

# OVG RHEINLAND-PFALZ

## GERICHTSDATENBANK

Gericht: VerfGH Rheinland-Pfalz  
Ent.-Art: Urteil  
Datum: 01.04.2022  
AZ: VGH N 7/21  
Rechtsgebiet: Verfassungsrecht

### Rechtsnormen

#### GG

Art. 109 Abs. 3 Satz 1; Art. 109 Abs. 3 Satz 2; Art. 109 Abs. 3 Satz 3; Art. 109 Abs. 3 Satz 5; Art. 109 Abs. 3; Art. 109

#### LV

Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1; Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2; Art. 116 Abs. 1 Satz 1; Art. 116 Abs. 1 Satz 2; Art. 116 Abs. 1; Art. 116 Abs. 2; Art. 116; Art. 117 Abs. 1 Satz 1; Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a); Art. 117 Abs. 1 Satz 2; Art. 117 Abs. 1 Satz 3; Art. 117 Abs. 1 Satz 4; Art. 117 Abs. 1 Satz 5; Art. 117 Abs. 1; Art. 117

Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 (GVBl. 2018, S. 441)

§ 1

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (GVBl. 2020, S. 441)

Art. 1

Corona-Sondervermögensgesetz RLP (GVBl. 2020, S. 452)

§ 1; § 2 Abs. 1; § 2 Abs. 2; § 2; § 5 Abs. 1 Satz 1; § 5 Abs. 1 Satz 2; § 5 Abs. 1; § 8 Abs. 1; § 8 Abs. 2; § 8

Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (GVBl. 2012, S. 199)

§ 4

#### VerfGHG

§ 23 Abs. 1; § 23 Abs. 2 Satz 1; § 23 Abs. 2; § 23; § 26

### Schlagwörter

Annuitätsprinzip; Aufgaben; außergewöhnliche Notsituation; Ausgaben; Ausgestaltung; Ausnahme; Begründung; Budget; Budgetpflicht; Budgetrecht; Budgetverantwortung;

tung; Corona; Corona-Pandemie; Dokumentation; Doppelhaushalt; Einheit; Einnahmen; Einschätzungsspielraum; Einsparpotenzial; Einsparung; Erforderlichkeit; Erforderlichkeitsprüfung; Etathoheit; Finanzhoheit; Finanzlage; Finanzmittel; Finanzverfassungsrecht; Gesetzesbegründung; Gesetzesmaterialien; Gestaltungsspielraum; Handlungsspielraum; Haushalt; Haushaltsausgleich; Haushaltseinheit; Haushaltsgesetz; Haushaltsgesetzgeber; Haushaltsjahr; Haushaltsplan; Haushaltsrecht; Haushaltssicherungsrücklage; Haushaltsverfassung; Haushaltsverfassungsrecht; Haushaltsvollständigkeit; Jährlichkeit; Jährlichkeitsprinzip; Klimaschutz; Konsolidierung; Konsolidierungspflicht; Kredit; Kreditaufnahme; Krisenbewältigung; Landeshaushaltsgesetz; Landtag; Maßnahme; Mittelverwendung; Nachtragshaushalt; Nachtragshaushaltsgesetz; Naturkatastrophe; Nettokreditaufnahme; Neuverschuldung; Nichtauflösung; Normenkontrolle; Notlage; Notsituation; Notwendigkeit; Pandemie; Pandemiebezug; Pandemielage; Parlament; Periodizität; Prozeduralisierung; Prozeduralisierungspflichten; Rücklage; Rücklagenauflösung; Rücklagenbildung; Schulden; Schuldenbremse; Schuldenregel; Sondervermögen; Sondervermögensgesetz; Substantiierung; Tilgung; Tilgungsplan; Tilgungsregelung; Transparenz; Überjährigkeit; Unvereinbarkeitserklärung; Veranlassungszusammenhang; Verfassungsgerichtshof; Verhältnismäßigkeit; Verhältnismäßigkeitsprüfung; Verschuldung; Vollständigkeit; Volumen; Wirtschaftlichkeitsgebot; Wirtschaftsplan

## Leitsätze

1. a) Die Kreditaufnahme wegen einer Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV dient dazu, die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Krisenbewältigung fortdauernd und ungeschmälert zu gewährleisten. Sie setzt einen erheblichen vorübergehenden staatlichen Finanzbedarf voraus. Zur Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs verfügt der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich über ein weites Ermessen.
  
- b) Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV („Finanzbedarfs infolge“ und „notwendig“) ergibt, setzt die Verfassung einen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme voraus. Eine Beschränkung auf Maßnahmen, die unmittelbar oder direkt der Überwindung der Notsituation dienen, lässt sich Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV nicht entnehmen.
  
- c) „Notwendig“ ist die Kreditaufnahme im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV nur zum Ausgleich eines Mehrbedarfs. Nicht notwendig ist daher eine Kreditaufnahme, soweit damit Ausgaben finanziert werden sollen, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant bzw. vorgesehen waren oder keinen zeitlich-inhaltlichen Zusammenhang mit der Notlage erkennen lassen.

d) Über das Erfordernis der Notwendigkeit der Kreditaufnahme hinaus lassen sich der Landesverfassung keine Anhaltspunkte für eine Erforderlichkeits- oder Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV entnehmen. Es besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht, vorrangig vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen oder vorhandene zweckgebundene Rücklagen aufzulösen.

e) Will der Gesetzgeber nicht zweckgebundene (allgemeine) Rücklagen nicht zur Reduzierung einer notsituationsbezogenen Kreditaufnahme einsetzen, hat er aufgrund des ihn bindenden Verfassungsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit substantiell zu begründen, weshalb er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht. Insoweit steht ihm ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der vom Verfassungsgerichtshof nur darauf hin überprüft werden kann, ob der Rücklagenbedarf ersichtlich nicht besteht oder in keinem vernünftigen Verhältnis zu der Höhe der neu aufgenommenen Kredite steht.

2. Sondervermögen werden in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV explizit erwähnt; sie werden damit von der Verfassung vorausgesetzt und anerkannt.
3. Sofern der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Haushaltsplans einrichtet, berührt dies die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit. Die mit einer solchen Gestaltung einhergehende Schwächung der parlamentarischen Kontrolle und damit der Effektivität der Wahrnehmung der Budgetverantwortung muss daher durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe aufgewogen und das Sondervermögen an den Landeshaushalt rückgebunden werden.

**Zum Sachverhalt:**

Die abstrakte Normenkontrolle betrifft Fragenkomplexe, die mit Maßnahmen des rheinland-pfälzischen Haushaltsgesetzgebers während der Corona-Pandemie zusammenhängen. Nach Auffassung der antragstellenden AfD-Landtagsfraktion verstoßen das Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – Zweites NHHG 2020 –) vom 23. September 2020 (GVBl. S. 441), das Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögensgesetz – CSVG –) vom 23. September 2020 (GVBl. S. 452) sowie das Landeshaushaltsgesetz 2021 – LHG 2021 – vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 705) gegen die Vorgaben der Landesverfassung über die notlagenbedingte Kreditaufnahme nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – sowie gegen mehrere verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze.

In Rheinland-Pfalz wurde – wie auch in anderen Ländern und auf Bundesebene – nach Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 durch das Corona-Sondervermögensgesetz ein Sondervermögen „Zur nachhaltigen Bewältigung der Corona-Pandemie“ geschaffen. Aus dem Sondervermögen sollten verschiedene Maßnahmen unter anderem in den Bereichen Breitbandausbau, Gesundheitsvorsorge, Wirtschaftsförderung, Klimaschutz und Schulbetrieb bis längstens zum Ende des Jahres 2023 finanziert werden. Die Ausstattung des Sondervermögens erfolgte durch Zuführung von Mitteln in Höhe von knapp 1,1 Milliarden Euro aus dem Landeshaushalt sowie aus weiteren Mitteln des Bundes. Zeitgleich mit dem Corona-Sondervermögensgesetz verabschiedete der Landtag das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020, das eine Nettokreditaufnahme von knapp 3,5 Milliarden Euro veranschlagte. Einen Teil der neuen Schulden in Höhe von etwa 1,2 Milliarden Euro nahm der Haushaltsgesetzgeber unter Berufung auf die Ausnahmeregelung des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – auf und führte zur Begründung aus, bei der Corona-Pandemie handele es sich um eine außergewöhnliche Notsituation und damit um eine Ausnahme von der Schuldenbremse der Landesverfassung.

Mit ihrer abstrakten Normenkontrolle machte die antragstellende AfD-Landtagsfraktion einen Verstoß gegen die Schuldenregel der Landesverfassung sowie gegen mehrere haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze geltend. Der Antrag hatte nur teilweise Erfolg.

### Aus den Gründen:

76 Die abstrakte Normenkontrolle ist zulässig, soweit sie sich gegen das Zweite NHHG 2020 und das CSVG richtet. Soweit sich der Normenkontrollantrag auf das LHG 2021 bezieht, stellt er sich bereits als unzulässig dar.

#### I.

77 Die abstrakte Normenkontrolle ist gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 135 Abs. 1 Nr. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – und §§ 2 Nr. 1 lit. a), 23 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – statthaft. Nach diesen Vorschriften ist die Antragstellerin als eine Fraktion des Landtags berechtigt, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber zu beantragen, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist. Der Antrag ist auch nicht dadurch unzulässig geworden, dass der 17. Landtag Rheinland-Pfalz inzwischen nicht mehr besteht. Ein einmal wirksam gestellter Normenkontrollantrag unterfällt nicht dem Diskontinuitätsgrundsatz, erledigt sich mithin nicht mit Ablauf der Wahlperiode (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [241]; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [327]; Urteil vom 10. Juli 1990 – 1 BvR 984/87 u.a. –, BVerfGE 82, 286 [297]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [116]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 23; Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 76 Rn. 11 [September 2017]; M. Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 15).

#### II.

78 Zulässiger Antragsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 130 Abs. 1 LV sind alle förmlichen Landesgesetze (vgl. bereits VerfGH RP, Urteil vom 28. September 1953 – VGH 3/53 –, AS 2, 245 [252]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 54). „Gesetz“ in diesem Sinne ist auch das Haushaltsgesetz, durch das gemäß Art. 116 Abs. 2 LV der Haushaltsplan aufgestellt wird. Durch den Haushaltsplan werden zwar Rechte gegenüber Dritten weder begründet noch aufgehoben (§ 3 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung – LHO –). Seine

rechtliche Bedeutung liegt aber darin, dass er die „Bewilligung“ der im Haushaltsplan ausgeworfenen Mittel, also die Ermächtigung an die Regierung enthält, diese Mittel für die im Haushaltsplan festgelegten Zwecke auszugeben (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [241]). Diese Ermächtigung schafft Befugnisse und Verantwortlichkeiten im organschaftlichen Rechtskreis, die ohne das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan nicht bestünden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, Urteilsabdruck S. 8 [in AS 25, 387 insoweit nicht abgedruckt]; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 [89]; Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [326]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [117]). Vor diesem Hintergrund handelt es sich sowohl bei dem Landeshaushaltsgesetz 2021 – LHG 2021 – wie auch dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – Zweites NHHG 2020 – um zulässige Antragsgegenstände. Entsprechendes gilt für das Corona-Sondervermögensgesetz – CSVG –. Zwar begründet auch dieses Gesetz keine Ansprüche Dritter, sondern steuert die Verwendung bestimmter Haushaltsmittel (vgl. § 2 Abs. 2 CSVG). Damit zeitigt es aber – ähnlich wie ein Landeshaushaltsgesetz – Rechtswirkungen im organschaftlichen Rechtskreis (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [241 f.], zum Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz).

### III.

- 79 Es besteht hinsichtlich sämtlicher Antragsgegenstände ein objektives Klarstellungsinteresse.
- 80 1. Ein Normenkontrollantrag setzt ein objektives Interesse an der Klarstellung der Geltung der Norm voraus. Es muss ein konkreter Anlass bestehen, die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes dem Verfassungsgerichtshof zu unterbreiten (dazu VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [242], vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 u.a. –, BVerfGE 88, 203 [334]; Beschluss vom 24. Juni 1997 – 2 BvF 1/93 –, BVerfGE 96, 133 [137]; Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 [193]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [117]; Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 76 Rn. 58 ff. [September 2017]). Das Klarstellungsinteresse ist bei dem

Normverwerfungsantrag grundsätzlich indiziert, wenn ein Antragsteller von der Unvereinbarkeit geltenden Rechts mit Verfassungsrecht überzeugt ist (VerfGH RP, Urteil vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 u.a. –, AS 42, 229 [253]; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1997 – 2 BvF 1/93 –, BVerfGE 96, 133 [137]; Beschluss vom 15. Januar 2008 – 2 BvF 4/05 –, BVerfGE 119, 394 [410]; M. Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 39 ff. m.w.N.).

- 81 Allerdings sind Gegenstand eines Antrags nach Art. 130 Abs. 1 LV nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich nur rechtlich existente Normen. Außer Kraft getretene Normen können nur ausnahmsweise Prüfungsgegenstand sein, soweit sie noch Rechtswirkungen entfalten. Gehen solche Wirkungen für die Zukunft von der angegriffenen Norm nicht mehr aus, fehlt das objektive Klarstellungsinteresse (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [242 f.]; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1952 – 1 BvF 1/52 –, BVerfGE 1, 396 [400]; Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 u.a. –, BVerfGE 88, 203 [334 ff.]; Beschluss vom 2. März 1999 – 2 BvF 1/94 –, BVerfGE 100, 249 [263]; Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33 [45]; Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 [193]; Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 76 Rn. 18 [September 2017]; M. Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 23 ff.).
- 82 Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gelten die vorstehenden Grundsätze auch in Fällen, in denen die betreffende Norm (erst) während des Normenkontrollverfahrens außer Kraft getreten ist (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [243]; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 – 2 BvF 1/94 –, BVerfGE 100, 249 [257]; Beschluss vom 28. Januar 1998 – 2 BvF 3/92 –, BVerfGE 97, 198 [213]). Das Bundesverfassungsgericht hat ein objektives Klarstellungsinteresse ferner bei zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits außer Kraft getretenen Haushaltsgesetzen angenommen, sofern von ihnen weiterhin Rechtswirkungen ausgehen (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [328]).
- 83 2. Nach diesen Maßgaben besteht hinsichtlich des LHG 2021 vom 17. Dezember 2020, das nach seinem § 12 am 1. Januar 2021 und damit vor Eingang des Antrags

bei dem Verfassungsgerichtshof (19. Januar 2021) in Kraft getreten ist und von dessen Unvereinbarkeit mit Art. 116 LV bzw. Art. 117 LV die Antragstellerin überzeugt ist, ein objektives Klarstellungsinteresse. Entsprechendes gilt für das CSVG, das am 30. September 2020 in Kraft getreten ist und bis Ende des Jahres 2023 gilt (vgl. § 9 CSVG).

- 84 Mit Blick auf das Zweite NHHG 2020 liegt ebenfalls ein objektives Klarstellungsinteresse vor. Zwar gilt dieses Gesetz als Zeitgesetz grundsätzlich für das jeweilige Haushaltsjahr und damit vorliegend bis zum 31. Dezember 2020. Allerdings zeitigte es bei Eingang des Normenkontrollantrags im Januar 2021 weiterhin Rechtswirkungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [328]; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 76 Rn. 5): Durch Art. 1 Nr. 2 Zweites NHHG 2020 kam es zu einer Anhebung der im LHG 2019/2020 ursprünglich vorgesehenen und durch das Erste NHHG 2020 modifizierten Kreditermächtigung (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 LHG 2019/2020 in der Fassung des Art. 1 Nr. 2 Erstes NHHG 2020). Da nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO Kreditermächtigungen jedoch mindestens bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres gelten, entfaltet ein Haushaltsgesetz auch nach Ablauf des Haushaltsjahres noch Rechtswirkungen (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [243]; ferner BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [116], zu § 18 Abs. 3 BHO; VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –, juris Rn. 73). Der Verfassungsgerichtshof hat in der Vergangenheit bei Normenkontrollanträgen zu Haushaltsgesetzen ein objektives Klarstellungsinteresse zudem ausnahmsweise über den Zeitraum der eigentlichen Rechtswirkung hinaus angenommen. Der begrenzten zeitlichen Geltung des Haushaltsgesetzes entspreche die Wiederkehr eines Gesetzes gleicher Art, die aus der Budgetpflicht des Parlaments folge. Damit bestehe die Möglichkeit, dass eine mit einem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellte verfassungsrechtlich zweifelhafte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt werde. Sie könne, würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelung des Haushaltsgesetzes auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichts entfallen, gleichwohl kaum je überprüft werden. Das Haushaltsgesetz würde damit einer verfassungsrechtlichen Kontrolle praktisch entzogen, was jedoch der Intention des Normenkontrollverfahrens widerspräche (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [243] mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [328]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [117]). Vor diesem

Hintergrund ist ein objektives Klarstellungsinteresse auch im vorliegenden Fall anzunehmen, in dem das zur Überprüfung gestellte Haushaltsgesetz zwar schon außer Kraft getreten (und das Haushaltsjahr abgelaufen) ist, allerdings noch Rechtswirkungen entfaltet bzw. im Bereich der staatlichen Organisation noch von Bedeutung ist (so ausdrücklich BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [326]).

#### IV.

- 85 Der Normenkontrollantrag genügt allerdings teilweise nicht den Begründungsanforderungen des § 23 Abs. 1 und 2 VerfGHG.
- 86 1. Nach § 23 Abs. 1 VerfGHG haben Anträge auf Entscheidung darüber, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist, die Bestimmung der Verfassung zu bezeichnen, aus der Bedenken gegen die Gültigkeit des Gesetzes hergeleitet werden. Ferner sind die Anträge gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG schriftlich einzureichen. Daraus folgt in der Zusammenschau eine jedenfalls rudimentäre Begründungspflicht (VerfGH RP, Beschluss vom 27. Juli 2020 – VGH O 24/20 –, AS 47, 403 [407]; Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [240], jeweils zum Organstreitverfahren; vgl. auch Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 52 i.V.m. Rn. 40), die sich nicht in der bloßen Behauptung einer Verfassungsrechtsverletzung erschöpft. Vielmehr ist darüber hinaus substantiiert darzutun, dass die Voraussetzungen für die Einleitung des abstrakten Normenkontrollverfahrens vorliegen und aus welchen rechtlichen Erwägungen heraus die angegriffenen Normen mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar gehalten werden (vgl. entspr. Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 76 Rn. 61 [September 2017], zu § 76 Abs. 1 BVerfGG). Eine solche Pflicht besteht nicht nur für „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 u.a. –, AS 35, 263 [266]; Beschluss vom 27. Juli 2020 – VGH O 24/20 –, AS 47, 403 [407]; Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [240 f.]). Auch die in Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV ausdrücklich genannten Antragsteller müssen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle einen konkreten Antragsgegenstand benennen, dessen Verfassungswidrigkeit sie geltend machen, und insoweit die

Möglichkeit einer Verfassungsverletzung dartun (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [366]; Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [241], jeweils zum Organstreitverfahren).

- 87 Zwar sind an eine ordnungsgemäße Begründung nicht die – insoweit strengeren – Anforderungen des hier nicht anwendbaren, auf das Verfassungsbeschwerdeverfahren beschränkten § 45 VerfGHG zu stellen (vgl. zu diesen Anforderungen VerfGH RP, Beschluss vom 30. Dezember 2013 – VGH B 28/13 –, Beschluss vom 10. Mai 2016 – VGH B 36/15 –, Beschluss vom 12. Februar 2020 – VGH B 3/20 –, Beschluss vom 25. Mai 2020 – VGH B 17/20 –, ferner BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. April 2019 – 2 BvR 328/16 –, juris Rn. 2 m.w.N.); gleichwohl bestehen auch nach § 23 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VerfGHG gewisse Mindestvoraussetzungen (VerfGH RP, Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [241]; Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 18).
- 88 Zur Bestimmung des Prüfungsmaßstabs ist es insoweit erforderlich, aber auch ausreichend, dass sich dem Vorbringen des Antragstellers eine Rüge der Verletzung konkreter verfassungsmäßiger Rechte entnehmen lässt (VerfGH RP, Beschluss vom 27. Juli 2020 – VGH O 24/20 –, AS 47, 403 [409]; vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 17. September 2013 – 2 BvR 2436/10 u.a. –, BVerfGE 134, 141 [195 Rn. 161]). Eine ausdrückliche Nennung der als verletzt angesehenen Verfassungsnorm ist dabei jedenfalls dann entbehrlich, wenn sich diese dem Inhalt der Antragsbegründung gleichwohl entnehmen lässt (VerfGH RP, Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [242]; vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [340]; Beschluss vom 27. Juli 2020 – VGH O 24/20 –, AS 47, 403 [409]; BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2014 – 2 BvE 2/09 u.a. –, BVerfGE 136, 277 [307 Rn. 84]).
- 89 2. a) Unter Berücksichtigung der vorstehenden Maßgaben handelt es sich bei den Ausführungen der Antragstellerin um eine in Teilen – bezüglich des LHG 2021 – noch nicht einmal rudimentäre Begründung des Normenkontrollantrags. Die eigentliche Begründung geht teilweise nicht über eine bloße Behauptung der Verfassungswidrigkeit hinaus und führt insoweit zur Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags.

- 90 Die Antragstellerin gliedert ihren Vortrag zur Begründetheit des Normenkontrollantrags in mehrere Blöcke. Der erste Block beschäftigt sich mit den Darlegungsanforderungen im Sinne von Prozeduralisierungsvorgaben, die der Nachtragshaushaltsgesetzgeber zu beachten habe. Implizit angesprochen ist damit der Gegenstand des Antrags zu 1., das Zweite NHHG 2020. Bei den Ausführungen handelt es sich um die in weiten Teilen wörtliche Wiedergabe des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –. Das dortige Verfahren hatte das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 vom 16. Dezember 2010 zum Gegenstand. Im Rahmen ihres Vortrags unterlässt die Antragstellerin jede Anpassung an die Sach- und Rechtslage in Rheinland-Pfalz. So heißt es in der Antragschrift, der Nachtragshaushalt sei „erst zum 21. Dezember der laufenden Haushaltsperiode“ wirksam geworden. Diese aus der vorgenannten Entscheidung entnommene Passage (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –, juris Rn. 86) bezieht sich freilich auf das Nachtragshaushaltsgesetz NRW; das hier verfahrensgegenständliche Zweite NHHG 2020 wurde demgegenüber im September (des Haushaltsjahres 2020) verabschiedet. Die Antragstellerin nennt darüber hinaus auch keine „Bestimmung der Verfassung“ im Sinne von § 23 Abs. 1 VerfGHG, sondern bezieht sich wiederholt auf Art. 83 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, der weder textlich noch inhaltlich mit Art. 117 LV übereinstimmt. Mit Blick auf diese gravierenden Begründungsdefizite lässt sich dem Vorbringen eine Rüge der Verletzung konkreter verfassungsmäßiger Rechte nicht entnehmen. Würde eine derartige, ohne jede Kontextualisierung vorgelegte Begründung als ausreichend erachtet, liefe die Vorgabe des § 23 Abs. 1 VerfGHG leer; der Verfassungsgerichtshof übernehme letztlich die vom Gesetzgeber allein dem Antragsteller auferlegte Begründungspflicht für den Normenkontrollantrag und die behauptete Verfassungswidrigkeit des Antragsgegenstandes.
- 91 Der zweite Block betrifft die notlagenbedingte Kreditaufnahme und benennt Art. 117 LV als verletzte Verfassungsbestimmung. Hinsichtlich der beiden in diesem Zusammenhang benannten Antragsgegenstände (Zweites NHHG 2020 und LHG 2021) ist zu differenzieren: Während das Zweite NHHG 2020 in der Antragsbegründung jedenfalls rudimentär aufgegriffen wird, fehlt es an jeder erkennbaren Verbindung zwischen der gegebenen Begründung und dem eingangs des zweiten Begründungsblocks pauschal

genannten LHG 2021. Dies deshalb, weil die Antragstellerin in ihrer Antragschrift offenbar übersieht, dass im Haushaltsjahr 2021 keine notlagenbedingte Kreditaufnahme nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV erfolgte, sondern es zu einer allein auf Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV gestützten Kreditaufnahme gekommen ist. Da Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV andere Voraussetzungen aufstellt als die Bestimmung des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV, gehen die Ausführungen der Antragstellerin zu notlagenbedingten Krediten insoweit an der Sache vorbei. Auch im Übrigen erfolgt in Bezug auf den Antragsgegenstand LHG 2021 kein substantiierter Vortrag: Die weiteren Ausführungen im zweiten Block betreffen die Haushaltssicherungsrücklage nach § 10 Abs. 4 LHG 2019/2020; der Vortrag im dritten Block bezieht sich auf das Zweite NHHG 2020 und das CSVG. Auch die Ausführungen im Schriftsatz der Antragstellerin vom 22. Juni 2021 genügen nicht den Begründungsanforderungen in Bezug auf das LHG 2021. Sie erschöpfen sich in der nicht weiter substantiierten Behauptung, die Konjunkturkomponente sei mit Blick auf das LHG 2021 falsch berechnet worden und es habe zunächst die Haushaltssicherungsrücklage aufgebraucht werden müssen. Insgesamt gehen die Ausführungen der Antragstellerin, soweit das LHG 2021 betroffen ist, damit nicht über die bloße Behauptung einer Verfassungsrechtsverletzung hinaus und bleiben hinter den Mindestvoraussetzungen des § 23 Abs. 1 VerfGHG zurück.

- 92 Der dritte Block der Antragsbegründung bezieht sich auf das Zweite NHHG 2020 sowie das CSVG; gerügt wird eine Verletzung von Art. 116 Abs. 1 und 2 LV sowie mehrerer Haushaltsgrundsätze. Die Begründung bewegt sich hinsichtlich ihrer Sorgfalt und Aussagekraft am unteren Rand dessen, was noch als hinreichend substantiiert im Sinne von § 23 Abs. 1 VerfGHG anzusehen ist. Sie erfüllt aber noch die Mindestbegründungsvoraussetzungen.
- 93 b) Soweit sich die Antragstellerin vorliegend darauf beschränkt hat, als Antragsgegenstände (pauschal) die jeweiligen Gesetze zu benennen, nicht jedoch einzelne Bestimmungen hieraus, ist § 23 Abs. 1 VerfGHG gewahrt. Zwar wird teilweise gefordert, in der Antragsbegründung sei die Norm, deren Nichtigkeitsfeststellung begehrt werde, genau zu bezeichnen (vgl. Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 76 Rn. 61 [September 2017]; weniger streng jüngst ThürVerfGH, Beschluss vom 19. Mai 2021 – VerfGH 110/20 –, juris Rn. 24). In Anbetracht dessen, dass die hier angegriffenen Gesetze jeweils über nur wenige Bestimmungen verfügen,

reicht die schlichte Benennung des Gesetzes vorliegend zur Umschreibung des Antragsgegenstandes aber aus.

### C.

94 Die abstrakte Normenkontrolle ist zum Teil begründet.

#### I.

95 Das Zweite NHHG 2020 verstößt teilweise – in Bezug auf die Kreditaufnahme für einzelne Mittelverwendungen – gegen das Verbot struktureller (konjunkturunabhängiger) Neuverschuldung aus Art. 117 Abs. 1 LV. Soweit in ihm die notsituationsbezogene Kreditaufnahme (vgl. § 2a Abs. 2 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020) auch zur Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen bis zu einem Betrag von 122,3 Mio. Euro sowie zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro ermöglicht wurde, fehlt es an einem Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie. Im Übrigen erweist sich das Zweite NHHG 2020 als verfassungsgemäß.

96 1. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung ergeben sich ab dem 1. Januar 2020 aus Art. 117 LV in der seit dem 31. Dezember 2010 geltenden Fassung. Diese Konstellation beruht auf der Regelungssystematik des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. 2010, S. 547). Mit diesem Gesetz hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Einführung der neuen Schuldenregel zwar beschlossen und in Kraft gesetzt, die materielle Geltung der Schuldengrenze aber bis zum 31. Dezember 2019 in die Hände des Gesetzgebers gelegt (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [244] m.w.N.). Von der Möglichkeit zur Derogation der Geltung der neuen Schuldenregel hat der einfache Gesetzgeber Gebrauch gemacht (vgl. § 18 Abs. 1 LHO).

- 97 Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV ist der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Auch juristisch unselbständige Nebenhaushalte werden von dem Verbot der Neuverschuldung des Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV mit umfasst (vgl. entspr. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 230; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz [Hrsg.], GG, Art. 109 Rn. 117 [Mai 2011]). Von dem grundsätzlichen Verbot der Neuaufnahme von Krediten zur Herstellung des materiellen Haushaltsausgleichs sieht die Landesverfassung Ausnahmen (Abweichungen) vor, die sich abschließend aus Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV ergeben (Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 9). Entsprechend der von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG auch den Ländern eingeräumten Option enthält Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV eine konjunkturbedingte Modifikation der Regelvorgaben des Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV (konjunkturbedingte Neuverschuldung). Abweichungen vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten sind danach zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite notwendig sind. Die Ausgestaltung der Einzelheiten dieses sog. Konjunkturbereinigungsverfahrens ist nach Art. 117 Abs. 1 Satz 5 LV dem einfachen Gesetzgeber überlassen, der diesem Regelungs- und Konkretisierungsauftrag durch das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – AusfGArt117 – vom 3. Juli 2012 (GVBl. 2012, S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. 2018, S. 22), sowie die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22. Januar 2014 (GVBl. 2014, S. 8), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. Februar 2018 (GVBl. 2018, S. 25), nachgekommen ist.
- 98 Ausnahmen vom Verbot struktureller Neuverschuldung sind nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LV vorgesehen zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge besonderer Situationen. So eröffnet Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV dem Land die Möglichkeit, bei Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen Kredite aufzunehmen. Die Regelung dient dazu, die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Krisenbewältigung fortdauernd und ungeschmälert zu gewährleisten (LT-Drucks. 15/4966, S. 6; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 17; ebenso zum Grundgesetz Katz, DÖV 2021, 670 [674]; Schneider/Stüber, DÖV 2021, 836 [837], jeweils m.w.N.). Eine

konkrete (absolute) Begrenzung der Höhe der zulässigen Kreditaufnahme sieht die Landesverfassung – ebenso wie das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 sowie Art. 115 Abs. 2 Satz 6 (vgl. dazu Heintzen, in: v. Münch/Kunig [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 47; Schmidt, JZ 2021, 382 [385]; Meickmann, NVwZ 2021, 97 [99 f.]; Schwarz, COVuR 2020, 74 [77]) – in diesem Zusammenhang nicht vor.

- 99 a) In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind nach Art. 117 Abs. 1 Satz 3 LV die Gründe für die Abweichung von dem strukturellen Verschuldungsverbot des Art. 117 Abs. 1 Satz 1 darzulegen. Mit dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe wird eine besondere Darlegungslast für die Inanspruchnahme der Ausnahmen statuiert. Adressat dieser Pflicht ist neben dem Gesetzgeber auch die Landesregierung, die bei Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes die Gründe darzulegen hat, die aus ihrer Sicht die Annahme einer Ausnahmesituation rechtfertigen (vgl. LT-Drucks. 15/4966, S. 7). Zu Art und Umfang der Darlegungspflicht enthält die Verfassung keine näheren Vorgaben, sondern überlässt sie der Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber. Gleichwohl ergeben sich bereits aus dem Umstand der verfassungsrechtlichen Anordnung in Art. 117 Abs. 1 Satz 3 LV prozedurale Mindestanforderungen (vgl. auch Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 5). Landesregierung und Gesetzgeber sind gehalten, bereits bei Einbringung des Gesetzesentwurfs und gegebenenfalls auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Inanspruchnahme von notsituationsbezogenen Krediten zu begründen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19 u.a. –, AS 48, 55 [75, 90], zur prozeduralen Absicherung institutioneller Garantien; BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, BVerfGE 139, 64 [126 f. Rn. 129 f.]; Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle [Hrsg.], Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 61, zu Prozeduralisierungspflichten in Bezug auf Grundrechte). Nicht zuletzt wäre schließlich ohne eine Begründung – angesichts des Gestaltungs-

spielraums des Gesetzgebers, dazu sogleich – die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Kreditaufnahme deutlich erschwert (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41 f.]; Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19 u.a. –, AS 48, 55 [78 f.]; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 216 ff.; sowie allg. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [107 ff.]).

- 100 Darüber hinaus ist für die nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LV zulässigen Kredite eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen (Art. 117 Abs. 1 Satz 4 LV). Der Gesetzgeber hat die Aufnahme notsituationsbezogener Kredite daher mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.
- 101 b) Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV ist die Kreditaufnahme nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig ist.
- 102 aa) Der Begriff der Naturkatastrophe wird – ebenso wie jener der außergewöhnlichen Notsituation – von der Landesverfassung selbst nicht definiert; es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. für die Bundesebene nur Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 52). Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers sind unter Naturkatastrophen in Anlehnung an die Voraussetzungen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß zu verstehen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (vgl. LT-Drucks. 15/4966, S. 6; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 18). Als Naturkatastrophen namentlich in Betracht kommen damit etwa Erdbeben, Hochwasser und Fluten oder Massenerkrankungen (Epidemien bzw. Pandemien), wenn auch eine abschließende Aufzählung möglicher Sondersituationen wegen deren Vielzahl und Verschiedenartigkeit nicht sachgerecht ist (LT-Drucks. 15/4966, S. 6).
- 103 Außergewöhnliche Notsituationen sind besonders schwere Unglücksfälle oder Ereignisse gemeiner Gefahr oder Not, die sich vom Regelfall erheblich unterscheiden und

nicht zwingend durch Naturereignisse ausgelöst werden müssen (G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 100 ff.). Maßgeblich für beide Tatbestandsalternativen ist, dass es sich um Ereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit handelt. Naturkatastrophen wie auch Notsituationen rechtfertigen die Kreditaufnahme daher nur, wenn sie außergewöhnlich sind, sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (vgl. entspr. auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 109 Rn. 20; Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 77).

- 104 Ob eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation gegeben ist, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, obliegt zuvörderst der Beurteilung des Gesetzgebers. Ihm kommt insoweit ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Der Verfassungsgerichtshof hat im Streitfall zu prüfen, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sind. Mit dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiert die verfassungsrechtlich durch Art. 117 Abs. 1 Satz 3 LV vorgegebene Darlegungslast, die ihn dazu zwingt, sich für die Inanspruchnahme des Ausnahmevorbehalts im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV zu rechtfertigen. Diese prozedurale Anforderung gleicht die inhaltliche Unbestimmtheit der Begriffe der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation aus (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 239; allg. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [343 ff.]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [140 ff.]).
- 105 bb) Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV setzt darüber hinaus in materieller Hinsicht einen erheblichen vorübergehenden staatlichen Finanzbedarf infolge der Notsituation voraus. Dieser Finanzbedarf muss derart hoch („erheblich“) sein, dass er im Rahmen der planmäßigen Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden kann. Der Gesetzgeber spricht insoweit synonym auch von einem „außerordentlichen Finanzbedarf“ (LT-Drucks. 15/4966, S. 1 f.) und hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass durch das Erfordernis der „Erheblichkeit“ insbesondere klargestellt wird, „dass nicht jeder Schadensfall [...] zu einem (kreditfinanzierten) Ausgleich für die Betroffenen aus dem Landeshaushalt führt“ (LT-Drucks. 16/503, S. 15). Lediglich geringfügige Bedarfe und Kreditaufnahmen erreichen die Erheblichkeitsschwelle daher nicht (vgl. auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz [Hrsg.], GG, Art. 115 Rn. 194 [Oktober 2009]). Starre

Grenzen im Sinne einer konkreten betragsmäßigen Bezifferung stellt die Verfassung allerdings nicht auf. Sie wären auch ungeeignet, etwa Preissteigerungen und die Dynamik von Krisen sachgerecht abzubilden. Zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs des erheblichen Finanzbedarfs verfügt der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich über ein weites Ermessen, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten er zur Krisenbewältigung einsetzt (vgl. Heun, in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46; Seiler, JZ 2009, 721 [726]; ferner – zu Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG – auch Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 59). Sein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum folgt aus der möglichen Ungewissheit über die tatsächliche Eignung der Maßnahme(n) zur Überwindung der Ausnahmesituation. Hierbei darf und muss er auch die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der in Betracht kommenden Maßnahmen einschätzen und bewerten. Die gebotene Gesamtabwägung ist primär eine politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 247 f.; ferner BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [140 f.], zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.).

- 106 Der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist allerdings nicht grenzenlos. Ihm korrespondiert eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Auch hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals des erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs obliegt dem Verfassungsgerichtshof im Streitfall die Prüfung, ob die im Gesetzgebungsverfahren dargelegte Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sind (vgl. zu Art. 115 GG a.F. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [140 f.]; Meickmann, NVwZ 2021, 97 [101]). Diese Aufgabenverteilung zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und verfassungsgerichtlicher Kontrolle ist bei der Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Ermächtigung und Verpflichtung zu einer situationsgebundenen, auf dynamische Entwicklungen reagierende Kreditaufnahme gemäß Art. 117 Abs. 1 Satz 3 LV von der Sache her geboten (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342]).

- 107 cc) Wie sich weiter aus dem Wortlaut von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV („Finanzbedarfs infolge“ und „notwendig“) ergibt, setzt die Verfassung einen sachlichen Zusammenhang (Veranlassungszusammenhang) zwischen Notlage und Kreditaufnahme voraus (vgl. entsprechend zum Grundgesetz: Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz [Hrsg.], GG, Art. 115 Rn. 197 [Oktober 2009]; Reimer, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], BeckOK GG, Art. 109 Rn. 67 [November 2021]; Meickmann, NVwZ 2021, 97 [100]; Gröpl, NJW 2020, 2523 [2525]; Schmidt, JZ 2021, 382 [384]).
- 108 Ausgangspunkt der Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals ist die verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Landeshaushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV, Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Kreditaufnahme stellt sich damit als Ausnahmetatbestand des (materiellen) Haushaltsausgleichs dar. Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausreichend, dass Kredite lediglich aus Anlass einer von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV genannten Ausnahmesituation aufgenommen werden (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [339], Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [140]; Burghart, in: Leibholz/Rinck [Hrsg.], GG, Art. 115 Rn. 69 [Januar 2014], jeweils zur Kreditaufnahme bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.; ferner LVerfG MV, Urteil vom 7. Juli 2005 – 7/04 –, juris Rn. 66; VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –, juris Rn. 79; Urteil vom 12. März 2013 – VerfGH 7/11 –, juris Rn. 69). Nicht für jede Kreditaufnahme, die zeitlich mit der Pandemie zusammenfällt bzw. währenddessen erfolgt, erweist sich die Notsituation als ursächlich (vgl. auch Koriöth, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung [Art. 131a Abs. 3 BremLV] und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz [§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG] angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme, 2020, S. 12 [im Folgenden: Koriöth, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020]). Die Kreditaufnahme muss vielmehr dazu bestimmt und geeignet sein, die Notsituation zu beseitigen (LT-Drucks. 16/503, S. 15). Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV liegt damit das Verständnis eines finalen Veranlassungszusammenhanges zugrunde; die Norm erlaubt eine Kreditaufnahme nur für solche Maßnahmen, die gezielt und zweckgerichtet auf die Überwindung der Notlage gerichtet sind (in diesem Sinne auch Meickmann,

NVwZ 2021, 97 [100]; ähnlich Katz, DÖV 2021, 670 [674]; vgl. zum Finalitätserfordernis auch VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –, juris Rn. 79).

- 109 Eine Beschränkung auf Maßnahmen, die unmittelbar oder direkt der Überwindung der Notsituation dienen – im Falle der Pandemie vornehmlich Mittelverwendungen etwa zur zeitnahen Beschaffung von Impfstoff und Schutzausrüstungen sowie zur Finanzierung von Personal im Gesundheitswesen – lässt sich Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV hingegen nicht entnehmen (strenger zum Veranlassungszusammenhang insoweit Gröpl, NJW 2020, 2523 [2525]; vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 268). Ein solches Verständnis führte zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen unmittelbaren und mittelbaren Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung; vor allem aber widerspräche es dem Ziel der Notlagenermächtigung des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten und zu stärken. Daher erfüllen auch solche Folgekosten und Nebenzwecke, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der Pandemie aufweisen, etwa Hilfsmaßnahmen im wirtschaftlichen Bereich, Steuersenkungen und Bereitstellungen von Garantien, die Tatbestandsvoraussetzungen einer notsituationsbedingten Kreditaufnahme (vgl. Schwarz, COVuR 2020, 74 [77]; Meickmann, NVwZ 2021, 97 [100 f.]), sofern sie nicht im Wesentlichen andere Zwecke als solche der Überwindung der konkreten Notsituation verfolgen, namentlich sofern gleichsam bei Gelegenheit der Aussetzung der Schuldenregel Mittel für allgemeinpolitische Maßnahmen bereitgestellt werden (vgl. Gröpl, NJW 2020, 2523 [2525]; Meickmann, NVwZ 2021, 97 [100]).
- 110 Weiter fordert Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV, dass die Kreditaufnahme zum Ausgleich des erheblichen Finanzbedarfs des Landes „notwendig“ ist. Der konkret vom Gesetzgeber bezifferte Finanzbedarf für eine bestimmte Maßnahme darf nicht bereits haushaltsmäßig abgedeckt sein. „Notwendig“ ist die Kreditaufnahme nur zum Ausgleich eines Mehrbedarfs. Der Begriff „notwendig“ steht damit in engem Zusammenhang mit dem Begriff „infolge“ in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV. Auch bei der Beurteilung dieser Voraussetzung kommt dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, so dass die verfassungsgerichtliche Überprüfung auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt ist. Nicht vertretbar ist eine Kreditaufnahme allerdings insoweit, als damit Ausgaben finanziert werden sollen, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant bzw. vorgesehen waren (vgl.

Schmidt, JZ 2021, 382 [384]; weitergehend Gröpl, NJW 2020, 2523 [2525], wonach eine Kreditaufnahme bereits für alle Maßnahmen bzw. Programme ausscheide, die vor der Notsituation Teil der „politischen Agenda“ waren). Denn die Ausnahmebestimmung des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV („Finanzbedarfs infolge [...] von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen“) gestattet es nicht, den äußeren Anlass einer Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituation zu nutzen, um durch Kredite solche Ausgaben zu finanzieren, die auch ohne die später eingetretene Notlage hätten getätigt werden sollen (vgl. auch Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, Stellungnahme vom 2. September 2020, S. 14). Ebenso wie der bereits bei Aufstellung des Haushaltsplans erkannte Finanzbedarf ein Notbewilligungsrecht im Sinne von Art. 119 Satz 2 LV regelmäßig ausschließt (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [10 f.]; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 119 Rn. 8), steht er einer notsituationsbezogenen Kreditaufnahme nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV entgegen.

111 dd) Über das Erfordernis der Notwendigkeit der Kreditaufnahme hinaus lassen sich der Landesverfassung keine Anhaltspunkte für eine Erforderlichkeits- oder Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV entnehmen (vgl. entspr. Meickmann, NVwZ 2021, 97 [101]; ders., NVwZ 2022, 106 [110], jeweils m.w.N.; Iwers, Kreditaufnahme in Notlagen, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, 2020, S. 30 ff.; differenzierend StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 249 [einerseits], Rn. 250 ff. [andererseits]; a.A. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 115 Rn. 13; Henneke, DVBl. 2020, 725 [728]; Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, Stellungnahme vom 2. September 2020, S. 7, mit Verweis auf Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 4 – 3000 – 080/20 –, S. 6).

112 Für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fehlt es bereits an einem sprachlichen Anknüpfungspunkt im Wortlaut des Art. 117 Abs. 1 LV. Auch Sinn und

Zweck der Abweichung von der Schuldenbremse des Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV gebieten keine andere Bewertung. Die staatliche Reaktion auf eine Naturkatastrophe oder andere außergewöhnliche Notsituation und das grundsätzliche Verbot der Schuldenaufnahme stehen sich nicht wie eine eingreifende Maßnahme und davon betroffene Freiheitsbereiche (des Bürgers) gegenüber, in die nur verhältnismäßig eingegriffen werden dürfte (vgl. zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342]). Zwar beansprucht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips auch jenseits staatlicher Eingriffe in Grundrechte Geltung; eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung würde den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers indes massiv einengen und auf die Ermessensausübung einer Verwaltungsbehörde reduzieren (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342]; Gumboldt, NVwZ 2005, 36 [40 f.]; Meickmann, NVwZ 2021, 97 [102]). Die Landesverfassung räumt dem Gesetzgeber jedoch, soweit es sich nicht um Eingriffe in Rechts- oder Freiheitsbereiche handelt, anerkanntermaßen einen Gestaltungsspielraum für politisches Handeln ein (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 u.a. –, BVerfGE 72, 330 [388 ff.]). Innerhalb dieses Rahmens ist der Gesetzgeber befugt, politische Entscheidungen zu treffen. Die Eigenart des Haushaltsplans als zeitlich begrenztes Regierungsprogramm in Gesetzesform steht dem nicht entgegen, sondern bestätigt dies vielmehr. Daraus folgt, dass die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation durch eine notwendige Kreditfinanzierung von Ausgaben zu bekämpfen, zwar hierzu geeignet sein muss, unter mehreren geeigneten Mitteln jedoch keine Abstufung im Sinne einer Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu treffen ist (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342 f.]).

- 113 Zudem besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht, vorrangig vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen (keine „Subsidiarität der Kreditaufnahme“, so aber Schmidt, JZ 2021, 382 [386]). Für eine Erforderlichkeitsprüfung in diesem Sinne lässt sich dem Wortlaut von Art. 117 Abs. 1 LV nichts entnehmen (vgl. entspr. Iwers, Kreditaufnahme in Notlagen, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, 2020, S. 25 f.; strenger wohl Oebbecke, NVwZ 2019, 1173 [1175]; Reimer, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], BeckOK GG, Art. 109 Rn. 67 [November 2021], zu

Art. 109 GG; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; Schwarz, COVuR 2020, 74 [77]). Ihr steht auch bereits der bei Bestehen einer Naturkatastrophe bzw. einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV regelhaft gegebene dringende Handlungsbedarf des Haushaltsgesetzgebers entgegen. Eine solche Verpflichtung ließe sich auch nicht mit der Etathoheit des Parlaments vereinbaren, da sie letztlich auf eine umfassende gerichtliche Überprüfung eines jeden aufgabenbezogenen Einzelpostens hinausliefe. Jeder Haushaltsplan enthält indes ein differenziertes Gefüge von Einnahmen- und Ausgabenposten, das sich aufgrund bestimmter Prioritätssetzungen und Abwägungsentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers als das Ergebnis einer politischen Gesamtscheidung darstellt. Diese Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers würde beschädigt, wenn einzelne Ausgabenansätze aus diesem Gefüge herausgebrochen und isoliert auf vorhandenes Einsparpotenzial untersucht würden (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [340]). Der Verfassungsgerichtshof ist insbesondere nicht dazu berufen, dem Haushaltsgesetzgeber eine mit einer derartigen Kontrolle zumindest mittelbar verbundene Ausgaben- und Aufgabenbeschränkung aufzuerlegen, die die Verfassung, wie hier, nicht ausdrücklich vorsieht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2006 – 2 BvR 2194/99 –, BVerfGE 115, 97 [115]; Meickmann, NVwZ 2022, 106 [110]).

- 114 ee) Was die Aufnahme neuer Schulden bei in früheren Haushaltsjahren aufgebauten Rücklagen anbelangt, ist mit Blick auf das Erfordernis der Notwendigkeit der Kreditaufnahme zu differenzieren. Einerseits gründen bestehende Rücklagen auf Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers aus früheren (abgeschlossenen) Haushaltsjahren, die ihrerseits nicht den Voraussetzungen des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV unterworfen waren. Entscheidungen früherer Haushaltsgesetzgeber schränken indes die Handlungsfähigkeit späterer Gesetzgeber nicht über das hinaus ein, was ohnehin aus der Bindung an die konkreten verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kreditaufnahme folgt (vgl. allg. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [340]). Andererseits begründet der den Haushaltsgesetzgeber bindende Verfassungsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit die Verpflichtung des Staates, das Finanzgebaren an wirtschaftlichen Prinzipien auszurichten, also die zur Verwirklichung eines Ziels verfügbaren knappen Mittel so zweckmäßig wie möglich und damit ökonomisch einzusetzen (VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [403]).

Ökonomisch handelt, wer entweder einen bestimmten Ertrag mit geringstmöglichen Mitteln erzielt (Sparsamkeits- oder Minimalprinzip) oder mit den gegebenen Mitteln einen größtmöglichen Ertrag erreicht (Ergiebigkeits- oder Maximalprinzip, dazu auch VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [403]; Butzer, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], BeckOK GG, Art. 114 Rn. 14 [November 2021]; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 87; Gumboldt, NVwZ 2005, 36 [42]). Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind nicht erst bei der Ausführung, sondern schon bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [403]).

- 115 Vor diesem Hintergrund ist eine Kreditaufnahme in dem Umfang nachrangig gegenüber Finanzierungsbeiträgen, die durch die rechtlich mögliche und zumutbare haushaltsmäßige Auflösung bestehender Rücklagen realisiert werden können. Eine solche Auflösung kommt im Grundsatz bei nicht zweckgebundenen (allgemeinen) Rücklagen in Betracht. Will der Gesetzgeber solche Rücklagen demgegenüber nicht zur Reduzierung einer notsituationsbezogenen Kreditaufnahme einsetzen, hat er substantiell zu begründen, weshalb er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht. Je naheliegender diese Möglichkeit ist, desto mehr gilt das (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 288). Insoweit steht ihm ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der vom Verfassungsgerichtshof nur darauf hin überprüft werden kann, ob der Rücklagenbedarf ersichtlich nicht besteht oder in keinem vernünftigen Verhältnis zu der Höhe der neu aufgenommenen Kredite steht.
- 116 Von vornherein nicht zumutbar in diesem Sinne ist demgegenüber die zwingende Auflösung zweckgebundener Rücklagen. Bei ihnen steht schon die Zweckbindung für längerfristige und regelmäßig gesetzlich festgeschriebene Ausgaben einer verpflichtenden Auflösung grundsätzlich entgegen. Außerdem müssten im Fall der Rücklagenauflösung die einen bestimmten Zweck (verpflichtend) zugeordneten Ausgaben mit anderen Mitteln gedeckt werden (dazu Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020, S. 22).

- 117 2. Den vorstehend dargelegten formellen und materiellen Anforderungen genügt das Zweite NHHG 2020 überwiegend. Nicht mit Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV in Einklang steht allerdings die notsituationsbezogene Kreditaufnahme zur Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen bis zu einem Betrag von 122,3 Mio. Euro sowie zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro.
- 118 a) Die formellen Voraussetzungen des Art. 117 Abs. 1 LV sind erfüllt.
- 119 aa) Der Gesetzgeber hat im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Gründe der Abweichung von der Grundregel des Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV hinreichend dargelegt und deutlich gemacht, warum aus seiner Sicht die Aufnahme von Krediten zur Krisenbekämpfung notwendig ist. Im Gesetzentwurf der Landesregierung wird im Rahmen der allgemeinen Begründung zum Zweiten NHHG 2020 (LT-Drucks. 17/12720, S. 16 ff.) zunächst ausgeführt, dass die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Ersten NHHG 2020 drohende, exponentiell wachsende Ausbreitung der Pandemie durch staatliches Handeln sowie die Einhaltung und Umsetzung der zum Schutz der rheinland-pfälzischen Bevölkerung getroffenen Maßnahmen weitgehend habe eingedämmt werden können. Gleichwohl müsse die Eindämmung der Corona-Pandemie weitergeführt werden. Dafür sei es erforderlich, für ansteigende Infektionszahlen Ressourcen für Gegenmaßnahmen vorzuhalten und im Gesundheitswesen erkannte Bedarfe zu sichern und abzudecken. Zugleich befinde sich die deutsche Wirtschaft aufgrund der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Verwerfungen in der tiefsten Rezession der Nachkriegszeit. Zur Unterstützung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft seien flankierend zum Konjunkturprogramm des Bundes auch Landesmaßnahmen erforderlich. Weiterhin müssten staatliche Leistungen der Daseinsvorsorge aufgrund der Pandemie angepasst und – um die Handlungsfähigkeit aller staatlicher Ebenen in der Krise sicherzustellen – die rheinland-pfälzischen Kommunen verstärkt unterstützt werden. Die entsprechenden Maßnahmen würden in einem Sondervermögen gebündelt und hierfür im Kernhaushalt entsprechende Zuführungen in Höhe von 1,0953 Mrd. Euro veranschlagt.

- 120 Konkret zu der Einfügung des § 2a in das LHG 2019/2020 (vgl. Art. 1 Nr. 3 Zweites NHHG 2020) wird insbesondere die Notwendigkeit wirtschaftlicher Unterstützungsmaßnahmen hervorgehoben. Bereits das Erste NHHG 2020 habe mit Blick auf die Corona-Pandemie das Bestehen einer Naturkatastrophe festgestellt; nunmehr werde die mit der Corona-Pandemie verbundene Wirtschaftskrise als notsituationsbegründend und damit als andere außergewöhnliche Notsituation mit aufgenommen.
- 121 Dass die Corona-Pandemie die deutsche Volkswirtschaft in die tiefste Rezession der Nachkriegsgeschichte gestürzt habe, werde durch Schätzungen der Bundesregierung sowie Prognosen unter anderem der Bundesbank sowie verschiedener Wirtschaftsforschungsinstitute bestätigt. Das zeitweise Verbot bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten, der Ausfall von Arbeitskräften und die Störung von Lieferketten habe zu einem Einbruch der Wertschöpfung in Deutschland geführt; der globale Charakter der Pandemie ziehe zudem einen starken Rückgang des Welthandels nach sich, der die exportorientierte deutsche Wirtschaft besonders hart treffe. Schwere Wirtschaftskrisen seien ausweislich der Gesetzesbegründung des verfassungsändernden Gesetzgebers ein Anwendungsfall der außergewöhnlichen Notsituation. Sie gefährdeten – zumal wenn sie durch außergewöhnliche Ereignisse ausgelöst würden – auch Unternehmen, die unter normalen Bedingungen wettbewerbsfähig seien, was wiederum das mittelfristige Produktionspotenzial der Volkswirtschaft beeinträchtigte.
- 122 In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion fänden in dieser außergewöhnlichen Lage daher auch entsprechende Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur breite Unterstützung. So fordere der Sachverständigenrat fiskalpolitische Maßnahmen, um einer lang anhaltenden Rezession entgegenzuwirken und die konjunkturelle Erholung zu unterstützen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung halte für einen Neustart der Wirtschaft ein Konjunkturprogramm für notwendig. Auch in Rheinland-Pfalz seien flankierend zum Konjunkturprogramm des Bundes Maßnahmen zur Unterstützung der heimischen Wirtschaft erforderlich, die im Einzelnen im Entwurf zum Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ erläutert würden. Zudem seien die Mittel im Wirtschaftsplan des Sondervermögens ausgewiesen. Auch sei der für die Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung erforderliche erhebliche vorübergehende Finanzbedarf gegeben. Die Pan-

demie erfordere umfassende und in ihrem Umfang in der jüngeren Vergangenheit beispiellose Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Eindämmung der Ansteckung; die damit einhergehende Wirtschaftskrise erfordere aufgrund der starken Rezession ebenso umfangreiche Maßnahmen. Mildere Mittel, mit denen die Corona-Pandemie und die Wirtschaftskrise unter Kontrolle gebracht werden könnten, seien nicht ersichtlich. Die erforderlichen Maßnahmen umfassten nach gegenwärtigem Kenntnisstand rund 1,928 Mrd. Euro an Landesmitteln. Der Betrag ergebe sich aus den im ersten Nachtragshaushalt pandemiebedingt bereitgestellten Mitteln (950 Mio. Euro) zuzüglich der geplanten Zuführung an das Sondervermögen (1,0953 Mrd. Euro); davon abzuziehen sei eine Absenkung der Globalmittel in Kapitel 20 02 Titelgruppe 71 (117 Mio. Euro). Nach Abzug der im Nachtragshaushalt bereits kompensierten Bedarfe und nichtstruktureller Ausgaben würden notsituationsbedingte Kredite in Höhe von rund 1,201 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. § 2a Abs. 2 LHG 2019/2020).

- 123 Aus diesen Erwägungen wird deutlich, dass der Gesetzgeber sich die Ausnahmesituation einer Kreditaufnahme als Abweichung von Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV vergegenwärtigt und plausibel begründet hat; die formell-verfahrensmäßige Voraussetzung des Art. 117 Abs. 1 Satz 3 LV ist damit erfüllt.
- 124 bb) Auch den weiteren (formellen) Vorgaben des Art. 117 Abs. 1 Satz 4 LV trägt das Zweite NHHG 2020 hinreichend Rechnung. Nach § 2a Abs. 3 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020 sind die nach § 2a Abs. 2 tatsächlich in Anspruch genommenen notsituationsbezogenen Kredite ab dem Haushaltsjahr 2024 zu tilgen. Im Haushaltsjahr 2024 beträgt die Tilgung 4 Prozent der in Anspruch genommenen Kredite. Die zu veranschlagende jährliche Tilgung ab dem Haushaltsjahr 2025 beträgt bei positiver Konjunkturkomponente 6 Prozent, bei negativer Konjunkturkomponente 4 Prozent der in Anspruch genommenen Kredite.
- 125 In der Gesetzesbegründung ist erläuternd ausgeführt, die Tilgung der tatsächlich in Anspruch genommenen Kredite sei ab dem Haushaltsjahr 2024 vorgesehen, da die aus der Corona-Pandemie resultierenden wirtschaftlichen Verwerfungen voraussichtlich einige Zeit andauern würden. Durch die variable Tilgung werde der Vorgabe des Art. 117 Abs. 1 Satz 4 LV Rechnung getragen, eine konjunkturgerechte Tilgung vorzu-

sehen. Zum Einstieg in die Tilgung im Jahr 2024 sei der niedrigere Tilgungssatz vorgesehen, damit die Belastung durch die Tilgung nicht sprunghaft steige. Die Tilgungssätze bezögen sich auf den ursprünglichen Gesamtbetrag der tatsächlich in Anspruch genommenen Kredite: Bei einer im Zeitablauf ausgewogenen konjunkturellen Entwicklung erfolge die Tilgung daher innerhalb von 20 Jahren. Dafür, dass der derart festgelegte Tilgungsplan verfassungsrechtlich zu beanstanden und insbesondere der Rückzahlungszeitraum übermäßig gestreckt wäre, ist weder etwas dargetan noch sonst ersichtlich (vgl. zum entspr. weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 22; Schmidt, JZ 2021, 382 [385]).

- 126 b) Die für die notsituationsbezogene Kreditaufnahme maßgebliche Bestimmung des § 2a LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020 ist in materieller Hinsicht überwiegend mit Art. 117 Abs. 1 LV vereinbar. Allerdings sind die kreditfinanzierten Landesmittel, soweit sie dem Sondervermögen zur Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen bis zu einem Betrag von 122,3 Mio. Euro sowie zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro zugeführt werden sollen (vgl. § 2 Abs. 2 Nrn. 1 und 7 CSVG), mit den Vorgaben der Schuldenbremse nicht in Einklang zu bringen.
- 127 aa) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin stellt sich die seit etwa zwei Jahren grassierende Corona-Pandemie sowohl als Naturkatastrophe wie auch als eine außergewöhnliche Notsituation dar, die sich der staatlichen Kontrolle entzieht. Es hat sich seit März des Jahres 2020 gezeigt, dass die Ausbreitung der Pandemie auch mit zum Teil durchgreifenden und grundrechtssensiblen staatlichen Maßnahmen nicht vollständig zurückgedrängt werden kann. Der Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung führt im Rahmen des von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 genannten Merkmals der Naturkatastrophe ausdrücklich auch Massenerkrankungen auf (vgl. LT-Drucks. 15/4966, S. 6; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 18; vgl. zu Art. 35 GG auch v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 35 Rn. 70). Das durch Viren ausgelöste Krankheitsauf-

kommen, das von der Weltgesundheitsorganisation am 11. März 2020 als „gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ und Pandemie eingestuft wurde, stellt sich zunächst als Gesundheitskrise dar, da es zu einer massiven Belastung des Gesundheitswesens geführt hat und auch die Gefahr einer Überbelastung insbesondere der Intensivstationen der Krankenhäuser nicht generell ausgeschlossen werden konnte und kann (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20 –, NVwZ 2022, 139 [140 Rn. 77 f.]). Da nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auch unmittelbar drohende Gefahrenzustände dem Begriff der Naturkatastrophe unterfallen, kommt es weder darauf an, welche quantitative Schwelle für die Annahme einer Massenerkrankung erreicht sein muss noch ob im Zeitpunkt der Kreditaufnahme bereits eine Schädigung von erheblichem Ausmaß eingetreten war. Mit Blick auf das Pandemiegeschehen ist das Merkmal der Naturkatastrophe daher vorliegend erfüllt (vgl. dazu auch Katz, DÖV 2021, 670; Henneke, DVBl. 2020, 725 [727 f.]).

- 128 Darüber hinaus hat der Haushaltsgesetzgeber mit dem Zweiten NHHG 2020 (§ 2a Abs. 1 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020) zutreffend das Vorliegen auch einer außergewöhnlichen Notsituation festgestellt. Nahezu zeitgleich mit Beginn der Gesundheitskrise im März 2020 hat sich eine schwere weltweite Wirtschaftskrise entwickelt. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive stellt sich die Corona-Pandemie noch komplexer dar als die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009, die vom verfassungsändernden Gesetzgeber als klassischer Anwendungsfall der außergewöhnlichen Notsituation angesehen wurde (LT-Drucks. 15/4966, S. 6). Während die Finanzkrise in erster Linie durch einen sog. Nachfrageschock infolge des Einbruchs sowohl der Konsumausgaben als auch der privaten Investitionen geprägt war, lag bei der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise neben dem Nachfrageschock gleichzeitig ein Angebotsschock vor, der durch Produktionsausfälle und Störungen in den weltweiten Wertschöpfungsketten ausgelöst wurde (vgl. nur Bofinger/Dullien/Felbermayr/Fuest/Hüther/Südekum/Weder di Mauro, Wirtschaftsdienst 2020, 259 [261]). Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, im Wege des Erst-Recht-Schlusses auch bei der mit der Corona-Pandemie verbundenen Wirtschaftskrise von einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV auszugehen.

- 129 bb) Die Corona-Pandemie hat einen erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf des Landes zur Folge. Die Einschätzung in der Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drucks. 17/12720, S. 22), wonach die Pandemie als auch die damit verbundene Wirtschaftskrise umfassende, in ihrem Umfang in der jüngeren Vergangenheit beispiellose Maßnahmen erfordere, ist mit Blick auf die naturgemäß bestehende Ungewissheit über die tatsächliche Eignung einer Maßnahme zur Überwindung der Ausnahmesituation verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 130 Die Kreditaufnahme in Höhe der Zuführungen an das Sondervermögen verstößt nicht deshalb gegen Art. 117 Abs. 1 LV, weil sie in zeitlicher Hinsicht über das erforderliche Maß hinausginge bzw. ihr der zeitliche Bezugspunkt fehlte. Mit Blick auf das Zweite NHHG 2020 kann insbesondere nicht davon ausgegangen werden, dass nur für das Jahr 2020 das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation durch den Haushaltsgesetzgeber festgestellt worden wäre, die Kreditaufnahme aber einen Zeitraum bis Ende des Jahres 2023 umfasste. Richtigerweise beschränkt sich die Feststellung in § 2a Abs. 1 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020 nicht allein auf das Jahr 2020. Der Gesetzgeber ist vielmehr davon ausgegangen, dass sich die Notsituation auch auf die Jahre 2021 bis 2023 und damit auf einen mehrjährigen Zeitraum erstreckt. Zwar erfolgt die Feststellung gemäß § 2a Abs. 1 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020 im Haushaltsgesetz und damit in einem auf das Haushaltsjahr 2020 beschränkten Zeitgesetz. Allein dieser formelle Umstand stellt aber nicht den maßgeblichen Bezugspunkt für die zeitliche Reichweite der festgestellten Notsituation dar, zumal Notsituation und Haushaltsjahr regelmäßig nicht deckungsgleich sein werden. Vielmehr wird in der Gesetzesbegründung zum Zweiten NHHG 2020 vom 19. August 2020 ausgeführt, die einzelnen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie würden im CSVG erläutert. In der Gesetzesbegründung zum CSVG vom 18. August 2020 (LT-Druck. 17/12717, S. 7 f.) wiederum heißt es ausdrücklich: „Die nunmehr in einer zweiten Phase vorgesehenen, maßgeblich der nachhaltigen Folgenbewältigung der Corona-Pandemie dienenden Maßnahmen werden mit diesem Gesetz finanziell unterlegt und möglich gemacht. Entsprechend dem erwarteten weiteren Krisenverlauf werden diese im Wesentlichen die Jahre 2020 bis 2022 betreffen sowie nachrangig noch Wirkungen im Jahr 2023 entfalten.“ Mit Blick auf die konkreten Maßnahmen wird sodann weiter ausgeführt (LT-Druck. 17/12717, S. 12): „Gerade vor dem Hintergrund, dass die pandemischen Auswirkungen nicht auf

das Haushaltsjahr 2020 begrenzt werden können, sondern auch die Entwicklung in den nächsten Jahren massiv beeinflussen werden, wird durch das Sondervermögen für alle betroffenen Bereiche ein Höchstmaß an Planbarkeit und Verlässlichkeit geschaffen. Um die parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen dauerhaft sicherzustellen, wird das Sondervermögen zeitlich befristet und inhaltlich auf Maßnahmenbereiche, die nach Art und Umfang abschließend beschrieben sind, begrenzt.“ Diese Ausführungen verdeutlichen, dass der Gesetzgeber von einer mehrere Haushaltsjahre umfassenden außergewöhnlichen Notsituation ausgegangen ist.

- 131 Der im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 bezifferte Finanz- und Kreditbedarf insbesondere für das Corona-Sondervermögen ist erheblich. Auch hinsichtlich der Erheblichkeit des Finanzbedarfs im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV besteht ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers. Mit Blick auf den vom Haushaltsgesetzgeber prognostizierten Gesamtbedarf von mehr als einer Milliarde Euro kann namentlich nicht von einer bloß geringfügigen Kreditaufnahme ausgegangen werden.
- 132 cc) Art. 117 Abs. 1 LV steht auch nicht der kreditfinanzierten Bildung des Corona-Sondervermögens entgegen.
- 133 (1) Mit Blick auf kreditfinanzierte überjährige Sondervermögen (wie auch für kreditfinanzierte Rücklagen in anderer Form) wird die Auffassung vertreten, der für die Kreditaufnahme erforderliche Kausalzusammenhang zwischen der Notsituation, dem Entstehen eines erhöhten Finanzbedarfs und der deshalb für den Haushaltsausgleich erforderlichen Kreditaufnahme sei nicht gegeben, wenn die Höhe der Kreditmittel auch für mögliche zukünftige Ausgaben bemessen werde, bei denen gegenwärtig noch nicht feststehen könne, ob sie in folgenden Haushaltsjahren überhaupt entstünden beziehungsweise dann auf die Notlage zurückzuführen seien (so Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020, S. 27 ff.). Ein solches Verständnis engte den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers indes über Gebühr ein. Sondervermögen werden in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV explizit erwähnt; sie werden damit von der Verfassung vorausgesetzt und anerkannt (Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 13). Eine andere Bewertung ist auch nicht mit Blick auf Art. 117 Abs. 1 LV angezeigt. Wenn die

Bildung eines Sondervermögens bereits in Zeiten ohne Kreditaufnahme im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV zur mittel- oder längerfristigen Verfolgung bestimmter Zwecke zulässig ist, besteht kein Grund, warum dies in einer verfassungsrechtlich besonders hervorgehobenen, sogar zu Abweichungen von der Schuldenbremse des Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV berechtigenden Notlage unzulässig sein sollte. Vielmehr kommt dem Haushaltsgesetzgeber auch insoweit ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Der Unterschied zwischen einer jährlichen Neufestsetzung der Kreditemächtigung im Haushalt und einer überjährigen Finanzierung durch ein Sondervermögen besteht in dem Umstand, dass sich die Prognose des Haushaltsgesetzgebers auf unterschiedlich lange Zeiträume bezieht. Die anzustellende Prognose kann sich dabei sowohl für das laufende Haushaltsjahr als auch für einen überjährigen Zeitraum als zutreffend oder – zumal in Fällen krisenbedingter Unsicherheiten und Unwägbarkeiten – unzutreffend erweisen. Ein struktureller Unterschied derart, dass es im Falle eines kreditfinanzierten überjährigen Sondervermögens bereits am dargestellten Veranlassungszusammenhang fehlte, besteht dagegen nicht (zum Ganzen auch Iwers, Kreditaufnahme in Notlagen, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, 2020, S. 37 f.). Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Verfassung die Aufstellung des Haushaltsplans gemäß Art. 116 Abs. 2 Satz 1 LV auch für mehrere Jahre zulässt; eine Einschränkung auf zwei Haushaltsjahre erfolgt erst auf Ebene des Haushaltssatzgesetzes – HGrG – (§ 9 Abs. 1 HGrG). In diesem Fall wäre auch bei einem Notlagen-Haushalt eine Prognose des Kreditbedarfs für mehrere Haushaltsjahre vorzunehmen.

- 134 (2) Eine andere Beurteilung rechtfertigt sich auch nicht mit Blick auf das in dem Gemeinwohlprinzip wurzelnde Wirtschaftlichkeitsgebot (dazu VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [342]). Vielmehr steht dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl fordert, ein Gestaltungsspielraum zu, dessen Ausfüllung verfassungsgerichtlich – entsprechend dem jeweiligen Regelungsgegenstand – nur in beschränktem Umfang nachgeprüft werden kann (VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [342]). Der Gesetzgeber darf insbesondere danach differenzieren, ob sich mit der „vorzeitigen“ Aufnahme der Kreditmittel und ihrer gleichzeitigen Zuführung an ein Sondervermögen bestimmte (gewichtige) Vorteile verbinden, die diese Kosten rechtfertigen können. Diese Vorteile liegen in der vom Haushaltsgesetzgeber erwarteten effektiven Überwindung der durch

die Corona-Pandemie hervorgerufenen außergewöhnlichen Notsituation. Eine Haushaltsführung, die sich für den Fall der Verschärfung einer Krisensituation gewisse Spielräume offenhält, ist jedenfalls dann mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht zu beanstanden, wenn einerseits nicht nur die entfernte und abstrakte Möglichkeit einer Krise besteht, sondern diese vielmehr bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht und sich mithin als hinreichend konkret darstellt. Andererseits müssen sich Prognosen über den Verlauf der Krise als schwierig erweisen. Beide Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Im Zeitpunkt der kreditfinanzierten Rücklagenbildung durch Gesetz – am 23. September 2020 – bestanden erhebliche Unsicherheiten mit Blick auf den Verlauf der Krise in medizinischer (epidemiologischer) wie in wirtschaftlicher Hinsicht. Diese Volatilität ist bis heute nicht vollständig überwunden. Zugleich haben sich Prognosen über den Verlauf der Krise wie auch über Inhalt und Umfang und die Erforderlichkeit staatlicher (Hilfs-)Maßnahmen als schwierig erwiesen. Dies zeigt sich bereits an der unterschiedlichen Ausgestaltung der finanziellen Hilfsmaßnahmen. Die meisten Bundesländer haben Sondervermögen zur Finanzierung von staatlichen Hilfsmaßnahmen in der Corona-Pandemie eingerichtet – mitunter erst Ende des Jahres 2021. Die übrigen Bundesländer finanzieren die Corona-Hilfsmaßnahmen derzeit aus dem Kernhaushalt. Auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Sondervermögen bestehen beträchtliche Unterschiede. Teilweise bündeln die Länder die gesamten finanziellen Mittel zur Krisenbewältigung ausschließlich in dem jeweils errichteten Sondervermögen, teilweise wurde – wie auch in Rheinland-Pfalz – ein „Mischsystem“ etabliert, bei dem Mittel sowohl aus dem Kernhaushalt wie auch aus dem Sondervermögen eingesetzt werden. Große Abweichungen und Unterschiede bestehen darüber hinaus bei den Volumina der Sondervermögen. Während Nordrhein-Westfalen in seinem Sondervermögen Mittel bis zu einer Höhe von 25 Mrd. Euro bereitstellt (vgl. § 2 Abs. 2 NRW-Rettungsschirmgesetz), bewegen sich die Mittelzuführungen bei den „kleineren“ Sondervermögen – so auch in Rheinland-Pfalz – im Bereich um 1 Mrd. Euro.

- 135 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, wonach das Wirtschaftlichkeitsgebot Maßgaben auch für die Kreditemächtigung und Kreditaufnahme der öffentlichen Hand sowie die Verwendung von Kreditmitteln enthalte (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 –, juris Rn. 82; ferner auch VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – VerfGH 6/02 –, juris Rn. 48; Urteil vom 24. April 2007 – VerfGH

9/06 –, juris Rn. 68). Diese zur investitionsbezogenen Kreditobergrenze ergangene Rechtsprechung ist bereits mit Blick auf die tatsächlichen Verhältnisse nicht auf das vorliegende Verfahren übertragbar.

- 136 (3) Im Unterschied zu der vom Hessischen Staatsgerichtshof zu Art. 141 der Hessischen Verfassung vertretenen Auffassung lässt sich Art. 117 LV zudem nicht entnehmen, dass über die Annahme einer Notlage im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden müsste (so StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 272). Ungeachtet der Frage, wie der Begriff der „kurzfristigen Abstände“ operationalisierbar zu machen wäre, bietet schon der Wortlaut des Art. 117 Abs. 1 LV keinen Anhaltspunkt für die Annahme, dass eine wiederholende Bewilligung der Kreditaufnahme oder eine erneute Feststellung des Bestehens einer Naturkatastrophe oder Notsituation und des hieraus resultierenden erheblichen Finanzbedarfs erforderlich ist. Auch aus der Zwecksetzung der Neuregelung des Art. 117 LV lässt sich ein verfassungsrechtliches Gebot, über das Bestehen einer Ausnahmesituation im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV in regelmäßigen kurzfristigen Abständen neu zu entscheiden, nicht entnehmen. Zwar liegt Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV der Gedanke einer möglichst effektiven Eindämmung der staatlichen Kreditaufnahme zugrunde (vgl. auch LT-Drucks. 15/4966, S. 5). Jedoch ist erklärtes Ziel der Ausnahmebestimmung des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV, die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisenzeiten ungeschmälert aufrechtzuerhalten (LT-Drucks. 15/4966, S. 6; vgl. entsprechend zu Art. 109 GG Heun, in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 43). Hiermit ließe sich die Pflicht des Gesetzgebers, über die Annahme einer Notlage in kurzfristigen Abständen jeweils neu zu entscheiden, kaum vereinbaren.
- 137 dd) Der Haushaltsgesetzgeber war vorliegend von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, vor der notsituationsbezogenen Kreditaufnahme bestehende Rücklagen aufzulösen. Seine Entscheidung, die gemäß § 10 Abs. 4 LHG 2019/2020 der Absicherung der Zahlungen nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz, der Vermeidung von Nettokreditaufnahme und zur Schuldentilgung dienende Haushaltssicherungsrücklage in Höhe von 1,05 Mrd. Euro in ihrem Bestand weiterhin vorzuhalten, hat der Gesetzgeber damit begründet, es seien schon jetzt erhebliche Risiken für den Haushaltsvollzug in

den nächsten Jahren absehbar. So stelle sich etwa als ungewiss dar, wie schnell die Erholung von der coronabedingten Wirtschaftskrise eintrete und welche zusätzlichen Anforderungen an staatliches Handeln in künftigen Jahren bei Auslaufen der Corona-Krise noch entstünden. Zudem könnte die Verstetigungswirkung der Stabilisierungsrechnung zugunsten der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich den Landeshaushalt belasten (vgl. LT-Drucks. 17/12720, S. 18 f.). Diese Ausführungen belegen, dass sich der Gesetzgeber vor der Kreditaufnahme mit der Auflösung der Haushaltssicherungsrücklage auseinandergesetzt und in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise dargelegt hat, warum er hiervon keinen Gebrauch gemacht hat. Die dargelegten Gründe sind plausibel und insbesondere in Hinblick auf zukünftig notwendige Zahlungen nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz tragfähig (vgl. auch VerFGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19 u.a. –, AS 48, 55 [94]). Es ist daher nicht zu erkennen, dass der Rücklagenbedarf ersichtlich nicht bestünde oder die Haushaltssicherungsrücklage außer Verhältnis zu der Höhe der neu aufgenommenen Kredite stünde.

- 138 Was das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes“ anbelangt, welches Ende des Jahres 2019 einen Bestand von etwa 537 Mio. Euro aufwies, ist dessen Auflösung weder erfolgt noch lässt die Gesetzesbegründung eine diesbezügliche Prüfung seitens des Haushaltsgesetzgebers erkennen. Allerdings handelt es sich hierbei um eine zweckgebundene Rücklage, die ausschließlich zur Entlastung von Versorgungsausgaben zu verwenden ist (vgl. auch 2 Abs. 1, § 3 Abs. 2 Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 18. August 2015, GVBl. S. 196). Da im Falle ihrer Auflösung die Versorgungsausgaben mit anderen Mitteln gedeckt werden müssten, steht ihre weitere Vorhaltung der Kreditaufnahme nicht entgegen (vgl. auch Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020, S. 22; a.A. Schmidt, JZ 2021, 382 [386]).
- 139 ee) Die Kreditaufnahme als solche wie auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Einzelmaßnahmen müssen auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein (StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 269). Dieser von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV geforderte Veranlassungszusammenhang zwischen der außerge-

wöhnlichen Notsituation und einzelnen Ausgaben des Sondervermögens ist vorliegend überwiegend gegeben. Die in § 2 Abs. 2 Nrn. 2 bis 6 und 8 bis 10 CSVG hinreichend bestimmt umschriebenen Maßnahmen aus den Bereichen Medizin, Bildung, Wirtschaft und Kommunalfinanzen weisen einen teils unmittelbaren, teils einen finalen und damit hinreichenden Veranlassungszusammenhang zu der Corona-Pandemie auf. Demgegenüber fehlt es den in § 2 Abs. 2 Nrn. 1 und 7 CSVG genannten Maßnahmen in den Bereichen Breitbandkapazität und digitale Infrastrukturen sowie Unternehmenshilfen im Bereich Umwelt und erneuerbare Energien an dem erforderlichen kausalen Pandemiebezug.

140 (1) Zu § 2 Abs. 2 Nr. 2 CSVG (Kofinanzierung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“ des Bundes bis zu einem Betrag von 65 Mio. Euro) ist in der Gesetzesbegründung ausgeführt, die von Bundesseite für das Land vorgesehenen Mittel in Höhe von 150 Mio. Euro für Zwecke einer moderneren und besseren investiven Ausstattung der Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz würden durch die erforderlichen Kofinanzierungsmittel des Landes in Höhe von 65 Mio. Euro ergänzt. Als Förderschwerpunkte sind unter anderem die Bereiche moderne Notfallkapazitäten, bessere digitale Infrastrukturen, IT- und Cybersicherheit sowie die Stärkung regionaler Versorgungsstrukturen benannt (LT-Drucks. 17/12717, S. 8 f.). Die mit den Maßnahmen angesprochene Patientenversorgung in Krankenhäusern spielt für die Bewältigung der Corona-Pandemie eine hervorgehobene Rolle; damit weisen die Maßnahmen einen unmittelbaren Bezug zur Notsituation auf.

141 (2) Ebenso wie § 2 Abs. 2 Nr. 2 CSVG spricht auch § 2 Abs. 2 Nr. 3 CSVG (Pandemievorsorge im Gesundheitswesen bis zu einem Betrag von 160 Mio. Euro) die medizinische Versorgung in der Pandemie an. Hierzu wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, durch die bereitgestellten Mittel könnten im Bedarfsfall weitere Beschaffungen, insbesondere an medizinischer und persönlicher Schutzausrüstung, vorgenommen und somit die pandemiebedingte Handlungsfähigkeit abgesichert werden (LT-Drucks. 17/12717, S. 9).

142 (3) Das Gesundheitswesen ist auch von § 2 Abs. 2 Nr. 8 CSVG (Stärkung der Universitätsmedizin bis zu einem Betrag von 45 Mio. Euro) betroffen. Die vorgesehenen Mit-

tel sollen nach der Gesetzesbegründung zum einen coronabedingte zusätzliche Investitionsbedarfe (unter anderem in den Bereichen Infektionsschutz, Diagnostik, Telemedizin) decken und weisen insoweit ebenfalls einen unmittelbaren zeitlichen und inhaltlichen Bezug zu der Pandemie auf. Zum anderen soll aus Mitteln des Corona-Sondervermögens ein ausreichender Mediziner-Nachwuchs durch Kapazitätserweiterung im Medizinstudium gesichert und die Reform zur Mediziner-Ausbildung umgesetzt werden (LT-Drucks. 17/12717, S. 10 f.). Obwohl die vollständige Umsetzung dieser Maßnahmen einen größeren zeitlichen Horizont betrifft, ist ihnen der Pandemiebezug nicht abzuspreehen, zumal während der Corona-Pandemie wiederholt auch bereits in Ausbildung befindliches Medizinpersonal eingesetzt worden ist.

- 143 (4) Die von dem Corona-Sondervermögen benannten Maßnahmen im Bildungsbereich weisen ebenfalls einen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie auf. Zu § 2 Abs. 2 Nr. 6 CSVG (Kompensation pandemiebedingter Abwesenheiten von Lehrkräften im regulären Schulbetrieb bis zu einem Betrag von 25 Mio. Euro) wird ausgeführt, zusammen mit den bereits im ersten Nachtragshaushalt vorgesehenen Mitteln könnten pandemiebedingte Vakanzen geschlossen und zwischen 600 und 700 Vollzeitkräfte finanziert werden (LT-Drucks. 17/12717, S. 10). Der Pandemiebezug ergibt sich dabei sowohl in zeitlicher (Schuljahr 2020/2021) wie inhaltlicher Hinsicht (pandemiebedingte Abwesenheiten).
- 144 (5) § 2 Abs. 2 Nr. 9 CSVG (Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro) betrifft weitere Maßnahmen im Bildungsbereich. Durch sie soll der digitale Wandel an den Hochschulen weiter vorangetrieben und der Ausbau digitaler Lernformate und Infrastrukturen zur Sicherstellung der Lehre unterstützt werden. Erforderlich sei dies nicht zuletzt, um den Studierenden die Aufnahme, die Fortführung und den Abschluss ihres Studiums zu ermöglichen (LT-Drucks. 17/12717, S. 11). Auch mit dieser Gesetzesbegründung ist ein Bezug zur Corona-Pandemie plausibel hergestellt.
- 145 (6) Dass sich die Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht auf die Bereiche Medizin und Bildung beschränken, sondern auch auf andere Bereiche ausstrahlen, wird stellvertretend an § 2 Abs. 2 Nr. 5 CSVG (Kofinanzierung der bundeseitigen Unterstützung des Öffentlichen Personennahverkehrs [ÖPNV] bis zu einem Betrag von 75 Mio.

Euro) deutlich. Der signifikante Rückgang der Fahrgastzahlen und die daraus resultierenden stark verringerten Fahrgeldeinnahmen sind ebenfalls eine Folge der Pandemie. Durch die Kofinanzierung von Landesseite sollen die Strukturen des öffentlichen Personennahverkehrs gesichert und dessen wesentliche Angebote aufrechterhalten werden (LT-Drucks. 17/12717, S. 9 f.).

- 146 (7) Die in § 2 Abs. 2 Nr. 4 CSVG (Stabilisierung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft bis zu einem Betrag von 250 Mio. Euro) benannten Maßnahmen umfassen einen relativ weiten Bereich und weisen zugleich ein hohes Volumen auf (knapp  $\frac{1}{4}$  des Sondervermögens). Dass indes auch die Wirtschaft von der Corona-Pandemie betroffen ist, liegt auf der Hand und bedarf seitens des Gesetzgebers keiner näheren Plausibilisierung. Was die Bestimmtheit von § 2 Abs. 2 Nr. 4 CSVG angeht, finden sich in der Gesetzesbegründung nähere Darlegungen zu der konkreten Mittelverwendung. So sind gezielte Förderungen in den Schwerpunktbereichen Fachkräftesicherung (unter anderem verbesserte Ausstattung von Werkstätten der Berufsschulen zur Stärkung des Digitalisierungspotenzials), Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (unter anderem Verstärkung und Ausweitung der bestehenden Landesförderprogramme), Digitalisierung und Transformation der Wirtschaft (unter anderem Ergänzung und Ausweitung der bisherigen Ansätze der Bereitstellung von Wagniskapital für Digitalisierungszwecke, Aufbau anwendungsorientierter Kompetenzen und Verbesserung des Wissenstransfers in die Wirtschaft), Tourismus (unter anderem Verbesserung des Tourismusmarketings und der Wettbewerbsfähigkeit, Stützung der Tourismusinfrastruktur) sowie übergreifende wirtschaftsfördernde Maßnahmen (unter anderem Standortkampagnen, Ausgleich von gestiegenen Kosten bei der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz infolge der Abwicklung verschiedener coronabedingter Bundes- und Landesprogramme) vorgesehen. Dass der Gesetzgeber durch diese Konkretisierung zugleich einzelne aus seiner Sicht besonders betroffene Bereich hervorgehoben und damit eine politische Wertentscheidung getroffen hat, ist mit Blick auf seinen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Im Übrigen unterliegt die konkrete Mittelverwendung im Einzelfall der Kontrolle durch den Rechnungshof des Landes. Auf diese Weise werden die vom CSVG eröffneten Spielräume auf der Ebene des Gesetzesvollzugs eingehengt und begrenzt

(vgl. zur Aufgabe des Rechnungshofs im Verhältnis zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle auch VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [371 f.]).

- 147 (8) Die von § 2 Abs. 2 Nr. 8 CSVG (Kofinanzierung zum pauschalen Ausgleich des Bundes für Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden bis zu einem Betrag von 253 Mio. Euro) vorgesehenen Maßnahmen weisen ebenfalls einen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie auf. Bereits aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich, welche konkreten Steuerausfälle der Kommunen kompensiert werden sollen. Darüber hinaus erfolgen in der Gesetzesbegründung weitere Klarstellungen in betragsmäßiger und zeitliche Hinsicht. Die einbrechenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer würden für das Jahr 2020 über das Sondervermögen im Umfang von 412 Mio. Euro kompensiert und von Land und Bund zu gleichen Teilen getragen. Für krisenbedingte Gewerbesteuer ausfälle im Jahr 2021 stünden zusätzlich 50 Mio. Euro aus Landesmitteln zur Verfügung. Das Geld solle die finanzielle Handlungsfähigkeit der für den größten Teil der öffentlichen Investitionen zuständigen Gemeinden stärken (LT-Drucks. 17/12717, S. 11). Dass nach der Begründung offenbar 256 Mio. statt 253 Mio. Euro (412 Mio./2 = 206 Mio. zuzüglich 50 Mio. = 256 Mio.) hätten bereitgestellt werden sollen, lässt den Veranlassungszusammenhang nicht entfallen.
- 148 (9) Demgegenüber fehlt den in § 2 Abs. 2 Nr. 1 CSVG (Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen bis zu einem Betrag von 122,3 Mio. Euro) umschriebenen Maßnahmen der nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV erforderliche Veranlassungszusammenhang.
- 149 Zwar liegt es auf der Hand, dass sich aus Anlass der Corona-Pandemie dringende Bedarfe zum Ausbau der digitalen Infrastruktur ergeben (vgl. insoweit zutreffend LT-Drucks. 17/12717, S. 8). Allerdings hat der Landesrechnungshof zutreffend darauf hingewiesen, dass im ursprünglichen Doppelhaushalt 2019/2020 ein Leertitel mit einer Verpflichtungsermächtigung von 85 Mio. Euro im Jahr 2019 und 565 Mio. Euro im Jahr 2020 als Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zum Breitbandausbau veranschlagt worden sei. Bereits bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2019/2020 im Jahr 2018 habe der Haushaltsgesetzgeber daher mit hohen Mittelbedarfen in den kommenden Jahren gerechnet. Im Haushaltsplan 2021 werde in

der Veranschlagung desselben Titels in der Erläuterung darauf verwiesen, dass die in den Jahren 2021 bis 2023 erforderlichen Haushaltsmittel im Sondervermögen veranschlagt seien. Dies lege nahe, dass mit den Mitteln des Sondervermögens Ausgaben abgedeckt worden seien, die auch ohne die außergewöhnliche Notsituation angestanden hätten. Vor diesem Hintergrund hätte es einer Darlegung in den Gesetzesmaterialien zum CSVG bedurft, wie sich die Mittelverwendung im Sondervermögen in Höhe von mehr als 122 Mio. Euro zu der für das Haushaltsjahr 2020 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 565 Mio. Euro verhält. Dies ist indes unterblieben. Aufgrund der vorstehenden Umstände ist es daher naheliegend, dass mit den im Sondervermögen veranschlagten Mitteln Ausgaben finanziert werden sollen, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant bzw. vorgesehen waren und deren Kreditfinanzierung über Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV damit nicht notwendig war (dazu allg. auch Schmidt, JZ 2021, 382 [384]; vgl. auch Gröpl, NJW 2020, 2523 [2525]).

- 150 (10) Ebenfalls nicht durch die Corona-Pandemie veranlasst im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV ist die in § 2 Abs. 2 Nr. 7 CSVG (konjunkturelle Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro) näher umschriebene Mittelverwendung. Ein zeitlich-inhaltlicher Zusammenhang ist nicht erkennbar. Die von dem Bundesverfassungsgericht aus dem Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit und dem Grundrecht auf Eigentum sowie aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, der in der Verfassung für Rheinland-Pfalz seine Entsprechung in Art. 69 LV findet (vgl. Held, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 69 Rn. 6; Schröder, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 69 Rn. 18), abgeleitete Verpflichtung des Staates zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, NJW 2021, 1723 [1731 ff.]) besteht im Gegenteil in zeitlicher und inhaltlicher Dimension unabhängig von der durch die Corona-Pandemie eingetretenen Notsituation. Das Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I, S. 2513) reagiert auf die vom Bundesgesetzgeber gesehene Notwendigkeit verstärkter Klimaschutzanstrengungen (vgl. BT-Drucks. 19/14337, S. 17) und greift unmittelbar die Ziele und Verpflichtungen aus dem am 4. November 2016 in Kraft getretenen Übereinkom-

men von Paris auf (vgl. BGBl. II, S. 1082). An diesen Zielen und (auch verfassungsrechtlichen) Verpflichtungen hat sich durch die Corona-Pandemie nichts geändert. Da die Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV nicht gestattet, gleichsam bei Gelegenheit mit dem Einsatz von Haushaltsmitteln vorrangig andere Ziele (Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes) als die Beseitigung der Folgen der festgestellten Notsituation (hier der Corona-Pandemie) zu verfolgen, ist der Einsatz der Mittel für den Klimaschutz im vorliegenden Zusammenhang damit unzulässig. Unabhängig davon mögen die Herausforderungen des Klimawandels zwar die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und die zu unternehmenden Anstrengungen groß sein. Dies allein rechtfertigt jedoch nicht, den Klimawandel zu einer im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV „außergewöhnlichen Notsituation“ zu erklären, da es sich insoweit nicht um ein plötzlich aufgetretenes Ereignis, sondern um eine lange absehbare Entwicklung handelt (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, NJW 2021, 1723 ff.), auf die der Haushaltsgesetzgeber sich einstellen kann und konnte (vgl. Schneider/Stüber, DÖV 2021, 836 [837 ff.]; Gröpl, NJW 2020, 2523 [2525]).

## II.

- 151 Die Schaffung des Corona-Sondervermögens durch das CSVG begegnet nur zu einem Teil – im selben Umfang wie das Zweite NHHG 2020 – verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 152 1. Die Vorgaben zur Schuldenbremse aus Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV sind insoweit durch die gesetzliche Errichtung des Sondervermögens verletzt, als im CSVG die Zuführung von Landesmitteln zur Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen bis zu einem Betrag von 122,3 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 CSVG) sowie zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 CSVG) geregelt ist.
- 153 a) Art. 117 LV bindet nicht nur den Haushaltsgesetzgeber, sondern auch den Gesetzgeber des CSVG. Aus dem in Art. 77 Abs. 2 LV normierten Rechtsstaatsprinzip, das

auch im Bereich des staatlichen Innenrechts Geltung beansprucht (vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 15. Juli 2003 – 2 BvF 6/98 –, BVerfGE 108, 169 [181]; Urteil vom 7. Mai 1998 – 2 BvR 1991/95 u.a. –, BVerfGE 98, 106 [119]), folgt das Gebot der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen. Danach sind Rechtsnormen so zu formulieren, dass die Normadressaten die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können. Welchen Anforderungen der Gesetzgeber hierbei unterliegt, richtet sich insbesondere auch nach der sachlichen Eigenart des Regelungsgegenstandes. Der Gesetzgeber ist gehalten, Normen so bestimmt und widerspruchsfrei zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Sachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [265]; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. September 1978 – 1 BvR 525/77 –, BVerfGE 49, 168 [181]; Beschluss vom 20. Oktober 1981 – 1 BvR 640/80 –, BVerfGE 58, 257 [277 f.]; Beschluss vom 24. November 1981 – 2 BvL 4/80 –, BVerfGE 59, 104 [114]). Dabei dürfen sich Regelungen nicht nur innerhalb eines Gesetzes, sondern auch mit Blick auf die Rechtsordnung insgesamt nicht widersprechen, um zu vermeiden, dass der Normadressat sich widersprüchlichen Verhaltensbefehlen ausgesetzt sieht (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 – 2 BvR 1991/95 u.a. –, BVerfGE 98, 106 [118]; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Abs. 3 Rn. 298).

- 154 b) Art. 117 LV betrifft zwar in erster Linie die Verabschiedung des Haushaltsplans und richtet sich damit an den Haushaltsgesetzgeber. Wegen der inhaltlichen Verzahnung von Zweitem NHHG 2020 und CSVG wie auch der ausdrücklichen Berücksichtigung der Zuführungen an das Corona-Sondervermögen bei der Bemessung der notstandsbedingten Kreditaufnahme (vgl. LT-Drucks. 17/12720, S. 22) ist vorliegend aber auch das CSVG an Art. 117 Abs. 1 LV zu messen. Das Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ regelt die Einrichtung, Ausstattung und Bewirtschaftung des Sondervermögens und steuert damit die Verwendung der Mittel des Landeshaushalts über mehrere Haushaltsperioden hinweg. Es hat damit unmittelbare Auswirkungen auf den Haushaltsplan. So bestimmt § 5 Abs. 1 Satz 1 CSVG, dass die Finanzierung des Sondervermögens durch die Zuführung von Mitteln in Höhe von 1,0953 Mrd. Euro aus dem Landeshaushalt (sowie aus sonstigen, zweckgebundenen Mitteln des Bundes und gegebenenfalls weiterer Dritter) erfolgt. Dementsprechend rechnet der Gesetzesentwurf zum Zweiten NHHG

2020 ausweislich der beigegebenen Begründung „die Zuführung an das Sondervermögen von rund 1,095 Mrd. EUR“ bei der Veranschlagung der notsituationsbedingten Kredite auch in voller Höhe mit ein (vgl. LT-Drucks. 17/12720, S. 22). Schließlich nimmt das CSVG selbst ausdrücklich auf Art. 117 LV Bezug, indem es bestimmt, dass der nach Auflösung des Sondervermögens vorhandene Bestand zur Tilgung von Krediten einzusetzen ist, die aufgrund der durch die Corona-Pandemie entstandenen außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV aufgenommen wurden, vgl. § 8 Abs. 2 Satz 4 CSVG.

- 155 Vor diesem Hintergrund erweist sich § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 7 CSVG mangels Veranlassungszusammenhangs als unvereinbar mit Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV. Wie oben ausgeführt, drängt es sich auf, dass mit den im Sondervermögen veranschlagten Mitteln zur Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen Ausgaben finanziert werden sollen, die bereits in dem ursprünglichen, vor Eintritt der Notsituation im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV beschlossenen Haushalt eingeplant bzw. vorgesehen waren. Zudem sollen mit den Unternehmenshilfen im Bereich Umwelt und erneuerbare Energien vorrangig Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes und damit andere Ziele als die Beseitigung der Folgen der Corona-Pandemie verfolgt werden.
- 156 2. Das die Errichtung und Bewirtschaftung des Corona-Sondervermögens regelnde CSVG verstößt demgegenüber nicht gegen das Budgetrecht des Parlaments und die hiermit in engem Zusammenhang stehenden haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze des Art. 116 LV.
- 157 a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einschließlich der Kreditaufnahme ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a. –, BVerfGE 123, 267 [359]; Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. –, BVerfGE 129, 124 [177]). Das Budgetrecht verleiht dem Parlament die Kompetenz, den Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festzustellen und damit zur Grundlage allen finanzwirksamen Handelns der Exekutive werden zu lassen; ihm kommt die finanz- und haushaltspolitische Gesamtverantwortung zu. Vor diesem Hintergrund stellt sich das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als das wesentliche Instrument

der Regierungskontrolle dar (VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [392]; Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [9]; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274 [303]); Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 u.a. –, BVerfGE 70, 324 [356]; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 108). Ihm entspricht aber auch die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen (sog. Budgetpflicht, vgl. VerfGH RP, Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [9]; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [328]). Daher darf sich der Haushaltsgesetzgeber nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure seiner Budgetverantwortung entäußern (BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. –, BVerfGE 129, 124 [179]; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 112).

- 158 Nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen, der seinerseits durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. Die Regelungen sind Ausdruck der verfassungsrechtlichen Forderung nach Einheit und Vollständigkeit des Haushalts. Der Grundsatz der Haushaltseinheit verlangt, dass Einnahmen und Ausgaben in einem einheitlichen Haushaltsplan ausgewiesen werden; ausgeschlossen ist damit die Aufstellung mehrerer Haushaltspläne für eine Haushaltsperiode. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass der Haushaltsplan eine Gesamtübersicht über das staatliche Finanzvolumen bietet (StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 167; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 35; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz [Hrsg.], GG, Art. 110 Rn. 102 ff. [Dezember 2013]). Nach dem Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit müssen sämtliche der zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlichen Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [392]; Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 48; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz [Hrsg.], GG, Art. 110 Rn. 91 [Dezember 2013]). Das gesamte staatliche Finanzvolumen ist der Budgetplanung und Budgetentscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen, wodurch das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und auch

über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält (BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990 – 2 BvL 12/88 u.a. –, BVerfGE 82, 159 [178 f.]; Beschluss vom 11. Oktober 1994 – 2 BvR 663/86 –, BVerfGE 91, 186 [201 f.]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [118 f.]). Sofern der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Haushaltsplans einrichtet, berührt dies die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990 – 2 BvL 12/88 u.a. –, BVerfGE 82, 159 [178 f.]; Beschluss vom 11. Oktober 1994 – 2 BvR 663/86 –, BVerfGE 91, 186 [202]; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 11) und Haushaltseinheit (StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 170 f.; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 37).

- 159 Aus dem Vollständigkeitsgebot leiten sich die Gebote der Haushaltswahrheit und -klarheit ab (VerfGH RP, Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [9]). Der Haushaltsplan hat sich jeglicher den Überblick verfälschender Verschleierung zu enthalten. Er muss transparent machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen (VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [392]; Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [9]).
- 160 Darüber hinaus ist nach Art. 116 Abs. 2 LV der verfassungsrechtliche Grundsatz der Periodizität (Jährlichkeit) des Haushaltsplans zu beachten (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –, AS 26, 4 [16]). Um die parlamentarische Budgetkontrolle sicherzustellen, ist die Regelmäßigkeit der Haushaltsgesetzgebung zwingend erforderlich (Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 17). Art. 116 Abs. 2 LV geht vom Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans aus, lässt aber auch die Feststellung eines Haushaltsplans für mehrere Haushaltsjahre – nach Jahren getrennt – zu. Allerdings ist mit Blick auf das Budgetrecht zu beachten, dass die parlamentarische Kontrolle und Rückbindung im Falle einer mehrjährigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln schwächer wird, wobei deren Volumen und der konkrete Bereitstellungszeitraum zu berücksichtigen sind (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 194, 211 ff.). Die mit einer solchen Gestaltung einhergehende Schwächung der

parlamentarischen Kontrolle und damit der Effektivität der Wahrnehmung der Budgetverantwortung muss daher durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe aufgewogen und das Sondervermögen durch „angemessene legitimations-, öffentlichkeits- und koordinationsrestituierende Verfahrensweisen“ an den Landeshaushalt rückgebunden werden (vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 158; Gröpl, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 110 Rn. 168 [September 2015]; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 113). Erforderlich, aber auch hinreichend ist insoweit eine aufgabenbezogene sachliche Begründung (vgl. Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 13; Trzaskalik, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 116 Rn. 10).

- 161 b) Das CSVG berührt die Grundsätze der Vollständigkeit, Einheit sowie Jährlichkeit des Haushalts und damit zugleich das Budgetrecht des Landtags (aa). Diese Wirkungen sind jedoch zum Teil dem von der Landesverfassung in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV vorausgesetzten Begriff des Sondervermögens immanent und führen vorliegend nicht zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Verkürzung des Budgetrechts des Parlaments (bb). Die für die Errichtung des Sondervermögens angeführten Sachgründe sind mit Blick auf die Haushalts- und Finanzverantwortungsfunktion des Landtags nicht zu beanstanden (cc).
- 162 aa) Das gemäß § 1 CSVG errichtete Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (§ 3 CSVG) wird durch das Ministerium der Finanzen verwaltet (§ 4 Abs. 1 CSVG) und ist von dem übrigen Vermögen des Landes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten (§ 4 Abs. 2 Satz 1 CSVG). Es handelt sich um ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen (§ 3 CSVG), dessen Liquidität durch das Land sichergestellt wird (§ 5 Abs. 2 Satz 1 CSVG). Die Bewirtschaftung der Mittel erfolgt durch das Ministerium der Finanzen, das für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan erstellt, der alle im Jahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthält (§ 6 Abs. 1 Satz 1 CSVG). Gemäß § 6 Abs. 2 CSVG ist der Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan des Landes in dem jeweiligen Haushaltsjahr als Anlage zum Einzelplan 20 „Allgemeine Finanzen“ beizufügen. Da die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens lediglich im Wirtschaftsplan zu veranschlagen sind und dieser dem Haushaltsplan beizufügen ist, existiert neben dem im Haushaltsplan

ausgewiesenen Landeshaushalt als Kernhaushalt im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 LV ein weiterer Einnahmen- und Ausgabenkreislauf. Darüber hinaus ergibt sich aus § 8 Abs. 1 CSVG, dass aus dem Sondervermögen bis zum Ende des Jahres 2022 Mittel bewilligt und bis zum Ende des Jahres 2023 Ausgaben geleistet werden können. Die Regelung einer mehrjährigen Mittelverwendung durch das Sondervermögen bei gleichzeitiger Aufstellung der (jährlichen) Wirtschaftspläne durch die Exekutive berührt den Gedanken einer jährlichen parlamentarischen Budgetkontrolle. Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgt das Sondervermögen unter anderem das Ziel einer überjährigen Mittelverwendung (LT-Drucks. 17/12717, S. 1, 12). Dies sei notwendig, da die Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie über das Jahr 2020 hinauswirkten und entsprechend weiterfinanziert werden müssten. Gerade vor dem Hintergrund, dass die pandemischen Auswirkungen nicht auf das Haushaltsjahr 2020 begrenzt werden könnten, werde durch das Sondervermögen für alle betroffenen Bereiche ein Höchstmaß an Planbarkeit und Verlässlichkeit geschaffen (LT-Drucks. 17/12717, S. 12). Das Sondervermögen ist nach alledem weder auf ein Haushaltsjahr beschränkt, noch muss es jährlich im Haushaltsgesetz neu bestätigt werden; vielmehr werden die Mittel für einen mehrjährigen Bedarf bereits im Haushaltsjahr 2020 aufgenommen. Allein auf der Ebene des Sondervermögens sind jährliche Wirtschaftspläne (§ 6 Abs. 1 Satz 1 CSVG) bzw. Jahresrechnungen (§ 7 CSVG) vorgesehen, über die der Landtag allerdings nicht mitentscheidet, sondern lediglich informiert wird. Die Errichtung und vorstehend umschriebene Ausgestaltung des Sondervermögens durch das CSVG berührt damit das Budgetrecht des Landtags.

- 163 bb) Die Anforderungen an die Zulässigkeit des Sondervermögens hängen davon ab, wie intensiv seine Errichtung und Ausgestaltung das parlamentarische Budgetrecht tangieren (vgl. zum Gedanken der Wechselwirkung von Eingriffsintensität und Rechtfertigungsvoraussetzungen für den Grundrechtsbereich klassisch BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377 [405 ff.]; Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 139 ff.; Mann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 125 ff.). Soweit Entscheidungen über staatliche Finanzmittel getroffen werden, die für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sind, muss ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert sein (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 160).

- 164 Das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ ist aus mehreren Gründen nicht von struktureller Bedeutung für das Budgetrecht des Landtags; mithin bestehen keine gesteigerten Anforderungen an seine Existenz. Insbesondere was die Etablierung eines Einnahmen- und Ausgabenkreislaufs außerhalb des Kernhaushalts anbelangt, sieht die Landesverfassung selbst mit Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV – ebenso wie das Grundgesetz (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG) und mehrere weitere Landesverfassungen – eine Ausnahme von Grundsatz der Haushaltseinheit bzw. -vollständigkeit für Sondervermögen vor (vgl. Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 13; Trzaskalik, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 116 Rn. 10; Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, Stellungnahme vom 2. September 2020, S. 10; vgl. entspr. auch Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 57 ff.; Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke [Hrsg.], GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rn. 11; anders etwa die Hessische Verfassung, dazu auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 157).
- 165 Darüber hinaus sind bei der Ermittlung der Intensität der Betroffenheit des Budgetrechts auch Volumen und Existenzzeitraum des Sondervermögens mit einzustellen. In diesem Zusammenhang sind die dem Sondervermögen zugeführten Mittel in Höhe von 1,0953 Mrd. Euro ins Verhältnis zu setzen zu dem Gesamtbudget für das Haushaltsjahr 2020 in Höhe von nahezu 27 Mrd. Euro (vgl. § 1 Abs. 2 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020). Das Volumen des Sondervermögens beträgt damit weniger als 5 Prozent der für das Haushaltsjahr 2020 festgestellten Einnahmen und Ausgaben. Weiter kommt hinzu, dass die Mittelverausgabung für einen Zeitraum von mehr als drei Jahren (4. Quartal 2020 bis Ende 2023) vorgesehen ist und rechnerisch pro Jahr etwa nur ein Drittel des Volumens des Sondervermögens in das Verhältnis zu dem Gesamtvolumen pro Haushaltsjahr zu setzen ist. Aus der begrenzten Laufzeit des Sondervermögens (vgl. § 8 Abs. 1 CSVG: Maßnahmenbewilligungen bis Ende 2022; Bewilligung von Ausgaben bis Ende 2023) folgt zugleich die begrenzte zeitliche Betroffenheit des Budgetrechts des Parlaments.

- 166 Schließlich ist das Budgetrecht des Parlaments zwar dadurch berührt, dass der Landtag über die von der Exekutive erstellten Wirtschaftspläne des Sondervermögens nicht mitentscheidet, sondern lediglich hierüber informiert wird. Die Tatsache, dass die konkrete Mittelverausgabung durch die Exekutive erfolgt, führt im vorliegenden Fall indes nicht zu einer Verletzung von Art. 116 LV. Allein aus dem Umstand, dass der Landtag im Stadium der Mittelverausgabung und damit auf Vollzugsebene nicht mehr zu beteiligen, sondern lediglich noch zu informieren ist, lässt sich nicht schlussfolgern, dass dem Parlament insgesamt keine substantielle Möglichkeit der Einflussnahme verbliebe (so für Hessen aber StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 178). Eine solche Betrachtung blendete die dem Stadium der Mittelverausgabung vorgelagerte Phase der Festlegung der Mittelverwendung durch den Gesetzgeber aus. Die einzelnen vom Sondervermögen umfassten Maßnahmenbereiche weisen nicht nur (überwiegend) einen Veranlassungszusammenhang zu der Corona-Pandemie auf; sie stellen sich auch als hinreichend konkret dar und entfalten damit eine verbindliche Steuerungswirkung in Bezug auf die Wirtschaftspläne des Sondervermögens, die die Zweckbestimmungen der parlamentarischen Grundentscheidung des § 2 Abs. 2 CSVG lediglich nachzeichnen. Dabei nehmen die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlich vorgezeichneten Mittelverwendungen mit dem Volumen der bereitgestellten Finanzmittel zu (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 183).
- 167 Konkret ergibt sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 CSVG und der Gesetzesbegründung hierzu, die mehr als drei Seiten umfasst (vgl. LT-Druck. 17/12717, S. 8-11), eine hinreichend bestimmte Umschreibung der einzelnen Maßnahmenpakete, die (überschaubare) Volumina von 25 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 CSVG) bis zu 253 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 10 CSVG) aufweisen. So wird etwa zu § 2 Abs. 2 Nr. 2 CSVG (Kofinanzierung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“ des Bundes bis zu einem Betrag von 65 Mio. Euro) ausgeführt, Förderschwerpunkte stellten unter anderem moderne Notfallkapazitäten, bessere digitale Infrastrukturen, die IT- und Cybersicherheit sowie die Stärkung regionaler Versorgungsstrukturen dar. Zu der Verwendung der Mittel zur Pandemievorsorge im Gesundheitswesen bis zu einem Betrag von 160 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 CSVG) heißt es in der Gesetzesbegründung, hiermit könne im Bedarfsfall eine Beschaffung insbesondere medizinischer und persönlicher Schutzausrüstung vorgenommen werden. Die Stabilisierung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft bis zu

einem Betrag von 250 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 CSVG) wird durch verschiedene Schwerpunktbereiche näher umgrenzt. So sei eine Förderung vorgesehen im Bereich der Fachkräftesicherung (unter anderem verbesserte Ausstattung von Werkstätten der Berufsschulen zur Stärkung des Digitalisierungspotenzials), zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (etwa durch Verstärkung und Ausweitung der bestehenden Landesförderprogramme), in den Bereichen Digitalisierung und Transformation der Wirtschaft (etwa durch Ergänzung und Ausweitung der bisherigen Ansätze der Bereitstellung von Wagniskapital für Digitalisierungszwecke, durch den Aufbau anwendungsorientierter Kompetenzen und durch die Verbesserung des Wissenstransfers in die Wirtschaft), im Tourismus (konkret etwa Verbesserung des Tourismusmarketings und der Wettbewerbsfähigkeit, Stützung der Tourismusinfrastruktur) sowie für übergreifende Maßnahmen wie etwa Standortkampagnen oder den Ausgleich von gestiegenen Kosten bei der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz infolge der Abwicklung verschiedener coronabedingter Bundes- und Landesprogramme. Die Mittel zur Stärkung der Universitätsmedizin bis zu einem Betrag von 45 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 CSVG) sollen verwendet werden, um coronabedingte zusätzliche Investitionsbedarfe (Infektionsschutz, Diagnostik, Telemedizin) zu decken, die Kapazitätserweiterung im Medizinstudium zu sichern und die Reform zur Mediziner-Ausbildung umzusetzen. Die Digitalisierung an den Hochschulen soll gestärkt werden durch einen Betrag von bis zu 50 Mio. Euro, der unter anderem zum Ausbau digitaler Lernformate und Infrastrukturen eingesetzt werden soll. Was schließlich den pauschalierten Ausgleich für Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden bis zu einem Betrag von 253 Mio. Euro anbelangt (§ 2 Abs. 2 Nr. 10 CSVG), weist die Gesetzesbegründung die veranschlagten Mittel der Höhe nach konkret den Haushaltsjahren 2020 und 2021 zu. Diese und die vorstehenden Umschreibungen und Konkretisierungen entfalten damit eine hinreichend konkrete Steuerungswirkung für die Mittelverwendung durch die Exekutive, zumal der parlamentarische Gesetzgeber nicht daran gehindert ist, die Entwicklung der Mittelverwendung zu beobachten und gegebenenfalls hierauf durch Anpassung des CSVG zu reagieren.

- 168 cc) Ist nach den vorstehenden Ausführungen das parlamentarische Budgetrecht nur in einem begrenzten Umfang berührt, bestehen vorliegend hinreichend gewichtige sachliche Gründe für die Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ und die damit einhergehende überjährige Bereitstellung der

Mittel zur Pandemiebekämpfung. In der Gesetzesbegründung der Landesregierung wird insoweit ausgeführt, mit dem Sondervermögen würden eine Bündelung und eine transparente Darstellung der Mittel möglich, die das Land zur weiteren Bewältigung der Corona-Pandemie einsetze. Zugleich sei auf diese Weise die kurzfristige und überjährige Verwendung sichergestellt. Die kurzfristige Bereitstellung der Mittel stelle sich als notwendig dar, da die Umsetzung der Maßnahmen dringlich sei. Die Überjährigkeit stelle die Weiterfinanzierung der Maßnahmen über das Jahr 2020 hinaus sicher. Gerade vor dem Hintergrund, dass die pandemischen Auswirkungen nicht auf das Haushaltsjahr 2020 begrenzt werden könnten, sondern auch die Entwicklung in den nächsten Jahren voraussichtlich massiv beeinflussten, werde durch das Sondervermögen für alle betroffenen Bereiche ein Höchstmaß an Planbarkeit und Verlässlichkeit geschaffen.

- 169 Diese Gründe stellen sich als vertretbar und plausibel dar und sind auch mit Blick auf die noch immer bestehenden Unsicherheiten der Corona-Pandemie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auf die Aspekte der Planungssicherheit, Verlässlichkeit und Vertrauensbildung kann sich der Gesetzgeber auch dann berufen, wenn aus der Mittelbereitstellung – wie hier durch die Festlegung der Mittelverwendung in § 2 Abs. 2 CSVG – noch kein konkreter (individueller) Anspruch von Einzelpersonen erwächst. Ungeachtet dessen, dass auch eine Veranschlagung im Haushaltsplan keine individuellen Ansprüche Einzelner begründet (vgl. Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 35 ff.; Heintzen, in: v. Münch/Kunig [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 34; Hasenjäger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 25 Rn. 4 m.w.N.), ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn durch die Schaffung des Sondervermögens eine (politische) Signalwirkung für die von der Mittelverwendung betroffenen Bereiche und Personenkreise prognostiziert und erhofft wird.
- 170 Weitergehende Anforderungen an die Errichtung des Sondervermögens bestehen im vorliegenden Fall nicht. Insbesondere schließt die Landesverfassung ein (rechtlich unselbständiges) Sondervermögen nicht für den Fall aus, dass sein Zweck ebenso effektiv durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln verfolgt werden könnte (anders für die Verfassung des Landes Hessen StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 219). Im Übrigen lässt sich

auch der Staatspraxis nicht entnehmen, dass vorliegend nur ein haushaltsrechtlich gangbarer Weg zur Überwindung der Krise in Betracht käme. So haben Bund und Länder sowohl hinsichtlich des „Ob“ eines Sondervermögens als auch in Bezug auf die dessen konkrete Ausgestaltung eine Vielzahl unterschiedlicher Ausgestaltungen vorgenommen.

#### D.

- 171 Die zulässigerweise zur Überprüfung gestellten Antragsgegenstände – das Zweite NHHG 2020 sowie das CSVG – verstoßen nur insoweit gegen Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV, als eine notsituationsbezogene Kreditaufnahme zum Zwecke des Breitbandausbaus (122,3 Mio. Euro) und zur Konjunkturbelebung in den Bereichen Umwelt und erneuerbare Energien (50 Mio. Euro) vorgesehen ist, da entsprechende (und sogar darüberhinausgehende) Mittel in Gestalt von Verpflichtungsermächtigungen bereits im Haushaltsplan 2019/2020 eingeplant waren (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 CSVG) beziehungsweise ein zeitlich-inhaltlicher Zusammenhang mit der Corona-Pandemie nicht festgestellt werden kann (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 CSVG). In beiden Fällen fehlt es am erforderlichen Veranlassungszusammenhang. Konkret betroffen sind die Bestimmung des § 2a Abs. 2 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020, soweit sie den Betrag von 1.029.092.800 Euro (= 1.201.392.800 abzüglich 172.300.000 Euro) überschreitet (vgl. ähnlich auch VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [273]) sowie die Bestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 7 CSVG.
- 172 Die (teilweise) Verfassungswidrigkeit von § 2a Abs. 2 LHG 2019/2020 in der Fassung des Zweiten NHHG 2020 sowie von § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 7 CSVG führt nicht zur Gesamtnichtigkeit der angegriffenen Gesetze, da die übrigen Regelungen zur notsituationsbezogenen Kreditaufnahme sowie zur Errichtung und Bewirtschaftung des Sondervermögens mit der Kreditaufnahme für Maßnahmen des Breitbandausbaus und der konjunkturellen Belebung in den Bereichen Umwelt und erneuerbare Energien in keinem unlösbarem Zusammenhang stehen. Mit den für nichtig erklärten Bestimmungen steht und fällt daher jeweils nicht das gesamte Gesetz (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 12. November 1958 – 2 BvL 4/57 u.a. –, BVerfGE 8, 274 [301]; vgl. ferner Urteil vom 13. April 1978 – 2 BvF 1/77 u.a. –, BVerfGE 48, 127 [177]; Urteil vom 27. Juli

2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226 [270 ff.]); ferner VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 und VGH A 17/14 –, AS 42, 229 ff.).

- 173 Von der Nichtigkeit des § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 7 CSVG betroffen ist allerdings § 5 Abs. 1 Satz 1 CSVG, der die Mittelzuführung an das Sondervermögen in Höhe von insgesamt 1,0953 Mrd. Euro festlegt. Diese Bestimmung ist daher insoweit ebenfalls verfassungswidrig, als sie den Betrag von 923.000.000 Euro (= 1.095.300.000 Euro abzüglich 172.300.000 Euro) überschreitet.
- 174 Steht eine Norm nicht mit der Verfassung in Einklang, so ist sie grundsätzlich für nichtig zu erklären (VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19 u.a. –, AS 48, 55 [95]; vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [343 f.]; VerfGH RP, Beschluss vom 5. Juli 2007 – VGH N 18/06 –, AS 35, 1 [4]). Dies gilt auch für Landeshaushaltsgesetze (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [273]). Gründe für eine bloße Unvereinbarkeitserklärung der vorstehend genannten Normen mit der Landesverfassung sind nicht ersichtlich.
- 175 Aus der Nichtigkeitsklärung ergeben sich entsprechend dem Rechtsgedanken des § 26 Abs. 4 Satz 3 VerfGHG für bis zum Zeitpunkt der Verkündung des Urteils verausgabte Mittel zum Breitbandausbau (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 CSVG) und in den Bereichen Umwelt und erneuerbare Energien (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 CSVG) keine Rückabwicklungspflichten (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [343 f.], m.w.N.).