

# ZLVR

7. Jahrgang

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht  
und Landesverwaltungsrecht

Die allgemeine Zeitschrift für das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht aller sechzehn deutschen Länder

Nr. 2 / 2022

Herausgegeben von Hannes Berger und Lukas C. Gundling

ISSN (Online) 2511-3666

## Inhalt dieses Heftes

### Die unbeachtete Verfassungsrevolution?

*Kiehne*

Seite 57

### Rezensionen im Öffentlichen Recht

Seite 63

*Wies, KörperschaftsstatusG NRW*

*(Gmeiner)*

*Sammelrezension zum Berliner Landesrecht*

*(Fuchs)*

*Schulze-Fielitz, Wissenschaftskultur*

*der Staatsrechtslehrer*

*(Gundling)*

### Rechtsprechung

Seite 69

*VerfGH Rlp, Corona-Sondervermögen*

*OVG Koblenz, Treuepflicht von Beamten*

*im Ruhestand*

# 2/2022

## Die unbeachtete Verfassungsrevolution? Zur Änderung der Staatsziele und des Diskriminierungsschutzes in der sachsen-anhaltischen Landesverfassung 2020

von Lukas Kiehne, Magdeburg\*

*Weitestgehend unbeachtet von der rechtswissenschaftlichen Literatur beschloss der Landtag von Sachsen-Anhalt eine umfassende Verfassungs- und Parlamentsreform. Hierbei ergänzten die Abgeordneten unter anderem die Staatsziele der Landesverfassung um zahlreiche Aspekte. Auch der Diskriminierungsschutz nach Abs. 7 Abs. 3 VerfST wurde erweitert beziehungsweise in seinen verwendeten Begrifflichkeiten angepasst. Der folgende Beitrag soll analysieren, inwieweit der sachsen-anhaltische Gesetzgeber hiermit die nach eigenen Aussagen „modernste Landesverfassung Deutschlands“ schuf und die Änderungen praktische Relevanz für die Staats- und Verfassungsordnung Sachsen-Anhalts entfalten.*

### I. Einleitung: Die unbeachtete Reform?

Am 28. Februar 2020 beschloss der Landtag von Sachsen-Anhalt das *Gesetz zur Parlamentsreform 2020*, welches zum 27. März 2020 in Kraft trat.<sup>1</sup> Hinter diesem Titel verbarg sich eine umfassende Änderung der *Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt* (VerfST), des *Landesabgeordnetengesetzes*, der *Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt*, des *Volksabstimmungsgesetzes von Sachsen-Anhalt*, des *Untersuchungsausschussgesetzes von Sachsen-Anhalt* und weiterer Landesgesetze und -verordnungen im Bereich des Staatsrechts.

Umso erstaunlicher ist es, dass in der juristischen Fachliteratur diese Reform bisher nahezu gar nicht behandelt wurde.<sup>2</sup> Über die Gründe hierfür kann nur spekuliert werden; sie liegen aber vermutlich weniger in einer generellen Nichtbeachtung des immer noch als „*identitätsloses*

*Bindestrichland*“ verschrienen Sachsen-Anhalts,<sup>3</sup> sondern in der im selben Zeitraum auch die Bundesrepublik erreichenden Covid-19-Pandemie. Fortan bestimmten Themen wie Maskenpflicht, Eindämmungsverordnungen und Lockdowns den Fokus der Rechtswissenschaft und verhielten eine tiefere Auseinandersetzung mit der Reform. Dabei enthält sie schon im Bereich der Staatsziele und Grundrechte in der Landesverfassung einige interessante Veränderungen, welche eine Betrachtung wert sind. Dies sind im Einzelnen:

- *Änderung der Präambel* (Art. 1 Abs. 2):  
Als neue Grundlagen der Verfassung kamen die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land sowie der Klimaschutz und die Begrenzung der globalen Erwärmung hinzu.
- *Ergänzung und Veränderung des Diskriminierungsschutzes in Art. 7 Abs. 3 VerfST* (Art. 1 Abs. 3):  
Neu aufgenommen wurde der Aspekt der sexuellen Identität. Zudem strich der Gesetzgeber den Begriff „*Rasse*“ und ersetzte ihn durch einen Schutz vor Diskriminierung aus „*rassistische Gründen*“.
- *Neue Staatsziele* (Art. 1 Abs. 4 ff):  
Das bereits bestehende Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 35 Abs. 1 VerfST durch das Land und die Kommunen wurde im neuen S. 2 um den Aspekt des Klimaschutzes ergänzt; Abs. 3a soll zur Achtung und zum Schutz von Tieren als Lebewesen und „*Mitgeschöpfe*“ beitragen. Der ebenso neue Art. 35a verpflichtet das Land und die Kommunen zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse, der Art. 37a zur Unterbindung von nationalsozialistischen, rassistischen und antisemitischen Aktivitäten. Letzteres wird zudem als Verantwortung auch der einzelnen Person beschrieben.

Zwei Jahre nach der Verabschiedung der Reform soll daher zumindest in einem kleinen Ausschnitt versucht werden, auf die Änderungen der Parlamentsreform einen tieferen Blick zu werfen. Wurde im Bereich der Staatsziele und Grundrechte tatsächlich die „*modernste Landesverfassung Deutschlands*“<sup>4</sup> verabschiedet, oder sind die Änderungen eher als unspektakulär zu bewerten?

\* Lukas Kiehne ist Referent für Wirtschaft, Recht, Verfassung, Verbraucherschutz, Medien sowie Bundes- und Europaangelegenheiten der Landtagsfraktion der SPD im Landtag Sachsen-Anhalt.

<sup>1</sup> GVBl. LSA 2020, 64.

<sup>2</sup> Sehr kurz höchstens in *Isabelle Kutting / Naziar Amin*, DÖV 2020, 612.

<sup>3</sup> Vgl. *Roger Stöcker*, Sachsen-Anhalt – (ost-)deutsche Avantgarde, in: *Stöcker, Roger/Reichel, Maik* (Hrsg.): *Sachsen-Anhalt. Eine politische Landeskunde*. Halle (Saale), 2019, 9.

<sup>4</sup> *Landtag von Sachsen-Anhalt*, Stenografischer Bericht 7/94 vom 26.02.2020, 8.

## II. Entstehungsgeschichte

Im Koalitionsvertrag von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 7. Wahlperiode des Landtages von Sachsen-Anhalt wurde vereinbart, dass die im Jahr 2014 erfolgte Verfassungs- und Parlamentsreform<sup>5</sup> inhaltlich fortgeführt werden soll.<sup>6</sup> Während die Parlamentsreform auf „*lebendigere Plenardebatten, mehr Transparenz und ein bürgernäheres Landesparlament*“<sup>7</sup> hinwirken sollte, blieben die geplanten Änderungen der Landesverfassung und damit auch der Grundrechte und Staatsziele jedoch weitestgehend unklar. Einzig die Ergänzung des Diskriminierungsschutzes in Art. 7 Abs. 3 VerfST um das Merkmal der sexuellen Identität wurde konkret ausformuliert.<sup>8</sup>

Am 23. Januar 2020 begann die Regierungskoalition offiziell mit der Umsetzung des Vorhabens, indem sie zusammen mit der Fraktion DIE LINKE den *Entwurf eines Gesetzes zur Parlamentsreform 2020*<sup>9</sup> in den Landtag einbrachte. Die die Landesverfassung betreffenden Inhalte fanden sich dabei in Art. 1 des Entwurfs wieder und wurden auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht mehr verändert – im Gegensatz zu anderen Inhalten.<sup>10</sup> Mit der Abstimmung in dritter Lesung am 28. Februar 2020 fand die Reform schließlich in ungewöhnlich kurzer Beratungszeit ihren Abschluss. Aufgrund der gemeinsamen Einbringung des Entwurfs von Regierungskoalition und der Fraktion DIE LINKE, welche zusammen 62 der 87 Sitze und damit bereits die für eine Verfassungsänderung nach Art. 78 Abs. 2 VerfST notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag stellten, ist jedoch davon auszugehen, dass bereits im Vorfeld mögliche Streitpunkte zwischen den Parteien gelöst wurden und sich dadurch die öffentliche Beratungszeit verkürzte.

Leider sind aus dem Zeitraum vor der Einbringung in den Landtag keine öffentlichen Dokumente zur Entwicklungsgeschichte der Reform verfügbar, sodass die Hintergründe für die Aufnahme einzelner Bestimmungen nur anhand des offiziellen Begründungsteils zum Gesetzentwurf sowie den Aussagen der Abgeordneten während der Plenarde-

batten nachvollzogen werden können. Die Bedeutung und Auswirkungen der genannten Änderungen sollen nachfolgend im Einzelnen analysiert werden.

## III. Analyse

### 1. Präambel

*„In freier Selbstbestimmung gibt sich das Volk von Sachsen-Anhalt diese Verfassung. Dies geschieht in Achtung der Verantwortung vor Gott und im Bewußtsein der Verantwortung vor den Menschen mit dem Willen [...] die wirtschaftliche Entwicklung und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land zu fördern, [...] die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, das Klima als Grundlage menschlichen Lebens zu schützen und einer globalen Erwärmung im Rahmen des Möglichen entgegenzuwirken [...].“*

Verfassungspräambeln wurden mit Blick auf die Präambel des Grundgesetzes bereits früh vom Bundesverfassungsgericht und der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht allein als politischer Vorspruch, sondern auch als Verfassungsbestandteile mit eigenem rechtlichem Gehalt anerkannt.<sup>11</sup> Sie enthalten Rechtspflichten für den Staat und dienen zugleich als Auslegungsmittel für andere Vorschriften.<sup>12</sup> Die Änderungen in der sachsen-anhaltischen Verfassungspräambel – die Förderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land und den Schutz des Klimas – mögen dabei mit Blick auf die nahezu wortgleichen neuen Staatsziele in Art. 35 Abs. 1 S. 2 und Art. 35a VerfST zunächst redundant erscheinen. Dem kann entgegenget werden, dass diese beiden Artikel die Präambel hinsichtlich des Adressaten konkretisieren: In beiden Fällen betrifft es einerseits das Land, andererseits aber auch die Kommunen, mithin die Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden. Es wird somit klargestellt, dass alle Verwaltungsebenen des Landes zur Verwirklichung dieser Staatsziele beitragen sollen. Zugleich kann ihre zweifache Niederlegung in der Verfassung als Ausdruck dafür gedeutet werden, dass der Gesetzgeber sie als besonders relevante Staatsziele ansieht. Dafür spricht, dass laut Begrün-

<sup>5</sup> GVBl. LSA 2014, 494.

<sup>6</sup> Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Koalitionsvertrag für Sachsen-Anhalt 2016 – 2021, 11.

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag LSA, 11.

<sup>8</sup> Koalitionsvertrag LSA, 38.

<sup>9</sup> *Landtag von Sachsen-Anhalt*, Drs. 7/5550, 23.01.2020.

<sup>10</sup> Siehe *Landtag von Sachsen-Anhalt*, Drs. 7/5746, 21.02.2020. Siehe auch den Änderungsantrag der AfD-Fraktion in *Landtag von Sachsen-Anhalt*, Drs. 7/5746, 25.02.2020, welcher keinen Erfolg hatte.

<sup>11</sup> BVerfGE 5, 85, 127; mit Bezug auf die rechtswissenschaftliche Literatur statt aller *Christian Starck*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG Kommentar, Bd. I, 7. Aufl., München 2018, Präambel, Rdnr. 30.

<sup>12</sup> *Starck* 2018, in v. Mangoldt / Klein / Starck, Präambel, Rdnr. 30.

derung zum Gesetzentwurf der Klimaschutz und die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse nunmehr „*programmatische Grundsätze*“ der Landesverfassung sind.<sup>13</sup>

## 2. Staatsziele

### a) Art. 35 Abs. 1 S. 2: Klimaschutz

*„Sie [das Land und die Kommunen] schützen das Klima als Grundlage menschlichen Lebens und wirken einer globalen Erwärmung im Rahmen des Möglichen entgegen.“*

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, mithin der Umweltschutz als Staatsziel ist so neu nicht. Mit Art. 20a GG wurde dies bereits 1994 auf Bundesebene etabliert. Ebenso kannten alle Landesverfassungen – teilweise schon deutlich früher – derartige Bestimmungen.<sup>14</sup> Der Art. 35 Abs. 1 S. 2 VerfST ist jedoch in der Verfassungslandschaft der Bundesrepublik durchaus als nächster Schritt in diesem Bereich anzusehen. Sachsen-Anhalt erkannte mit dieser Formulierung als zweites Bundesland nach Hamburg<sup>15</sup> und noch ein Jahr vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundes-Klimaschutzgesetz<sup>16</sup> den Klimaschutz als Aufgabe mit Verfassungsrang und als Teil des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen<sup>17</sup> an. Nachgezogen hat bisher nur Niedersachsen,<sup>18</sup> wobei vom Art. 6c der *Niedersächsischen Verfassung* (NdsVerf) nicht die Kommunen erfasst sind. Insofern ist die Formulierung in der sachsen-anhaltischen Verfassung auch wesentlich umfassender. Zugleich muss dieses Staatsziel mit Einschränkungen leben: Dass der globalen Erwärmung „*im Rahmen des Möglichen*“ entgegengewirkt werden soll, kann einerseits auf den verhältnismäßig geringen Anteil des Zwei-Millionen-Einwohner-Landes auf die weltweiten Klimaveränderungen verweisen; andererseits kann dies auch als Grenze verstanden werden, zukünftige Klimaschutzprogramme nicht um jeden Preis zulasten anderer Verfassungsgüter durchzu-

führen.<sup>19</sup> Insofern steht Art. 35 Abs. 1 S. 2 VerfST im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20a GG.<sup>20</sup> Auch konkrete Maßnahmen zum Klimaschutz wie landeseigene Reduktionsziele für Treibhausgase werden nicht vorgegeben; mithin kann Art. 35 Abs. 1 S. 2 VerfST ebenso wenig wie Art. 20a GG als Pflicht zum Erlass solcher Maßnahmen durch das Land oder die Kommunen verstanden werden.<sup>21</sup> Damit nimmt Sachsen-Anhalt zwar in Bezug auf die Anerkennung des Klimaschutzes als verfassungsrelevantes Staatsziel eine Vorreiterrolle in Deutschland ein, jedoch bleibt die Umsetzung dieses Staatsziels von der Eigeninitiative der Landes- und Kommunalorgane abhängig.

### b) Art. 35 Abs. 3a: Tierschutz

*„Tiere werden als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt.“*

Eher als ein Nachzügler muss das Land bei der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel angesehen werden. Nur das Land Hessen und die Freie und Hansestadt Hamburg kennen danach noch *keine* entsprechende Regelung in ihrer Verfassung.<sup>22</sup> Im Grundgesetz wurde der Tierschutz schon 2002 durch eine Ergänzung des Art. 20a GG etabliert.<sup>23</sup> Die Formulierung in Art. 35 Abs. 3a VerfST ist dabei keine Eigenkreation des Gesetzgebers, sondern orientiert sich an gleich oder sehr ähnlich lautenden Bestimmungen u.a. in Art. 59a Abs. 3 der *Verfassung des Saarlandes* (SVerf), Art. 3b der *Verfassung des Landes Baden-Württemberg* (BWVerf) oder Art. 32 der *Verfassung des Freistaats Thüringen* (ThürVerf). Insofern geht hiervon auch kein eigener Impuls für die Verfassungslandschaft der Bundesrepublik aus, zumal die Formulierung im Vergleich beispielsweise zu Art. 32 Abs. 2 ThürVerf hinsichtlich der Schutzaufgaben wesentlich unbestimmter ist. Darüber hinaus muss ihre Bedeutung für den sachsen-anhaltischen Gesetzgeber ähnlich wie in anderen Bundesländern allein schon aufgrund der im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG bereits umfassend erfolgten

<sup>13</sup> Starck 2018, in v. Mangoldt / Klein / Starck, Präambel, Rdnr. 32.

<sup>14</sup> Siehe Michael Kloepfer, in: Kahl / Waldhoff / Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar, Bd. 8, 203. Aktualisierung April 2020, Heidelberg 2020, Art. 20a, Rdnr. 30 u. 38.

<sup>15</sup> Siehe HmbGVBl 2020, 145.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

<sup>17</sup> Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt, Stenografischer Bericht 7/92 vom 30.01.2020, 30.

<sup>18</sup> NdsGVBl 2020, 464

<sup>19</sup> Vgl. LT-LSA, Stenografischer Bericht 7/92, 37.

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Leitsatz 2a u. Rdnr. 198.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022 - 1 BvR 1565/21, Rdnr. 16; siehe auch Wolfgang Köck / Lena Kohlrausch, ZUR 2021, 610, 616.

<sup>22</sup> Kloepfer 2020, in Kahl / Waldhoff / Walter, Art. 20a, Rdnr. 32.

<sup>23</sup> Siehe BGBl 2002, 2862.

Regelungen des Bundes im Tierschutzgesetz als gering angesehen werden.<sup>24</sup>

### c) Art. 35a: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

*„Das Land und die Kommunen fördern gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land.“*

Neben den nicht explizit als Ziel oder Gebot formulierten Bestimmungen des Art. 72 Abs. 2 GG<sup>25</sup> findet sich die Sicherung respektive Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ähnlich lautend bereits in Art. 3a Abs. 2 BWVerf, Art. 44 der *Verfassung des Landes Brandenburg* (BbgVerf), Art. 65 Abs. 2 der *Verfassung der Hansestadt Bremen* (VerfHB), Art. 65 Abs. 1 der *Verfassung von Berlin* (VvB), Art. 3 Abs. 2 S. 2 der *Verfassung des Freistaates Bayern* (BayVerf) und Art. 26d S. 2 der *Verfassung des Landes Hessen* (VerfHE). Auffällig ist dabei, dass sich die Kommentarliteratur bei der Bewertung dieser Regelungen äußerst knapp hält – unabhängig von der behandelten Landesverfassung wird auf die schwierige Eingrenzung des Rechtsbegriffes „gleichwertige Lebensverhältnisse“ verwiesen.<sup>26</sup> Die Ausgestaltungsmöglichkeiten werden im Wesentlichen im Raumordnungs- und planungsrecht gesehen.<sup>27</sup> Wie bei Art. 35 Abs. 1 S. 2 VerfST (s.o.) ist die Innovation des Art. 35a VerfST daher eher in der Konkretisierung der Normadressaten zu suchen: Die Mitverpflichtung der Kommunen kann beispielsweise so ausgelegt werden, dass beispielsweise auch einzelne Ortsteile in

<sup>24</sup> Vgl. *Martina Haedrich*, in: Linck / Baldus / Lindner et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen – Handkommentar, Baden-Baden 2013, Art. 32, Rdnr. 3

<sup>25</sup> *Marc Lechleitner*, Gleichwertige Lebensverhältnisse, Teil 1: Begriff und Staatsziel, Potsdam 2018, 7 f. Abgerufen von: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61020/ssoar-2018-lechleitner-Gleichwertige\\_Lebensverhaeltnisse\\_Teil\\_1\\_Begriff.pdf?sequence=1](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61020/ssoar-2018-lechleitner-Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse_Teil_1_Begriff.pdf?sequence=1) (Stand 30.04.2022).

<sup>26</sup> Siehe u.a. *Steffen Iwers*, Entstehung, Bindungen und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburgs Bd. II, Aachen 1998, 632; *Matthias Strohs*, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg – Handkommentar, Baden-Baden 2018, Art. 3a, Rdnr. 31; *Heinzgeorg Neumann*, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Stuttgart 1996, 230. Vgl. BVerfGE 13, 230, 233 f.

<sup>27</sup> Vgl. *Franz Josef Peine*, Landesgrundrechte in Brandenburg, in: Merten / Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VIII, Heidelberg 2017, § 248, Rdnr. 84. In den Plenardebatten zum Gesetzentwurf wurde vor allem die Bedeutung für die Infrastruktur betont, siehe *LT-LSA*, Stenografischer Bericht 7/94, 9; vgl. dazu *LT-LSA*, Drs. 7/5550, 45.

Verbandsgemeinden in der kommunalen Planungsebene nicht benachteiligt oder bevorzugt werden dürfen.

### d) Art. 37a: Nichtverbreitung nationalsozialistischen, rassistischen und antisemitischen Gedankenguts

*„Die Wiederbelebung oder Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, die Verherrlichung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems sowie rassistische und antisemitische Aktivitäten nicht zuzulassen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und Verantwortung jedes Einzelnen.“*

Auch der Art. 37a VerfST orientiert sich zunächst an bereits bestehenden Vorbildern: Art. 18a Abs. 2 der *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern* (MVVerf) erklärt die Verbreitung von rassistischem und extremistischem Gedankengut für verfassungswidrig; Art. 7a BbgVerf verpflichtet das Land „der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts“ entgegenzutreten. Doch die Bestimmung in der sachsen-anhaltischen Verfassung ist augenscheinlich umfangreicher. So ist die Abgrenzung vom Nationalsozialismus derart deutlich in keiner Verfassung innerhalb Deutschlands niedergelegt.<sup>28</sup> Inhaltliche Ähnlichkeiten finden sich allenfalls zu den §§ 3, 3a, 3d, 3h des österreichischen *Verbotsgesetzes*, wenn auch ohne die darin enthaltene Strafbewehrung. Bisher ungekannt sind zudem die Abgrenzung und Bekämpfung von Antisemitismus sowie die explizite Adressierung des Einzelnen.

Die sachsen-anhaltische Verfassung vermeidet es hierbei, wie in der mecklenburg-vorpommerschen Verfassung nationalsozialistische, antisemitische und rassistische Aktivitäten für verfassungswidrig zu erklären – dies hätte im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gestanden.<sup>29</sup> Grundsätzlich ist die Abgrenzung und die Verhinderung nationalsozialistischer Betätigungen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, entspricht dies doch gerade einem Kerngedanken der Verfassungsordnung unter dem Grundgesetz.<sup>30</sup> Das Nicht-Zulassen rassistischer und antisemitischer Aktivitäten lässt

<sup>28</sup> In Ansätzen höchstens der obsolete Art. 154 und die Präambel VerfHB.

<sup>29</sup> Siehe BVerfGE 124, 300, 320 f. Vgl. auch die Kritik an Art. 18a Abs. 2 MVVerf bei *Hartmut Bauer / Wolfgang Abromeit*, DÖV 2015, 1, 10.

<sup>30</sup> Vgl. nur *Hermann v. Mangoldt*, AöR 75 (1949), 273, 279; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984, 558; siehe dazu auch *LT-LSA*, Drs. 7/5550, 46.

dabei zwar im Verhältnis zu Art. 7 Abs. 3 VerfST andere ebenfalls zu bekämpfende Diskriminierungsphänomene aus, es kann aber aufgrund der rassistischen und antisemitischen ideologischen Kernelemente des Nationalsozialismus in einem Sinnzusammenhang zu der vorgenannten Abgrenzung verstanden werden. Auch gilt es zu bedenken, dass das Gesetz zur Parlamentsreform 2020 kurz nach dem antisemitisch motivierten Attentat auf die Hallenser Synagoge vom 9. Oktober 2019 eingebracht wurde.<sup>31</sup> Kritisch ist jedoch die „Verantwortung jedes Einzelnen“ zu bewerten: Zum einen lässt sich diese Passage missverstehen, dass hieraus eine Drittwirkung oder konkrete Ansprüche zwischen Privaten entstehen. Zudem sind dem einzelnen Bürger nicht die Handlungsmöglichkeiten gegeben, die staatliche Organe zur Erfüllung dieses Staatsziels besitzen; eine derartige Ausweitung des Staatsziels erscheint somit als nicht angemessen.<sup>32</sup> Im Gegensatz dazu ist die Verpflichtung der staatlichen Gewalten ähnlich wie bei Art. 7a BbgVerf als unproblematisch anzusehen; sie macht den Stellenwert einer Abgrenzung und Nicht-Zulassung für das Land deutlich und eröffnet konkrete Handlungsfelder.<sup>33</sup> Der Art. 37a VerfST ist allerdings durch die Konzentration auf den Nationalsozialismus deutlich enger ausgerichtet als die allgemein eine Abgrenzung von Extremismus vornehmenden Regelungen aus Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Insofern ist die Tragweite dieses Staatsziels in Sachsen-Anhalt demgegenüber geringer.<sup>34</sup>

#### e) Art. 7 Abs. 3: Schutz vor Diskriminierung aufgrund sexueller Identität und rassistischen Gründen

*„Niemand darf aus Gründen des Geschlechts, der sexuellen Identität, der Abstammung oder wegen seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens oder seiner religiösen oder politischen Anschauungen oder aus rassistischen Gründen benachteiligt oder bevorzugt werden.“*

Die Aufnahme des Kriteriums „sexuelle Identität“ als Schutz von Homosexuellen und anderer Menschen mit nicht-heterosexueller Orientierung in sachsen-anhaltische

Landesverfassung reiht sich in gleichlautende Bestimmungen einiger anderer Länder ein. Namentlich sind dies Art. 10 Abs. 2 VvB, Art. 12 Abs. 2 BbgVerf, Art. 2 Abs. 3 ThürVerf, Art. 2 Abs. 2, Art. 21 VerfHB und Art. 3 Abs. 3 SVerf. Entgegen der Auffassung des sachsen-anhaltischen Gesetzgebers<sup>35</sup> bedeutet der Mangel dieses Schutzkriteriums im Grundgesetz jedoch nicht, dass der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Identität im Allgemeinen unzureichend wäre. Auch der Art. 3 Abs. 1 GG bietet nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund der Vergleichbarkeit des Persönlichkeitsmerkmals „sexuelle Identität“ mit Merkmalen nach Art. 3 Abs. 3 GG ein entsprechendes Ungleichbehandlungsverbot.<sup>36</sup> Gleiches kann auf einfachgesetzlichem Wege mit § 1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) konstatiert werden. Richtig ist allerdings, dass sich zumindest die Rechtsprechung bisher weitestgehend an „Personenkombinationen“ und nicht an der sexuellen Identität des Individuums an sich orientiert hat.<sup>37</sup> Daher bietet die Aufnahme des Merkmals in den Art. 7 Abs. 3 VerfST eine Konkretisierung auf verfassungsrechtlicher Ebene, die aber aufgrund der Normenhierarchie gegenüber § 1 AGG eher deklamatorischen Wert besitzt.

Auch die Ersetzung des bisherigen Begriffs „Rasse“ durch „rassistische Gründe“ mag zunächst eher wenig gewinnbringend erscheinen, da „rassistisch“ im Gegensatz zu „Rasse“ bisher keine eindeutige Definition in der rechtswissenschaftlichen Literatur erfuhr.<sup>38</sup> Jedoch würde eine allein darauf ausgerichtete Positionierung missachten, dass die Benutzung des Begriffs „Rasse“ sowohl in den einzelnen Landesverfassungen als auch in Art. 3 Abs. 3 GG seit Jahren von der Rechtswissenschaft kritisch betrachtet wird; „das Merkmal ist insofern problematisch, als dass es das Konzept der Rasse, das es bekämpfen will, selbst als Rechtsbegriff festschreibt.“<sup>39</sup> Insofern nimmt die Ersetzung durch „rassistische Gründe“ dort eine sprachliche Abgrenzung vor, die dem alten Begriff nur der Intention nach gelang. Unter Umständen bedeutet dies in der Praxis

<sup>35</sup> LT-LSA, Drs. 7/7550 S. 44.

<sup>36</sup> BVerfGE 124, 199, 220.

<sup>37</sup> Siehe Susanne Baer / Nora Markard, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG Kommentar, Bd. I, 7. Aufl., München 2018, Art. 3 Abs. 3, Rdnr. 460.

<sup>38</sup> Kutting / Amin, DÖV 2020, 616.

<sup>39</sup> Robert Uerpmann-Witzack, Privilegierungs- und Diskriminierungsverbote, in: Merten / Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte Bd. V, Heidelberg 2013, § 128, Rdnr. 54; siehe auch Baer / Markard, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, Art. 3 Abs.3, Rdnr. 471; Kutting / Amin, DÖV 2020, 614; vgl. LT-LSA, Drs. 7/5550 44.

<sup>31</sup> Vgl. LT-LSA, Stenografischer Bericht 7/92, 26.

<sup>32</sup> Vgl. Norbert Janz, Mit der Verfassung gegen Antisemitismus? 2020. Abgerufen von: [www.bpb.de/322425](http://www.bpb.de/322425) (Stand 30.04.2022)

<sup>33</sup> Vgl. Bauer / Abromeit, DÖV 2015, 11 f.

<sup>34</sup> Dieser Umstand wurde auch von der oppositionellen AfD-Fraktion während der Beratungen kritisiert, siehe LT-LSA, Stenografischer Bericht 7/92, 28.

auch eine Erweiterung des Schutzbereiches als Schutz vor Diskriminierung bestimmter Kulturen.<sup>40</sup> Zudem wird eine sprachliche Kontinuität zur Abgrenzung von „*rassistischen Aktivitäten*“ nach Art. 37a VerfST (s.o.) geschaffen. Das Land Sachsen-Anhalt ist in dieser Hinsicht tatsächlich Vorreiter bei einer schon seit längerem andauernden Debatte im Verfassungsrecht.<sup>41</sup>

#### IV. Fazit: Keine Revolution, aber einige große Schritte

Es wird deutlich, dass die Erweiterungen respektive Änderungen der Staatsziele und des Diskriminierungsschutzes in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt keine von Grund auf eigene Entwicklungen waren. Der Gesetzgeber griff vielmehr auf eine Fülle bereits bestehender Regelungen anderer Landesverfassungen und des Grundgesetzes

zurück, wobei er u.a. beim Staatsziel Tierschutz teilweise trotzdem noch zurückblieb. Doch zugleich bewies er in anderen Bereichen durchaus Innovationsfähigkeit, so beim Staatsziel Klimaschutz und der Ersetzung des Rassebegriffs im Diskriminierungsschutz nach Art. 7 Abs. 3 VerfST. Als über das Ziel hinausgeschossen ist lediglich die „*Verantwortung des Einzelnen*“ in Art. 37a VerfST zu werten. Die Bezeichnung als „*modernste Landesverfassung Deutschlands*“ kann daher im Ergebnis zwar nicht dahingehend bestätigt werden, dass Sachsen-Anhalt eine Revolution in der Verfassungslandschaft der Bundesrepublik angestoßen hat; doch seine modernisierte Landesverfassung wagt es in bestimmten Punkten, den aktuellen Debatten in der Gesellschaft zu folgen und dabei eigene Akzente zu setzen.

---

<sup>40</sup> Vgl. *Kutting / Amin*, DÖV 2020, 616. Gegenteilige Auffassung bspw. in *Deutscher Bundestag - Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz*, Stellungnahme des kommissarischen Leiters der Antidiskriminierungsstelle des Bundes für die öffentliche Anhörung am 21.06.2021 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Änderung des Art. 3 Abs. 3 - Streichung des Begriffs Rasse) der Fraktion DIE LINKE (BT.-Drs. 19/20628) und dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 3 - Ersetzung des Wortes Rasse und Ergänzung zum Schutz gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit) der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT.-Drs. 19/24434), 1 f.

<sup>41</sup> Zwar verzichtet Art. 2 Abs. 3 ThürVerf ebenfalls auf den Begriff Rasse, die Ersatzformulierung „*ethnische Zugehörigkeit*“ ist jedoch gleichsam Gegenstand von Kritik, siehe *Kutting / Amin*, DÖV 2020, 615; *Baer / Markard*, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, Art. 3 Abs.3, Rdnr. 470. Beachte dabei auch Art. 37 VerfST!

## Rezensionen im Öffentlichen Recht

*Sebastian Wies, Die Regelungen des Körperschaftsstatusgesetzes NRW über die Erstverleihung und den Entzug der Körperschaftsrechte auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, Verlag Dr. Kovač, Verfassungsrecht in Forschung und Praxis, Band 151, Hamburg 2021, 288 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-339-12392-3, 99,80€.*

I. Dem öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften kommt für einige staats(kirchen)rechtliche Autoren eine außerordentliche verfassungsgeschichtliche Bedeutung zu. So wird vertreten, dass ohne die Regelung des Art. 137 Abs. 5 WRV die Weimarer Verfassung gescheitert und nie zustande gekommen wäre (dazu: *Janssen*, ZRG Kan. Abt. 107 [2021], 333 ff.). Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass es fast eines Jahrhunderts bedurfte, bis 2014 das Verleihungsverfahren des Körperschaftsstatus' im Gesetz zur Regelung der Verleihung und des Entzugs der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen (Körperschaftsstatusgesetz – KörpStatG) erstmals in Deutschland in einem „kohärenten Gesamtsystem“ (S. 2 mit Fn. 13) gesetzlich geregelt wurde.

Dieses Körperschaftsstatusgesetz ist Gegenstand der Kölner Dissertation von *Sebastian Wies*. Die Arbeit besteht neben einer Einleitung und einer Zusammenfassung aus zwei großen Themenblöcken. Der erste Block behandelt die formellen Verfassungsvoraussetzungen für das Gesetz. Hier untersucht *Wies* vor allem den Umfang der Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV<sup>1</sup>. Daran anschließend untersucht er im zweiten Block, ob das nordrhein-westfälische Körperschaftsstatusgesetz inhaltlich mit den grundgesetzlichen Vorgaben übereinstimmt.

II. 1. Zunächst bestimmt *Wies* die Kompetenzgrundlage und nimmt hierfür Art. 137 Abs. 8 WRV in den Blick. Dabei gelangt er zu dem Ergebnis, dass diese Bestimmung nur deklaratorische Bedeutung im Verhältnis zu Art. 30, 70 GG habe. Daran anschließend definiert er die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 137 Abs. 8 WRV und subsumiert die Verleihungsvoraussetzungen des § 1

<sup>1</sup> Für eine bessere Lesbarkeit wird nachfolgend – mit Ausnahme die Übernahme aus wörtlichen Zitaten – auf die Zitierung des Art. 140 GG verzichtet.

KörpStatG darunter. Im Ergebnis sei das Land für den Erlass des Gesetzes zuständig. Gegenstehende Kompetenzen des Bundes bestünden nicht. Schließlich werde die Gesetzgebungskompetenz des Landes auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass die Verleihungsvoraussetzungen bereits umfassend in Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV geregelt seien. Darüber hinaus sei das Land auch befugt, das Verleihungsverfahren und den Entzug des Körperschaftsstatus' zu regeln. Zuletzt prüft *Wies*, ob dem Land die Kompetenz für die Normierung der Rechtswegklausel in § 5 Abs. 2 KörpStatG zustehe. Diese bejaht er zwar grundsätzlich, verneint sie allerdings, sofern man in der Regelung die Einführung einer Normerlassklage sehen wollte. Abschließend weist er darauf hin, dass das Gesetzgebungsverfahren nach den Vorschriften der Landesverfassung eingehalten wurde.

II. 2. Das BVerfG hat 2015 die Verleihung des Körperschaftsstatus mittels Gesetzes verfassungsrechtlich missbilligt (BVerfGE 139, 321 = KirchE 65, 432). Es sah in der gesetzlichen Verleihung den Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verletzt, da die Verleihung des Körperschaftsstatus' eine typische Verwaltungstätigkeit sei (1). Zudem bedeute dies für eine antragstellende Religionsgemeinschaft, die einen verfassungsunmittelbaren subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Verleihung des Körperschaftsstatus' habe, eine nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (2). Schließlich handele es sich um ein nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG unzulässiges Einzelfallgesetz (3).

Anhand dieser drei verfassungsgerichtlichen Vorgaben prüft *Wies* sodann die einzelnen Regelungen des Körperschaftsstatusgesetzes. Das zentrale Problem der materiellen Verfassungsmäßigkeit liegt dabei in § 2 Abs. 1 KörpStatG, wonach die Verleihung des Körperschaftsstatus' durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Hauptausschusses des Landtags und ggfs. mit Zustimmung des Landtags erfolgt. § 2 Abs. 1 KörpStatG werde den Vorgaben des BVerfG größtenteils gerecht: Die Verordnung werde von der Landesregierung und damit der Exekutive erlassen. Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz werde gewahrt, da gegen den Nichterlass der Rechtsverordnung der Religionsgemeinschaft die allgemeine Leistungsklage zu den Verwaltungsgerichten offenstehe. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG sei bereits nicht einschlägig, da Art. 137 Abs. 5 WRV kein Grundrecht darstelle. Solange es nur bei einer Anhörung des Hauptausschusses verbleibe, bestünden hiergegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Verfassungswidrig sei allerdings das Zustimmungserfordernis

des Landtags nach § 2 Abs. 1 S. 2, 3 KörpStatG, da hierbei die Letztentscheidungsbefugnis über Inhalt und Erlass der Verordnung auf das Parlament übergehe, was mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz unvereinbar sei.

Zuletzt untersucht *Wies* die Rechtsfolge rechtswidriger Verleihungsakte. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Rechtsverordnungen, die nicht mit § 2 Abs. 1 KörpStatG in Einklang stehen zwar rechtswidrig, aber nicht nichtig seien. Die Behörde müsse sie daher mittels Rechtsverordnung aufheben. Sofern vor dem Inkrafttreten des Körperschaftsstatusgesetzes die Verleihung des Körperschaftsstatus durch Gesetz erfolgte, seien sie im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit ebenfalls nicht nichtig. Der Gesetzgeber dürfe sie aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes nicht aufheben, der Ordnungsgeber sei hierzu *de lege lata* nicht ermächtigt.

III. Die Arbeit und die Gedankengänge *Wies* sind größtenteils verständlich aufgebaut, nachvollziehbar und überzeugend. Allerdings hat er punktuell Probleme zu oberflächlich betrachtet, obwohl eine tiefere Betrachtung geboten wäre. Dies soll nachfolgend an einigen Beispielen verdeutlicht werden:

III. 1. Zunächst fällt auf, dass *Wies* relativ häufig von einer „eindeutigen“ Regelung ausgeht. Nach § 4 Abs. 1 KörpStatG werden Körperschaftsrechte entzogen, wenn die Voraussetzungen des § 1 von Anfang an nicht vorgelegen haben oder sie nachträglich entfallen sind. Aus dieser Regelung ergebe sich – so *Wies* – „eindeutig“, dass der Gesetzgeber nicht von der Nichtigkeit einer rechtswidrigen Verordnung ausging. Sie sei „eindeutig“ wirksam. Dies werde dadurch bestätigt, dass die Verleihung materiell ein Verwaltungsakt sei und nur die Form durch eine Rechtsverordnung ersetzt werde (S. 210 f.).

So eindeutig, wie *Wies* die Rechtslage darzustellen versucht, ist sie nicht. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass selbst nichtige Verwaltungsakte – die nach § 43 Abs. 2 VwVfG unwirksam sind – zur Beendigung ihres Rechtsscheins nach § 48 VwVfG zurückgenommen (BVerwGE 156, 283, 285) und mit der Anfechtungsklage angegriffen (BVerwGE 18, 154, 155) werden können. Daher stellt sich die Frage, ob diese Überlegung nicht auch auf nichtige Rechtsverordnungen übertragbar ist. Mit der Verleihung des Körperschaftsstatus‘ erhält die Religionsgemeinschaft einige Hoheitsrechte wie das Besteuerungsrecht oder die Dienstherrenfähigkeit. Gerade deshalb kann es geboten sein, dass die Behörde den Rechtsschein

der Verleihung im Interesse der Rechtssicherheit, ob eine Religionsgemeinschaft hoheitliche Befugnisse hat, beendet und die Verordnung formal aufhebt.

III. 2. Ähnliches fällt bei der Frage auf, ob die Verleihung des Körperschaftsstatus typischerweise der Exekutive oder der Legislative zugewiesen ist. Hierbei sei es – so *Wies* – „gewiss“, dass die Verleihung des Körperschaftsstatus‘ als Vollzug einer Verfassungsnorm der Exekutive zuzuordnen sei (S. 140). Dabei weist er selbst darauf hin, dass in Nordrhein-Westfalen nach § 18 LOG NRW die Errichtung öffentlich-rechtlicher Körperschaften den Landesgesetzen vorbehalten ist (S. 143 mit Fn. 721). Insbesondere muss man ebenfalls bedenken, dass mit dem Körperschaftsstatus – wie bereits erwähnt – Hoheitsrechte verbunden sind. Dies führt zu einer „wesentliche[n]“ Veränderung in der Legitimations- bzw. Verantwortungsordnung des Staats- und Gemeinwesens“, sodass hier nach der Wesentlichkeitstheorie mit guten Gründen der Vorbehalt des Gesetzes einschlägig sein könnte (vgl. *Janssen*, Aspekte des Status von Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, 2. Aufl. 2017, S. 227).

Sicherlich ist auch die Ansicht *Wies*‘ gut vertretbar, wonach die Verleihung des Körperschaftsstatus‘ einen Verfassungsvollzug und damit materiell einen Verwaltungsakt darstellt (S. 139 f.). „Gewiss“ ist dies jedoch sicherlich nicht.

III. 3. Thematisch interessant dürfte für die Leser dieser Zeitschrift die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz sein. *Wies* kommt dabei zu dem Ergebnis, dass Art. 137 Abs. 8 WRV lediglich deklaratorischen Charakter habe: „Unabhängig davon, ob die Voraussetzungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV erfüllt sind, haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Verleihungsvoraussetzungen und deren Konkretisierung gem. Art. 30, 70 Abs. 1 GG.“ (S. 34, 67 und passim). Der Landesgesetzgeber könne aussuchen, auf welchen Kompetenztitel (Art. 137 Abs. 8 WRV oder Art. 70 Abs. 1 GG) er sein Gesetz stütze.

Diese Lösung scheint zwar sehr länderfreundlich, weist bei genauerer Betrachtung allerdings sowohl ein aufbautechnisches als auch ein dogmatisches Problem auf.

*Wies* untersucht zunächst die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 137 Abs. 8 WRV und subsumiert sodann die einzelnen Regelungen des Körperschaftsstatusgesetz-

zes darunter. Die Regelungen über den Entzug des Körperschaftsstatus (§ 4 KörpStatG) fielen beispielsweise nicht darunter. Daher sei insoweit Art. 70 Abs. 1 GG anwendbar (S. 70–72). Obwohl Art. 137 Abs. 8 WRV tatbestandliche Einschränkungen und sogar eine (wenn auch wohl sehr weite) Erforderlichkeitsklausel enthält, soll dies rechtlich bedeutungslos sein. Dann stellt sich die Frage, wozu es überhaupt der Untersuchung der Tatbestandsmerkmale des Art. 137 Abs. 8 WRV und der entsprechenden Subsumption bedurfte, wenn sowieso alles über Art. 70 Abs. 1 GG aufgefangen werden kann.

Letztendlich stellt sich die Frage, ob man nicht doch dem Bundesgesetzgeber die Tür öffnet, wenn man das Recht zur Verleihung des Körperschaftsstatus' auch in Art. 70 Abs. 1 GG verortet. Wies hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es ein unverständlicher Widerspruch wäre, wenn die Verfassung den Ländern in Art. 137 Abs. 8 WRV ausdrücklich eine Kompetenz zuweist, sie aber zugleich zugunsten des Bundes beschränkt (S. 66). Rekrutiert man dagegen auf Art. 70 Abs. 1 GG ist eine Bundeskompetenz zumindest denkbar. Nach der Rechtsprechung des BGH gelten die vereinsrechtlichen Vorschriften des BGB auch für privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften. Werden sie in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft überführt, so sind die Vorschriften des Umwandlungsgesetzes analog anwendbar (BGHZ 197, 61, 67 f., 72 = KirchE 61, 244, 251, 255). Wenn sich nun die Ausgangsrechtsform einer Religionsgemeinschaft aus dem Bundesrecht ergibt und die Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft sich nach den Vorschriften des Bundesrechts richtet, muss man zumindest die Frage stellen, ob nicht im Interesse einer spannungsfreien Umwandlung der Bund nicht auch die Kompetenz haben *könnte*, die Zielrechtsform näher auszugestalten. Kann die Umwandlung von der Ausgangs- in die Zielrechtsform kompetenzrechtlich nicht koordiniert werden, können möglicherweise Brüche entstehen. Dies bedeutet nun nicht, dass dem Bund die Kompetenz zur Verleihung des Körperschaftsstatus zwingend zustehen muss. Allerdings müsste dies berücksichtigt und bedacht werden.

IV. Die soeben aufgeführten Punkte dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei dem Werk um eine durchaus interessante Untersuchung handelt, welche insgesamt betrachtet überzeugende Gedankengänge enthält. Das Werk ist zwar in eine staatskirchenrechtliche Sonderproblematik eingebettet, enthält aber auch für den „normalen“ Verfassungsrechtler interessante Fragestellungen, wie z.B. das Verhältnis des effektiven Rechts-

schutzes zum Gewaltenteilungsgrundsatz oder die Zulässigkeit parlamentarischer Zustimmungsvorbehalte für Rechtsverordnungen.

ROBERT GMEINER  
Ellwangen/Bielefeld

\*\*\*

*Andreas Musil/Sören Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Belange, Springer-Verlag 4. Aufl. 2017, 307 Seiten, Broschur, ISBN 978-3-662-54200-2, 32,99 €*

*Sören Kirchner, Die Gesetze über die Berliner Verwaltung, Kulturbuch Verlag Berlin 72. Aufl. 2021, 894 Seiten, Broschur, ISBN 978-3-88961-372-1, 23,00 €*

*Helge Sodan/Wolfgang Kuhla, Landesrecht Berlin, Textsammlung, Nomos-Verlag 17. A. 2021, 899 Seiten, Broschur, ISBN 978-3-84877-213-1, 28,90 €*

Berlin ist neben Hamburg und Bremen einer von nur drei Stadtstaaten in Deutschland. Wie diese ist es damit Bundesland und Stadt zugleich (Art. 1 Abs. 1 LVerf - Sodan/Kuhler 10; Kirchner 1). Berlin ist aber noch mehr! Berlin ist das achtgrößte Bundesland, weit vor vielen Flächenländern und von der Bevölkerungsdichte her ohnehin die unumstrittene Nummer 1 in Deutschland (4.055/km<sup>2</sup>). Berlin ist darüber hinaus die einwohnerstärkste Stadt Deutschlands und eine Metropole (ausdrücklich Musil/Kirchner, S. 2). Vor allem aber ist Berlin die Hauptstadt Deutschlands (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Einigungsvertrag) und damit (nach § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Berlin/Bonn-Gesetz) Sitz der Verfassungsorgane Bundestag und Bundesregierung. Für viele innerhalb und außerhalb Deutschlands steht der Name Berlin synonym für „das politische Deutschland“, nicht anders wie „Brüssel“ für die Spitzen der Europäischen Union, „Washington“ für den amerikanischen und „Moskau“ für den russischen Präsidenten stehen. Natürlich gibt es bei so viel Licht- aber auch Schattenseiten. Damit ist zunächst der zweifelhafte Status Berlins als Spitzenreiter der „Nehmerländer“ im horizontalen Finanzausgleich (nach Art. 107 Abs. 2 GG) gemeint, den ein marketingbewusster ehemaliger Regierender Bürgermeister allerdings auch noch in ein attraktives Alleinstellungsmerkmal umzudeuten wusste. Damit ist aber vor allem die Berliner Verwaltung gemeint, mitsamt den drei hier anzudeutenden ihr gewidmeten Büchern. Deren, der Berliner

Verwaltung Ruf scheint dauerhaft ramponiert zu sein. Er gründet sich auf eine schier endlose Kette von Pannen, die es national wie sogar international unter den Kürzeln „BER“, „LAGESO“, „Breitscheidplatz“ und „Wahlchaos“ (am 26. September 2021) zu trauriger nationaler wie internationaler Berühmtheit gebracht und Berlin das wenig schmeichelhafte Prädikat der „Pannenhauptstadt“ Deutschlands eingetragen haben. Die Gründe hierfür sind, jenseits einseitiger und wohlfeiler Unfähigkeits- und Inkompetenzvorwürfe sicherlich komplex. Systemisch dürften das hochkomplizierte Zusammenspiel (Art. 66 LVerf und BezVG) von (nach Art. 55 Abs. 2 LVerf nicht mehr als) zehn Senatoren und den (nach Art. 4 Abs. 1 LVerf) zwölf Bezirken und der Grundsatz der Einheit von staatlicher und gemeindlicher Verwaltung (§ 1 AZG) eine nicht zu unterschätzende Rolle dabei spielen – von Bezirken im Übrigen, deren jeder einzelne, selbst der kleinste (Rheinkendorf mit mehr als 266.000 Einwohnern) eine deutsche Großstadt ist.

Schon die bloße Lektüre der einschlägigen Gesetzestexte, also des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes AZG (*Sodan/Kuhla* 20; *Kirchner* 3), des Bezirksverwaltungsgesetzes BezVG (*Sodan/Kuhla* 21; *Kirchner* 7) und des Bezirksamtsmitgliedergesetzes BAMG (*Sodan/Kuhla* 22; *Kirchner* 8), geben eine Ahnung von den unendlich vielen potentiellen Fallstricken, Synergie- und Reibungsverlusten, die einer guten und geordneten Verwaltung entgegenstehen und die auf den unvoreingenommenen Leser den Eindruck von veritablen Konstruktionsfehlern machen können. Wiewohl sie alle natürlich historisch zu erklären sind (dazu *Musil/Kirchner*, S. 7), tragen doch auch sie dazu bei, die Berliner Verwaltung als sehr speziell erscheinen zu lassen. Die bemerkenswertesten Unika sind ohne jeden Zweifel die mächtigen und machtbewussten Bezirke. Einerseits sind sie keine Kommunen, weil sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen (§ 2 Abs. 1 BezVG) und weswegen sie Art. 28 Abs. 2 GG nicht für sich in Anspruch nehmen können (*Musil/Kirchner*, S. 19), andererseits sollen sie ihre Aufgaben aber doch nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen (Art. 66 Abs. 2 Satz 1 LVerf) und benehmen sich entsprechend selbstbewusst. Ihre Verfassung, vor allem das Zusammenspiel von Bezirksverordnetenversammlungen und Bezirksämtern (*Musil/Kirchner*, S. 153 ff.), die Aufsicht über sie (*Kirchner/Musil*, S. 111 ff.) und vor allem ihre (streitbefangenen) Rechtsschutzmöglichkeiten (S. 203 ff.) bieten Anlässe zu vielfältigen und permanenten und parteipolitisch leicht aufladbaren Konflikten.

Kein Zufall also, dass sich noch jeder Senat die Reform der Berliner Verwaltung auf die Fahnen geschrieben hat. Das trifft auch auf die am 21.12.2021 (nach Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LVerf) vom Berliner Abgeordnetenhaus neu gewählte Regierende Bürgermeisterin und ihren Senat zu. Der „Koalitionsvertrag zwischen den Landesverbänden von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke über die Bildung einer Landesregierung für die Legislaturperiode 2021–2016 vom 21.12.2021“ verspricht sogar einen mit zahlreichen „Projekten zur Verwaltungsmodernisierung“ (S. 133/134) einhergehenden regelrechten „neuen Aufbruch“ für die Berliner Verwaltung. Die beabsichtigte „Verwaltungsreform“ soll sich vor allem auf zwei Punkte konzentrieren, die in der Vergangenheit in der Tat immer wieder für zahlreiche Probleme und für sehr viel Kritik gesorgt hatten. So sollen zum einen die „Zuständigkeiten von Land und Bezirken klar geregelt“ und zum anderen die „planerische, strategische und koordinierende Rolle der Senatskanzlei in Grundsatz- und gesamtstädtischen Angelegenheiten gestärkt“ werden. Das soll mit einem neuen, das bisherige Allgemeine Zuständigkeitsgesetz ersetzenden „Gesetz über die Aufgabenverteilung der Berliner Verwaltung“ und eventuell über „Verfassungsänderungen“ (wohl Art. 66 ff., insbesondere Art. 67 LVerf) erreicht werden (zum Ganzen Koalitionsvertrag S. 125/126).

Conclusio: Es ist begrüßenswert, dass mit *Kirchner* und *Sodan/Kuhla* gleich zwei so umfangreiche Landesrechtssammlungen und mit *Musil/Kirchner* eine so gelungene, immer den Vergleich zu den Flächenländern herstellende Einführung in das Berliner Landesrecht zur Verfügung stehen. Alleine ihre Auflagenzahlen sprechen eine beredte Sprache. An ihnen kann der lädierte Ruf der Berliner Verwaltung jedenfalls nicht liegen! Natürlich ist es wohlfeil, die Auswahl bei derartigen Werken kritisch zu hinterfragen, was hier deshalb bewusst unterbleiben soll. Während bei *Kirchner* etwa eher die klassische allgemeine innere Verwaltung im Vordergrund steht, bilden *Sodan/Kuhla* auch andere Verwaltungszweige, vor allem Wirtschaft und Soziales und Gesundheit ab. Dass beide das Berliner Abstimmungsgesetz wiedergeben (*Sodan/Kuhla* 13, *Kirchner* 30.1) ist bei dessen extensiver und regelmäßig auf bundesweites Interesse stoßender (in Art. 62, 63 LVerf grundlegender) Inanspruchnahme durch die Berliner ebenso nachvollziehbar wie verständlich. Ob das (wie bei *Sodan/Kuhla*, im Gegensatz zu *Kirchner* 30) zu Lasten des LWahlG gehen sollte, mag gefragt werden können. Ein Desiderat jedoch bleibt. Bei allen drei Werken sollte ernsthaft über die Aufnahme, beziehungsweise Berücksichtigung für die Rechtsstellung Berlins so konstitutiver

bundesbezoglicher Regelwerke nachgedacht werden, wie den Einigungsvertrag (v. 31.8.1990 [BGBl. II S. 889]), das Berlin/Bonn-Gesetz (v. 26.4.1994 [BGBl. I S. 918]) den Hauptstadtkooperationsvertrag (v. 25.8.1992) und den Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2017 (v. 8.5.2017). Kein Bundesland, keine Stadt in Deutschland hat Vergleichbares aufzuweisen. Unabhängig davon steht aber jetzt schon fest: Sollte auch nur ein Bruchteil der vom neuen Senat beabsichtigten Reformmaßnahmen jemals das Licht des GVBl von Berlin erblicken, wären bei allen drei Werken ohnehin Neuauflagen vorprogrammiert, auch ohne dass man ihnen dies ausdrücklich zu wünschen bräuchte!

MINISTERIALRAT a.D. Dr. MICHAEL FUCHS,  
M.A., Magister rer. publ., Berlin

\*\*\*

*Helmuth Schulze-Fielitz: Die Wissenschaftskultur der Staatsrechtslehre im Spiegel der Geschichte ihrer Vereinigung, Mohr Siebeck, Tübingen 2022, ISBN 978-3-16-160977-0, 29,00 €.*

Die Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer kann im Oktober 2022 auf 100 Jahre Geschichte zurückblicken. Ursprünglich sollte der Würzburger Staatsrechtslehrer *Helmuth Schulze-Fielitz* zu einem aus diesem Anlass herausgegebenen Sammelband (*Pascale Cancik/Andreas Kley/Helmuth Schulze-Fielitz/Christian Waldhoff/Ewald Wiederin* (Hrsg.), *Streitsache Staat – Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1922–2022*, Tübingen 2022 [im Erscheinen]) einen Beitrag zur Kulturgeschichte der Vereinigung erarbeiten. Seine Auseinandersetzung sprengte schließlich aber den Rahmen eines Sammelbandbeitrags, weshalb sie als eigenständige, 218 Seiten starke Monographie von Mohr Siebeck in Tübingen veröffentlicht wurde, die ausweislich des Vorworts auf Herbst 2021 datiert (vgl. S. V.). Dass *Schulze-Fielitz*, der selbst 2002/2003 und 2008/2009 Mitglied des Vorstandes der Vereinigung war, für einen solchen Beitrag prädestiniert ist, stellte er nicht zuletzt durch seine zahlreichen Beiträge zur Staatsrechtslehre unter Beweis, die 2013 als Kompilation „Staatsrechtslehre als Mikrokosmos“ erschien (Mohr Siebeck, Tübingen 2013, ISBN 978-3-16-152412-7) und die als Anhang ein wertvolles Tafelwerk zur Genealogie der deutschen Staatsrechtslehrer enthält. Am Rande bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass ein ganz erheblicher Teil der Literatur über die Staatsrechtslehrervereinigung im

Tübinger Verlag Mohr Siebeck seine Veröffentlichung findet (man denke auch an *Hans Peter Ipsen*, Staatsrechtslehrer unter dem Grundgesetz. Tagungen ihrer Vereinigung 1949–1992, Mohr Siebeck, Tübingen 1993, ISBN 3-16-146098-7 oder das Themenheft zu 50 Jahre Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, des Archivs des öffentlichen Rechts (AÖR) 97 (1972), S. 345–417), während die Publikationen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) bei de Gruyter in Berlin veröffentlicht werden.

Mit einem Organisationsgrad von annähernd 100 Prozent der im Dienst stehenden Professorinnen und Professoren und einem überwiegenden Teil der Privatdozentinnen und Privatdozenten in Deutschland (S. 13; auch *Ipsen*, AÖR 97 (1972), 375; anders verhält es sich für Österreich und die Schweiz, S. 73 ff.), ist die Vereinigung Deutscher Staatsrechtler eine erhebliche Größe in der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts und Ausführungen zur Kultur dieser Vereinigung können getrost Rückschlüsse auf die Kultur der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts zulassen (siehe dazu S. 2 ff., auch S. 38 f., zur Frage der Vereinigung als Zunft auch S. 188 f.). *Schulze-Fielitz* stellt dazu fest „Sie [die Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer] ist organisatorischer Kristallisationskern für die soziale Wissenschaftsgemeinschaft der Staatsrechtslehre und bildet einen wesentlichen Teil des sozio-kulturellen Kontextes von Staatsrechtslehre als Wissenschaft“ (S. 3). Hinzu tritt die Besonderheit des Anspruchs die ganze Wissenschaft des Öffentlichen Rechts zu vertreten und nicht nur einzelne Aspekte – dieser Anspruch spiegelt sich auch darin wider, dass die Tagungen der Vereinigung im Plenum und nicht in zig einzelnen Spezialpanels abgehalten werden, wie bei vielen anderen Fachgesellschaften üblich (S. 94 ff., S. 103, S. 216 f.), so entfalten diese gelegentlich auch Relevanz für die Auseinandersetzung mit dem Öffentlichen Recht der Länder, das gerade die Leserinnen und Leser dieser Zeitschrift interessiert (bspw. VVDStRL 1 (1924); 6 (1929), 19 (1960); 21 (1962), 46 (1987)). Schon aus diesen Gründen muss die Monographie von *Schulze-Fielitz* als wertvoll für die Selbstreflexion der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts eingeordnet werden, wie auch für die wissenschaftssoziologische und wissenschaftshistorische Befassung mit diesem Wissenschaftszweig.

Die Abhandlung von *Schulze-Fielitz* gliedert sich in fünf Abschnitte unterschiedlicher Länge. Die Einführung firmiert unter dem Titel „Wissenschaft im Kontext von sozio-kulturellen Institutionen“ und vergewissert sich einerseits, was mit einer Kulturgeschichte der Staatsrechtslehrerver-

einigung gewollt ist (S. 1–5) und andererseits der Tradition der Vereinigung bis zurück in das Jahr 1922 (S. 5–7). Darauf folgen zwei Hauptteile. Der erste befasst sich mit der Organisation der Vereinigung, den Aufgaben der Vereinigung (S. 9–12), den Mitgliedern (S. 12–47), dem Vorstand und seinen Kompetenzen (S. 47–72) sowie dem Zusammenwirken der Staatsrechtslehrer aus den D-A-CH-Staaten in der Vereinigung (S. 73–80). Der zweite Hauptteil widmet sich den Tagungen der Vereinigung, wobei zunächst die Organisation der Tagung (S. 81–94), dann die Struktur der Tagung und ihrer Beratungen (S. 94–146) und schließlich die Verarbeitung der Tagung in der Literatur (S. 147–171) beleuchtet werden sowie anschließend das nichtwissenschaftliche Rahmenprogramm (S. 171–186). Darauf folgend widmet sich *Schulze-Fielitz* den Entwicklungslinien der Vereinigungskultur, wobei er fünf Schlaglichter wirft, nämlich auf die Professionalisierungstendenzen (S. 187–190), auf die Pluralisierungsprozesse (S. 190–203), auf die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wertewandels (S. 203–208), auf die Internationalisierungsprozesse (S. 208–210) und auf die möglichen Generationenkonflikte (S. 210–213). Zuletzt folgen Ausführungen zur Zukunft der Vereinigungskultur (S. 215–218).

Da die Staatsrechtslehrervereinigung sich bereits früh (1953) gegen die Einbindung von Gästen ausgesprochen hat (S. 85 ff., S. 105 ff.) und zudem hohe Exklusivität schaffenden Zugangsvoraussetzungen zur Vereinigung formuliert wurden, die die Vereinigung auf wissenschaftlich ausgewiesene Mitglieder begrenzt, die mindestens eine einschlägige Habilitation aufweisen (S. 15 ff.), ist eine Auseinandersetzung mit der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer auf die Darstellung durch Mitglieder angewiesen. Der Autor wertet solche aus (Interviews, Festschriftbeiträge, autobiografische Notizen usw.), ebenso wie die VVDStRL, jedoch auch das Archiv der Vereinigung in Heidelberg (S. V.). Diese wertvolle Grundlagenarbeit schlägt sich in einem reichen Fußnotenapparat nieder, der als Grundlage für weitere wissenschaftliche Auseinandersetzungen dienen kann. Dennoch erkennt der Autor in seiner Einleitung selbst, dass er keine vollständig objektive Darstellung leisten kann (S. 5), dies zeigt sich an verschiedenen Stellen der Monographie, unter anderem durch persönliche Wertungen (passim, bspw. S. 115, S. 179 ff.). Dass es sich um eine Darstellung eines selbst in der Vereinigung vernetzten Staatsrechtlers handelt, der die Vereinigung aus Sicht eines Mitgliedes und zeitweiligen Vorstandsmitgliedes beschreibt, muss sich der Leser bei der Lektüre und Bewertung immer vor Augen führen.

*Schulze-Fielitz* möchte mit seiner Monographie dazu beitragen, „die bestehenden, meist informellen Strukturen und Prozesse in der Vereinigung so transparent darzustellen, dass Protagonisten ebenso wie Kritiker dieser Vereinigungskultur diese Sicht als Diskussionsgrundlage akzeptieren können.“ (S. 5). Ob dies mit dem Zuschnitt des Werkes und dem sich niederschlagenden persönlichen Hintergrund des Verfassers gelingt, muss sich zeigen; der Band wird jedenfalls dazu beitragen, dass auch Nicht- und Neumitglieder die Vereinigung und ihre Mechanismen sowie deren Herkommen besser verstehen können. Hierzu zählt auch das Erkennen der ungeschriebenen Hierarchie, der Kardinäle und Bischöfe der Vereinigung (vgl. S. 131 mit Verweis auf *Daniel Thürer*, VVDStRL 58 (1999), S. 81). Aufgrund des immer noch sehr hohen Organisationsgrades der Staatsrechtslehrer fördert die Auseinandersetzung mit der Staatsrechtslehrervereinigung auch das Verständnis der Wissenschaft des öffentlichen Rechts. Trotzdem kommt – möglicherweise dem Wesen als Festbeitrag geschuldet – die Kritik am Status quo und an der Entwicklung der Vereinigung im Beitrag sehr kurz.

Die vorliegende Abhandlung ist gut zu lesen und durch ihren erzählenden Stil kurzweilig. Aufgrund des sprechenden Inhaltsverzeichnisses und der klaren Struktur ist ein Sachregister zwar entbehrlich, es hätte aber neben dem abgedruckten Personenregister die Arbeit mit dem Buch erleichtert. Der im Vergleich geringe Preis lässt hoffen, dass das Werk trotz der allgegenwärtigen Sparzwängen bald in vielen der juristischen Bibliotheken zu finden ist. Für jeden der sich mit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts und seiner Vereinigung auseinandersetzt oder als Wissenschaftler Teil dieser wird, ist die Lektüre des Buches in jedem Fall eine Bereicherung.

LUKAS C. GUNDLING, M.A.  
Erfurt

## Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

Urteil vom 01.04.2022

Az. VGH N 7/21

*Verfassungsmäßigkeit des Landeshaushalts – Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“*

**Tenor:**

**§ 2a Abs. 2 des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 411) in der Fassung des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 vom 23. September 2020 (GVBl. S. 441) ist mit Art. 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz insoweit unvereinbar und daher nichtig, als die veranschlagten Einnahmen aus Krediten den Betrag von 1.029.092.800 Euro überschreiten.**

**§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 7 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ vom 23. September 2020 (GVBl. S. 452) ist mit Art. 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz unvereinbar und daher nichtig.**

**§ 5 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ vom 23. September 2020 (GVBl. S. 452) ist mit Art. 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz insoweit unvereinbar und daher nichtig, als die veranschlagte Mittelzuführung an das Sondervermögen den Betrag von 923.000.000 Euro überschreitet.**

**Aus den Gründen:**

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 Übr-

gen erweist sich das Zweite NHHG 2020 als verfassungsgemäß.

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).

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.

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.

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 Gesetzentwurfs 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 Aus-

gleichsfunktion 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 Gestaltungsspielraums 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.]).

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.

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.

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. LTDrucks. 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 Erdbe-

ben, 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).

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). Ob eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation gegeben ist, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, obliegt zunächst 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.]).

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.).

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]).

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]). 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 Koriath, 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: Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020]). Die Kreditaufnahme muss vielmehr dazu bestimmt und geeignet sein, die Notsituation zu beseitigen (LTDruks. 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 Maß-

nahmen, 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). 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 Bereitstellung 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]).

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 ursprüngli-

chen, 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.

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).

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.]).

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 Etabliertheit 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]).

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 Mini-

malprinzip) 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]).

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. 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).

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 Un-

ternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich bis zu einem Betrag von 50 Mio. Euro.

a) Die formellen Voraussetzungen des Art. 117 Abs. 1 LV sind erfüllt.

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 rheinlandpfälzischen 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. 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. 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 Wirtschaftsforschungs-

institute 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 beeinträchtige.

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 Pandemie 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 kom-

pensierten Bedarfe und nichtstruktureller Ausgaben würden notsituationsbedingte Kredite in Höhe von rund 1,201 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. § 2a Abs. 2 LHG 2019/2020). 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.

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. 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 vorzusehen. 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]).

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 digita-

len 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.

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 Krankheitsaufkommen, 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.]).

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 Wirt-

schaftskrise 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.

bb) Die Corona-Pandemie hat einen erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf des Landes zur Folge. Die Einschätzung in der Gesetzesbegründung (vgl. LTDrucks. 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. 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 be-

schränkten 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 (LTDruck. 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. 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.

cc) Art. 117 Abs. 1 LV steht auch nicht der kreditfinanzierten Bildung des Corona-Sondervermögens entgegen.

(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 zwi-

schen 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: Broucker/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 Kreditermächtigung 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 Haushaltsgrundsatzgesetzes – HGrG – (§ 9 Abs. 1 HGrG). In diesem Fall wäre auch bei einem Notlagen-Haushalt

eine Prognose des Kreditbedarfs für mehrere Haushaltsjahre vorzunehmen.

(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 Mittelzuflüsse bei den „kleineren“ Sondervermögen – so auch in Rheinland-Pfalz – im Bereich um 1 Mrd. Euro. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, wonach das Wirtschaftlichkeitsgebot Maßgaben auch für die Kreditermächtigung 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.

(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 LTDrucks. 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.

dd) Der Haushaltsgesetzgeber war vorliegend von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, vor der notlagenbezogenen 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 Verstärkungswirkung der Stabilisierungsrechnung zugunsten der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich den Landshaushalt 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. 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 Auf-

lösung 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]).

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 außergewöhnlichen 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.

(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.

(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 Schutz-

ausrüstung, vorgenommen und somit die pandemiebedingte Handlungsfähigkeit abgesichert werden (LT-Drucks. 17/12717, S. 9).

(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 Mittel 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 abzusprechen, zumal während der Corona-Pandemie wiederholt auch bereits in Ausbildung befindliches Medizinpersonal eingesetzt worden ist.

(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).

(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 (LTDrucks. 17/12717, S. 11). Auch mit dieser Gesetzesbegründung ist ein Bezug zur Corona-Pandemie plausibel hergestellt.

(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.).

(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 anbelangt, 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 Bereiche 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 eingehegt 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.]).

(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 Gewerbesteuerausfälle 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.

(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. Zwar liegt es auf der Hand, dass sich aus Anlass der Corona-Pandemie dringende Bedarfe zum Ausbau der digitalen Infrastruktur ergeben (vgl. insoweit zutreffend LTDrucks. 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 ange-

standen 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]).

(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 Übereinkommen 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 Be-

seitigung 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.

Die Schaffung des Corona-Sondervermögens durch das CSVG begegnet nur zu einem Teil – im selben Umfang wie das Zweite NHHG 2020 – verfassungsrechtlichen Bedenken.

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.

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).

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. 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.

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.

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). 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). 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]). 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 Landshaushalt 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).

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).

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; viel-

mehr 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.

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). 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: Broucker/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). 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. 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). 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.

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. 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. 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.

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. 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 notsituati-

onsbezogenen 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.).

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.

I.

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 Landeshaltsgesetze (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. 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.).

II.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 VerfGHG gerichtskostenfrei. Die Anordnung einer Auslagenerstattung richtet sich nach § 21a Abs. 3 VerfGHG. Mit Blick darauf, dass die Mittel für den Breitbandausbau und die Unternehmensbeihilfen im Umweltbereich ca. 15 Prozent des Gesamtvolumens des Sondervermögens ausmachen (172,3 Mio. Euro von 1,0953 Mrd. Euro) und der Antrag hinsichtlich der Antragsgegenstände 1 (Zweites NHHG 2020) und 2

(CSVG) insoweit erfolgreich ist, hinsichtlich des Antragsgegenstandes 3 (LHG 2021) aber insgesamt ohne Erfolg bleibt, ist eine Auslagenerstattung im tenorierten Umfang sachgerecht.

## Oberverwaltungsgericht Koblenz

Urteil vom 11.03.2022

Az. 3 A 10615/21

*Treuepflicht – Beamtenstatus – Ruhestand – freiheitlich-demokratische Grundordnung – Reichsbürger – Infragestellen des Staates*

### Amtl. Leitsatz:

**Zu den Voraussetzungen der Aberkennung des Ruhegehaltes wegen einer Betätigung gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (§ 47 Abs. 2 BeamtStG) im Ruhestand.**

### Aus den Gründen:

Der Kläger betreibt die Aberkennung des Ruhegehalts der Beklagten.

Die ... Beklagte stand bis zu ihrer Versetzung in den Ruhestand ... im Dienst des klagenden Landes. Sie legte im Jahr 1966 ihr Abitur ... ab und studierte zunächst Anglistik, bevor sie im Jahr 1968 ein Studium der Theologie aufnahm. Die Erste Theologische Prüfung legte die Beklagte ... 1972 und die Zweite Theologische Prüfung ... 1976 ab. Anschließend stand die Beklagte als Pfarrvikarin auf Probe im Dienst der Evangelischen Kirche ... . Im Rahmen eines Gestellungsvertrages über die Bereitstellung eines Religionslehrers zwischen der Evangelischen Kirche ... und dem Land Rheinland-Pfalz wurde die Beklagte von ... 1976 bis ... 1991 zur hauptberuflichen Erteilung von Religionsunterricht an einem Gymnasium in ... von der Tätigkeit als Pfarrvikarin freigestellt.

Im Jahr 1990 bewarb sich die Beklagte mit Erfolg auf die Stelle einer Fachleiterin für Evangelische Religionslehre am Staatlichen Studienseminar für das Lehramt an Gymnasien ... und nahm diese Stelle ... zunächst kommissarisch - weiterhin im Rahmen des bestehenden Gestellungsvertrages - wahr. Im Jahr 1992 wurde die Beklagte in den Dienst des Klägers übernommen und - unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe - zur Oberstudienrätin ernannt. Im Mai 1993 wurde sie ... zur Studiendirektorin

befördert. Gleichzeitig erfolgte ihre Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Später wurde die Beklagte zur Wahrnehmung einer Vertretungsprofessur am Institut für Evangelische Theologie der Universität ... unter Wegfall der Dienstbezüge beurlaubt.

Anlässlich ihrer Bewerbung um die Stelle der Fachleiterin für evangelische Religion am Staatlichen Studienseminar für das Lehramt an Gymnasien wurde die Beklagte anhand ihrer bisherigen Tätigkeit an einem Gymnasium ... dienstlich beurteilt. In der Gesamtbeurteilung heißt es, die Beklagte habe sich „ausgezeichnet bewährt“ und entspreche den Anforderungen „in besonderem Maße“.

Im Jahr 2006 wurde die Beklagte wegen dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Das Ruhegehalt wird der Beklagten wegen verweigerter Vorlage einer vom Landesamt für Finanzen geforderten Lebensbescheinigung seit ... 2019 lediglich in Höhe der Mindestversorgung ausgezahlt.

Disziplinarrechtlich ist die Beklagte nicht vorbelastet.

Aufgrund einer Eingabe des Präsidenten des Landesamts für Finanzen ... wurden gegen die Beklagte im Jahr 2016 Vorermittlungen wegen möglicher Zugehörigkeit zur sogenannten Reichsbürgerbewegung geführt. Sodann leitete der Kläger ein Disziplinarverfahren gegen die Beklagte ein und bestellte einen Ermittlungsführer. Es bestehe der Verdacht, dass sich die Beklagte durch Äußerungen in den Publikationen, bei einer Autorenlesung ... sowie in mehreren E-Mails und Schreiben an Behörden gegen die freiheitlichdemokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt und möglicherweise auch an Bestrebungen teilnehme, die darauf abzielten, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik zu beeinträchtigen.

Nachdem ein Zustellversuch des Anhörungsschreibens ... in Frankreich ... erfolglos geblieben war, hörte der Kläger die Beklagte ... zu der Einleitung des Disziplinarverfahrens an. Mit einem an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier gerichteten Schreiben ... bat eine Frau ... mit dem Hinweis: „zeichnet im Auftrag“ um Fristverlängerung für eine Stellungnahme. Sodann teilte die Frau ... in einem Schreiben „im Diktatauftrag“ ... mit, „vorab“ seien die folgenden Fragen abzuklären:

1. Auf welche Entität beziehen sich Ihre Vorermittlungen präzise - zwecks Überdenkung wie Annahme des von Ihnen unterbreiteten Geschäftsvorganges in einem DUNS-registrierten Unternehmen „Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion“ mit der Nummer. 34187896?
2. Welche Vorwürfe bzw. Aussagen sollen, bitte, nicht pauschal diffus, sondern binnendifferenziert genau, von

wem - wann - wo - in welchem Kontext - wem gegenüber gemacht worden sein?

3. Wie belegen Sie Ihre unausgewiesene Diskreditierung der beiden Bände ... als „scheinbar wissenschaftliche Betrachtung“, um evtl. Erwägungen zu einer Verleumdungsklage der Autorin wie des Wissenschaftsverlages (Dissertationen, Habilitat, etc.) nicht aufkeimen zu lassen?

4. Welchen Modus von Wissenschaftsmethodik und was für ein Wissenschaftsverständnis dokumentiert Ihr Umgang mit den angeführten zwei Bänden angesichts der wohl übersehenen Trilogie?

5. Spiegelt die Art Ihrer „Betrachtung“, ein Konvolut seitenlanger Zitate, etwas wider von den an Sie herangetragenen „Vorwürfen“? Denn Sie teilen mit, gewiss wohlwollend, dass Sie „verpflichtet“ sind, den „erhobenen Vorwürfen“ nachzugehen.

Das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen wurde der Beklagten ... bekanntgegeben. Unter dem 26. November 2019 führte die Beklagte in zwei ... Schreiben unter anderem aus:

(...) die Aussagen Ihres soeben mitgeteilten Schreibens werden gesamt bestritten, exklusive der Bücherzitate ohne Widerlegung: Sie werden freundlich gebeten bis zum 30.1.2020 diese Mängel beheben:

1. die Beantwortung der am 26.11.2018 an Sie im kooperativen Geist gerichteten Fragen,
2. die Benennung des von Ihnen bemühten GRUNDgesetzes, in welcher Fassung, wiewohl Ihr Vorgehen GRUNDSätzlich dagegen verstoßend wirkt in Ignoranz der Würde und Freiheit des Menschen hinter der jurist. Person, der diese hielt in widerrechtlicher Täuschung durch die sog. Regierung,
3. den Beweisantritt des vorgeworfenen Verstoßes gegen § 47 Abs. 2 BeamstG - zudem welcher Fassung,
4. die Beifügung der Gründungsurkunden (in beglaubigter Form) zum Land Rhl.-Pfalz u. zur „BRD“, die seit 1956 mit ungültigen Wahlen Gesetze u. Regierung vorgaukelt (2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11).

Sie wollen bis zum 30. 1. bitte auch nachweisen, wann und durch welchen Rechtsakt die Verwaltung Rheinland-Pfalz bzw. die sog. BRD das Recht erhalten hat, über den Menschen mit der o.g. jurist. Person richten und ihn ihren Rechtsnormen unterwerfen zu dürfen, und wann dieser das Recht an seinem Körper, Vermögen und Namen abgetreten haben soll - zudem an welchen Staat (Art. 10 BGBE)?

In In-Anspruchnahme der Art. 25.1, 123.1, 116.1., 73.1, 16.1 GG u. Verf. 1871, Art. 3 wird die Einstellung des Verfahrens geraten, die Zahlung der offenen Bezüge u. eines Entschädigungsbetrages für den Energieu. Zeitaufwand, evt. Täuschungsakt wie die Einstellung der Steuerabzüge. Insoweit haben Sie bitte Verständnis, dass die Publizierung der neoinquisitorischen Vorgänge vorbehalten bleibt (...).

In einem weiteren Schreiben an das Landesamt für Finanzen ... führte die Beklagte unter anderem Folgendes aus: (...) ich bekunde Ihnen wiederholt, dass ich Ihrer verlangten Renazifizierung nicht folge per von Ihnen geforderten Rückgabe einer Lebensbescheinigung mit der Firmennummer eines NA-ZI-DEUTSCH Personalausweises in einem „jüdischen“ Konsortium B'nai B'rit mit entspr. Geschäftsführung (GG Art. 65), sog. „BRD GERMANY“ seit 1990.

Daher fordere ich Sie letztmals höflich auf, bis zum 22. 4. 2020 - die von Ihnen widerrechtlich einbehaltenen monatlichen Bezüge auf das Ihnen bekannte Konto anzuweisen, bzw. - das Recht zu benennen, das Ihre Kürzung legitimieren soll sowie - die Gesamtsumme der einbehaltenen Gelder addiert mitzuteilen, für die ich Sie beide persönlich (wiederholt) voll in Haftung nehme.

Sie wollen in Ihrem eigenen Interesse vermeiden, dass ich nach diesem Termin juristisch auf Ihre Kosten handeln lassen werde (...).

Am 20. Oktober 2020 hat der Kläger die vorliegende Disziplinaranzeige auf Aberkennung des Ruhegehalts der Beklagten erhoben. Der Ruhestandsbeamtin werden folgende Pflichtverletzungen vorgeworfen:

1. Die Beklagte habe in der mehrbändigen im ...Verlag ...erschienenen Publikation ... (Band 1) sowie ... (Band 2), die über den Verlag käuflich zu erwerben und darüber hinaus auch über das Internet abrufbar seien, die Existenz der Bundesrepublik Deutschland, die Geltung des Grundgesetzes und die hierauf basierende Rechtsordnung und Daseinsberechtigung der Verwaltung in Abrede gestellt. Ihre ablehnende Haltung zur Existenz der Bundesrepublik Deutschland bewerbe und vermarkte die Beklagte dabei für jedermann zugänglich in ihren beiden Publikationen proaktiv und öffentlich. Dabei würden zum Beispiel auch Aussagen und Zitate aus allgemein zugänglichen Quellen aus dem Zusammenhang gerissen und als Begründung in einen neuen Kontext eingebunden. Die von der Beklagten publizierten Äußerungen umfassten dabei insbesondere im Band 2 auch eine Art Handlungsempfehlung, wie man

sich dem aus ihrer Sicht bestehenden "Scheinstaat BRiD" entziehen könne.

In Band 1 ... verneine die Beklagte wiederholt das Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. So heiße es etwa auf Seite 4:

Die „BRD“ ist verzeichnet im Register der weltgrößten Unternehmensauskunftei Dun und Bradstreet in Nordamerika, Virginia: DUNS ® 341611478, der sog. Hauptsitz Berlin ist wieder nach Bonn verlegt! - Warum? Indes verschwunden und wieder „geführt“ ist als Geschäftsführer J. Gauck, dazu die SIC-Tätigkeitsnummer. „Bundesrepublik in Deutschland“, BRiD, betont die irreführende Konstruktion „BRD“ gemäß auferlegtem Grundgesetz der Siegermächte. Wer konstruktiv etwas im Land verändern will, stößt bald auf Grenzen, Ignoranz, Widerstand. Es sind Wirkungen der versteckt wirklichen Führung der BRiD.

Die Beklagte führe hierzu auf Seite 13 weiter aus:

Die BRiD ist nicht Staat, noch souverän; sie ist gegründet, in der Rothschild-Villa bei Frankfurt a.M.

Darüber hinaus stelle die Beklagte, so etwa auf Seite 15, die bestehende Ausweisungspflicht in Abrede:

Der Inhaber des Personal-Ausweises weist sich aus als Personal im Bestand der BRiD-Verwaltung mit Firmenstrukturen, eingetragen im Handelsregister in Frankfurt a.M. unter HRB 51411, letztlich im Besitz des Römischen Stuhles; das zeigt die Registrierungsnummer; die „trust number“ (CQV) verweist darauf. ...

Der Reisepass ist selbst nach den allgemeinen Geschäftsbedingungen (Firmenrecht der BRiD gemäß Passgesetz § 4, Punkt 10) ungültig wegen fehlender, aber erforderlicher Angabe der Staatsangehörigkeit. Überdies macht sich der Ausweisträger der Urkundenfälschung schuldig wegen falscher bzw. fehlender Angaben zur Staatsangehörigkeit und zum NAMEN, statt Familiennamen (§ 27f).

[...]

Schließlich formuliere die Beklagte auf Seite 149 zusammenfassend konkrete Empfehlungen, wie man sich aus ihrer Sicht den verwaltungsrechtlichen Anforderungen an ein freiheitlich demokratisches Zusammenleben in der Bundesrepublik Deutschland entziehen könne:

Ein „Mensch“ allein in Selbst-Verwaltung lebt auf Dauer im sozialpolitischen Vakuum: Daher ist sein Entzug aus der die Welt kapernden Konzern-Kanonisierung nur ein Erstschrift. Dazu können die folgenden politischen Selbstbildungsmaßnahmen anregen. Sie sind pragmatischer Art

zum Schutz. Erfahrungen sind sehr unterschiedlich. Erwachsene informieren sich und handeln selbstverantwortlich.

- Patientenverfügung, ärztliches Attest zum Erhalt der Selbst-Bestimmung, Rechts- und Geschäftsfähigkeit, z. B. bei Unfall mit Komafolgen oder Entmündigung. Mir bekannte Fallberichte zeigen, das Verlassen des BRiDSystems wird behindert. Auch wird verdrehend, irre- „führend“ eine neue Verfassung propagiert, Gemeindeaktivierung vorgaukelt etc. Der Verzicht auf die geschichtlich zustehende Verfassung macht verlustig der Bundesstaatsangehörigkeit! „Deutsche“ landen im Handelsrecht von Schein-Regierungen mit und nach dem 1918er wie 1933er Putsch und BRiD-„Bund“ gegen die „Deutschen“!
- Beglaubigte Abstammungsabschrift aus dem Geburtenbuch gemäß RuStaG 22.7.1913 mit Bild und Ausweis,
- Historische Eigentumsnachweise, Mutterrolle vom Katasteramt,
- Widerspruch gegen SEPA-Lastschriften-Einzug, um nicht als „Bürger“ für die BRiD-Schulden bürgen zu müssen,
- Handelsvertragsauflösung mit Kommune, Versorgungswerken, Finanzagentur, Kirche, BIZ Basel, EStaG Köln etc.,
- Reise- oder Ersatzpassbeantragung, sicherheitshalber vc oder drei Punkte vor die Unterschrift setzen, Nachreichung der Nicht-Anerkennung der BRiD, vorsichtshalber, Abmeldung beim Einwohnermeldeamt, eventuell ohne Neuverortungsangabe,
- Rückgabe des P.-Ausweises als Begünstigter, nicht Treuhänder der Person, per Fax, Einschreiben mit Zeugen, Musterentwürfe finden sich im Netz und an Stammtischen,
- Lebend- und Willenserklärung gemäß CQV-Akt und UCC) unter Zeugen, freier „Mensch“ nach Abstammung zu sein und Lebenderklärung des Kindes (bis zum 7. Jahr beim Standesamt zur Kenntnisgabe) entfallen im Blick auf
- die Unterlagenorganisation für Gemeindebildung und Reichsverweserwahl in Vorbereitung der Aktivierung der Bundesstaaten durch aktivierte Gemeinden von unten. Der bürgerliche Tod ist im Reich verboten.

Zudem habe über diese Fundstellen hinaus aufgrund von Internetrecherchen festgestellt werden können, dass die Beklagte mindestens einmal ... bei einer sog. Autorenlesung der ..., die durch den Verfassungsschutz Thüringen beobachtet werde, als Autorin beider Publikationen über ihre Thesen und Positionen zur Nichtexistenz der Bundesrepublik Deutschland referiert habe.

In einer an das Landesamt für Finanzen gerichteten E-Mail ..., die im Betreff mit „Personalstatus-Aufkündigung“ betitelt sei, verlange die Beklagte etwa die Einstellung steuerlicher Abgaben für „ein sog. Finanzamt des BRD-Besitzer Konstruktes der US-Corporation, Inc.: ‚Empire of the City‘ in vatikanischer Tarnung“. Die Beklagte drohe dem Präsidenten und Mitarbeitern des Landesamts für Finanzen die „Inhaftungnahme bez. Ihres meine Bezüge mindernden Zugriffs für die sog. Finanzagentur der BRD-Korporation, gemeldet als Unternehmen bei D& B“ an. Ferner führe die Beklagte aus, das „mir mit Geburtsregistrierung in krimineller Art aufgezwungene Vertragsverhältnis mit der sog. BRD im Status c. d. m. laut ‚Personal‘-Ausweis“ sei „mit allen Implizitvertragsverhältnissen (einschl. sog. Steuerzahlungen der juristischen Person) in meinem Schreiben vom 2.6.2016 aufgekündigt“ und teilte sodann weiter mit, die Löschung des „Steuerkontos laut Hitler-Nazi-Verordnung für Personalausweisträger“ sei in die Wege geleitet.

In ihren Schreiben heiße es zudem:

Nach dem vom Besitzer auferlegten „Grundgesetz für die BRD“ gibt es keine Steuerpflicht, auch keinen Rechtsgrund, mich mit Steuerzahlungsbegehren zu behelligen, zumal Ihnen die Aufkündigung meines Personalstatuts mit allen impliziten Geschäftsverträgen dokumentiert ist.

Die Beklagte schließe ihre Nachricht mit folgendem Hinweis, der unter anderem an den Präsidenten der Behörde gerichtet sei:

Ich hoffe nicht, dass Sie mich zwingen, Sie jeweils in persönliche Haftung über ausländische Instanzen nehmen zu müssen und Sie dort der Täuschung im Rechtsverkehr zeihen zu müssen, solange wie Sie mir die HOHEITLICHE AUTORISIERUNG (keine Verordnung oder sog. Gesetze einer Behörde der sog. BRD-Korporation mit Nazi-Hitler-Verordnungen) bzw. die RECHTSNORM nicht nachweisen, die Sie zum Steuereinzug von meinen Bezügen berechtigt.

Die Beklagte habe ferner ihrer E-Mail im Anhang ein Schreiben des Rechtsanwaltes ... beigefügt, das in der Adresszeile auch ihren Namen trage. Dort sei unter anderem ausgeführt:

Nach BGB § 119-121 bzw. Täuschung im Rechtsverkehr (...) kündige ich das mir in krimineller Art aufoktroyierte Vertragsverhältnis mit allen darin möglichen Implizit Vertragsverhältnissen bez. des Status „Personal“ der sog. BRD.

In ihren weiteren Ausführungen behalte sich die Beklagte unter Verweis auf das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 sowie das Motu Proprio des Papstes vom 11. Juli 2013 alle Rechte sowie die Inhaftnahme der Amtsträger vor. Sie verlange die Rücknahme ihres Personalausweises, die Löschung ihres nach „Hitler-Nazi-Verordnung angelegten Steuerkontos“ sowie die Inaktivierung ihres Namens im Register für Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten (EStA). Den „benannten Stellen zu dem in Frankfurt/M. handelsrechtlich registrierten BRD-Verwaltungsconstruct, NGO in Staatssimulation“ kündige sie an, für weiteren Aufwand je „eine Feinunze Gold pro Stunde in Rechnung“ zu stellen.

In einem weiteren E-Mail-Schreiben an den Präsidenten des Landesamts für Finanzen ... erneuere die Beklagte ihre Ankündigung, den Präsidenten „in Funktion der Leitung als juristischer Person voll in Haftung nehmen“ zu wollen „für alle entstandenen und entstehenden Schäden durch die gegen meinen Willen verfügten Abführungen zugunsten einer ebenfalls upikregistrierten Firmenfinanzagentur, die auf der Rechtsbasis eines Nazi-Steuersystems agiert“.

In einem an das Finanzamt Wiesbaden II gerichteten Schreiben ... mache die Beklagte unter anderem die folgenden Ausführungen:

Warum täuscht Ihre Institution „Staat“ öffentlichen Dienst und öffentliches Recht wie Grundrechtberechtigung vor, derweilen Ihr Unternehmen registriert ist als privatrechtliche Organisationsform? (...) Werden Sie dazu angehalten, weil die Rechtsnorm zur Steuererhebung fehlt? Denn nach dem vom Besatzer auferlegten „Grundgesetz für (FÜR) die BRD“, nicht Grundgesetz der „Deutschen“ gibt es keine Steuerpflicht. Dem römischkanonisch bestimmten privaten Handelsrecht, in das die BRD sich hat ziehen lassen, fehlt die hoheitliche Autorität zur Steuereinzahlung.

Die Beklagte schließe hieran „Rechtsausführungen“ an, aus denen ihrer Ansicht nach hervorgehe, dass sie weder zum Besitz eines Personalausweises verpflichtet noch steuerpflichtig sei. Mit weiterem Schreiben ... an das Finanzamt Wiesbaden II führe die Beklagte schließlich aus:

Der Beamtenstatus ist seit 1945 abgeschafft. Es gibt nur Behördenbedienstete. (...) Das BRD-Konstrukt kann qua korporativem Konstrukt (Scheinstaat im Firmenmodus) keine Staatsgründungsurkunde vorweisen, denn sie weist nicht die drei notwendigen Elemente eines Staates auf (...). Die USVATIKAN-Corporation mit dem von ihr ange-

stellten Präsidenten stellt die oberste Regierungsgewalt der BRD dar (...). Alle seit Rechtskraft der Bereinigungsge-setzte ergangenen sogenannten „Hoheits“- und Verwaltungsakte der „BRD“ bzw. der „BRD-GmbH“ („Beschlüsse“, „Urteile“, „Haftbefehle“, „Bußgeld“-/„Steuerbescheide“, Hausdurchsuchungen, „Beschlagnahmen“, „Vollstreckungen“, Vollzugsmaßnahmen, Pfändungen etc.) waren und sind de jure null und nichtig, rechtsungültig, rechtsunwirksam, mithin kriminell und strafbar“. (...) W.I.R. leiden alle ... unter dem BRD-System der US-VATIKAN-Corporation. Das sollte uns GEMEINSAM stark machen zum Entzug daraus, statt das antimenschliche Nazi-Personalausweisträger-System zu finanzieren! Ich zahle keine Steuern zu seiner Stabilisierung.

Die Beklagte bezichtige die Bediensteten im Folgenden einer ganzen Reihe von Straftaten (u. a. Hochverrat), die diese ihrer Ansicht nach durch den Steuerabzug verwirklicht haben sollen und drohe mit Notwehr bzw. Festnahme.

Die Beklagte habe sich mit ihrem Verhalten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt und auch an Bestrebungen teilgenommen, die darauf abzielten, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik zu beeinträchtigen. Sie habe vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft gehandelt. Anlässlich ihrer Berufung in das Beamtenverhältnis sei sie über ihre Pflichten zur Verfassungstreue belehrt worden. Das Dienstvergehen wiege unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände derart schwer, dass ein aktiver Beamter aus dem Dienst entfernt werden müsste. Die Beklagte habe ihre Auffassung mehrfach gegenüber einem zahlenmäßig unbestimmten Leserkreis und auch unmittelbar gegenüber den Exekutivorganen ihres ehemaligen Dienstherrn geäußert. Dies habe sie auch noch im Rahmen des disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahrens wiederholt. Damit habe sie sich an den Rand ihrer Tragbarkeit im öffentlichen Dienst gebracht. Dies gelte erst Recht für eine (ehemalige) Lehrkraft im öffentlichen Schuldienst, der ein staatlicher Bildungs- und Erziehungsauftrag zukomme, den derjenige nicht erfüllen könne, der die Existenz der Bundesrepublik Deutschland negiere. Die Stellungnahmen im Disziplinarverfahren belegten, dass der Beklagten keine positive Zukunftsprognose gestellt werden könne. Noch mit Schreiben ... gegenüber dem Präsidenten des Landesamts für Finanzen habe sie entsprechende Erklärungen abgegeben. Hierdurch habe sie insgesamt einen derart gravierenden Persönlichkeitsmangel offenbart, dass dem

Dienstherrn und der Allgemeinheit eine „Weiterbeschäftigung im Beamtenverhältnis“ nicht mehr zumutbar sei. Angesichts der gravierenden Pflichtverletzungen falle ihre langjährige Dienstleistung ohne Beanstandungen mit guten Beurteilungen nicht mildernd ins Gewicht. Die Öffentlichkeit könne kein Vertrauen mehr in eine Lehrkraft haben, die die verfassungsmäßige Ordnung insgesamt infrage stelle. Wäre daher die Beklagte als aktive Beamtin aus dem Beamtenverhältnis zu entfernen, sei ihr als Ruhestandsbeamtin entsprechend das Ruhegehalt abzuerkennen.

Die zunächst für den 18. Februar 2021 anberaumte mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Trier hat der Vorsitzende der Kammer auf den 18. März 2021, 13 Uhr, verlegt, nachdem die Beklagte ein ärztliches Attest zu ihrem Gesundheitszustand vorgelegt hatte. Mit E-Mail vom 17. März 2021, 23.17 Uhr, hat die Beklagte dem Gericht sinngemäß mitgeteilt, dass sie an dem Termin am 18. März 2021 aus gesundheitlichen Gründen nicht teilnehmen könne. Durch den Vorsitzenden der Kammer wurde die Beklagte mit Schreiben vom 18. März 2021, durch einen Angestellten der Stadt ... am 18. März 2021 um 10.01 Uhr der Beklagten zugestellt, darauf hingewiesen, dass es bei dem Termin verbleibe. Kurz darauf hat die Beklagte ein „ärztliches Attest“ einer Gemeinschaftspraxis aus ... per Fax übermitteln lassen, wonach sie „aufgrund eines Unfalls mit SHT und Kreislaufproblemen am 18.3.21 und bis auf weiteres“ nicht reisefähig sei und „an einer Gerichtsverhandlung nicht teilnehmen“ könne. In der am 18. März 2021 in Abwesenheit der Beklagten durchgeführten mündlichen Verhandlung wurde ihr Antrag auf Vertagung der Sache abgelehnt.

Der Kläger hat beantragt,  
der Beklagten das Ruhegehalt abzuerkennen.

Die Beklagte hat sinngemäß beantragt,  
die Klage abzuweisen.

Die Klage basiere auf puren Unterstellungen ohne Auseinandersetzung mit ihren Ausführungen.

Das Verwaltungsgericht hat der Beklagten durch Urteil vom 18. März 2021 das Ruhegehalt aberkannt. Da die Beklagte keinen erheblichen Grund für eine Terminsverletzung dargelegt habe, sei das Gericht nicht an einer Verhandlung und Entscheidung gehindert gewesen. Das kurz vor Beginn der mündlichen Verhandlung eingegangene Attest enthalte unsubstantiierte Angaben, die eine Beur-

teilung der Verhandlungs- und Reisefähigkeit der Beklagten nicht erlaubten. Zudem deuteten die Gesamtumstände auf eine Prozessverschleppungsabsicht der Beklagten hin. In der Sache habe sich die Beklagte eines Dienstvergehens schuldig gemacht, welches die Aberkennung des Ruhegehalts erfordere. Durch Äußerungen im Rahmen ihrer Publikationen, in ihren E-Mails ... an das Landesamt für Finanzen sowie in mehreren an das Finanzamt Wiesbaden II gerichteten Schreiben ... habe sich die Beklagte im Ruhestand aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt. Dabei könne dahinstehen, ob sie der sog. Reichsbürgerbewegung angehöre, da die ihr vorgehaltenen Äußerungen jedenfalls szenetypisch und inhaltlich gezielt gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet seien. Die Beklagte leugne die Existenz der Bundesrepublik Deutschland, die deutsche Staatsangehörigkeit und die Legitimität staatlichen Handelns und seiner Institutionen. Die Beklagte habe vorsätzlich gegen ihre Verpflichtungen aus § 47 Abs. 2 BeamtStG verstoßen. Als ehemaliger Beamtin der Besoldungsgruppe A15 und zudem als Lehrerin und Fachleiterin seien ihr die Bedeutung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für das aktive Beamten- und auch das nachfolgende Ruhestandsbeamtenverhältnis hinlänglich bekannt gewesen. Darüber hinaus sei sie ausweislich der Personalakte zum Zeitpunkt der Übernahme in den Schuldienst des Landes Rheinland-Pfalz über die Pflicht zur Verfassungstreue belehrt worden.

Soweit der Beklagten allerdings die Teilnahme an Bestrebungen vorgeworfen werde, die die darauf abzielten, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, könne dem nicht gefolgt werden. Es fehle diesbezüglich bereits an einem dezidiert ange-schuldigten Sachverhalt.

Bei der Bemessung der Disziplinarmaßnahme sei zu berücksichtigen, dass die Beklagte wiederholt und beharrlich die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland mit vernichtenden Verbalinjurien infrage gestellt und damit zugleich eine nachhaltige innere Überzeugung bekundet habe. Eine derart geprägte Persönlichkeit, die zudem (insbesondere in den Schreiben an das Landesamt für Finanzen und verschiedene Finanzämter) die Bereitschaft gezeigt habe, in aggressiver Weise ihre Bestrebungen und Überzeugungen durchzusetzen, habe das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit endgültig verloren. Erschwerend komme hinzu, dass die Beklagte selbst in Ansehung einer ihr drohenden dras-

tischen Disziplinarmaßnahme wiederholt und noch im Rahmen des disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahrens betont habe, dass sie die öffentliche Stellung und Legitimation ihres Dienstvorgesetzten in Gänze ablehne.

Gegen dieses, der Beklagten am 31. März 2021 zugestellte, Urteil richtet sich ihre am 30. April 2021 eingelegte Berufung. Sie führt aus, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei schon wegen einer Verletzung rechtlichen Gehörs aufzuheben, da die mündliche Verhandlung am 18. März 2021 trotz eines von ihr vorgelegten qualifizierten Attestes in ihrer Abwesenheit stattgefunden habe. Wegen dieses Verfahrensfehlers sei das Verfahren zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht Trier zurückzuverweisen. Zudem habe es das Verwaltungsgericht unterlassen, sich mit den von ihr in vorbildlicher Weise angegebenen umfangreichen Fundstellen auseinanderzusetzen. Ihre Aussagen in den Publikationen seien daher aus dem Zusammenhang gerissen. Ferner sei auch zu sehen, dass in den dem Gericht vorliegenden beiden Bänden nur vereinzelt Markierungen mit unterschiedlichen Stiften angebracht worden seien. Sie habe zwischenzeitlich fünf Bände publiziert, denen sämtlich eine umfangreiche wissenschaftliche Tätigkeit zugrunde liege. Bei dem Disziplinarverfahren sei es nicht um die Durchführung von Überprüfungen gegangen, sondern um die Umsetzung von Konsequenzen. Dies belege ein E-Mail-Korrespondenz aus dem Jahr 2016. Es liege eine Vorverurteilung als vermeintliche Reichsbürgerin vor; sie distanzieren sich ausdrücklich von dem damit gemeinten „Reich“. Sie stelle sich nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, sondern versuche, in mühevoller wissenschaftlicher Kleinarbeit pointiert auf Problemkreise hinzuweisen.

Die Beklagte beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts Trier, verkündet am 18. März 2021, aufzuheben und die Klage abzuweisen, ferner das Verfahren wegen des von ihrem Prozessbevollmächtigten dargelegten Verfahrensfehlers an das Verwaltungsgericht Trier zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Der Kläger beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt die angefochtene Entscheidung, die er auch unter Berücksichtigung des Berufungsvorbringens der Beklagten für zutreffend hält. Auch eine nach wissenschaftlichen Kriterien gebildete These könne deren verfassungsfeindlichen Inhalt nicht rechtfertigen. Soweit die

Beklagte in einer E-Mail-Korrespondenz aus dem Jahr 2016 als „Reichsbürgerin“ bezeichnet worden sei, handele es sich um eine E-Mail aus dem Bereich des Landesamts für Finanzen und damit nicht aus dem Bereich der Disziplinarbehörde.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zur Gerichtsakte gereichten Schriftsätze sowie die Disziplinar- und Personalakten (7 Bände, 2 Bücher) verwiesen. Diese lagen dem Gericht vor und waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung und der Entscheidungsfindung.

### **Entscheidungsgründe**

Die zulässige Berufung hat in der Sache keinen Erfolg.

I. Das Verfahren ist entgegen der Auffassung der Beklagten nicht an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen. Dabei kann dahinstehen, ob der von ihr erhobene Vorwurf zutrifft, wonach sie durch die in ihrer Abwesenheit durchgeführte mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 18. März 2021 in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei. Selbst wenn dem erstinstanzlichen Verfahren ein solcher Verfahrensfehler anhaftete, wäre entgegen der Auffassung der Beklagten der Rechtsstreit nicht an das Verwaltungsgericht zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Denn ein möglicherweise vorliegender Verfahrensfehler ist jedenfalls mit der Durchführung der mündlichen Verhandlung vor dem Senat und damit in der Berufungsinstanz als zweiter Tatsacheninstanz geheilt. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 Grundgesetz - GG - grundsätzlich durch das weitere Verfahren geheilt werden kann (BVerfG, Urteil vom 14. Dezember 1982 - 2 BvR 434/82 -, BVerfGE 62, 392 [397]; Beschluss vom 26. November 2008 - 1 BvR 670/08 -, NJW 2009, 1584 [1585]; zustimmend etwa OVG NRW, Urteil vom 13. Juli 2016 - 3d A 1112/13.O -, juris Rn. 59). Namentlich ist dies der Fall, wenn das rechtliche Gehör im Rechtsmittelzug gewährt wird und das Rechtsmittelgericht in der Lage ist, das Vorbringen zu berücksichtigen (vgl. bereits BVerfG, Beschluss vom 25. Mai 1956 - 1 BvR 128/56 -, NJW 1956, 1026 [Ls. 2]; HessVGH, Beschluss vom 14. November 1995 - 12 TG 1358/95 -, juris Rn. 3). Dies ist vorliegend der Fall. Der Prozessbevollmächtigte der Beklagten, deren persönliches Erscheinen für die mündliche Verhandlung vor dem Senat nicht angeordnet war und die erklärt hat, sie sei weder

gegen COVID-19 geimpft noch bereit, in der Verhandlung eine Maske zu tragen, sich testen oder sonst körperlich untersuchen zu lassen, hat in der Verhandlung am 11. März 2022 umfassend Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und hiervon auch Gebrauch gemacht.

Soweit für den Geltungsbereich des Bundesdisziplinargesetzes darauf verwiesen wird, die rechtsfehlerhafte Ablehnung eines Terminaufhebungsantrags könne im Berufungsverfahren zur Aufhebung des Urteils und zur Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht führen (vgl. Köhler, in: ders./Baunack, BDG, 7. Aufl. 2020, § 60 Rn. 6; § 66 Rn. 2; noch zu § 85 Abs. 1 Nr. 3 Bundesdisziplinarordnung etwa BVerwG, Beschluss vom 22. September 2010 - 1 D 1/10 -, juris Rn. 11 ff.), ist demgegenüber die Möglichkeit einer Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht im rheinlandpfälzischen Landesdisziplinargesetz für das disziplinargerichtliche Berufungsverfahren gemäß § 85 Abs. 3 Landesdisziplinargesetz - LDG - ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Wittkowski, in: Urban/Wittkowski, BDG, 2. Aufl. 2017, § 66 Rn. 15; zu den Gründen: LT-Drucks. 13/2315, S. 80).

II. In der Sache hat das Verwaltungsgericht der Beklagten zu Recht nach § 3 Abs. 2 Nr. 2, § 10 und § 11 Abs. 1 und 2 LDG das Ruhegehalt aberkannt. Denn sie hat durch ihr Verhalten ein Dienstvergehen im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 Beamtenstatusgesetz - BeamStG - begangen (1.). Dieses Dienstvergehen wiegt so schwer, dass eine mildere Disziplinarmaßnahme als eine Aberkennung des Ruhegehalts nicht in Betracht kommt (2.). Die Verhängung dieser disziplinarrechtlichen Maßnahme ist schließlich auch nicht unverhältnismäßig (3.). Dieses Ergebnis ist bereits durch das Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Urteil ausführlich und zutreffend begründet worden. Hierauf wird zur Vermeidung von Wiederholungen gemäß § 21 LDG in Verbindung mit § 130b Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - vollumfänglich verwiesen. Ergänzend sowie mit Blick auf das Berufungsvorbringen ist Folgendes auszuführen:

1. a) Nach eigener Auswertung der in der Disziplinarakteschrift aufgeführten und im Tatbestand dieses Urteils im Einzelnen wörtlich wiedergegebenen Zitate der Beklagten aus den von ihr verfassten, jeweils im ...Verlag ... im Jahr 2016 erschienenen Publikationen ..., verschiedenen E-Mails an das Landesamt für Finanzen ... (nebst Anhang) ... sowie den Schreiben an das Finanzamt Wiesbaden II ... gelangt der Senat zu der gleichen Überzeugung wie die

Vorinstanz. Hiernach steht zweifelsfrei fest, dass sich die Beklagte als Ruhestandsbeamtin vorsätzlich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt hat (§ 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 BeamStG), indem sie ihre Pflicht zur Verfassungstreue verletzt hat.

Die Pflicht zur Verfassungstreue ist die Grundpflicht eines jeden Beamten gegenüber dem Staat. Sie bildet auch einen Kernbestandteil des Dienstes (§ 38 Abs. 1 Satz 2 BeamStG), den die Beklagte im Jahr 1992 ... abgelegt hat. Wegen ihrer grundlegenden Bedeutung wirkt die Pflicht zur Verfassungstreue auch über das Ende des Beamtenverhältnisses hinaus, wenn und solange der (frühere) Beamte aufgrund seines (früheren) Beamtenverhältnisses finanzielle Leistungen erhält. Wie bereits die Vorinstanz (vgl. S. 22 f. des Urteilsabdrucks) zutreffend herausgestellt hat, besteht zwischen der nach § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG für aktive und nach § 47 Abs. 2 Satz 1 BeamStG für Ruhestandsbeamte und gleichgestellte frühere Beamte getroffenen Regelung ein gradueller Unterschied: Während für die aktiven Beamten ein Gebot zum Bekennen zur freilich demokratischen Grundordnung und eine Verpflichtung besteht, für sie einzutreten, beschränkt sich § 47 Abs. 2 Satz 1 BeamStG auf das Verbot der Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Der Pflichtenrahmen ist somit für den Ruhestandsbeamten enger als für den aktiven Beamten gezogen. Während der aktive Beamte nach § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten muss (vgl. auch Herrmann, in: Herrmann/Sandkuhl, Beamtendisziplinarrecht, Beamtenstrafrecht, 2. Aufl. 2021, § 10 Rn. 918), nimmt § 47 Abs. 2 Satz 1 BeamStG eine passive Haltung gegenüber verfassungsfeindlichen Bestrebungen hin (zum Ganzen auch VG Ansbach, Urteil vom 6. November 2019 - AN 13b D 18.00529 -, juris Rn. 258; VG Regensburg, Urteil vom 29. Juni 2020 - RO 10A DK 19.2 -, juris Rn. 44). Als Dienstvergehen gilt es deshalb erst, wenn sich der Ruhestandsbeamte oder frühere Beamte mit Versorgungsbezügen selbst aktiv verfassungsfeindlich betätigt (vgl. Schachel in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht, Stand März 2022, § 47 BeamStG Rn. 29).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1975 zum sog. Radikalenerlass die insoweit geforderten Aktivitäten feindseliger Art näher konkretisiert und hierbei auch ins Verhältnis gesetzt zu

den grundrechtlichen Gewährleistungen der Verfassung, insbesondere zu der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334). Danach können Meinungsäußerungen (des Ruhestandsbeamten) den Charakter von solchen Aktivitäten feindseliger Art haben, wobei die Bewertung stets einzelfallbezogen zu erfolgen hat. Solange sie sich darin erschöpfen, im Vertrauen auf die Überzeugungskraft des Arguments Kritik an bestehenden Zuständen zu üben oder bestehende rechtliche Regelungen in Gesetzen oder in der Verfassung in dem dafür vorgesehenen verfassungsrechtlichen Verfahren zu ändern, erfüllen sie nicht die genannten Tatbestände eines Dienstvergehens. Sie können allenfalls gegen die Pflicht des Beamten verstoßen, bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben. Dagegen stellen Agitationen, die die freiheitliche demokratische Grundordnung herabsetzen, verfassungsrechtliche Wertentscheidungen und Institutionen diffamieren und zum Bruch geltender Gesetze auffordern, Betätigungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung dar (BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334 [351]).

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs stellen die Äußerungen der Beklagten gegen die freilich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes gerichtete Aktivitäten feindseliger Art dar.

aa) Bereits mit den von ihr im Behördenverkehr getätigten Äußerungen setzt die Beklagte beharrlich die freiheitliche demokratische Grundordnung herab und diffamiert verfassungsrechtliche Wertentscheidungen und Institutionen. In ihren vorbenannten Schreiben und E-Mails aus den Jahren 2016 und 2017 spricht die Beklagte unter anderem von dem „vom Besatzer auferlegten Grundgesetz“ sowie von einem handelsrechtlich registrierten „BRD-Besatzerkonstrukt“, welches ihr in krimineller Weise mit dem Status „Personal“ aufoktroziert sei, und welches sie „aufkündige“. Sie setzt den deutschen Staat mit einem Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform gleich („Scheinstaat im Firmenmodus“), bestreitet den öffentlichen Dienst wie den Beamtenstatus als solchen („seit 1945 abgeschafft“) und negiert die hoheitliche Autorität zur Steuereinzahlung sowie ihre Pflicht zum Besitz eines Personalausweises („antimenschliche NaziPersonalausweisträger-System“). Gleichfalls hält sie die Hoheits-

und Verwaltungsakte der Bundesrepublik Deutschland für „de jure null und nichtig, rechtsungültig, rechtsunwirksam, mithin kriminell und strafbar“. Bereits diese Äußerungen stellen ihrem Inhalt nach ohne Weiteres Aktivitäten feindseliger Art dar, die sich gegen das Grundgesetz, den deutschen Staat und seine Institutionen richten. Sie ziehen sich wie ein roter Faden durch die gesamte Korrespondenz der Beklagten mit dem Landesamt für Finanzen sowie dem Finanzamt II in Wiesbaden.

bb) Darüber hinaus zeugen auch die zum Gegenstand der Disziplinaranzeige gemachten Ausführungen in den beiden Publikationen der Beklagten aus dem Jahr 2016 ... von einer von der Beklagten geradezu empfundenen Verachtung für den deutschen Staat und seine Institutionen. In Band 1 ist in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland wiederum mehrfach von einem Scheinstaat bzw. Nichtstaat („nicht Staat, noch souverän“) (Band 1, Seiten 13 und 109; Band 2, Seite 1 [Vorwort]) bzw. von einem angeblichen Unternehmen mit Firmenstrukturen (Band 1, Seiten 4, 15, 109 und 118) die Rede. Ungeachtet dessen, ob die Bezeichnung des Bundespräsidenten a.D. Joachim Gauck als „Geschäftsführer“ (Band 1, Seite 4) bereits den Tatbestand des § 95 Strafgesetzbuch - StGB - erfüllt, stellt eine solche Bezeichnung jedenfalls eine Diffamierung des Amtes und der Person eines ehemaligen Staatsoberhauptes und obersten Repräsentanten der Bundesrepublik Deutschland dar (vgl. zu § 95 StGB bereits BGH, Urteil vom 1. Dezember 1961 - 3 StR 38/61 - NJW 1962, 402 [403]). Die Beklagte lehnt des Weiteren nicht nur diejenige Verfassungsordnung als „ungültig“ ab (Band 2, Seite 147), auf die sie im Jahr 1992 ihren Eid als Beamtin geleistet hat. Sie wendet sich auch in herabsetzender Weise gegen das demokratische Wahlsystem des Grundgesetzes, das sie als „Partei-Wahldiktatur“ - und die Wähler als „Stimmvieh“ - bezeichnet (Band 2, Seite 146). Mit sämtlichen der vorbezeichneten Äußerungen verletzt die Beklagte ihre Verfassungstreuepflicht in schwerwiegendster Weise.

Die vorstehend umschriebenen Aktivitäten feindseliger Art sind auch nicht mit Verweis auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu rechtfertigen. Zwar ist bei der Gesamtwürdigung des dem Beamten vorgeworfenen Verhaltens auch zu berücksichtigen, ob und inwieweit es grundrechtlichen Schutz genießt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 - 2 A 2.12 -, juris Rn. 25). Allerdings beruht nicht nur die Meinungsfreiheit, sondern auch die Wohlverhaltenspflicht als Teilaspekt der beamtenrechtlichen Treuepflicht und das Disziplinarrecht, die ihrerseits zu den hergebrachten Grunds-

ätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zählen (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334 [Ls. 1]), auf einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Februar 1994 - 1 D 65.91 -, juris Rn. 32; Urteil vom 27. Juni 2013, a.a.O.). In diesem Sinn sind die durch Art. 33 Abs. 5 GG gedeckten Regelungen des Beamten- und Disziplinarrechts allgemeine Gesetze nach Art. 5 Abs. 2 GG (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 1. April 2014 - OVG 81 D 2.12 -, juris, Rn. 38). Die disziplinare Ahndung des Verhaltens der Beklagten stellt daher keine verfassungsrechtlich unzulässige Beschränkung ihres Individualgrundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG dar. Die in den E-Mails, Schreiben und Publikationen getätigten Äußerungen der Beklagten dokumentieren vielmehr eine verfassungsfeindliche Einstellung nach außen hin, die über eine alltägliche Meinungsäußerung oder ein kritisches Hinterfragen staatlichen Handelns weit hinausgeht.

Entsprechendes gilt im Ergebnis für die sinngemäß von der Beklagten mit Blick auf ihre beiden Publikationen bemühte Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Ihre Behauptung, es handele sich bei sämtlichen ihr vorgeworfenen Äußerungen nicht um ihre eigenen Auffassungen, sondern um eine wissenschaftliche Aufarbeitung, geht bereits im Ansatz ins Leere, soweit die im Rechtsverkehr mit staatlichen Behörden versandten Schreiben und E-Mails betroffen sind. Die Beklagte kann sich aber auch in Bezug auf die beiden Publikationen ... nicht mit Erfolg auf die Wissenschaftsfreiheit berufen. Ihr Vortrag, sie untersuche und hinterfrage die „aufgefundenen Fundstellen bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland“, was ihr als „Wissenschaftlerin und kritischen Demokratin“ nicht verwehrt werden könne, vermag die ihr vorgeworfene Treuepflichtverletzung nicht zu rechtfertigen. Auch ihre weiteren Ausführungen im Berufungsverfahren, sie habe die beanstandeten Textstellen mit Fundstellen (Fußnoten) belegt bzw. es handele sich um Zitate und sie versuche auch andere anzuregen, sich mit den Fundstellen auseinanderzusetzen, wertet der Senat als rein formelhafte Lippenbekenntnisse. Die Beklagte setzt sich - soweit sie die in der Disziplinaraklageschrift genannten Äußerungen überhaupt mit weiterführenden (auf externe Quellen bezogene) Fußnoten versehen hat - nicht kritisch mit diesen Fundstellen auseinander, sondern zieht diese vielmehr zur Untermauerung ihrer eigenen gleichgerichteten Auffassung heran. Dies veranschaulicht das von ihr selbst in der Berufungsbegründungsschrift zitierte Beispiel (Band 1, Seite 4), ohne dass es in diesem Zusammenhang darauf

ankäme, ob und in welchem Umfang Textstellen in den Publikationen nachträglich markiert worden sind. Damit unterscheiden sich die Publikationen der Beklagten von wissenschaftlich fundierten Werken, die sich kritisch mit den von der Reichsbürgerbewegung und hiermit in Verbindung stehenden Strömungen auseinandersetzen (vgl. beispielhaft nur Schönberger/Schönberger [Hrsg.], Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, 2019; Rathje, Reichsbürger, Selbstverwalter und Souveränisten. Vom Wahn des bedrohten Deutschen, 2017).

Ungeachtet des Vorstehenden führt der Hinweis der Beklagten auf die Wissenschaftsfreiheit auch deswegen zu keiner anderen Beurteilung, weil die Gewährleistung des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht von der Pflicht zur Verfassungstreue befreit (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 1980 - 2 C 24.78 -, juris Rn. 34). Jeder, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, hat ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse - vorbehaltlich der Treuepflicht gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvR 333/75 -, juris Rn. 151). Ausgeschlossen wird damit zugleich jede Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung unter dem Deckmantel der Wissenschaft. Schon im Parlamentarischen Rat ist zur Begründung des Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG angeführt worden, es sollten Versuche unterbunden werden, die Republik „wissenschaftlich zu unterlaufen“ (vgl., jeweils m.w.N., BVerwG, Urteil vom 22. April 1977 - 7 C 17.74 -, juris Rn. 53; Löwer, in: Merten/Papier [Hrsg.], HGR Band IV, 2011, § 99 Rn. 64; Schrader, Rechtsbegriff und Rechtsentwicklung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst, 1985, S. 69). Jenseits der wissenschaftlichen Lehre (Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG) ergeben die entsprechenden Beschränkungen der Wissenschaftsfreiheit für sich reklamierenden Beamten unmittelbar aus Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1989 - 7 C 89.87 -, juris Rn. 14).

cc) Mit ihren vorgenannten schriftlichen Äußerungen erfüllt die Beklagte entgegen der von ihr vertretenen Auffassung auch das Tatbestandsmerkmal des „Betätigten“ im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 BeamtStG. Dies gilt sowohl hinsichtlich der beiden frei verkäuflichen und für jedermann zugänglichen Publikationen, aber auch für die von ihr verfassten E-Mails und Schreiben. Soweit sie in der mündlichen Verhandlung durch ihren Prozessbevollmächtigten hat vortragen lassen, es handele sich bei den

Schreiben bzw. E-Mails um eine allein den engen Bereich zwischen ihr und der jeweiligen Behörde betreffende Kommunikation, kommt es hierauf nicht an. Zwar erfordert das Betätigen im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 BeamStG eine gesteigerte Aktivität des Ruhestandsbeamten, sodass einmalige Handlungen ohne Außenwirkung ohne das Hinzutreten weiterer Faktoren regelmäßig nicht als Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gewertet werden können (VG Ansbach, Urteil vom 6. November 2019 - AN 13b D 18.529 -, BeckRS 2019, 29392 Rn. 262 ff). Allerdings ist nicht erforderlich, dass die Beklagte ihre Kommunikation einem größeren Personenkreis hat zugänglich machen wollen. Ausreichend ist vielmehr, dass sie mit verschiedenen, an staatliche Behörden gerichteten Schreiben die ihr zuzurechnenden Thesen und Inhalte nach außen getragen hat (vgl. auch jüngst BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 2021 - 2 A 7.21 -, juris Rn. 31; ferner auch BayVGh, Urteil vom 28. Juli 2021 - 16a D 19.989 -, juris Rn. 59 ff.). Welche Motivation die Beklagte beim Absenden der Schreiben gehabt hat, ist für die Frage des Vorliegens eines Dienstvergehens unerheblich (vgl. auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. März 2018 - 10 L 9/17 -, juris Rn. 51). Wie die Vorinstanz bereits zutreffend ausgeführt hat, kommt es in diesem Zusammenhang auch nicht darauf an, dass die Beklagte wiederholt betont hat, sie sei kein „Reichsbürger“ (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 2021 - 2 A 7.21 -, juris Rn. 34 ff.; BayVGh, Urteil vom 28. Juli 2021 - 16a D 19.989 -, juris Rn. 75 f.; OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2017 - 3d B 296/17 -, juris Rn. 11). Auf die entsprechenden Ausführungen (S. 24 ff. des Urteilsabdrucks) nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug. Der Beklagten wird nicht vorgehalten, dass sie Reichsbürger im Sinne des von ihr zitierten Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes sei, sondern dass sie das mit ihrer Verfassungstreuepflicht nicht zu vereinbarende Gedankengut der sog. Reichsbürgerbewegung bzw. inhaltlich vergleichbarer Bewegungen verinnerlicht und aktiv nach außen getragen hat.

b) Die Beklagte hat mit ihren gewählten schriftlichen Formulierungen vorsätzlich gegen die in § 47 Abs. 2 Satz 1 BeamStG zum Ausdruck kommende Pflicht zur Verfassungstreue verstoßen. Insbesondere liegt kein Fall eines (nicht vermeidbaren) Verbotsirrtums vor. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend darauf hingewiesen, dass der Beklagten als ehemaligen Beamtin des höheren Dienstes Wert und Bedeutung von Fundamentalprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hinlänglich

bekannt sind. Auch wurde sie wie erwähnt zum Zeitpunkt der Übernahme in den Schuldienst des Landes Rheinland-Pfalz über die Pflicht zur Verfassungstreue belehrt. Zudem stand die Beklagte über Jahrzehnte als Lehrerin und Fachleiterin im Rahmen ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages in der besonderen Pflicht, die Schülerinnen und Schüler zur Bereitschaft zur Übernahme von sozialen und politischen Aufgaben im freiheitlichdemokratischen und sozialen Rechtsstaat zu erziehen.

c) Soweit der Beklagten darüber hinaus mit der Disziplinarclageschrift vorgeworfen wird, durch eine Autorenlektüre ... an Bestrebungen teilgenommen zu haben, die darauf abzielten, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen (§ 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 BeamStG), bedarf es hierzu keiner weiteren Ausführungen im Berufungsverfahren. Einer Einbeziehung dieses bereits im Urteil der Vorinstanz ausgeschiedenen Teils der Disziplinarclage in das Berufungsverfahren zulasten der Beklagten steht das Verbot der reformatio in peius nach § 85 Abs. 2 LDG, das sich nicht nur auf Art und Schwere der verhängten Disziplinarmaßnahme bezieht (OVG RP, Urteil vom 8. Januar 2001 - 3 A 11835/00.OVG -, juris Rn. 25), entgegen (vgl. allg. auch BVerwG, Beschluss vom 6. April 2011 - 2 B 65.10 -, juris Rn. 16).

2. Wegen des aus den vorstehenden Erwägungen als erwiesen zu erachtenden und schuldhaft begangenen Dienstvergehens ist der Beklagten das Ruhegehalt abzuerkennen, da sie als noch im Dienst befindliche Beamtin aus dem Dienst entfernt werden müsste, § 11 Abs. 2 Satz 2 LDG. Unter Berücksichtigung der Schwere des Dienstvergehens, der Beeinträchtigung des Vertrauens des Dienstherrn oder der Allgemeinheit, ihrem Persönlichkeitsbild und dem bisherigen dienstlichen Verhalten der Beklagten wäre bei einem aktiven Beamten die disziplinarische Höchstmaßnahme zu verhängen gewesen.

a) Maßgebendes Bemessungskriterium für die Bestimmung der disziplinarischen Maßnahme ist die Schwere des Dienstvergehens. Sie beurteilt sich zum einen nach Eigenart und Bedeutung der verletzten Dienstpflichten, Dauer und Häufigkeit der Pflichtenverstöße und den Umständen der Tatbegehung (objektive Handlungsmerkmale); zum anderen nach Form und Gewicht des Verschuldens und den Beweggründen des Beamten für sein pflichtwidriges Verhalten (subjektive Handlungsmerkmale) sowie nach den unmittelbaren Folgen der Pflichtenverstöße für den dienstlichen Bereich und für Dritte. Aus den gesetzlichen

Vorgaben des § 11 Abs. 1 LDG folgt die Verpflichtung der Verwaltungsgerichte, aufgrund einer prognostischen Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung aller im Einzelfall belastenden und entlastenden Gesichtspunkte zu befinden, ob die durch sein Fehlverhalten herbeigeführte Beeinträchtigung des Ansehens des Berufsbeamtentums nicht wiedergutzumachen ist.

Vorliegend hat die Beklagte ein schweres Dienstvergehen begangen, indem sie sich nach Ablauf ihrer aktiven Dienstzeit mit dem ihr zur Last gelegten Verhalten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt hat. Sie hat mit ihren im Jahr 2016 veröffentlichten Publikationen und den ebenso (beschränkt) öffentlichkeitswirksamen Schreiben an verschiedene Behörden wiederholt und beharrlich in objektiver Hinsicht die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland infrage gestellt und damit zugleich eine nachhaltige innere Überzeugung bekundet, der ein individuell gewachsener Willensbildungsprozess zugrunde liegt. Ihre gefundene innere Einstellung hat sie thesenartig für jedermann zugänglich in Veröffentlichungen offengelegt und beworben. Mit Blick auf die Schwere dieser Verfehlung ist es dem früheren Dienstherrn der Beklagten nicht zuzumuten, eine Beamtin, die sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt hat, weiterhin besoldungsrechtlich zu alimentieren. Eine fortgesetzte Alimentierung der Beklagten würde auch in der Öffentlichkeit auf Unverständnis stoßen.

b) Die Voraussetzungen für die Verhängung der disziplinarischen Höchstmaßnahme der Aberkennung des Ruhegehalts sind auch unter Einbeziehung des gesamten Persönlichkeitsbildes der Beklagten und bei nochmaliger Abwägung aller für und gegen sie sprechenden Gesichtspunkte gegeben. Auf die hierzu von der Vorinstanz bereits angestellten ausführlichen und zutreffenden Erwägungen nimmt der Senat Bezug. Die Beklagte hat mit ihren Äußerungen nicht nur die Grundlagen der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Abrede gestellt; sie hat mit detaillierten Handlungsanweisungen (von der Beklagten bezeichnet als „politische Selbst-Bildungsmaßnahmen“, vgl. die Publikation ... Band 2, S. 149) darüber hinaus zum Boykott des Staates und seiner Institutionen durch eine Reihe von Empfehlungen aufgerufen. Im Umgang mit staatlichen Institutionen in eigenen Angelegenheiten (Schreiben und E-Mails aus den Jahren 2016 und 2017) hat sie die offerierten Handlungsanweisungen mit drastischer Diktion

selbst praktiziert und damit insgesamt zu erkennen gegeben, dass sie ihrem Gedankengut und den von ihr vertretenen und verbreiteten Thesen vollkommen verhaftet ist. Eine derart geprägte Persönlichkeit hat das Vertrauen des Dienstherrn und der Allgemeinheit in ihre Integrität endgültig verloren.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Beklagte selbst in Ansehung einer ihr drohenden drastischen Disziplinarmaßnahme wiederholt auch noch im Rahmen des disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahrens und damit über einen längeren Zeitraum hinweg keinerlei Einsicht in ihr Fehlverhalten gezeigt und ihre Ansichten weiter unbeeindruckt bekräftigt hat. Sie hat selbst dann unbeeindruckt weiter ihre Auffassungen vertreten, als sie sicher wusste, dass ihr den deutschen Staat und seine Institutionen ablehnendes Verhalten konkrete Folgen für Ihre Alimentation nach sich ziehen würde. So hat sie noch in dem Schreiben vom 26. November 2019 weiter ihr Gedankengut gegenüber ihrem Dienstherrn kundgetan, obwohl ihr seit dem 1. Juli 2019 wegen der verweigerten Vorlage einer gültigen Lebensbescheinigung die Versorgungsbezüge nur noch in Höhe der Mindestversorgung ausgezahlt wurden. Allein dieser Umstand belegt nachdrücklich, dass die Beklagte sich damit von dem Staat und der geltenden Verfassungsordnung und damit auch von ihrer Verpflichtung zur Verfassungstreue vollständig gelöst hat. Sie hat sich bis heute nicht glaubhaft von der von ihr vertretenen Ideologie distanziert oder ihr Fehlverhalten bedauert (vgl. zu diesem Gesichtspunkt etwa VG Ansbach, Urteil vom 26. Februar 2020 - An 13b D 19.00958 -, BeckRS 2020, 4501 Rn. 191).

In Anbetracht dieser Gesamtumstände sind auch keine zugunsten der Beklagten sprechenden Umstände ersichtlich, die geeignet sein könnten, ein Restvertrauen in ihre Person zu begründen. Der der Beklagten zur Seite stehende Milderungsgrund der disziplinarrechtlichen Unbescholtenheit muss demgegenüber - wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat - in seiner Bedeutung zurücktreten. Auch ihre in der Vergangenheit gezeigten dienstlichen Leistungen - ihre einzige in den Personalakten enthaltene dienstliche Beurteilung mit der Gesamtbeurteilung „entspricht den Anforderungen in besonderem Maße“ erfolgte noch während ihrer Tätigkeit als Lehrerin im Gestellungsvertrag als Anlassbeurteilung - vermögen die Schwere der Verfehlung nicht aufzuwiegen.

Mit ihrem weiteren Vortrag, sie sei in der E-Mail vom 11. Oktober 2016 (Bl. 23 des Disziplinarvorgangs) als Reichsbürgerin bezeichnet und damit noch vor Einleitung der Ermittlungen vorverurteilt worden, verkennt die Beklagte die Zuständigkeitsverteilung im Disziplinarverfahren. Bei der vorgenannten E-Mail handelt es sich nach deren Adresszeile um die Korrespondenz zwischen zwei Mitarbeitern des Landesamtes für Finanzen, dem in Bezug auf die Beklagte keine Disziplinarbefugnisse zustehen. Liegen konkrete Anhaltspunkte vor, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, erfolgt die Einleitung eines Disziplinarverfahrens durch den Dienstvorgesetzten (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 LDG), im Falle der Beklagten als Ruhestandsbeamtin durch die oberste Dienstbehörde, die ihrerseits die Befugnisse auf nachgeordnete Behörden übertragen kann (§ 14 Abs. 2 Satz 1, 2 LDG). Die Disziplinarbefugnis ist vorliegend indes nicht auf das Landesamt für Finanzen, sondern auf die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion übertragen worden, vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 21 der Landesverordnung über dienst- und arbeitsrechtliche Zuständigkeiten der Struktur- und Genehmigungsdirektionen und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 5. Mai 2014 (GVBl. 2014, 130). Schon deswegen liegt keine Vorverurteilung durch die zuständigen Disziplinarorgane vor.

Weil im Fall der Beklagten gemäß § 11 Abs. 2 LDG ein vollständiger und endgültiger Vertrauensverlust des Dienstherrn und der Allgemeinheit eingetreten ist, stellt schließlich auch die lange Dauer des Disziplinarverfahrens keinen bemessungsrelevanten Umstand dar, der den Senat berechtigt, von der gebotenen Aberkennung des Ruhegehalts abzusehen (zuletzt OVG RP, Urteil vom 17. November 2021 - 3 A 10118/21.OVG -, BeckRS 2021, 37956 Rn. 87, zur Dienstentfernung; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 9. August 2006 - 2 BvR 1003/05 -, juris Rn. 8).

3. Die Aberkennung des Ruhegehalts verstößt schließlich auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Danach muss die staatlicherseits auferlegte Belastung geeignet und erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Darüber hinaus darf der Eingriff seiner Intensität nach nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und zu den von dem Beamten hinzunehmenden Einbußen stehen. Abzuwägen sind daher das Gewicht des Dienstvergehens und der dadurch eingetretene Vertrauensschaden einerseits und die mit der Verhängung der

Höchstmaßnahme einhergehenden Belastungen andererseits. Hat ein Beamter wie hier durch vorwerfbares Verhalten die Vertrauensgrundlage für die Fortsetzung des Beamtenverhältnisses endgültig zerstört, ist seine Entfernung aus dem Beamtenverhältnis - bzw. im Falle eines Ruhestandsbeamten die Aberkennung des Ruhegehalts, § 11 Abs. 2 Satz 2 LDG - die einzige Möglichkeit, das durch den Dienstherrn sonst nicht lösbar Beamtenverhältnis einseitig zu beenden. Die darin liegende Härte stellt sich für die Beklagte nicht als unverhältnismäßig dar, weil sie auf einem ihr zurechenbaren Verhalten beruht und einem der anerkannten Ziele des Disziplinarrechts - nämlich der Aufrechterhaltung der Integrität und Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums im Interesse der Allgemeinheit und der Wahrung des Ansehens des Dienstherrn - dient (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Februar 2003 - 2 BvR 1413/01 -, NVwZ 2003, 1504 und juris Rn. 29; OVG RP, Urteile vom 16. September 2005 - 3 A 10815/05.OVG -, juris Rn. 31; vom 4. März 2005 - 3 A 12243/04.OVG -, NVwZ-RR 2006, 270 und juris Rn. 39; vom 18. Dezember 2007 - 3 A 11017/07.OVG -, juris Rn. 44; vom 8. Mai 2009 - 3 A 10242/09.OVG -, juris Rn. 51; vom 22. März 2010 - 3 A 11391/09.OVG -, juris Rn. 45; vom 9. August 2012 - 3 A 10476/12.OVG -, juris Rn. 48; vom 7. März 2018 - 3 A 11721/17.OVG -, ZfSch 2018, 355 und juris Rn. 120). Der Beklagten war bewusst, dass sie bei dem hier in Rede stehenden Verhalten ihre berufliche Existenz bzw. ihr Ruhegehalt aufs Spiel setzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2002 - 2 WD 18.01 -, juris Rn. 16 m.w.N.).

III. Anhaltspunkte, den gesetzlich vorgesehenen Unterhaltsbeitrag gemäß § 8 Abs. 2 i.V.m. § 70 LDG zu verlängern oder zu reduzieren, bestehen nicht. Von seiner ihm zustehenden Änderungsbefugnis macht der Senat deshalb weder in der einen noch in der anderen Weise Gebrauch.

## Impressum

Herausgeber und Verantwortliche für die Ausgabe:

**Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht GbR**

**Postfach 80 07 06**

**99033 Erfurt**

Homepage: [zlv.de](http://zlv.de)

Email: [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de)

Verantwortliche Herausgeber: Hannes Berger, Lukas C. Gundling.

Die Zeitschrift erscheint quartalsweise im Selbstverlag und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,--€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter [www.zlv.de](http://www.zlv.de) oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autor\_innen senden Manuskripte unter [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de) ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen.