

Zwar gibt es keinen Anspruch der Parteien auf einen bestimmten Umfang der Gründe der Kostenentscheidung, diese muss allerdings nachvollziehbar sein.<sup>32</sup>

Vor diesem Hintergrund kann auch im oben dargestellten Streitfall (bei beiderseitiger Erledigungserklärung) nach dem Beschluss des VG Münster die verklagte funktionale Selbstverwaltungskörperschaft dem Rechtsstaatsprinzip genügend in künftigen Auseinandersetzungen dem Verlangen nach einer Herausgabe der Anschriften ihrer Mitarbeiter widersprechen, ohne eine Verpflichtung nach dem IFG NRW zu verletzen. Warum rechtlich allerdings kein Auskunftsanspruch des Klägers nach § 9 IFG NRW besteht, erschließt sich bedauerlicherweise erst nach weiterer Recherche, insbesondere unter Zuhilfenahme der Rechtsprechung des OVG Münster.<sup>33</sup>

Mit einem begründeten Kostenbeschluss iSd §§ 122 II 2; 161 II 1 VwGO erhält die Verwaltung folglich im Ergebnis eine dem Urteil inhaltlich zumindest angenäherte, zudem zitierfähige Entscheidung, die sie für eine erneute Behandlung eines vergleichbaren Sachverhaltes mit gegebenenfalls einem anderen, querulatorischen Kläger oder einem ähnlich gelagerten Klagegegenstand heranziehen kann. Ihre an einem solchen Kostenbeschluss ausgerichtete Verwaltungspraxis erfüllt damit die Anforderungen des Art. 20 III GG zur

Bindung an Gesetz und Rechtsprechung ebenso gut wie an ein Sachurteil.

Die inhaltliche Nachvollziehbarkeit der gerichtlichen Entscheidung haben allerdings das BVerwG und ihm folgend die herrschende Auffassung im Erledigungsrechtsstreit, insbesondere bei einem Widerspruch der beklagten Verwaltung gegen die klägerische Erledigungserklärung, der Prozessökonomie<sup>34</sup> geopfert. Dies ist umso mehr zu bedauern, als die oben unter IV. dargestellte, ältere Rechtsprechung und Literatur gerade für den Fall der einseitigen Erledigungserklärung einen dogmatisch ebenso vertretbaren Weg zur Schaffung des Rechtsfriedens darstellt. Die in der aktuellen Literatur<sup>35</sup> aufgezeigte Möglichkeit der Erhebung einer Feststellungswiderklage nach §§ 89, 43 VwGO zwingt die beklagte Verwaltung dagegen in einen weiteren Rechtsstreit mit einem Querulanten oder erhöht die Kosten und den Aufwand eines laufenden Rechtsstreites unnötig, obwohl dies vermeidbar wäre. ■

32 Schoch/Schneider/Clausing/Kimmel VwGO § 122 Rn. 10; Eyermann/Happ VwGO § 122 Rn. 7.

33 OVG Münster 27.6.2017 – 15 A 1288/16, BeckRS 2017, 116853; OVG Münster 6.2.2019 – 15 E 1026/18, BeckRS 2019, 1505.

34 Just in HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, VwGO, § 161 Rn. 12.

35 Kremer NVwZ 2003, 797 (804).

## Zur Rechtsprechung

Rechtsanwalt Professor Dr. Christofer Lenz\*

# Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie

## I. Problemstellung

Mit dem Beginn der Corona-Pandemie haben Bund und Länder im erheblichen Umfang neue Kredite aufgenommen. Gestützt wurde das auf die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen in Art. 109 III 2, Var. 2, 115 II 6 GG und in den entsprechenden Ländervorschriften. Die verfassungsrechtlichen Grenzen hierfür und die Möglichkeiten ihrer verfassungsgerichtlichen Kontrolle beschäftigen zunehmend die Gerichte. Auf der Ebene der Länder sind erste Entscheidungen ergangen, auf Bundesebene ist ein Verfahren angekündigt. Nach ersten Entscheidungen des HessStGH<sup>1</sup> und des VerfGHBW<sup>2</sup> gibt eine neue und im Wesentlichen überzeugende Entscheidung des RhPfVerfGH Gelegenheit, die damit zusammenhängenden prozessualen und materiellen Fragen darzustellen und die gegebenen Antworten auf ihre Überzeugungskraft zu untersuchen. Es geht darum, wer in welchem Verfahren eine verfassungsgerichtliche Kontrolle herbeiführen kann, wie die Tatbestandsmerkmale der Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Corona-Pandemie zu verstehen und wie die politischen Spielräume der Parlamente formell und materiell ins Verhältnis zu den verfassungsgerichtlichen Kontrollfunktionen zu setzen sind. Dem dient dieser Beitrag.

## II. Abstrakte Normenkontrolle als richtige Verfahrensart

Kreditaufnahmen durch den Bund oder das jeweilige Land sind an ein Parlamentsgesetz gebunden (vgl. Art. 115 I GG).

Deshalb ist bei Meinungsverschiedenheiten über die Einhaltung der Schuldenbremsenregelung in der jeweiligen Verfassung mit diesem Haushaltsgesetz des Parlaments immer ein zulässiger Gegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens gegeben.<sup>3</sup> Sofern das jeweilige Parlament das Vorliegen eines Ausnahmefalles außerhalb des Haushaltsgesetzes in Gesetzesform feststellt, liegt auch insoweit ein tauglicher Gegenstand für eine abstrakte Normenkontrolle vor.

Diese abstrakten Normenkontrollverfahren sind in weitgehender Übereinstimmung mit der Bundesregelung in Art. 93 I Nr. 2 GG dahingehend ausgestaltet, dass es einen Kreis privilegierter Antragsberechtigter gibt, der die Prüfung ohne Rücksicht darauf verlangen kann, ob er selbst oder ein anderes Verfassungsorgan durch die behauptete Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes in eigenen Rechten verletzt ist. Die Formel des BVerfG dafür lautet, diese Antragsberechtigten hätten die Stellung von „Garanten einer

\* Der Autor ist Partner der Kanzlei OPPENLÄNDER Rechtsanwälte in Stuttgart und Mitglied des Verfassungsrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer. Er hat den Landtag von Baden-Württemberg in abgeschlossenen, die Schuldenbremse betreffenden Verfahren der dortigen AfD-Fraktion vertreten und vertritt ihn in einem laufenden Verfahren der FDP-Fraktion. – Zugleich Besprechung von RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, NVwZ 2022, 1132 (in diesem Heft).

1 HessStGH NVwZ 2022, 147.

2 VerfGHBW NVwZ-RR 2022, 201 sowie 20.1.2022 – 1 GR 128/21, BeckRS 2022, 335.

3 Vgl. für die Bundesebene Art. 93 I Nr. 2 GG; für die Länder exemplarisch Art. 68 I 2 Nr. 2 BWVerf.

verfassungsgemäßen Rechtsordnung“.<sup>4</sup> Für das abstrakte Normenkontrollverfahren gibt es auch weder Fristen noch steht einer Antragstellung entgegen, dass der Antragsteller selbst zustimmend am Zustandekommen des jetzt von ihm für verfassungswidrig gehaltenen (Haushalts-)Gesetzes und seiner Kreditaufnahmeermächtigungen mitgewirkt hat.<sup>5</sup>

Zum Kreis der privilegierten Antragsteller gehören auch Parlamentsminderheiten, sofern sie eine gewisse Mindestgröße aufweisen. Die Schwelle lag früher bei einem Drittel, wurde aber zwischenzeitlich auf ein Viertel der Mitglieder des Parlaments abgesenkt (Art. 93 I Nr. 2 GG; Art. 68 II Nr. 2 BWVerf). Durch diese Ausgestaltung als Minderheitenrecht soll ermöglicht werden, dass jedenfalls aus dem Kreis der jeweiligen Opposition die Aufgabe als Garant der Verfassung im gebotenen Umfang wahrgenommen wird.<sup>6</sup> Der Schwellenwert von einem Viertel der Mitglieder des Parlaments entspricht dem Quorum, welches die Verfassungen seit langem für die Durchsetzung eines Untersuchungsausschusses durch eine Parlamentsminderheit vorsehen,<sup>7</sup> ist also auch insoweit stimmig.

Eine weitergehende Öffnung des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle generell oder speziell in Bezug auf die Regelung der Schuldenbremse ist, soweit erkennbar, weder auf Bundesebene bei der grundlegenden Reform der Finanzverfassung im Jahr 2008/2009 noch in den einzelnen Ländern gefordert und umgesetzt worden, obwohl damals jedenfalls auf Bundesebene das Antragsquorum für die abstrakte Normenkontrolle noch bei einem Drittel der Mitglieder des Bundestages lag.<sup>8</sup> Denkbar wäre gewesen, die Regelungen über die Begrenzung der Kreditaufnahme als subjektive Rechte jeder einzelnen Fraktion auszugestalten und so organstreitfähig zu machen.<sup>9</sup> Denkbar wäre auch eine generelle oder auf Schuldenbremsenfälle beschränkte Öffnung des abstrakten Normenkontrollverfahrens für einzelne Fraktionen oder sonstige Parlamentsminderheiten, die weniger als ein Viertel der Mitglieder des jeweiligen Parlamentes umfassen.

Das Ausbleiben einer Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten von kleineren Parlamentsminderheiten in Schuldenbremsenfällen dürfte auf folgenden Überlegungen beruhen: Eine Schuldenbremse ist eine umgangssprachliche Verkürzung für eine verfassungsrechtliche Regelung, die in das Haushaltsrecht des demokratisch gewählten Parlaments beschränkend eingreift. Dieses auch in der Entwicklung der Demokratie zentrale Recht der Volksvertretung, über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates verfügend zu entscheiden,<sup>10</sup> erfasst zwangsläufig auch die Befugnis, Einnahmen im Wege der Kreditaufnahme zu bewirken.<sup>11</sup> Das hat zum Entstehen erheblicher Staatsschulden geführt, ist aber Ausdruck wiederholter Mehrheitsentscheidungen der demokratisch gewählten Parlamente. Die Wähler haben das nicht gestoppt. Der Grundgedanke einer verfassungsunmittelbaren Schuldenbremse liegt deshalb darin, den parlamentarischen Gesetzgeber durch eine differenzierte Regelung in der Kreditaufnahme zu beschränken und diese Frage einer demokratischen Mehrheitsentscheidung zu entziehen. Von der Wirkung ist das vergleichbar mit grundrechtlichen Vorgaben, die ebenfalls die Handlungsmöglichkeiten der Parlamentsmehrheit inhaltlich beschränken, sowie mit der institutionellen Absicherung unabhängiger Gewalten im Bereich der Justiz (Art. 92 GG) oder auch der Zentralbank (Art. 88 GG), die ebenfalls nicht zur Disposition des Parlaments stehen.

Die verfassungsgerichtliche Kanalisierung von Streitigkeiten über die Zulässigkeit haushaltsgesetzlicher Kreditermächtigungen beim Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ent-

spricht auch der bisherigen Rechtspraxis. Auf Bundesebene sind, allerdings vor Einführung der sogenannten Schuldenbremse, Streitigkeiten über die Höhe der Kreditaufnahme im Bundeshaushalt ausschließlich im Wege der abstrakten Normenkontrolle geführt und entschieden worden.<sup>12</sup> Die Entscheidung des Staatsgerichtshof Hessen vom 27.10.2021 zum dort unter Berufung auf die Corona-Pandemie geschaffenen Sondervermögen ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ergangen, wobei nach Ausgestaltung dieses Verfahrens in Hessen schon ein Zehntel der Mitglieder des Landtags antragsberechtigt ist (Art. 131 II HessVerf). Die 40 Antragsteller des dortigen Verfahrens wären aber auch nach dem klassischen Maßstab des Viertels antragsbefugt gewesen, weil der Hessische Landtag insgesamt 137 Abgeordnete hat.

Ähnlich liegen die Dinge auch bei der hier im Mittelpunkt stehenden neuen Entscheidung des RhPfVerfGH vom 1.4.2022. Auch sie erging im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens, für das aber nach der besonderen landesverfassungsrechtlichen Lage auch eine einzelne Fraktion als Antragsteller zugelassen ist, und zwar ohne Rücksicht darauf, wie viele Mitglieder ihr angehören. Für die antragstellende AfD-Fraktion waren 14 Abgeordnete in den Landtag mit seinen 101 Mitgliedern gewählt worden. Das war ausreichend, weil Art. 130 I 1 RhPfVerf auch für die abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen „jede Landtagsfraktion“ mit einer Antragsbefugnis ausstattet, und zwar, wie sich aus dem Verhältnis zu Satz 2 bei nicht privilegierten Antragstellern ergibt, unabhängig von einer Verletzung in eigenen Rechten oder von Rechten anderer Verfassungsorgane. Diese großzügigere Ausgestaltung des abstrakten Normenkontrollverfahrens in Hessen und in Rheinland-Pfalz geht im Kern darauf zurück, dass die dortigen Verfassungen älter sind als das Grundgesetz und sich deshalb nicht an dem dort etablierten Vorbild orientieren. Auch in diesen Ländern erfolgt die Kontrolle der Schuldenbremse aber nicht über das Kompetenzverteidigungsverfahren des Organstreits, sondern über ein lediglich zugangserleichtertes Verfahren der abstrakten Normenkontrolle.<sup>13</sup>

### III. Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen und Corona

Die Ausgestaltung der Ausnahmeregelung gemäß der Vorgabe aus Art. 109 III 2, Var. 2 GG durch die Länder bleibt

4 BVerfGE 127, 165 (190) = NVwZ 2010, 1549; BVerfGE 122, 1 (17) = NVwZ-RR 2009, 655.

5 Vgl. zu den prozessualen Fragen in diesem Zusammenhang Lenz/Hansel BVerfGG, 3. Aufl. 2020, BVerfGG § 76 Rn. 18 u. 19; s. auch BVerfGE 119, 96 (116 f.) = NVwZ 2007, 1405.

6 Lenz/Hansel BVerfGG § 76 Rn. 13; ausdr. zur bundesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse schon Lenz/Burgbacher NJW 2009, 2561 (2566).

7 Nach Art. 44 GG wandelt sich das Recht des Bundestages, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, in eine Pflicht, wenn die Einsetzung von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages beantragt wird (Art. 44 I GG); vergleichbare Regelungen existieren in den Ländern, etwa Art. 35 I 1 BWVerf.

8 Siehe zur Entstehungsgeschichte Lenz/Burgbacher NJW 2009, 2561 (2561 f. und 2566).

9 Vgl. zum Organstreit als Kompetenzverfahren Lenz/Hansel BVerfGG § 64 Rn. 19 ff.

10 Art. 110 I GG; für die Länder beispielhaft Art. 79 I BWVerf.

11 Vgl. auch Art. 115 I GG.

12 Vgl. BVerfGE 119, 96 (116 f.) = NVwZ 2007, 1405; BVerfGE 79, 311 (326 ff.) = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953 Ls. Ein abstraktes Normenkontrollverfahren führen Abgeordnete der Union auch gegen die Ende 2021 vorgenommene Überführung Corona-begründeter Kreditaufnahmen in den Energie- und Klimafonds des Bundes in einem Volumen von immerhin 60 Mrd. Euro.

13 Versuche der AfD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg, behauptete Verletzungen der Schuldenbremse im Verfahren des Organstreits anzugreifen, sind aus Zulässigkeitsgründen ohne Erfolg geblieben, vgl. VerfGH BW NVwZ-RR 2022, 201 (202 f.).

zwar in der Nähe der für den Bundeshaushalt geltenden Regelung des Art. 115 II 6 GG, variiert aber durchaus unter verschiedenen Aspekten. Den bundesverfassungsrechtlichen Regelungen ist vor allen Dingen zu entnehmen, dass materiell die Ausnahmesituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen muss, um eine zusätzliche Kreditaufnahme zu ermöglichen. Das wesentliche formelle Element ist nach Art. 115 II 6 GG, dass die Überschreitung der Kreditobergrenze nicht mit einfacher Mehrheit, sondern mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden muss.

Die Länder haben das teilweise verschärft. Der RhPfVerfGH konnte dem Wortlaut der Regelung des Art. 117 I 2 Nr. 2 a und S. 3 RhPfVerf vier Elemente entnehmen. Es musste nach Feststellung des Landtages eine Naturkatastrophe oder eine andere außergewöhnliche Notsituation vorliegen, diese musste zweitens einen erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf auslösen und drittens mussten Einnahmen aus Krediten zum Ausgleich dieses Mehrbedarfs notwendig sein.<sup>14</sup> Dazu kam die durch den Verfassungstext in Rheinland-Pfalz vorgegebene Besonderheit, dass die Gründe für die Abweichung von dem strukturellen Verschuldungsverbot gesondert darzulegen sind (Art. 117 I 3 RhPfVerf).<sup>15</sup>

### 1. Naturkatastrophe und andere außergewöhnliche Notsituationen

Zustimmung verdient der RhPfVerfGH für seine Einschätzung, dass sich der verfassungsrechtliche Begriff der Naturkatastrophe als ein besonders hervorgehobener Fall einer außergewöhnlichen Notsituation darstellt, der vor allem dadurch gekennzeichnet ist, dass er im Ausgangspunkt auf Naturereignisse oder auf natürliche Ursachen zurückgeht und deshalb zwanglos Epidemien und Pandemien erfasst.<sup>16</sup> Auf der Ebene der Subsumtion stand für die Koblenzer Richter außer Frage, dass sich die Corona-Pandemie seit ihrem Beginn im Frühjahr 2020 bis zum Zeitpunkt der Entscheidung Anfang April 2022 durchgehend als Naturkatastrophe darstellt, weil in diesen zwei Jahren die Ausbreitung der Pandemie auch mit zum Teil durchgreifenden und grundrechtsensiblen staatlichen Maßnahmen nicht vollständig zurückgedrängt werden konnte.<sup>17</sup> Die Entscheidung verzichtet auf quantitative Schwellen für die Annahme einer Massenerkrankung, weil dem Begriff der Naturkatastrophe nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht nur aktuelle, sondern auch unmittelbar drohende Gefahrzustände unterfallen.<sup>18</sup> Damit erledigen sich Vorstellungen, die Corona-Pandemie könne wegen ihres vor allem jahreszeitlich bedingt schwankenden Ausmaßes innerhalb eines Haushaltsjahres den Status als Naturkatastrophe im finanzverfassungsrechtlichen Sinne erst verlieren und dann wieder zurückgewinnen. Diese Gründe sind auch dort überzeugend, wo die jeweilige Verfassung die Feststellung von Naturkatastrophe einerseits und anderen sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen andererseits an unterschiedliche Mehrheitsanfordernisse knüpft.<sup>19</sup>

### 2. Erheblicher Finanzbedarf

In Rheinland-Pfalz übersetzt die Landesverfassung das grundgesetzliche Erfordernis einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage in die Formulierung eines „erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs“. Der RhPfVerfGH sieht darin zu Recht nur eine niedrige Schranke. Löst eine Naturkatastrophe einen lediglich geringfügigen finanziellen Mehrbedarf aus, dann ist die Ausnahmeregelung nicht eröffnet. Eine solche Bagatellklausel mag vor allen Dingen dann greifen, wenn durch eine natürliche Ursache

zwar ein katastrophaler Zustand ausgelöst wurde, dieser aber entweder nur einen kleinen Teil des Landes betrifft oder nur einen unerheblichen, durch die regulären Finanzmittel des Landes ohne Weiteres zu bewältigenden Effekt hat. Welche Bewertungsspielräume und damit gegebenenfalls verknüpfte Darlegungslasten der Gesetzgeber insoweit bei Grenzfällen hat,<sup>20</sup> bedarf für die Corona-Pandemie keiner weiteren Klärung. Hier sind im Bund und in allen Ländern ganz massive Kreditaufnahmen erfolgt und deshalb kann ein erheblicher Finanzbedarf nicht ernsthaft infrage gestellt werden; der Verfassungsgerichtshof arbeitet mit der Formel, dass bei einem prognostizierten Gesamtbedarf von mehr als einer Milliarde Euro nicht von einer bloß geringfügigen Kreditaufnahme ausgegangen werden kann.<sup>21</sup>

### 3. Veranlassungszusammenhang und Erforderlichkeit

Während das Grundgesetz weder in Art. 109 III 2 und 3 GG, noch in Art. 115 II 6–8 GG textliche Anhaltspunkte für ein Erfordernis eines sachlichen Zusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme enthält, spricht der Verfassungstext in Rheinland-Pfalz davon, dass Einnahmen aus Krediten „infolge“ von Naturkatastrophen „notwendig“ sind. Diese Anforderungen sind aber letztlich von geringer Relevanz, weil die Regelung einerseits die Handlungsfähigkeit des Staates aufrecht erhalten will und andererseits den gewählten Abgeordneten nicht eine einzige verfassungsrechtlich zulässige Lösung vorgibt, sondern einen Handlungsspielraum. Innerhalb dessen kann sich eine politische Mehrheit zwischen einer möglichst effektiven und mit hoher Kreditaufnahme verbundenen Linie und einer eher zurückhaltenden, mit geringerer Kreditaufnahme verbundenen Strategie entscheiden. Die zentralen und richtigen Pflöcke des RhPfVerfGH bestehen darin, dass es nicht ausreicht, Kredite lediglich aus Anlass einer Ausnahmesituation aufzunehmen und deshalb auch der bloße zeitliche Zusammenhang mit der Pandemie nicht genügt. Der Gesetzgeber muss darauf achten, dass die Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Notsituation zu bekämpfen und zu beseitigen.<sup>22</sup> Für die Corona-Pandemie bedeutet das aber keine Beschränkung auf unmittelbare Pandemiebekämpfungsmaßnahmen, also auf die Beschaffung von Impfstoff oder Schutzausrüstungen sowie die Finanzierung von Personal im Gesundheitswesen. Unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit des Staates darf alles finanziert werden, was einen mittelbaren Zusammenhang zur Pandemie aufweist, also etwa Hilfsmaßnahmen im wirtschaftlichen Bereich, Steuersenkungen oder Hilfen für Kommunen bei pandemiebedingten Einnahmeausfällen.<sup>23</sup> Die Grenze ist erst dann überschritten, wenn der Haushaltsgesetzgeber gleichsam bei Gelegenheit der Notlage Mittel für allgemeinpolitische Maßnahmen bereitstellt.<sup>24</sup>

Das im rheinland-pfälzischen Verfassungstext enthaltene Element der „Notwendigkeit“ umfasst dabei alle Kreditauf-

14 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 102–110.

15 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 99.

16 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 102 f.

17 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 127.

18 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 127.

19 So in Art. 84 III BWVerf und Art. 95 VI SächsVerf.

20 Vgl. dazu RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 105 u. 106.

21 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 131.

22 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 108.

23 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 109.

24 So im Anschluss an Meickmann NVwZ 2021, 97 (100) RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 109.

nahmen zum Ausgleich eines Mehrbedarfs gegenüber dem vor Beginn der Notsituation beschlossenen Haushalt. Weitergehende Anforderungen im Sinne einer Erforderlichkeits- oder Verhältnismäßigkeitsprüfung lehnt der Verfassungsgerichtshof strikt ab. Er entnimmt dem Verfassungstext keine Pflicht des Parlaments, vorrangig vor einer Kreditaufnahme in einer Notlage alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen oder generell Rücklagen aufzulösen, insbesondere wenn diese zweckgebunden sind.<sup>25</sup> Zentrales Argument des Verfassungsgerichtshofs dafür ist der Sinn und Zweck der Naturkatastrophenregelung in der Schuldenbremse. Ihr erklärtes Ziel sei, die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisenzeiten ungeschmälert aufrecht zu erhalten,<sup>26</sup> weshalb der Haushaltsgesetzgeber auch nicht regelmäßig und unterjährig über das Bestehen einer Notlage neu entscheiden müsse.

Für diese richtige Auffassung spricht auch ein systematisches Argument. Es ergibt sich aus dem Gleichlauf mit der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse (Art. 109 III 2, Variante 1, 115 II 3–5 GG; Art. 117 I 2 Nr. 1 RhPfVerf). Grundgesetz und Landesverfassung geben dem Parlament in einer konjunkturellen Schwächelage die Möglichkeit, die dadurch bewirkte Verschlechterung der staatlichen Finanzlage in vollem Umfang auszugleichen, zwingen das Parlament aber nicht zu einer vollständigen Kreditfinanzierung der Lücke. Insoweit ermächtigen die Verfassungen bei der Konjunkturkomponente zur vollständigen Neutralisierung der Konjunkturfolgen durch Kreditaufnahme. Sie lassen dem Parlament aber die Freiheit, diese Möglichkeiten nur teilweise oder auch gar nicht auszuschöpfen, wenn es aus politischen Gründen eine Lösung nur über Einsparungen/Steuererhöhungen oder über eine Kombination von Einsparungen/Steuererhöhungen mit einer Kreditaufnahme wählen will. Wenn aber schon bei konjunkturbedingten Beeinträchtigungen der staatlichen Finanzlage der Ausgleich vollständig durch Kreditaufnahme erreicht werden darf (aber nicht muss), dann gilt dies in der dramatischeren Situation einer Naturkatastrophe oder einer sonstigen außergewöhnlichen Notsituation erst recht. Denn in einer Naturkatastrophe oder einer anderen außergewöhnlichen Notsituation ist die Handlungsfähigkeit des Staates in einer deutlich stärkeren Weise herausgefordert als bei den mehr oder minder regelmäßig auftretenden konjunkturellen Schwankungen mit ihren Rückwirkungen auf die staatliche Finanzlage.

Für Kreditaufnahmen im Zuge der Corona-Pandemie ergibt sich daraus Folgendes: Erforderlich und ausreichend ist, wenn das Parlament die Kreditaufnahme zur Befriedigung von konkret absehbaren oder aus seiner Sicht wahrscheinlich erforderlich werdenden Ausgaben mit einem unmittelbaren oder jedenfalls finalen Bezug zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer Wirkungen im Weiteren vorsieht. Verlassen wird der verfassungsrechtliche Rahmen erst dann, wenn die Corona-relevanten Haushaltspositionen niedriger sind als die vom Parlament auf die Ausnahmeregelung gestützte Kreditaufnahme. Selbstverständlich kommt es dabei auf die Höhe der auf die Konjunkturkomponente gestützten Kreditaufnahme nicht an, weil diese selbstständig neben der Ausnahmeregelung steht.<sup>27</sup>

#### 4. Kritische Fälle

Im konkreten Fall führte das zu der Feststellung, dass Mittel zur Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastruktur sowie Maßnahmen im Bereich erneuerbarer Energien nicht über die Ausnahmekomponente „Naturkatastrophe Corona-Pan-

demie“ kreditfinanziert werden durften. Insoweit kamen die Koblenzer Verfassungsrichter zu der Feststellung, dass diese Aufgaben auch dann zur Finanzierung angestanden wären, wenn es keine Naturkatastrophe Corona gegeben hätte.<sup>28</sup>

Aufschlussreich auch für die Bundesebene sind die Ausführungen des RhPfVerfGH zum Aspekt des Einsatzes der Mittel für den Klimaschutz im Allgemeinen. Hier wird darauf abgestellt, dass es sich beim Klimawandel nicht um eine Notlagensituation im Sinne des Finanzverfassungsrechts handelt, weil es sich eben nicht um ein plötzlich auftretendes Ereignis, sondern um eine lange absehbare Entwicklung handelt, auf die sich der Haushaltsgesetzgeber einstellen kann und konnte.<sup>29</sup> Die Überlegung, dass staatliches Handeln zur Eindämmung des Klimawandels in zeitlicher und inhaltlicher Dimension unabhängig von der durch die Corona-Pandemie eingetretenen Notsituation erforderlich ist, trägt auch für den auf Bundesebene noch zu entscheidenden abstrakten Normenkontrollfall im Zusammenhang mit der Einbringung nicht verbrauchter Corona-Kreditermächtigungen in den Energie- und Klimafonds.

#### 5. Darlegungserfordernisse nur bei besonderer verfassungsrechtlicher Anordnung

Anders als das Grundgesetz und eine Reihe anderer Landesverfassungen hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz dafür entschieden, die Naturkatastrophenregelung in der Schuldenbremse durch Darlegungserfordernisse auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu flankieren. Auf diese Weise genügt in diesem Bundesland die bloße Begründbarkeit von Naturkatastrophe, Finanzbedarf und Notwendigkeit nicht, sondern bedarf es zusätzlich einer Prozeduralisierung. Ob darin ein wirklicher Gewinn liegt, ist fraglich. Gerade in Naturkatastrophen reagiert der Haushaltsgesetzgeber sehr schnell und nicht mit der üblichen intensiven Vorbereitung wie bei normalen haushaltsgesetzlichen Entscheidungen. Deshalb ist es auch dort, wo wie in Rheinland-Pfalz ausdrücklich Darlegungserfordernisse in der Verfassung verankert sind, sachgerecht, an die Erfüllung keine übertriebenen Anforderungen zu stellen. Es reicht letztlich aus, wenn in den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens, also in den Begründungen zu den Gesetzesentwürfen und in der parlamentarischen Debatte, hinreichend zum Ausdruck kommt, warum von der Schuldenbremse in welchem Umfang abgewichen wird. Im konkreten Fall kamen die Koblenzer Verfassungsrichter zu dem Ergebnis, dass sich der Gesetzgeber die Ausnahmesituation hinreichend vergegenwärtigt und plausibel begründet hat.<sup>30</sup>

Landesverfassungen, die wie die entsprechenden Normen im Grundgesetz keine ausdrücklichen Darlegungs- und Begründungsanforderungen an das Parlament stellen, überlassen damit die Entscheidung über die Ausnutzung der Ausnahmeregelung und die Festlegung der Kreditermächtigung der Höhe nach dem politischen Prozess. Hier ist verfassungsrechtlich eben keine Prozeduralisierung vorgegeben, sondern es reicht eine Begründbarkeit aus, auch im Fall einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Das erscheint als das verfassungspolitisch überlegene Konzept, weil sich gerade in

25 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 111 ff.

26 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 136.

27 Vgl. zu dieser Diff. zwischen notlagenbedingter und konjunkturbedingter Kreditaufnahme RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 91.

28 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 148 ff.

29 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975 Rn. 150 unter Berufung auf BVerfG NJW 2021, 1723.

30 RhPfVerfGH 1.4.2022 – VGH N 7/21 Rn. 119–122.

Notlagen breite Mehrheiten für eine Kreditaufnahme finden dürften und weil die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisenzeiten ein besonderes Gewicht hat. Es ist deshalb auch in der Sache vernünftig, wenn die verfassungsgerichtliche Kontrolle sich weniger mit der Intensität der im parlamentarischen Verfahren gegebenen Begründung als mit der materiellen Kontrolle der aufgezeigten Grenzen beschäftigt.

#### IV. Ausblick

Mit einer globalen Pandemie wie der Corona-Pandemie konnte niemand rechnen, auch kein Haushaltsgesetzgeber. Insoweit haben sich der Bund und die Länder bei ihrem Rückgriff auf die Ausnahmeregelung ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Schuldenbremse grundsätzlich richtig verhalten, Exzesse und Überschreitungen sind von den Verfas-

sungsgerichten festgestellt worden, besonders überzeugend in der dargestellten Entscheidung des RhPfVerfGH. Allgemeine Maßnahmen zur Behebung eines Rückstands bei Digitalisierung und erneuerbaren Energien standen ohnehin an und sind nicht durch die Corona-Pandemie ausgelöst worden. Schwierig ist aber der Ausstieg aus einer Notlage. Dies scheint den meisten Ländern gut gelungen zu sein oder zu gelingen, während der Bund – auch wegen veränderter politischer Mehrheiten und Zielsetzungen – in der Versuchung steht, von der „Notsituation Corona“ nahtlos in eine „Notsituation Krieg gegen die Ukraine“ überwechseln zu wollen. Insoweit sind die Herausforderungen, vor die das BVerfG gestellt ist oder in Kürze gestellt sein dürfte, deutlich größer als diejenigen, welche die Verfassungsgerichte der Länder im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Hinblick auf die Schuldenbremse zu bewältigen hatten. ■

## Buchbesprechungen

**EU Immigration and Asylum Law.** Article-by-Article Commentary. Kommentar. Von Daniel Thym und Kay Hailbronner (Kooperationswerke Beck-Hart-Nomos). – München, Beck in Gemeinschaft mit Hart Publishing, Oxford und Nomos, Baden-Baden. XXXV, 1806 S., geb. Euro 350,-. ISBN: 978-3-406-77969-5.

Die Besprechung der zweiten Auflage dieses Werkes beendete der Rezensent mit der Aussage „Bis zu einer dritten Auflage bleibt ein Fazit: Unbedingt die zweite Auflage lesen!“ (NVwZ 2017, 42). Nun ist sie erschienen und firmiert erstmals als „Thym/Hailbronner“. Hailbronner hat sich aus dem Kreis der Autoren zurückgezogen und die neue Reihung der Herausgeber dürfte der Gewichtung der Arbeitsanteile geschuldet sein. Diese englischsprachige Kommentierung des Immigrations- und Asylrechts der EU ist zwischenzeitlich als Standardwerk zu bezeichnen, an dessen Konsultation niemand vorbeikommt, der/die sich mit diesem Rechtsgebiet auseinandersetzen will oder muss. Seit dem Erscheinen der Voraufgabe vor über sechs Jahren haben sich nur wenige Vorschriften geändert. Der „generalüberholte“ Schengener Grenzkodex wird dabei knapp und präzise von Progin-Theuerkauf und Epiney erläutert. Hauptanlass zu einer Revision der älteren Texte dürfte der zuletzt sehr aktive EuGH mit seinen Entscheidungen gewesen sein. Alle Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis haben hier ganze Arbeit geleistet und ihre jeweiligen Ausführungen auf den neuesten Stand gebracht. Hierbei gelingt auch durchweg eine kritische Einordnung, so etwa wenn Lutz nach der Darstellung sich – jedenfalls auf den ersten Blick widersprechender – EuGH-Urteile zur Rückführungsrichtlinie (RFRL) damit schließt, dass die Rechtsprechung sich hier noch in der Entwicklung befindet (Art. 7 RFRL Rn. 32 a). Neben der Analyse der Luxemburger Rechtsprechung und derjenigen der nationalen Gerichte wird der Kommentar dort, wo es angezeigt und möglich ist, auch der Erwartung gerecht, Normen zu analysieren und eine Möglich-

keit ihres Verständnisses aufzuzeigen, auch wenn es noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung zu ihnen gibt. Exemplarisch hervorzuheben sind die in ihrer Klarheit bestechenden Erwägungen von Thym zum Begriff der öffentlichen Ordnung in der Daueraufenthaltsrichtlinie (dort Art. 6 Rn. 2–13). Auch dort, wo es (vermeintlich (?)) eindeutige Judikate aus Luxemburg gibt – etwa zur fehlenden Verpflichtung eines Mitgliedstaats zum Gebrauch des Selbsteintrittsrechts nach der Dublin III-VO (EuGH, NVwZ 2017, 691 <C.K.>), gibt sich der Kommentar nicht damit zufrieden. Die Bearbeitung des Art. 17 Dublin III-VO von Hruschka/Maiani markiert einerseits die Rechtsprechungslinie deutlich und kritisiert sie mit guten Argumenten (Art. 17 Dublin III-VO Rn. 11). Nicht wissen konnte der Verlag, dass die knappen Kommentierungen der bis in den März 2022 noch nie angewandten Massenzustromrichtlinie von großem Gewinn für die Praxis sein wird. Die von Skordas – Emeritus der University of Bristol – auch in der Voraufgabe verantworteten Erläuterungen werden in der nächsten Zeit wiederholt im Zentrum des Interesses stehen, wenn und solange es noch keine andere zusammenhängende Erläuterung zu den Vorschriften gibt und sich Fragen rund um die Rechte von aus der Ukraine vor Putins Armee geflohener Personen stellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass den Herausgebern und den Autorinnen und Autoren ein dritter großer Wurf gelungen ist. Man zahlt weiterhin viel für das Werk und bekommt aber noch einmal über 140 Seiten mehr an Kommentar und Wissen als vor sechs Jahren. Es bleibt zu hoffen, dass in weiteren sechs Jahren – oder, sollte die EU beim Migrations- und Asylpakt weiter – wider erwarten – Schritte vorankommen, gerne auch früher, eine erneute Überarbeitung des „Thym/Hailbronner“ vorgelegt werden kann. Bis dahin bleibt: Unbedingt die dritte ... aber das hatte ich ja schon gesagt.

Vizepräsident des VG Dr. Michael Hoppe, Karlsruhe