

**Rechtswissenschaftliches Vorgutachten zur Ausnahme vom Verbot der  
strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie  
Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV für Maßnahmen zur Bekämpfung und  
Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands“**

für den

Senator für Finanzen

Freie Hansestadt Bremen

erstellt von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dezember 2022

## **Vorgutachten und Gutachtenauftrag**

Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen hat mit Beschluss des Senats vom 16.08.2022 die Erstellung eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands beauftragt.

Das vorliegende Vorgutachten fasst die wesentlichen Ergebnisse eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens für den Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen zusammen. Untersucht werden die Umsetzungskriterien für die Geltendmachung der Klimanotsituation bzw. des Energienotstands als Ausnahmetatbestand im Sinne der Schuldenbremse in der Freien Hansestadt Bremen. Der Gutachtenauftrag zielt auf die Prüfung ab, ob in der Klimakrise in Verbindung mit der durch den Ukraine-Krieg ausgelösten akuten Energiekrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassungsvorgaben zur Schuldenbremse zu sehen ist.

Im ersten Hauptabschnitt des Gutachtens werden die Voraussetzungen für die Qualifizierung der Klimakrise im Zusammenwirken mit der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten akuten Energiekrise als Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation analysiert. Der zweite Hauptabschnitt untersucht auf dieser Grundlage die Abgrenzung kreditfinanzierbarer Maßnahmen von regulären Klimaschutzaktivitäten, die innerhalb des normalen Haushalts durch Prioritätensetzung darzustellen sind. Abschließend werden in einem dritten Abschnitt die Anforderungen an die haushalterische Umsetzung dargestellt.

### **I. Voraussetzungen einer Qualifizierung der Klima- und Energiekrise als außergewöhnliche Notsituation**

Das Grundgesetz regelt in Art. 109 Abs. 3 Satz 1, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Dieses Gebot wird als Schuldenbremse bezeichnet. Die Schuldenbremse gilt nicht ohne Ausnahmen. Ebenso wie der Bund können auch die Länder nicht nur Regelungen zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung, sondern auch eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Bei der Konkretisierung der Rechtsbegriffe der „Naturkatastrophen“ und der „außergewöhnlichen Notsituationen“ kommt den Gesetzgebern des Bundes und der Länder ein Einschätzungsspielraum zu.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte durch die Zulassung einer „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder **andere** außergewöhnliche Notsituationen“ die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten. Er hat die für eine Ausnahme von der Schuldenbremse erforderliche Notsituation durch drei Kriterien eingegrenzt, die gleichzeitig erfüllt sein müssen: Die Notsituation muss erstens außergewöhnlich sein; ihr Eintritt muss sich zweitens der Kontrolle des Staates entziehen und sie muss drittens den Haushalt erheblich beeinträchtigen. Naturkatastrophen fallen nach dem ausdrücklichen Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auch unter dem Begriff der außergewöhnlichen Notsituation, sie werden von der Verfassung nur beispielhaft neben **anderen** außergewöhnlichen Notsituationen ausdrücklich benannt.

Die Freie Hansestadt Bremen hat mit der Einfügung von Art. 131a in ihre Verfassung von der Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG Gebrauch gemacht, nach der die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe regeln, dass der bundesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse nur dann entsprechen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Art. 131a Abs. 1 LV regelt ebenso wie Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, dass Einnahmen und Ausgaben im Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV sieht zudem wie Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vor, dass im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, von dem Verfassungsgebot des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten abgewichen werden kann. Über die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Länder hinausgehend ist in der Freien Hansestadt Bremen für eine Abweichung ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft notwendig.

Die Klima- und Energiekrise rechtfertigt also eine Abweichung vom Verfassungsgebot des Haushaltsausgleichs, wenn sie eine außergewöhnliche Notsituation begründet, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht und die den Haushalt erheblich beeinträchtigt.

Die Notsituation kann in der Lebenswirklichkeit durch ein Zusammenspiel verschiedener einzelner Krisen geprägt sein. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zunächst allgemein zu unterscheiden zwischen der „Normalsituation“, in der die Vorgaben der Schuldenbremse gelten, und einer „außergewöhnlichen Notsituation“, in der vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV im Sinne eines Ausnahmetatbestandes abgewichen werden kann. Verfassungsrechtlich ist entscheidend, ob zu

einem gegebenen Zeitpunkt eine oder mehrere Krisen eine „außergewöhnliche Notsituation“ begründen, oder ob trotz einzelner Krisenelemente noch von einer „Normalsituation“ auszugehen ist. Die außergewöhnliche Notsituation bestimmt sich aus der Gesamtheit aller relevanten Krisenbeeinträchtigungen, die zu einer Zeit gegeben sind und nicht mehr einer „Normalsituation“ zuzurechnen sind.

Diese Auffassung erscheint auch insofern nachvollziehbar als dass in der Praxis nur eine Abweichung vom Verbot der Nettokreditaufnahme erfolgt – unabhängig und losgelöst von der Frage, ob diese auf eine oder mehrere Krisen zurückzuführen ist.

Es bleibt damit immer eine außergewöhnliche Notsituation bzw. eine Ausnahme von der Schuldenbremse. Die einzelnen Krisenbestandteile begründen in der Gesamtheit und in ihrem Zusammenwirken eine außergewöhnliche Notsituation. Sie sind Bestandteile einer im Rechtssinne einheitlichen außergewöhnlichen Notsituation.

Die aktuelle bremische Ausgangssituation zeichnet sich aus durch eine enge und inhaltliche Verschränkung von verschiedenen relevanten Krisenelementen– namentlich der Klimakrise, der Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges, die in Bremen zusammenwirken. Hierbei weist die „Energiekrise“ sowohl eine akute Komponente ausgelöst durch den Ukraine-Krieg als auch eine mittelfristige Komponente in Verbindung zur Klimakrise auf.

Die Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise setzt zwingend eine substanzielle Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen voraus bis hin zur mittelfristigen Erreichung von Klimaneutralität. Dieses Ziel ist nur realisierbar durch massive Investitionen in die Klimaneutralität, insbesondere in die schnellstmögliche Umstellung der Wirtschaft und deren verkehrlicher und industrieller Infrastruktur von fossilen Energieträgern wie Öl, Gas und Braunkohle auf alternative, CO<sub>2</sub>-neutrale bzw. regenerative Energiequellen wie Wind, Wasserstoff und Solarenergie (mittelfristige Komponente der Energiekrise). Die Umstellung bedingt einen forcierten Ausbau sämtlicher klimaneutraler Energieerzeugungs- und Energieinfrastruktur.

Die durch den Angriffskrieg des russischen Präsidenten Putin auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise (akute Komponente) zeigt eindringlich die dringende Notwendigkeit auf, die energiewirtschaftlichen Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern einschließlich russischem Gas zu überwinden und die Energieversorgung in Bremen sowie in ganz Deutschland schnellstmöglich auf alternative bzw. regenerative CO<sub>2</sub>-neutrale Energiequellen umzustellen, um damit auch resilienter gegen solche Entwicklungen zu werden. Die durch die akute Energiekrise erzwungene zusätzliche Nutzung von Braunkohle macht zusätzliche Anstrengungen zum Schutz des

Klimas erforderlich. Die Energiekrise wirkt in Anbetracht der Notwendigkeit zur Reduzierung der Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern und russischem Gas als Beschleuniger und „Brennglas“ für die Ursachen und Probleme der Klimakrise. Schon um die Versorgungssicherheit des Bundeslandes Bremen zu sichern, dulden entsprechende Maßnahmen keinen Aufschub, auch wenn ihre vollständige Umsetzung aufgrund der tiefgehenden Transformationsprozesse in weiten Teilen erst mittelfristig abgeschlossen werden kann.

Zusätzlich zur Verschärfung der Dringlichkeit einer Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen führen die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs, insb. die Energiekrise in Form von deutlich übersteigerten Energiepreisen (Strom und Gas) zu erheblichen akuten Belastungen für Bürger\*innen und Unternehmen sowie für die öffentlichen Haushalte im Land Bremen (akute Komponente der Energiekrise). Die Energiepreisentwicklung ist für viele Verbraucher und Unternehmen und damit für die wirtschaftliche und die soziale Lage in Deutschland bedrohlich. Ursache für die Energiekrise ist der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine. Sowohl Endverbraucher als auch zahlreiche Unternehmen sind auf staatliche Unterstützung dringend angewiesen.

Der Ukraine-Krieg und die damit verbundene Energiekrise in ihrer Wirkung als kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage und exogener Schock lösen neben einer Verschärfung der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs zur Bewältigung der Klimakrise auch weitere erhebliche Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte aus. Dazu zählen etwa Mehrbelastungen bei den Sozialleistungen (direkt aufgrund der Flüchtlingszugänge im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung, indirekt aufgrund der steigenden Energiekosten), im Bereich der KiTa- und Schulversorgung sowie aus den Entlastungspaketen des Bundes.

Vor diesem Hintergrund werden im Gutachten folgende drei verfassungsrechtliche Voraussetzungen untersucht, um festzustellen, inwiefern die Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise (nachfolgend: Klima- und Energiekrise) die rechtlichen Voraussetzungen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV erfüllen: Demnach müsste die Klima- und Energiekrise als außergewöhnliche Notsituation (1.) zu qualifizieren sein, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzieht (2.) und die den Haushalt des Staates erheblich beeinträchtigt (3.).

1. Legt man den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz vom 24. März 2021 zu Grunde, der die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder bindet (§ 31 Abs. 1 BVerfGG), ist von einem krisenhaften Klimawandel auszugehen, **der schon für sich genommen eine außergewöhnliche Notsituation begründet**. Die aktuellen drastischen Folgen der Erderwärmung und des Klimawandels auch für die Menschen in Deutschland, die eine außergewöhnliche Notsituation begründen, beschreibt das Bundesverfassungsgericht so:

„Der Klimawandel hat auch in Deutschland bereits jetzt vielfache Auswirkungen. So hat sich die Jahresmitteltemperatur im Vergleich zur vorindustriellen Zeit bis zum Jahr 2018 um 1,5 °C erhöht (...). Es besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Auftreten extremer Hitzetage. Auch der globale Anstieg des Meeresspiegels wird sich in Deutschland auswirken. (...). Im Fall ungeminderter Emissionen wird von einem Anstieg des Meeresspiegels von deutlich über einem Meter bis zum Ende des 21. Jahrhunderts ausgegangen (...). Langfristige Änderungen im mittleren Meeresspiegel können an Nord- und Ostsee die Eintrittswahrscheinlichkeit besonders hoher Sturmflutwasserstände bedeutend erhöhen (...). Damit sind auch die deutschen Küstenregionen einem erhöhten Risiko durch Überschwemmungen ausgesetzt. In Deutschland gelten an der Nordseeküste Gebiete, die bis zu fünf Meter über dem Meeresspiegel liegen, und an der Ostseeküste Gebiete, die bis zu drei Meter über dem Meeresspiegel liegen, als gefährdet. Das betrifft eine Fläche von rund 13.900 Quadratkilometern mit 3,2 Millionen dort wohnenden Menschen. Durch Sturmfluten bedroht sind vor allem küstennahe Städte wie Hamburg, Bremen, Kiel, Lübeck, Rostock und Greifswald (...).

BVerfGE 157, 30 (55 ff., Rn. 24 ff.).

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. März 2021 hat der Klimaschutz in der verfassungsrechtlichen Debatte eine neue Dimension erreicht. Das Bundesministerium für Finanzen verweist in seiner Begründung zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 im Zusammenhang mit dem Klima- und Energiefonds im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zutreffend auf die darin festgestellte explizite verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates zum Klimaschutz und den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen sowie die damit verbundenen kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten, die mit erheblichen finanzielle Auswirkungen verbunden sind. Das Ministerium führt zudem aus, dass ein Zuwarten mit dem Beginn der Maßnahmen zum Klimaschutz und Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen deren Kosten langfristig erhöhen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. März 2021 das verfassungsrechtliche Gebot formuliert, „den Übergang zu Kli-

maneutralität rechtzeitig einzuleiten“. Konkret verlange dies, „dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“ In dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wird somit explizit die Notwendigkeit eines rechtzeitigen Handelns im Zusammenhang mit der Klimakrise betont. Die mit dem Klimawandel einhergehende Bedrohung und Zerstörung der Grundlagen für Leben und Gesundheit sowie die zeitlich früher eintretende Erreichung und Überschreitung von Klimakippunkten lassen keinen Aufschub zu und sind in ihrem Ausmaß und zeitlichen Eintrittspunkt so nicht absehbar gewesen.

Die Bedrohung der menschlichen Gesundheit durch Hitzeereignisse sowie hohe Sturmflutwasserstände an Nord- und Ostsee, denen 3,2 Millionen Menschen in Deutschland – auch und gerade in der Freien Hansestadt Bremen – ausgesetzt sind, aber auch die negativen Folgen für die Grundwasserneubildung begründen nach der Verfassungsrechtsprechung eine Notsituation im Sinne von Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV. Diese Notsituation und die Handlungsdringlichkeit werden durch die akute Energiekrise ausgelöst und durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine deutlich verschärft. Da die Klimakrise mehrere Millionen Menschen, die in Deutschland leben, und weite Regionen Deutschlands dauerhaft betrifft und da die Energiekrise alle Menschen und eine große Zahl von Unternehmen in Deutschland trifft, ist die Notsituation auch außergewöhnlich im Sinne der Verfassung.

2. Die Freie Hansestadt Bremen hat die Klimakrise durch eigenes Verhalten weder bewirkt noch hätte sie durch ein anderes Verhalten den Klimawandel und den russischen Angriffskrieg als Ursache der akuten Energiekrise verhindern können. Der Klimawandel beruht auf äußeren Einflüssen, die nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen. Die Freie Hansestadt Bremen kann nur ihren Beitrag zur Bekämpfung der Klimakrise leisten. Sie konnte diese Krise, die Folge der industriellen Entwicklung in weiten Teilen der Welt seit dem Ende des 19. Jahrhunderts ist, aber durch ihr eigenes Handeln nicht verhindern. Zu unterscheiden ist zwischen der Verursachung der Klimakrise durch jahrzehntelange weltweite wirtschaftliche Prozesse, welche die Freie Hansestadt Bremen weder steuern noch nennenswert beeinflussen kann und konnte, und deren Bekämpfung, an der sich alle Staaten der Welt beteiligen müssen, wenn sie Erfolg haben soll, auch wenn sie wie

Bremen in weltweiter Perspektive nur einen kleinen Beitrag leisten können. Ebenso wenig kann die Freie Hansestadt Bremen die auf dem russischen Angriffskrieg beruhende akute Energiekrise kontrollieren. Neben einer Einschränkung von verfügbaren Energieträgern und einem exogenen Energiepreisschock bei Strom, Gas und Öl umfassen die Auswirkungen des Ukraine-Krieges auch erhebliche Störungen von Lieferketten, substantielle Steigerungen bei den Preisen für Lebensmittel sowie Baustoffe und ausgewählte Industriegüter. Damit entzieht sich die Notsituation insgesamt ihrer Kontrolle.

3. Die Bewältigung und Überwindung der Klimakrise und der Energiekrise erfordern Finanzmittel, welche die Finanzlage der Freien Hansestadt Bremen erheblich beeinträchtigen. Nach dem Abschlussbericht der Enquetekommission Klimaschutz im Land Bremen wird allein der Finanzbedarf, den die Freie Hansestadt Bremen zur Bekämpfung des Klimawandels aufwenden muss, auf 6-7 Milliarden Euro bis 2038 geschätzt. Der Haushalt der Freien Hansestadt Bremen ist aber schon ohne diese Aufwendungen 2022 und in den folgenden Jahren mit erheblichen finanziellen Herausforderungen konfrontiert. Stellt man dem Haushaltsvolumen der Freien Hansestadt Bremen von 2022 in Höhe von knapp 6,5 Milliarden Euro gegenüber, zeigt sich wie erheblich der Finanzbedarf des Landes für den Klimaschutz ist. Für das Haushaltsjahr 2023 bestehen keine Möglichkeiten innerhalb der bremischen Haushalte, die notwendigen Ausgaben zur Bewältigung der Klima- und Energiekrise sowie der Folgen des Ukraine-Krieges innerhalb der Regelgrenzen der Schuldenbremse zu bewältigen. Für einen Zeitraum bis 2027 belaufen sich die kalkulierten Mittelbedarfe auf 3 Mrd. €, die einer zusätzlichen Belastung im Durchschnitt von 600 Mio. € pro Jahr gleichkommen. Hierbei noch nicht berücksichtigt sind ab 2024 reguläre Ausgabensteigerungen u.a. infolge der Inflationsquote, aus Tarifsteigerungen, Zinsanpassungen sowie im Bereich der Sozialleistungen.

Ob die Freie Hansestadt Bremen die zwingend erforderlichen Finanzbedarfe deckt, steht nicht in ihrem politischen Ermessen. Vielmehr verpflichtet Art. 20a GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Staat zum Klimaschutz und insbesondere zur Herstellung von Klimaneutralität. Zwar genießt Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Regelungen. Er ist aber im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den poli-



tischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll. Die Grundrechte schützen als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgas-minderungslast in die Zukunft. Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten. Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.

Die rechtzeitige Einleitung des Übergangs zu Klimaneutralität verlangt den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel. Soweit diese Mittel im regulären Haushalt nicht zur Verfügung stehen, kann die intertemporale Freiheitssicherung durch Grundrechte in einem Spannungsverhältnis zur Schuldenbremse stehen. Zwischen den grundrechtlichen Verpflichtungen und der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse muss praktische Harmonie hergestellt werden. Dafür lässt die Sonderregelung der Schuldenbremse für außergewöhnliche Notsituationen hinreichend Raum. Die Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der akuten Energiekrise in ihrer Wirkung als grundsätzliche kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage und exogener Schock dürfen über die Aufnahme von Krediten finanziert werden, weil sie eine außergewöhnliche Notsituation begründen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und mit erheblichen Beeinträchtigungen der Finanzlage des Landes Bremen verbunden ist. Da der Staat in einer außergewöhnlichen Notsituation nicht an die Schuldenbremse gebunden ist, darf er seine Handlungsfähigkeit durch die ausnahmsweise Aufnahme von Krediten sichern. Auf diesem Weg wird praktische Konkordanz zwischen den grundrechtlichen Schutzpflichten und der Begrenzung der Aufnahme von Krediten zur Herstellung des Haushaltsausgleichs gesichert.

Die Freie Hansestadt Bremen muss die verfassungsrechtliche Pflicht zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels ebenso erfüllen wie der Bund. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels in Form von extremen Wetterereignissen wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbränden, Wirbelstürmen, Starkregen, Überschwemmungen, Lawinenabgängen oder Erdbeben ausgelöst durch dauerhaft überhöhte CO<sub>2</sub>-Emissionen zu schützen. Die objektivrechtliche Schutzverpflichtung besteht

nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 gerade in Bezug auf künftige Generationen. Auch das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG begründet eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels.

In der aktuellen wissenschaftlichen Auseinandersetzung gibt es Positionierungen, die einer Notlagenkreditfinanzierung in Bezug auf die Klimakrise eher kritisch gegenüberstehen. So argumentiert der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz im April 2022, dass die Herausforderungen des Klimawandels zwar die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und die zu unternehmenden Anstrengungen groß seien, jedoch dies allein nicht rechtfertige, den Klimawandel als eine außergewöhnliche Notsituation einzuordnen, „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]).“ Vergleichbar argumentieren die Autoren Schneider und Stüber in ihrem Artikel aus 2021, die darlegen, dass der Klimawandel weder einen schweren Unglücksfall noch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß darstelle und somit nicht als eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG einzustufen sei.

Eine Notsituation im Sinne der Verfassung kann sich aber durchaus über einen längeren Zeitraum hin entwickeln und dann kurzfristig außergewöhnlich werden. Wesentliche wissenschaftliche Erkenntnisse zum immer früheren Eintritt von sogenannten klimatischen Kipppunkten waren so früher nicht absehbar. Sie konnten deshalb auch weder vom Verfassungsgerichtshof für das Land Rheinland-Pfalz noch von Schneider und Stüber berücksichtigt werden. Zudem hat sich die Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der akuten Energiekrise in ihrer Wirkung als grundsätzliche kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage und exogener Schock erheblich verschärft.

In dem Artikel von Schneider und Stüber war der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zudem noch nicht berücksichtigt. Die Autoren vertreten ohne Kenntnis dieser Verfassungsgerichtsentscheidung zu Unrecht die Auffassung, dass es aufgrund des Klimawandels keine unmittelbar drohenden Gefahrenzustände von erheblichem Ausmaß gebe. Das ist bereits durch die Überschwemmungen im Westen

Deutschlands im Sommer 2021 widerlegt. Die Folgen der Klimakrise sind nicht erst in einem zeitlichen Abstand zu erwarten, sondern treten unmittelbar jetzt ein und sind schon eingetreten. Die Klimakrise ist eine Notsituation im Sinne der Verfassung. Sie hat im Gegensatz zur Auffassung der Autoren zu einer in großem Ausmaß stattfindenden Verwerfung des gesellschaftlichen Normalzustands geführt und ist nicht der Normalzustand. Ebenso wie die Wiedervereinigung Deutschlands, die nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassung begründen konnte, ist auch die Klimakrise lang andauernd. Wie die Wiedervereinigung Deutschlands wird auch die Klimakrise mehrere Jahrzehnte lang Folgen zeigen. Anders als Schneider und Stüber meinen, muss zum Schutze des Klimas auch auf akut auftretende Schäden wie Überschwemmungen in Deutschland reagiert werden. Der erhebliche Finanzbedarf zur Beseitigung der aus der Klimakrise resultierenden Schäden und für vorbeugende Maßnahmen ist offensichtlich. Die Kosten, die aus der Klimakrise erwachsen, müssen sowohl von der lebenden als auch von zukünftigen Generationen getragen werden. Wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 dargelegt, schließt der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG die Notwendigkeit ein, „mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.“ Aufgrund der möglichen Überschreitung von klimatischen Kippunkten und der Häufung der Extremwetterereignisse ist dringende Handlungsnotwendigkeit gegeben. Andernfalls drohen enorme ökonomischen Kosten sowie Gefahren für Mensch, Natur und Wirtschaft durch die Unumkehrbarkeit von klimatischen Entwicklungen. Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in Auftrag gegebene Studie zu den Kosten der Folgen des Klimawandels in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass der vom Menschen verursachte Klimawandel in Deutschland jedes Jahr Schäden von durchschnittlich 6,6 Milliarden Euro verursacht. Ein grundsätzlicher Interessenkonflikt mit zukünftigen Generationen ist insoweit nicht erkennbar, da durch die aktuelle Kreditaufnahme gerade eine übermäßige (finanzielle) Belastung künftiger Generationen aufgrund fortwirkender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Folgen der Energiekrise und insbesondere zusätzlich erhöhter Klimaanpassungskosten in Folge der sich verschärfenden Klimakrise vermieden werden sollen. Ein Zuwarten mit dem Beginn der Maßnahmen wäre nicht nur gesellschaftlich, sondern auch finanziell deutlich teurer.

Um zukünftige Schäden für Mensch und Natur zu vermeiden sowie die Lebensgrundlagen auch für Folgegenerationen zu bewahren, ist daher eine schnellstmögliche Transformation hin zur Klimaneutralität und die Bereitstellung der dafür benötigten Klima-Investitionsmittel notwendig.

Die Klimakrise ist folglich als außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG qualifizieren.

Zur Erfüllung der sie treffenden verfassungsrechtlichen Schutzpflicht ist die Freie Hansestadt Bremen verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Treibhauseffektes zu ergreifen. Das setzt den Einsatz beträchtlicher Finanzmittel voraus, deren Aufbringung den Haushalt Bremens erheblich beeinträchtigt. Nur so kann die Handlungsfähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Der Klimawandel allein hat als Folge des Treibhauseffektes zu einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG geführt.

Auch die akute Energiekrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg in ihrer Wirkung als grundsätzliche kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage und exogener Schock als zweiter Faktor der außergewöhnlichen Notsituation beeinträchtigt die Finanzen der Freien Hansestadt Bremen erheblich. Die Beendigung der Gaslieferungen aus Russland als Folge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, der Stopp der Lieferungen durch Nord Stream 1 und die auf Sabotage beruhende Unterbrechung der Pipelines Nord Stream 1 und 2 haben zu einer außergewöhnlichen Notsituation in der Energieversorgung Deutschlands geführt. Klimakrise und Energiekrise zusammen genommen prägen diese außergewöhnliche Notsituation. Ursache für die akute Energiekrise ist der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine. Dieser Krieg und seine Folgen entziehen sich der Kontrolle des Staates. Das gilt nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch für die Freie Hansestadt Bremen. Weder Deutschland als Ganzes noch die Freie Hansestadt Bremen konnten und können die Energiekrise verhindern. Die durch sie verursachte außergewöhnliche Notsituation belastet die staatliche Finanzlage erheblich. Für die bislang drei Rettungspakete musste der Staat schon bislang fast 100 Milliarden Euro aufwenden. Hinzu kommen 200 Milliarden Euro für die Energiepreisbremse. Sowohl Endverbraucher als auch zahlreiche Unternehmen sind auf staatliche Unterstützung dringend angewiesen. Gleichzeitig gilt es, die aufgrund des Ukraine-Krieges geflüchteten Menschen unterzubringen und zu versorgen. Das führt zu

Belastungen der Haushalte des Bundes und der Länder, die bereits jetzt eine außerordentliche Höhe erreicht haben. Damit sind die Voraussetzungen für ein Abweichen von dem Verfassungsgebot, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV gegeben.

Die Freie Hansestadt Bremen erhält seit dem 1. Januar 2020 400 Millionen Euro an Sanierungshilfen jährlich vom Bund, damit sie künftig eigenständig die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG einhalten kann. Im Gegenzug hat sich die Freie Hansestadt Bremen verpflichtet, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG einzuhalten. Sie hat darüber hinaus geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zu ergreifen. Dazu gehören der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Entscheidend für die Pflichten der Freien Hansestadt Bremen sind also die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG. In dieser Vorschrift erlaubt die Verfassung in einer außergewöhnlichen Notsituation den Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten. Nach dem Grundsatz des Vorrangs der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) ist der Gesetzgeber an diese finanzverfassungsrechtliche Vorgabe gebunden. Er darf mit dem Sanierungshilfengesetz von der Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 GG nicht abweichen. Dieser Verfassungspflicht ist der Gesetzgeber nachgekommen, indem er in der Sanierungshilfenvereinbarung in einer begründeten bzw. besonderen Ausnahmesituation die Feststellung ermöglicht hat, dass eine Unterschreitung der erforderlichen Tilgung unbeachtlich ist (§ 2 Abs. 4 Satz 2 SanG). Die Sanierungshilfen des Bundes werden gemäß Art. 143d Abs. 4 Satz 1 GG „als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3“ GG gewährt. Die Sanierungshilfen zielen also darauf, den Empfängerländern die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, wie sie in Art. 109 Abs. 3 GG geregelt ist, zu ermöglichen. Sie sind sowohl auf die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten im Regelfall als auch auf die Freistellung von dieser Verpflichtung in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ausgerichtet. Ziel der Sanierungshilfen ist nicht allein die Einhaltung des Verbots der strukturellen Verschuldung, sondern zugleich die verfassungsrechtlich gebotene Nutzung der Möglichkeit, von diesem Verbot in außergewöhnlichen Notsituationen eine Ausnahme zu machen. Diese verfassungsrechtliche Zielvorgabe für die Gewährung von Sanierungshilfen verwirklicht das Sanierungshilfengesetz durch die Anerkennung eines begründeten Ausnahmefalls. Ein solcher begründeter Ausnahmefall liegt in einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vor.

Stellte eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassung nicht zugleich einen begründeten Ausnahmefall im Sinne des Sanierungshilfengesetzes dar, wäre das Gesetz mit dem Vorrang der Verfassung unvereinbar. Eine verfassungsorientierte Auslegung des Sanierungshilfengesetzes und der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung gebietet eine Interpretation des begründeten Ausnahmefalls im Sinne einer außergewöhnlichen Notsituation.

Da sich die Freie Hansestadt Bremen im Sinne der Verfassung wegen der Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der akuten Energiekrise in ihrer Wirkung als grundsätzliche kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage und exogener Schock in einer außergewöhnlichen Notlage befindet, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, ist sie nicht nur von Verfassung wegen zu einem Haushaltsausgleich mit Einnahmen aus Krediten berechtigt. Es liegt vielmehr auch ein begründeter Ausnahmefall im Sinne des Sanierungshilfengesetzes und der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung vor. In der Folge ist die Unterschreitung der eigentlich erforderlichen Tilgung in der außergewöhnlichen Notsituation bzw. in dem begründeten Ausnahmefall unbeachtlich. Die Freie Hansestadt Bremen ist allerdings gut beraten, auch in dieser außergewöhnlichen Notsituation den Spielraum, über den sie für einen Haushaltsausgleich mit Einnahmen aus Krediten verfügt, nicht zu überdehnen. Andernfalls würde sie die Gewährung von Sanierungshilfe durch den Bund gefährden. Das ist im Folgenden bei der Prüfung der Kriterien für zulässige Maßnahmen zu berücksichtigen.

## **II. Kriterien für Maßnahmen**

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erlaubt den Ländern eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen zu treffen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Zum Inhalt der Ausnahmeregelung schweigt der Text des Grundgesetzes. Nach der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen kann von den Vorgaben der Schuldenbremse aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, abgewichen werden. Welche Abweichungen zulässig sind, lässt sich auch dem Text der Landesverfassung nicht entnehmen. Vorherrschend wird ein finaler Zusammenhang zwischen der Notsituation und der Kreditaufnahme gefordert: Nur soweit die Aufnahme von Krediten

„zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation bestimmt“ ist, dürfen die Kredite zum Haushaltsausgleich eingesetzt werden (Veranlassungszusammenhang). Die Kreditaufnahme muss zum Ausgleich des erheblichen Finanzbedarfs des Landes notwendig sein. Der Finanzbedarf für eine bestimmte Maßnahme darf nicht bereits haushaltsmäßig abgedeckt sein, sondern muss sich als Mehrbedarf darstellen. Dem Haushaltsgesetzgeber steht bei der Beurteilung dieser Voraussetzung ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Es dürfen aber keine Ausgaben finanziert werden die bereits vor der Notsituation im Haushalt vorgesehen oder eingeplant waren. Darüber hinaus geht der Staatsgerichtshof des Landes Hessen von einer Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips aus, die allerdings nicht uneingeschränkt und streng erfolgt, sondern wegen des nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers nur einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegt. Angesichts dieser gerichtlich noch nicht abschließend geklärten Rechtslage sollte die Freie Hansestadt Bremen nur verhältnismäßige Maßnahmen und Maßnahmenpakete durch Kredite finanzieren, damit die Sanierungshilfen durch den Bund nicht gefährdet werden.

Die Maßnahmen, die durch die Kredite finanziert werden, genügen auch nach der strengeren Rechtsprechung des hessischen Staatsgerichtshofes den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie eine besondere, hervorgehobene Wirkungsstärke zur Bewältigung der Klimakrise aufweisen, wie sie sich beispielsweise aus dem Faktor CO<sub>2</sub>-Einsparung ergeben könnte. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen aber nicht einer bestimmten Kostenart wie Investitionsvorhaben zugeordnet werden können. Auch steht es in der politischen Verantwortung des Haushaltsgesetzgebers, welche Kostenhöhe die kreditfinanzierten Maßnahmen haben. Ein bestimmter Schwellenwert ist von Verfassung wegen weder prozentual noch betraglich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen erforderlich.

Als generelle Linie gilt, dass Kosten nur dann kreditfinanziert werden können, wenn die so finanzierten Maßnahmen jedenfalls mittelbar bestimmt und geeignet – nach der strengeren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen auch erforderlich und angemessen – sind, um die Notsituation zu überwinden. Gerade bei mittelbaren Begleitkosten wird der Bund bei seiner Entscheidung über die weitere Gewährung von Sanierungshilfen genau überprüfen, ob sie den Anforderungen des Veranlassungszusammenhangs hinreichend entsprechen. Es reicht keinesfalls aus, dass eine Kreditaufnahme Maßnahmen finanziert, die nur zeitlich mit der außergewöhnlichen Notsituation zusammenfallen, die aber nicht geeignet und bestimmt zur Überwindung der Notsituation sind.

Folgt man dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen, ist eine Kreditaufnahme bei alternativen Finanzierungsmöglichkeiten möglicherweise als nicht erforderlich einzustufen. Nach dieser Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte sind zur Sicherung der weiteren Gewährung von Sanierungshilfen Maßnahmen zur Krisenüberwindung nicht durch Kredite zu finanzieren, wenn die entstehenden Kosten durch alternative Finanzierungsmöglichkeiten wie Bundes- und EU-Mittel oder Ressortbudgets gedeckt werden könnten. Unzulässig ist es jedenfalls, Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation durch Kredite zu finanzieren, wenn die Maßnahmen durch bereits im Haushalt vorgesehene Mittel finanziert werden können, weil dann der Veranlassungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Notlagenbewältigung fehlt. Hierbei kommt allerdings dem Element der Effektivität eine besondere Bedeutung zu. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass die Freie Hansestadt Bremen Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise zwar in geringerem Maße kreditfinanziert umsetzen könnte, hierfür allerdings den Zeitraum der Umsetzung erheblich strecken müsste, damit die regulären Haushaltsmittel hierfür auskömmlich wären. Ein solches Vorgehen wäre nicht gleichrangig effektiv zur Notlagenbewältigung, insbesondere nicht bei einer zum schnellen Handeln aufrufenden Klimakrise.

Die Kreditfinanzierung darf sich auf soziale und wirtschaftliche Ausgleichsmaßnahmen, welche für eine sozial gerechte Verteilung der Folgen der Transformation sorgen, nur dann erstrecken, wenn diese Ausgleichsmaßnahmen nach einer überzeugend begründeten Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers im Sinne des Veranlassungszusammenhangs zur Bewältigung der Klimakrise nicht nur geeignet und bestimmt, sondern auch erforderlich und angemessen sind. Wenn der Haushaltsgesetzgeber solche Ausgleichsmaßnahmen durch Kredite finanzieren will, muss er sorgfältig begründen, dass eine Bewältigung der Klimakrise im sozialen Rechtsstaat nicht anders möglich ist. Insoweit besteht zwar ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, der aber nicht dazu führt, dass beliebige sonstige sozialpolitische oder wirtschaftspolitische Notlagen durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden können. Plausibel dargelegt werden muss vielmehr, dass ohne die Ausgleichsmaßnahmen die außergewöhnliche Notsituation in Bremen nicht bewältigt werden kann. Nachweispflichten sind mit den über entsprechende Notlagenkredite zu finanzierenden Maßnahmen insoweit verbunden, als der Haushaltsgesetzgeber genau darlegen muss, warum er im Rahmen seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums davon ausgeht, dass die Umsetzung der kreditfinanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Notsituation beiträgt.



Zusammenfassend handelt es sich bei der Geltendmachung des Ausnahmetatbestands einer außergewöhnlichen Notsituation im Rahmen der Schuldenbremse um eine zweckbezogene und damit letztlich auf die Finanzierung bestimmter Maßnahmen bezogene Verschuldungsermächtigung. Die Kreditaufnahme als solche wie auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Einzelmaßnahmen müssen auf die Bewältigung bzw. Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein. Ein solcher kausaler Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und den zu ihrer Überwindung bzw. Abmilderung kreditfinanzierten Ausgaben ist konkret im Einzelnen, d.h. für jeden Ausgabenposten bzw. für jedes Maßnahmenpaket, vorauszusetzen. Nur Maßnahmen, die eindeutig und nachweisbar auf die Bewältigung der Notsituation ausgerichtet sind, können kreditfinanziert werden. Dabei kann übergeordnet allgemein zur Beurteilung des Vorliegens eines kausalen Veranlassungszusammenhangs zunächst im Sinne einer holzschnittartigen Unterscheidung davon ausgegangen werden, dass alle Maßnahmen, die auch ohne die geltend gemachte Notsituation vorzunehmen wären, grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich der Ausnahmetatbestandsfinanzierung unterfallen.

Insoweit hat die Freie Hansestadt Bremen zurecht mit Blick auf die Auswahl der Handlungsbereiche für die Klimakrise mit den sog. Fastlanes besonders wirkungsstarke Elemente zur Krisenbewältigung hervorgehoben, in denen angesichts der finanziellen Ausgangslage der Freien Hansestadt Bremen absehbar ist, dass sie nicht vollständig innerhalb der vorhandenen Haushaltsmittel zeitnah abgebildet werden können und deshalb für eine Kreditfinanzierung vorzusehen sind. Wichtig ist dabei die Schlussfolgerung der Freien Hansestadt Bremen, dass diese Ausnahmefinanzierung nicht davon entbindet, eine künftige verstärkte Prioritätensetzung in den regulären Haushalten vorzunehmen, um möglichst viele Maßnahmen ohne Notlagenkredite innerhalb der bestehenden Möglichkeiten abzubilden.

Bei der konkreten Zulässigkeitsprüfung von Maßnahmenfinanzierungen über den Ausnahmetatbestand kann folgender allgemeiner, praxisorientierter Kriterienkatalog als handlungsleitender Maßstab gelten:

Der nachvollziehbare Veranlassungszusammenhang zwischen Notsituation (Klima- und Energiekrise) und Maßnahmen ist nachzuweisen.

Der Kausalzusammenhang zwischen der Notsituation und den ergriffenen Maßnahmen ist darzustellen. Die Maßnahmen müssen aus der Notsituation resultieren bzw. dem Zweck der Bewältigung der Notsituation gewidmet sein.

Die ergriffenen Maßnahmen müssen geeignet und entsprechend der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs erforderlich und angemessen zur Bewältigung der Notsituation sein.

Geeignet sind Maßnahmen, die die Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation fördern.

Erforderlich sind Maßnahmen, die zur Bewältigung der Notsituation notwendig sind. Erforderlich ist eine Kreditfinanzierung von Maßnahmen darüber hinaus nur dann, wenn keine anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Angemessen sind Maßnahmen, die in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise stehen. Die Maßnahmen, die durch die Kredite finanziert werden müssen, sollten eine besondere, hervorgehobene Wirkungsstärke zur Bewältigung der Klima- und Energiekrise aufweisen (insbesondere CO<sub>2</sub>-Einsparung).

Zusätzlichkeit bzw. Notwendigkeit des zeitlichen Vorziehens oder verstärkten Umsetzens (in Abgrenzung zu "ohnehin geplanten"-Maßnahmen): Der äußere Anlass einer außergewöhnlichen Notsituation darf nicht zur Kreditfinanzierung solcher Ausgaben führen, die auch ohne die eingetretene Notlage hätten getätigt werden sollen bzw. müssen. Insofern müssen die ergriffenen Maßnahmen sich durch eine Zusätzlichkeit (im Sinne von neuen, krisenbedingt zu ergreifenden Maßnahmen) oder bei vorhandenen Planungen durch ein krisenbedingt erforderliches zeitliches Vorziehen oder ein krisenbedingt erforderliches verstärktes Umsetzen auszeichnen.

**Nachweislich keine Abdeckung durch alternative Finanzierungsmöglichkeiten (bspw. Bundes- und EU-Mittel, Ressortbudget) möglich:** Kreditfinanzierung ist als Ausnahmeregelung das letzte Mittel. Vorrangig sind generell andere Finanzierungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Es ist nachzuweisen, dass die ergriffenen Maßnahmen insbesondere aufgrund ihrer Großvolumigkeit nicht durch vorrangige Finanzierungsmöglichkeiten (bspw. Bundes- und EU-Mittel oder innerhalb des Ressortbudgets) abdeckbar sind.

Dieser allgemeine Kriterienkatalog kann angesichts der Vielzahl möglicher Einzelsachverhalte für die Praxis keine völlig exakten und trennscharfen Resultate erbringen, wohl aber plausible Annahmen und Eingrenzungen. Grundsätzlich gilt, dass zur Sicherung der weiteren Gewährung von Sanierungshilfen davon abzuraten ist, Maßnahmen zur Krisenüberwindung durch Kredite zu finanzieren, bei denen mögliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zu-

lässigkeit bestehen könnten und bei denen der bestehende Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum Gefahr läuft, überschritten zu werden. Ein konservativer Ansatz mit Fokus auf unmittelbare Krisenbewältigungsmaßnahmen ist dringend zu empfehlen, weil der Bund bei seiner Entscheidung über die weitere Gewährung von Sanierungshilfen genau prüfen wird, ob die Anforderungen des Veranlassungszusammenhangs erfüllt werden.

### **III. Anforderungen an die haushalterische Umsetzung insbesondere im Lichte der Mehrjährigkeit**

Da das Land Bremen die Klimaneutralität im Jahr 2038 erreichen will, werden auch bis dahin Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise erforderlich sein und finanziert werden müssen. Aus haushalterischer Sicht könnte deshalb eine jährliche Veranschlagung naheliegen, weil das Haushaltsrecht durch das Jährlichkeitsprinzip und das Fälligkeitsprinzip geprägt ist. Eine jährliche Veranschlagung würde allerdings bedeuten, dass voraussichtlich bis dahin in jedem Jahr unter Berufung auf eine außergewöhnliche Notsituation eine Kreditaufnahme notwendig wäre. Das würde die Verlässlichkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise beeinträchtigen, zumal in jedem Jahr ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft erforderlich wäre (Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV). Der legitime Zweck, zur Krisenbekämpfung bereits mit Verkündung des Nachtragshaushalts 2023 überjährig mittel- bzw. langfristige Planungssicherheit herzustellen, wäre nicht erreichbar. Bereits gegenwärtig notwendige und in der Zukunft zu Auszahlungen führende Verpflichtungen gegenüber Dritten können grundsätzlich nur mit einer entsprechenden finanziellen Unterlegung eingegangen werden. Diese wäre nicht gegeben, wenn jedes Jahr neu über die Finanzierung in Form des Ausnahmetatbestands entschieden wird.

Dementsprechend ist es vorzugswürdig, in einem einmaligen Akt zu Beginn der Zeitspanne die haushalterische Absicherung der Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise und der Energiekrise sicherzustellen.

Die Bildung von Rücklagen und Sondervermögen steht in einem Spannungsverhältnis zu den haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und der Fälligkeit. Die Verfassung des Landes Bremen folgt allerdings nicht dem Jährlichkeitsprinzip im engeren Sinne, sondern stellt es dem Gesetzgeber frei, den Haushaltsplan für ein oder zwei Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festzustellen (Art. 131 Abs. 2 Satz 1 LV). Auch der Fälligkeitsgrundsatz ist allenfalls in seinem Kern verfassungsrechtlich begründet. Der Jährlichkeitsgrundsatz

und das Fälligkeitsprinzip stehen jedenfalls der Bildung von Rücklagen und der Errichtung von Sondervermögen grundsätzlich nicht entgegen. Sondervermögen und Rücklagen sind klassische Instrumente des Haushaltsrechts. Sie ermöglichen die Verwirklichung längerfristiger Vorhaben unabhängig von der zeitlichen Begrenzung des Haushaltsplans. Auch wenn eine Rücklagenzuführung einen erheblichen Umfang aufweist, ist sie dementsprechend mit dem Haushaltsrecht vereinbar, wenn der Umfang der Rücklagenbildung auf einem sachlichen Grund beruht. Bei der Bekämpfung der Notlage besteht ein solcher sachlicher Grund in der Notwendigkeit, die Ernsthaftigkeit der entsprechenden Anstrengungen des Staates auch nach außen deutlich zu machen und die zeitnahe und dauerhafte Beachtung der grundrechtlichen Vorgaben, wie sie das Bundesverfassungsgericht 2021 herausgearbeitet hat, transparent und nachhaltig zu dokumentieren.

Als haushalterische Umsetzungsoption zur Absicherung der Mehrjährigkeit der Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise und der Energiekrise bietet sich gemäß § 62 Abs. 2 LHO die Bildung einer Rücklage im Haushalt des Landes bzw. der Stadtgemeinden an. § 18 Absatz 4 LHO erlaubt dann ein Vorgehen, mit dem die Liquidität erst zum Zeitpunkt der Finanzierung einer Maßnahme bereitgestellt wird. Sofern nämlich eine Kreditermächtigung durch Rücklagenzuführung kassenmäßig nicht in Anspruch genommen wird, kann für Rücklagenentnahmen in den Folgejahren die benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme bereitgestellt werden, soweit dafür keine kassenmäßigen Mittel zur Verfügung stehen. Mit der Bildung einer Rücklage zur langfristig gesicherten Finanzierung der zur Bekämpfung der Notsituation notwendigen Maßnahmen macht der Haushaltsgesetzgeber deutlich, dass die erforderlichen Finanzmittel bereitstehen. Gleichzeitig schränkt er die zukünftigen Entscheidungen des Parlaments über die Mittelverausgabung nicht ein, sondern lässt den Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber insoweit bestehen.

Das Verfassungsrecht schreibt nicht vor, dass die aus einer Rücklage zu finanzierenden Maßnahmen einzeln im Haushaltsplan veranschlagt werden. Eine konkrete, maßnahmenspezifische Veranschlagung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht notwendig. Aus der Veranschlagung im Haushaltsplan muss allerdings ersichtlich sein, dass die durch Kredite finanzierte Rücklage zur Bekämpfung der Klimakrise bestimmt und geeignet ist. Dieses Ziel dürfte sich am besten durch eine Veranschlagung mit mittlerem Konkretisierungsgrad erreichen lassen.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz betont in seinem Urteil vom 1. April 2022 zu Recht, dass sich der Haushaltsgesetzgeber nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure seiner Budgetverantwortung entäußern darf. Die parlamentarische Kontrolle und Rückbindung wird im Falle einer mehrjährigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln schwächer. Nach dem Urteil muss die mit einer solchen Gestaltung einhergehende Schwächung der parlamentarischen Kontrolle und damit der Effektivität der Budgetverantwortung durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe aufgewogen werden. Erforderlich, aber auch hinreichend ist nach dem Urteil eine aufgabenbezogene sachliche Begründung für die Verringerung der parlamentarischen Kontrolle. Als sachliche Begründung reicht nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs der ausführlich begründete Verweis des Gesetzgebers auf die Aspekte der Planungssicherheit, Verlässlichkeit und Vertrauensbildung aus. Mit Blick auf das Volumen und den Existenzzeitraum der Rücklage dürfte es vorliegend als geraten erscheinen, dass der Haushaltsgesetzgeber schon bei der Bildung der Rücklage möglichst konkret festlegt, für welche Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise die in der Rücklage vorgehaltenen Finanzmittel verwendet werden sollen. Der Haushaltsgesetzgeber sollte auch bei der Begründung einer Rücklage transparent machen, was aus der Rücklage zur Bekämpfung der Klimakrise finanziert werden soll.

#### **IV. Tilgungsregelung**

Der Beschluss der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen, dass wegen einer außergewöhnlichen Notsituation von dem Verfassungsgebot des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 131a Abs. 1 LV) abgewichen werden kann, ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden (Art. 131a Abs. 3 Satz 2 LV). Für den Inhalt der Tilgungsregelung enthält der Text der Landesverfassung ebenso wie der des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 Satz 3 keine explizite Vorgaben. Für den Bund schreibt das Grundgesetz aber vor, dass die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen hat (Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG). In der Begründung der Verfassungsänderung heißt es dazu: „Welcher Zeitraum als angemessen für die Rückführung anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.“ Die Angemessenheit bemisst sich folglich nach dem Umfang der zusätzlichen Verschuldung und der jeweiligen konjunkturellen Lage, die eine Tilgung über einen längeren Zeitraum erforderlich erscheinen lassen.

Auch Art. 131a Abs. 3 Satz 2 LV überlässt die Ausgestaltung der Tilgungsregelung der Entscheidung der Bürgerschaft. Verfassungsrechtlich ist davon auszugehen, dass die Tilgung erst nach Beendigung der außergewöhnlichen Notsituation, d.h. im Falle Bremens im Anschluss an die vorgesehene Kreditfinanzierung der ausgewählten Fastlane Maßnahmen dann ab 2028 einsetzen sollte. Wegen der zu erwartenden Höhe der Kredite ist die Bürgerschaft gut beraten, wenn sie deren Rückzahlung nicht in einer zu kurzen Zeit vorsieht.