

Rechtsgutachten
zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme
nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV
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

Februar 2023

Inhalt

A. Gutachtenauftrag	3
B. Voraussetzungen der Klima- und Energiekrise als Naturkatastrophe/ außergewöhnliche Notsituation.....	4
I. Voraussetzungen einer Naturkatastrophe/außergewöhnlichen Notsituation.....	4
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	4
2. Klima und Energiekrise als außergewöhnliche Notsituation.....	8
II. Tatbestandsmerkmale einer außergewöhnlichen Notsituation im Falle der Klima- und Energiekrise	10
1. Außergewöhnliche Notsituation	10
2. Keine Kontrolle durch den Staat.....	19
3. Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Staates	20
III. Energienotstand	26
IV. Bedingungen für eine Notlagenkreditaufnahme.....	28
V. Verhältnis zwischen Naturkatastrophe und außergewöhnlicher Notsituation.....	30
VI. Fehlende Kontrolle des Staates	31
VII. Zeitspanne der Notsituation	33
VIII. Kompetenz des Landes Bremen	33
IX. Sanierungshilfen	35
C. Kriterien für Maßnahmen	38
I. Handlungsschwerpunkte/Fastlanes und Globalmittel	38
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen.....	40
1. Veranlassungszusammenhang	40
2. Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zur Krisenbewältigung	42
3. Notwendigkeit der Kreditaufnahme, alternative Finanzierungsmöglichkeiten	46
4. Zusammenfassung.....	48
5. Schlussfolgerungen für die Maßnahmenplanung in Bremen.....	50
D. Anforderungen an die haushalterische Umsetzung insbesondere im Lichte der Mehrjährigkeit	51
I. Haushalterische Umsetzungsoptionen.....	51
II. Rücklagenbewirtschaftung.....	56
III. Veranschlagung	57
IV. Jährlichkeitsprinzip und Fälligkeitsprinzip	60
V. Tilgungsregelung	61
E. Literaturverzeichnis	63
F. Gutachterliche Fragestellung.....	65

A. Gutachtauftrag

Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen hat auf der Grundlage des Beschlusses des Senats vom 16. August 2022 um 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 Bremer Landesverfassung (LV) für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands gebeten. Der Gutachtauftrag zielt im Kern 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.

Das vorliegende Gutachten bestätigt die Ergebnisse des Vorgutachtens, welches dem Senat in seiner Sitzung am 17. Januar 2023 zur Beschlussfassung vorgelegt wurde, und führt diese mit tiefergehenden Ausführungen und Erläuterungen sowie weitergehenden Nachweisen aus Literatur, Wissenschaft und Rechtsprechung detaillierter aus.

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. Im Fokus steht hier die Darlegung der Vorgaben des Grundgesetzes und der Bremischen Landesverfassung zu Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV sowie die daran anschließende Überprüfung der Erfüllung der drei Tatbestandsmerkmale einer außergewöhnlichen Notsituation im Falle der Klima- und Energiekrise. Der zweite Hauptabschnitt untersucht auf dieser Grundlage Abgrenzungskriterien für die Finanzierbarkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation grundsätzlich und im Vergleich zu Klimaschutzaktivitäten, die innerhalb der regulären Haushalte durch Prioritätensetzung darzustellen sind. Der Schwerpunkt liegt hier insbesondere auf dem Veranlassungszusammenhang sowie der Konkretisierung der Anforderungen an die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Zudem wird auch auf die Darlegung der Notwendigkeit einer Kreditfinanzierung eingegangen. Abschließend werden in einem dritten Abschnitt die Anforderungen an die haushalterische Umsetzung einer Notlagenfinanzierung insbesondere vor dem Hintergrund des Prinzips der Mehrjährigkeit dargestellt. Hier stehen insbesondere Ausführungen zur haushalterischen Umsetzung im Rahmen einer Rücklagenzuführung im Vergleich zur Bildung eines Sondervermögens im Vordergrund. Ferner werden die Vorgaben zur erforderlichen Tilgungsregelung näher beleuchtet.

Der detaillierte Fragenkatalog, der dem Gutachten als Auftragsgrundlage der Freien Hansestadt Bremen diente, ist als Anlage beigelegt.

B. Voraussetzungen der Klima- und Energiekrise als Naturkatastrophe/außergewöhnliche Notsituation

I. Voraussetzungen einer Naturkatastrophe/außergewöhnlichen Notsituation

Zunächst ist zu untersuchen, welche tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Klima- und Energiekrise als eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV zu qualifizieren ist.

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

a. Vorgaben des Grundgesetzes

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, den staatlichen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wird als die 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 Ausnahmeregelung kommt den Gesetzgebern von Bund und Ländern ein Einschätzungsspielraum zu. Dieser Einschätzungsspielraum ist allerdings nicht unbegrenzt.

Reimer, Art. 109 Rn. 64, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 53. Edition.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte durch die Zulassung einer „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder **andere** außergewöhnliche Notsituationen“ die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten.

BT-Drs. 16/12410, S. 11 (Hervorhebung nur hier).

Naturkatastrophen fallen also nach der Konzeption des verfassungsändernden Gesetzgebers

auch unter den Begriff der außergewöhnlichen Notsituation, sie werden von der Verfassung nur beispielhaft neben **anderen** außergewöhnlichen Notsituationen ausdrücklich benannt. Dem Gesetzgeber war aber bewusst, dass „eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist“. Er hat die für eine Ausnahme von der Schuldenbremse erforderliche Notsituation und die dadurch erforderliche Krisenbewältigung vielmehr 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.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Bei der Definition des Begriffs der Naturkatastrophe hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber an der Rechtslage bei der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG orientiert. Danach sind Naturkatastrophen „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).“

BT-Drs. 16/12410, S. 11; dazu Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL März 2022, Art. 109, Rn. 205; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 77.

In der Literatur werden als Beispiele für Naturkatastrophen „die nicht oder allenfalls höchst mittelbar von Menschen beeinflussten besonders gefährlichen Ereignisse im Bereich von Wettererscheinungen, Klima, großflächigen Waldbränden oder Lawinenabgängen, tektonischen Verschiebungen und ihre Folgen einschließlich der Seebeben, ferner Vulkanausbrüche, Meteoriten- und Asteroideneinschläge oder die plötzliche, ein wichtiges Ökosystem gefährdende Vermehrung von Lebewesen“ genannt. Im Vordergrund stehen hier einzelne, nicht oder allenfalls höchstens unmittelbar von Menschen beeinflusste gefährliche Naturereignisse. Unglücksfälle wie Brandstiftungen, Explosionen sowie Reaktorunfälle und deren typische Folgen werden nicht als Naturkatastrophen eingeordnet.

Reimer, Art. 109 Rn. 65, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 53. Edition (Hervorhebung nur hier).

Auch andere außergewöhnliche Notsituationen müssen nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen können. Dazu zählen nach der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes besonders schwere Unglücksfälle im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG. Das sind Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Daneben ist eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassung eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet. Dazu hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Finanzkrise des Jahres 2009 gerechnet. Schließlich kann nach den Gesetzesmaterialien auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Wiedervereinigung Deutschlands, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, einen Anwendungsfall einer außergewöhnlichen Notsituation bilden.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die einschlägige Literatur orientiert sich an dieser Begründung der Verfassungsänderung.

Statt aller Heintzen, Art. 109 Rn. 43 ff., in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021; Heun, Art. 109 Rn. 43 ff., in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018; Kirchhof, Art. 109 Rn. 99 f., in: von Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL März 2022, Art. 109, Rn. 203 ff.;

Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezieht sich nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auf den Finanzbedarf zur Beseitigung sowohl der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen als auch zur Bewältigung und Überwindung einer anderen außergewöhnlichen Notsituation.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Entscheidend für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation, die eine Ausnahme von

der sogenannten Schuldenbremse rechtfertigt, sind also die drei Kriterien „außergewöhnlich“, „der Kontrolle des Staates entzogen“ und „den Haushalt erheblich beeinträchtigend“. Nicht entscheidend ist, ob eine Naturkatastrophe oder eine andere außergewöhnliche Notlage vorliegt. In beiden Fällen kann von der Schuldenbremse abgewichen werden. Eine Naturkatastrophe ist eine außergewöhnliche Notsituation.

b. Vorgaben der Landesverfassung

Die Freie Hansestadt Bremen hat mit der Einfügung von Art. 131a in ihre Verfassung von der Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 des Grundgesetzes 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 entsprochen 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 bundesverfassungsrechtliche Vorgabe für die Länder in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG hinausgehend ist in der Freien Hansestadt Bremen für eine Abweichung allerdings eine qualifizierte Parlamentsmehrheit (Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft) erforderlich: Eine Abweichung ist nur aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft zulässig. Die Regelung geht auf einen Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 5. Juli 2012

Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/444.

und auf einen Entwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/die Grünen vom 10. Juli 2012 zurück.

Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/523.

Sie übernimmt die durch die Föderalismusreform II im Sommer 2009 in das Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse in die Landesverfassung.

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 2, in: Fischer-Lescano/Rinken u. a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Wegen dieser Übernahme der bundesverfassungsrechtlichen Regelung in die Landesverfassung stimmen beide Ausnahmeregelungen inhaltlich überein. Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit der Bürgerschaft verschärft die Schuldenbremse allerdings gegenüber der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe für die Länder in Art. 109 Abs. 3 GG.

2. Klima und Energiekrise als außergewöhnliche Notsituation

Die Klima- und Energiekrise rechtfertigt dementsprechend 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 Krisenelemente 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 sachgerecht, 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 Krisenelemente 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 CO₂-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, CO₂-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 CO₂-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 CO₂-Emissionen und der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen führen die Auswirkungen des Ukraine-Krieges, insbesondere die Energiekrise in Form von deutlich übersteigerten Energiepreisen (Strom und Gas) zu erheblichen akuten Belastungen für Bürgerinnen und Bürger, für 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.

II. Tatbestandsmerkmale einer außergewöhnlichen Notsituation im Falle der Klima- und Energiekrise

Nachstehend wird ausgehend von den dargestellten Vorgaben nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV geprüft, inwiefern die Klima- und Energiekrise die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen bzw. Tatbestandsmerkmale einer Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV erfüllt. Die Klima- und Energiekrise müsste 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. Außergewöhnliche Notsituation

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 An-

stieg 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 finanziellen Auswirkungen verbunden sind. Das Ministerium führt zudem aus, dass ein Zuwarten mit dem Beginn der Maßnahmen zum Klimaschutz und mit dem Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen deren Kosten langfristig erhöhen würde.

Siehe die Wiedergabe der Argumentation der Bundesregierung im Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22. November 2022, 2 BvF 1/22, Rn. 101 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. März 2021 das verfassungsrechtliche Gebot formuliert, „den Übergang zu Klimaneutralität 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.“

BVerfGE 157, 30 (Leitsatz 4).

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 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 Finanzverfassung.

Aus dem Grundsatz der Einheit der Verfassung ergibt sich, dass das grundrechtliche Gebot, den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten, auch für die Interpretation der Finanzverfassung bedeutsam ist. Die Finanzverfassung ist Folgeverfassung.

BVerfGE 72, 330 (382); ebenso Heintzen, Vorb. zu Art. 104a-115, Rn. 29, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021.

Sie stellt sicher, dass Bund, Länder und Kommunen über die Finanzmittel verfügen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Regeln der Finanzverfassung und damit auch von Art. 109 Abs. 3 GG zielen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung der öffentlichen Hand. In diesem Sinne folgen die Regeln der Finanzverfassung den Geboten der Grundrechte und stellen sicher, dass diese Gebote erfüllt werden können.

Vgl. Wieland, § 24 Rn. 1, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021.

Die Interpretation des Grundgesetzes als einheitliche Verfassung gebietet, dass ein grundrechtlich gebotenes Handeln des Staates auch finanziert werden können muss. Die Finanzverfassung ist grundrechtsorientiert zu interpretieren. Im Rahmen der bewährten Auslegungsmethoden ist zur Herstellung von praktischer Konkordanz sicherzustellen, dass die Finanzverfassung im Gleichklang mit den Grundrechten ausgelegt wird. Die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten grundrechtlichen Handlungsgebote zur rechtzeitigen Bekämpfung der Klimakrise unterstützen dementsprechend die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.

Nicht jede außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Finanzverfassung setzt eine „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der (2009) aktuellen Finanzkrise“ voraus. Vielmehr hat der verfassungsändernde Gesetzgeber auf diese Kriterien nur zur Abgrenzung von zyklischen Konjunkturverläufen hingewiesen, denen allein durch die Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Kreditaufnahmeregelung Rechnung getragen werden soll.

Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 24. März 2021 festgestellt, dass sich der Klimawandel zu einer Klimakrise entwickelt hat. Der Klimawandel hat mit dem Beginn der industriellen Revolution eingesetzt und ist inzwischen zur Klimakrise geworden. Die Krise ist durch die Menschen und ihr Verhalten exogen ausgelöst. Zwar lässt sich kein einzelnes Ereignis als Übergang vom Klimawandel zur Klimakrise identifizieren. Es besteht aber Einigkeit, dass aus dem Klimawandel heute eine Klimakrise geworden ist. Diese zeichnet sich - im Gegensatz zu einem linearen Prozess mit langsamer und gleichbleibenden Geschwindigkeit - insbesondere durch eine sprunghafte Beschleunigung und eine exponentielle Steigerung der Erderwärmung aus.

Vgl. William J. Ripple, Christopher Wolf, Thomas M. Newsome, Phoebe Barnard, William R. Moomaw, World Scientists' Warning of a Climate Emergency, in: BioScience 2020, 70 (1).

Dieses Bundesverfassungsgericht hat sich bei seiner Feststellung der tatsächlichen Hinter-

gründe des anthropogenen Klimawandels sowie seiner Folgen und Risiken auf die Sachstandsberichte und Sonderberichte des „Weltklimarats“ (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen – Intergovernmental Panel on Climate Change <IPCC>) gestützt. Diese Berichte gelten nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts als zuverlässige Zusammenfassungen des aktuellen Kenntnisstands zum Klimawandel.

BVerfGE 157, 30 (50 f., Rn. 16 f.).

Danach beruht die derzeitige, im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde im Wesentlichen auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung des Stoffhaushalts der Atmosphäre, insbesondere auf dem Anstieg der CO₂-Konzentration. Das Bundesverfassungsgericht fasst den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis wie folgt zusammen:

„Die menschlich verursachte Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre verändert den Strahlungshaushalt der Erde und führt zur Erderwärmung. Die in der Erdatmosphäre befindlichen Treibhausgase absorbieren die von der Erde abgegebene Wärmestrahlung und strahlen Teile davon zurück zur Erdoberfläche. Die von den Treibhausgasen abgestrahlte Wärmestrahlung kommt so als zusätzliche Wärmestrahlung an der Erdoberfläche an. Zum Ausgleich ankommender und abgehender Wärme strahlt die Erdoberfläche mehr Wärme ab. Hierdurch wird es in der bodennahen Atmosphäre wärmer (...). Bis zu welcher Höhe und mit welcher Geschwindigkeit die Temperatur weiter ansteigt, hängt vom Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre und damit maßgeblich vom Umfang der anthropogen emittierten Treibhausgase ab, insbesondere vom CO₂-Ausstoß. Denn zwischen der Gesamtmenge an emittierten klimawirksamen Treibhausgasen und dem Anstieg der mittleren Oberflächentemperatur besteht eine annähernd lineare Beziehung (...). Ohne zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels gilt derzeit ein globaler Temperaturanstieg um mehr als 3°C bis zum Jahr 2100 als wahrscheinlich.“

BVerfGE 157, 30 (52 f., Rn. 19).

Das Bundesverfassungsgericht hat gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG für alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder damit auch für die Verfassungsorgane der Freien Hansestadt Bremen verbindlich festgestellt, dass derzeit eine im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde zu beobachten ist. Sie beruht auf der menschlich verursachten Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre, die den Strahlungshaushalt der Erde

verändert und so zur Erderwärmung führt. Die in der Erdatmosphäre befindlichen Treibhausgase absorbieren nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts die von der Erde abgegebene Wärmestrahlung und strahlen Teile davon zurück zur Erdoberfläche. Das führt zu einer Erwärmung der bodennahen Atmosphäre. Das Gericht geht davon aus, dass ohne zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ein globaler Temperaturanstieg von mehr als 3° C bis zum Jahr 2100 als wahrscheinlich gilt.

Die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels beschreibt das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

„Der Treibhauseffekt hat vielfältige Auswirkungen auf die Umwelt und das Erdklima. Betroffen sind etwa der Eismassen (Kryosphäre). Folgen der Erderwärmung sind der Rückgang des polaren Meereises, das Abschmelzen der kontinentalen Eisschilde in Grönland und in der Antarktis und der bereits heute weltweit sichtbare Gletscherschwund. Diese Veränderungen der Eismassen tragen maßgeblich dazu bei, dass der Meeresspiegel ansteigt (...). Bis 2100 wird der globale mittlere Meeresspiegelanstieg nach Projektionen bei 1,5° C globaler Erwärmung 26-77 cm betragen. Bei einer Erwärmung um 2 °C werden es etwa 10 cm mehr sein (...). Zudem gibt es Hinweise darauf, dass infolge des Abschmelzens des Grönländischen Eisschildes und andere Frischwassereinträge in den Nordatlantik die thermohaline Zirkulation des Nordatlantiks (atlantische Umwälzbewegung) an Stärke verliert. Eine starke Abschwächung hätte unter anderem große Auswirkungen auf die Wettersysteme in Europa und Nordamerika. Der Nordatlantikraum würde sich rasch um mehrere Grad abkühlen. Die Südhalbkugel würde sich umso stärker erwärmen. Als weitere Auswirkungen werden für Nordeuropa eine Zunahme an Winterstürmen, Niederschlägen und Überschwemmungen, für Südeuropa eine Abnahme der Niederschläge erwartet. Für die Sahelzone würden ein Rückgang von Niederschlägen und damit verbundene Dürren erwartet (...). Auswirkungen hat der klimawandelbedingte Temperaturanstieg auch auf Auflage und Stärke des Jetstreams und damit auf die globalen Windsysteme, was zu außergewöhnlich langen andauernden Groß- und Extremwetterlagen wie Starkniederschlägen, Überschwemmungen, Wirbelstürmen, Hitzewellen und Dürren führen kann (...).

Als eine besondere Gefahr für die ökologische Stabilität werden sogenannte Kippunktprozesse im Klimasystem angesehen, weil diese weitreichende Umweltauswirkungen haben können. Kippelemente sind Teile des Erdsystems, die eine besondere Bedeutung für das globale Klima haben und die sich bei zunehmender Belastung abrupt und oft irreversibel verhindern. Beispiele sind die Permafrostböden in Sibirien und Nordamerika, die Eismassen in den polaren Zonen, der Amazonasregenwald und bedeutende Luft- und Meeresströmungssysteme. Geringe Veränderungen eines für sie relevanten Umweltparameters – wie zum Beispiel das Überschreiten einer bestimmten Temperaturschwelle – können diese Kippelemente in einen qualitativ anderen Zustand überführen, wenn der Wert des Parameters bereits in der Nähe eines kritischen Punktes, dem

Kippunkt, liegt. Zwischen den Kippelementen können auch Wechselwirkungen bestehen. So könnte beispielsweise ein Abschmelzen des Grönlandeises die atlantische Zirkulation verhindern, was wiederum zur Destabilisierung von Eis in der Antarktis führen könnte. Ein kaskadenartiger Wandel des Erdsystems durch eine Reihe solcher Wechselwirkungen wird nicht ausgeschlossen, gilt derzeit allerdings noch als wenig erforscht (...).“

BVerfGE 157, 30 (53 f., Rn. 20 f.).

Nach neueren Forschungen nähern sich die Gletscher im Südwesten Grönlands einem solchen Kippunkt: Allein auf der Basis von Messdaten –, nicht nur auf der Basis von Klimamodellen – sorgt die aktuelle Diskrepanz von Schneenachschub und Eisschmelze dafür, dass der grönländische Eisschild noch weitere Prozente seines Eises verlieren wird und der weltweite Meeresspiegel um 27 cm ansteigt, selbst bei einem sofortigen Ende des Klimawandels. Setzt sich der Klimawandel fort, ist allein durch die Eisschmelze in Grönland ein Anstieg der Meeresspiegel um bis zu 78 cm möglich. Wegen der schnellen Schmelze der Gletscher im Südwesten Grönlands sehen Klimaforscher erste Anzeichen dafür, dass sich die Gletscher dort einem Kippunkt nähern: einer Schwelle, von der an ein komplettes Abtauen droht.

Jason E. Box, Greenland ice sheet climate disequilibrium and committed sea-level rise, <https://www.nature.com/articles/s41558-022-01441-2>.

Die sogenannten Klimakippprozesse führen zu einem sprunghaften Anstieg der Temperatur, ohne dass jedoch genau vorhersehbar ist, wann, wie schnell und in welchem Ausmaß sie sich ereignen werden. Die Auswirkungen treten deutlich schneller und deutlich stärker auf als von Wissenschaftlern erwartet. Das Erreichen der sogenannten Klimakippunkte ist irreversibel und trägt maßgeblich zur Beschleunigung und zur exponentiellen Steigerung der Erderwärmung bei.

Vgl. William J. Ripple, Christopher Wolf, Thomas M. Newsome, Phoebe Barnard, William R. Moomaw, World Scientists‘ Warning of a Climate Emergency, in: *BioScience* 2020, 70 (1).

Nach dem auch für die Länder und damit die Freie Hansestadt Bremen bindenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Zur Bindungswirkung des Beschlusses für die Länder BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16.

sind vor allem diese Auswirkungen wesentlich: Der Treibhauseffekt führt zu Veränderungen der Eismassen, die maßgeblich dazu beitragen, dass der Meeresspiegel ansteigt. Im Ergebnis wird sich der Nordatlantikraum rasch um mehrere Grad abkühlen, während sich die Südhalbkugel umso stärker erwärmen wird. Für Nordeuropa wird danach eine deutliche Zunahme von Winterstürmen, Niederschlägen und Überschwemmungen, für Südeuropa eine Abnahme der Niederschläge erwartet. Das Gericht geht insbesondere davon aus, dass der Treibhauseffekt zu außergewöhnlich lange andauernden Groß- und Extremwetterlagen wie Starkniederschlägen, Überschwemmungen, Wirbelstürmen, Hitzewellen und Dürren führen kann.

Die aktuellen drastischen Folgen der Erderwärmung und des Klimawandels auch für die Menschen in Deutschland, die eine außergewöhnliche Notsituation begründen, beschreibt das Bundesverfassungsgericht so:

„Schon gegenwärtig bedroht der Klimawandel durch Hitzeereignisse die menschliche Gesundheit auch in Deutschland (...). Die Dauer sommerlicher Hitzewellen über Westeuropa hat sich seit 1880 etwa verdreifacht. Bei unverminderten Treibhausgasemissionen lassen Klimaprojektionen eine deutliche Verschärfung dieser Entwicklungen erwarten. Die Anzahl von Hitzewellen könnte bis zum Ende des 21. Jahrhunderts im ungünstigsten Fall um bis zu fünf Ereignisse pro Jahr in Norddeutschland und um bis zu 30 Ereignisse pro Jahr in Süddeutschland zunehmen. Auch die Auftrittswahrscheinlichkeit von Temperaturrekorden dürfte drastisch ansteigen. Speziell während der Sommermonate wird eine Verzehnfachung solcher Ereignisse für realistisch gehalten (...).

Auch der globale Anstieg des Meeresspiegels wird sich in Deutschland auswirken. In den letzten 100 Jahren ist der Meeresspiegel um etwa 20 cm in der Deutschen Bucht und um etwa 14 cm an der deutschen Ostseeküste gestiegen (...). Im Fall ungeminderter Emissionen wird von einem Anstieg des Meeresspiegels von deutlich über einem Meter bis zum Ende des 21. Jahrhunderts ausgegangen. Dabei ist die Möglichkeit eines Kollabierens der Eisschilde nicht einbezogen (...). 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.

Bereits jetzt zeigen sich in Deutschland Auswirkungen des Klimawandels bei der Grundwasserneubildung (...). Steigende Temperaturen sind Auslöser einer insgesamt

höheren Verdunstung mit der Folge, dass weniger Wasser versickern und ins Grundwasser gelangen kann. Monate mit unterdurchschnittlichen Grundwasserständen werden im Vergleich zum langjährigen Mittel signifikant häufiger. Ein besonders ausgeprägter Trend zu vermehrten Grundwasserniedrigstständen wird in den niederschlagsarmen Gebieten im Nordosten Deutschlands beobachtet. Dies betrifft vor allem Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Aber auch in den besonders niederschlagsreichen Regionen, also in den Mittelgebirgen und im Bereich der Alpen, sind niedrige Grundwasserstände deutlich erkennbar (...). Auch darüber hinaus verändert der Klimawandel das Wasserregime in Deutschland in verschiedenen Bereichen. So nimmt die Wasserverfügbarkeit im Sommerhalbjahr signifikant ab, die Wassertemperatur in Seen und auch die Wassertemperatur in Nord- und Ostsee erhöht sich (...).

Als eine besondere Herausforderung gilt die in Deutschland beobachtete Zunahme von Trockenheit und Dürre. Die hiermit einhergehende Austrocknung der Böden hat vor allem für die Landwirtschaft Bedeutung. Die Bodenfeuchte ist für den Wasserversorgungsgrad der Pflanzen ausschlaggebend. Wenn die Bodenfeuchte unterhalb von 30 % bis 40 % sogenannter nutzbarer Feldkapazität (nFK) sinkt, nehmen die Photosyntheseleistung und damit das Wachstum der Pflanzen stark ab. In Deutschland hat die mittlere Anzahl der Tage mit Bodenfeuchtwerten unter 30 % nFK sowohl für leichten sandigen Boden als auch für schweren Boden, der Wasser besser speichert, seit 1961 signifikant zugenommen. Besonders betroffen von der zunehmenden Bodentrockenheit sind der Osten Deutschlands sowie das Rhein-Main-Gebiet (...).

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

Der Klimawandel hat folglich auch in Deutschland und insbesondere auch in der Freien Hansestadt Bremen als küstennaher Stadt schon jetzt zahlreiche direkte Auswirkungen, die sich bei fortschreitender Erderwärmung drastisch verschärfen können, wenn die Klimakrise nicht wirksam bekämpft wird. Zudem könnte Deutschland von den Folgen des Klimawandels in anderen Teilen der Welt auch durch die Zunahme klimabedingter Flucht und Migration nach Europa betroffen sein.

BVerfGE 157, 30 (58, Rn. 28).

Die Bedrohung der menschlichen Gesundheit durch Hitzeereignisse sowie hohe Sturmflutwasserstände an Nord- und Ostsee, denen 3,2 Millionen Menschen in Deutschland – auch in der Freien Hansestadt Bremen – ausgesetzt sind, aber auch die negativen Folgen für die Grundwasserneubildung begründen als Teil der globalen Klimakrise eine Notsituation im Sinne von Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV. Nicht zuletzt, weil die Notsituation mehrere Millionen Menschen, die

in Deutschland leben, und weite Regionen Deutschlands dauerhaft betrifft, ist sie auch außergewöhnlich im Sinne der Verfassung. Die Klima- und Energiekrise stellt den Staat vor Herausforderungen, wie sie zumindest seit der Wiedervereinigung Deutschlands nicht mehr zu bewältigen waren.

2. Keine Kontrolle durch den Staat

Nachstehend wird geprüft, inwiefern sich die Klima- und Energiekrise als außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht: Die Freie Hansestadt Bremen hat die Klimakrise durch eigenes Verhalten weder allein bewirkt noch hätte sie durch ein anderes Verhalten den Klimawandel und die daraus resultierende Klimakrise als globale Bedrohung verhindern können. Der Klimawandel beruht auf äußeren Einflüssen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.

Zum Verständnis des Merkmals der staatlichen Kontrolle Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 206; zu den zeitlichen Anforderungen Schmidt, JZ 2021, 382.

Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen entziehen sich der staatlichen Kontrolle, wenn sie auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder kaum in der öffentlichen Hand liegen.

Kirchhof, Art. 109 Rn. 100, in: von Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018.

Entscheidend ist, dass die außergewöhnlichen Notsituationen nicht von der öffentlichen Hand verursacht worden sind.

Thiele, Niedersächsische Verwaltungsblätter 2010, 89 (91).

Nicht relevant ist, ob eine Notsituation lange absehbar war.

So aber Kirchhof, Art. 109 Rn. 100, in: von Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018; Mayer, AöR 2011, 266 (287).

Ob eine Notsituation lange absehbar war, sagt nichts darüber aus, ob sie außergewöhnlich ist, was auch durch die Klassifizierung der deutschen Wiedervereinigung als außergewöhnliche Notsituation bestätigt wird. Auch im Falle der Immobilien- und Bankenkrise, die ihren Ausgang von den USA genommen hat, gab es im Vorfeld ihres tatsächlichen Eintretens Anzeichen, die auf den Kriseneintritt hindeuteten und Einschätzungen, dass diese vermeidbar gewesen wäre. Dennoch war die Bankenkrise nach der Einordnung des verfassungsändernden Gesetzgebers

eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Ebenso war die weltweite Klimakrise zwar längere Zeit absehbar, unterlag und unterliegt aber dennoch nicht der Kontrolle durch die Freie Hansestadt Bremen.

Die Freie Hansestadt Bremen hat die Klimakrise durch ihr eigenes Verhalten weder allein 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 und gesellschaftliche 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 der Kontrolle durch die Freie Hansestadt Bremen.

3. Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Staates

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Staates bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation. Die Bewältigung und Überwindung der Energie- und Klimakrise erfordern Finanzmittel, welche die Finanzlage der Freien Hansestadt Bremen erheblich beeinträchtigen. Nach den Schätzungen im Abschlussbericht der Enquete-Kommission Klimaschutz im Land Bremen belaufen sich die Finanzbedarfe der öffentlichen Hand bis 2038 auf ca. 6-7 Milliarden Euro als einmalige Investitionskosten und ca. 200-380 Millionen Euro im Jahr als dauerhafte Betriebskosten für die Realisierung der im Abschlussbericht enthaltenden Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen.

Der Vorsitzende der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ Martin Michalik, Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“, Dezember 2021, Seite 257 mit weiteren Nachweisen.

Nach aktualisierten Schätzungen betragen die Finanzbedarfe der öffentlichen Hand für die Realisierung der im Abschlussbericht enthaltenen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen aus heutiger Sicht ca. 8 Mrd. EUR als einmalige Investitionskosten und ca. 200 bis 430 Mio. EUR p. a. als dauerhafte Betriebskosten.

Der Haushalt der Freien Hansestadt Bremen weist aber schon ohne diese Aufwendungen unter Berücksichtigung selbst sehr moderater Zuwachsraten bei den Ausgaben und wachsender Steuereinnahmen Fehlbeträge auf.

Stellt man dem Finanzbedarf für die Bewältigung der Klimakrise das Haushaltsvolumen der Freien Hansestadt Bremen von 2022 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. Allein die Größenordnung aber auch der kurzfristige zeitliche Umsetzungshorizont machen deutlich, dass derartige Bedarfe nicht innerhalb der regulären Haushalte bewältigt werden können.

Parallel prognostiziert die Herbstprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums, dass die deutsche Volkswirtschaft in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Jahr 2023 sogar um 0,4 % schrumpfen wird.

Ferner ist im Falle des Haushaltsjahres 2023 zu beachten, dass die kamerale Steuermehreinnahmen bereits anteilig von den zu berücksichtigenden strukturellen Veränderungen insb. in Form von Steuerrechtsänderungen „aufgezehrt“ werden, die belastend auf die Haushalte einwirken (in 2023 Land -121 Mio. € und Stadt -69 Mio. € zuzüglich Abweichungskomponente -20 Mio. €). Diese Bereinigungen sind nach § 18a Abs. 6 Satz 2 LHO vorgeschrieben. Sie resultieren für 2023 im Wesentlichen aus den Entlastungspaketen I, II und III des Bundes.

Eine Auflösung der vorhandenen bremischen Rücklagen zur Deckung der Mittelbedarfe ist nicht möglich, da es sich hierbei um zweckgebundene sowie zweckbestimmte Rücklagen zur Deckung von gesetzlich induzierten sowie anderweitig verpflichtenden bzw. verpflichteten Ausgaben handelt. Eine Auflösung hätte zur Folge, dass die verpflichtenden Ausgaben mit anderweitigen Mitteln gedeckt werden müssten, was dann nur wieder über eine Verschuldung möglich wäre. Bei der Heranziehung von Rücklagen ist im Falle Bremens zudem zu beachten, dass diese üblicherweise keine Bareinlagen enthalten. Sie entstehen durch echte Haushaltsüberschüsse oder nicht genutzte Kreditermächtigungen, die im Falle ihrer Inanspruchnahme gemäß § 18 Abs. 4 LHO eine effektive Kreditaufnahme auf dem Kreditmarkt erfordern.

Die Zentrale Stabilitätsrücklage, die betragsmäßig allerdings nur einmalig zumindest für einen kleinen Teil als Deckung der Ausgaben denkbar wäre, resultiert aus den Vorgaben nach § 18a LHO. Diese zweckgebundene Sonderrücklage ist einerseits vorgesehen zur Stabilisierung konjunktureller Auswirkungen bzw. Schwankungen und dient andererseits dem Zweck der Einhaltung der Tilgungsverpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz. Sie ist erforderlich, um einen Haushaltsausgleich im Rahmen des Jahresabschlusses sicherzustellen und damit einen verfassungskonformen Haushaltsabschluss zu gewährleisten. Sie kann aus diesen Gründen nicht aufgelöst werden.

Ob die Freie Hansestadt Bremen den Finanzbedarf zur Krisenbekämpfung 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. Das Grundgesetz verpflichtet insbesondere durch Art. 20a GG auch die Länder zum Klimaschutz.

BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16.

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 politischen 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 Treibhausgasreduzierungslast 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 Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten. Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.

BVerfGE 157, 30 (LS 2 und 4).

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 dann 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.

Zur Verpflichtung nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. Januar 2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16.

Die Interpretation des Grundgesetzes als einheitliche Verfassung gebietet, dass ein grundrechtlich gebotenes Handeln des Staates auch finanziert werden können muss. Die Finanzverfassung muss grundrechtsorientiert interpretiert werden. Im Rahmen der bewährten Auslegungsmetho-

den ist sicherzustellen, dass die Finanzverfassung im Gleichklang mit den Grundrechten ausgelegt wird. Die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten grundrechtlichen Handlungsgebote zur rechtzeitigen Bekämpfung der Klimakrise indizieren dementsprechend eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG dar.

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 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.

BVerfGE 157, 30 (Rn. 143 ff.).

In der aktuellen rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung gibt es Stellungnahmen, 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]).“

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 150.

Vergleichbar argumentieren die Autoren Schneider und Stüber in ihrem Beitrag aus dem Jahr 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 erst dann außergewöhnlich werden. Wesentliche wissenschaftliche Erkenntnisse zum immer früheren Eintritt von sogenannten klimatischen Kipppunkten waren so früher nicht absehbar. Sie wurden deshalb weder vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz noch von Schneider und Stüber hinreichend berücksichtigt. 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 von Schneider und Stüber zu einer in großem Ausmaß stattfindenden Verwerfung des gesellschaftlichen Normalzustands geführt und ist nicht mehr 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 Kipppunkten und der Häufung der Extremwetterereignisse ist eine 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.

Prognos AG, Extremwetterschäden in Deutschland seit 2018, März 2022, S. 1.

Ein grundsätzlicher Interessenkonflikt mit zukünftigen Generationen als Folge der außerordentlichen Verschuldung besteht nicht. Durch die aktuelle Kreditaufnahme soll vielmehr 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. 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 Klimaschutz-Investitionsmittel notwendig.

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.

III. Energienotstand

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 zusammengenommen 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. Hierbei ist zu beachten, dass die Krisenausprägung und -intensität sowie die daraus resultierenden Mittelbedarfe infolge der schwer vorhersehbaren Entwicklungen stetigen Veränderungen unterliegen. Auch wenn sich eine gewisse Stabilisierung bspw. der Energie- und Strompreise abzeichnet, befinden sich diese auf einem Niveau, welches das bisherige Normalmaß deutlich übersteigt, so dass in der Gesamtheit der Faktoren nach wie vor eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt.

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 Energiekrise verschärft die Klimakrise. Wegen der Energieknappheit muss zunächst weiter verstärkt auf die Nutzung klimaschädlicher Energie wie Braunkohle zurückgegriffen werden. Das macht Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels umso dringlicher. Zwischen Energienotstand und Klimakrise besteht eine Verflechtung. Gleichzeitig ist die Preisentwicklung für viele Verbraucher und Unternehmen und damit zugleich für die sozialstaatliche Ordnung und die Wirtschaftslage in Deutschland existenzbedrohend. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland standen Staat und Gesellschaft noch nie vor vergleichbaren Herausforderungen.

Ursache für die außergewöhnliche Notsituation der 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. Auch andere Bundesländer wie beispielsweise Brandenburg und Schleswig-Holstein nehmen zur Bewältigung dieser außergewöhnlichen Notsituation Notlagenkredite im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG in Anspruch. Weder Deutschland als Ganzes noch die Freie Hansestadt Bremen konnten und können die Energiekrise verhindern. Diese außergewöhnliche Notsituation belastet die staatliche Finanzlage erheblich. Sowohl Endverbraucher als auch zahlreiche Unternehmen sind auf staatliche Unterstützung dringend angewiesen. Das führt zu Belastungen des staatlichen Haushalts, 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 außergewöhnliche Notsituation ist durch das Zusammenwirken von Klimakrise und Energiekrise sowie die Auswirkungen des Ukraine-Krieges gekennzeichnet. Beide Krisen begründen nicht zwei verschiedene außergewöhnliche Notsituationen, sondern sind Bestandteile einer im Rechtssinne einheitlichen außergewöhnlichen Notsituation, die sich in ihrer Gesamtheit von der Normallage deutlich unterscheidet.

IV. Bedingungen für eine Notlagenkreditaufnahme

Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, hat der Klimawandel auch in Deutschland bereits jetzt vielfache Auswirkungen. So besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Auftreten extremer Hitzetage. Der Klimawandel bedroht schon gegenwärtig durch Hitzeereignisse die menschliche Gesundheit in Deutschland. Die deutschen Küstenregionen sind einem erhöhten Risiko durch Überschwemmungen ausgesetzt. Gefährdet ist eine Fläche von rund 13.900 Quadratkilometern, auf denen 3,2 Millionen Menschen wohnen. Dazu gehört auch Bremen. Auswirkungen des Klimawandels zeigen sich in Deutschland bereits jetzt bei der Grundwasserneubildung sowie bei der Zunahme von Trockenheit und Dürre.

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

Diese tatsächlichen Bedingungen im Zusammenhang mit der Klimakrise begründen zusammen mit der Energiekrise das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notlage im Sinne von Art. 131a

Abs. 3 Satz 1 LV. Die notwendige Reduzierung der Abhängigkeit Deutschlands von fossilen Brennstoffen und zugleich von Gaslieferungen aus Russland wirken zusammen und sind untrennbar miteinander verflochten. Sie erfordern sowohl akute Hilfen des Staates zur Bewältigung der Krise als auch massive Investitionen in die Klimaneutralität, welche die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft sichern.

Bereits das absehbare Eintreten der geschilderten Folgen der Klimakrise in Deutschland ohne Gegenmaßnahmen bzw. ohne deren Prävention reicht als Grund für eine Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands des Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt die Schonung künftiger Freiheit, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Das macht es erforderlich, frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion zu formulieren, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.

BVerfGE 157, 30 (LS 4).

Der Staat darf nicht abwarten, bis sich die Klimakrise weiter verschärft, sondern muss zum Schutz der Grundrechte nachfolgender Generationen schon jetzt tätig werden. Für die Freie Hansestadt Bremen bedeutet das, dass sie zwar nicht mit einem Flusshochwasser wie im Ahrtal, wohl aber mit einer besonderen Betroffenheit durch den Anstieg des Meeres rechnen und entsprechende Vorsorge treffen muss.

Siehe dazu die Simulation von „Climate Central“ wie hoch das Wasser in Bremerhaven und Bremen auflaufen würde, wenn ihre Spiegel um ein bestimmtes Maß stiege, siehe <https://coastal.climatecentral.org/mapview/10/8.7354/53.3472/c763c7aa5e93a998d270ef07928b7383e8d0316a1b66a719449df6efd7d810b>

Im Vergleich zu anderen, nicht küstennahen Bundesländern, ist Bremen besonders von der Klimakrise in Form des steigenden Meeresspiegels bedroht und daher existenziell und stärker auf eine schnellstmögliche Reduzierung von Treibhausgasemissionen angewiesen und ausgerichtet.

V. Verhältnis zwischen Naturkatastrophe und außergewöhnlicher Notsituation

Ebenso wie Art. 109 Abs. 3 GG unterscheidet auch Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV zwischen Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen. Das ergibt sich bereits aus der Begründung der Verfassungsänderung im Bund, die vom Land übernommen worden ist:

„Im zweiten Halbsatz wird darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder **andere** außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen.“

BT-Drs. 16/12410, S. 11 (Hervorhebung nur hier).

Naturkatastrophen sind nur Unterfälle von außergewöhnlichen Notsituationen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bund hat den Begriff der Naturkatastrophe in Anlehnung an Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG verstanden: „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schäden von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).“

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Er hat die so verstandenen Naturkatastrophen von anderen außergewöhnlichen Notsituationen unterschieden. Zu letzteren gehören besonders schwere Unglücksfälle, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden, sowie plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, aber auch Ereignisse von positiver historischer Tragweite wie die deutsche Wiedervereinigung. Von anderen außergewöhnlichen Notsituationen unterscheiden sich Naturkatastrophen demnach durch die unmittelbare Bedrohung und die Auslösung durch Naturereignisse. Legt man diese Definitionen so zu Grunde, wie das wegen der Übernahme der Rechtsbegriffe des Grundgesetzes auch für die Verfassung des Landes Bremen gelten muss, dürfte die Klimakrise eher zu den anderen außergewöhnlichen Notsituationen im Allgemeinen als zu den Naturkatastrophen im Besonderen zählen. Die Klimakrise ist weniger durch eine unmittelbare Bedrohung als durch eine sich im Laufe der Zeit entwickelnde Veränderung gekennzeichnet. Sie zeigt sich zwar in Naturereignissen, ist aber durch Menschen und deren Handeln verursacht.

VI. Fehlende Kontrolle des Staates

Die im klimageschichtlichen Vergleich derzeit stark beschleunigte Erwärmung der Erde beruht nach nahezu einhelliger wissenschaftlicher Ansicht im Wesentlichen auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung des Stoffhaushaltes der Atmosphäre. Der Anstieg der CO₂-Konzentration spielte dabei eine wichtige Rolle. Die atmosphärische CO₂-Konzentration ist nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im Vergleich zur vorindustriellen Zeit um 40 Prozent angestiegen. Der Anstieg beruht primär auf Emissionen aus fossilen Brennstoffen und sekundär auf Abholzungen und anderen Landnutzungsveränderungen. Die menschlich verursachte Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre verändert den Strahlungshaushalt der Erde und führt so zur Erderwärmung.

Dazu BVerfGE 157, 30 (52, Rn. 18 f.) mit weiteren Nachweisen.

Die Klimakrise beruht folglich nicht auf einem Handeln des Staates. Das gilt für die Freie Hansestadt Bremen ebenso wie für die Bundesrepublik Deutschland. Der Klimawandel ist zwar menschlich verursacht, entzieht sich aber der Kontrolle des Staates. Nicht der Staat kontrolliert den Klimawandel, sondern die menschlichen Akteure weltweit seit weit über 100 Jahren. Der Staat kann durch sein Handeln dem Klimawandel entgegenwirken, er vermag ihn aber nicht zu kontrollieren.

Der Klimawandel beruhte auf einer langfristigen Entwicklung, deren Bedeutung jedoch erst in neuerer Zeit in das Bewusstsein der handelnden Akteure gedrungen ist. Insbesondere die Bedeutung der Kipppunkte für die Verschärfung der Klimakrise beruht auf Erkenntnissen, die erste seit kurzem gewonnen werden konnten.

Dazu oben und BVerfGE 157, 30 (54, Rn. 21); siehe auch Stephen Leahym „Planetarer Notstand“, Kipppunkte des Erdklimas kommen schneller als gedacht, 28. November 2019, <https://www.nationalgeographic.de/umwelt/2019/11/planetarer-notstand-kipppunkte-des-erdklimas-kommen-eher-als-gedacht>.

Angesichts der schwierigen Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen war dem Haushaltsgeber in der Zeit seit der Verfestigung der Erkenntnisse über die Klimakrise und insbesondere über die Bedeutung der Kipppunkte kein Spielraum für deren stärkere Bekämpfung ohne Erhöhung der Verschuldung eröffnet.

Soweit in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte die verfassungsrechtlich zulässige Kreditaufnahme wegen einer Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen von einem erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf abhängig gemacht wird,

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 -,
LS 1 und Rn. 98.

darf diese Qualifizierung des erheblichen Finanzbedarfs als vorübergehend nicht eng verstanden werden. Der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes, dessen Regelung der verfassungsändernde Gesetzgeber der Freien Hansestadt Bremen übernommen hat, hat ausdrücklich hervorgehoben, dass auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite wie die deutsche Wiedervereinigung einen erheblichen Finanzbedarf auslösen und damit einen Anwendungsfall der Ausnahmeklausel bilden kann.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die deutsche Wiedervereinigung hat über Jahrzehnte hinweg hohe Kosten verursacht, die einen erheblichen Finanzbedarf begründet haben. Ebenso wie dieser Finanzbedarf ist auch der Finanzbedarf zur Bekämpfung der Klimakrise nicht nur erheblich, sondern auch vorübergehend – allerdings ebenfalls erst nach mehreren Jahrzehnten.

Anders als der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz annimmt, setzt eine außergewöhnliche Notsituation auch nicht ein plötzlich aufgetretenes Ereignis voraus,

So aber der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 -, LS 1 und Rn. 98.

sondern kann auf einer lange absehbaren langsamen Entwicklung beruhen. Auch die Wiedervereinigung Deutschlands war in diesem Sinne kein plötzlich auftretendes Ereignis, sondern das Resultat einer Entwicklung, die über eine längere Zeit hinweg eingetreten ist. Entscheidend ist die Notwendigkeit, einer außergewöhnlichen Notsituation durch die Aufnahme von Krediten zu begegnen, weil nur so die Handlungsfähigkeit des Staates erhalten bleiben kann. Ob in der

Vergangenheit bei der Einschätzung der Lage Fehler gemacht worden sind, ist für die Zulässigkeit der Kreditaufnahme in einer außergewöhnlichen Notsituation dagegen ohne Bedeutung. Der Staat darf auch dann nicht finanziell handlungsunfähig werden, wenn seinen Repräsentanten in der Vergangenheit Einschätzung Fehler in Bezug auf die Entwicklung hin zu einer Notsituation unterlaufen sein sollten.

VII. Zeitspanne der Notsituation

Die Klimakrise stellt gegenwärtig eine außergewöhnliche Notsituation dar. Der Klimawandel ist bis heute so weit fortgeschritten, dass jedenfalls jetzt von einer außergewöhnlichen Notsituation auszugehen ist. Da erst zukünftig Einnahmen aus Krediten zum Ausgleich des Haushalts benutzt würden, reicht das gegenwärtige Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation aus. Es kommt rechtlich nicht darauf an, ob wegen einer außergewöhnlichen Notsituation schon in der Vergangenheit von den Vorgaben des Art. 131a Abs. 1 LV hätte abgewichen werden können. Entscheidend ist allein, dass eine außergewöhnliche Notsituation zum Zeitpunkt des Ausgleichs des Haushalts durch Einnahmen aus Krediten besteht. Die außergewöhnliche Notsituation ist erst dann beendet, wenn die Krisensituation beendet ist. Im Falle Bremens ist zu beachten, dass es sich um eine enge inhaltliche Verschränkung von verschiedenen Krisenelementen (Klimakrise, Energiekrise – mittelfristig und akut – und die Auswirkungen des Ukraine-Krieges) handelt, die zusammenwirken. Bezogen auf die Klimakrise wäre Bremens Beitrag erfüllt, wenn Klimaneutralität im Land Bremen erreicht worden ist.

VIII. Kompetenz des Landes Bremen

Da der Bund die Bundesrepublik Deutschland durch die Unterzeichnung des Pariser Abkommens auf bestimmte Klimaschutzziele verpflichtet hat, kann das Land Bremen vom Bund Unterstützung zur Erreichung des bundesweiten Ziels des Klimaschutzes verlangen. Eine Rechtspflicht, solche Unterstützung einzufordern, besteht jedoch nicht. Bund und Länder sind jeweils in ihrem Aufgabenbereich für Maßnahmen des Klimaschutzes und deren Finanzierung entsprechend dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG zuständig.

Die Kompetenz des Landes Bremen zur Bekämpfung der Klimakrise ergibt sich aus der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes. Der Klimaschutz ist eine Querschnittsmaterie, für die der Bund, die Länder und die Kommunen im Rahmen ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sowie des Konnexitätsprinzips zuständig sind. Art. 20a GG verpflichtet den „Staat“

zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die zukünftigen Generationen. Staat im Sinne der Vorschrift ist der Gesamtstaat, zu dem neben Bund und Ländern auch die Kommunen sowie sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und sämtliche Träger deutscher öffentlicher Gewalt hinzugezählt werden könnten. Kommunen sind zentrale Akteure in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung und für die Planung und Umsetzung der Klimaziele auf lokaler Ebene verantwortlich, auch wenn es sich hierbei ausgehend von der aktuellen Gesetzeslage nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt.

Näher dazu Schulze-Fielitz, Art. 20a Rn. 63, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015 mit weiteren Nachweisen.

Art. 20a GG verpflichtet in diesem Sinne den Gesamtstaat zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 20a GG eine justiziable Rechtsnorm, die auch mit Blick auf die künftigen Generationen den politischen Prozess binden soll.

BVerfGE 157, 30 (LS 2 Buchst. e).

Das Bundesverfassungsgericht hat durch den Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. Februar 2022 ausdrücklich festgestellt, dass das Grundgesetz insbesondere durch Art. 20a GG auch die Länder zum Klimaschutz verpflichtet. Es hat betont, dass die Klimaschutzziele des Bundes ohne Durchführungsmaßnahmen und eigene Gesetzgebung in den Ländern nicht zu erreichen wären und dass im Bundesstaat unterschiedliche Regelungen zur Koordination der verfassungsrechtlich erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen denkbar sind. Zwischen den Gliedstaaten könne eine Lastenverteilung bestehen. Aus praktischen Gründen könne es notwendig sein, weitere Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Erreichung der Klimaschutzziele bundesrechtlich stärker zu koordinieren als das bislang geschehen sei.

BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 1. Februar 2022, 1 BvR 1565/21 u. a., Rn. 16 f. unter Verweis auf Hermes, EurUP 2021, 162 (163, 171), Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (615 f.), Schlacke, EurUP 2020, 338 (345) und Wickel, ZUR 2021, 332 (337 f.).

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich damit die Kompetenz des Landes Bremens, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen und so seiner verfassungsrechtlichen Pflicht nachzukommen. Die Klimakrise ist ein weltweites Phänomen, das nur in einer weltweiten gemeinsamen Anstrengung der verschiedensten Akteure bekämpft werden kann. Dem entspricht es, dass im Bundesstaat Deutschland nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Kommunen und alle anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung handeln müssen.

IX. Sanierungshilfen

Eine Nettokreditaufnahme aufgrund der Klimakrise hat keine Auswirkungen auf die Auszahlung der Sanierungshilfen nach dem Sanierungshilfengesetz (SanG) und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung. Die Freie Hansestadt Bremen erhält seit dem 1. Januar 2020 400 Millionen Euro jährlich vom Bund, damit sie künftig eigenständig die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG einhalten kann.

§ 1 Abs. 1 und 2 SanG.

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 begründeten Ausnahmefällen“ die Feststellung ermöglicht hat, dass eine Unterschreitung der erforderlichen Tilgung unbeachtlich ist (§ 2 Abs. 4 Satz 2 SanG). Die Einzelheiten regelt die Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfen Gesetz in § 4:

„(1) Auf begründeten Antrag des jeweiligen Landes kann das Bundesministerium der Finanzen feststellen, dass ein Unterschreiten auf einer besonderen Ausnahmesituation

oder auf konjunkturellen Effekten beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist (§ 2 Absatz 3 Satz 3 SanG sowie § 2 Absatz 4 Satz 2 SanG).

(2) Es obliegt dem jeweiligen Land, in einem Antrag den Charakter des begründeten Ausnahmefalles nach § 2 Absatz 3 Satz 3 SanG beziehungsweise § 2 Absatz 4 Satz 2 SanG und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen.

(3) Das Bundesministerium der Finanzen prüft auf der Grundlage der Stellungnahme des Landes und eigener Ermittlungen, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung eines begründeten Ausnahmefalles vorliegen und entscheidet darüber im Rahmen seiner Prüfung gemäß § 2 Absatz 3 SanG beziehungsweise § 2 Absatz 4 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 geltend zu machen.

Diese verfassungsrechtliche Zielvorgabe für die Gewährung von Sanierungshilfen verwirklicht das Sanierungshilfengesetz durch die Anerkennung eines begründeten Ausnahmefalles. 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 Ausnahmefalles im Sinne einer außergewöhnlichen Notsituation. Das war in der Begründung des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform für die damaligen Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auch ausdrücklich geregelt:

„Der Stabilitätsrat nach Artikel 109a überwacht nach Absatz 2 die Einhaltung der vorgegebenen Konsolidierungsverpflichtungen... Auf Antrag des jeweiligen Landes prüft der Stabilitätsrat, ob eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungsstands auf einer besonderen Ausnahmesituation beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist. Dies soll im Grundsatz jedenfalls der Fall sein, wenn entsprechend der Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht.“

§ 2 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) sprach ebenso wie heute § 2 Abs. 4 Satz 2 SanG von „begründeten Ausnahmefällen“, in denen eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos aus – heute: eine Unterschreitung der erforderlichen Tilgung – unbeachtlich war.

Siehe BT-Drs. 16/12400, S. 8 und 21.

Das Verständnis von „begründeten Ausnahmefällen“ im Sinne des Gesetzes als „außergewöhnlichen Notsituationen“ im Sinne der Verfassung ergibt sich also auch aus der Gesetzgebungsgeschichte.

Da die Freie Hansestadt Bremen im Sinne der Verfassung wegen der Klima- und Energiekrise in einer außergewöhnlichen Notlage ist, 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 Sanierungshilfen durch den Bund gefährden. Das ist im Folgenden bei der Prüfung der Kriterien für zulässige Maßnahmen zu berücksichtigen.

C. Kriterien für Maßnahmen

Soweit die Klima- und Energiekrise eine Notlagenkreditaufnahme ermöglicht, stellen sich insbesondere Fragen zur Definition von Abgrenzungskriterien dahingehend, welche Maßnahmen über den Ausnahmetatbestand kreditfinanzierbar sind. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat im Bereich des Klimaschutzes vier Handlungsschwerpunkte identifiziert, die mit Blick auf ihre CO₂-Reduktionspotenziale und zur energetischen Versorgungssicherheit besonders wirkungsstark und dringlich sind (sog. Fastlane). Sie sollen über einen Ausnahmetatbestand finanziert werden, während andere Maßnahmen in den zukünftigen Ressortbudgets darzustellen sind. Gleichzeitig hat der Senat zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs und der dadurch verursachten Energiekrise Globalmittel im Umfang von 500 Mio. € eingeplant. Damit eine Abgrenzung kreditfinanzierbarer Maßnahmen erfolgen kann, sind nachfolgend die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten in einer außergewöhnlichen Notsituation darzulegen.

I. Handlungsschwerpunkte/Fastlanes und Globalmittel

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat in der außergewöhnlichen Notlagensituation, die sich aus der Dringlichkeit der Klimakrise, dem Ukrainekrieg und der damit verbundenen Energiekrise ergibt, folgende vier Handlungsschwerpunkte bestimmt:

- Ausbau und Dekarbonisierung der Fern- und Nahwärmeversorgung sowie Einführung eines Landeswärmegesetzes
- Massive Verbesserung CO₂-armer Mobilitätsangebote
- Energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands
- Dekarbonisierung und klimaneutrale Transformation der Wirtschaft

Der Senat geht bei seiner Abschätzung des Investitionsbedarfs davon aus, dass ca. zwei Drittel des Wärmenetzausbaus im Land Bremen marktgetrieben mit Bundesförderung umgesetzt werden können. Das verbleibende Drittel des Wärmenetzausbaus muss ergänzend zur Bundesförderung aus Landesmitteln gefördert werden. Durch das Landeswärmegesetz sollen die Gebäudeeigentümer und Eigentümerinnen verpflichtet werden, künftig in verstärktem Umfang erneuerbare Energien zur Wärmeversorgung ihrer Gebäude zu nutzen. Die Nutzung erneuerbarer Energien ist in der Regel mit einem höheren Investitionsaufwand verbunden. Deshalb soll ein Förderprogramm in Form von Investitionszuschüssen das Landeswärmegesetz flankieren und dessen Umsetzung sozial verträglich gestalten. Da ein erheblicher Teil der CO₂-Emissionen in

Bremen im Bereich der Wärmeversorgung anfällt, soll so ein entscheidender Beitrag für die Erreichung des Klimaschutzes geleistet werden.

Nicht weniger essenziell für den Klimaschutz im Land Bremen ist eine umfassende Transformation des Mobilitätssektors, die umfangreiche infrastrukturelle Maßnahmen erfordert. Das führt zu großvolumigen Finanzbedarfen. Fastlane-Maßnahmen werden mit folgenden Stichworten charakterisiert: „Verbesserung des ÖPNV“, „Eisenbahn“, „Intermodalität“, Dekarbonisierung des Verkehrs“ sowie „Stärkung des Fuß- und Radverkehrs“. Die Verbesserung des ÖPNV in Bremen soll durch verbesserte Angebote für den Bus- und Straßenbahnverkehr sowie den Straßenbahnausbau erreicht werden. Dafür besteht ein Finanzbedarf bis 2027 von 100 Millionen Euro. Weiter soll das Bahnnetz ausgebaut werden (Finanzbedarf bis 2027: 50 Millionen Euro). Der Maßnahmenbereich „Intermodalität“ umfasst die Förderung des flächendeckenden Ausbaus von Sharing-Angeboten und Grüner Logistik einschließlich Mobility-Hubs (Finanzbedarf bis 2027: 40 Millionen Euro). Im Bereich Dekarbonisierung des Verkehrs müssen unter anderem die Flotten bremischer Betriebe von der Bremer Straßenbahn AG über die Bremer Stadtreinigung bis hin zu Polizei und Feuerwehr auf klimaneutrale Antriebe umgestellt werden (Finanzbedarf bis 2027: 250 Millionen Euro). Die Attraktivität des Fuß- und Radverkehrs muss durch neue Infrastrukturen gesteigert werden (Finanzbedarf bis 2027: 160 Millionen Euro).

Die energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands für ein Mindestprogramm zur Erreichung der Klimaneutralität verursacht bis 2027 einen Investitionsbedarf in der Größenordnung von 1,1 Milliarden Euro. In der Stahlindustrie, im Automobilbau, im Luft- und Raumfahrzeugbau, im Schiffbau und in maritimen Technologien sowie in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie besteht nach der Einschätzung des Senats ein besonders ausgeprägtes Umstellungserfordernis hin zu einer Dekarbonisierung der Produktion und klimaverträglichen Produkten. Der Handlungsschwerpunkt Dekarbonisierung und klimaneutrale Transformation der Wirtschaft wird nach der Einschätzung des Senats eine finanzielle Förderung durch das Land in Höhe von etwa 600 Millionen Euro bis 2027 erfordern.

Siehe zum Ganzen die Klimaschutzstrategie 2038 der Freien Hansestadt Bremen.

Darüber hinaus sieht der Senat Globalmittel im Umfang von 500 Millionen Euro zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges sowie der damit verbundenen akuten Energiekrise vor, die in Abhängigkeit der weiteren Entwicklung der Lage sowie der Wirkung von Bundeshilfen

bedarfsgerecht im Haushaltsvollzug eingesetzt werden sollen.

II. Verfassungsrechtliche Anforderungen

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.

Siehe dazu oben B.I.1.a.

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.

Siehe dazu oben B.I.1.a.

Welche Abweichungen zulässig sind, lässt sich auch dem Text der Landesverfassung nicht entnehmen.

1. Veranlassungszusammenhang

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).

Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1509); vgl. auch ders., Art. 109, Rn. 44, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021; Lenz, NVwZ 2022, 1108 (1110); ferner Kirchhof, Art. 109 Rn. 102, in: von Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018; Kube, Art. 109, Rn. 129, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 98. EL März 2022; Wieland, § 24 Rn. 1, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021.

Meickmann spricht in diesem Zusammenhang von einem „finalen Veranlassungszusammenhang“. Der Haushaltsgesetzgeber muss mit den Krediten „zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituationen“ finanzieren.

Meickmann, NVwZ 2021, 97 (100) unter Bezug auf Gröpl, NJW 2020, 2523 (2525); einen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme verlangt auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 107.

Mit diesen Formulierungen zur Finalität wird in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. angeknüpft. Das Gericht hatte dazu festgestellt: „Es reicht nicht aus, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, sie muss darüber hinaus auch final auf die Abwehr dieser Störung bezogen sein.“

BVerfGE 79, 311 (339).

„Zudem muss die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung abzuwenden, und sie muss auch final auf die Störungsabwehr bezogen sein.“

BVerfGE 119, 96 (140).

Auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 1. April 2022 zur Schuldenbremse. Der Verfassungsgerichtshof betonte das weite Ermessen, über das der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich bei der Konkretisierung des erheblichen Finanzbedarfs verfügt: „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“.

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 105.

Diese Formulierungen hatte zuvor schon der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 verwendet,

P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 247.

auf dessen Urteil sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ausdrücklich bezieht. Aus der Notwendigkeit eines finalen Veranlassungszusammenhangs ergibt sich, dass die Kreditaufnahme gezielt und zweckgerichtet auf die Überwindung der Notlage gerichtet sein muss.

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 108; unter Bezug auf Katz, DÖV 2021, 670 (674) sowie VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, Rn. 79 (juris).

Eine Beschränkung auf Maßnahmen, die unmittelbar oder direkt der Überwindung der Notsituation dienen, widerspräche aber dem Ziel der Notlagenermächtigung, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten und zu stärken. Kredite dürfen nach der Rechtsprechung des VerfGH Rheinland-Pfalz deshalb auch für Folgekosten und Nebenzwecke aufgenommen werden, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der außergewöhnlichen Notsituation aufweisen, „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.“

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 109 unter Verweis auf Schwarz, COVuR 2020, 74 (77).

Vergleichbar formuliert der Staatsgerichtshof Hessen, dass „die Kredite zur Beseitigung bzw. Sättigung und Überwindung der Ausnahmesituation aufgenommen werden müssen“ (Veranlassungszusammenhang). „Sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen“ müssen „final auf die Beseitigung der Naturkatastrophen bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein.“

StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 268 f.

2. Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zur Krisenbewältigung

Darüber hinaus geht der Staatsgerichtshof des Landes Hessen von einer Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips aus, wonach die Maßnahmen geeignet, erforderlich und angemessen zur Bewältigung bzw. Überwindung der Notsituation sein müssen, die allerdings nicht uneingeschränkt und streng erfolgt, sondern wegen des nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers nur einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegt.

Staatsgerichtshof Hessen, vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 250 ff.

Mit dieser verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle korrespondiert eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren. Der Gesetzgeber muss darlegen, welche Erwägungen für seine Beurteilung der krisenhaften Situation und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen maßgeblich waren.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 253 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit bereits in seinem Urteil vom 18. April 1989 zu Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG a. F. herausgearbeitet, dass die staatliche Reaktion auf eine Notsituation und das grundsätzliche Verbot der Schuldenaufnahme sich nicht wie eine eingreifende Maßnahme und davon betroffene Freiheitsbereiche des Bürgers gegenüberstehen, in die nur verhältnismäßig eingegriffen werden dürfte. Eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung würde den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers massiv einengen und auf die Ermessensausübung einer Verwaltungsbehörde reduzieren.

BVerfGE 79, 311 (342).

Soweit es sich nicht um Eingriffe in Freiheitsbereiche handelt, räumt die Verfassung dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum für politisches Handeln ein. Innerhalb dieses Rahmens ist er befugt, politische Entscheidungen zu treffen. Die Verfassungsrechtsprechung ist also mit Blick auf die Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht eindeutig. Folgt man der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Rheinland-Pfalz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur alten Kreditbegrenzungsregel, muss die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, eine außergewöhnliche Notsituation durch eine notwendige Kreditfinanzierung von Ausgaben zu bekämpfen, zwar zur Zielerreichung geeignet sein, ohne dass jedoch unter mehreren geeigneten Mitteln eine Abstufung im Sinne einer Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu treffen wäre.

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 112 unter Verweis auf BVerfGE 79, 311 (342 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hatte schon 1989 betont, dass sich aus der Verfassung nicht ergebe, dass eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben nur unter Bindung an das Verhältnismäßigkeitsprinzip erfolgen dürfe.

BVerfGE 79, 311 (341 ff.).

Demgegenüber geht der Staatsgerichtshof des Landes Hessen von einer Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips aus, die allerdings nicht uneingeschränkt und streng erfolgt, sondern wegen des nur eingeschränkt überprüfbaren 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 CO₂-Einsparung ergeben kann. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen aber nicht einer bestimmten Kostenart wie Investitionsvorhaben zugeordnet werden können. Gleichwohl ist aus haushaltsmäßigen Überlegungen eine Fokussierung auf Investitionsvorhaben und zeitlich befristeten Bedarfen schon deshalb geboten, weil diese in der Regel nicht dauerhaft wirken und im Anschluss an die Notsituation die regulären Haushalte laufend belasten. 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; gleichwohl muss eine Finanzierbarkeit aus regulären Haushaltsmitteln nachvollziehbar nicht möglich sein. Für eine absolute Begrenzung des Umfangs der Neuverschuldung lassen sich in der Verfassung keine Anhaltspunkte finden. Die Freie Hansestadt Bremen wird aber schon deshalb die Höhe der Kreditaufnahme begrenzen müssen, weil durch die mit der Kreditaufnahme einhergehende künftige Tilgungspflicht und Zinszahlungen Belastungen für künftige Haushaltsjahre entstehen werden, welche die Tragfähigkeit der Haushalte beeinträchtigen könnten, wenn das Kreditvolumen zu groß wird. Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise sind nicht auf den Klimaschutz beschränkt, sondern dürfen auch auf die Klimaanpassung zielen. Da die Freie Hansestadt Bremen allein nicht in der Lage sein wird, die Klimakrise global zu beseitigen, ist sie zum Schutz der Grundrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger verfassungsrechtlich verpflichtet, Maßnahmen zur Klimaanpassung zu treffen. Die außergewöhnliche Notsituation, die einen Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten erlaubt, ist durch Bedrohungen für Leib, Leben und Eigentum der Einwohnerinnen und Einwohner der Hansestadt gekennzeichnet, denen auch durch Klimaanpassungsmaßnahmen Rechnung getragen werden muss und darf.

Die Kreditfinanzierung darf sich neben den unmittelbaren Investitionen in die Wärme-, Energie- und Verkehrswende auf soziale und wirtschaftliche Ausgleichsmaßnahmen, welche im Zusammenhang mit Klimaschutzaktivitäten für eine sozial gerechte Verteilung der Folgen der Transformation sorgen, nur dann erstrecken, wenn diese Ausgleichsmaßnahmen nach einer gut

begründbaren Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers 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 und plausibel 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 Klimakrise in Bremen nicht bewältigt werden kann.

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. Ferner ist eine Kreditaufnahme nicht erforderlich, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnte (siehe dazu nachfolgend die Ausführungen zur Notwendigkeit der Kreditaufnahme). Zugleich muss eine notlageninduzierte Neuverschuldung dem Grundsatz der haushaltsverfassungsrechtlichen Angemessenheit genügen. Danach müssen die Kreditaufnahme und die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotenzial der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete stehen.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 251 f.; restriktiver Schmidt, JZ 2021, 382 (386).

Nachweispflichten sind mit den über entsprechende Notlagenkredite zu finanzierenden Maßnahmen insoweit verbunden, als der Haushaltsgesetzgeber darlegen muss, warum er im Rahmen seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums davon ausgeht, dass die Umsetzung der kreditfinanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise beiträgt. Nachweisbare CO₂-

Einsparungen leisten einen Beitrag zur Klimaneutralität. Welche konkreten Kennzahlen Bestandteile des „Klimacontrollings“ sein können, ergibt sich nicht aus der Verfassung, sondern muss vom Haushaltsgesetzgeber in seiner politischen Verantwortung festgelegt werden. Wenn geplante Kennzahlen/CO₂-Einsparungen bzw. die angestrebte Klimaneutralität nicht erreicht werden, ist das für die bereits kreditfinanzierten Maßnahmen unschädlich, solange der Gesetzgeber im Vorhinein von der Geeignetheit der Maßnahmen ausgehen durfte. Der Haushaltsgesetzgeber muss aber für die Zukunft plausibel darlegen, warum gleiche oder vergleichbare Maßnahmen nach seiner Einschätzung zukünftig geeignet sein werden, die Klimakrise zu bewältigen. Dokumentations- und Darlegungspflichten bestehen für den Haushaltsgesetzgeber dahin, dass er seine Einschätzung, dass kreditfinanzierte Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise bestimmt und geeignet sind, darlegen und dokumentieren muss.

3. Notwendigkeit der Kreditaufnahme, alternative Finanzierungsmöglichkeiten

Die Kreditaufnahme muss ferner zum Ausgleich des erheblichen Finanzbedarfs des Landes notwendig sein.

Siehe dazu Lenz, NVwZ 2022, 1108 (1111)

Folgt man dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen, ist eine Kreditaufnahme bei alternativen Finanzierungsmöglichkeiten als nicht erforderlich einzustufen.

Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 288.

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.

Vgl. dazu Staatsgerichtshof Hessen, vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 239; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 105.

Möglichkeiten der Finanzierung aus Programmen und Mitteln des Bundes und der EU sind bei der Frage der Notwendigkeit der Kreditaufnahme vorrangig zu berücksichtigen. Auch allgemeine, nicht zweckgebundene Rücklagenbestände wären im Sinne der Wirtschaftlichkeit und

Sparsamkeit grundsätzlich vorrangig aufzulösen, wobei in Bremen die Besonderheit zu berücksichtigen ist, dass auch im Falle einer Rücklagenentnahme die benötigte Liquidität i.d.R. kassemäßig über Kreditaufnahme bereitzustellen ist, wodurch sich die Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes relativiert.

Siehe dazu 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, S. 21-22 und S. 32, <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/bremen-fonds-zur-bewaeltigung-der-folgen-der-corona-pandemie-ergebnisse-der-externen-gutachten-345617>

Umstritten ist, ob eine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, vorrangig vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen (Subsidiarität der Kreditaufnahme). Einer solchen Pflicht steht nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz bereits der in einer außergewöhnlichen Notsituation „regelhaft gegebene dringende Handlungsbedarf des Haushaltsgesetzgebers entgegen. Eine solche Verpflichtung ließe sich auch nicht mit der Etathoheit des Parlaments vereinbaren, da sie letztlich auf eine umfassende gerichtliche Überprüfung eines jeden aufgabenbezogenen Einzelpostens hinausliefe.“

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 113 unter Bezug auf BVerfGE 79, 311 (340).

Während nicht zweckungebundene (allgemeine) Rücklagen unter Umständen vor einer Kreditaufnahme in einer außergewöhnlichen Notlage aufgelöst werden müssen, ist die zwingende Auflösung zweckgebundener Rücklagen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz nicht zumutbar.

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 114 ff. mit weiteren Nachweisen zum Meinungsstand in der Literatur.

Im Sinne der Sicherung der weiteren Gewährung von Sanierungshilfen sollten Maßnahmen zur Krisenüberwindung insofern nicht durch Kredite finanziert werden, wenn die entstehenden Kosten durch alternative Finanzierungsmöglichkeiten wie Bundes- und EU-Mittel oder Ressortbudgets einschließlich allgemeiner Rücklagen gedeckt werden könnten.

Der äußere Anlass einer außergewöhnlichen Notsituation darf nicht zur Kreditfinanzierung solcher Ausgaben führen, die auch ohne die später eingetretene Notlage hätten getätigt werden sollen.

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 110 mit weiteren Nachweisen.

Unzulässig ist es insofern jedenfalls, Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation durch Kredite zu finanzieren, wenn die Maßnahmen durch bereits im Haushalt vorgesehene oder eingeplante 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 auskömmlich wären. Ein solches Vorgehen wäre nicht gleichrangig effektiv zur Notlagenbewältigung, insbesondere nicht bei einer zum schnellen Handeln aufrufenden Klimakrise.

4. Zusammenfassung

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 die richtete 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, vorzusetzen. 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.

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 CO₂-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 Zulässigkeit 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.

5. Schlussfolgerungen für die Maßnahmenplanung in Bremen

Auch wenn man die strengeren Kriterien der Verhältnismäßigkeit entsprechend der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs zu Grunde legt, ist die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers in Bremen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Ausbau und die Dekarbonisierung der Fern- und naher Wärmeversorgung sowie das geplante Förderprogramm ebenso einen wesentlichen Beitrag zur Krisenbewältigung leisten wie die massive Verbesserung CO₂-armer Mobilitätsangebote und die energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands. Mit den Vorgaben der Verfassung steht auch die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers im Einklang, dass als Beitrag zur Bewältigung der Krise eine finanzielle Unterstützung der Dekarbonisierung und der klimaneutralen Transformation der Wirtschaft in Höhe von 600 Millionen Euro erforderlich ist.

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 ausgewählt, in denen angesichts der finanziellen Ausgangslage der Freien Hansestadt Bremen absehbar ist, dass sie nicht vollständig innerhalb der vorhandenen Haushaltsspielräume zeitnah abgebildet werden können und die 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.

Der Senat hat in seinem Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 bezogen auf die Fastlanes eine möglichst maßnahmenscharfe Veranschlagung der akuten Finanzierungsbedarfe 2023 vorgenommen sowie eine Übersicht der geplanten Rücklagenverwendungen in den Jahren 2024 bis 2027 beigefügt. Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass der Senat bei der Maßnahmenauswahl der Fastlanes die vorgenannten Abgrenzungskriterien zu Grunde gelegt hat.

Hinsichtlich der Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs und der damit verbundenen Energiekrise ist festzustellen, dass viele Komplexitäten gegeben sind, die insbesondere daran liegen, dass aktuell die weitere Entwicklung der Lage sowie die Wirkung der bereits beschlossenen und ggf. noch kommenden Bundesmaßnahmen noch nicht konkret absehbar ist. Hier sollten Landesmaßnahmen grundsätzlich als Ergänzung zu bundespolitischen Maßnahmen eingesetzt werden - insoweit erscheint daher die vom Senat gewählte Globalmittelbereitstellung mit konkreter Entscheidung über den Mitteleinsatz erst im Vollzug des Haushalts 2023 zielführend und geeignet. Hinsichtlich der geplanten Mittelverwendung hat der Senat in den Unterlagen zum Nachtragshaushalt 2023 die inhaltlichen Eckpunkte möglicher Maßnahmen insoweit umrissen, als dass damit bei der Veranschlagung hinreichend klar bestimmt ist, in welchen (Schwerpunkt-)Bereichen ein Mitteleinsatz erfolgen kann. Sämtliche Maßnahmen stehen demnach im Einklang mit den vorgenannten Abgrenzungskriterien unter der verfassungsrechtlich zu erfüllenden Maßgabe, dass sie einen nachweisbaren kausalen Veranlassungszusammenhang zur außergewöhnlichen Notsituation voraussetzen und eindeutig und nachweisbar auf ihre Bewältigung ausgerichtet sowie dafür geeignet, erforderlich und angemessen sind; alternative Finanzierungsmöglichkeiten aus Bundes- oder EU-Mitteln sowie innerhalb der bestehenden Ressortbudgets sind darüber hinaus vorrangig in Anspruch zu nehmen.

D. Anforderungen an die haushalterische Umsetzung insbesondere im Lichte der Mehrjährigkeit

I. Haushalterische Umsetzungsoptionen

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 erforderlich 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). 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 Klima- und 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.

Zu den zulässigen Ausnahmen vom Jährlichkeitsprinzip zählt gerade die Möglichkeit, Rücklagen und Sondervermögen zu bilden und diese in Anspruch zu nehmen. Beide Instrumente sind haushaltsrechtlich zulässig und durch den Haushaltsgesetzgeber gebilligt. Darüber hinaus ist zu

berücksichtigen, dass der Grundsatz generell der Jährlichkeit nicht zu strikt interpretiert werden darf, um ein kurzfristiges Denken bei der Lösung komplexer Gestaltungsaufgaben zu verhindern. Ausnahmen bedürfen einer tragfähigen Begründung, die Anforderungen an diese Begründung dürfen jedoch nicht allzu hoch angesetzt werden.

Vgl. Tappe, § 19 BHO, Rn. 7, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019.

Die Ermöglichung einer effektiven finanziellen Krisenbekämpfung, wie sie die Verfassung für außergewöhnliche Notsituationen vorsieht, stellt vor diesem Hintergrund eine hinreichende Begründung für eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit dar. Die Sicherstellung langfristiger Planungssicherheit für private Investitionen stellt ein wesentliches Element der Krisenbewältigung dar. Abschließende Rechtssicherheit wird allerdings in dieser Frage erst die Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 bringen. Dieser hat in seinem Beschluss vom 22. November 2022, mit dem er einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz in dem Verfahren abgelehnt hat, eine Klärung im Hauptsacheverfahren als notwendig bezeichnet.

BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022, 2 BvF 1/22, Rn. 200.

Als haushalterische Umsetzungsoptionen zur Absicherung der Mehrjährigkeit der Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise kommen nach den Erfahrungen im Bund und in anderen Ländern theoretisch sowohl die Bildung einer Rücklage als auch die Errichtung eines Sondervermögens in Betracht.

Beispiel für die Finanzierung von Klimanotstandsmaßnahmen im Rahmen eines Sondervermögens ist der „Klima- und Transformationsfonds“ des Bundes.

Siehe dazu das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (Klima- und Transformationsfondsgesetz – KTFG) des Bundes.

Auch ein Sondervermögen des Landes könnte der Finanzierung zusätzlicher Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele dienen. Dieser Zweck des Sondervermögens könnte in einem Errichtungsgesetz benannt werden. Die Zuweisung der

Mittel an das Sondervermögen müsste über eine Kreditaufnahme des Landes in einer außergewöhnlichen Notlage im Sinne von Art. 131a Abs. 3 LV erfolgen. Das Sondervermögen dürfte nicht selbst Kredite aufnehmen, sondern würde durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt finanziert. Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens könnten in einem jährlichen Wirtschaftsplan veranschlagt werden.

Die Veranschlagung in einem jährlichen Wirtschaftsplan berührte allerdings das Budgetrecht des Parlaments dadurch, dass dieses über die von der Exekutive erstellten Wirtschaftspläne des Sondervermögens nicht mitentscheiden kann, sondern lediglich hierüber informiert wird. Die konkrete Verausgabung der Mittel des Sondervermögens erfolgt durch die Exekutive. Die Exekutive ist jedoch durch die gesetzgeberische Festlegung bei der Errichtung des Sondervermögens, für welche Zwecke dessen Mittel verwendet werden dürfen, gebunden. Erforderlich ist eine hinreichend bestimmte Umschreibung der einzelnen Maßnahmenpakete, für die Finanzmittel des Sondervermögens verausgabt werden dürfen.

So der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, Rn. 166 f.; ebenso Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 182 ff., der im konkreten Fall des von ihm zu beurteilende Sondervermögens die Zweckbestimmung und die vom Gesetzgeber festgelegten Maßnahmenpakete für überwiegend nicht konkret genug gehalten hat.

Zum anderen könnte eine langfristige Finanzierung eines Landesprogramms über eine Rücklagenbildung erfolgen. Das hätte den Vorteil, dass nicht die gesamte Kreditsumme in einem Schritt effektiv auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden müsste. Vielmehr könnte die Kreditaufnahme sukzessive in Abhängigkeit zum tatsächlichen Mittelabfluss erfolgen. Durch die Bildung einer Rücklage lassen sich rechtliche Probleme hinsichtlich der erforderlichen Konkretetheit der gesetzgeberischen Festlegung der Zwecke eines Sondervermögens vermeiden.

Falls der Erhalt von Bundesmitteln an kommunale Co-Finanzierungen geknüpft werden sollte, könnte das Land den Kommunen Zuschüsse zu deren Finanzierungsanteil aus der Rücklage gewähren. Die Finanzierung eines Landesprogramms aus einer Rücklage könnte rechtlich unabhängig von den beiden Stadtgemeinden erfolgen. Das Innenverhältnis zwischen Landes- und kommunaler Ebene dürfte in Bremen keine Probleme aufwerfen, weil nicht nur das Land, son-

dern auch das Finanzwesen der Gemeinden an die Schuldenbremse mit ihren Ausnahmen gemäß Art. 131a Abs. 3 LV gebunden ist (Art. 146 Abs. 1 Satz 1 LV). Das Land hat sowohl der Stadt Bremen als auch der Stadt Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten (Art. 146 Abs. 2 Satz 1 LV). Das Land kann in Erfüllung dieser Verpflichtung den beiden Stadtgemeinden finanzielle Mittel zur Bekämpfung der Klimakrise zur Verfügung stellen. Das Erfordernis zur Mittelbereitstellung richtet sich auch bei der Bekämpfung der Klimakrise grundsätzlich nach der Aufgabenzuständigkeit. Die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der Stadtgemeinden umfasst im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auch die Gewährung von Finanzmitteln zur Bekämpfung der Klimakrise durch die Stadtgemeinden.

Vorzugswürdig zur Absicherung der Mehrjährigkeit der Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise und der Energiekrise ist in Bremen die Bildung einer Rücklage gemäß § 62 Abs. 2 LHO. § 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 spricht aus verfassungsrechtlicher Sicht für die Bildung einer Rücklage und den Verzicht auf die Errichtung eines Sondervermögens.

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.

II. Rücklagenbewirtschaftung

Wenn das Land Bremen sich für die Bildung einer Rücklage im Haushalt des Landes entscheidet, stellt sich die Frage, ob eine solche Rücklage einmalig oder in mehreren Jahresschritten befüllt werden sollte. Weil die Befüllung angesichts der Haushaltssituation des Landes und der Höhe der benötigten Mittel nur durch eine Kreditaufnahme realisiert werden kann, muss in jedem Jahr, in dem der Haushalt des Landes eine rücklagenbezogene Kreditermächtigung enthält, eine außergewöhnliche Notsituation bestehen. Hierbei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es sich im Falle Bremens um eine enge und inhaltliche Verschränkung von verschiedenen Krisenelementen – namentlich der Klimakrise sowie der Energiekrise – mittelfristig und akut – und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges handelt, die zusammenwirken und eine außergewöhnliche Notsituation begründen. In Anbetracht der mittelfristigen Umsetzungsperspektive der Klima- und Energiekrise wäre eine Kreditaufnahme zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der außergewöhnlichen Notsituation sowohl einmalig als auch in mehreren Jahresschritten gerechtfertigt. Erfolgt die Befüllung der Rücklage in mehreren Jahresschritten, ist jeweils ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft über die notlagenbedingte Kreditaufnahme erforderlich.

§ 18 Absatz 4 LHO erlaubt 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. Der Gesetzgeber hat zur Begründung dieser Regelung darauf hingewiesen, dass zwischen der Rücklagenbildung im Haushalt und der für eine Entnahme notwendigen Liquidität unterschieden werden muss. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen im Sinne von § 7 LHO wäre es nicht sinnvoll, schon bei der Bildung einer Rücklage dem Landeshaushalt die für eine Entnahme notwendige Liquidität bereitzustellen. In dem Fall, dass eine Rücklage gebildet worden ist, die dafür erteilte Kreditermächtigung kassenmäßig aber nicht in Anspruch genommen worden ist, wird so die im Entnahmefall benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme abgesichert. Der Gesetzgeber hat darauf hingewiesen, dass § 18 Absatz 4 LHO ein am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientiertes Liquiditätsmanagement gegen haushaltsrechtliche Folgeprobleme absichert und mit Blick auf die Schuldenbremse die notwendigen haushaltswirtschaftlichen Spielräume in sachgerechter Weise abgrenzt. Die Gesetzesbegründung betont, dass die Regelung ausschließlich die Ausfinanzierung

bereits bestehender Haushaltsbelastungen sicherstellt und somit nicht zu einer Neuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse führt.

Vgl. LT-Drs. 19/2033, S. 8 f.

Aus rechtlicher Sicht braucht eine Zuführungsaufteilung nach Jahrestanchen nicht begründet zu werden. Solange die Klimakrise als außergewöhnliche Notsituation besteht, ist der Gesetzgeber zur Kreditfinanzierung von Maßnahmen zur Krisenbewältigung berechtigt. In Anbetracht der Sicherstellung langfristiger Planungssicherheit für private Investitionen, die ein wesentliches Element der Krisenbewältigung darstellen, erscheint aber eine einmalige Befüllung zur mehrjährigen Absicherung der notwendigen Maßnahmen vorzugswürdig. Wenn und soweit die Rücklage befüllt ist, geben auch weder das Verfassungsrecht noch das Haushaltsrecht Vorgaben für den Mitteleinsatz aus der Rücklage, die über die Verpflichtung des zweckentsprechenden Einsatzes der Mittel für die Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise hinausgehen. Sollte der Mitteleinsatz allerdings bis 2030 nicht erfolgt sein, könnte sich rückblickend die Frage stellen, ob der Gesetzgeber den Veranlassungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Krisenbekämpfung richtig gesehen hat. Auch eine rückblickend festgestellte Fehleinschätzung des Gesetzgebers änderte jedoch nichts an der Rechtmäßigkeit des seinerzeitigen Vorgehens. Die Zeitspanne der Rücklagenentnahme muss aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht begründet werden. Als politische Begründung liegt allerdings nahe, dass der Zeitpunkt der Entnahme aus der Rücklage von dem Bestreben um eine möglichst wirksame Bekämpfung der Klimakrise geleitet wird.

III. Veranschlagung

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 gegenüber einer Globalveranschlagung zu bevorzugen. Den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit entspricht es, dass der Mittelbedarf für bestimmte Maßnahmen auch konkret veranschlagt wird, wenn diese Maßnahmen hinreichend absehbar sind. Ist das nicht der Fall, können Mittel auch global veranschlagt werden.

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 mittlerer Konkretisierung als „Zwischenlösung“ 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.

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 157 mit weiteren Nachweisen.

Die parlamentarische Kontrolle und Rückbindung wird im Falle einer mehrjährigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln schwächer. Insoweit sind allerdings auch deren Volumen und der konkrete Bereitstellungszeitraum zu berücksichtigen. 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. Der Verfassungsgerichtshof folgt damit Puhl, der die Notwendigkeit eines „funktionalen Äquivalents“ für die Schwächung der parlamentarischen Kontrolle und einer Rückanbindung an den Haushalt „durch angemessene legitimations-, öffentlichkeits- und koordinationsrestituierende Verfahrensweisen“ betont hat.

Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, Seite 158.

Erforderlich, aber auch hinreichend ist nach dem Urteil eine aufgabenbezogene sachliche Begründung für die Verringerung der parlamentarischen Kontrolle.

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 160 mit weiteren Nachweisen.

Als sachliche Begründung reicht nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs der ausführlich begründete Verweis des Gesetzgebers auf die Aspekte der Planungssicherheit, Verlässlichkeit und Vertrauensbildung aus. Es ist nicht zu beanstanden, wenn durch die Errichtung eines Sondervermögens eine politische Signalwirkung für die von der Mittelverwendung betroffenen Bereiche und Personenkreise prognostiziert und erhofft werden. Ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen ist auch dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sein Zweck ebenso effektiv durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln verfolgt

werden könnte. Es komme nicht nur ein haushaltsrechtlich gangbarer Weg zur Überwindung der Krise in Betracht.

Für den von ihm entschiedenen Fall sieht das der Hessische Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 219 anders.

Die Mittel für einen mehrjährigen Bedarf dürften unter diesen Umständen bereits im ersten Haushaltsjahr aufgenommen werden und die Information des Landtags über den Wirtschaftsplan des Sondervermögens statt einer Mitentscheidung reiche aus.

VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH N 7/21, Rn. 168 ff. mit weiteren Nachweisen.

Das muss erst recht für die Bildung einer Rücklage gelten, über deren Verwendung der Landtag in den zukünftigen Haushaltsjahren als Haushaltsgesetzgeber entscheidet. Bei der Bildung einer Rücklage wird kein Einnahmen- und Ausgabenkreislauf außerhalb des Kernhaushalts gebildet, sondern es werden nur zusätzliche Mittel in der Rücklage in Form von Einnahmen aus Krediten als Teil des Kernhaushalts bereitgehalten. Mit Blick auf das Volumen und den Existenzzeitraum der Rücklage dürfte es vorliegend allerdings 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. In vergleichbarer Weise hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz darauf abgehoben, dass in der Gesetzesbegründung für die Errichtung des von ihm zu beurteilenden Sondervermögens eine hinreichend bestimmte Umschreibung der einzelnen Maßnahmepakete enthalten war.

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 167.

Das lässt sich auf die Bildung einer Rücklage übertragen. Der Haushaltsgesetzgeber sollte auch bei der Begründung einer Rücklage transparent machen, was aus der Rücklage zur Bekämpfung der Klimakrise finanziert werden soll.

In diesem Sinne hat auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 für die Errichtung von Sondervermögen hinreichenden parlamentarischen Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gefordert.

StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 159 ff., 183 und 218 f.

Diese Forderung lässt sich bei der Bildung einer Rücklage zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise leichter verwirklichen als bei der Bildung eines Sondervermögens, weil die Verwendung der Finanzmittel aus der Rücklage der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers unterliegt. Eine hinreichende Steuerung der Mittelverausgabung des Landes und eine wirksame Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts sind damit gewährleistet.

IV. Jährlichkeitsprinzip und Fälligkeitsprinzip

Die Bildung von Rücklagen und Sondervermögen steht in einem Spannungsverhältnis zu den haushaltsrechtlichen Prinzipien nicht nur der Jährlichkeit, sondern auch 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).

Siehe dazu oben I.

Auch der Fälligkeitsgrundsatz ist allenfalls in seinem Kern verfassungsrechtlich begründet.

So Kube, Art. 110 Rn. 151, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022.

Die besseren Argumente sprechen zudem für die Annahme eines nur einfachrechtlich ausgestalteten Grundsatzes.

So Mahrenholz, Art. 110 Rn. 65, in: AK-GG.

Der Jährlichkeitsgrundsatz und das Fälligkeitsprinzip stehen jedenfalls der Bildung von Rücklagen und der Errichtung von Sondervermögen grundsätzlich nicht entgegen. Sondervermögen haben eine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG. Danach brauchen bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt zu werden. Rücklagen sind nicht nur in § 62 BHO, sondern auch in § 62 LHO vorgesehen.

§ 18 Abs. 4 LHO regelt die Rechtsfolgen für den Fall, dass eine Kreditermächtigung durch Rücklagenzuführung kassenmäßig nicht in Anspruch genommen wird. Auf Bundesebene steht die Konjunkturausgleichsrücklage gemäß §§ 5 ff. StWG neben der Asylrücklage aus dem Jahr 2015.

Dazu Finanzbericht 2018, S. 93.

Der Bund hat in § 14a BBesG eine Versorgungsrücklage geregelt, die das Bundesverfassungsgericht gebilligt hat.

BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 24. September 2007, 2 BvR 1673/03 u.a., NVwZ 2008, 195.

Auch die Literatur geht davon aus, dass Rücklagen, die für bestimmte Zwecke eingerichtet sind und der Transparenz dienen, zumeist aus dem Sachzweck heraus gerechtfertigt werden können.

Tappe, § 62 Rn. 11, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019

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 Klimakrise 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.

V. 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 expliziten 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.

BT-Drs. 16/12410, S. 13.

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, einsetzen sollte. Der Gesetzgeber verfügt insoweit über einen Einschätzungsspielraum. Das gilt insbesondere, weil sie die weitere Entwicklung nicht allein von Bremen beeinflusst werden kann, sondern letztlich global erfolgen wird. Wegen der zu erwartenden Höhe der Kredite ist die Bürgerschaft dementsprechend gut beraten, wenn sie deren Rückzahlung nicht in einer zu kurzen Zeit vorsieht, sondern eine Tilgung über mehrere Jahrzehnte festlegt. Das entspricht der gesetzlichen Regelung, die in § 18c Satz 1 LHO eine Tilgung in einem angemessenen Zeitraum vorsieht.

Wieland, Art. 131a Rn. 10, in: Fischer-Lescano/Rinken u. a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016; zur ganz herrschenden Meinung auch zu Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 129.

Bei der Festlegung eines angemessenen Tilgungszeitraums könnte sich die Freie Hansestadt Bremen an dem Tilgungszeitraum im Falle der Corona-Pandemie sowie an der bisherigen Praxis des Bundes und der Länder orientieren. Diese bewegen sich in der Regel in Tilgungszeiträumen von 30 bis 35 Jahren.

E. Literaturverzeichnis

Box, Greenland ice sheet climate disequilibrium and committed sea-level rise, <https://www.nature.com/articles/s41558-022-01441-2>

Denninger u. a., Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), 3. Aufl., Loseblatt

Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013

Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 99. EL September 2022

Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, Stand: 15.11.2022

Fischer-Lescano/Rinken, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016

Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019

Gröpl, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, Neue Juristische Wochenschrift 2020, 2523

Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022, 1505

Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021

Hermes, Klimaschutz durch neue Planungsinstrumente im föderalen System, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2021, 162

Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetzgebung, Zeitschrift für Umweltrecht 2021, 610

Korioth, 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, 2020 <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/bremen-fonds-zur-bewaeltigung-der-folgen-der-corona-pandemie-ergebnisse-der-externen-gutachten-345617>

Leahym, „Planetarer Notstand“, Kippunkte des Erdklimas kommen schneller als gedacht, 28. November 2019, <https://www.nationalgeographic.de/umwelt/2019/11/planetarer-notstand-kippunkte-des-erdklimas-kommen-eher-als-gedacht>

Lenz, Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2022, 1108

von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018

Meickmann, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2021, 97

von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021

Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996

Ripple/Wolf/Newsome/Barnard/Moomaw, World Scientists' Warning of a Climate Emergency, in: BioScience 2020, 70 (1).

Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021

Schlacke, Bundes-Klimaschutzgesetz: Klimaschutzziele und -pläne als Herausforderung des Verwaltungsrechts, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2020, 338

Schmidt, Kreditaufnahme in der Pandemie, Juristenzeitung 2021, 382

Schneider/Stüber, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, Die Öffentliche Verwaltung 2021, 836

Thiele, Die Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, Niedersächsische Verwaltungsblätter 2010, 89

Wickel, Das Bundesklimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, Zeitschrift für Umweltrecht 2021, 332

F. Gutachterliche Fragestellung

Detaillierter Fragenkatalog

Zu 1) Voraussetzungen der Klimakrise als Naturkatastrophe/außergewöhnliche Notsituation

- Welche tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Klimakrise eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG i.V.m. Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV ist?
- Wie wäre eine Vorlage des Senats für einen Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) gemäß Art. 131a Abs. 3 BremLV zu begründen, wenn mit diesem festgestellt wird, dass die Klimakrise die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV erfüllt?
- Inwieweit ist der sich aktuell abzeichnende Notstand der Energiesicherheit (Energie-notstand) ein paralleler Sachverhalt, der ebenfalls die Klimakrise betrifft bzw. neben dieser eine Notsituation auslösen könnte?
- Welche tatsächlichen Bedingungen im Zusammenhang mit der Klimakrise erfüllen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Notlagenkreditaufnahme? Kann bereits deren absehbares Eintreten (ohne Gegenmaßnahmen) bzw. deren Prävention eine Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands rechtfertigen?
- Handelt es sich bei der Klimakrise eher um eine Naturkatastrophe oder um eine außergewöhnliche Notsituation oder um eine Mischform/beides? Falls zutreffend, was umfasst die Klimakrise bzw. der Energienotstand a) als Naturkatastrophe bzw. b) als außergewöhnliche Notsituation?
- Weshalb handelt es sich bei der Klimakrise um einen Sachverhalt, der sich im verfassungsrechtlichen Sinne der Kontrolle des Staates entzieht - wie ist dabei der Kritik zu begegnen, dass es sich um eine lange absehbare Entwicklung handelt, auf die der Haushaltsgesetzgeber sich hätte einstellen können (siehe u.a. VerfGH RP)? Inwieweit spielt hier das schnellere Eintreten sog. Kipppunkte, welches erst in den letzten Jahren in dieser Brisanz und Dynamik absehbar wurde, eine Rolle?
- Zeitspanne der Notsituation: Ab wann (ausgelöst durch ein bestimmtes Ereignis?) könnte die Klimakrise als Notsituation/Naturkatastrophe zu betrachten sein und bis wann reicht die Notsituation zeitlich maximal (Vorliegen der Klimaneutralität)? Wann sollte dementsprechend die Tilgung etwaiger Notlagenkredite einsetzen und welchen Zeitraum sollte sie (auch unter Berücksichtigung des noch zu konkretisierenden Volumens) umfassen? Wie wird mit eventuell anfallenden Anschlussfinanzierungen umgegangen?
- Kompetenz: Inwieweit muss das Land Bremen vor Aufnahme von Notlagenkrediten die Bundesebene - die ihrerseits die Einhaltung des Pariser Abkommens unterzeichnet hat - um Unterstützung zur Erreichung des bundesweiten Ziels des Klimaschutzes aufordern? Weshalb besitzt das Land Bremen die Kompetenz, die (globale) Klimakrise mit Landesmitteln zu bekämpfen? Wie könnte eine Finanzierung der Klimanotstandsmaßnahmen in Form eines Landesprogramms ausgestaltet und begründet werden? Mit welchen Nachteilen bzw. Risiken wäre eine derartige Ausgestaltung als Landesprogramm ggf. verbunden bspw. mit Blick auf den möglichen Erhalt von Bundesmitteln geknüpft an kommunale Co-Finanzierungen? Könnte eine Geltendmachung des Ausnahmetatbestandes von der Schuldenbremse in Form eines Landesprogrammes unab-

hängig von den beiden Stadtgemeinden erfolgen? Wie ist das Innenverhältnis zwischen Landes- und kommunaler Ebene in Bremen zu bewerten? Richtet sich hier das Erfordernis der Mittelbereitstellung grundsätzlich nach der Aufgabenzuständigkeit? Welche Auswirkungen hätte eine derartige Ausgestaltung bspw. auf die gesetzlichen Vorgaben resultierend aus dem Finanzzuweisungsgesetz?

- Welche Auswirkungen hätte eine Nettokreditaufnahme aufgrund der Klimakrise auf die Auszahlung der Sanierungshilfen nach dem Sanierungshilfengesetz und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung?

Zu 2) Kriterien für Maßnahmen

Soweit die Klimakrise eine Notlagenkreditaufnahme ermöglicht (siehe 1)), stellen sich insbesondere Fragen zur Abgrenzung kreditfinanzierbarer Maßnahmen von regulären Klimaschutzaktivitäten, die innerhalb der normalen Haushalte durch Prioritätensetzung darzustellen sind. Die derzeitigen senatsseitigen Überlegungen in Bremen sehen vor, dass die wirkungsstärksten Maßnahmen der Klimaenquete-Kommission (sog. Fastlane) mit ihren investiven Anteilen über einen Ausnahmetatbestand finanzierbar sein könnten, während die nicht-investiven Maßnahmen der Fastlane und die sonstigen Maßnahmen des vorzulegenden Klimaschutz-Aktionsplans in den zukünftigen Ressortbudgets darzustellen sind. Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Fragestellungen:

- Welche Kriterien müssen Maßnahmen erfüllen, um über den Ausnahmetatbestand Klimakrise finanzierbar zu sein? Insbesondere: Müssen sie
 - im allgemeinen Sinne geeignet, erforderlich und angemessen zur Bewältigung der Klimakrise sein? Eine besondere, hervorgehobene Wirkungsstärke zur Bewältigung der Klimakrise aufweisen, die sich bspw. aus dem Faktor CO₂-Einsparung ergibt?
 - eine bestimmte Kostenart (Investitionsvorhaben) sowie Kostenhöhe umfassen (ggf. Schwellenwert prozentual/betraglich zum HH-Volumen)?
 - sofern sie mit Investitionsvorhaben in Verbindung stehen, eine enge Zugehörigkeit aufweisen, damit sie als Begleitkosten (u.a. konsumtive Kosten und Personalkosten) ebenfalls über Notlagenkredite finanzierbar sind?
 - nicht durch alternative Finanzierungsmöglichkeiten (bspw. Bundes- und EU-Mittel, Ressortbudget) abdeckbar sein?
- Gibt es weitere Kriterien, die eine möglichst klare Begrenzung auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise ermöglichen?
- Inwieweit ist zwischen Maßnahmen mit der Zielrichtung „Klimaschutz“ und „Klimaanpassung“ (siehe Abschlussbericht der Enquetekommission) zu unterscheiden?
- Inwieweit und wenn ja in welchem Umfang kann die Klima-Ausnahme neben den unmittelbaren Investitionen in die Wärme-, Energie- und Verkehrswende auch soziale und wirtschaftliche Ausgleichsmaßnahmen einschließen, damit die Folgen der Transformation sozial gerecht verteilt werden? Was grenzt die Klimanotlage hier von anderen Notlagen im Sinne der Sozial- und Wirtschaftspolitik ab (bspw. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.2021)?
- Welche Nachweispflichten sind mit den über entsprechende Notlagenkredite zu finanzierenden Maßnahmen verbunden - müssen diese in der Umsetzung tatsächlich im Einzelnen nachweisbare CO₂-Einsparungen liefern und im Großen zur Klimaneutralität beitragen? Welche konkreten Kennzahlen könnten Bestandteil des „Klimacontrol-

lings“ sein? Was passiert, wenn geplante Kennzahlen/CO₂-Einsparungen bzw. die angestrebte Klimaneutralität nicht erreicht wird (Erhalt, Änderung, Einstellung der Maßnahme)? Wie sehen die Dokumentations- und Darlegungspflichten aus?

Zu 3) Anforderungen an die haushalterische Umsetzung insbesondere im Lichte der Mehrjährigkeit

Das Land Bremen will die Klimaneutralität bis 2038 erreichen. Demzufolge werden auch Maßnahmen erforderlich sein, die bis zu diesem Zeitziel laufen. Eine jährliche Veranschlagung von notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen im Haushalt gemäß Mittelabflussplanung entspräche am ehesten dem Jährlichkeits- und Fälligkeitsprinzip der Haushalte, würde aber bedeuten, dass voraussichtlich bis 2038 jedes Jahr eine Notsituation in Aufstellung und Vollzug nachzuweisen wäre. Die Ausnahme würde zur Regel. Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- 1) Welche haushalterischen Umsetzungsoptionen zur Absicherung der Mehrjährigkeit der Finanzierung bestehen? Gibt es neben Rücklagenbildungen im Haushalt des Landes bzw. der Stadtgemeinden bzw. der Gründung und Ausstattung eines Sondervermögens im Haushalt des Landes bzw. mehrere Sondervermögen (pro Gebietskörperschaft) weitere denkbare Ansätze?
- 2) Über wie viele Jahreschargen hinweg kann bzw. sollte eine entsprechende Rücklage aus Haushaltsmitteln befüllt werden (einmalig)? Wie könnte diese Zuführungsaufteilung nach Jahrestrenchen verfassungs- bzw. haushaltsrechtlich begründet werden? Und bis wann wäre die Entnahme bzw. der Mitteleinsatz aus der Rücklage legitim? Wie könnte diese Zeitspanne der Rücklagenentnahme verfassungsrechtlich begründet werden?
- 3) Sollten die einzelnen daraus zu finanzierenden Maßnahmen auch alle einzeln im Haushaltsplan veranschlagt werden? Ist eine konkrete, maßnahmenspezifische Veranschlagung gegenüber einer Globalveranschlagung zu bevorzugen? Mit welchen verfassungs- bzw. haushaltsrechtlichen Risiken wäre letztere verbunden? Gibt es denkbare „Zwischenlösungen“ bei der Veranschlagung?
- 4) Welche haushaltsrechtlichen Herausforderungen bestehen bei Rücklagenbildungen insbesondere mit Blick auf das Jährlichkeitsprinzip der Haushalte sowie das Fälligkeitsprinzip? Wie lässt sich eine bspw. einmalige Rücklagenzuführung in einem erheblichen Umfang vor diesen Herausforderungen haushaltsrechtlich rechtfertigen?