

Gutachten
zu einer Reihe von Rechtsfragen
im Zusammenhang mit einer Kreditaufnahme
aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation

Gliederung

	Seite
I. Hintergrund und Auftrag	2
II. Gutachten	4
A. Zu den Fragen 1 und 2	4
B. Zu Frage 3	7
C. Zu Frage 4	9
D. Zu Frage 5	12
1. Auswirkungen des Klimawandels als außergewöhnliche Notsituation	12
a) Wortlaut und Wortbedeutung	12
b) Gesetzesbegründung	13
aa) Plötzlichkeit und Begrenztheit	13
bb) Sinn und Zweck der Regelung	15
2. Keine staatliche Kontrolle	16
3. Erhebliche Beeinträchtigung staatlicher Finanzlage	17
E. Zu Frage 6	18
1. Praktische Gründe für ein Sondervermögen	18
2. Rechtliche Fragen	19
a) Vollständigkeit und Einheit des Haushalts	20
b) Jährlichkeitsprinzip	22
c) Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	23
d) Transparenz der Mittelverwendung	24
III. Ergebnisse	27

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

I. Hintergrund und Auftrag

Die Koalitionsfraktionen der CDU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag 2023 - 2026 die Schaffung eines Sondervermögens „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ mit einem Volumen von zunächst fünf Milliarden Euro vereinbart. Zur Begründung heißt es:

„Die Auswirkungen des Klimawandels treten auch in Berlin immer gravierender zu Tage, zusätzlich beschleunigt durch die Energie- und Preiskrise als Auswirkung des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Putins auf die Ukraine. Dies begründet die Notwendigkeit, die energiewirtschaftlichen Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern schnellstmöglich zu überwinden, Energie einzusparen und die Transformation der Energieversorgung auf alternative bzw. regenerative CO2-neutrale Energiequellen zu beschleunigen. [...] Die Koalition aus CDU und SPD sieht in dieser Lage eine außergewöhnliche Notsituation“.¹

Zwischenzeitlich hat der Senat von Berlin dem Abgeordnetenhaus am 3. August 2023 den Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation zur Beschlussfassung vorgelegt.² Das Sondervermögen soll nach § 2 des Gesetzentwurfs den Zweck haben, zusätzliche Maßnahmen zu finanzieren, die geeignet und erforderlich sind, um die energiepolitischen Abhängigkeiten des Landes Berlin insbesondere von fossilen Energieträgern schnell und spürbar zu verringern. Zugleich sollen damit die im Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz³ definierten Klimaschutzziele des Landes Berlin beschleunigt erreicht und die Resilienz des Landes Berlin gegenüber Auswirkungen des Klimawandels gestärkt werden.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs wird die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung ermächtigt, für das Sondervermögen Kredite bis zur Höhe von fünf Milliarden Euro aufzunehmen. Auf Basis einer bis spätestens zum Jahresende 2026 durchzuführenden Evaluation von Mittelverwendung und Zweckerreichung kann die Kreditermächtigung nach § 4 Abs. 5 des Entwurfs durch Beschluss des Abgeordnetenhauses um bis zu weitere fünf Milliarden Euro erhöht werden.

¹ Koalitionsvertrag 2023 – 2026 zwischen CDU und SPD, S. 130 (abrufbar über <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/koalitionsvertrag/>).

² Drucksache 19/1099.

³ Vom 22. März 2016 (GVBl. S. 122), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. August 2021 (GVBl. S. 989).

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat aufgrund einer – in diesem Zusammenhang erfolgten – Bitte der AfD-Fraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu den folgenden Fragen beauftragt:

1. Wie ist eine „Notsituation“ zu definieren?
2. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, um eine „außergewöhnliche Notsituation“ im rechtlichen Sinne annehmen und auslösen zu können?
3. Welche Grenzen sind für die Ausrufung von Notständen zu ziehen, sowohl allgemein zur Aktivierung von notstandsgesetzlichen Regelungen als auch konkret im Hinblick auf die Schuldenbremse?
4. Welche Grenzen bestehen im Falle einer Notsituation hinsichtlich des Kreditvolumens? Wie weit in die Zukunft hinein können solche Kredite für mehrere Jahre im Voraus aufgenommen werden? Inwiefern müssen Ausgaben aus diesen Krediten in direktem Zusammenhang zu einer Notsituation stehen?
5. Welche Gründe sprechen dafür und welche Gründe sprechen dagegen, dass es sich bei den „Auswirkungen des Klimawandels“ um eine innerhalb des Landes Berlins bestehende Notsituation handelt?
6. Welche Gründe sprechen dafür und welche Gründe sprechen dagegen, im Falle des Eintretens einer Notsituation ein eigenes Sondervermögen zur Kreditverausgabung einzurichten? Welche Auswirkungen sind mit einem Sondervermögen für den Haushaltsgesetzgeber und die Transparenz der Mittelverwendung verbunden?

II. Gutachten

A. Zu den Fragen 1 und 2:

Wie ist eine „Notsituation“ zu definieren?

Welche Kriterien müssen erfüllt sein, um eine „außergewöhnliche Notsituation“ im rechtlichen Sinne annehmen und auslösen zu können?

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz⁴ sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können 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). Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Art. 109 Abs. 3 Satz 5).

In Berlin findet sich diese Ausgestaltung im Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG)⁵, dessen § 1 Abs. 1 lautet: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ § 2 BerlSchuldenbremseG lautet wie folgt:

„§ 2

Ausnahmesituationen

(1) Abweichend von § 1 ist eine Nettokreditaufnahme zulässig im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führen.

(2) Die Feststellung, dass die Voraussetzungen gemäß Absatz 1 erfüllt sind, trifft das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit.

(3) Eine Kreditaufnahme gemäß Absatz 1 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die aufgenommenen Kredite sind dabei in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen. Der Zeitraum ist unter Berücksichtigung des Charakters der Ausnahme-

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

⁵ Vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742).

situation, der Höhe der Kreditaufnahmen und der konjunkturellen Situation zu bestimmen. Die Tilgungen sind in den Haushaltsplänen zu veranschlagen.“

Die Begründung des Gesetzentwurfs nennt keine näheren Kriterien für das Vorliegen einer Notsituation, sondern stellt lediglich fest, dass sich die Definition an der Regelung im Grundgesetz orientiere.⁶

Als außergewöhnliche Notsituationen werden in der Literatur insbesondere Unglücksfälle oder Ereignisse gemeiner Gefahr oder Not genannt, die sich vom Regelfall erheblich unterscheiden.⁷ Die bisher ergangene Rechtsprechung bestätigt diese Definition.⁸ Danach muss es sich um Ereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit handeln.⁹

Im Gesetzentwurf zur Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz heißt es, die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen Ausnahmen vom Verschuldungsverbot dienen dazu, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten.¹⁰ Als Beispiele für außergewöhnliche Notsituationen werden genannt: Schadensereignisse von großem Ausmaß, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden, eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsprozesse in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks (bspw. Finanzkrise) oder auch ein positives Ereignis, wie die Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst.¹¹

Außergewöhnliche Notsituationen entziehen sich der Kontrolle des Staates, wenn sie auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder kaum in der öffentlichen Hand liegen.¹²

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich nach der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation, wobei auch vorbeugende Maßnahmen eingeschlossen sind.¹³

⁶ Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht, Drucksache 18/2021 vom 09.07.2019, S. 16.

⁷ *Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 100.

⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Rn. 57.

⁹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, ebenda.

¹⁰ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drucksache 16/12410 vom 24.03.2009, S. 11.

¹¹ Ebenda.

¹² *Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 100.

¹³ BT-Drucksache 16/12410 vom 24.03.2009, S. 11.

Eine erhebliche Beeinträchtigung liegt dann vor, wenn der Finanzbedarf in Relation zur Finanzkraft der betreffenden Gebietskörperschaft außerordentlich hoch ist.¹⁴

Teilweise wird für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gefordert, dass das Ereignis plötzlich eintreten oder sich jedenfalls rapide verschärfen müsse.¹⁵ Zum Teil wird auch gefordert, dass die Notsituation unvorhergesehen bzw. nicht absehbar gewesen sein muss.¹⁶ Mitunter wird zusätzlich auf eine zeitliche Begrenzung der Notsituation abgestellt.¹⁷

Bei der Frage, ob eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation gegeben ist, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, kommt dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Das Gericht führt hierzu aus:

„Der Staatsgerichtshof hat im Streitfall zu prüfen, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sind. Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiert eine erhöhte Darlegungslast, die ihn dazu zwingt, sich für die Inanspruchnahme des Ausnahmeverbehalts zu rechtfertigen. Mit dieser formell verfahrensmäßigen Anforderung wird die trotz der begrifflichen Eingrenzung bestehende Unbestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzung des Art. 141 Abs. 4 HV „Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation“ ausgeglichen.“¹⁸

¹⁴ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 109 Rn. 207; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 20.

¹⁵ Gröpl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 122; Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505, 1507; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 55. Edition Stand: 15.05.2023, Art. 109 Rn. 66.

¹⁶ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 55. Edition Stand: 15.05.2023, Art. 109 Rn. 66; Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505, 1507; Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 100.

¹⁷ Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 55. Edition Stand: 15.05.2023, Art. 109 Rn. 66.

¹⁸ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 238. Ebenso Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 58.

Zwischenergebnis:

Somit kann festgehalten werden, dass eine außergewöhnliche Notsituation ein Ereignis wie ein Schadensfall, eine Krise oder auch ein positives Ereignis mit erheblichem Finanzbedarf ist, das sich vom Regelfall erheblich unterscheidet. Eine außergewöhnliche Notsituation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Notsituationen entziehen sich der Kontrolle des Staates, wenn sie auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder kaum in der öffentlichen Hand liegen. Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation, wobei auch vorbeugende Maßnahmen eingeschlossen sind. Ob das Ereignis plötzlich auftreten und zeitlich begrenzt sein muss, ist umstritten.

C. Zu Frage 3:

Welche Grenzen sind für die Ausrufung von Notständen zu ziehen, sowohl allgemein zur Aktivierung von notstandsgesetzlichen Regelungen als auch konkret im Hinblick auf die Schuldenbremse?

Ein „allgemeines Notstandsrecht“ gibt es im deutschen Recht nicht.

Der Begriff des Notstandes taucht im deutschen Recht in drei Zusammenhängen auf: Einmal gibt es die 1968 in das Grundgesetz eingeführten „Notstandsgesetze“¹⁹ (innerer Notstand, Verteidigungsfall und Spannungsfall), die Deutschland in verschiedenen Not- und Krisensituationen ein zügiges Reagieren ermöglichen sollen; auch gibt es ein besonderes Gesetzgebungsverfahren im Falle des sogenannten Gesetzgebungsnotstandes gemäß Art. 81 GG; schließlich kennt das Strafrecht verschiedene Notstände (vgl. insbesondere §§ 34, 35 StGB), die bei ihrem Vorliegen stets zur Straffreiheit führen.

Die außergewöhnliche Notsituation des Art. 109 GG und § 2 BerlSchuldenbremseG gehört schon nach ihrer Bezeichnung nicht zu den Fällen eines Notstandes.

Im Übrigen lassen sich zwischen den zuvor aufgezählten verschiedenen Notständen, die das deutsche Recht kennt, und den Ausnahmen von der Schuldenbremse weder zwingende Gemeinsamkeiten noch für mehrere „Notstände“ geltende abstrakte Grenzen erkennen.

¹⁹ S. hierzu bspw. *Epping*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 115a Rn. 12ff.; *Fremuth*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 115a Rn. 1 ff.

So muss der Spannungs- und Verteidigungsfall zum Beispiel im Regelfall festgestellt werden (Art. 80a Abs. 1, Art. 115a Abs. 1 und 2 GG), was für den inneren Notstand (Art. 87a, 91 GG) nicht gilt. Der Gesetzgebungsnotstand hat eine verändertes Gesetzgebungsverfahren zur Folge, während durch den Verteidigungsfall insbesondere dem Bundeskanzler mehr Kompetenzen übertragen werden.

Die strafrechtlichen Notstände rechtfertigen oder entschuldigen eine Straftat²⁰, müssen daher im Zeitpunkt der Erfüllung des Straftatbestandes vorliegen, weiten aber nicht die Kompetenzen von Verfassungsorganen aus.

In den letzten Jahren haben zudem einige Kommunen unter dem Begriff des „Klimanotstandes“ die Beachtung klimapolitischer Ziele bei ihrem Handeln beschlossen oder sich auf konkrete Maßnahmen festgelegt, durch die z. B. der CO₂-Ausstoß der jeweiligen Kommunen verringert werden soll.²¹ Auch das Abgeordnetenhaus von Berlin hat festgestellt, dass eine „Klimanotlage“ bestehe.²²

Der Begriff des „Klimanotstandes“ ist gesetzlich nicht geregelt und hat keine vorgeschriebenen Rechtsfolgen. Es gibt insoweit jedoch auch kein Erfordernis der inhaltlichen Übereinstimmung. Jede Kommune kann im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung selbst festlegen, welche Maßnahmen sie mit dem Begriff des „Klimanotstandes“ verbindet und ob sie diese Maßnahmen mit der Ausrufung eines Klimanotstandes verknüpft. Was sich hinter dem so gewählten Begriff konkret verbirgt, kann von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein. Bei der Verwendung des Begriffs handelt es sich um eine politische Maßnahme der jeweiligen Gemeinden, mit der ein bestimmtes Signal gesetzt werden soll.²³

Auch hieraus folgen also keine rechtlich ableitbaren einheitlichen Voraussetzungen von „Notstandslagen“. Vielmehr ist es ein von den jeweiligen Kommunen selbstbestimmt gewählter Begriff. Eine inhaltliche Verbindung der außergewöhnlichen Notsituation mit den verschiedenen Notständen im deutschen Recht verbietet sich. Insofern sind auch die Anforderungen für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nicht vergleichbar mit insbesondere denen der Notstandsgesetze. Eine Abstrahierung ist nicht möglich. Die un-

²⁰ Vgl. §§ 34, 35 StGB und *Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 30. Aufl. 2019, vor § 32 Rn. 115, zum übergesetzlichen rechtfertigenden Notstand.

²¹ Z. B.: „Resolution zum Klimanotstand“, Beschluss des Gemeinderates der Stadt Konstanz vom 2.5.2019, Amtsblatt der Stadt Konstanz vom 15. Mai 2019, S. 6. Der Landtag Brandenburg hat sich mit Beschluss vom 14.6.2019 zum Klimaschutz bekannt und die Landesregierung aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, Drs. 6/11576-B.

²² Beschluss vom 30.1.2020, Drs. 18/2236-1.

²³ Vgl. Antwort der bayerischen Landesregierung vom 14.08.2019 auf eine schriftliche Anfrage „Klimanotstand?“, Bayerischer Landtag, Drs. 18/3416, S. 4 ff.

terschiedlichen Vorschriften bilden jeweils in sich abgeschlossene Systeme, deren Voraussetzungen streng voneinander zu trennen sind.

Die gesetzlichen Voraussetzungen des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation i. S. d. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG wurden oben unter A. geschildert.

Die Feststellung, dass diese Voraussetzungen vorliegen, trifft das Abgeordnetenhaus gemäß § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG mit einfacher Mehrheit.

Zwischenergebnis:

Zwischen den verschiedenen Notständen, die das deutsche Recht kennt, und den Ausnahmen von der Schuldenbremse aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation lassen sich weder Gemeinsamkeiten noch für mehrere „Notstände“ geltende abstrakte Grenzen erkennen. Der Begriff des „Klimanotstandes“ ist gesetzlich nicht geregelt. Eine „Ausrufung des Klimanotstandes“ hat für sich genommen keine Rechtsfolgen. Es handelt sich hierbei um eine politische Maßnahme, mit der ein bestimmtes Signal gesetzt werden soll. Welche Rechtsfolgen damit konkret verknüpft werden, kann der jeweilige Gesetzgeber oder eine Kommune im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung selbst bestimmen.

D. Zu Frage 4:

Welche Grenzen bestehen im Falle einer Notsituation hinsichtlich des Kreditvolumens? Wie weit in die Zukunft hinein können solche Kredite für mehrere Jahre im Voraus aufgenommen werden? Inwiefern müssen Ausgaben aus diesen Krediten in direktem Zusammenhang zu einer Notsituation stehen?

Die Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG und in § 2 BerlSchuldenbremseG enthalten keine Bestimmungen über die zulässige Höhe einer Kreditaufnahme aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation.

Aufgrund des Zwecks der Regelung des § 109 Abs. 3 Satz 2 GG, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, muss allerdings zwischen dem auslö-

senden Ereignis und der Kreditaufnahme ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehen.²⁴

Nach einer Ansicht in der Literatur soll eine ergänzende Nettokreditaufnahme nur in dem Umfang zulässig sein, der zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation auch tatsächlich notwendig ist.²⁵

Nach anderer Ansicht sind Überschreitungen zulässig, soweit sie zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation *bestimmt* sind (sog. finaler Veranlassungszusammenhang).²⁶

Nach dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs erlaubt eine außergewöhnliche Notsituation eine Kreditaufnahme nur insoweit, als dies zur *unmittelbaren* Bekämpfung dieser Notsituation erforderlich ist.²⁷ Hiernach müssen sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein.²⁸

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz lehnt diese Beschränkung auf unmittelbar oder direkt der Überwindung der Notsituation dienende Maßnahmen ab und sieht auch bei solchen Folgekosten und Nebenzwecken, die einen *mittelbaren* Zusammenhang zu der Notsituation aufweisen, die Tatbestandsvoraussetzungen einer notsituationsbedingten Kreditaufnahme als erfüllt an.²⁹

Der Veranlassungszusammenhang fehlt jedenfalls dann, wenn Kredite lediglich „anlässlich oder gar nur bei Gelegenheit“ einer Notlage aufgenommen werden³⁰ und für allge-

²⁴ Gröpl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 131.

²⁵ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 109 Rn. 208; Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 56; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 55. Edition Stand: 15.05.2023, Art. 109 Rn. 67.

²⁶ Meickmann: Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen. Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2021, 97, 100; Gröpl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 131.

²⁷ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 269.

²⁸ Hessischer Staatsgerichtshof, ebenda, Ziffer 270.

²⁹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 63.

³⁰ Gröpl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 131; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 104.

meinpolitische Maßnahmen bereitgestellt werden.³¹ Unzulässig soll eine Kreditaufnahme auch insoweit sein, als damit Ausgaben finanziert werden, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant waren.³² Hiernach gestattet es die Ausnahmeregelung für Notsituationen nicht, durch Kredite solche Ausgaben zu finanzieren, die auch ohne die Notsituation hätten getätigt werden sollen.³³

Laut Hessischem Staatsgerichtshof muss über das Vorliegen einer Notlage und über die Kreditaufnahme „in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden. Eine mehrjährige Kreditermächtigung ‚auf Vorrat‘“ ist demnach insbesondere wegen eines Verstoßes gegen das Jährlichkeitsprinzip unzulässig.³⁴

Diese Ansicht lehnt der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit dem Argument ab, das Erfordernis einer kurzfristigen Neu-Entscheidung über das Vorliegen einer Notlage sei mit dem Ziel des Gesetzes nicht zu vereinbaren, die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten.³⁵

Zwischenergebnis:

Gesetzliche Regelungen über die zulässige Höhe einer Kreditaufnahme aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation bestehen nicht. Zwischen dem auslösenden Ereignis und der Kreditaufnahme muss aber ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehen. Ob hierbei nur tatsächlich notwendige Ausgaben zulässig sind oder Ausgaben, die zur Überwindung der Situation bestimmt sind, ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten. Ebenso umstritten ist, ob nur eine Kreditaufnahme, die zur unmittelbaren Bekämpfung der Notsituation dient erlaubt ist oder auch Zwecke finanziert werden dürfen, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der Notsituation aufweisen. Der Veranlassungszusammenhang fehlt jedenfalls dann, wenn Kredite lediglich anlässlich oder gar nur bei Gelegenheit

³¹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 63.

³² Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, ebenda, Ziffer 64; *Schmidt*, Kreditaufnahme in der Pandemie, JZ 2021, 382, 384.

³³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, ebenda, Ziffer 64; Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 2020, S. 14.

³⁴ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 273; laut *Schmidt*, Kreditaufnahme in der Pandemie, JZ 2021, 382, 383f., verlange das Grundgesetz „möglichst schnell wieder in den Normalzustand zurückzukehren“; er hält deshalb eine Befristung der Feststellung der Notlage auf sechs bzw. zwölf Monate für erforderlich.

³⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 90.

einer Notlage aufgenommen werden und für allgemeinpolitische Maßnahmen oder solche Maßnahmen bereitgestellt werden, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant waren.

E. Zu Frage 5:

Welche Gründe sprechen dafür und welche Gründe sprechen dagegen, dass es sich bei den „Auswirkungen des Klimawandels“ um eine innerhalb des Landes Berlins bestehende Notsituation handelt?

Ob der Klimawandel als außergewöhnliche Notsituation angesehen werden kann, ist umstritten.³⁶

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG setzt voraus, dass es sich um eine außergewöhnliche Notsituation handelt (1.), die sich der staatlichen Kontrolle entzieht (2.) und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (3.).

1. Auswirkungen des Klimawandels als außergewöhnliche Notsituation

a) Wortlaut und Wortbedeutung

Gesetzlich ist sowohl gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, als auch gemäß § 2 BerlSchuldenbremseG eine Kreditaufnahme durch das Land Berlin in Durchbrechung der Schuldenbremse nur zulässig, wenn eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt.

Der Gesetzestext des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und des § 2 BerlSchuldenbremseG selbst geben keine näheren Anhaltspunkte dafür, welche Lagen sich als außergewöhnliche Notsituationen qualifizieren.

³⁶ Gegen den Klimawandel als außergewöhnliche Notsituation: Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer104; *Schneider/Stüber*, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, DÖV, 2021, 836 ff.; ebenso *Gröpl*, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG Rn. 128f.; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Ed. 15.8.2023, Art. 109 Rn. 66. Für die Einordnung als Notsituation sprechen sich aus: *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, 2022, S. 19ff.; ebenso in der Tendenz: *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, 2022, S. 24.

Die Auswirkungen des Klimawandels können ihrerseits Naturkatastrophen im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG und § 2 BerlSchuldenbremseG darstellen. Eine Kreditaufnahme in diesem Fall wäre also unproblematisch. Ob die noch nicht so drastisch spürbaren Auswirkungen des Klimawandels eine Notsituation darstellen, ist damit aber noch nicht gesagt.

Gemäß dem Duden ist eine Notsituation (Synonym zur Notlage) „[eine] aufgrund äußerer Umstände eingetretene schwierige Situation, in der sich jemand befindet“³⁷. Für den Begriff „Not“ werden verschiedene Definitionen angeführt: „[eine] besonders schlimme Lage, in der jemand dringend Hilfe braucht“, „äußerer Zwang, Notwendigkeit, Unvermeidlichkeit“.³⁸

Wenn für Berlin als Folgen des Klimawandels künftig mehr Hitzetage, mehr gesundheitsschädliche Schadstoffe und Feinstaubpartikel in der Luft und vermehrte Starkregenereignissen zu erwarten sind³⁹, so wäre die Einordnung als aufgrund äußerer Umstände eingetretene schwierige Situation, und damit als Notsituation dem Sprachsinne nach möglich. Andererseits dürften diese Auswirkungen in Berlin derzeit (noch) keine Lage darstellen, in der dringende Hilfe erforderlich ist. Auch rufen sie keinen äußeren Zwang oder gar eine Unvermeidlichkeit hervor.

Der Wortsinn selbst liefert folglich keine eindeutigen Ergebnisse, sondern wiederum Argumente für und gegen die Einordnung der „Auswirkungen des Klimawandels“ als Notsituation.

b) Gesetzesbegründung

Aus den vom Gesetzgeber festgehaltenen Beweggründen zur Änderung des Grundgesetzes bei der Einführung der sog. Schuldenbremse lässt sich Verschiedenes ableiten:

aa) Plötzlichkeit und Begrenztheit

Die vom Gesetzgeber angeführten Beispiele für außergewöhnliche Notsituationen (wie durch Unfälle oder absichtlich herbeigeführte Schadensereignisse, eine Finanzkrise oder

³⁷ <https://www.duden.de/rechtschreibung/Notssituation>;
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Notlage>.

³⁸ <https://www.duden.de/rechtschreibung/Not>.

³⁹ *Reusswig/Becker/Lass u.a.*, Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Berlin (A-FOK). Klimaschutz Teilkonzept. Hauptbericht. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Sonderreferat Klimaschutz und Energie (SRKE) 2016, S. 2ff.

auch ein positives Ereignis mit erheblichem Finanzbedarf, wie die Wiedervereinigung⁴⁰⁾ wurden jeweils zumindest im Moment des Eintritts nicht erwartet, so dass eine vorherige politische Auseinandersetzung nicht stattgefunden hatte. Es besteht also eine gewisse Plötzlichkeit, die bei den Auswirkungen des Klimawandels wohl zum jetzigen Zeitpunkt in Berlin nicht angenommen werden kann.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz sieht im Klimawandel aufgrund fehlender Plötzlichkeit keine außergewöhnliche Notsituation. In seinem Urteil zum Corona-Sondervermögen heißt es:

*„...mögen die Herausforderungen des Klimawandels zwar die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und die zu unternehmenden Anstrengungen groß sein. Dies allein rechtfertigt jedoch nicht, den Klimawandel zu einer im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a) LV „außergewöhnlichen Notsituation“ zu erklären, da es sich insoweit nicht um ein plötzlich aufgetretenes Ereignis, sondern um eine lange absehbare Entwicklung handelt“.*⁴¹

Auch im Schrifttum setzen die Gegner einer Einstufung des Klimawandels als Notsituation voraus, dass eine Notsituation ein plötzlich auftretendes, zeitlich begrenztes Ereignis ist.⁴² Schließlich sei die Bewältigung des Klimawandels als Problem der vorausschauenden Planung und Prävention Teil der Regelaufgaben des Staates.⁴³

Andererseits scheint selbst der Gesetzgeber im Rahmen der erfolgten Verfassungsänderung nicht davon auszugehen, dass nur plötzliche Ereignisse Notsituationen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG darstellen, da nach der Gesetzesbegründung auch vorbeugende Maßnahmen den Finanzbedarf einer Notsituation begründen können. Gegen die Begrenzung des Begriffs der Notsituation auf ein zeitlich begrenztes Ereignis wird zudem eingewandt, dass es Zweck der Notlagenverschuldung sei, die Handlungsfähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten und dass gerade in ihrer Dauer nicht überschaubare Krisen ein staatliches Gegensteuern erforderten, um die Folgen und die Dauer der Krisen zu begrenzen.⁴⁴

⁴⁰ BT-Drucksache 16/12410 vom 24.03.2009, S. 11.

⁴¹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Rn. 104.

⁴² *Schneider/Stüber*, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, DÖV, 2021, 836, 838; ebenso: *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Ed. 15.8.2023, Art. 109 Rn. 66.

⁴³ *Schneider/Stüber*, ebenda.

⁴⁴ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, 2022, S. 24.

Die vom Gesetzgeber genannten Beispiele haben gemein, dass sie zwar alle retrospektiv zeitlich auf einen Zeitraum über maximal einige Jahre begrenzt waren, was jedoch im Zeitpunkt des Eintritts der jeweiligen Situation wohl nicht absehbar war. Für die Corona-Pandemie wurde eine außergewöhnliche Notsituation sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern angenommen,⁴⁵ wobei damals nicht absehbar war, wann diese überwunden sein würde.

Es ist wohl zutreffend, dass das jeweilige Ereignis zeitlich begrenzt sein muss. Jedoch lässt sich in Frage stellen, ob diese Begrenzung bereits bei Annahme der Notsituation feststehen muss. Auch die Corona-Pandemie wurde von den Parlamenten als Notsituation eingestuft⁴⁶, was von der Rechtsprechung grundsätzlich bestätigt wurde.⁴⁷ Jedoch war bei Annahme der Pandemie als Notsituation nicht sicher, wann diese beendet sein würde. Ähnliches lässt sich wohl über die Finanzkrise aus dem Jahr 2008 und auch die Wiedervereinigung sagen. Das Ende der Notsituation muss also nicht bei Annahme der Notsituation bereits zeitlich festgelegt sein.

bb) Sinn und Zweck der Regelung

Da es sich bei der Erlaubnis von Kreditaufnahmen in solchen Lagen eindeutig um eine Ausnahme handelt, ist laut Bundesverfassungsgericht nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich eine enge Auslegung geboten, um den Zuwachs von Staatsschulden wirksam zu begrenzen.⁴⁸ Dies könnte zunächst dagegen sprechen, die Auswirkungen des Klimawandels als Notsituation einzuordnen.

Wichtigster Zweck der Ausnahme von der Schuldenregel ist die Sicherung der Handlungsfähigkeit des Staates. Falls durch die Auswirkungen des Klimawandels bereits jetzt oder in Zukunft die Handlungsfähigkeit Berlins gefährdet würde, wenn nicht jetzt gehandelt und dafür Kredite aufgenommen werden, spräche dies für eine außergewöhnliche Notsituation.

⁴⁵ Z. B. Beschluss des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020, Drs. 19/18108, Plenarprotokoll 19/154, S. 19163; Beschluss des Hessischer Landtags vom 24.3.2020, Drs. 20/2582, Plenarprotokoll 20/36, S. 2793.

⁴⁶ S. Fn. 45.

⁴⁷ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Rn. 241ff.

⁴⁸ Dies betont das BVerfG in Bezug auf die entsprechende Regel für den Bund (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG), Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 326, 332, Rn. 191.

Durch die Schuldenbremse soll die (finanzielle) Freiheit und Handlungsfähigkeit der nächsten Generationen sichergestellt werden.⁴⁹ Diese durch eine Ausnahme der Schuldenbremse zu gefährden, muss also einen mindestens ebenso gewichtigen Grund haben.

Auch die Klimaschutzverpflichtung des Staates aus Art. 20a GG dient dem Schutz künftiger Generationen.⁵⁰ Hieraus leitet das Bundesverfassungsgericht die Pflicht ab, seitens des Staates für Klimaneutralität zu sorgen.⁵¹

Zumindest stellen also der Klimawandel und seine Auswirkungen einen gewichtigen, verfassungsrechtlichen Grund für staatliches Handeln dar. Tatsächlich ist der Staat sogar verpflichtet, sowohl national, als auch global auf die Klimaneutralität hinzuwirken. Jedoch folgt allein aus einer staatlichen Verpflichtung noch nicht, dass es sich bei den Auswirkungen des Klimawandels um eine Notsituation handelt.⁵² Würde jede staatliche Verpflichtung eine Ausnahme von der Schuldenbremse ermöglichen, so bliebe diese quasi wirkungslos.

2. Keine staatliche Kontrolle

Offenkundig entziehen sich die Auswirkungen des Klimawandels der Kontrolle Berlins.⁵³ Die gegenteilige Ansicht, wonach die Klimaschutzmaßnahmen präventiven Charakter hätten und daher bezweckten, „noch etwas ändern und bewirken zu können, also Kontrolle zu behalten bzw. wiederzuerlangen“,⁵⁴ vermag nicht zu überzeugen. Lokale Klimaschutzmaßnahmen können zwar dazu beitragen, die Folgen des Klimawandels abzumildern, aufgrund ihrer sehr begrenzten Wirkung kann insoweit aber nicht von „staatlicher Kontrolle“ die Rede sein.

⁴⁹ Bundestags-Drs. 16/12410, S.6.

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021- 1 BvR 2656/18 -, NJW 2021, 1723, 1740, Rn. 200.

⁵¹ BVerfG, ebenda, Rn. 198.

⁵² *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, 2022, S. 45 bejaht eine außergewöhnliche Notsituation und führt hierfür neben den vom BVerfG festgestellten tatsächlichen Auswirkungen des Klimawandels auch die staatliche Verpflichtung zum Klimaschutz an.

⁵³ So auch *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, 2022, S. 25; für den Bund: *Gröpl*, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 129; für Bremen: *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, 2022, S. 22.

⁵⁴ *Schneider/Stüber*, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, DÖV, 2021, 836, 838.

3. Erhebliche Beeinträchtigung staatlicher Finanzlage

Die Klärung der Frage, ob die Auswirkungen des Klimawandels den Haushalt des Landes Berlin derzeit oder in absehbarer Zukunft erheblich beeinträchtigen, bedarf einer umfassenden Datenbasis, sowohl in Bezug auf die tatsächlichen lokalen Klimafolgen und der insoweit zukünftig zu treffenden Schutzmaßnahmen im Land Berlin als auch in Bezug auf die zukünftige staatliche Finanzsituation des Landeshaushalts.

Feststehen dürfte, dass insgesamt eine deutlich gesteigerte Finanzierung erforderlich ist, um weltweit die Klimaziele (Begrenzung der globalen Erwärmung auf einen Anstieg um 1,5 bzw. 2 Grad Celsius und die Vorbereitung auf veränderte klimatische Bedingungen) zu erreichen.⁵⁵ Daher spricht prima facie Einiges dafür, dass auch in Berlin die Bekämpfung der lokalen Klimafolgen ggf. mit einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage verbunden ist. Abschließend kann dies im Rahmen dieses Rechtsgutachtens mit den im Wissenschaftlichen Parlamentsdienst vorhandenen Ressourcen aufgrund der dazu fehlenden Datenbasis jedoch nicht geklärt werden.⁵⁶

Festzuhalten zu 1. bis 3. ist insgesamt, dass eine durch den Gesetzgeber Berlins getroffene Feststellung, dass der Klimawandel eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, nach der bisherigen Rechtsprechung lediglich dahingehend überprüfbar wäre, ob die Beurteilung und Einschätzung des Parlaments nachvollziehbar und vertretbar sind.⁵⁷

Zwischenergebnis:

Nach den vorherigen Ausführungen gibt es unter Beachtung des Wortlauts, der Gesetzesbegründung und dem Sinn und Zweck der Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und des § 2 BerlSchuldenbremseG sowohl Gründe, die für das Vorliegen einer Notsituation

⁵⁵ *IPPC*, Synthesebericht zum Sechsten IPCC-Sachstandsbericht (AR6), Hauptaussagen aus der Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung (SPM), Version vom 11. Juli 2023, C.7.

⁵⁶ Vgl. dazu *Gröpl*, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 129, wonach hinsichtlich des Klimawandels eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage mit dem Argument abgelehnt wird, dass der Finanzbedarf zwar beträchtlich sei, zugleich aber über Jahrzehnte planbar. Eine Beeinträchtigung insoweit für gegeben hält dagegen der VerFGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 104.

⁵⁷ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 238; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 58.

hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels sprechen, als auch solche, die dagegen sprechen. Umstritten ist dabei vor allen Dingen, ob eine Notsituation ein plötzlich auftretendes Ereignis sein muss. Eine abschließende Bewertung im Rahmen dieses Rechtsgutachtens kann schon deshalb nicht erfolgen, da hierfür die erforderliche wissenschaftliche Datenbasis im Hinblick auf die lokalen Klimaschutzfolgen in Berlin sowie die lokal erforderlichen Schutzmaßnahmen einschließlich des Finanzbedarfs hierfür nicht verfügbar sind.

Eine durch den Gesetzgeber Berlins getroffene Feststellung, dass der Klimawandel eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, wäre nach der bisherigen Rechtsprechung lediglich dahingehend überprüfbar, ob die Beurteilung und Einschätzung des Parlaments insoweit nachvollziehbar und vertretbar sind.

F. Zu Frage 6:

Welche Gründe sprechen dafür und welche Gründe sprechen dagegen, im Falle des Eintretens einer Notsituation ein eigenes Sondervermögen zur Kreditverausgabung einzurichten? Welche Auswirkungen sind mit einem Sondervermögen für den Haushaltsgesetzgeber und die Transparenz der Mittelverwendung verbunden?

Ein Sondervermögen ist eine Vermögensmasse des Landes, die vom übrigen Landesvermögen getrennt und ohne eigene Rechtspersönlichkeit verwaltet wird.⁵⁸

1. Praktische Gründe für ein Sondervermögen

Die Einrichtung eines Sondervermögens zur Überwindung einer Notlage kommt in praktischer Hinsicht insbesondere dann in Betracht, wenn sich die Notlage voraussichtlich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken wird, da mit einem Sondervermögen längerfristige Ziele erfüllt werden können und eine gebündelte Maßnahmendarstellung möglich ist.⁵⁹ Generell kann die organisatorische Ausgestaltung eines Sondervermögens für einen konkreten Zweck besser geeignet sein als die Einbindung in normale Verwaltungsstrukturen.⁶⁰

⁵⁸ Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Auflage 2008, Rn. 69.3.4.

⁵⁹ Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 37.

⁶⁰ Strauß, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: November 2021, Art. 110 GG Rn. 18.

2. Rechtliche Fragen

Rechtliche Gründe für und gegen die Errichtung eines Sondervermögens in einer Notsituation stellen sich wie folgt dar:

Die Verfassung von Berlin nennt das Sondervermögen nicht. Regelungen zum Sondervermögen finden sich einfachgesetzlich in der Landeshaushaltsordnung⁶¹ (§ 26 Abs. 2, § 61 Abs. 2 Satz 1, § 65b, § 85 Ziff. 2, § 88 Abs. 1, § 91 Abs. 1 Ziff. 6 und § 113 Abs. 1 LHO).

Auch wenn das Sondervermögen nicht in der Landesverfassung geregelt ist, heißt dies nicht automatisch, dass die Errichtung eines Sondervermögens unzulässig ist.⁶²

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Eilverfahren festgestellt,

„dass Sondervermögen – trotz der gegen ihre Verwendung vorgebrachten Einwände insbesondere im Hinblick auf die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit aus Art. 110 I 1 Hs. 1 GG (...) – nicht per se gegen das Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes verstoßen dürften. Dies zeigt sich bereits an ihrer Erwähnung in Art. 110 I 1 Hs. 2 GG, der vorsieht, dass bei ihnen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen in den Haushaltsplan einzustellen sind.“⁶³

Für eine grundsätzliche Zulässigkeit der Errichtung von Sondervermögen in Ausnahmefällen spricht nicht nur die Tatsache, dass Sondervermögen in § 18 Abs. 2 Haushaltsgrundsatzgesetz⁶⁴ genannt werden,⁶⁵ sondern auch Art. 85 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin, wonach durch Gesetz eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitraum und in besonderen Ausnahmefällen ein Nachweis von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushaltsplans zugelassen werden kann. Nach der Rechtsprechung

⁶¹ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, 486), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 09.02.2023 (GVBl. S. 30).

⁶² Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 156. *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 110 GG Rn. 93 hält die Bildung neuer Sondervermögen wegen der Streichung von Sondervermögen in Art. 115 Abs. 2 GG a. F. dagegen für generell unzulässig.

⁶³ BVerfG Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 326, 332 Rn 203.

⁶⁴ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 G zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änd. haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122).

⁶⁵ *Meickmann*: Schattenhaushalte und parlamentarisches Budgetrecht, NVwZ 2022, 106, 107.

des Hessischen Staatsgerichtshofs kann die Errichtung von Sondervermögen ausnahmsweise zulässig sein, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt sind.⁶⁶

a) Vollständigkeit und Einheit des Haushalts

In dem hessischen Urteil heißt es:

„Diese nicht vollständig im Haushaltsplan integrierten Sondervermögen durchbrechen allerdings die in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV normierten haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit. Sie sind deshalb nur unter äußerst restriktiven Bedingungen verfassungsrechtlich zulässig. Da die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze den Zweck verfolgen, das Budgetrecht des Parlaments zu sichern, ist für die Zulässigkeit dieser Art von Sondervermögen insbesondere entscheidend, ob und in welcher Intensität sie das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen, was wiederum von der konkreten Ausgestaltung ihrer Errichtung und Bewirtschaftung sowie ihrer Zweckverfolgung und Mittelverwendung abhängt. Für die Wahrung des Budgetrechts ist hierbei maßgeblich, ob eine inhaltliche Auseinandersetzung und eine parlamentarische Entscheidung über die Höhe und Verwendung von staatlichen Finanzmitteln gewährleistet ist und das Parlament seine Kontrolle über das staatliche Finanzvolumen wahrnehmen kann. Der Landtag muss der Ort sein, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird.“⁶⁷

Die Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts sind in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin festgelegt. Dort heißt es:

„Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz festgestellt (Haushaltsgesetz).“

Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit müssen alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden.⁶⁸ Der Grundsatz der Einheitlichkeit besagt, dass die Einnahmen und Ausgaben in einen einzigen Haushaltsplan einzustellen sind.⁶⁹

⁶⁶ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 157ff.

⁶⁷ Hessischer Staatsgerichtshof, ebenda, Ziffer 157.

⁶⁸ Korbmacher/Rind, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 85 Rn. 4.

⁶⁹ Korbmacher/Rind, ebenda.

Nach der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs berührt die Errichtung eines Sondervermögens immer die Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit. Für die Frage, ob damit auch das Budgetrecht des Parlaments in unzulässiger Weise beeinträchtigt wird, unterscheidet das Gericht wie folgt:

„Sondervermögen mit einer leicht überschaubaren, eindeutigen Zwecksetzung sowie einer eindeutigen, abschließend bestimmten Mittelzuweisung, bei denen also alle relevanten fiskalischen Entscheidungen bereits mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens durch das Parlament selbst getroffen werden, greifen schon in das Budgetrecht nicht ein.

Sofern die Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens das Budgetrecht des Landtags demgegenüber beeinträchtigen, wiegen diese Beeinträchtigungen umso schwerer, je größer das Finanzvolumen des Sondervermögens ist, je umfangreicher die Finanzierung der durch das Sondervermögen umzusetzenden Maßnahmen durch Kreditaufnahmen erfolgt, je länger diese Finanzierung durch das Sondervermögen ermöglicht wird und je unpräziser die Verwendung der Mittel des Sondervermögens normiert ist. Eine solche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags kann - ebenso wie die Durchbrechung der das Budgetrecht effektuierenden Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit - nur durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden.“⁷⁰

Der Hessische Staatsgerichtshof hatte über das hessische Corona-Sondervermögen zu urteilen, das der Verwaltung des Ministeriums der Finanzen oblag und bei dem Ausgaben ab einem Betrag von einer Million Euro unter Zustimmung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags erfolgen sollten, also ohne Beteiligung des Plenums, und geringere Beträge gänzlich ohne parlamentarische Beteiligung. Das Gericht sah dadurch das parlamentarische Budgetrecht verletzt, da die im Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens vorgenommene Zweckbestimmung und die aufgeführten Maßnahmenpakete nicht konkret genug waren, um die Mittelverausgabung des Landes durch das Parlament hinreichend zu steuern.⁷¹

Nach der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs dürfen Sondervermögen nur dann errichtet werden, wenn ihr Zweck durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln nicht ebenso effektiv verfolgt werden kann und der durch das Sondervermögen erreichte Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß und der

⁷⁰ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P. St. 2783; P. St. 2827, BeckRS 2021, 32286, Ziffer 159.

⁷¹ Hessischer Staatsgerichtshof, ebenda, Ziffer 174ff.

Reichweite der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze hinreichend gewichtig ist.⁷²

Teilweise wird argumentiert, wenn ein Sondervermögen schon in normalen Lagen zulässig sei, so müsse es erst Recht in einer verfassungsrechtlich zu einer Abweichung von der „Schuldenbremse“ berechtigenden Notlage errichtet werden können.⁷³

Korioth und Müller differenzieren danach, ob die Verfassung die Zulässigkeit der Bildung von Sondervermögen ausdrücklich nennt.⁷⁴ Sei dies nicht der Fall (wie in Hessen oder dem Saarland), so seien die verfassungsrechtlichen Grenzen wie vom Hessischen Staatsgerichtshof zu bestimmen: „Sondervermögen mit einer leicht überschaubaren, eindeutigen Zwecksetzung sowie einer eindeutigen, abschließend bestimmten Mittelzuweisung, bei denen also alle relevanten fiskalischen Entscheidungen bereits mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens durch das Parlament selbst getroffen werden“ seien demnach zulässig; wenn Zwecksetzung oder Mittelzuweisung nicht in dieser Weise klar bestimmt seien, bedürfe es gewichtiger verfassungsrechtlicher Gründe hierfür.⁷⁵

b) Jährlichkeitsprinzip

Ein Teil der Literatur sieht in der Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens in Notsituationen einen unzulässigen Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip.⁷⁶

Nach § 8 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz⁷⁷ ist für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen. Diese Vorschrift gibt damit den Grundsatz der Jährlichkeit für Bund und

⁷² Hessischer Staatsgerichtshof, ebenda, Ziffer 217; *Schmidt*: Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, DÖV 2022, 526, 531.

⁷³ Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 37; Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 2020, S. 18; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 87.

⁷⁴ *Korioth/Müller*, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, 2022, S. 38f.

⁷⁵ *Korioth/Müller*, ebenda, S. 40f.

⁷⁶ *Gröpl*, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2023, Art. 109 GG Rn. 140; *ders.*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2325, 2326; *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, S. 27.

Länder vor.⁷⁸ In der Verfassung von Berlin ist dieser Grundsatz in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 zu finden, wonach Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen.⁷⁹

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz lehnt diese Ansicht ab. Nach seiner Rechtsprechung darf das Parlament im Rahmen seines Gestaltungsspielraums danach differenzieren, ob eine mit der Kreditaufnahme und Zuführung in ein Sondervermögen zu erwartende effektive Überwindung der Notsituation die damit verbundenen Kosten rechtfertigen können.⁸⁰

c) Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen widerspricht eine Kreditaufnahme auch bei der kreditfinanzierten Bildung eines Sondervermögens im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenübersteht.⁸¹ In diesem Fall stelle sich nämlich die Frage, „weshalb Kredite vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Zahlungsbedarfs aufgenommen werden, die vermeidbare Kreditfinanzierungskosten verursachen.“⁸² Das Ziel, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Gestaltungsspielraum für andere politische Ziele zu gewinnen, biete keine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für eine unwirtschaftliche kreditfinanzierte Rücklagenbildung.⁸³

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz hat zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Corona-Pandemie ausgeführt, das Wirtschaftlichkeitsgebot dürfe der Errichtung eines Sondervermögens nur dann entgegenstehen, wenn vermeidbare Kreditfinanzierungskosten in einem Ausmaß zu erwarten seien, die außer Verhältnis zu den vom Gesetzgeber für die Errichtung des Vermögens angeführten Sachgrün-

⁷⁷ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 G zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änd. haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122).

⁷⁸ VerfGH Berlin LVerfGE 16, 80, 94.

⁷⁹ VerfGH Berlin, ebenda sowie LVerfGE 20, 45, 61f.

⁸⁰ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 88.

⁸¹ VerfGH NRW, Urteil vom 15.03.2011, Az. 20/10, juris, Rn. 97.

⁸² VerfGH NRW, ebenda.

⁸³ VerfGH NRW, ebenda, Rn. 102.

de stünden.⁸⁴ Zur Begründung führt er an, es müsse dem Gesetzgeber zunächst einmal grundsätzlich erlaubt sein, von der Errichtung eines Sondervermögens Gebrauch zu machen, wenn dies die Landesverfassung ausdrücklich erlaube.⁸⁵

Dies ist in Berlin allerdings nicht der Fall, da die Verfassung von Berlin das Sondervermögen nicht ausdrücklich nennt. Auch das Argument, die Kreditkosten seien aufgrund der damaligen Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank in Relation zum Zweck der Krisenbewältigung vergleichsweise gering,⁸⁶ kann im Herbst 2023 bei einem Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte von 4,5%⁸⁷ nicht mehr überzeugen.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz darf das Parlament im Rahmen seines Gestaltungsspielraums danach differenzieren, ob eine mit der Kreditaufnahme und Zuführung in ein Sondervermögen zu erwartende effektive Überwindung der Notsituation die damit verbundenen Kosten rechtfertigen können.⁸⁸

d) Transparenz der Mittelverwendung

Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt, „dass der Haushaltsplan möglichst durchsichtig sein und erkennbar machen soll, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und wie hohe Ausgaben für welchen Zweck veranschlagt sind.“⁸⁹ Auch der Grundsatz der Einheit des Haushalts bezweckt die Transparenz des Finanzgebarens des Staates.⁹⁰

Die Errichtung von Nebenhaushalten kann in Konflikt mit den Prinzipien der Haushaltsklarheit und -einheit stehen, da sie die Sichtbarkeit der Mittelflüsse erschweren kann.⁹¹ In Bezug auf Sondervermögen wurde aber darauf hingewiesen, dass die Transparenz des Mitteleinsatzes bei der Bildung eines Sondervermögens je nach Ausgestaltung durchaus

⁸⁴ Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 2020, S. 18

⁸⁵ Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, ebenda.

⁸⁶ Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, ebenda, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 52.

⁸⁷ S. Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank vom 14. September 2023, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230914~aab39f8c21.de.html>.

⁸⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 – VGH N 7/21, BeckRS 2022, 6975, Ziffer 88.

⁸⁹ Pfennig in: Pfennig/Neumann(Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 85 Rn. 16.

⁹⁰ Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 110, Rn. 52.

⁹¹ Siekmann, ebenda, Rn. 53.

größer sein kann als die eines entsprechenden Titelansatzes im Haushaltsplan.⁹² Dies leuchtet ein, zumal wenn man den schieren Umfang des Haushaltsplans betrachtet, der eine Informationsgewinnung für den Leser erschweren kann.⁹³

Zwischenergebnis:

Mit der Einrichtung eines Sondervermögens zur Überwindung einer Notlage können längerfristige Ziele erfüllt werden und ist eine gebündelte Maßnahmendarstellung möglich. Generell kann die organisatorische Ausgestaltung eines Sondervermögens für einen konkreten Zweck besser geeignet sein als die Einbindung in normale Verwaltungsstrukturen.

Rechtliche Grenzen für Sondervermögen ergeben sich durch die Haushaltsgrundsätze:

- Nach der Rechtsprechung erfordert es die Vollständigkeit und Einheit des Haushalts, dass die im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens vorgenommene Zweckbestimmung und die aufgeführten Maßnahmenpakete konkret genug sind, um die Mittelverausgabung des Landes durch das Parlament hinreichend zu steuern. Auch sollen Sondervermögen nur dann errichtet werden dürfen, wenn ihr Zweck durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln nicht ebenso effektiv verfolgt werden kann.
- Umstritten ist, ob die Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens in Notsituationen mit dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit vereinbar ist. Auch hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsgebots gibt es unterschiedliche Auffassungen. Nach einem Teil der Rechtsprechung widerspricht eine Kreditaufnahme auch bei der kreditfinanzierten Bildung eines Sondervermögens im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenübersteht. Zum Teil wird angenommen, dass das Parlament im Rahmen seines Gestaltungsspielraums danach differenzieren darf, ob eine mit der Kreditaufnahme und Zuführung in ein Sondervermögen zu erwartende effektive Überwindung der Notsituation die damit verbundenen Kosten rechtfertigen kann.
- Die Errichtung von Nebenhaushalten kann schließlich – insbesondere in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung – mit den Prinzipien der Haushaltsklarheit und -einheit in Konflikt stehen, da sie die Sichtbarkeit der Mittelflüsse erschweren kann. Andererseits

⁹² Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 43.

⁹³ Hierauf weist *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 110 Rn. 114, hin.

kann die Transparenz des Mitteleinsatzes bei der Bildung eines Sondervermögens je nach Ausgestaltung durchaus größer sein als die eines entsprechenden Titelansatzes im Haushaltsplan.

III. Ergebnisse

1. Zu den Fragen 1 und 2

Wie ist eine „Notsituation“ zu definieren?

Welche Kriterien müssen erfüllt sein, um eine „außergewöhnliche Notsituation“ im rechtlichen Sinne annehmen und auslösen zu können?

Der Gesetzgeber des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG nennt keine Definition der außergewöhnlichen Notsituation, sondern nur Beispiele wie durch Unfälle oder absichtlich herbeigeführte Schadensereignisse, eine Finanzkrise oder auch ein positives Ereignis mit erheblichem Finanzbedarf, wie die Wiedervereinigung. Die Ereignisse müssen sich vom Regelfall erheblich unterscheiden. Ob das Ereignis plötzlich auftreten und zeitlich begrenzt sein muss, ist umstritten.

Eine außergewöhnliche Notsituation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Notsituationen entziehen sich der Kontrolle des Staates, wenn sie auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder kaum in der öffentlichen Hand liegen. Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich nach der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation, wobei auch vorbeugende Maßnahmen eingeschlossen sind.

2. Zu Frage 3

Welche Grenzen sind für die Ausrufung von Notständen zu ziehen, sowohl allgemein zur Aktivierung von notstandsgesetzlichen Regelungen als auch konkret im Hinblick auf die Schuldenbremse?

Zwischen den verschiedenen Notständen, die das deutsche Recht kennt, und den Ausnahmen von der Schuldenbremse aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG) lassen sich weder Gemeinsamkeiten noch für mehrere „Notstände“ geltende abstrakte Grenzen erkennen. Der Begriff des „Klimanotstandes“ ist gesetzlich nicht geregelt. Eine „Ausrufung des Klimanotstandes“ hat für sich genommen keine Rechtsfolgen. Es handelt sich hierbei um eine politische Maßnahme, mit der ein bestimmtes Signal gesetzt werden soll. Welche Rechtsfolgen

damit konkret verknüpft werden, kann der jeweilige Gesetzgeber oder eine Kommune im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung selbst bestimmen.

3. Zu Frage 4

Welche Grenzen bestehen im Falle einer Notsituation hinsichtlich des Kreditvolumens? Wie weit in die Zukunft hinein können solche Kredite für mehrere Jahre im Voraus aufgenommen werden? Inwiefern müssen Ausgaben aus diesen Krediten in direktem Zusammenhang zu einer Notsituation stehen?

Die Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG und in § 2 BerlSchuldenbremseG enthalten keine Bestimmungen über die zulässige Höhe einer Kreditaufnahme aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation. Aufgrund des Zwecks der Regelung, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, muss zwischen dem auslösenden Ereignis und der Kreditaufnahme ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehen. Ob hierbei nur tatsächlich notwendige Ausgaben zulässig sind oder Ausgaben, die zur Überwindung der Situation bestimmt sind, ist umstritten. Ebenso umstritten ist, ob nur eine Kreditaufnahme, die zur unmittelbaren Bekämpfung der Notsituation dient, erlaubt ist oder auch Zwecke finanziert werden dürfen, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der Notsituation aufweisen.

Der Veranlassungszusammenhang fehlt jedenfalls dann, wenn Kredite lediglich anlässlich oder gar nur bei Gelegenheit einer Notlage aufgenommen werden und für allgemeinpolitische Maßnahmen oder solche Maßnahmen bereitgestellt werden, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant waren.

4. Zu Frage 5

Welche Gründe sprechen dafür und welche Gründe sprechen dagegen, dass es sich bei den „Auswirkungen des Klimawandels“ um eine innerhalb des Landes Berlins bestehende Notsituation handelt?

Es gibt unter Beachtung des Wortlauts, der Gesetzesbegründung und dem Sinn und Zweck der Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und des § 2 BerlSchuldenbremseG sowohl Gründe, die für das Vorliegen einer Notsituation hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels sprechen, als auch solche, die dagegen sprechen. Umstritten ist dabei vor allen Dingen, ob eine Notsituation ein plötzlich auftretendes Ereignis sein muss. Eine abschließende Bewertung im Rahmen dieses Rechtsgutachtens kann schon deshalb nicht erfolgen, da dem Wissenschaftlichen Parlamentsdienst hierfür die erforderliche wissen-

schaftliche Datenbasis im Hinblick auf die lokalen Klimaschutzfolgen in Berlin sowie die lokal erforderlichen Schutzmaßnahmen einschließlich des konkreten Finanzbedarfs hierfür nicht hinreichend verfügbar sind.

Eine durch den Gesetzgeber Berlins getroffene Feststellung, dass der Klimawandel eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, wäre nach der bisherigen Rechtsprechung lediglich dahingehend überprüfbar, ob die Beurteilung und Einschätzung des Parlaments insofern nachvollziehbar und vertretbar sind.

5. Zu Frage 6

Welche Gründe sprechen dafür und welche Gründe sprechen dagegen, im Falle des Eintretens einer Notsituation ein eigenes Sondervermögen zur Kreditverausgabung einzurichten? Welche Auswirkungen sind mit einem Sondervermögen für den Haushaltsgesetzgeber und die Transparenz der Mittelverwendung verbunden?

Mit der Einrichtung eines Sondervermögens zur Überwindung einer Notlage können längerfristige Ziele erfüllt werden und ist eine gebündelte Maßnahmendarstellung möglich. Generell kann die organisatorische Ausgestaltung eines Sondervermögens für einen konkreten Zweck besser geeignet sein als die Einbindung in normale Verwaltungsstrukturen.

Rechtliche Grenzen für Sondervermögen ergeben sich durch die Haushaltsgrundsätze:

- Nach der Rechtsprechung erfordert es die Vollständigkeit und Einheit des Haushalts, dass die im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens vorgenommene Zweckbestimmung und die aufgeführten Maßnahmenpakete konkret genug sind, um die Mittelverausgabung des Landes durch das Parlament hinreichend zu steuern. Auch sollen Sondervermögen nur dann errichtet werden dürfen, wenn ihr Zweck durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln nicht ebenso effektiv verfolgt werden kann.
- Umstritten ist, ob die Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens in Notsituationen mit dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit vereinbar ist. Auch hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsgebots gibt es unterschiedliche Auffassungen. Nach einem Teil der Rechtsprechung widerspricht eine Kreditaufnahme auch bei der kreditfinanzierten Bildung eines Sondervermögens im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenübersteht. Zum Teil wird angenommen, dass das Parlament im Rahmen seines Gestaltungsspielraums danach differenzieren darf, ob eine mit der Kreditaufnahme und Zuführung in ein Sondervermö-

gen zu erwartende effektive Überwindung der Notsituation die damit verbundenen Kosten rechtfertigen kann.

- Die Errichtung von Nebenhaushalten kann schließlich – insbesondere in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung – mit den Prinzipien der Haushaltsklarheit und -einheit in Konflikt stehen, da sie die Sichtbarkeit der Mittelflüsse erschweren kann. Andererseits kann die Transparenz des Mitteleinsatzes bei der Bildung eines Sondervermögens je nach Ausgestaltung durchaus größer sein als die eines entsprechenden Titelausatzes im Haushaltsplan.

* * *