

Senatsverwaltung für Finanzen
Staatssekretärin



1313 A

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)

II B 1

Frau Albrecht

Tel. +49 30 9020 2202

Anke.Albrecht@senfin.berlin.de

www.berlin.de/sen/finanzen

elektronische Zugangseröffnung

gemäß § 3a Absatz 1 VwVfG

poststelle@senfin.berlin.de

De-Mails richten Sie bitte an

post@senfin.berlin.de-mail.de

Klosterstraße 59, 10179 Berlin

26. Februar 2024

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses

über Senatskanzlei - G Sen -

Übermittlung Rechtsgutachten/ Hauptausschuss Sitzung vom 28. Februar 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anbei übersende ich Ihnen das Rechtsgutachten zum Gesetzesentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation zur Kenntnisnahme und verbunden mit der Bitte, dieses den Mitgliedern des Hauptausschusses zur Verfügung zu stellen. Ich beabsichtige hierzu am 28.02.2022 kurz mündlich zu berichten.

Mit freundlichen Grüßen

e-gez.

Tanja Mildenberger

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

barrierefreier Zugang über Rolandufer, Hof 1

Verkehrsverbindungen:

U-Bahnlinie 2 Klosterstraße

U-Bahnlinie 8 und S-Bahnlinien 3, 5, 7, 9 Jannowitzbrücke

Die Datenschutzerklärung nach Art. 13 und 14 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) finden Sie unter dem Link

www.berlin.de/finanzen/datenschutz. Sollten Sie keine Möglichkeit des Abrufs haben, bitten wir um kurze Nachricht; die

Datenschutzerklärung wird Ihnen dann per E-Mail oder auf dem Postweg zugesandt.

**Auswirkungen der BVerfG-Rechtsprechung auf den Gesetzentwurf über die
Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation**

Rechtsgutachten

Berlin, Februar 2024

Übersicht:

A. Zusammenfassung	3
B. Sachverhalt.....	4
I. Das Sondervermögen Klimaschutz, Resilienz und Transformation.....	4
II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023	6
III. Notlagenbedingte Kreditermächtigungen und Sondervermögen anderer Länder	8
IV. Prüfungsauftrag	11
C. Rechtliche Würdigung.....	12
I. Verfassungsgemäße Konstruktion des Sondervermögens	12
1. Außergewöhnliche Notsituation	12
2. Veranlassungszusammenhang	27
3. Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit	33
II. Anpassungs- bzw. Präziserungsbedarf.....	36
1. Feststellung und Begründung einer außergewöhnlichen Notsituation.....	37
2. Darlegung des Veranlassungszusammenhangs.....	37
3. Präzisierung des Verwendungszwecks.....	38
4. Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit	39
5. Vorgaben aus dem Berliner Verfassungsrecht.....	40
III. Wiederholte Feststellung einer Notsituation	41
1. Zulässigkeit.....	41
2. Anforderungen	42
3. Folgerungen	43
IV. Möglichkeit und Bedingungen der Finanzierung mehrjähriger Maßnahmen	44
1. Doppelhaushalt.....	44
2. Verpflichtungsermächtigungen.....	45
3. Übertragung von Ausgabenermächtigungen	46
4. Rücklagen	48
5. Verschuldung selbständiger Rechtsträger	48

A. Zusammenfassung

- 1 Der Gesetzentwurf zur Errichtung eines Sondervermögen Klimaschutz, Resilienz und Transformation steht grundsätzlich im Einklang mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben. Indes ergibt sich ein gewisser Anpassungs- und Präzisionsbedarf aus dem später verkündeten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023.
- 2 Ob der Ukraine-Krieg und seine Folgen eine notlagenbedingte Kreditaufnahme erlauben, ist umstritten. In der Abwägung sprechen gute Gründe dafür. Ebenfalls umstritten ist, ob daneben auch der Klimawandel eine notlagenbedingte Kreditaufnahme rechtfertigen kann. Er sollte jedenfalls nicht allein als Begründung herangezogen werden. Eine auf mehrere Gründe gestützte Kreditaufnahme ist zulässig. Jedoch ist in diesem Fall abzugrenzen, welchem Phänomen mit welchen Mitteln begegnet werden soll.
- 3 Die wiederholte Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ist grundsätzlich zulässig. Sie erfordert allerdings einen erhöhten Begründungsaufwand. Eingehend darzulegen wäre dann insbesondere, inwiefern die Situation andauert, welche Maßnahmen bereits getroffen wurden und welche Schlüsse für die geplanten weiteren Schritte zu ziehen sind.
- 4 Zwischen der notlagenbedingten Kreditaufnahme und den damit finanzierten Maßnahmen muss ein Veranlassungszusammenhang bestehen. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Beurteilungsspielraum zu. Damit einher gehen Darlegungsanforderungen. Diese fallen umso strenger aus, je weiter der Eintritt der Notsituation in der Vergangenheit liegt.
- 5 Zwischen den bislang im Gesetzentwurf ausgeführten Folgen des Ukraine-Krieges und den angedachten Maßnahmen zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern besteht grundsätzlich ein Veranlassungszusammenhang. Bedenken ruft jedoch das Kriterium der CO₂-Einsparung hervor: CO₂-Emissionen sind als solche weder ein Indikator für die Bewältigung der Kriegsfolgen, noch geben sie unmittelbar Aufschluss über die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern. Vorzugswürdig erscheint es, in diesem Zusammenhang unmittelbar auf die Einsparung fossiler Energieträger abzustellen. Unter Umständen könnte die CO₂-Einsparung jedoch als Hilfskriterium dienen.
- 6 Eine gezielte und ausdrückliche Förderung der Klimaresilienz dürfte sich mangels Veranlassungszusammenhangs nicht mit dem Ukraine-Krieg begründen lassen. Zweckgerichtete Maßnahmen zur Überwindung der Kriegsfolgen können aber zulässigerweise auch zu anderen Gemeinwohlbelangen beitragen.

- 7 Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation obliegt dem Abgeordnetenhaus, das auch die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Darlegungsanforderungen zu erfüllen hat. In einem entsprechenden Beschluss sollte gegenüber dem vorliegenden Gesetzentwurf nachgeschärft werden, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.
- 8 Aus den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit ergeben sich spezifische Einschränkungen für die Befüllung von Sondervermögen mittels notlagenbedingter Kreditermächtigungen: Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ist auf ein konkretes Haushaltsjahr zu beziehen. Damit ermöglichte Kredite sind im jeweiligen Jahr aufzunehmen, die entsprechenden Mittel grundsätzlich in diesem Zeitraum zu verwenden. Ob im Rahmen von Doppelhaushalten größere Spielräume bestehen, ist hingegen zweifelhaft.
- 9 Diesen Vorgaben entspricht der Gesetzentwurf nicht vollständig. Die dort vorgesehene Kreditermächtigung ist nicht auf ein konkretes Rechnungsjahr bezogen. Als Abhilfemöglichkeit bietet sich an, auf die Regelung an dieser Stelle zu verzichten und Kreditermächtigungen im jeweiligen Haushaltsgesetz zu erteilen.
- 10 Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verbleiben verschiedene Möglichkeiten, mehrjährige Maßnahmen zu finanzieren, unter Umständen auch über Kredite.

B. Sachverhalt

I. Das Sondervermögen Klimaschutz, Resilienz und Transformation

- 11 Am 31. Juli 2023 hat der Senat von Berlin den Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (nachfolgend: Sondervermögen KRT) beschlossen und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.¹ Das nicht rechtsfähige 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 hierdurch die in § 3 Abs. 1 Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) definierten Klimaschutzziele beschleunigt erreicht sowie die Resilienz des Landes Berlin gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels gestärkt werden, um den Schutz von Leib und Leben der Berliner Bevölkerung zu gewährleisten.

¹ Drs. 19/1099.

- 12 Zur Finanzierung des Fonds soll die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt werden, Kredite in Höhe von bis zu 5 Milliarden Euro aufzunehmen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs). Auf Basis einer bis spätestens zum Jahresende 2026 durchzuführenden Evaluation von Mittelverwendung und Zweckerreichung kann die Kreditermächtigung, so das Abgeordnetenhaus zustimmt, um bis zu weitere 5 Milliarden Euro erhöht werden (§ 4 Abs. 5 des Gesetzentwurfs). Die Kreditermächtigung soll nach vollständiger Ausschöpfung des Kreditrahmens erlöschen, das Sondervermögen selbst nach vollständiger Tilgung der auf es entfallenden Schulden (§ 8 des Gesetzentwurfs). Die Tilgung soll vom Jahr 2030 bis zum Ablauf des Jahres 2055 erfolgen, wobei sich die jährlichen Tilgungsbeträge aus einer gleichmäßigen Aufteilung des Kreditvolumens über die Gesamtzeit errechnen (§ 6 des Gesetzentwurfs). Im Falle einer erhöhten Kreditaufnahme soll sich der Tilgungszeitraum um 26 Jahre verlängern.
- 13 Der Entwurf sieht vor, dass die Mittel des Sondervermögens zur Finanzierung von Maßnahmen aus den Bereichen Gebäudesektor, Energieerzeugung und -versorgung, Mobilität und klimagerechte Transformation der Wirtschaft eingesetzt werden können (§ 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Die Auswahl und mögliche Priorisierung von Maßnahmen sollen sich an ihrer – durch eine vom Senat zu beschließende Methodik nachgewiesenen – CO₂-Einsparung bzw. ihrer Eigenschaft, den Schutz der Berliner Bevölkerung gegenüber klimabedingten Gefährdungen zu verbessern, orientieren (§ 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Die Entscheidung über die Mittelverwendung soll auf Vorschlag des Senats dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses obliegen (§ 5 Abs. 4 des Gesetzentwurfs).
- 14 Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sollen in einem Haushaltsplan veranschlagt werden, der jährlich vorzulegen ist. Der Haushaltsplan soll in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen sein (§ 7 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs).
- 15 Begründet wird die Errichtung des Sondervermögens mit den infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine gestiegenen und volatilen Energiepreisen sowie mit der weiterhin bestehenden Gefahr einer Energiemangellage. Diese setzten die Wirtschaft des Landes Berlin unter Druck, deren schmale industrielle Basis zu erhalten und auszubauen sei. Zudem werde die ohnehin schwache Finanzkraft des Landes weiter gefährdet. Darüber hinaus werde die Fähigkeit des Landes beeinträchtigt, staatliche Leistungen für die vergleichsweise vielen einkommens- und vermögensschwachen Haushalte bereitzustellen. Schließlich gelte es, die energiepolitischen Abhängigkeiten Berlins zu reduzieren. Um dieser Notsituation zu begegnen, solle die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern durch eine beschleunigte Transformation der Wirtschaft, des Gebäude-, Verkehrs- und Energiesektors sowie des öffentlichen Sektors des Landes verringert werden. Dies stelle

für Berlin als Stadtstaat eine besondere Herausforderung dar: Aufgrund begrenzter Flächen für die eigenständige Erzeugung regenerativer Energien sei eine effiziente Energieverteilung sowie eine Reduzierung des Verbrauchs von besonderer Bedeutung.

- 16 Gleichzeitig gehe mit einer Verringerung der energiepolitischen Abhängigkeiten auch ein beschleunigtes Erreichen der klimapolitischen Ziele einher. Eine staatliche Reaktion auf den Klimawandel erfordere einerseits Maßnahmen zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen sowie andererseits Bevölkerungsschutzmaßnahmen. Im EWG Bln habe das Land bereits Klimaschutzziele definiert. Aufgrund neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse über den beschleunigten Klimawandel sei es aber wichtig, die Anstrengungen nochmals zu erhöhen. Urbane Räume wie Berlin nähmen eine besondere Rolle ein, da diese einerseits besonders gefährdet seien, andererseits ein besonders hohes Potenzial zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen aufwiesen. Dies erfordere zusätzliche und verstärkte Maßnahmen bei der energetischen Umgestaltung des privaten und öffentlichen Gebäudebestands, bei der Energieerzeugung und -versorgung, bei der klimaneutralen Ausrichtung der Mobilität sowie der Unterstützung der klimagerechten Transformation der Wirtschaft einschließlich der Beteiligungsunternehmen des Landes.
- 17 Die somit gebotenen Maßnahmen überstiegen die regulären finanziellen Möglichkeiten des Landes und könnten aus laufenden Haushaltsmitteln nicht finanziert werden. Insbesondere eine beschleunigte Transformation der Wirtschaft sei ohne staatliche Unterstützung nicht leistbar. Eine über die Kreditaufnahme erfolgende Beteiligung zukünftiger Generationen sei vertretbar, da diese von der Begrenzung des Klimawandels bzw. dessen Folgen profitierten.
- 18 Der Gesetzentwurf sieht keine Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG vor. Eine solche soll nach den uns vorliegenden Informationen ggf. separat erfolgen.

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023

- 19 In seinem Urteil vom 15.11.2023 zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die notlagenbedingte Überschreitung der Kreditobergrenzen konkretisiert, auch und gerade mit Blick auf Sondervermögen. Gegenstand der Entscheidung war die rückwirkende Änderung des Haushaltsgesetzes 2021 und des Bundeshaushaltsplans 2021 durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18.02.2022.
- 20 Ursprünglich sah der Bundeshaushalt 2021 Kreditermächtigungen in Höhe von etwa 180 Milliarden Euro vor. Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wurden sie im April

2021 um weitere 60 Milliarden Euro auf 240 Milliarden Euro erhöht. Grundlage hierfür war die mit der COVID-19-Pandemie begründete Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, die eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze ermöglichte. Nachdem diese zusätzlichen Kreditermächtigungen im Jahr 2021 nicht benötigt wurden, wurde der Haushalt 2021 am 18.02.2022 durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 rückwirkend geändert. Dabei wurde eine Zuwendung an den Energie- und Klimafonds (EKF) von ca. 42 Milliarden auf ca. 102 Milliarden Euro erhöht. Dies wurde im Haushalt durch eine globale Mehreinnahme in Höhe von 25 Milliarden Euro sowie eine globale Minderausgabe in Höhe von 35 Milliarden Euro ermöglicht, während die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Höhe von ca. 240 Milliarden Euro unverändert blieb.

- 21 Das Bundesverfassungsgericht sah in diesem Vorgehen einen Verstoß gegen die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 2, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 und Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 6 GG. Dabei stützte es sich im Wesentlichen auf drei Erwägungen.
- 22 Erstens verlange Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze.² Im konkreten Fall habe der Gesetzgeber den Veranlassungszusammenhang nicht hinreichend dargelegt. Insbesondere habe er, obwohl die Corona-Pandemie zum Zeitpunkt der Gesetzesberatungen bereits fast zwei Jahre andauert habe, die bisherigen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht eingeordnet und evaluiert. Zudem fehle eine Begründung, weshalb die ursprünglich für erforderlich erachteten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro zum Ende des Haushaltsjahres 2021 entgegen der ursprünglichen Planung nicht zur Krisenbewältigung verwendet worden seien.³
- 23 Zweitens seien dem systematischen Gefüge der einschlägigen Verfassungsnormen die Grundsätze der Jährlichkeit und der Jährigkeit sowie der der Fälligkeit zu entnehmen. Diese kämen auch gegenüber Sondervermögen und im Falle einer notlagenbedingten Überschreitung der Kreditobergrenze zum Tragen. Der Beschluss des Bundestages nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, die Kreditobergrenzen zu überschreiten, habe deswegen für ein konkretes Rechnungsjahr zu ergehen.⁴ Werde die Regelung für kreditfinanzierte Zuführungen an ein Sondervermögen genutzt, so seien die betreffenden Mittel grundsätzlich

² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 125 ff., 137 ff., 144 ff.

³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 197 ff.

⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 155 ff., 171 ff., 174 ff.

nur in demjenigen Rechnungsjahr zu verwenden, für welches sie durch den Bundestagsbeschluss bereitgestellt würden. Diesen Vorgaben widersprächen die nach dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgesehene faktische Vorhaltung von Kreditemächtigungen in periodenübergreifenden Rücklagen sowie die geplante Mittelverwendung in kommenden Haushaltsjahren.⁵

- 24 Drittens sah das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Zeitpunkt, in welchem das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz erlassen wurde, einen Verstoß gegen das in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG niedergelegte Vorherigkeitsgebot. Die parlamentarische Beschlussfassung über einen Nachtragsentwurf nach Abschluss eines Haushaltsjahres widerspreche der Funktion eines Haushaltsplans. Ein nach Ablauf seiner Geltungsdauer im Folgejahr beschlossener Nachtragshaushalt sei kein zulässiges und zielführendes Instrument, um den abgeschlossenen Haushaltsvollzug im Nachhinein zu verändern. Hiergegen habe der Gesetzgeber verstoßen, weil er das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz für das Jahr 2021 erst im darauffolgenden Jahr beschlossen habe.⁶

III. Notlagenbedingte Kreditemächtigungen und Sondervermögen anderer Länder

- 25 Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben jeweils ebenfalls ein notlagenkreditfinanziertes Sondervermögen errichtet, um die Folgen des Ukraine-Krieges zu bewältigen.
- 26 Dem nordrhein-westfälischen Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ wurden Mittel bis zur Höhe von 5 Milliarden Euro bereitgestellt (§ 2 Abs. 3 NRW-Krisenbewältigungsgesetz).⁷ Finanziert werden sollten damit u.a. Maßnahmen, die einer Produktionsverlagerung in Länder mit niedrigeren Energiekosten entgegenwirken, und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und -erzeugung, die kurzfristig den Verbrauch fossiler Energien senken (§ 2 Abs. 2 lit. a) und d) NRW-Krisenbewältigungsgesetz). Hierzu stellte der Landtag für das Jahr 2023 eine – durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelöste – außergewöhnliche Notsituation fest⁸ und ermächtigte das Finanzministerium haushaltsgesetzlich zur Aufnahme von Kreditmitteln in Höhe von 5 Milliarden Euro (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 2023). Den Zeitpunkt der Kreditaufnahme regelte das Haushaltsgesetz nur insoweit, als dieser „nach der Kassenlage, den jeweiligen Kapitalmarktverhältnissen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen“ zu bestimmen sei (§ 2

⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 207 f.

⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 213 ff.

⁷ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine vom 21.12.2022, GV. NRW S. 1131.

⁸ Vgl. Drs. 18/2231.

Abs. 1 Satz 4 Haushaltsgesetz 2023). Ausgeschöpft wurde die Kreditermächtigung allerdings nur in Höhe von 2,45 Milliarden Euro, wovon 2,3 Milliarden tatsächlich ausgegeben wurden; der Rest soll ausschließlich für Zinsen und Tilgung verwendet werden.⁹

- 27 Der Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland hat ein Volumen von 3 Milliarden Euro (§ 4 TransfondsSoVermG SL). Hiervon wurden 2,5 Milliarden im Jahr 2022 kreditfinanziert (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2021/2022) aus dem Kernhaushalt zur Verfügung gestellt.¹⁰ Aus den Mitteln des Fonds können zusätzliche Investitionen in den Bereichen Industriepolitik, Infrastruktur und Innovation finanziert werden, soweit sie geeignet und erforderlich sind, die Folgen der durch den Ukraine-Krieg beschleunigten und verteuerten Transformation der Saarländischen Wirtschaft zu bewältigen (§ 2 Abs. 1 und 2 TransfondsSoVermG SL). Ursprünglich sah § 2 Abs. 3 vor, dass Bewilligungen aus dem Fonds bis einschließlich 2032 getätigt werden können. Im Dezember 2023 wurde die Bestimmung geändert, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden. Sie regelt nunmehr, dass „Ausgaben aus dem Fonds, die aus Krediten finanziert werden, die aufgrund der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation aufgenommen wurden, [nur] unter der Voraussetzung, dass für das betreffende Haushaltsjahr eine vom Landtag festgestellte außergewöhnliche Notsituation vorliegt, bis einschließlich 2032 getätigt werden“ dürfen. Zeitgleich wurde festgestellt, dass aufgrund u.a. des Ukraine-Krieges die für das Haushaltsjahr 2022 festgestellte außergewöhnliche Notsituation für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 fortbesteht.¹¹
- 28 Eine notlagenbedingte Kreditaufnahme im Rahmen des Kernhaushalts sah § 2 Abs. 1 des bremischen Haushaltsgesetzes 2023 vor.¹² Die Vorschrift ermächtigte „wegen der Klima-/Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges“ (vgl. § 16 Abs. 1) zu Notlagenkrediten in Höhe von fast 3 Milliarden Euro. Hiervon entfielen 735 Millionen Euro auf Ausgaben im gleichen Haushaltsjahr und 2,265 Milliarden Euro auf Rücklagenzuführungen für die Haushaltsjahre 2024 bis 2027. Die Rücklagenzuführungen entfielen wiederum auf die „Fastlanes“ Klimaneutrale Wirtschaft, Wärme, CO₂-arme Mobilität und Energetische Gebäudesanierung.¹³ Im Dezember 2023 wurde das Haushaltsgesetz geän-

⁹ Zeit Online, „Finanzminister: NRW hat Sondervermögen nicht ausgeschöpft“, 22.01.2024, <<https://www.zeit.de/news/2024-01/22/finanzminister-nrw-hat-sondervermoegen-nicht-ausgeschoepft>>.

¹⁰ Siehe *Korioth*, Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, 20.11.2023, S. 2.

¹¹ Drs. 17/733 und 17/734.

¹² Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 i.d.F. vom 28.03.2023, Brem.GBl. S. 264.

¹³ Drs. 21/202, S. 5.

- dert, um die Neuverschuldung an den im Haushaltsjahr 2023 tatsächlich anfallenden Mittelbedarf anzupassen, was eine Verringerung der Kreditermächtigung auf rund 145 Millionen Euro zur Folge hatte. Zudem wurde die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation dahingehend geändert, dass sie neben „der Klima-/Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges“ auch auf die „Auswirkungen und Nachsorge der Corona-Pandemie“ abstellte.¹⁴
- 29 Der Landtag Brandenburg stellte im Dezember 2022 fest, „dass aufgrund der infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine eingetretenen Energieknappheit, der damit einhergehenden Vervielfachung der Energiepreise und der allgemeinen Inflation sowie der als Kriegsfolge aber auch aus anderen Gründen erneut angewachsenen Flüchtlingsbewegungen aus der Ukraine als auch aus anderen Herkunftsländern eine außergewöhnliche Notsituation im Land Brandenburg für die Jahre 2023 und 2024 besteht, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“¹⁵ Zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation sah das Haushaltsgesetz für die Jahre 2023/2024 Kreditermächtigungen von insgesamt 2 Milliarden Euro vor (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2023/2024).¹⁶ Ursprünglich entfielen 1,2 Milliarden Euro auf das Haushaltsjahr 2023 und 800 Millionen Euro auf das Haushaltsjahr 2024. Nach bisheriger Schätzung wurden die Ermächtigungen für das Jahr 2023 in Höhe von 570 Millionen Euro in Anspruch genommen.¹⁷ In Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellte der Landtag von Brandenburg im Dezember 2023 „das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation [...] auch für das Jahr 2024“ fest.¹⁸ Um den Vorgaben des Urteils zu entsprechen, soll außerdem die Übertragungsmöglichkeit für nicht genutzte Kredite (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 HG 2023/2024) aufgehoben und der notlagenbedingte Kreditermächtigungsrahmen für das Jahr 2024 durch einen Nachtragshaushalt auf nunmehr 1,06 Milliarden Euro angehoben werden.¹⁹
- 30 Der Schleswig-Holsteinische Landtag stellte ebenfalls in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts für die Jahre 2023 und 2024 fest, „dass das Aufeinandertreffen

¹⁴ Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2023 Land Bremen vom 20.12.2023, Brem.GBl. S. 636; Beschluss der Bremischen Bürgerschaft gemäß Art. 131a Abs. 3 Satz 1 der Bremischen Landesverfassung für das Haushaltsjahr 2023, Nr. 21/106 vom 20.12.2023.

¹⁵ Beschluss des Landtages Brandenburg über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b LHO vom 15.12.2022, Drs. 7/6685-B.

¹⁶ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 vom 16.12.2022, GVBl. I Nr. 35.

¹⁷ Drucksache 7/9046, S. 6.

¹⁸ Beschluss des Landtages Brandenburg über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b LHO vom 20.12.2023, Drs. 7/8968-B.

¹⁹ Gesetzentwurf Nachtragshaushaltsgesetz 2024, Drs. 7/9046.

unterschiedlicher Krisen – der Corona-Pandemie, dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundert-Sturmflut vom 20./21.10.2023 – und deren Folgen eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage [...] durchgehend weiterhin erheblich beeinträchtigt.“²⁰ Er hatte zuvor sowohl die Pandemie als auch den Ukraine-Krieg seit dem Jahr 2020 bzw. 2022 wiederholt zur Begründung einer außergewöhnlichen Notsituation herangezogen. Durch die erneute Feststellung einer Notlage für die Jahre 2023 und 2024 soll sichergestellt werden, dass die schon bereitgestellten Notkredite und die daraus gebildeten Rücklagen weiterhin verwendet werden können.²¹

- 31 Zu kreditfinanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges, des Klimawandels oder konkreter Hochwasserereignisse gibt es bislang keine Gerichtsentscheidungen. Landesverfassungsgerichtliche Judikatur existiert allerdings zu kreditfinanzierten Sondervermögen anlässlich der COVID-19-Pandemie. Namentlich haben der Staatsgerichtshof des Landes Hessen sowie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Errichtung diesbezüglicher Sondervermögen in diesen Ländern (teilweise) für verfassungswidrig erklärt.
- 32 Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen urteilte, dass bei Errichtung des hessischen Corona-Sondervermögens die Grundsätze der Haushaltseinheit und -vollständigkeit nach Art. 139 HessVerf sowie das parlamentarische Budgetrecht verletzt worden seien.²² Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz befand, dass es an einem Veranlassungszusammenhang fehle, soweit mit der Kreditaufnahme Ausgaben finanziert werden sollten, die bereits in dem ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant bzw. vorgesehen waren oder keinen zeitlich-inhaltlichen Zusammenhang mit der festgestellten Notlage erkennen ließen.²³

IV. Prüfungsauftrag

- 33 Vor diesem Hintergrund hat uns die Senatsverwaltung für Finanzen Berlin beauftragt, die folgenden Punkte in einem Rechtsgutachten zu prüfen:

²⁰ Beschluss zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 der Landesverfassung Schleswig-Holstein für das Jahr 2023, Drs. 20/1654(neu) und Beschluss zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 der Landesverfassung Schleswig-Holstein für das Jahr 2024, Drs. 20/1655(neu).

²¹ Drs. 20/1654(neu), S. 2.

²² HessStGH NVwZ 2022, 147 (151 ff. Rn. 161 ff.).

²³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.04.2022 – VGH N 7/21, Rn. 110, 148 ff., juris.

- verfassungsgemäße Konstruktion des Sondervermögens im Lichte der Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023;
- etwaig erforderliche Anpassung bzw. Präzisierung der Gesetzgebung und des vorgesehenen Verwendungszwecks des Sondervermögens;
- Möglichkeit und Bedingungen sowie Inhalte für die wiederholte Erklärung einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG;
- Möglichkeit und Bedingungen für die Finanzierung mehrjähriger Maßnahmen.

C. Rechtliche Würdigung

I. Verfassungsgemäße Konstruktion des Sondervermögens

34 Nach den uns vorliegenden Informationen soll die Errichtung des Sondervermögens KRT mit der Feststellung einhergehen, dass eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führt (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, § 2 Abs. 1 und 2 BerlSchuldenbremseG). Im Lichte des Urteils vom 15.11.2023 sind dabei drei wesentliche Punkte zu beachten: die Anforderungen an die Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation (unter 1.), die Darlegungslasten im Hinblick auf den Veranlassungszusammenhang (unter 2.) sowie die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (unter 3.).²⁴

1. Außergewöhnliche Notsituation

35 Die zur Finanzierung des Sondervermögens KRT geplante Kreditaufnahme setzt die Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation voraus.

a) Maßstab

36 Nach § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG 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.

²⁴ Nach § 2 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG ist die notlagenbedingte Kreditaufnahme ferner mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Darauf wird hier nicht näher eingegangen, da dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts insoweit keine neuen Erkenntnisse zu entnehmen sind.

- 37 Die Vorschrift beruht auf den Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 GG: Nach Art. 109 Abs. 1 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese bundesverfassungsrechtliche Bestimmung gilt auch für die Länder unmittelbar.²⁵ Als Ausnahme davon erlaubt Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG dem Bund und den Ländern, eine Regelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG). Dies ist in Berlin durch das BerlSchuldenbremseG erfolgt.²⁶ Auf Bundesebene werden die Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 GG durch Art. 115 GG präzisiert.
- 38 Vor diesem Hintergrund sind die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation auf Bundesebene formuliert hat, auch auf Landesebene zu beachten.
- 39 Demnach bezeichnet der Begriff „Naturkatastrophe“ unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie etwa Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen.²⁷
- 40 Der Begriff „außergewöhnliche Notsituation“ umfasst zunächst besonders schwere Unglücksfälle i.S.d. Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG, also Schadensereignisse von großem Ausmaß, die – wie ein schweres Flugzeug- oder Eisenbahnunglück, ein Stromausfall mit Auswirkungen auf lebenswichtige Bereiche der Daseinsvorsorge oder ein Unfall in einem Kernkraftwerk – wegen ihrer Bedeutung in besonderer Weise die Öffentlichkeit berühren und auf menschliches Fehlverhalten oder technische Unzulänglichkeiten zurückgehen.
- 41 Ferner erfasst der Begriff auch außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage, etwa eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, falls deshalb aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Landes zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sind.²⁸ Durch das Attribut „außergewöhnlich“ kommt dabei zum Ausdruck, dass nicht jede Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe erfasst ist. Ins-

²⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 96; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 102. EL August 2023, Art. 109 Rn. 117.

²⁶ Vgl. Drs. 18/2021, S. 16.

²⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 103.

²⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 104 ff.

- besondere begründen bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs keine „außergewöhnliche Notsituation“, sondern sind Regelungsgegenstand der sog. Konjunkturkomponente nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG, § 5 BerlSchuldenbremseG.²⁹
- 42 Daneben kann beispielsweise auch ein „Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, einen Anwendungsfall von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG bilden.“³⁰
- 43 Die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation muss sich der Kontrolle des Landes entziehen. Damit wird ein Moment der Unbeherrschbarkeit verlangt. Mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, erfüllen diese Voraussetzung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht. Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht wurden, dürfen demnach nicht mit Notkrediten finanziert werden.³¹
- 44 Schließlich muss die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes zur Folge haben. Dieses Tatbestandsmerkmal ist zu bejahen, wenn die Notsituation ursächlich zu einer Reaktion des Landes führt, die sich in einer erheblichen Weise auf seine Finanzlage auswirkt und gerade deshalb die Rechtfertigung für eine Neuverschuldung bietet. Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion des Landes auf die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss den Gesamthaushalt spürbar belasten.³²
- 45 Eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation kann auf einer oder mehreren Ursachen beruhen.³³ In der Praxis wurden Notlagenerklärungen bereits öfter auf mehrere Begründungselemente gestützt.³⁴
- 46 Die Feststellung, dass eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und zu einer erheblichen Beeinträchti-

²⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 107; zur Abgrenzung vgl. auch *Meickmann*, NVwZ 2021, 97 (99); *Schwarz*, RuP 2022, 245 (251 ff.).

³⁰ BT-Drs. 16/12410, S. 11; BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 106.

³¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 108 f.

³² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 111.

³³ Zu sich überlagernden Notsituationen auch *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1511).

³⁴ Vgl. etwa BT-Drs. 20/2036, S. 1 ff.; Bremische Bürgerschaft, Drs. 21/219, S. 1; Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 20/1654 und 20/1655; Landtag des Saarlandes, Drs. 17/733 und 17/734.

gung der Finanzlage des Landes führt (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG), trifft das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit (§ 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG). Sie kann durch Gesetz erfolgen oder im Wege eines einfachen Parlamentsbeschlusses.³⁵

- 47 Ob eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, ist verfassungsgerichtlich vollständig überprüfbar. Ein Beurteilungs-, Einschätzungs- oder Ermessensspielraum kommt dem Abgeordnetenhaus insoweit nicht zu.³⁶
- 48 Demgegenüber besteht ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Abgeordnetenhauses hinsichtlich der Frage, ab welcher konkreten Höhe des notlagenbedingten finanziellen Mehrbedarfs die Finanzlage „erheblich“ beeinträchtigt ist.³⁷

b) Folgen des Ukraine-Krieges

- 49 Die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs nimmt in erster Linie Bezug auf die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine.³⁸ Es ist davon auszugehen, dass sich die (separate) Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation durch das Abgeordnetenhaus ebenfalls maßgeblich hierauf stützen würde. Ob der Krieg und seine Folgen eine notlagenbedingte Kreditaufnahme im laufenden Haushaltsjahr erlauben, ist umstritten. In der Abwägung sprechen gute Gründe dafür.

aa) Notsituation

- 50 In der Begründung des Gesetzentwurfs wird dargelegt, dass der völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die Ukraine zu einer massiven Verteuerung der Energiepreise geführt habe und zudem weiterhin die Gefahr einer Energiemangellage bestehe. Die energiepolitische Abhängigkeit Berlins von fossilen Energieträgern sei daher zu reduzieren. Insbesondere die Energiegewinnung aus Gas als Brückentechnologie habe sich als nicht verlässlich erwiesen.³⁹
- 51 Dies erscheint plausibel. Nach öffentlich verfügbaren Daten verteuerten sich Strom, Gas und andere Brennstoffe in Berlin im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 27,8 Prozent;

³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 101, zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 116.

³⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 116 ff., 122.

³⁸ Drs. 19/1099, S. 10.

³⁹ Drs. 19/1099, A. a).

- 2023 stiegen die Preise erneut um 23,1 Prozent.⁴⁰ Dies spiegelte einen bundesweiten Trend wider: Im ersten Halbjahr 2023 mussten private Haushalte in Deutschland 52,5 Prozent mehr für Erdgas und 26,2 Prozent mehr für Strom zahlen als ein Jahr zuvor, während Nicht-Haushaltskunden für Erdgas 19,6 Prozent und für Strom 4,4 Prozent mehr ausgaben.⁴¹
- 52 Wie sich die Preise für Strom und fossile Energieträger im Jahr 2024 entwickeln werden, kann naturgemäß nicht vorhergesagt werden. Allerdings indizieren Daten eines Online-Vergleichsportals, dass der durchschnittliche in Deutschland gezahlte Strompreis bei einem Verbrauch von 4.000 kWh/Jahr derzeit zwar gut 13 Prozent günstiger ist als unmittelbar nach Ausbruch des Ukraine-Krieges im Jahr 2022, aber noch immer fast 22 Prozent über dem höchsten Wert der Vorkriegszeit liegt. Der bei einem Verbrauch von 20.000 kWh/Jahr durchschnittlich gezahlte Gaspreis ist derweil knapp ein Drittel günstiger als vor zwei Jahren, aber noch immer fast zwei Drittel höher als vor Ausbruch des Krieges.⁴² Zudem werden die gesunkenen Preise teils mit einer geringeren industriellen Nachfrage und den zuletzt wärmeren Durchschnittstemperaturen erklärt,⁴³ also mit Umständen, die sich mit einiger Wahrscheinlichkeit auch wieder ändern könnten.
- 53 Nach Aussage des Präsidenten der Bundesnetzagentur werden die Energiepreise mittelfristig hoch bleiben.⁴⁴ Dies gilt insbesondere dann, wenn Importe aus Russland (wie zurzeit wahrscheinlich) auch zukünftig nicht oder nur in geringem Umfang erfolgen.⁴⁵ Die derzeitige Lösung, einen Großteil des Gasbedarfs über den besonders volatilen und von der Nachfrage aus Asien abhängigen LNG-Spotmarkt zu decken, begründet das Risiko zukünftiger Preissprünge.⁴⁶ Die Lage wird zusätzlich durch die jüngste Ankündigung der USA verschärft, Verfahren zur Genehmigung zukünftiger LNG-Ausfuhren auszusetzen,

⁴⁰ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Entwicklung ausgewählter Indizes in der Verbraucherpreisstatistik, <<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/wirtschaft/preise>>.

⁴¹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 388 vom 29.09.2023, <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/09/PD23_388_61243.html>. Siehe insgesamt auch Statistisches Bundesamt, Preise – Daten zur Energiepreisentwicklung, 02.03.2023, Schaubilder 4.2 und 4.3.

⁴² Siehe Tabelle „Strompreisentwicklung 2014-2024“, <<https://www.verivox.de/strom/strompreisentwicklung/>>.

⁴³ Tagesschau.de, „Gaspreis auf tiefstem Stand seit Juli“, 12.02.2024, <<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/gaspreis-russland-huthi-konjunktur-erdgas-haushalte-energiepreise-100.html>>.

⁴⁴ Siehe Tagesschau.de, „Strompreis bleibt im kommenden Jahr hoch“, 27.12.2023, <<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/strom-gas-bundesnetzagentur-wegfall-subventionen-100.html>>.

⁴⁵ Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Szenarien für die Preisentwicklung von Energieträgern, 2022, S. 2 f. (Erdgas) und 5 f. (Strom); vbw/Prognos-Stromprognose, 2023, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Wirtschaftspolitik/2023/Downloads/vbw_Strompreisprognose_Juli-2023-3.pdf>.

⁴⁶ Fachrat Energieunabhängigkeit, Sicherheitsorientierte Energiepolitik, 2024, S. 17.

um deren Umweltverträglichkeit zu prüfen.⁴⁷ Da Erdgas nach wie vor in hohem Maß zur Stromerzeugung eingesetzt wird, haben hohe Gaspreise zudem höhere Stromkosten zur Folge.⁴⁸

- 54 Es liegt nahe, dass diese Preissteigerungen, wie in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, die Wirtschaftsleistung in Berlin erheblich beeinträchtigen. Insbesondere verringert die Teuerung die anderweitigen Konsummöglichkeiten von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen und dämpft auf diese Weise die Nachfrage nach Wirtschaftsgütern.⁴⁹ Bei den ärmsten zehn Prozent der Einkommensverteilung machen die Energiepreissteigerungen knapp sieben Prozent des Nettoeinkommens aus.⁵⁰ Seitdem Heizkosten als eigene Komponente im Wohngeld berücksichtigt werden (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 12 Abs. 6 WoGG), stieg die Anzahl der Wohngeldempfänger in Berlin erheblich, von 27.710 Haushalten im Jahresdurchschnitt 2022⁵¹ auf 44.486 im Dezember 2023.⁵² Hinzu kommt, dass in Folge der Energieverteuerung auch die Lebensmittelpreise steigen.⁵³ Diese Problematik erscheint in Berlin besonders gravierend, weil das Land bundesweit die zweithöchste Armutsgefährdungsquote aufweist: 2021 betrug das Äquivalenzeinkommen von 20,1 Prozent aller Berlinerinnen und Berliner weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians.⁵⁴
- 55 Über Preissteigerungen hinaus wird zudem befürchtet, dass das verfügbare Angebot an Energieträgern⁵⁵ unter bestimmten Umständen die Nachfrage nicht vollständig decken könnte. Treffen ein sehr kalter Winter und ein Lieferstopp russischen Erdgases nach Süd-

⁴⁷ Siehe *Meiritz/Stratmann/Kort*, „Biden stoppt Genehmigung neuer LNG-Exporte“, 26.01.2024, <<https://www.handelsblatt.com/politik/international/energie-biden-stoppt-genehmigung-neuer-lng-exporte/100010678.html>>.

⁴⁸ *vbw/Prognos-Stromprognose, 2023*, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Wirtschaftspolitik/2023/Downloads/vbw_Strompreisprognose_Juli-2023-3.pdf>.

⁴⁹ Siehe *Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln*, *Szenarien für die Preisentwicklung von Energieträgern, 2022*, S. 61. Siehe auch *BT-Drs. 20/9501*, S. 3 („Abwärtsspirale über sinkende Konsumausgaben“).

⁵⁰ *DIW-Wochenbericht Nr. 17/2022*, S. 245.

⁵¹ *Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Wohngeld in Berlin und Brandenburg, 2022*, <<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/k-vii-1-j>>.

⁵² *Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen*.

⁵³ *Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Szenarien für die Preisentwicklung von Energieträgern, 2022*, S. 61.

⁵⁴ *Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Excel-Tabelle zu den Armutsgefährdungsquoten der Bundesländer im Vergleich zum Bundesmedian ab 2020*, <<https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2023-05/A1%20Armutsgef%C3%A4hrdungsquoten%20Bundesl%C3%A4nder%20ab%202020%20%28Bundesmedian%2C%20Landesmedian%2C%20regionaler%20Median%29.xlsx>>.

⁵⁵ *Der Wegfall der Nord-Stream-Pipelines hat dem internationalen und europäischen Gasmarkt ca. 120 Milliarden Kubikmeter Gas entzogen*, siehe *BT-Drs. 20/9501*, S. 2.

osteuropa zusammen, kann es der Bundesnetzagentur zufolge etwa zu einer Gasmangel-lage kommen.⁵⁶ Schon die bloße Möglichkeit dürfte aktuelle Auswirkungen auf die Energiepreise und die wirtschaftliche Entwicklung haben. Berlin dürfte dabei besonders betroffen sein. Erstens wird der hier erzeugte Strom nach wie vor überwiegend aus Kohle und Gas gewonnen; 2017 etwa ging weniger als fünf Prozent auf erneuerbare Energien zurück, erheblich weniger als im Bundesdurchschnitt.⁵⁷ Zweitens ist die Abhängigkeit von Erdgas auch im Wärmebereich groß: Fernwärme wird überwiegend in Gas-Heizkraftwerken erzeugt, und Gebäudeheizungen werden zu zwei Dritteln mit Gas betrieben.⁵⁸ Bei Neubau-Wohngebäuden ist der Anteil an Gasheizungen in Berlin bundesweit der viert-höchste.⁵⁹

- 56 Ursächlich für die Preissteigerungen und die Angebotsverknappung sind der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die mit ihm einhergehenden politischen Verwerfungen zwischen Russland und den Staaten der Europäischen Union: Da 68 Prozent des bundes-deutschen Primärenergieverbrauchs im Jahr 2021 auf russische Energieträger wie Erdgas, Öl und Steinkohle zurückgingen,⁶⁰ liegt es auf der Hand, dass etwa schon die bloße Sorge vor einem – sich später bewahrheitenden – Stopp russischer Erdgaslieferungen⁶¹ zu einer Verteuerung der Energiepreise führte.⁶²
- 57 Es erscheint grundsätzlich gerechtfertigt, in diesem Zusammenhang von einer außerge-wöhnlichen Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG auszugehen.

⁵⁶ Bundesnetzagentur, Aktuelle Lagebewertung der Gasversorgung in Deutschland, https://www.bundes-netzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/start.html, zuletzt abgerufen am 17.01.2024; siehe auch BT-Drs. 20/9501, S. 9.

⁵⁷ Berliner Zeitung, „Stromquellen: Strom für Berlin kommt von Kohle und Gas – kaum Ökostrom“, 20.09.2019, <<https://www.berliner-zeitung.de/gesundheits-oekologie/stromquellen-strom-fuer-berlin-kommt-von-kohle-und-gas-kaum-oekestrom-li.27913>>. Siehe auch Statista, „Anteil erneuerbarer Ener-gien an der Bruttostromerzeugung in Berlin von 2011 bis 2021“, <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/255413/umfrage/anteil-erneuerbarer-energien-an-der-bruttostromerzeugung-in-berlin/>>.

⁵⁸ Frese, „Klimaziele in Berlin: Der Senat will bis 2026 einen Wärmewende-Plan haben“, Tagesspiegel, 18.07.2023, <<https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-wirtschaft/klimaneutrale-warme-gesucht-senat-will-2026-einen-plan-haben-10120192.html>>.

⁵⁹ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, „In der Hauptstadtregion überwiegend Gas als Heizenergie in neuen Wohngebäuden eingesetzt (Korrektur)“, 02.09.2022, <<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/204-2022>>.

⁶⁰ Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Szenarien für die Preisentwicklung von Ener-gieträgern, 2022, S. 7.

⁶¹ Zu dieser schon früh geäußerten Befürchtung etwa tagesschau.de, „Wie abhängig Deutschland von Russ-land ist“, 27.04.2022, <<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/gas-stopp-faq-101.html>>.

⁶² Vgl. Wenzel, „Warum die Ukraine-Krise die Energiepreise nach oben treibt – auch ohne militärische Konfrontation“, RedaktionsNetzwerk Deutschland, 14.02.2022, <<https://www.rnd.de/wirtschaft/ukraine-konflikt-warum-energiepreise-steigen-ohne-militaerischer-angriff-TVEN4MDRFXFHJLOR5JDH5TNY6EY.html>>.

Auf Bundesebene hat der Deutsche Bundestag Ende 2023 eine außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2023 festgestellt, die mit dem „völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine“ und den hiermit verbundenen „tiefgreifenden humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen“ begründet wurde.⁶³ Die vom Haushaltsausschuss des Bundestages befragten Sachverständigen stimmten dieser Einschätzung weit überwiegend zu.⁶⁴

- 58 Dem könnte allerdings das Wirtschaftswachstum im Land Berlin entgegengehalten werden: Im Jahr 2022, dem ersten Jahr des russischen Angriffskriegs, wuchs die Berliner Wirtschaft um 4,9 Prozent,⁶⁵ im Jahr 2023 nach vorläufigen Einschätzungen wohl um 1,0 Prozent.⁶⁶ Die Entwicklung unterscheidet sich daher erheblich von der COVID-19-Pandemie, die das Bundesverfassungsgericht als außergewöhnliche Notsituation anerkannt hat,⁶⁷ und von der Finanzkrise 2009, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber als Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation vor Augen stand.⁶⁸ Im Jahr 2020, dem ersten Jahr der Pandemie, schrumpfte die Berliner Wirtschaft um 2,3 Prozent,⁶⁹ im Jahr der Finanzkrise 2009 um 0,7 Prozent.⁷⁰
- 59 Hinzu kommt, dass die Berliner Wirtschaft auf absehbare Zeit die höchste Wachstumsrate aller Bundesländer aufweisen dürfte. So prognostiziert die Rating-Agentur Scope, dass die Berliner Wirtschaft bis 2030 jährlich um 1,5 Prozent wachsen und dann ein 11 Prozent größeres BIP erwirtschaften wird als 2023. Demgegenüber soll das BIP des Saarlandes – das für 2024 eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt hat – im Jahr 2030 zwei Prozent kleiner ausfallen als heute.⁷¹ Die Vorhersagen für das Jahr 2024 bestätigen diesen Trend: Während die Investitionsbank Berlin für Gesamtdeutschland mit drei aufeinander folgenden Quartalen wirtschaftlicher Schrumpfung rechnet, prognostiziert sie für Berlin

⁶³ BT-Drs. 20/9501, S. 1.

⁶⁴ Siehe die Stellungnahmen von *Kube, Tappe, Thiele* und *Wieland* zum Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/Anhoerungen/980348-980348>.

⁶⁵ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Bruttoinlandsprodukt – Entwicklung in Berlin im Vergleich mit Deutschland 2012 bis 2022, <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/wirtschaftsdaten/wirtschaftsleistung/a_01_2022.pdf>.

⁶⁶ Investitionsbank Berlin, Berlin-Trend, Januar 2024, S. 1.

⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 188.

⁶⁸ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁶⁹ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Bruttoinlandsprodukt – Entwicklung in Berlin im Vergleich mit Deutschland 2012 bis 2022, <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/wirtschaftsdaten/wirtschaftsleistung/a_01_2022.pdf>.

⁷⁰ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Die kleine Berlin-Statistik 2010, S. 5.

⁷¹ *Zimmermann/Sievert/Suwalski*, „Germany: uneven demographic trends weigh on medium-term growth as near-term downturn worsens“, 19.09.2023, <<https://scoperatings.com/ratings-and-research/research/EN/175222#>>.

Wachstumsraten von bis zu zwei Prozent.⁷² Zudem ist der Berliner Konjunktur Klimaindex zum Jahreswechsel im Gegensatz zur bundesweiten Lage nicht gesunken, sondern gestiegen.⁷³

- 60 Indes erscheint es plausibel, dass die Wachstumszahlen bzw. -vorhersagen über die tatsächliche Tragweite der Auswirkungen des Angriffskrieges nur unzureichend Aufschluss geben. So könnte das vergleichsweise hohe Wachstum der Berliner Wirtschaft im Jahr 2022 mit besonderen Nachholeffekten nach der COVID-19-Pandemie zu erklären sein,⁷⁴ die ohne den russischen Angriffskrieg höher ausgefallen sein könnten: Der von der Corona-Pandemie besonders in Mitleidenschaft gezogene⁷⁵ Dienstleistungssektor ist in keinem Bundesland so wichtig wie in Berlin.⁷⁶ Überdies könnte ein Großteil der Wachstumsdynamik auf die vergleichsweise starke Zuwanderung nach Berlin zurückzuführen sein: Seit Jahren weist Berlin unter allen Bundesländern den höchsten prozentualen Anstieg an Erwerbstätigen auf.⁷⁷ Die Prognose der Rating-Agentur betont denn auch, dass die Berliner Wirtschaft v.a. der demographischen Entwicklung wegen stärker wachsen wird als andere Bundesländer; von allen Ländern soll nur Berlin im Jahr 2030 eine höhere Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter aufweisen als heute.⁷⁸ Indes führt der Zuzug auch zu verhältnismäßig stark steigenden Mieten⁷⁹ und trägt so dazu bei, dass das tatsächlich verfügbare Einkommen in Berlin vergleichsweise niedrig ist.⁸⁰

⁷² Investitionsbank Berlin, Berlin-Trend, Januar 2024, S. 4.

⁷³ IHK Berlin-Brandenburg, Konjunkturbericht Jahresbeginn 2024, S. 3.

⁷⁴ Vgl. dazu Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Wirtschafts- und Innovationsbericht Berlin 2021/2022, <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/archiv/wib2022.pdf?ts=1705017672>, S. 11.

⁷⁵ Siehe etwa Nagel, „Die Pandemie und ihre ökonomischen Auswirkungen“, 10.11.2022, <<https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/die-pandemie-und-ihre-oekonomischen-auswirkungen-900248#tar-2>>.

⁷⁶ Siehe Statistische Ämter der Länder, Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich, 2022, Tabelle zur Wirtschaftsstruktur 2021.

⁷⁷ Siehe Berlin Business Location Center, „Erwerbstätige“, <<https://www.businesslocationcenter.de/arbeitsmarkt/arbeitskraeftepotenzial/erwerbstaetige>>.

⁷⁸ Zimmermann/Sievert/Suwalski, „Germany: uneven demographic trends weigh on medium-term growth as near-term downturn worsens“, 19.09.2023, <<https://scoperatings.com/ratings-and-research/research/EN/175222#>>. Siehe auch Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Strukturdatenprognose 2030 (Stand August 2022), <<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/strukturdatenprognose-2030.html>> (wonach die „regionalen Unterschiede im Wirtschaftswachstum [...] ursächlich in der unterschiedlichen Einwohnerentwicklung bis 2030 [liegen]“).

⁷⁹ Dazu etwa Tagesspiegel, „Mieten steigen ortsweise um 100 Prozent, Kaufpreise um 200 Prozent“, 15.11.2023, <<https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/mietsteigerungen-wohnungskrise-in-welchen-deutschen-staedten-die-mieten-und-kaufpreise-besonders-stark-steigen/>>.

⁸⁰ Siehe Statistische Ämter der Länder, Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich, 2022, Tabelle Wirtschaftskraft und Einkommen 2020.

- 61 Zudem ergibt sich weder aus den Materialien zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG bzw. § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG noch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, dass eine außergewöhnliche Notsituation stets mit einer bestimmten Entwicklung des BIP einhergehen muss. Nach der Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck der Vorschriften ist vielmehr davon auszugehen, dass sie ein breites Spektrum potenzieller Krisensituationen abdecken sollen.⁸¹
- 62 So liegt in der Energiepreisentwicklung und in der Gefahr einer Energiemangellage nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch und gerade eine politische und geostrategische Herausforderung. Das Schadenspotenzial einer hohen Abhängigkeit von fossilen Energieträgern lässt sich daher nicht allein in Wirtschaftsdaten bemessen. Dieser Aspekt wird in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs zutreffend angesprochen und könnte auch bei der etwaigen Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation betont werden. Der Schleswig-Holsteinische Landtag stützte seine Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Jahr 2023 – die Feststellung für 2024 enthält keine eigenständige Krisendiagnose – ebenfalls u.a. auf die „geopolitische Lage“, die „Maßnahmen zur erheblichen Beschleunigung der Energiesouveränität“ erforderlich mache.⁸²

bb) Abgrenzung von konjunkturellen Entwicklungen

- 63 Ferner sind die vorstehend beschriebenen Umstände nicht lediglich Ausdruck eines konjunkturellen Abschwungs, dem ggf. mit der Konjunkturkomponente gemäß § 4 Abs. 1 und § 5 BerlSchuldenbremseG Rechnung zu tragen wäre.
- 64 Die auf den russischen Angriffskrieg zurückzuführende Verschlechterung der Wirtschaftslage ist keine auf einen Aufschwung folgende Gegenbewegung im Rahmen des üblichen Konjunkturzyklus. Vielmehr wurde dadurch die erwartete konjunkturelle Erholung nach der COVID-19-Pandemie unterbrochen.⁸³ So fiel das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 um 4,6 Prozentpunkte geringer aus als 2021 projiziert.⁸⁴
- 65 Vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde teilweise vertreten, dass notlagenkreditfinanzierte Maßnahmen nur der kurzfristigen Krisenbewältigung dienen dürften, während eine längerfristige Erholung über die Konjunkturkomponente zu finanzieren

⁸¹ Vgl. BT-Drs. 16/2410, S. 11; BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 105 f., 127, 135.

⁸² Siehe Drs. 20/1654(neu), S. 3.

⁸³ Siehe etwa Nagel, „Die Pandemie und ihre ökonomischen Auswirkungen“, 10.11.2022, <<https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/die-pandemie-und-ihre-oekonomischen-auswirkungen-900248#tar-2>>.

⁸⁴ Schnitzer, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, S. 3 f.

sei.⁸⁵ Dem ist die Entscheidung vom 15.11.2023 indes entgegengetreten: Danach „ist insbesondere nicht ersichtlich, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage beschränkt sein könnte“.⁸⁶ Demnach kann § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG auch herangezogen werden, um mittelbare Krisenfolgen zu adressieren bzw. Maßnahmen mit längerfristigem Wirkungshorizont zu finanzieren.

cc) Fortbestand im Jahr 2024

- 66 Bislang haben drei Bundesländer – Schleswig-Holstein,⁸⁷ Brandenburg⁸⁸ und das Saarland⁸⁹ – für das Jahr 2024 eine zumindest auch durch den Ukraine-Krieg hervorgerufene außergewöhnliche Notsituation festgestellt. Der Bundestag hat für das Jahr 2024 demgegenüber (bislang) keine solche Notsituation festgestellt. Ob eine solche Feststellung erfolgen könnte, wurde von den befragten Sachverständigen unterschiedlich beurteilt.⁹⁰ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob in Berlin (auch noch) im Jahr 2024 von einer außergewöhnlichen Notsituation ausgegangen werden kann.
- 67 Der Umstand, dass der Bund sowie die Mehrheit der Länder bislang für das Jahr 2024 keine außergewöhnliche Notsituation festgestellt haben, hindert als solcher das Land Berlin nicht an einer Feststellung. Nach dem Grundsatz der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 20 Abs. 1, Art. 109 Abs. 1 GG) trägt das Abgeordnetenhaus die Haushaltsverantwortung für Berlin und wird nicht durch die Entscheidungen anderer Parlamente präjudiziert.
- 68 Auch der Umstand, dass das Abgeordnetenhaus bislang keine außergewöhnliche Notsituation festgestellt hat, hindert als solcher nicht daran, eine solche Feststellung jetzt zu treffen. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geht hervor, dass mehrjährige Krisen auch in späteren Jahren noch die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation rechtfertigen können.⁹¹ Dies gilt sogar dann noch, wenn das auslösende Ereignis

⁸⁵ Siehe etwa *Schwarz*, RuP 2022, 245 (253).

⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 136.

⁸⁷ Drs. 20/1655 (vgl. für das Jahr 2023 Drs. 20/1654).

⁸⁸ Drs. 7/8857 (vgl. für das Jahr 2023 Drs. 7/6685).

⁸⁹ Drs. 17/698 (vgl. für das Jahr 2023 Drs. 17/697).

⁹⁰ Gegen einen Fortbestand der Notsituation im Jahr 2024 *Kirchhof*, Die Schuldenbremse schützt die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 14; *Thiele*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024, BT-Drucksache 20/9999, Rn. 24; dagegen auch *Pracht*, NVwZ 2023, 1906; für einen Fortbestand *Wieland*, Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024, S. 3; *Henneke*, Stellungnahme, S. 5; *Tappe*, PA 8/22 – Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, S. 3 f.

⁹¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 138, 151, 172, 199 f., 212.

bereits beendet ist, seine Folgen aber noch andauern.⁹² Indes steigen die Darlegungslasten des Gesetzgebers, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die adressierten Folgen sind.⁹³

69 Vor diesem Hintergrund erscheint es grundsätzlich möglich, für das Jahr 2024 eine durch den Ukraine-Krieg ausgelöste außergewöhnliche Notsituation festzustellen. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine dauert an. Ein Ende ist derzeit nicht abzusehen. Auch die Folgen für die Energieversorgung und die Wirtschaftslage sind nicht überwunden (oben Rn. 52 f.). Mit der Feststellung gehen allerdings erhebliche Darlegungslasten im Hinblick auf den Veranlassungszusammenhang einher.⁹⁴

70 Nicht überzeugend ist zuletzt der Einwand, dass die Folgen des Ukraine-Krieges einen „neuen Normalzustand“ begründeten und damit keine Notlagenkredite rechtfertigten.⁹⁵ Diese Argumentation hätte zur Folge, dass eine außergewöhnliche Notsituation im finanzverfassungsrechtlichen Sinne stets nur bei *a priori* vorübergehenden Phänomenen anzunehmen wäre, nicht jedoch bei besonders tiefgreifenden und hartnäckigen Krisen. Ein solches Ergebnis erschiene widersinnig und mit dem Sinn und Zweck der Notlagenklausel, die staatliche Handlungsfähigkeit zu erhalten,⁹⁶ nicht vereinbar.

71 Richtigerweise können auch Ereignisse, deren Folgen absehbar lange Zeit anhalten werden, eine außergewöhnliche Notsituation begründen. Dies zeigt sich schon daran, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber u.a. die deutsche Wiedervereinigung als hypothetischer Beispielfall vor Augen stand.⁹⁷ Im Laufe der Zeit unterliegt der Haushaltsgesetzgeber indes steigenden Darlegungslasten.⁹⁸

dd) Moment der Unbeherrschbarkeit

72 Weiter erscheint auch die Annahme gerechtfertigt, dass sich die Folgen des Ukraine-Krieges im Sinne von § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG „der Kontrolle des Landes entziehen“, also ein Moment der Unbeherrschbarkeit aufweisen.

⁹² Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 138, 172, 199.

⁹³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 138.

⁹⁴ Unten Rn. 87 ff.

⁹⁵ So *Kube*, Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, S. 4; siehe auch *Meickmann*, NVwZ 2021, 97 (99) (wonach eine Notsituation, die im Wortsinne „gewöhnlich“ wird, per Definition keine „außergewöhnliche Notsituation“ mehr darstellen könne).

⁹⁶ Dazu BT-Drs. 16/2410, S. 11.

⁹⁷ Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁹⁸ Unten Rn. 144 ff.

- 73 Laut Bundesverfassungsgericht soll dieses Tatbestandsmerkmal mittel- oder längerfristige Entwicklungen ausschließen, also Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht wurden. Explizit als Beispiel genannt wird im Urteil vom 15.11.2023 eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden.⁹⁹
- 74 Dass der russische Staat aggressive Absichten gegenüber der Ukraine und darüber hinaus hegt, war und ist seit längerem absehbar. Gleiches gilt für die geostrategischen, wirtschaftlichen und ökologischen Gefahren einer starken Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, zumal wenn diese mit einer erheblichen Konzentration der Lieferbeziehungen auf ein autokratisches Regime einhergeht.
- 75 Gleichwohl entzieht sich die akute Zuspitzung im derzeitigen Angriffskrieg der Kontrolle des Landes Berlin. Sie dürfte konkret als solche auch nicht mittel- oder langfristig vorhersehbar gewesen sein. Überdies bezweckt § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG, die staatliche Handlungsfähigkeit zu erhalten. Ob eine Krise im Idealfall durch weitsichtigeres Handeln früherer Entscheidungsträger hätte vermieden werden können, ist dafür kein maßgebliches Kriterium.
- ee) Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes
- 76 Schließlich erscheint es auch grundsätzlich möglich, eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes im Sinne von § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG anzunehmen.
- 77 Davon ist auszugehen, wenn eine Notsituation ursächlich zu einer Reaktion des Landes führt, die sich in einer erheblichen Weise auf seine Finanzlage auswirkt und gerade deshalb die Rechtfertigung für eine Neuverschuldung bietet. Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion des Landes auf die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss den Gesamthaushalt spürbar belasten.¹⁰⁰ Insoweit besteht ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Abgeordnetenhauses hinsichtlich der Frage, ab welcher konkreten Höhe des notlagenbedingten finanziellen Mehrbedarfs die Finanzlage „erheblich“ beeinträchtigt ist.¹⁰¹
- 78 Ausweislich der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs soll der Gesetzgeber auf die kriegsbedingten Energiepreissteigerungen mit dem Bestreben reagieren, die Abhängigkeit Berlins – insbesondere der Wirtschaft, des Gebäude-, Verkehrs- und Energiesektors sowie des öffentlichen Sektors – von fossilen Energieträgern „schnell und spürbar zu

⁹⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 108 f.

¹⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 111.

¹⁰¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 116 ff., 122.

verringern“.¹⁰² Der Entwurf enthält keine konkreten Angaben, wie hoch der entsprechende Mittelbedarf eingeschätzt wird. Allerdings lassen die angesprochenen Bereiche – etwa die energetische Umgestaltung des Gebäudebestands oder die klimagerechte Ausrichtung der Mobilität¹⁰³ – einen durchaus erheblichen Finanzbedarf vermuten. In die gleiche Richtung weist die in § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs bestimmte Kreditemächtigung von bis zu 5 Milliarden Euro. Dieser Betrag entspricht rund 13 % des für 2023 festgestellten Haushaltsvolumens. Nach den uns mitgeteilten Erfahrungswerten in Berlin und anderen Ländern liegt der disponible Haushaltsanteil bei etwa 15 %. Demnach kann ein notlagenbedingter Finanzbedarf von bis zu 5 Milliarden Euro als erheblich eingestuft werden.

- 79 Jedoch sollte in einem etwaigen Notlagenbeschluss ausgeführt werden, welche Maßnahmen das Abgeordnetenhaus für geboten erachtet und wie hoch der jeweilige Mittelbedarf in etwa eingeschätzt wird. Solche Angaben empfehlen sich auch und gerade mit Blick auf den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers.

c) Klimawandel

- 80 Ob daneben auch der Klimawandel eine notlagenbedingte Kreditaufnahme begründen könnte, ist umstritten. Im Schrifttum wird teilweise – mit beachtlichen Argumenten – vorgeschlagen, den menschengemachten Klimawandel als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation i.S.d. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG einzuordnen.¹⁰⁴ Dies wird nicht zuletzt mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 begründet, welcher zum Zweck der Schonung künftiger Freiheit den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt, „den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten“.¹⁰⁵
- 81 In seinem späteren Urteil vom 15.11.2023 hat sich das Bundesverfassungsgericht zu der Frage nicht ausdrücklich geäußert. Es hat die Begriffe der Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation indes eher restriktiv ausgelegt. So soll eine Naturkatastrophe (nur) bei „unmittelbar drohenden Gefahrenzuständen oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß“ vorliegen.¹⁰⁶ Als Beispiel für eine außergewöhnlichen Notsituation hat das Gericht technisch geprägte Schadensereignisse (wie Flugzeugunglücke, Stromausfälle oder Unfälle im Kernkraftwerk) und außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts-

¹⁰² § 2 des Gesetzentwurfs sowie Drs. 19/1099, S. 11.

¹⁰³ Drs. 19/1099, S. 12.

¹⁰⁴ Siehe etwa *Wieland*, Rechtsgutachten zum Sondervermögen KRT, 2023, S. 32 ff.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248.

¹⁰⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 103.

- und Finanzlage genannt.¹⁰⁷ Zudem soll eine notlagenbedingte Kreditaufnahme bei mittel- oder längerfristige Entwicklungen ausscheiden, also bei Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht wurden.¹⁰⁸
- 82 Aus diesen Ausführungen wird seit Erlass des Urteils von mehreren Stimmen gefolgert, dass der Klimawandel nicht als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation i.S.d. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG eingestuft werden könne.¹⁰⁹ Bereits zuvor wurde teilweise vertreten, dass eine notlagenbedingte Kreditaufnahme nur bei „plötzlichen“ Ereignissen zulässig sei, zu denen der Klimawandel nicht zähle.¹¹⁰
- 83 Dem lässt sich entgegenhalten, dass die Materialien zur Einführung der „Schuldenbremse“ eine „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe“ als Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation erwähnen, aber kein allgemeines Kriterium der „Plötzlichkeit“ formulieren.¹¹¹ Auch die deutsche Wiedervereinigung und die Finanzkrise 2009, zwei ausdrücklich genannte hypothetische Anwendungsfälle, waren nicht gänzlich unvorhergesehene Ereignisse.¹¹² Zudem erhöht der Klimawandel nach dem Stand der Forschung die Wahrscheinlichkeit und Intensität von Ereignissen, die ihrerseits zweifelsohne Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen sind. Insofern könnte es als widersinnig empfunden werden, wenn Notlagenkredite zur Überwindung einzelner Folgeereignisse des Klimawandels zulässig wären, nicht jedoch zur Bekämpfung ihrer Ursache oder zur Stärkung der Resilienz dagegen.¹¹³ Nach den Erwägungen des verfassungsändernden Gesetzgebers soll Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG schließlich auch vorbeugende Maßnahmen tragen.¹¹⁴
- 84 Hiergegen wird jedoch wiederum eingewandt, dass der „Schuldenbremse“ *de lege lata* ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugrunde liegt: Während die grundsätzliche Beschränkung der Nettokreditaufnahme die Regel darstellt, bildet die Möglichkeit, im Falle einer

¹⁰⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 104 f.

¹⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 109.

¹⁰⁹ Siehe etwa *Kirchhof*, Die Schuldenbremse schützt die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 3 f.; *Kirchhof*, NJW 2023, 3757 (3758); *Thiele*, Schriftliche Stellungnahme zum Nachtragshaushaltsgesetz 2023, S. 2; *Hohnerlein*, Schuldenbremse und Klimawandel, Verfassungsblog, 27.11.2023, < <https://verfassungsblog.de/schuldenbremse-und-klimawandel/>>.

¹¹⁰ Siehe etwa Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.04.2022 – VGH N 7/21, Rn. 150; *Schneider/Stüber*, DÖV 2021, S. 836 (838).

¹¹¹ Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 11.

¹¹² So *Wieland*, Rechtsgutachten zum Sondervermögen KRT, 2023, S. 34.

¹¹³ Siehe etwa *Wieland*, Rechtsgutachten zum Sondervermögen KRT, 2023, S. 33; *Märting/Mühlbach*, Katalysator der Polykrise, Verfassungsblog, 24.11.2023, < <https://verfassungsblog.de/katalysator-der-polykrise/>>.

¹¹⁴ BT-Drs. 16/2410, S. 11.

Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation davon abzuweichen, eine Ausnahme.¹¹⁵ Der Klimawandel ist seit Jahrzehnten bekannt; ihn aufzuhalten und seine Folgen abzumildern, wird die staatliche Haushaltswirtschaft auch in den kommenden Dekaden erheblich beanspruchen. Würde er als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG eingestuft, so wäre die „Schuldenbremse“ für diesbezügliche Maßnahmen auf absehbare Zeit außer Kraft gesetzt.¹¹⁶

- 85 Indes können auch absehbar langfristige Umstände eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG begründen. Im Laufe der Zeit unterliegt der Haushaltsgesetzgeber dabei jedoch steigenden Darlegungslasten.¹¹⁷
- 86 Mithin sprechen gute Gründe für wie gegen eine Einstufung des Klimawandels als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation. Er sollte daher jedenfalls nicht allein herangezogen werden. Allerdings spricht nichts dagegen, zumindest ergänzend auch auf ihn abzustellen, wie dies nach unserem Verständnis im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist. Allerdings sollte dann in der Begründung zu einer etwaigen Feststellung einer Notsituation zwischen verschiedenen Krisenphänomenen und daraus abgeleiteten Maßnahmen unterschieden werden.

2. Veranlassungszusammenhang

- 87 Die in § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ausgesprochene Kreditermächtigung muss darüber hinaus in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen.

a) Maßstab

- 88 Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Erfordernis zwar u.a. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG entnommen, der auf das Land Berlin keine Anwendung findet.¹¹⁸ Es hat sich

¹¹⁵ Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 98, 131.

¹¹⁶ In diesem Sinne etwa *Schneider/Stüber*, DÖV 2021, 836 (838).

¹¹⁷ Oben Rn. 71 f.; *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1507), führt das Beispiel der Corona-Pandemie an, die für den Zeitraum von drei Jahren zwischen 2020 bis 2022 fünf Mal in Folge die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation durch den Bundestag bedingte.

¹¹⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 129.

aber auch auf Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gestützt,¹¹⁹ der für Bund und Länder gleichermaßen gilt.¹²⁰ Daher ist davon auszugehen, dass die Figur des Veranlassungszusammenhangs auch für notlagenbedingte Kreditermächtigungen der Länder zu beachten ist.

- 89 Der Veranlassungszusammenhang ist zu bejahen, wenn die Kreditermächtigung – auch der Höhe nach – gerade auf die Notsituation als Anlass zurückzuführen ist, d.h., wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihr zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung der Notsituation finanziert. Allgemeinpolitische Maßnahmen, die anlässlich der vermeintlich „günstigen“ Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen, dürfen nicht finanziert werden.¹²¹
- 90 Ferner müssen die kreditfinanzierten Maßnahmen dazu geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern. Dabei ist auf die Gesamtheit der Maßnahmen abzustellen, nicht auf jede einzelne. Die einzelnen Maßnahmen können sich gegenseitig verstärken, unterstützen oder überhaupt erst zur Wirkung bringen.¹²² Dabei können auch Maßnahmen zur Beseitigung mittelbarer Folgen finanziert werden; eine Beschränkung auf unmittelbare Krisenfolgen hat das Bundesverfassungsgericht abgelehnt.¹²³ Darüber hinaus ist auch die Finanzierung vorbeugender Maßnahmen möglich.¹²⁴ Eine verfassungsgerichtliche Prüfung der Erforderlichkeit und Angemessenheit erfolgt nicht.¹²⁵
- 91 Hinsichtlich der Ausgestaltung der kreditfinanzierten Maßnahmen und der Höhe der hierfür vorgesehenen Kreditermächtigung hat der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Gerichtlich ist nur überprüfbar, ob seine Beurteilung und Einschätzung auch vor dem Hintergrund der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar sind. Der Spielraum verringert sich allerdings, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind.¹²⁶

¹¹⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 128; siehe auch *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, 56. Edition (Stand 15.08.2023), Art. 109 Rn. 67; *Gröpl*, NJW 2020, 2523 (2525).

¹²⁰ *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, 56. Edition (Stand 15.08.2023), Art. 109 Rn. 49.

¹²¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 127, 133.

¹²² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 134, 145 ff.

¹²³ Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 136.

¹²⁴ Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 11.

¹²⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 145 ff.

¹²⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 137 f.

- 92 Mit dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiert eine Darlegungslast des Gesetzgebers: Zu erläutern sind die Diagnose der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, deren Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann – sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint. Dabei ist auch auf die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik einzugehen.¹²⁷
- 93 Inhalt und Ausmaß der Darlegungslast hängen von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere von der Art der jeweiligen Krisensituation und der Vielschichtigkeit von Lösungen zur Krisenüberwindung. Jedenfalls muss der Gesetzgeber die notlagenbedingte Kreditermächtigung von Situationen abgrenzen, die lediglich der Konjunkturkomponente (§ 4 BerlSchuldenbremseG) unterfallen. Macht er wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, wachsen auch die die Darlegungslasten: Je länger die Krise andauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht weiterhin gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.¹²⁸
- 94 Nicht ausdrücklich entschieden hat das Bundesverfassungsgericht, wo und wann die Darlegungslasten zu erfüllen sind. In Betracht kommen der parlamentarische Akt zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die Begründung des Haushaltsgesetzes oder ggf. das Gesetzgebungsverfahren zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbekämpfung.
- 95 Vor diesem Hintergrund wurden die Darlegungen im Zusammenhang mit dem Nachtragshaushalt 2023 des Bundes wortgleich sowohl in die Begründung des Nachtragshaushaltsgesetzes¹²⁹ als auch in den Beschluss zur Feststellung einer Notsituation¹³⁰ aufgenommen. Beide Akte wurden in derselben Bundestagssitzung angenommen.¹³¹ Verfassungsrechtlich geboten erscheint ein solches Vorgehen freilich nicht.

¹²⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 150.

¹²⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 149 ff.

¹²⁹ BT-Drs. 20/9500, S. 6 ff.

¹³⁰ BT-Drs. 20/9501, S. 1 ff.

¹³¹ Plenarprotokoll 20/145, S. 18407 D, 18429 D.

b) Anwendung

aa) Gesetzentwurf

96 Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Sondervermögen KRT zusätzliche Maßnahmen finanzieren, die geeignet und erforderlich sind, um die energiepolitischen Abhängigkeiten des Landes Berlin insbesondere von fossilen Energieträgern schnell und spürbar zu verringern, wodurch zugleich die Klimaschutzziele des Landes beschleunigt zu erreichen sind und die Resilienz gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels gestärkt wird (§ 2). Für die Finanzierung in Betracht kommen Maßnahmen aus den Bereichen Gebäudesektor, Energieerzeugung und -versorgung, Mobilität und klimagerechte Transformation der Wirtschaft (§ 5 Abs. 1). Die mit den Maßnahmen verbundenen CO₂-Einsparungen sind anhand einer vom Senat zu beschließenden Methodik nachzuweisen. Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz müssen durch geeignete Messgrößen belegt werden (§ 5 Abs. 2).

bb) Folgen des Ukraine-Krieges

97 Zwischen den oben ausgeführten Folgen des Ukraine-Krieges und Maßnahmen zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern besteht grundsätzlich ein Veranlassungszusammenhang im Sinne der Rechtsprechung. Es handelt sich nicht um allgemeinpolitische Maßnahmen, die nur anlässlich einer Krisensituation getroffen werden.

98 Fraglich ist jedoch, ob das Kriterium der CO₂-Einsparung (§ 5 Abs. 2 Satz 1) dazu führt, dass (nur) zur Überwindung der betreffenden Notlage geeignete Maßnahmen finanziert werden. CO₂-Emissionen sind als solche kein Indikator für die Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges. Ihre Entwicklung dürfte auch keinen unmittelbaren Aufschluss über die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen geben. Soweit eine Kreditaufnahme für das Sondervermögen KRT mit den Folgen des Ukraine-Krieges begründet wird, sollte daher in erster Linie auf andere Kriterien für die Zweckerreichung abgestellt werden. Die Auswahl von Maßnahmen könnte aus rechtlicher Sicht etwa nach deren Beitrag zur Einsparung fossiler Energieträger erfolgen. Ob und ggf. welche konkreten Messgrößen hierfür existieren oder entwickelt werden können, ist eine technische Frage, die wir nicht aus eigener Fachkenntnis beantworten können. Sollte es an praktikablen Messgrößen für die Einsparung fossiler Energieträger fehlen, so könnte die Verringerung von CO₂-Emissionen jedoch möglicherweise als Hilfsindikator dafür herangezogen werden.

99 Zwischen den Folgen des Ukraine-Krieges und Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz (§ 5 Abs. 1 Satz 2) besteht als solches kein Veranlassungszusammenhang. Die Aus-

wirkungen des Klimawandels würden auch ohne den Ukraine-Krieg eintreten und Vorsorgemaßnahmen erfordern. Insoweit könnte also möglicherweise der Vorwurf erhoben werden, es würden allgemeinpoltische Maßnahmen lediglich anlässlich einer bestimmten Notlage getroffen.

- 100 Das bedeutet nicht, dass mit dem Ukraine-Krieg begründete notlagenkreditfinanzierte Maßnahmen nicht zur Klimaresilienz beitragen dürfen. Solange sie zielgerichtet die Folgen des Krieges adressieren, also beispielsweise die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern verringern, ist es unschädlich, wenn sie zugleich weitere Anliegen des Gesetzgebers fördern. Eine gezielte und ausdrückliche Förderung der Klimaresilienz dürfte sich allerdings nicht mit der Bekämpfung der Kriegsfolgen begründen lassen.

cc) Klimawandel

- 101 Würde die Kreditaufnahme auch mit dem Klimawandel begründet, so wäre insoweit sowohl für CO₂-Einsparungen als auch für Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz grundsätzlich ein Veranlassungszusammenhang zu bejahen. Die vorstehend aufgeworfenen Probleme stellten sich in diesem Zusammenhang nicht. Wie oben ausgeführt ist indes umstritten, ob der Klimawandel als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation eingestuft werden kann.
- 102 Zudem dürfte, wenn sowohl auf den Ukraine-Krieg als auch auf den Klimawandel abgestellt werden soll, eine Abgrenzung erforderlich sein, welche Kreditmittel in welcher Höhe welchem Zweck dienen und für welche Maßnahmen sie jeweils eingesetzt werden können.

dd) Darlegungsanforderungen

- 103 Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation obliegt dem Abgeordnetenhaus, das auch die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Darlegungsanforderungen zu erfüllen hat. Nach unserem Verständnis soll hierzu ggf. ein gesonderter, entsprechend begründeter Beschluss ergehen.
- 104 Wie weit die Darlegungsanforderungen im Einzelnen gehen, ist schwierig zu beurteilen, da sie nach der Rechtsprechung vom Einzelfall abhängen. In seinem Urteil vom 15.11.2023 hat das Bundesverfassungsgericht verhältnismäßig strenge Maßstäbe angelegt. Gründe dafür waren, dass die COVID-19-Pandemie im Zeitpunkt der Gesetzesberatungen bereits zwei Jahre andauerte, seit der ersten Feststellung einer Notlage bereits ein Jahr vergangen war, bereits vorgesehene Kreditmittel nicht aufgebraucht waren und das

verfahrensgegenständliche Sondervermögen bereits zuvor – für andere Zwecke – geschaffen worden war.¹³²

- 105 Demnach hielt das Gericht zwar die Krisendiagnose des Bundesgesetzgebers für „im Ausgangspunkt nachvollziehbar“. Hingegen sei die Notwendigkeit der konkret ergriffenen Maßnahmen nicht dargelegt. Die Begründung eines Zusammenhangs zwischen der Pandemie und den mit den Maßnahmen verfolgten „weiteren politischen Anliegen“ – Förderung von Klimaschutz, Transformation und Digitalisierung – sei „nicht ausreichend tragfähig“. So bleibe offen, welche Maßnahmen bisher ergriffen worden seien und weshalb es welcher zusätzlicher Maßnahmen bedürfe.¹³³
- 106 Die Umstände, die das Bundesverfassungsgericht zu einer strengen Prüfung bewogen, liegen hier überwiegend nicht vor. Indes kommt zum Tragen, dass der Eintritt der möglichen Notlage – der russische Überfall auf die Ukraine – bereits zwei Jahre zurückliegt und der Bund sowie die Mehrheit der Länder für das laufende Jahr bislang keine Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation getroffen haben. Vor diesem Hintergrund wird hier ebenfalls von erhöhten Darlegungsanforderungen ausgegangen.
- 107 Demnach erscheint es ratsam, die Darlegung in einem etwaigen Beschluss gegenüber der vorliegenden Entwurfsbegründung an verschiedenen Stellen nachzuschärfen, um den – bei Annahme des Entwurfs noch nicht bekannten – Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen. Namentlich sollte vertieft und ggf. mit Daten unterlegt werden, dass im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg auch im Jahr 2024 eine außergewöhnliche Notsituation besteht und weshalb bislang von einer diesbezüglichen Feststellung abgesehen wurde. Ebenfalls sollte ausgeführt werden, welche Maßnahmen bislang (auf Bundes- und Landesebene) getroffen wurden, um die Wirtschaft und die Energiepreise zu stabilisieren und inwiefern diese nicht ausreichend waren. Darzulegen wäre ferner, welche zusätzlichen Maßnahmen nun finanziert werden sollen, inwiefern diese – ggf. in Verbindung mit weiteren flankierenden Maßnahmen – zur Zielerreichung beitragen und weshalb es dafür einer außerordentlichen Kreditaufnahme bedarf. Schließlich sollte – ggf. unterfüttert mit ökonomischen Daten – die derzeitige Situation von einem „bloßen“ konjunkturellen Abschwung abgegrenzt werden. Dabei könnte auch die aktuelle geopolitische Dimension einer Abhängigkeit von fossilen Energieträgern beleuchtet werden.
- 108 Sollte daneben im Zusammenhang mit dem Klimawandel eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt werden, so wäre insoweit zusätzlich darzulegen, worin diese im Jahr

¹³² Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 199, 203 und 204.

¹³³ Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 195 ff.

2024 konkret besteht. Hierbei könnte etwa vertieft auf aktuelle Entwicklungen und Erkenntnisse eingegangen werden, die bereits in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs erwähnt werden. Zudem wäre es erforderlich, sowohl bei der Krisendiagnose als auch bei der Ableitung der zu finanzierenden Maßnahmen zwischen den beiden Begründungselementen „Ukraine-Krieg“ und „Klimawandel“ zu trennen.

3. Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit

109 Bei der Finanzierung des Sondervermögens sind zudem die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit zu beachten.

a) Maßstab

110 Das Bundesverfassungsgericht hat „dem systematischen Gefüge der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes“ Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit entnommen. Diese gelten, so das Gericht, auch für die notlagenbedingte Kreditaufnahme und können nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden.¹³⁴

111 Ob und ggf. inwieweit diese Vorgaben auch bei der Kreditaufnahme auf Landesebene zum Tragen kommen, ist nicht geklärt. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat das dortige Landesverfassungsrecht in seinem Urteil vom 01.04.2022 teilweise anders ausgelegt.¹³⁵ Diverse Bestimmungen, auf die das Bundesverfassungsgericht rekurriert hat (insbesondere Art. 110 und Art. 115 GG), adressieren nur den Bund.

112 Art 109 Abs. 3 GG, auf den sich das Urteil vom 15.11.2023 ebenfalls bezieht, gilt jedoch auch für die Länder unmittelbar. Zudem finden sich im Berliner Landesrecht inhaltsähnliche Parallelvorschriften zu Art. 110 und Art. 115 GG, namentlich in Art. 85 VvB und dem BerlSchuldenbremseG. Vor diesem Hintergrund wird hier – jedenfalls vorsorglich – davon ausgegangen, dass die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben auch im Kontext des Sondervermögens KRT zu beachten sind.

113 Das Haushaltsprinzip der Jährlichkeit sichert die Periodizität der Haushaltsaufstellung.¹³⁶ Danach ist der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz für ein oder mehrere Rechnungsjahre nach Jahren getrennt festzustellen. § 9 Abs. 1 HGrG präzisiert für den Bund und die

¹³⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 155.

¹³⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.04.2022 – VGH N 7/21, Rn. 133.

¹³⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 158; *Heintzen*, in: Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110, Rn. 9; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64; *Meickmann*, NVwZ 2024, 20 (21).

Länder, dass der Haushaltsplan für bis zu zwei Haushaltsjahre aufgestellt werden kann (vgl. § 12 Abs. 1 BHO, § 12 Abs. 1 LHO), wobei die Haushaltsaufstellung auch im Rahmen eines Doppelhaushaltes nach Jahren getrennt erfolgen muss. In der Haushaltspraxis des Bundes hat sich die Einjährigkeit der Haushaltsplanung durchgesetzt, während die meisten Länder (zumindest auch) Doppelhaushalte verabschieden.¹³⁷

- 114 Das Jährlichkeitsprinzip sichert einerseits das Budgetrecht des Parlaments ab, indem die im Haushaltsgesetz der Exekutive erteilte Ausgabenbewilligung nur befristete Wirkung hat.¹³⁸ Andererseits schützt die Jährlichkeit das Gebot der Haushaltswahrheit, weil das vom Parlament festgestellte Budget bei längeren Haushaltsperioden aufgrund von Prognoseunsicherheiten seine Aussagekraft und damit auch seine Verbindlichkeit verliert.¹³⁹
- 115 Ergänzt wird der Grundsatz der Jährlichkeit, der die Haushaltsaufstellung betrifft, durch den Grundsatz der Jährigkeit, der sich auf den Haushaltsvollzug bezieht.¹⁴⁰ Das Jährlichkeitsprinzip besagt, dass die Exekutive von Ausgaben- und Kreditermächtigungen grundsätzlich nur in dem Zeitraum Gebrauch machen kann, auf den sich der Haushaltsplan bezieht.¹⁴¹ Einfachgesetzlich wird es in § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG und § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO bzw. § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO konkretisiert.
- 116 Das Jährlichkeitsprinzip richtet sich zwar in erster Linie an die Exekutive, hat jedoch auch Auswirkungen auf den Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers. Denn es verhindert, dass das Budgetrecht zukünftiger Parlamente durch Vorfestlegungen aus früheren Haushalten übermäßig eingeschränkt werden kann.¹⁴² Das Jährlichkeitsprinzip gilt jedoch, wie auch das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, nicht absolut; bestimmte Kredit- und Ausgabenermächtigungen sind vielmehr übertragbar.¹⁴³ So können nach Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG i.V.m. § 18 Abs. 3 BHO Kreditermächtigungen ins nächste

¹³⁷ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 12 Rn. 11, 18, 33; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 329.

¹³⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 158; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 328 f.

¹³⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 158; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 102. EL August 2023, Art. 110 Rn. 134.

¹⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 159, 162; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 104; *ders.*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 10 f.

¹⁴¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 159; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102; unter dem Begriff der zeitlichen Spezialität so auch *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 331; *Chr. Hillgruber/K.-D. Drißen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 85.

¹⁴² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 161; *Gröpl*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 174. Aktualisierung September 2015, Art. 110 Rn. 257.

¹⁴³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 160; *Meickmann*, NVwZ 2024, 20 (21).

- Haushaltsjahr übertragen werden; § 19 Abs. 1 Satz 1 BHO bzw. § 19 Satz 1 LHO ermöglicht die Übertragung von Ausgabenermächtigungen für Investitionen und aus zweckgebundenen Einnahmen.
- 117 Das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit wird nicht im Text des Grundgesetzes bzw. der VvB erwähnt, ist aber einfachgesetzlich in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGrG und § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BHO bzw. § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 LHO normiert und ergänzt wiederum das verfassungsrechtliche Jährigkeitsprinzip. Im Haushaltsplan dürfen danach nur Ein- und Ausgaben veranschlagt werden, die voraussichtlich im betreffenden Zeitraum kassenwirksam werden.¹⁴⁴
- 118 Nach dem Urteil vom 15.11.2023 sind diese Grundsätze – in modifizierter Form – auch bei der notlagenbedingten Kreditaufnahme zu beachten.¹⁴⁵ Daraus folgt, dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln ist. Der Beschluss des Parlaments, die Kreditobergrenze aufgrund einer außergewöhnlichen Notlage zu überschreiten, hat dementsprechend ebenfalls für ein konkretes Rechnungsjahr zu ergehen (Jährlichkeitsprinzip).¹⁴⁶ Die auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen müssen zudem in dem betreffenden Jahr durch die Exekutive genutzt und tatsächlich kassenwirksam werden (Jährigkeitsprinzip i.V.m. dem Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit). Mit Ablauf des Rechnungsjahres verfallen sie.¹⁴⁷
- 119 Diese Vorgaben lassen sich nicht durch die Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens umgehen.¹⁴⁸ Die notlagenkreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen führt daher dazu, dass die entsprechenden Mittel grundsätzlich nur in demjenigen Rechnungsjahr eingesetzt werden können, für das sie durch einen Notlagenbeschluss bereitgestellt wurden.¹⁴⁹ Eine Entkoppelung der notlagenbedingten Kreditermächtigung von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel ist unzulässig.¹⁵⁰ Diese Anforderungen unterliegen einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.¹⁵¹

¹⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 163; *Gröpl*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 174. Aktualisierung September 2015, Art. 110 Rn. 258; *Tappe*, in: *Gröpl, BHO/LHO*, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 32.

¹⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 155, 164 f.; *Meickmann*, *NVwZ* 2024, 20 (21).

¹⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 172; so nun auch *Meickmann*, *NVwZ* 2024, 20 (21).

¹⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 165 ff.

¹⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 174 ff.; s. auch BT-Drs. 16/12410, S. 7; *Lenz/Burgbacher*, *NJW* 2009, 2561 (2565).

¹⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 181.

¹⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 207.

¹⁵¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 184.

120 Nach diesen Maßstäben hat das Bundesverfassungsgericht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes namentlich deshalb beanstandet, weil dieses faktisch vorsah, notlagenbedingte Kreditermächtigungen „auf Vorrat“ – d.h. zur Verwendung in künftigen Rechnungsjahren – auf den Klima- und Transformationsfonds zu übertragen.¹⁵²

b) Anwendung

121 Aus dem Urteil vom 15.11.2023 folgt im Ausgangspunkt, dass Sondervermögen (auch mit den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit nicht schlechthin unvereinbar sind.¹⁵³ Die Absicht, das Sondervermögen KRT zu errichten, steht also grundsätzlich im Einklang mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben.

122 Allerdings ergeben sich aus den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit spezifische Einschränkungen für die Befüllung von Sondervermögen mittels notlagenbedingter Kreditermächtigungen. Im Hinblick darauf unterscheidet sich der vorliegende Gesetzentwurf erheblich von der Konstruktion, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.11.2023 beanstandet hat. Nach unserem Verständnis sieht er insbesondere nicht vor, dem Sondervermögen KRT bislang nicht genutzte notlagenbedingte Kreditermächtigungen gewissermaßen „auf Vorrat“ zuzuführen.

123 Gleichwohl entspricht der Entwurf den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben – die im Zeitpunkt seiner Annahme naturgemäß noch nicht bekannt waren – nicht vollständig. So ist die Kreditermächtigung (§ 4 Abs. 2), die nach unserem Verständnis durch die Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage ermöglicht werden soll, nicht auf ein konkretes Rechnungsjahr bezogen und begrenzt. Vielmehr sieht § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vor, dass sie (erst) mit Ausschöpfung des Kreditrahmens erlischt. Nach § 4 Abs. 5 Satz 1 des Entwurfes kann die Kreditermächtigung aufgrund einer bis 2026 durchzuführenden Evaluation und eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses sogar um weitere 5 Milliarden erhöht werden. Insoweit sind daher Anpassungen notwendig.

II. Anpassungs- bzw. Präzisierungsbedarf

124 Aus der vorstehenden Prüfung ergibt sich ein gewisser Anpassungs- bzw. Präzisierungsbedarf, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen, die bei

¹⁵² Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 206 ff.

¹⁵³ Ebenso *Koriath*, Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, 20.11.2023, S. 4.

Vorlage des Gesetzentwurfs noch nicht bekannt waren. Dies betrifft namentlich die Feststellung und Begründung einer außergewöhnlichen Notsituation (unter 1.), die Darlegung eines Veranlassungszusammenhangs (unter 2.), eine Präzisierung des Verwendungszwecks (unter 3.) und eine zeitliche Begrenzung der Kreditermächtigung (unter 4.). Bei den Anpassungen sind die Vorgaben des Landesverfassungsrechts zu beachten (unter 5.).

1. Feststellung und Begründung einer außergewöhnlichen Notsituation

- 125 Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation obliegt dem Abgeordnetenhaus, das auch die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Darlegungsanforderungen zu erfüllen hat. Nach unserem Verständnis soll hierzu ggf. ein gesonderter Beschluss ergehen. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.¹⁵⁴
- 126 Die Begründung des Beschlusses könnte auf den Ausführungen im vorliegenden Gesetzentwurf und den obigen Erwägungen im Gutachten aufbauen.¹⁵⁵ Orientierung könnten auch die aktuellen Notlagenbeschlüsse aus anderen Bundesländern bieten.

2. Darlegung des Veranlassungszusammenhangs

- 127 Um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen, empfiehlt es sich, bei der Feststellung einer Notsituation die bisherigen Erwägungen zum Veranlassungszusammenhang nachzuschärfen.
- 128 Namentlich sollte vertieft und ggf. mit Daten unterlegt werden, dass im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg auch im Jahr 2024 eine außergewöhnliche Notsituation besteht und weshalb bislang von einer diesbezüglichen Feststellung abgesehen wurde. Ebenfalls sollte ausgeführt werden, welche Maßnahmen bislang (auf Bundes- und Landesebene) getroffen wurden, um die Wirtschaft und die Energiepreise zu stabilisieren, und inwiefern diese nicht ausreichend waren.
- 129 Darzulegen wäre ferner, welche zusätzlichen Maßnahmen nun finanziert werden sollen, inwiefern diese – ggf. in Verbindung mit weiteren flankierenden Maßnahmen – zur Zielerreichung beitragen, wie hoch der jeweilige Mittelbedarf eingeschätzt wird und weshalb es dafür einer außerordentlichen Kreditaufnahme bedarf. Schließlich sollte – ggf. unter-

¹⁵⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 101.

¹⁵⁵ Oben Rn. 50 ff. und Rn. 107 ff.

füttert mit ökonomischen Daten – die derzeitige Situation von einem „bloßen“ konjunkturellen Abschwung abgegrenzt werden. Dabei könnte auch die aktuelle geopolitische Dimension einer Abhängigkeit von fossilen Energieträgern beleuchtet werden.

- 130 Sollte daneben im Zusammenhang mit dem Klimawandel eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt werden, so wäre insoweit zusätzlich darzulegen, worin diese konkret im Jahr 2024 besteht. Hierbei könnte etwa vertieft auf aktuelle Entwicklungen und Erkenntnisse eingegangen werden, die bereits in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs erwähnt werden. Zudem wäre es erforderlich, sowohl bei der Krisendiagnose als auch bei der Ableitung der zu finanzierenden Maßnahmen zwischen den beiden Begründungselementen „Ukraine-Krieg“ und „Klimawandel“ zu trennen.
- 131 In formeller Hinsicht bietet es sich an, die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich genannten Elemente der Darlegung¹⁵⁶ als solche zu benennen – etwa in Form von Unterüberschriften – und die Ausführungen daran auszurichten. Hinsichtlich Aufbau, Duktus und Begründungstiefe kann es ggf. zweckmäßig sein, sich am Beschluss des Bundestages zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Jahr 2023 zu orientieren.¹⁵⁷

3. Präzisierung des Verwendungszwecks

- 132 Wie ausgeführt ist fraglich, ob zwischen den Folgen des Ukraine-Krieges und Maßnahmen zur CO₂-Einsparung (§ 5 Abs. 2 Satz 1) ein hinreichender Veranlassungszusammenhang besteht. Soweit eine Kreditaufnahme für das Sondervermögen KRT mit den Folgen des Ukraine-Krieges begründet wird, sollte daher in erster Linie auf andere Kriterien für die Zweckerreichung abgestellt werden. Die Auswahl von Maßnahmen könnte aus rechtlicher Sicht etwa nach deren Beitrag zur Einsparung fossiler Energieträger erfolgen. Ob und ggf. welche konkreten Messgrößen hierfür existieren oder entwickelt werden können, ist eine technische Frage, die wir nicht aus eigener Fachkenntnis beantworten können. Sollte es an praktikablen Messgrößen für die Einsparung fossiler Energieträger fehlen, so könnte die Verringerung von CO₂-Emissionen jedoch möglicherweise als Hilfsindikator dafür herangezogen werden.
- 133 Auch besteht zwischen den Folgen des Ukraine-Krieges und Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz (§ 5 Abs. 1 Satz 2) kein Veranlassungszusammenhang. Das bedeutet nicht, dass mit dem Ukraine-Krieg begründete notlagenkreditfinanzierte Maßnahmen, die

¹⁵⁶ Oben Rn. 92.

¹⁵⁷ BT-Drs. 20/9501, S. 1-3.

etwa die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern verringern, nicht auch zur Klimaresilienz beitragen dürfen. Eine gezielte und ausdrückliche Förderung der Klimaresilienz dürfte sich allerdings nicht mit der Bekämpfung der Kriegsfolgen begründen lassen.

- 134 Würde die Kreditaufnahme auch mit dem Klimawandel begründet, so wäre insoweit sowohl für CO₂-Einsparungen als auch für Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz grundsätzlich ein Veranlassungszusammenhang zu bejahen. Wie ausgeführt ist indes umstritten, ob der Klimawandel als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation eingestuft werden kann. Zudem dürfte, wenn sowohl auf den Ukraine-Krieg als auch auf den Klimawandel abgestellt werden soll, eine Abgrenzung erforderlich sein, welche Kreditmittel in welcher Höhe welchem Zweck dienen und für welche Maßnahmen sie jeweils eingesetzt werden können.
- 135 Vor diesem Hintergrund sollten die Vorgaben für die Verwendung von Mitteln, die aus notlagenbedingten Krediten stammen, entsprechend den vorstehenden Ausführungen angepasst werden. Die Anpassung sollte unmittelbar im Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens KRT erfolgen. Um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden, wäre es zwar ebenfalls denkbar, dem Sondervermögen generell eine breitere sowie ggf. entwicklungs offene Zweckbestimmung zu verleihen und die spezifische Zweckbindung von Mittel aus einzelnen Kreditermächtigungen im jeweiligen Haushaltsgesetz zu regeln. Eine solche Regelungsalternative könnte jedoch in Konflikt mit landesverfassungsrechtlichen Vorgaben geraten.¹⁵⁸

4. Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit

- 136 Wie ausgeführt entspricht der vorliegende Gesetzentwurf den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben im Hinblick auf Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit nicht vollständig.
- 137 Als einfache Abhilfemöglichkeit bietet es sich an, die bisher vorgesehenen Regelungen zu Kreditermächtigungen aus dem Entwurf zu streichen. Stattdessen könnte in § 4 beispielsweise schlicht vorgesehen werden, dass sich das Sondervermögen (unter anderem) aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt speist. Soweit dafür Kreditermächtigungen erfolgen sollen, könnten diese dann im jeweiligen Haushaltsgesetz geregelt werden. Auf diese Weise würde ein Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vermieden.

¹⁵⁸ Unten Rn. 140 ff.

- 138 Alternativ könnte die Kreditermächtigung im Gesetzentwurf auf ein konkretes Haushaltsjahr bezogen werden. Diese Lösung hätte allerdings den Nachteil, dass das Gesetz dann in schneller Folge geändert werden müsste.
- 139 Schließlich wäre es vorstellbar, im Gesetzentwurf grundsätzlich eine Kreditermächtigung vorzusehen, diese aber der Höhe nach auf die jeweils noch vom Haushaltsgesetzgeber zu treffende Entscheidung zu begrenzen und unter die Bedingung zu stellen, dass im jeweiligen Haushaltsjahr eine Notlage festgestellt wird. Ein solches Vorgehen erschiene freilich regelungstechnisch durchaus anspruchsvoll.

5. Vorgaben aus dem Berliner Verfassungsrecht

- 140 Bei ggf. anstehenden Anpassungen des Gesetzentwurfs sind zudem die Vorgaben der VvB zu beachten.
- 141 So wird teilweise vertreten, dass § 26 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 LHO – nach deren Wortlaut Sondervermögen ohne Einschränkung zulässig sind – im Lichte von Art. 85 Abs. 1 Satz 2 VvB einschränkend dahingehend auszulegen seien, dass der Rückgriff auf Sondervermögen die Ausnahme bleiben müsse.¹⁵⁹
- 142 In diese Richtung geht auch die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs zum dortigen Corona-Sondervermögen. Danach hängt die Zulässigkeit von Sondervermögen von der Frage ab, ob und ggf. wie stark das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt wird.¹⁶⁰ 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 – beeinträchtigen das Budgetrecht nicht. Liegt dagegen keine eindeutige Zwecksetzung und abschließende Mittelzuweisung vor, ist eine Beeinträchtigung des Budgetrechts anzunehmen, die umso schwerer wiegt, 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 vorbestimmt worden

¹⁵⁹ Siehe *Pfennig*, in: *Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2000, Art. 85 Rn. 6; vgl. auch *Nebel*, in: *Piduch, Bundeshaushaltsrecht*, Dezember 2022, § 113 BHO Rn. 1 (Erfordernis „wohlerwogener Gründe“, um ein Sondervermögen zu rechtfertigen).

¹⁶⁰ *HessStGH NVwZ 2022*, 147 (150 Rn. 157); zust. *Schmidt, DÖV 2022*, 526 (529); *Korioth/Müller, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“*, 2022, S. 40 f.

ist. Eine solche Beeinträchtigung kann dann nur durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden.¹⁶¹ Letzteres setzt voraus, dass der mit dem Sondervermögen verfolgte Zweck durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln nicht ebenso effektiv verfolgt werden kann. Zudem muss der durch das Sondervermögen erreichte Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß und der Reichweite der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze hinreichend gewichtig sein.¹⁶² In diesem Zusammenhang wird auch verlangt, dass der mit einem Sondervermögen verfolgte Zweck so lange bestehen müsse, dass er die Errichtung einer besonderen Organisationsform rechtfertige.¹⁶³

- 143 Diese Anforderungen sind bei der Anpassung der Regelungen zum Verwendungszweck, die in Folge der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erfolgen sollte, ebenfalls zu beachten. Sie gebieten es insbesondere, die betreffenden Bestimmungen hinreichend präzise zu fassen und mit einer ausreichenden Regelungsdichte zu versehen.

III. Wiederholte Feststellung einer Notsituation

- 144 Die wiederholte Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation ist zulässig (unter 1.), kann allerdings verschärften Darlegungsanforderungen unterliegen (unter 2.). Welche Konsequenzen sich daraus für das Sondervermögen KRT ergeben, hängt von der weiteren Entwicklung ab (unter 3.).

1. Zulässigkeit

- 145 Weder Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG noch § 2 BerlSchuldenbremseG sehen Beschränkungen dafür vor, wie häufig oder in welcher Abfolge eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation festgestellt werden kann. Dergleichen wäre auch mit dem Zweck der Regelungen, die staatliche Handlungsfähigkeit zu erhalten, nicht vereinbar: Zum einen richten sich Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen nicht nach Haushaltsjahren. Sie bzw. ihre Folgen können länger andauern und dann eben längerfristige Maßnahmen erfordern. Zum anderen können sich solche Ereignisse in schneller Folge abwechseln oder gar zeitlich überschneiden. Insofern ist nicht ersichtlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die kreditfinanzierte Krisenbekämpfung gerade für solche Fälle ausschließen wollte, in denen sie besonders notwendig erscheint.

¹⁶¹ HessStGH NVwZ 2022, 147 (151 Rn. 159).

¹⁶² HessStGH NVwZ 2022, 147 (156 Rn. 217); zust. *Meickmann*, NVwZ 2022, 106 (108).

¹⁶³ *Schmidt*, DÖV 2022, 526 (529).

146 Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 ergibt sich nichts Gegenteiliges. Danach ist zwar die Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituationen auf ein konkretes Haushaltsjahr zu beziehen und für jedes Haushaltsjahr gesondert zu treffen. Zugleich lässt das Gericht aber ausdrücklich die Möglichkeit zu, eine solche Feststellung zu wiederholen – sei es in unmittelbar aufeinanderfolgenden Jahren oder mit Unterbrechungen.¹⁶⁴

2. Anforderungen

147 Voraussetzung für die wiederholte Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation ist zunächst, dass eine solche Lage noch oder erneut besteht. Eine wiederholte Feststellung kann also beispielsweise erfolgen, wenn eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im nachfolgenden Jahr noch andauert. Davon umfasst ist auch der Fall, dass zwar das auslösende Ereignis selbst beendet ist (beispielsweise eine Überschwemmung), seine Folgen aber nach wie vor anhalten, zu deren Überwindung also ein fortgesetzter Finanzierungsbedarf besteht.¹⁶⁵ Ebenfalls denkbar ist, dass ein Ereignis, das zunächst erledigt schien, später unerwartete Folgen zeitigt, die dann ggf. nach einer Unterbrechung zu einer erneuten Feststellung führen. Schließlich kann auf eine schnelle Abfolge oder Überschneidung von Krisenereignissen reagiert werden, indem eine Kreditaufnahme in einem Haushaltsjahr mit einer bestimmten Notlage begründet wird und im nachfolgenden Jahr mit einer anderen – oder mit einer Kombination.

148 Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts können sich bei einer wiederholten Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation die Darlegungsanforderungen verschärfen: Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so ist dies eigens zu begründen. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.

149 Der Gesetzgeber muss dann insbesondere darlegen, ob die von ihm in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob er hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen hat. Dies gilt vor allem

¹⁶⁴ Siehe etwa BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 138, 151, 172, 199 f., 212.

¹⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 138, 172, 199.

dann, wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung nicht oder nicht in voller Höhe benötigt wurden und nunmehr für andere als die ursprünglich anvisierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung genutzt werden sollen.¹⁶⁶

- 150 Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind jedoch auf wiederholte Kreditaufnahmen zugeschnitten, die mit derselben (andauernden) Notlage begründet werden. Für die abwechselnde Feststellung verschiedener Krisensituationen gelten sie nicht. In einer solchen Lage wäre auch kein sachlicher Grund ersichtlich, den Gesetzgeber verschärften Darlegungsanforderungen zu unterwerfen.
- 151 Entsprechendes dürfte anzunehmen sein, wenn mit einer Kreditaufnahme zunächst nur bestimmte Aspekte einer Krise adressiert werden, in nachfolgenden Jahren dann aber andere. Denn erst die konkrete Reaktion des Gesetzgebers bestimmt – über den hierdurch verursachten Finanzbedarf – ob und ggf. welche konkrete Notsituation i.S.d. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG vorliegt. Sollte beispielsweise der Bundesgesetzgeber im Laufe des Jahres 2024 feststellen, dass eine verstärkte Unterstützung der Ukraine mit Rüstungsgütern geboten sei und dies eine außergewöhnliche Notsituation begründe, so unterläge er keinen verschärften Darlegungsanforderungen, da die Feststellung für das Jahr 2023 nur die Auswirkungen des Krieges auf die deutsche Wirtschaft adressierte.¹⁶⁷

3. Folgerungen

- 152 Ob und ggf. mit welcher Begründung in künftigen Jahren eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation festgestellt werden könnte, lässt sich naturgemäß nicht vorhersagen.
- 153 Sollte eine derartige Feststellung indes auf weiter andauernde Folgen des Ukraine-Krieges für die Energiesicherheit und die Wirtschaftslage gestützt werden, so kämen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erhöhte Darlegungsanforderungen zum Tragen. Vertieft zu erläutern wäre dann insbesondere, dass und weshalb die Folgen andauern. Ferner wären die zwischenzeitlich getroffenen Maßnahmen zu evaluieren und daraus Schlüsse für die Geeignetheit der künftig geplanten Schritte zu ziehen. Entsprechendes gilt für eine etwaige wiederholte Feststellung einer Notlage in Folge des Klimawandels.

¹⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 151, 199 f.

¹⁶⁷ Steinbach, Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 11. Januar 2024, S. 5.

IV. Möglichkeit und Bedingungen der Finanzierung mehrjähriger Maßnahmen

154 Das Urteil vom 15.11.2023 bezieht sich auf die notlagenbedingte Kreditaufnahme des Bundes. Es hat jedoch Auswirkungen auf Doppelhaushalte der Länder (unter 1.). Grundsätzlich unberührt bleiben dagegen Verpflichtungsermächtigungen (unter 2.), die Übertragung von Ausgabenermächtigungen (unter 3.), Rücklagen (unter 4.) und die Verschuldung selbständiger Rechtsträger im Bundes- oder Landeseigentum (unter 5.).

1. Doppelhaushalt

155 Die Ausführungen im Urteil vom 15.11.2023 zu den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit beziehen sich als solche nur auf die Kreditaufnahme des Bundes. Nicht ausgesprochen wird, welche Auswirkungen sie auf Bundesländer haben, in denen üblicherweise Doppelhaushalte bestehen. Fraglich ist daher, ob in einem solchen Fall eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation für zwei Haushaltsjahre festgestellt werden kann.

156 Hierfür spricht zunächst, dass Doppelhaushalte als solche mit den vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Grundsätzen in Einklang stehen. Nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, aus dem das Gericht den Grundsatz der Jährlichkeit ableitet,¹⁶⁸ ist der Haushaltsplan für ein *oder mehrere* Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen. Danach könnte also auch der Bund einen Doppelhaushalt aufstellen.¹⁶⁹ In Berlin ergibt sich die Zulässigkeit mehrjähriger Haushalte aus Art. 85 Abs. 1 Satz 2 VvB. Wenn die Verfassung dem Gesetzgeber nun aber ausdrücklich erlaubt, eine mehrjährige Haushaltsplanung vorzunehmen, so könnte es folgerichtig erscheinen, die Feststellung einer Notlage mit der Haushaltsgesetzgebung zu synchronisieren, im Falle eines Doppelhaushalts also ebenfalls für zwei Jahre vorzunehmen.¹⁷⁰

157 Dagegen sprechen allerdings diverse Passagen im Urteil vom 15.11.2023. Danach ist „jährlich festzustellen“, ob eine Notsituation besteht. Ein diesbezüglicher Beschluss ist „für ein konkretes Rechnungsjahr“ zu treffen. Bei mehrjährigen Notlagen müssen entsprechende Beschlüsse „nach Jahren getrennt“ bzw. „für jedes Rechnungsjahr gesondert“

¹⁶⁸ Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 158.

¹⁶⁹ Dazu *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 110 Rn. 135.

¹⁷⁰ So *Korioth*, Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, 20.11.2023, S. 8; in diese Richtung auch Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urt. v. 01.04.2022 – VGH N 7/21, Rn. 133, juris.

ergehen.¹⁷¹ Auch wenn diese Formulierungen ihrerseits auslegungsbedürftig und in ihrem Kontext zu verorten sind, lassen sie doch eine Tendenz erkennen, dass Notlagenbeschlüsse nach Ansicht des Gerichts jeweils nur für ein Haushaltsjahr ergehen können.

- 158 Sollte ein Notlagenbeschluss für zwei Haushaltsjahre gleichwohl zulässig sein, so läge es nach dem Urteil vom 15.11.2023 jedenfalls nahe, ihn erhöhten Darlegungsanforderungen zu unterwerfen: So wäre wohl zusätzlich darzulegen, aus welchen Gründen der Gesetzgeber von einer (mindestens) zwei Haushaltsjahre andauernden außergewöhnlichen Not-situation ausgeht, dass und weshalb die für das erste Jahr geplanten Maßnahmen nicht ausreichen und welche Schlüsse hieraus für die im zweiten Jahr anstehenden Maßnahmen zu ziehen sind. Mit anderen Worten dürften die verschärften Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für wiederholte Notlagenbeschlüsse formuliert hat, dann unmittelbar bei der ersten Feststellung zum Tragen kommen.

2. Verpflichtungsermächtigungen

- 159 Verpflichtungsermächtigungen sind Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§§ 5 HGrG, 6 LHO). Sie sind haushaltsrechtlich vorgesehen und erfüllen eine wichtige Funktion, indem sie der Exekutive längerfristige Planungen und die Durchführung längerfristiger Projekte erlauben.¹⁷²
- 160 Teilweise wird versucht, aus dem Finanzverfassungsrecht oder dem Demokratieprinzip Grenzen für den Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen abzuleiten. Da Verpflichtungsermächtigungen künftige Haushalte belasteten, schränkten sie die Dispositionsbe-fugnis künftiger Haushaltsgesetzgeber ein. Sie dürften daher „nicht unbegrenzt“ ausge-sprochen werden.¹⁷³ Indes lassen die Befürworter einer Grenze für Verpflichtungser-mächtigungen offen, wo diese ggf. verlaufen soll.
- 161 Inwieweit aus dem Grundgesetz eine absolute Obergrenze für die Belastung künftiger Haushalte folgt, hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus diskutiert und entschieden. Danach „könnte“ eine „unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze“ für die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen „allenfalls überschritten sein“, wenn die Haushaltsautono-

¹⁷¹ Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 172, 207

¹⁷² Dazu *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 497; *Nägerl*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 6 BHO Rn. 9 und 15.

¹⁷³ Siehe etwa von *Lewinski/Burbat*, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Aufl. 2013, § 22 Rn. 3 f.; *Nägerl*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 6 BHO Rn. 15 ff.

mie des Gesetzgebers „jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe“. ¹⁷⁴ Legt man diesen Maßstab zugrunde, so sind Verpflichtungsermächtigungen in weitem Umfang zulässig. Ob sich zusätzliche Beschränkungen aus finanzverfassungsrechtlichen Normen ergeben könnten, ist allerdings nicht entschieden.

- 162 Aus dem Urteil vom 15.11.2023 ergeben sich jedenfalls keine neuen Vorgaben. Zu Verpflichtungsermächtigungen findet sich dort lediglich die Aussage, dass der Grundsatz der Jährigkeit den Haushaltsgesetzgeber anhalte, „Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen“. ¹⁷⁵ Indes können Verpflichtungsermächtigungen – im Unterschied zu Ausgabenermächtigungen (vgl. § 15 Abs. 1 HGrG) – *de lege lata* ohnehin nicht für übertragbar erklärt werden. ¹⁷⁶
- 163 Allerdings führen Verpflichtungsermächtigungen zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren. Bei deren Finanzierung sind (naturgemäß) die Vorgaben des Urteils vom 15.11.2023 zu beachten.

3. Übertragung von Ausgabenermächtigungen

- 164 Ausgabenermächtigungen für Investitionen können von Gesetzes wegen auf das nächste Jahr übertragen werden, § 15 Abs. 1 Satz 1 HGrG, § 19 Satz 1 LHO (geborene Übertragbarkeit). Zu Investitionen zählen nach § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO bspw. Ausgaben für Baumaßnahmen oder den Erwerb von unbeweglichen Sachen.
- 165 Die Ermächtigungen zu anderen Ausgaben als Investitionen können nach § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG, § 19 Satz 2 LHO im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, „wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert“ (gekorene Übertragbarkeit). Zu diesem Zweck können nach § 27 Abs. 2 HGrG, § 45 Abs. 2 LHO Ausgabenereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar

¹⁷⁴ Siehe BVerfG, Urt. v. 18.03.2014 – 2 BvR 6/12 u.a., Rn. 174.

¹⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 161.

¹⁷⁶ von Lewinski/Burbat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Aufl. 2013, § 12 Rn. 9, § 15 Rn. 10; siehe auch AV 3 zu § 19 LHO.

- bleiben.¹⁷⁷ Bei Ausgabenermächtigungen für Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung nach § 27 Abs. 2 Satz 3 HGrG, § 45 Abs. 2 Satz 2 LHO sogar das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist.
- 166 Zweck dieser Regelungen ist es, die Finanzierung längerfristiger Projekte zu ermöglichen.¹⁷⁸ Sähe das Gesetz keine Übertragungsmöglichkeit vor, würden nicht verbrauchte Ausgabenermächtigungen stets am Ende des Jahres verfallen, was bedeutete, dass die bewilligten Gelder am Jahresende eingezogen und zum Ausgleich des regelmäßig defizitären Gesamthaushalts verwendet würden.¹⁷⁹ Allerdings führt die Übertragung von Ausgabenermächtigungen regelmäßig dazu, dass im nächsten Haushaltsjahr Einsparungen an anderer Stelle vorgesehen werden müssen.¹⁸⁰
- 167 Die genannten Ausnahmen vom Grundsatz der Jährigkeit hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.11.2023 ausdrücklich anerkannt.¹⁸¹ Verfassungsrechtliche Einwände dagegen hat es nicht erhoben. Ebenso wenig hat es ausgeführt, dass die allgemeinen Regeln dann nicht gelten sollen, wenn Ausgabenermächtigungen mit einer notlagenbedingten Kreditaufnahme unterlegt sind. Dementsprechend wird in der Literatur vertreten, dass das Urteil vom 15.11.2023 die Übertragung von Ausgabenermächtigungen nach den oben zitierten Vorschriften nicht ausschließe.¹⁸²
- 168 Vor diesem Hintergrund sind auch weitere Passagen des Urteils zu verstehen, in denen sich das Bundesverfassungsgericht gegen eine „Entkoppelung der notlagenbedingten Kreditermächtigungen von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel“ wendet und ausführt, dass Mittel „grundsätzlich nur in dem Rechnungsjahr, für welches sie durch den Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bereitgestellt sind, eingesetzt werden können“.¹⁸³ Bei der Übertragung von Ausgabenermächtigungen nach den oben zitierten Vorschriften handelt es sich um – gesetzlich vorgesehene und begrenzte – Ausnahmen. Sie führen gerade nicht zur Entkoppelung der notlagenbedingten Kreditermächtigung von der tatsächlichen Mittelverwendung. Den Grundsatz, dass die Mittel im Jahr der Notsituation

¹⁷⁷ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 45 Rn. 38 ff.; von *Lewinski/Burbar*, HGrG, 2013, § 27 Rn. 12.

¹⁷⁸ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rn. 13.

¹⁷⁹ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rn. 9; von *Lewinski/Burbar*, HGrG, 2013, § 15 Rn. 1; *Gröpl*, NVwZ 1998, 1251 (1254).

¹⁸⁰ Vgl. *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rn. 44 f.; von *Lewinski/Burbar*, HGrG, 2013, § 15 Rn. 14 f.

¹⁸¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 160.

¹⁸² *Meickmann*, NVwZ 2024, 20 (22); in diese Richtung wohl auch *Steinbach*, Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 11. Januar 2024, S. 4.

¹⁸³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 181, 207.

einzusetzen sind, stellen sie nicht in Frage. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht *in casu* beanstandeten „Parken“ von Kreditermächtigungen sind sie nicht zu vergleichen.

- 169 Eine andere Auffassung hätte zur Folge, dass nicht ausgeschöpfte Ausgabenermächtigungen am Ende des Haushaltsjahres verfielen, die entsprechenden Mittel aus Notlagenkrediten somit zum Ausgleich des Gesamthaushalts herangezogen würden (§ 25 Abs. 2 LHO). Ein solches Ergebnis erschiene sinnwidrig und wenig praktikabel, insbesondere mit Blick auf Ausgabereste, die sich infolge unerwarteter Verzögerungen bei Maßnahmen zur Beseitigung von Krisenfolgen ergeben können.

4. Rücklagen

- 170 Unter Rücklagen versteht man im öffentlichen Haushaltsrecht Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden wurden, um der Aufgabenerfüllung in künftigen Haushaltsjahren zu dienen. Sie sind grundsätzlich zulässig (vgl. § 62 Abs. 2 LHO).¹⁸⁴

- 171 Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass Notlagenkredite nicht genutzt werden dürfen, um Rücklagen zu bilden.¹⁸⁵ Darüber hinausgehende Einschränkungen sind ihm nicht zu entnehmen. Da eine Rücklage den Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber erweitert, stärkt sie gerade das parlamentarische Budgetrecht.

5. Verschuldung selbständiger Rechtsträger

- 172 Sowohl die Vorschriften über die „Schuldenbremse“ als auch die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gelten (nur) für den Bund und die Länder einschließlich derer unselbständiger Sondervermögen.¹⁸⁶ Bei selbständigen Rechtsträgern im Eigentum des Bundes bzw. eines Landes greifen sie grundsätzlich nicht.¹⁸⁷ Insoweit lassen sich aus dem Urteil vom 15.11.2023 also keine neuen Einschränkungen ableiten.

¹⁸⁴ *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 366 f.; siehe auch BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 146. AV 1.1 zu § 62 Abs. 2 LHO bestimmt allerdings, dass die Bildung sog. „anderer Rücklagen“ auf besonders zu begründende Ausnahmefälle zu beschränken ist und insbesondere ein konkret beschriebener, eng begrenzter Zweck sowie ein dringendes Erfordernis bestehen und eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel gefördert werden muss.

¹⁸⁵ Siehe BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 207.

¹⁸⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 174 ff.

¹⁸⁷ Siehe etwa *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 109 Rn. 119; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 11; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36; *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, 56. Edition (Stand 15.08.2023), Art. 110 Rn. 22.

173 Allerdings wird in der Literatur vertreten, dass im Falle „missbräuchlicher Gestaltungen“ die Verschuldung selbständiger Rechtsträger doch dem Bund bzw. dem jeweiligen Land zuzurechnen sei. Missbrauch sei anzunehmen, wenn der Rechtsträger im Auftrag und für Rechnung eines Landes handle und das Land den Schuldendienst übernehme oder wenn der Rechtsträger zwar auf eigene Rechnung handle, das Land aber an ihm wesentlich beteiligt sei, wiederum den Schuldendienst übernehme und das Motiv der Auslagerung von Schulden maßgeblich für die Gestaltung sei.¹⁸⁸ Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gibt es dazu bislang nicht.

Dr. Ulrich Karpenstein

Dr. Matthias Kottmann

Vera Schürmann

Dr. Theodor Shulman

¹⁸⁸ Siehe etwa Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 109 Rn. 121.