

STAATSGERICHTSHOF

DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Normenkontrollverfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung

des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen

für das Haushaltsjahr 2023 vom 28. März 2023

sowie des § 18 Absatz 4 der Landeshaushaltsordnung

Urteil vom 23.10.2025 (St 6/23)

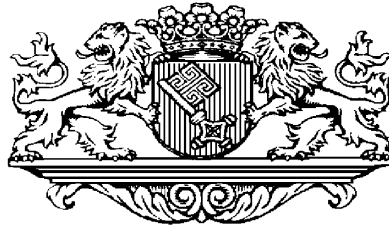
Leitsätze

1. Bei der Klimakrise handelt es sich um eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht (Art. 131a Abs. 3 BremLV).
 - a) Der Begriff der außergewöhnlichen Notsituation ist nicht auf bloß punktuelle oder abgrenzbare Ereignisse beschränkt. Auch länger andauernde, eskalierende Entwicklungen können außergewöhnliche Notsituationen begründen.
 - b) Der anthropogene Klimawandel hat sich zu einer akuten Klimakrise entwickelt, die in ihrer Qualität und Intensität, ihren Auswirkungen sowie ihrer räumlichen Ausdehnung und zeitlichen Dynamik die von der Norm umfassten Naturkatastrophen um ein Vielfaches übersteigt und durch ihre erhebliche Zuspitzung eine außergewöhnliche Notsituation begründet.
 - c) Den Klimawandel als „Dauerkrise“ oder „neuen Normalfall“ vom Anwendungsbereich einer Notlagenfinanzierung auszunehmen, ignoriert die jüngsten Erkenntnisse der Klimawissenschaft zum dynamischen Risikoanstieg und der konkreten Gefahr sogenannter Kipppunkte. Im Übrigen schließt die zeitliche Dauer einer Krise nicht deren Außergewöhnlichkeit aus. Bei der Außergewöhnlichkeit einer Notsituation handelt es sich nicht um ein zeitliches, sondern vielmehr um ein qualitatives Kriterium, das bei der Klimakrise durch ihre Dimension begründet wird.
 - d) Für die den staatlichen Kontrollentzug charakterisierende Unbeherrschbarkeit einer Notsituation kann die Unvorhersehbarkeit zwar ein Indikator sein. Sie ist aber nicht notwendige Voraussetzung. Auch vorhersehbare und mittelfristige Entwicklungen können unbeherrschbar sein.

- e) Ebenso schließen Verursachungsbeiträge der öffentlichen Hand die Unbeherrschbarkeit einer Notsituation nicht generell aus. Die Schuldenbremse enthält keine Präklusion, sondern zielt auf die Handlungsfähigkeit des Staates, die auch im Falle einer Untätigkeit früherer Regierungen gewährleistet bleiben muss.
 - f) Die Frage, ob sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht, ist einer wertenden Gesamtbetrachtung zu unterziehen, die neben der Vorhersehbarkeit von Krisen und staatlichen Verursachungsbeiträgen insbesondere auch die Intensität der Bedrohungslage und die Unkalkulierbarkeit der weiteren Auswirkungen einzubeziehen hat.
 - g) Art. 131a Abs. 3 BremLV erlaubt auch mit Blick auf die Klimakrise keine zeitlich unbegrenzte Inanspruchnahme von Notlagekrediten. Je länger die Krise dauert und je länger ihre Bewältigung aus Notlagekrediten finanziert wird, desto mehr ist der Staat gehalten, sich anderer Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen seines regulären Haushaltes zu bedienen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfordern es, dass der Haushaltsgesetzgeber bei mittel- und langfristigen Krisen schon frühestmöglich eine Ausstiegstrategie aus der Notlagenfinanzierung entwirft, die dem Sinn und Zweck der Schuldenregelung Rechnung trägt.
2. Hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage in Art. 131a Abs. 3 BremLV kommt dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Hiermit korrespondiert eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren.
- a) Allein die Benennung der insgesamt beabsichtigten Kreditsumme als finanzielle Beeinträchtigung genügt den Darlegungsanforderungen nicht. Die Summe der als kreditfinanziert geplanten Maßnahmen ist nicht identisch mit der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage.
 - b) Je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, desto strenger sind die Anforderungen an die Darlegung. Ebenfalls erhöht ist die Darlegungslast, wenn der Gesetzgeber mehrfach, gestützt auf die gleiche Notsituation in aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren Notkredite in Anspruch nimmt.
3. Über den Wortlaut des Art. 131a Abs. 3 BremLV hinaus ist ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und den durch die notlagebedingte Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung erforderlich. Bei dessen Beurteilung kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Diesem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiert eine Darlegungs- und Begründungslast im Gesetzgebungsverfahren.
- a) Der Gesetzgeber hat nicht nur darzulegen, dass die kreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet sind. Sie müssen auch sachlich auf die Krise rückführbar sein. Der Veranlassungszusammenhang fehlt, wenn Maßnahmen ohne konkreten Bezug zur Notlage bei Gelegenheit der Inanspruchnahme von Notlagekrediten mitfinanziert werden.
 - b) Eine erhöhte Darlegungslast trifft den Gesetzgeber bei solchen Maßnahmen, die bereits vor dem Eintritt der Notlage geplant oder jedenfalls beabsichtigt waren,

sowie bei solchen Maßnahmen, die einzig oder primär der Vorbeugung ähnlicher Notlagen dienen. Gleiches gilt für Maßnahmen zum Ausgleich einer krisenbedingten Entwicklung, die sich – mit entsprechendem Abstand zum auslösenden Krisenereignis – zwischenzeitlich als permanente Veränderung herausgestellt hat.

4. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO findet im Wege verfassungskonformer Auslegung nicht auf notlagebedingt festgesetzte Kreditermächtigungen Anwendung.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 6/23

Verkündet am 23.10.2025

gez. Gerhard

Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle

Im Namen des Volkes

Urteil

**In dem Normenkontrollverfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung
des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen
für das Haushaltsjahr 2023 vom 28. März 2023
sowie des § 18 Absatz 4 der Landeshaushaltsordnung**

Antragstellende:

1. der Frau Sandra Ahrens, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
2. der Frau Yvonne Marion Averweser, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
3. des Herrn Rainer Holger Bensch, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
4. des Herrn Hartmut Bodeit, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
5. der Frau Sina Dertwinkel, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
6. der Frau Kerstin Eckardt, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
7. des Herrn Jens Eckhoff, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
8. der Frau Susanne Elisabeth Grobien, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,

9. der Frau Sigrid Grönert, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
10. der Frau Theresa Annalena Gröninger, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
11. der Frau Bettina Hornhues, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
12. des Herrn Frank Imhoff, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
13. des Herrn Michael Jonitz, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
14. des Herrn Marco Lübke, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
15. des Herrn Martin Michalik, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
16. der Frau Silvia Maria Neumeyer, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
17. des Herrn Thorsten Raschen, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
18. des Herrn Claas Rohmeyer, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
19. der Frau Christine Schnittker, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
20. des Herrn Heiko Strohmann, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
21. des Herrn Hetav Tek, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
22. der Frau Dr. Wiebke Winter, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
23. des Herrn Dr. Oguzhan Yazici, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,
24. des Herrn Simon Zeimke, CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Jörg Kastendiek Haus, Am Wall 135, 28195 Bremen,

Prozessbevollmächtigter:
zu 1-24:

Beistand:
zu 1-24:

Weitere Beteiligte:

1. Bremische Bürgerschaft, vertreten durch die Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen,
2. Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats,
Am Markt 21, 28195 Bremen,

Prozessbevollmächtigter:
zu 2:

Mitwirkungsberechtigte:

Die Senatorin für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen,

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen Verhandlung
vom 10. September 2025 durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke
den Richter Prof. Dr. Fischer-Lescano
den Richter Dr. Haberland
die Richterin Prof. Dr. Heesen
die Richterin Prof. Dr. Lange und
die Richterin Stybel

für Recht erkannt:

1. Das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 vom 28. März 2023 (Brem.GBl. S. 264) ist mit Art. 131a Abs. 1 und 3 BremLV unvereinbar.

2. § 18 Abs. 4, 1. Alt. der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. S. 143), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. November 2024 (Brem.GBl. S. 1036), ist mit der Landesverfassung vereinbar.

Gründe

A.

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Ersten und hilfsweise des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 sowie des § 18 Abs. 4, 1. Alt. der Landeshaushaltsordnung.

I.

1. Vor dem Hintergrund der nach Bundesverfassungsrecht grundsätzlich erforderlichen Ausgeglichenheit der Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) enthält die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen folgende Regelungen:

Artikel 131a [Kredite]

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.*
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.*
- (3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben der Absätze 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.*
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.*
- (5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.*
- (6) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.*

Mit Beschluss vom 8. Dezember 2021 verabschiedete die Bremische Bürgerschaft (Landtag) das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023 – HG BR 2023, Brem.GBl. 2021, S. 860). Grundlage dafür war der Haushaltsentwurf des Senats vom 2. September 2021 (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1091). Das Haushaltsgesetz 2023 sah in der ursprünglichen Fassung Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 6 478 474 380 Euro und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 539 342 000 Euro vor. Die in § 2 Abs. 1 HG BR

2023 dem Senator für Finanzen erteilten Kreditermächtigungen beliefen sich auf über 200 Mio. Euro. Die Norm lautete:

„Der Senator für Finanzen wird ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zur Höhe von 207 061 380 Euro aufzunehmen.“

In § 16 Abs. 1 HG BR 2023 wurde festgestellt:

„Im Haushaltsjahr 2023 besteht wegen der COVID-19-Pandemie gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“

Am 28. März 2023 beschloss die Bremische Bürgerschaft das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 (nachfolgend Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 2023) mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE (Plenarprotokoll 20/45, S. 6782). Es wurde vom Senat am 14. April 2023 verkündet (Brem.GBl. 2023, S. 264 f.) und trat nach seinem Art. 2 rückwirkend zum 1. Januar 2023 in Kraft. Mit diesem Gesetz wurden die Einnahmen und Ausgaben in § 1 Abs. 1 HG BR 2023 geändert und nunmehr auf 9 479 810 810 Euro sowie die Verpflichtungsermächtigungen auf 1 308 979 000 Euro beziffert. In § 2 Abs. 1 HG BR 2023 wurden die Kreditermächtigungen auf 2 893 015 930 Euro erhöht. § 16 Abs. 1 HG BR 2023 wurde neugefasst und lautete nunmehr:

„Im Haushaltsjahr 2023 besteht wegen der Klima-/Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“

Der Tilgungsbeginn wurde in § 16 Abs. 2 HG BR 2023 auf das Jahr 2028 festgesetzt.

Die Erhöhung der Kreditermächtigungen und den Austausch der Begründung der außergewöhnlichen Notsituation von der „COVID-19-Pandemie“ hin zu „der Klima-/Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges“ rechtfertigte der Senat unter Verweis auf den Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.), die beschlossene „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1670) und die haushaltsrechtliche Bewertung in einem von Prof. Dr. Wieland erstellten Rechtsgutachten (Anlage 4 zu Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1737, S. 1 ff.).

Zur Begründung des Gesetzentwurfs führte der Senat aus, dass es beabsichtigt sei, zur Finanzierung näher zu konkretisierender, nicht innerhalb der regulären Haushalte abbildbarer sogenannter „Fastlane-Bestandteile“ der Klimaschutzstrategie und weiterer potentiell erheblicher

Mehrbelastungen zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekrieges und der damit verbundenen Energiekrise einen Ausnahmetatbestand im Rahmen der „Schuldenbremse“ geltend zu machen, um so mittels eines Nachtragshaushaltes 2023 eine mehrjährige Finanzierung im Umfang von insgesamt 3 Mrd. Euro bis 2027 abzusichern (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1737, S. 1 f.). Die Notsituation werde – mit der Klimakrise in Verbindung mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise – mehrfach begründet. Bei den Klimaschutzmaßnahmen sei das Land Bremen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie an die Klimaschutzvorgaben der Europäischen Union und des Bundes gebunden, die im Lichte der föderalen Kompetenzordnung auch auf Landesebene und kommunaler Ebene Klimaschutzmaßnahmen zwingend erforderlich machten (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1737, S. 3). Für die Rücklagenzuführung wurden für die „Fastlane klimaneutrale Wirtschaft“ rund 550 Mio. Euro veranschlagt, für die „Fastlane Wärme“ rund 200 Mio. Euro, für die „Fastlane Mobilität“ rund 515 Mio. Euro und für die „Fastlane energetische Gebäudesanierung“ rund 1 Mrd. Euro.

Mit Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) erklärte das Bundesverfassungsgericht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes für mit Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 115 Abs. 2 GG unvereinbar und nichtig. Dieses Urteil veranlasste den Senat, am 6. Dezember 2023 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 in die Bremische Bürgerschaft einzubringen (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 21/202), das am 20. Dezember 2023 mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE beschlossen und am 29. Dezember 2023 im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen verkündet wurde (Brem.GBl. 2023, S. 636, nachfolgend Zweites Nachtragshaushaltsgesetz). Es trat rückwirkend zum 1. Januar 2023 in Kraft. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 reduzierte die Einnahmen und Ausgaben auf 7 195 444 985 Euro und die Kreditermächtigungen auf 144 506 405 Euro. § 16 Abs. 1 HG BR 2023 wurde neugefasst und lautete nunmehr:

„Im Haushaltsjahr 2023 besteht wegen der Auswirkungen und Nachsorge der Corona-Pandemie, der Klima-/Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“

Ebenfalls am 20. Dezember 2023 beschloss die Bremische Bürgerschaft gemäß Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtige. In der Beschlussvorlage zur Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation wird ausgeführt, dass eine Entkopplung der notlagenbedingten Kreditermächtigungen von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mit Art. 109

Abs. 3 Satz 2 GG vereinbar sei. Dies gelte auch für periodenübergreifende Rücklagen zur Vorhaltung von originär notlagenbedingten Kreditermächtigungen (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 21/219, S. 3 ff.). Aus diesem Grund werde auf die Bildung von Rücklagen für die „Fastlanes“ zum Ende des Haushaltsjahres 2023 verzichtet. Außerdem werde die festgestellte Notlage für 2023 wieder um den Aspekt der Corona-Nachsorge ergänzt, um einen rechtssicheren Zustand zu gewährleisten. Die ursprünglich veranschlagten Globalmittel zur Abmilderung und Überwindung der Auswirkungen des Ukrainekrieges und der Energiekrise seien in haushaltsstellenscharfe, maßnahmenbezogene Veranschlagungen überführt worden, die sich im Zuge des Haushaltvollzugs in Anbetracht des fortwährenden Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine weiter konkretisiert hätten. Die Anpassung an die tatsächlichen Mittelbedarfe sei auf der Basis der Ressortprognosen für den Zeitraum Januar bis September 2023 sowie des bisherigen Haushaltvollzugs erfolgt. Von den im zweiten Nachtragshaushalt veranschlagten, notlagenbedingten Ausgaben entfielen rund 28 Mio. Euro auf die Fastlane „CO₂-arme Mobilität“, rund 49 Mio. Euro auf die Fastlane „Energetische Gebäudesanierung“ und knapp 9 Mio. Euro auf die Fastlane „Klimaneutrale Wirtschaft“.

2. Weiterer Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist § 18 Abs. 4, 1. Alt. der Landeshaushaltsordnung (LHO, vom 25.05.1971, Brem.GBl. S. 143, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.2024, Brem.GBl. S. 1036). § 18 LHO lautet:

§ 18 Kreditermächtigungen

- (1) Die strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß § 18a Absatz 1 Satz 1 zuzüglich der Hinzurechnungen gemäß § 18a Absatz 1 Satz 2 darf höchstens Null sein, es sei denn, es liegt ein Fall des Artikels 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung vor.*
- (2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen*
 - 1. zur Deckung von Ausgaben,*
 - 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft. Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.*
- (3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Kreditermächtigungen dürfen nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie erteilt wurden, nur mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses in Anspruch genommen werden. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.*
- (4) Sofern die Kreditermächtigung durch Rücklagenzuführung kassenmäßig nicht in Anspruch genommen wird oder Rücklagen aus Überschüssen gebildet werden, kann für Rücklagenentnahmen in Folgejahren die benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme bereitgestellt werden, soweit dafür keine kassenmäßigen Mittel zur Verfügung stehen.*

- (5) *In Höhe der Beträge der Auswirkungen der strukturellen Bereinigungen nach Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in Verbindung mit § 18a Absatz 1 Nummer 2, die nicht bereits bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt wurden, dürfen ab dem 1. Oktober des jeweiligen Haushaltsjahres Kredite aufgenommen werden. Die Höhe der Kreditaufnahme nach Satz 1 ist auf sechs vom Hundert des im Haushaltsgesetz festgestellten Betrages der Einnahmen und Ausgaben begrenzt.*

Nach der Umsetzung der „Schuldenbremse“ in Landesverfassungsrecht im Jahr 2015 wurde § 18 Abs. 1 LHO im Jahr 2019 vollständig neu gefasst (Gesetz vom 14. Mai 2019, Brem.GBl. 2019, S. 355). Danach darf die strukturelle Nettokreditaufnahme nunmehr grundsätzlich höchstens Null sein, es sei denn, es liegt ein Fall des Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV vor. Gemäß dem neu eingeführten § 18 Abs. 4 LHO darf, sofern eine Kreditermächtigung durch Rücklagenzuführung kassenmäßig in dem Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen wird, für Rücklagenentnahmen in den Folgejahren die benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme bereitgestellt werden, soweit dafür keine kassenmäßigen Mittel zur Verfügung stehen. Die Bundeshaushaltsordnung oder das Haushaltsgrundsätzegesetz enthalten keine dem § 18 Abs. 4 LHO entsprechende Regelung.

Die Änderung der Landeshaushaltsordnung wurde damit begründet, dass die Neufassung der Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 131a BremLV umsetzen sollten. Die Gesetzesänderung solle der Absicherung sowohl der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse als auch der zuverlässigen Erlangung der Sanierungshilfen nach dem Sanierungshilfengesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126) dienen (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 19/2023, S. 1). Durch die Einführung des § 18 Abs. 4 LHO solle die Liquidität zum Zeitpunkt einer Rücklagenentnahme gesichert werden. Unter Geltung der Schuldenbremse müsse dezidiert zwischen der Rücklagenbildung im Haushalt und der für eine Entnahme notwendigen Liquidität unterschieden werden. In den jährlichen Haushaltsgesetzen solle eine weitere Konkretisierung dieser Kreditermächtigungen erfolgen. Die Neuregelung sichere ein umfassendes, an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientiertes Liquiditätsmanagement gegen nicht beabsichtigte haushaltsrechtliche Folgeprobleme ab und grenze mit Blick auf die ab dem Jahr 2020 in vollem Umfang greifende Schuldenbremse die notwendigen haushaltswirtschaftlichen Spielräume in sachgerechter Weise ab. Sie stelle ausschließlich die Ausfinanzierung bereits bestehender Haushaltsbelastungen sicher und führe nicht zu einer Neuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 19/2023, S. 8 f.). In der Begründung zu § 18a Abs. 1 LHO, der die strukturelle Nettokreditaufnahme definiert, wird ergänzend ausgeführt, aus der jetzt getroffenen Festlegung für die strukturelle Nettokreditaufnahme folge, dass eine Rücklagennutzung zulässig sei und spiegelbildlich eine Rücklagenbildung ergebnisverschlechternd wirke (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 19/2023, S. 9).

II.

Am 18. August 2023 haben die Antragstellenden, 24 Mitglieder der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, den vorliegenden Normenkontrollantrag beim Staatsgerichtshof gestellt.

Sie beantragen,

1. das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 vom 28. März 2023 für unvereinbar mit Art. 131a Abs. 1 und 3 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen sowie mit dem Parlamentarischen Budgetrecht der Bremischen Bürgerschaft i.V.m. den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Jährlichkeit, der Jährigkeit, der Spezialisierung sowie der Klarheit und Wahrheit gem. Art. 131 Abs. 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen zu erklären und seine Nichtigkeit festzustellen;
2. § 18 Abs. 4, 1. Alt. der Bremischen Landeshaushaltsordnung für unvereinbar mit Artikel 131 Abs. 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen und dem daraus zu entnehmenden Rechtsstaatsprinzip zu erklären und seine Nichtigkeit festzustellen;
3. hilfsweise, das Zweite Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 vom 20. Dezember 2023 für unvereinbar mit Art. 131 Abs. 2 i.V.m. Art. 131a Abs. 1 und Abs. 3 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen zu erklären und seine Nichtigkeit festzustellen.

Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend, dass das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 nicht im Einklang mit der Bremischen Landesverfassung stehe. Es verletze die verfassungsrechtlichen Obergrenzen für die Verschuldung der Freien Hansestadt Bremen nach Art. 131a Abs. 1 und 3 BremLV. Damit verbunden sei auch die Verfassungswidrigkeit des § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO. Diese Bestimmung eröffne unzulässigerweise die Möglichkeit einer periodenübergreifenden Verschiebung von Kreditermächtigungen und damit die Möglichkeit einer überjährigen Schuldenwirtschaft.

1. Die Antragstellenden halten beide Normenkontrollanträge für zulässig. Insbesondere sei das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 noch tauglicher Antragsgegenstand. Der Zulässigkeit stehe nicht entgegen, dass die angefochtenen Regelungen durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 erneut geändert worden seien. Das Bundesverfassungsgericht gehe davon aus, dass speziell Haushaltsgesetze von einer jährlichen Wiederkehr eines gleichen oder ähnlichen Gesetzes geprägt seien. Daher bestehe die Gefahr, dass eine haushaltsverfassungsrechtlich zweifelhafte Normsetzung von Jahr zu Jahr wiederholt werde oder dass sie sich bei überjähriger Wirkung in darauffolgenden Haushaltsjahren perpetuiere. Entfiele mit dem Ende der Rechtswirkungen eines Haushaltsgesetzes auch die Möglichkeit des Verfassungsgerichts, darüber zu entscheiden, wären Haushaltsgesetze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle praktisch entzogen. Daher ändere der Umstand, dass das streitgegenständliche Gesetz durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 – im Übrigen nur partiell – geändert worden sei, nichts

an dessen Überprüfbarkeit. Ferner sei das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 als nichtig anzusehen, da es gegen den Grundsatz der Vorherigkeit verstoße. Es sei erst am Freitag, dem 29.12.2023 verkündet worden und habe daher im Jahr 2023 nicht mehr angewendet werden können.

2. Die Antragstellenden sind der Auffassung, dass das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verfassungswidrig sei.

a) Im Haushaltsjahr 2023 habe keine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation bestanden, die sich der Kontrolle des Staates entzogen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt habe. Die Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 3 BremLV hätten nicht vorgelegen.

aa) Eine Naturkatastrophe scheide – auch nach Auffassung des Haushaltsgesetzgebers – vorliegend aus. Auch sei eine außergewöhnliche Notsituation nicht gegeben. Außergewöhnliche Notsituationen seien insbesondere Schadensereignisse von großem Ausmaß, die wegen ihrer Bedeutung in besonderer Weise die Öffentlichkeit berührten und auf menschliches Fehlverhalten oder technische Unzulänglichkeiten zurückgingen. Nicht „außergewöhnlich“ in diesem Sinne seien zyklische Schwankungen des Konjunkturverlaufs. Die außergewöhnliche Notsituation müsse sich der Kontrolle des Staates entziehen. Mittel- oder längerfristige Entwicklungen genügten hierfür nicht. Die Folgen von Krisen, die lange absehbar gewesen oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden seien, dürften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mit Notkrediten finanziert werden. Ob eine solche Notlage gegeben sei, unterliege vollumfänglicher verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Lediglich bei der Frage der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage aufgrund der Notlage komme dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.

(1) Beim Klimawandel handele es sich nicht um eine solche außergewöhnliche Notsituation. Zwar verpflichte das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG dazu, Treibhausgasemissionen zu begrenzen. Es handele sich jedoch bei der Klimakrise nicht um eine akute, plötzlich auftretende Krise, die zeitlich beschränkt bzw. vorübergehender Natur sei. Führe der Klimawandel zu plötzlich auftretenden Schadensfällen, wie z.B. der Flutkatastrophe im Ahrtal im Sommer 2021, könnten diese isoliert als Naturkatastrophe qualifiziert werden. Sinn und Zweck von Notlagenkrediten sei es, den Staat in die Lage zu versetzen, bei unvorhersehbaren „Notfällen“ in kurzer Zeit die finanziellen Mittel zu einer effektiven Bewältigung bereitstellen zu können. Bei mittel- oder langfristigen Problemen müsse erwartet werden, dass das Gemeinwesen in der Lage sei, sich darauf einzustellen und die erforderlichen Lösungen aus laufenden

Haushaltsmitteln bereitzustellen. In diesem Sinne entziehe sich zwar die globale Erderwärmung der staatlichen Kontrolle, nicht indes der Finanzbedarf, der sich über Jahre planen lasse.

Der vom Senat vertretenen Gegenauffassung sei nicht zu folgen. Zunächst bestehe schon keine Bindungswirkung des Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts. Auf die Frage, ob die Klimakrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne einer Ausnahme zur Schuldenbremse begründe, gehe die Entscheidung zudem nicht ein. Des Weiteren ließen sich weder die Klimakrise noch die dagegen zu ergreifenden Maßnahmen auf einen überschaubaren Zeitraum eingrenzen. Die Klimakrise als staatsschuldenrechtliche Notlage anzuerkennen, hieße daher, die Schuldenbremse auf Dauer aus der Verfassung zu verabschieden. Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz habe in seinem Urteil vom 1. April 2022 (Az.: VGH N 7/21) festgestellt, dass die Herausforderungen der Klimakrise zwar die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten und die zu unternehmenden Anstrengungen groß seien. Dies allein rechtfertige es jedoch nicht, die Klimakrise zu einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne einer Ausnahme zur Schuldenbremse zu erklären.

(2) Nichts anderes gelte für den Ukrainekrieg. Ein Krieg sei zwar grundsätzlich als außergewöhnliche Notsituation anzusehen. In Deutschland seien die Auswirkungen des Ukrainekrieges auch spürbar gewesen. Das gelte sowohl aufgrund der über 1 Mio. geflüchteten Menschen, die in Deutschland hätten untergebracht und versorgt werden müssen, als auch angesichts der vielfachen Unterstützungsleistungen Deutschlands für die Ukraine. Der Haushaltsgesetzgeber habe es jedoch versäumt, darzulegen und zu begründen, ob und inwieweit der Ukrainekrieg eine außergewöhnliche Notsituation darstelle, die gerade die Finanzlage des Landes Bremen erheblich beeinträchtige. Vor allem die Entlastungspakete des Bundes hätten dazu beigetragen, dass sich die finanziellen Belastungen Bremens in Grenzen gehalten habe.

(3) Auch hinsichtlich der Energiekrise seien die Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV nicht erfüllt. Das vom Senat in Bezug genommene Rechtsgutachten von Prof. Dr. Wieland quantifiziere zwar die Dimension der Herausforderung der Klimakrise für Bremen. Die dort genannten Zahlen bezögen sich jedoch pauschal auf die Bewältigung und Überwindung der Energie- und Klimakrise und damit gerade nicht auf eine akute Komponente der Energiekrise. Die genannten Kosten für die Energiepreisbremse seien dem Bund, nicht aber der Freien Hansestadt Bremen entstanden. Es sei folglich nicht nachgewiesen, dass die akute Energiekrise zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage der Freien Hansestadt Bremen in dem hier maßgeblichen Haushaltsjahr 2023 geführt habe. Daraus folge eine Verletzung der Darlegungs- und Begründungspflicht des Haushaltsgesetzgebers.

(4) Die vom Senat vorgebrachte „Krisenverschränkung“ dürfe nicht zu einer Erschwerung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes führen. Selbst im Falle einer „Multi-Krise“ müsse daher für jede Krise selbstständig das Vorliegen einer Notlage und deren Auswirkung auf den Haushalt sowie die Geeignetheit der getroffenen Gegenmaßnahmen dargelegt werden, was der Senat versäumt habe.

bb) Auch die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage sei nicht hinreichend dargelegt. Weder habe der Gesetzgeber erläutert, wie sich die finanzielle Gesamtbeeinträchtigung auf die verschiedenen geltend gemachten Krisenelemente aufteile, noch habe er ausreichend zwischen der krisenbedingten Belastung einerseits und den geplanten Ausgaben andererseits differenziert. Die Höhe der Ausgaben sei aber für sich genommen nicht gleichzusetzen mit der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage. Zudem habe der Gesetzgeber die krisenbedingten Belastungen teilweise nicht konkret beziffert und bestehende Prognosen nicht aktualisiert oder überprüft.

cc) Der Haushaltsgesetzgeber habe auch nicht den erforderlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der Nettoneuverschuldung dargelegt. Eine Kreditaufnahme nur anlässlich einer vermeintlich günstigen Gelegenheit zur Neuverschuldung sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig. Dementsprechend scheide insbesondere die Finanzierung von Maßnahmen aus, die auch ohne eine Notlage angefallen wären. Solche Aufgaben habe der Staat „sowieso“ und – wegen Art. 131a Abs. 1 BremLV – grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen zu erfüllen. Verfassungsrechtlich zulässig sei allenfalls die Kreditfinanzierung einer beschleunigten Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben genüge das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 nicht, da hiermit Maßnahmen finanziert würden, die „ohnehin“ angestanden hätten. Dies betreffe vor allem die Positionen Hochschulbau, Krankenhausfinanzierung, Radpremiumrouten und Gewerbeflächenentwicklung. Dass an den Hochschulen in Bremen umfassende Sanierungen notwendig seien, sei schon lange Inhalt politischer Debatten. Der Senat habe die notwendigen Investitionen seit Jahren verhindert, so dass sich Sanierungen kaum noch aufschieben ließen. Auch die Krankenhäuser in Bremen litten seit Jahren unter einem Sanierungsstau. Das Projekt „Radpremiumrouten in Bremen“ sei bereits im Jahr 2014 beschlossen worden und werde seither umgesetzt. Auch die Gewerbeflächenentwicklungsprogramme seien bisher durch den regulären Haushalt finanziert worden.

b) Der Nachtragshaushalt verstoße gegen den Grundsatz der Spezialisierung und zum Teil gegen den Haushaltsgrundsatz der Klarheit. Dies gelte insbesondere für die Ausgabeermächtigung mit der Zweckbestimmung „Globalmittel zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekriegs

und der Energiekrise“. Für welche Bedarfe diese „Globalmittel“ eingesetzt werden sollten, werde nicht dargelegt. Entsprechendes gelte für die „Fastlanes“ klimaneutrale Wirtschaft, Wärme, Mobilität und energetische Gebäudesanierung. Die zugeordneten Ansätze seien zu hoch und die Zweckbestimmung zu unspezifisch. Die für das Haushaltsjahr 2023 behauptete Notlage habe der Landesgesetzgeber genutzt, um den bremischen Landeshaushalt über Jahre hinweg mit Kreditermächtigungen zu befüllen. Eine Notlagenkreditermächtigung für vier Jahre könne nicht die Lösung sein, ein staatliches Gemeinwesen in demokratisch rückgebundener Weise zu finanzieren.

bb) Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verstoße ferner gegen die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit und der Jährigkeit. Der kreditfinanzierte Gesamtbetrag von rund 2,26 Mrd. Euro entspreche mehr als einem Drittel des Stammhaushalts des Jahres 2023. Die vier vorgesehenen Sonderrücklagen ermöglichten es dem Senat, für die Haushalte der kommenden vier Haushaltsjahre von 2024 bis 2027 nach politischem Ermessen Notlagenkredite abzurufen und damit kreditfinanzierte Mittel bereitzustellen, hinsichtlich derer es keine Befassung der Bremischen Bürgerschaft mehr geben werde. Die Zweckbestimmungen der vier „Fastlanes“ seien zu weit gefasst. Es bestehe die Gefahr, dass die Rücklagen in den nächsten Haushaltsplänen umgewidmet und für andere Zwecke verwendet würden. Die Entscheidung über das Vorliegen oder die Fortdauer einer Notlage müsse indes jährlich aufs Neue getroffen werden. Eine „Vorratshaltung“ von Notlagenkreditermächtigungen reiße in verfassungswidriger Weise deren Rechtfertigung und deren Verwendung auseinander.

Ferner würden die Kreditermächtigungen von der Kreditaufnahme entkoppelt. Durch das Erste Nachtragshaushaltsgesetz werde die Kreditermächtigung „auf einen Schlag“ erteilt. Dadurch erhalte der Senator für Finanzen bis zum Ende der Geltungsdauer der Sonderrücklagen, also bis zum 31. Dezember 2027, die Befugnis, eigenständig Kredite zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen aufzunehmen. Dass die Kreditsumme von rund 2,26 Mrd. Euro für die Sonderrücklagen nicht vollständig im Haushaltsjahr 2023 aufgenommen werden müsse, ergebe sich aus § 18 Abs. 4 LHO, wonach die für Rücklagenentnahmen benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme(n) in Folgejahren (2024 bis 2027) bereitgestellt werden könne.

cc) Weiter sei der 30-jährige Tilgungszeitraum nicht mit Art. 131a Abs. 3 Satz 2 und Abs. 6 BremLV in Verbindung mit § 18c Satz 1 LHO vereinbar. Es handele sich hierbei nicht um einen angemessenen Zeitraum für die Rückzahlung von Notlagenkrediten. Neben den neuen Tilgungslasten von voraussichtlich 190 Mio. Euro pro Jahr bis 2058 träten Tilgungsverpflichtungen aus dem „Bremen-Fonds“ in Höhe von 36 Mio. Euro jährlich sowie Rückführungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz in Höhe von 80 Mio. Euro jährlich hinzu. Insgesamt werde

der Haushalt damit ab dem Jahr 2028 voraussichtlich mit Rückzahlungs- und Zinsverpflichtungen in Höhe von mindestens 306 Mio. Euro p.a. belastet. Angesichts dieser Haushaltsbelastungen werde es künftigen Bürgerschaften äußerst schwerfallen, auf mögliche weitere Notlagen finanziell effektiv zu reagieren. Dies stelle über die finanzielle auch die politische Eigenständigkeit der Freien Hansestadt Bremen infrage.

3. Auch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sei verfassungswidrig. Es verstoße insbesondere gegen die Grundsätze der Vorherigkeit und der Bestimmtheit. Es sei erst am Freitag, den 29. Dezember 2023, verkündet worden und habe daher im Jahr 2023 nicht mehr angewendet werden können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse ein Nachtragshaushaltsgesetz noch planenden Charakter für den Rest des laufenden Haushaltsjahres haben. Die beiden verbleibenden Tage des Jahres 2023, 30. und 31. Dezember 2023, seien ein Samstag und ein Sonntag gewesen, so dass für das laufende Haushaltsjahr 2023 weder neue Bewirtschaftungsmaßnahmen hätten getroffen noch bereits getroffene Maßnahmen rückgängig gemacht werden können. Der prägende Charakter eines Haushaltsgesetzes, das Veranschlagungen als ermächtigende Prognosen für die Zukunft enthalte, sei hier vollends entfallen.

4. Mit ihrem zweiten Hauptantrag rügen die Antragstellenden die Unvereinbarkeit des § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO mit Landesverfassungsrecht. Die Vorschrift verstoße ebenfalls gegen den Grundsatz der Jährlichkeit. Denn sie ermögliche es, Kreditermächtigungen, die von der Bürgerschaft typischerweise in einem Haushaltsgesetz für den Defizitausgleich im nämlichen Haushaltsjahr erteilt würden, erst in Folgejahren in Anspruch zu nehmen und damit Defizite künftiger Landeshaushalte – also entkoppelt von dem ursprünglichen Haushalt – kreditzufinanzieren.

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG hätten Kreditermächtigungen bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres Gültigkeit und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitinächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet werde, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Dies werde durch § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO unterlaufen, da das Merkmal „in Folgejahren“ keine zeitliche Beschränkung für die Verschiebung einer Finanzierung durch Kredite aufstelle. Gerade die weitere Schuldenfinanzierung von Sondervermögen habe durch die Reform des Staatsschuldenrechts vermieden werden sollen, wie sich aus Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG ergebe. Dies lasse sich auf kreditfinanzierte Rücklagen übertragen.

III.

Der Beteiligte zu 2. – der Senat der Freien Hansestadt Bremen – ist dem Normenkontrollantrag entgegengetreten.

1. Er ist der Ansicht, dass beide Anträge bereits unzulässig seien.

Dem Normenkontrollantrag zu 1. fehle es am objektiven Klarstellungsinteresse. Von den zur Prüfung gestellten Normen gingen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen aus. Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sei durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 abgelöst worden. Dies gelte vor allem für die dem Prinzip der Jährlichkeit widersprechende zeitliche Entkopplung der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation von dem tatsächlichen Einsatz der durch diese bedingten Kreditermächtigungen.

Der Normenkontrollantrag zu 2. sei unzulässig, weil er nicht im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 BremStGHG hinreichend begründet worden sei. Es fehle an der erforderlichen substantiierten Darlegung, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar gehalten werde, und warum eine verfassungskonforme Auslegung der Norm nicht möglich sei. § 18 Abs. 4 LHO gelte auch unabhängig von dem Beschluss einer außergewöhnlichen Notsituation, etwa bei einer Kreditaufnahme in einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Sinne von Art. 131a Abs. 2 BremLV. Für diesen Normalfall werde die Verfassungswidrigkeit nicht dargelegt.

Mit Blick auf den gerügten Verstoß gegen § 13 HGrG sei zu beachten, dass der Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab des Staatsgerichtshofs ausschließlich die Bremische Landesverfassung sei, nicht aber das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes. Das Rechtsstaatsprinzip erweitere den Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab des Staatsgerichtshofs nicht.

2. Der Normenkontrollantrag zu 1. sei auch unbegründet.

a) Die Einwände der Antragstellerseite gegen die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV gingen fehl. Der Bremische Haushaltsgesetzgeber sei vorliegend von einer multiplen Krise ausgegangen, zu deren Faktoren neben der Klimakrise der Ukrainekrieg und die damit einhergehende Energiekrise gehörten, die in ihrer Gesamtheit eine außergewöhnliche Notsituation begründeten. Alle drei Faktoren seien Bestandteile einer im Rechtssinne einheitlichen außergewöhnlichen Notsituation, die sich in ihrer Gesamtheit von der Normallage deutlich unterscheide. Es sei daher nicht entscheidend, ob die Klimakrise für sich genommen eine außergewöhnliche Notsituation schaffe, in der von dem Verbot der Nettokreditaufnahme abgewichen werden könne. Denn mehrere Krisenelemente könnten in ihrem Zusammenwirken eine Notlage begründen, auch wenn die einzelnen Faktoren für sich genommen für die Annahme einer Krisensituation nicht ausreichten. Der krisenbedingte Anstieg der

Preise fossiler Energieträger habe zu einer notwendigen Beschleunigung der Klimatransformation sowie zu erheblichen Produktions- und Reallohnverlusten geführt, vergleichbar mit denen der Finanzkrise.

Der Gesetzgeber habe bei der Einführung der Schuldenbremse ausdrücklich auch längerfristige Situationen vor Augen gehabt. So solle auch ein Ereignis wie die deutsche Wiedervereinigung einen Anwendungsfall einer außergewöhnlichen Notsituation bilden, die demnach ebenfalls zu einer langfristigen Kreditaufnahme ohne Bindung an die Schuldenbremse ermächtigt hätte. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Urteil vom 15. November 2023 die Frage, ob eine lange vorhersehbare Krise zur Aufnahme von Notlagenkrediten berechtigen könne, auch lediglich in einem obiter dictum behandelt. Die Freie Hansestadt Bremen könne ihren grundrechtlichen Pflichten zur sofortigen Bekämpfung der Klimakrise ohne zusätzliche finanzielle Mittel nicht gerecht werden. Dies gelte selbst dann, wenn bereits in der Vergangenheit mehr Maßnahmen gegen den Klimawandel aus dem regulären Haushalt finanziert worden wären.

Mit Blick auf die Folgen des Krieges in der Ukraine sei festzustellen, dass die Unterbringung, Verpflegung und Beschulung der Geflüchteten aus der Ukraine, die zusätzlich zu der hohen Zahl anderer Geflüchteter versorgt werden müssten, zwangsläufig zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage der Freien Hansestadt Bremen führten. Im Rahmen des dem Gesetzgeber eröffneten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums habe die Bürgerschaft Globalmittel in Höhe von 500 Mio. Euro zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekrieges und der dadurch verursachten Energiekrise für angemessen gehalten. Die Antragstellenden hätten sich nicht dazu geäußert, warum dieser Betrag den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum überschreite.

b) Der angegriffene Nachtragshaushalt genüge auch dem Veranlassungsgrundsatz. Die notlagenbedingte Kreditaufnahme sei nach dem Bundesverfassungsgericht nicht auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage beschränkt. Die „Fastlane-Maßnahmen“ dienten der Erreichung der Klimaschutzziele des Senats und damit der Bewältigung der Notsituation der Klimakrise. Über die „Fastlane Energetische Gebäudesanierung“ würden keineswegs allgemeine Sanierungsmaßnahmen zur Gebäudeaufrechterhaltung und Instandhaltung vorgenommen, sondern ausschließlich der Bereich der energetischen Sanierung bzw. die energierelevanten Anteile von Sanierungsmaßnahmen finanziert. Das sei in der Begründung des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 ausführlich und verfassungsrechtlich ausreichend dargestellt worden. Dies gelte auch für die „Premium-Radrouten“. Eine bereits zuvor bestehende Absicht zur Maßnahmenumsetzung schließe eine spätere Notlagenkreditfinanzierung nicht aus. Auch hin-

sichtlich der klimaneutralen Gewerbeflächenentwicklung habe die sich verschärfende Klimakrise dazu gezwungen, die Maßnahmen deutlich beschleunigt und mit verbindlichen Umsetzungsperspektiven voranzutreiben.

c) Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verstoße auch nicht gegen Haushaltsgrundsätze.

aa) Der Haushaltsgesetzgeber habe eine hinreichende Zweckbestimmung der notlagenkreditfinanzierten Mittel vorgenommen. Das Haushaltsgesetz enthalte gemäß der Vorgabe in Art. 131 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremLV die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan. Der Haushaltsgesetzgeber könne entscheiden, bis zu welchem Grad er die Ermächtigungen spezialisieren. Bereits mit dem Ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sei im Bereich der „Fastlanes“ angelegt gewesen, konkrete Finanzbedarfe, die bereits im Haushaltsjahr 2023 einen Mittelabfluss auslösten, maßnahmenscharf zu veranschlagen und die darüberhinausgehenden Anschlussfinanzierungsbedarfe bis 2027 einer zweckbestimmten Rücklage zuzuführen. Durch die konkrete Bezeichnung der „Fastlanes“ sei der Krisenbezug der Mittelverwendung hinreichend festgestellt. Es sei ausgeschlossen, dass die bereitgestellten Mittel zu anderen Zwecken als zur Krisenbewältigung eingesetzt würden.

Die Mittelbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg sowie der dadurch ausgelösten akuten Energiekrise seien aufgrund der Unsicherheiten über das weitere Kriegsgeschehen im Ersten Nachtragshaushalt als Globalmittel mit 500 Mio. Euro eingeplant worden. Die inhaltlichen Eckpunkte zur Verwendung einschließlich des Steuerungsverfahrens zur abschließenden Mittelfreigabe durch den Haushalts- und Finanzausschuss seien ebenfalls dargestellt worden. Mit diesem Vorgehen seien die Normen so bestimmt wie möglich gefasst worden. Eine Zweckentfremdung der zur Bewältigung der Krise bestimmten Mittel sei nach dem Wortlaut der Ermächtigung ausgeschlossen. Verschärfend habe der Senat in der Mitteilung zum Ersten Nachtragshaushalt 2023 ausgeführt, dass jede aus den Globalmitteln finanzierte Maßnahme der vorherigen Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses bedürfe. Eine Globalermächtigung des Senators für Finanzen bestehe daher nicht.

bb) Das Prinzip der Jährlichkeit sei durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 umgesetzt worden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, dass die Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit sowie der Fälligkeit auch für die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei außergewöhnlichen Notsituationen gelten, habe die Bremische Bürgerschaft unverzüglich mit dem Beschluss des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes reagiert und den Landeshaushalt den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angepasst. Im Zeit-

punkt der Aufstellung des ersten Nachtragshaushalts habe die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die in ihrer Deutlichkeit zur Jährlichkeit und Jährigkeit nicht zu erwarten gewesen sei, noch nicht vorgelegen. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH RhPf, Urt. v. 01.04.2022, VGH N 7/21) habe zuvor zum dortigen Corona-Sondervermögen andere Maßstäbe aufgestellt. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Schleswig-Holstein sei im April 2023 zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Notkreditermächtigung für mehrere Haushaltsjahre nicht grundsätzlich unzulässig sei.

d) Der Zeitraum der Tilgung der Notlagenkredite sei angemessen. Die Angemessenheit der Tilgungsdauer sei der Beurteilung des Parlaments überlassen. Damit die Haushaltsbelastung nicht zu groß werde, habe die Bürgerschaft einen Tilgungszeitraum von 30 Jahren ab dem Jahr 2028 für angemessen gehalten. Mit dieser Festlegung bleibe sie innerhalb ihres Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums.

3. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sei nicht wegen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Vorherigkeit oder der Bestimmtheit verfassungswidrig und nichtig. Es sei noch im laufenden Haushaltsjahr beschlossen worden und rückwirkend in Kraft getreten. Die Bücher für das Haushaltsjahr 2023 seien erst im März 2024 geschlossen worden. Insbesondere seien die Rücklagenbuchungen und Sondertilgungen, die maßgeblicher Ausfluss des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 gewesen seien, erst im Jahr 2024 beschlossen und verbucht worden, sodass noch erhebliche Steuerungswirkungen vom Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ausgegangen seien.

4. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO sei ebenfalls verfassungsgemäß.

Die Vorgaben aus § 18 Abs. 4 LHO änderten nichts an der im Haushaltsgesetz festgestellten kameralen Kreditermächtigung sowie der abzuleitenden zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme, die für das jeweilige Haushaltsjahr gelte. Die Antragstellenden berücksichtigten nicht hinreichend die Unterscheidung zwischen der kameralen Kreditermächtigung sowie der zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme einerseits und der kassenmäßig bzw. liquiditätsmäßig erforderlichen effektiven Kreditaufnahme auf dem Kreditmarkt andererseits. Der Nachweis zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse erfolge aufgrund der Inanspruchnahme der zulässigen kameralen Kreditermächtigung in Verbindung mit der Ableitung der zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme. Die Nutzung von Rücklagen habe bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 der gängigen Rechtsauffassung im Kontext von Notlagenfinanzierungen entsprochen.

Im Übrigen gelte § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO unabhängig von der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. Die Vorschrift dürfe zwar infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wegen des Jährlichkeitsprinzips nicht mehr auf Notlagenkredite angewendet werden. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO könne aber verfassungskonform ausgelegt werden und sei daher mit dem bremischen Verfassungsrecht vereinbar.

IV.

Die Antragstellenden haben am 4. September 2025 ein finanzwissenschaftliches Kurzgutachten ihres Beistands vorgelegt. Dieses Gutachten kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass sich die bundesdeutsche und die Bremische Wirtschaft in den Jahren 2023 und 2024, bedingt durch die COVID-19-Pandemie und den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, in einer Rezession befunden habe; diese habe sich aber im üblichen Rahmen zyklischer Schwankungen bewegt. Die Pandemie habe sich in den Jahren 2023 und 2024 nicht mehr auf die Wirtschaft in Bremen ausgewirkt, der Ukrainekrieg nur in geringem Ausmaß.

V.

Die Bremische Bürgerschaft und die Senatorin für Justiz und Verfassung haben von einer Stellungnahme abgesehen.

VI.

Der Staatsgerichtshof hat das vorliegende Verfahren und das das Haushaltsgesetz von 2024 betreffende Verfahren St 3/24 am 10. September 2025 gemeinsam mündlich verhandelt. In der mündlichen Verhandlung haben die Verfahrensbeteiligten ihr Vorbringen vertieft und ergänzt.

B.

Die Antragstellenden haben im Hinblick auf den Normenkontrollantrag zu 1. Erfolg. Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ist nicht mit der Landesverfassung vereinbar.

I.

Der Normenkontrollantrag zu 1. ist zulässig.

1. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i.V.m. § 24 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG v. 18.06.1996, Brem.GBl. S. 179, zuletzt geändert durch Gesetz v. 31.01.2023, Brem.GBl. S. 54). Die Antragstellenden beantragen die Feststellung, dass die angefochtenen Vorschriften des Haushaltsgesetzes der Freien

Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 mit der Bremischen Landesverfassung unvereinbar und nichtig sind.

2. Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ist tauglicher Gegenstand einer abstrakten Überprüfung anhand der Vorschriften der Landesverfassung. Das streitgegenständliche Gesetz sowie der hiermit festgestellte (Nachtrags-)Haushaltsplan wurden am 14. April 2023 vom Senat im Bremischen Gesetzblatt verkündet und sind somit formell gültiges Landesrecht geworden (vgl. BremStGH, Urt. v. 12.04.2013, St 1/12, juris Rn. 46).

3. Die Antragstellenden sind gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV, § 24 Abs. 1 BremStGHG antragsberechtigt. Sie bildeten im maßgeblichen Zeitpunkt der Antragstellung mehr als ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft, die in der 21. Wahlperiode 87 Abgeordnete hat (vgl. Art. 75 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 5 BremWahlG). Sie haben in Bezug auf das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 auch in einer § 24 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG genügenden Weise dargelegt, auf welche Vorschriften der Landesverfassung sich ihre Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit beziehen (vgl. BremStGH, Urt. v. 09.05.2023, St 1/22, juris Rn. 29; BremStGH, Urt. 31.01.2014, St 1/13, juris Rn. 36; BremStGH, Entsch. v. 10.10.1997, St 6/96, juris Rn. 55). Der Antrag ist auch hinreichend begründet. Die Antragstellenden machen geltend, das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verletze die verfassungsrechtlichen Obergrenzen für die Verschuldung der Freien Hansestadt Bremen nach Art. 131a Abs. 1 und 3 BremLV. Sie haben für mehrere kreditfinanzierte Maßnahmen ausreichend substantiiert dargelegt, dass es an einem sachlichen Veranlassungszusammenhang zur behaupteten außergewöhnlichen Not-situation fehle. Damit ist den Begründungsanforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 2 BremStGHG Genüge getan.

4. Auch ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Vereinbarkeit der angegriffenen Normen mit höherrangigem Recht liegt vor.

Als ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung ist das Vorliegen eines objektiven Klarstellungsinteresses hinsichtlich der Vereinbarkeit der angegriffenen Norm mit höherrangigem Recht erforderlich und regelmäßig durch die Antragstellung eines im Normenkontrollverfahren Antragsberechtigten indiziert (BremStGH, Urt. v. 31.01.2014, St 1/13, juris Rn. 34; BremStGH, Urt. v. 09.05.2023, St 1/22, juris Rn. 24; BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 94 m.w.N.).

Stehen – wie vorliegend – Regelungen eines Haushaltsgesetzes zur Überprüfung an, besteht ein objektives Klarstellungsinteresse grundsätzlich auch dann fort, wenn die angegriffene Norm

bereits außer Kraft getreten oder auf andere Weise gegenstandslos geworden ist. Aufgrund der Periodizität wären Haushaltsgesetze ansonsten einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle praktisch entzogen, was der Intention des Normenkontrollverfahrens widerspräche. Sie bleiben daher verfassungsrechtlich überprüfbar, solange ihre spezifische Bedeutung „im Bereich der staatlichen Organisation“ andauert (BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 52). Das objektive Klarstellungsinteresse entfällt erst, wenn von der zur Prüfung gestellten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 94 m.w.N.; BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, Rn. 66; BVerfG, Urt. v. 29.11.2023, 2 BvF 1/21, BVerfGE 168, 71, Rn. 77).

Bei Berücksichtigung dieser Grundsätze kam dem Ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 zum Zeitpunkt der Erhebung des Normenkontrollantrags am 18. August 2023 bereits deswegen noch eine rechtliche Bedeutung zu, weil das Haushaltsjahr noch andauerte. Ist der Antrag einmal zulässig erhoben, bleibt er – aufgrund des objektiven Charakters des Verfahrens – zulässig, auch wenn die Entscheidung erst zu einem Zeitpunkt ergeht, zu dem von dem Haushaltsgesetz keine Rechtswirkungen mehr ausgehen (so auch BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 94 m.w.N.; BVerfG, Urt. v. 09.07.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96, juris Rn. 68).

Etwas anderes folgt für den Normenkontrollantrag zu 1. auch nicht daraus, dass der Haushaltsgesetzgeber mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 gerade diejenigen Regelungen des Haushaltsgesetzes neu fassen wollte, gegen die sich die Antragstellenden im Normenkontrollverfahren mit ihrem ersten Antrag richten. Selbst wenn das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 im Wesentlichen rechtswirksam das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ersetzt hätte, bestünde ein objektives Klarstellungsinteresse an der Überprüfung der Verfassungskonformität des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 fort. Eine Inzidentkontrolle des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 ist daher nicht geboten. Ein Klarstellungsinteresse ist auch dann zu bejahen, wenn das Risiko besteht, dass eine rechtlich zweifelhafte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt wird (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 92, BVerfG, Urt. v. 09.07.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96, juris Rn. 68 sowie Urt. v. 19.07.1966, 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56, juris Rn. 106; Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/ Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 76 Rn. 18). Der Staatsgerichtshof hat dementsprechend bereits festgestellt, dass selbst Regelungen eines vorläufigen Haushaltsgesetzes (in diesem Fall eines Nothaushalts), die durch ein rückwirkend in Kraft getretenes reguläres Haushaltsgesetz vollständig konsumiert wurden, nach wie vor überprüft werden können, wenn der Normenkontrollantrag noch während der Geltung des Nothaushalts erhoben wurde,

sich weiterhin Rechtsfragen der Zulässigkeit eines Nothaushalts stellen und sein verfassungsrechtlich vorgeschriebener Mindestinhalt nicht abschließend geklärt ist (BremStGH, Entsch. v. 10.10.1997, St. 6/96, juris Rn. 57).

Vorliegend wurden maßgebliche verfassungsrechtliche Problemstellungen mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und dem Haushaltsgesetz 2024 fortgeschrieben, namentlich, unter welchen Voraussetzungen Art. 131a Abs. 3 BremLV eine Ausnahme von dem Verbot der Neuverschuldung aus Art. 131a Abs. 1 BremLV zulässt. Das Klarstellungsinteresse resultiert hier gerade aus dem Risiko einer sich wiederholenden, ggf. verfassungswidrigen Gesetzgebung. Dass mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ausdrücklich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Jährigkeit und Jährlichkeit des Haushalts reagiert worden ist, steht dem nicht entgegen, denn zentrale Fragestellungen sind unverändert geblieben. Dies betrifft insbesondere die Frage des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV. Dass insofern eine Wiederholungsgefahr besteht, wenn die Rechtslage abschließend nicht geklärt wird, zeigt weiterhin die Tatsache, dass der Haushaltsgesetzgeber auch im Haushaltsgesetz 2024 vom 19. Juni 2024 (Brem.GBl. 227) ein Abweichen von der Schuldenbremse im Wesentlichen auf dieselben Ausnahmegründe gestützt hat.

II.

Der Normenkontrollantrag zu 1. ist begründet. Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ist mit Art. 131a Abs. 1 und 3 BremLV unvereinbar. Es verstößt zudem gegen die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit.

Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023, das auch den Haushaltsplan neu feststellt, ist zwar formell verfassungsgemäß. Es wurde als förmliches Parlamentsgesetz ordnungsgemäß verabschiedet (Art. 131 Abs. 2 BremLV) und enthält für die Kreditaufnahme eine „der Höhe nach“ bestimmbare Ermächtigung (Art. 131a Abs. 4 BremLV). Auch wurde das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation – im Nachtragshaushaltsgesetz selbst – mit der erforderlichen Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft festgestellt. Schließlich ist auch der nach Art. 131a Abs. 3 BremLV erforderliche Tilgungsplan Bestandteil des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023.

Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ist aber materiell verfassungswidrig.

1. Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ist mit Art. 131a Abs. 1 und 3 BremLV nicht vereinbar.

Nach Art. 131a Abs. 1 BremLV ist der Landeshaushalt „ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen. Dadurch wurde die im Jahr 2009 im Zuge der Föderalismusreform II – auch unter dem Eindruck der europäischen Finanzkrise – neu gefasste Schuldenregelung des Art. 109 GG in die Landesverfassung übernommen (vgl. Wieland, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art 131a Rn. 2). Mit der Neuregelung der sogenannten Schuldenbremse sollten im Sinne einer Generationengerechtigkeit strenge Vorgaben für die Gestaltung der Staatsausgaben gemacht werden, um auch künftigen Generationen ausreichend finanzielle Spielräume zu hinterlassen. Das Verbot struktureller Neuverschuldung wird durchbrochen durch die Ausnahmegvorschrift des Art. 131a Abs. 3 BremLV. Danach dürfen Notlagenkredite aufgenommen werden, wenn eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Sinn und Zweck dieser Ausnahmeregelung ist es, die haushalts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten.

Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verstößt gegen das strukturelle Neuverschuldungsverbot des Art. 131a Abs. 1 BremLV, indem es Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben über eine Gesamtsumme von 2 893 015 930 Euro zulässt. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Abweichung von Art. 131a Abs. 1 BremLV aufgrund der in Art. 131a Abs. 3 BremLV normierten Ausnahmen liegen nicht vor. Der Gesetzgeber konnte sich zwar im Ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 auf verschiedene außergewöhnliche Notsituationen im Haushaltsjahr 2023 stützen (a)). Er hat jedoch die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage nicht (b)) und die Voraussetzungen des ungeschriebenen Merkmals des sachlichen Veranlassungszusammenhangs jedenfalls zum Teil nicht (c)) in einer verfassungsmäßigen Weise dargelegt. Der Tilgungsplan unterliegt hingegen keinen rechtlichen Bedenken (d)).

a) Die vom Haushaltsgesetzgeber für das Erste Nachtragshaushaltsgesetz angeführten Krisen im Haushaltsjahr 2023 stellten jeweils für sich genommen außergewöhnliche Notsituationen dar, die sich der staatlichen Kontrolle entzogen. Erst recht besteht eine außergewöhnliche Notsituation daher auch in dem Aufeinandertreffen der genannten Krisen.

aa) Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV knüpft die Zulässigkeit einer Ausnahme von dem Neuverschuldungsverbot zunächst daran, dass eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht.

(1) Bundes- und Landesverfassungsgeber verweisen für den Begriff der Naturkatastrophe auf die Verwendung des Begriffs in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG (Rechts- und Amtshilfe).

Hierunter sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß zu verstehen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen (BT-Drs. 16/12410, S. 11, 13; Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 3).

Den Begriff der außergewöhnlichen Notsituation konkretisiert der Verfassungsgeber zunächst dahingehend, dass darunter besonders schwere Unglücksfälle im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG fallen sollen, d.h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Als weiteres Fallbeispiel wird in den Gesetzesbegründungen eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks genannt, wie etwa die Finanzkrise 2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebiete (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 3; BT-Drs. 16/12410, S. 11). Die außergewöhnliche Notsituation findet ihren Ursprung jedoch nicht stets in einer krisenhaften Beeinträchtigung der Wirtschaftslage. Eine Naturkatastrophe oder Notsituation, welche die Aufnahme von Notkrediten erforderlich machen kann, kann auch bei guter Konjunktur und ungestörten Wirtschaftsabläufen eintreten, wie das Beispiel eines atomaren Unglücksfalls verdeutlicht. Ferner kann nach der Gesetzesbegründung auch ein Ereignis „von positiver historischer Tragweite“ – wie die deutsche Wiedervereinigung – zur Begründung einer Ausnahme vom grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbot führen (BT-Drs. 16/12410, S. 11; hierauf verweisend auch Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 3). Das Konzept der Notsituation im nationalen Finanzverfassungsrecht findet seine unionsrechtliche Entsprechung in Art. 122 Abs. 2 AEUV, wonach die Europäische Union einem Mitgliedstaat im Fall von Schwierigkeiten aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, finanziellen Beistand leisten kann (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 109; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45; zu Art. 122 AEUV: Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, 83. EL Juli 2024, Art. 122 Rn. 16).

Durch das Merkmal der Außergewöhnlichkeit kommt insbesondere zum Ausdruck, dass nicht jede Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe der Ausnahmeklausel unterfällt (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, juris Rn. 106). Zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung stellen keine außergewöhnlichen Ereignisse dar. Diesen ist im Rahmen der „Schuldenregel“ allein durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 2; vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11; so auch BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 107).

(2) Die außergewöhnliche Notsituation muss sich nach Art. 131a Abs. 3 BremLV der Kontrolle des Staates entziehen. Nach der Gesetzesbegründung ist dies der Fall, wenn die Situation auf äußeren Umständen beruht, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 4, vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11). Bei Naturkatastrophen ist dieses Merkmal in aller Regel qua definitionem erfüllt (vgl. Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 30; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 39). Seine Bedeutung entfaltet das Tatbestandsmerkmal daher bei den (anderen) außergewöhnlichen Notsituationen. Maßgeblich ist insoweit „ein Moment der Unbeherrschbarkeit“ (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 109).

Das Tatbestandsmerkmal des „staatlichen Kontrollentzugs“ hat einen doppelten Bezugspunkt: Zum einen darf zunächst die krisenhafte Entwicklung selbst, welche die außergewöhnliche Notsituation begründet, in ihrem Ursprung nicht durch den Staat kontrollierbar, insbesondere nicht von ihm selbst verursacht, sein. Dies ist dann der Fall, wenn der Staat von einer krisenhaften Entwicklung zur (bloßen) Reaktion gezwungen wird, ihm das Heft des Handelns also zunächst gleichsam „aus der Hand genommen“ wird und er – will er die Kontrolle wiedererlangen – gezwungen ist, Maßnahmen zur Bewältigung der Krise oder zur Begrenzung ihrer Folgen zu ergreifen. Der Kontrollverlust spiegelt sich jedoch zum anderen auch in den haushalterischen Auswirkungen wider. Von einem staatlichen Kontrollverlust kann von Vornherein keine Rede sein, wenn die Bekämpfung der Krise mit den üblichen haushalterischen Mitteln ohne weiteres möglich ist.

Art. 131a Abs. 3 BremLV konkretisiert den Begriff des Staates nicht, bezieht sich aber sachlogisch auf die Kontrollmöglichkeiten der Freien Hansestadt Bremen. Es kommt mithin lediglich auf die Handlungsoptionen des Landes Bremen an (vgl. LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 98; VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VerfBbg 22/23, juris Rn. 136).

(3) Auch die Dauer einer Krise ist für die Beurteilung, ob der Ausnahmetatbestand für das Verschuldungsverbot vorliegt, zu beachten (vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 106). In zeitlicher Hinsicht sind verschiedene Krisenphasen zu unterscheiden, nämlich regelmäßig eine erste, akute „Schockphase“ mit plötzlichem, hohem Liquiditätsbedarf, sodann eine Phase, in der eine Krise fortdauert, und schließlich entweder die Rückkehr zum Normalzustand, die eine Nachsorge begründen kann, oder aber die Erkenntnis, dass die „Krise“ nunmehr der „Normalfall“ geworden ist (vgl. LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 183 f.). In jeder dieser Phasen stellen sich erneut die Fragen, ob (weiterhin) eine

außergewöhnliche Notsituation vorliegt und ob sich diese (weiterhin) der staatlichen Kontrolle entzieht.

(4) Die tatbestandlichen Voraussetzungen der „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“, sind verfassungsgerichtlich voll überprüfbar (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 99; BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 116 ff.; VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VerfGBbg 22/23, juris Rn. 109). Nur eine vollumfängliche verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit der genannten Tatbestandsmerkmale führt zu der vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewollten Schutzwirkung. Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers war es, die für wirkungslos befundene Vorgängerregelung zur Begrenzung der Neuverschuldung durch eine solche zu ersetzen, die den weiteren Anstieg der Schulden des Landes verhindert (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 148).

bb) Gemessen an diesen rechtlichen Maßstäben lagen die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV, die sich der Kontrolle der Freien Hansestadt Bremen entzog, vor. Dies gilt für jede der vom Haushaltsgesetzgeber geltend gemachten Krisen, namentlich für die Klimakrise, die Auswirkungen des Ukrainekrieges und der Energiekrise.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bürgerschaft über die Feststellung der Notlage in § 16 Abs. 1 BR HG 2023 am 28. März 2023 (vgl. VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 135).

(1) Die Klimakrise ist als außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV anzusehen.

(a) Da es sich bei der Klimakrise um eine länger andauernde, eskalierende Entwicklung handelt, fehlt es zwar für eine Qualifizierung als Naturkatastrophe an einem konkretisier- und punktuell abgrenzbaren Naturereignis oder Phänomen, wie etwa einem Erdbeben, einer Lawine, einem Sturm, einem Hochwasser oder einer Massenerkrankung, die ihrerseits Gefahren oder Schädigungen erheblichen Ausmaßes auslösen können.

Der Begriff der außergewöhnlichen Notsituation ist jedoch nicht auf solche Sachlagen zu verengen, die ursächlich auf bloß punktuelle oder abgrenzbare Ereignisse zurückzuführen sind. Dagegen spricht bereits der Gesetzeswortlaut, der nicht auf ein bestimmtes Ereignis abstellt, sondern die „Situation“ zum Bezugspunkt der Außergewöhnlichkeit macht. Auch die bereits in der

Gesetzesbegründung beispielhaft angeführte Finanzkrise hat ihren Ursprung nicht in einem bestimmten Ereignis, sondern ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen, die erst in ihrer Gesamtheit und im zeitlichen Verlauf den staatlichen Kontrollverlust herbeigeführt haben. Eine solche Entstehung einer außergewöhnlichen Notlage wird, da die meisten Krisen multikausal sind, auch eher die Regel als die Ausnahme darstellen (entsprechend zu Art 122 Abs. 2 AEUV Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, 85. EL Mai 2025, AEUV, Art. 122 Rn. 17). Entscheidend sind nicht die Ursachen, sondern die Auswirkungen der Krise. Der Klimawandel übersteigt in seiner Qualität und Intensität, in seiner räumlichen Ausdehnung sowie in seiner zeitlichen Dimension und Dynamik die von der Norm unstreitig umfassten Naturkatastrophen und Unglücksfälle um ein Vielfaches. Er wirkt sich auf die globale Umwelt und nahezu alle Regionen, Lebensbereiche und Wirtschaftssektoren aus und ist nichts weniger als eine Bedrohung für „das menschliche Wohlergehen und die planetare Gesundheit“ (IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers, Genf 2023, insb. SPM C.1, deutsche Fassung abrufbar unter <https://www.de-ipcc.de/250.php>, zuletzt abgerufen am 10.09.2025).

Diese Notsituation ist auch außergewöhnlich, da die Klimakrise zwar schon länger besteht, die Krisendynamik in den letzten Jahren jedoch eine erhebliche Zuspitzung und Verdichtung erfahren hat.

(aa) Soweit der Klimawandel teilweise als „Dauerkrise“ verstanden wird, die sich nicht als außergewöhnlich, sondern als neuer Normalfall darstelle (vgl. Schneider/Stüber, DÖV 2021, 836 f.), steht diese Darstellung in Widerspruch zu den jüngsten Erkenntnissen der Klimawissenschaft. Bei der Klimaerwärmung handelt es sich nicht lediglich um eine lineare Entwicklung, die graduelle Klimafolgen wie etwa negative Auswirkungen der Erderwärmung auf die Ernährungssicherheit in vielen Weltregionen zeitigt. Die besondere Gefährlichkeit der Klimaerwärmung begründet sich vielmehr durch ihre Nichtlinearität, also durch nichtlineare Klimareaktionen auf die anthropogene Verstärkung des natürlichen Treibhauseffektes. Es handelt sich bei der Klimakrise um einen dynamischen Risikoanstieg, der die konkrete Gefahr sogenannter Kippereignisse mit sich bringt (Lenton et al., Global Tipping Points Report 2023: 'Summary Report', 2023, 5). Bei diesen Ereignissen wechseln große Teilsysteme der globalen Umwelt („Kippelemente“) relativ rasch und auf meist unumkehrbare Weise in einen anderen Zustand bzw. brechen ganz zusammen, wenn bestimmte Umweltparameter kritische Werte („Kipppunkte“) überschreiten. Wichtige Kippelemente sind die großen Eisschilde der Erde (Grönland, West- und Ostantarktis), die mächtigen Zirkulationsmuster in Atmosphäre und Ozeanen (u.a. Jetstream und Golfstromsystem) sowie ausgedehnte marine und terrestrische Ökosysteme (tropische Korallenriffe, Amazonas- und Kongoregenwald etc.), deren Umwandlung bzw. Vernichtung massivste soziale und ökonomische Auswirkungen auf die gesamte menschliche Zivilisation haben würden (vgl.

Armstrong McKay et al., Science 2022, 377(6611), eabn7950). Je intensiver diese Kippereignisse erforscht werden, desto höher wird auch die Wahrscheinlichkeit deren Eintretens von Seiten der Klimawissenschaft eingeschätzt (vgl. zur Atlantischen Meridionalen Umwälzzirkulation (AMOC) mit zahlreichen Nachweisen der Offene Brief von 44 Klimaexpertinnen und -experten, abrufbar unter https://en.vedur.is/media/ads_in_header/AMOC-letter_Final.pdf, zuletzt abgerufen am 10.09.2025).

Schon diese Kippunktcharakteristika widersprechen der Vorstellung einer linearen oder jedenfalls planbar verlaufenden Dauerkrise. Die Krisendynamik hat in den letzten Jahren eine erhebliche Zuspitzung und Verdichtung erfahren, wodurch der Klimawandel jedenfalls in den Jahren 2023 und 2024 zur Klimakrise und damit zu einer Notsituation i.S.d. Art. 131a Abs. 3 BremLV geworden ist. Die gebotenen menschlichen Anstrengungen zu seiner Begrenzung haben den Vorsorgebereich verlassen. Es geht nicht mehr nur um Risikovorsorge, sondern um die Bekämpfung einer akuten Gefahrenlage.

Dies beruht auf dem immer dynamischer verlaufenden Klimawandel selbst. Klimabedingte Anomalien (Temperaturen, Wetterextreme) haben weltweit im Jahr 2024 sowohl flächenmäßig als auch quantitativ zugenommen (vgl. Global Climate Report, Annual 2024, Selected Significant Global Anomalies and Events, abrufbar unter: <https://www.ncei.noaa.gov/access/monitoring/monthly-report/global/202413>, zuletzt abgerufen am 10.09.2025). Die globale Erwärmung hat in den Jahren 2023 und 2024 neue Höchststände erreicht und die Projektionen der Klimawissenschaft übertroffen, ohne dass diese neuerliche Zuspitzung derzeit vollständig klimawissenschaftlich erklärbar ist (vgl. etwa Berkeley Earth, Global Temperature Report for 2024, abrufbar unter: <https://berkeleyearth.org/global-temperature-report-for-2024/>, zuletzt abgerufen am 10.09.2025). Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur von 1,5°C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter wurde erstmals 2024 erreicht. Diese Entwicklung geht einher mit entsprechenden partiellen bzw. regionalen Veränderungen, z.B. Rekordtemperaturen in den meisten Teilen der Weltmeere sowie meteorologischen Extremereignissen wie Dürren, Bränden, Wirbelstürmen, Starkniederschlägen usw. (vgl. <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level>, zuletzt abgerufen am 10.09.2025). Sie hatten an verschiedenen Orten (z.B. Zentraleuropa, Region Valencia, Großraum Los Angeles) zuletzt katastrophale Auswirkungen auf Mensch und Natur. Diese Entwicklungen betreffen auch und gerade die Freie Hansestadt Bremen, die als Küstenstaat besonders vulnerabel insbesondere in Bezug auf erwartbare Anstiege des Meeresspiegels und zunehmende Sturmfluten ist (vgl. <https://umwelt.bremen.de/umwelt/hochwasser-und-kuestenschutz-quantitative-wasserwirtschaft/hochwasserrisikomanagement-23599>; <https://www.klimaanpassung.bremen.de/klimainformationen/klimawandel-im-land-bremen/sturmfluten-23871>, jeweils zuletzt abgerufen am 10.09.2025).

Unabhängig von diesen tatsächlichen Entwicklungen hat die Klimawissenschaft als solche in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gemacht. So ist es mittlerweile möglich, lokale Ereignisse, wie die Überschwemmung im Ahrtal, kausal auch auf den Klimawandel zurückzuführen (vgl. Tradowsky et al., *Climatic Change* 2023 (176), 90). Wissenschaftliche Erkenntnisse zu den oben dargelegten Kippereignissen wurden weiter verfeinert. Nach den Aussagen des Weltklimarats (AR6 IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers*, Genf 2023, insb. SPM B.1) werden klimatische und nicht-klimatische Risiken sich zunehmend gegenseitig beeinflussen, was zu sich gegenseitig verstärkenden und kaskadenartigen Risiken führt, die komplexer und schwieriger zu beherrschen sind. Die Wahrscheinlichkeit abrupter und/oder irreversibler Veränderungen steigt mit höheren globalen Erwärmungsniveaus, wobei die Möglichkeiten der menschlichen und natürlichen Systeme zur Anpassung an diese Folgen immer geringer werden. Gleichwohl gelten diese Wechselwirkungen als noch wenig erforscht (vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik*, Sondergutachten, 2019, S. 39 f. m.w.N.). Unklar ist etwa noch, ob einige Kipppunkte bereits erreicht sind (vgl. zum Abschmelzen des Westantarktischen Eisschildes: Armstrong McKay et al., *Science* 2022, 377(6611), eabn7950).

Schließlich wurde angesichts der Erkenntnisse der Klimawissenschaft und der tatsächlichen Klimawandelfolgen, die auch der 1,5-Grad-Bericht des Weltklimarats 2018 konkretisierte, der rechtliche Rahmen der Klimawandelbekämpfung in den vergangenen zehn Jahren, beginnend mit dem Übereinkommen von Paris, einem EU-Klimagesetz und einem Bundes-Klimaschutzgesetz 2019 bis hin zu verschiedenen wegweisenden Gerichtsentscheidungen etwa des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30 ff.) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR, Urte. v. 09.04.2024, 53600/20, NVwZ 2024, 979 ff. – Verein Klimaseniorinnen Schweiz) nochmals erheblich geschärft. Hiermit korrespondieren die Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Gutachten v. 23.07.2025, insb. Rn 112 ff.) und des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (*Human Rights and the Climate Emergency*, Gutachten v. 29.05.2025, Rn. 42 ff.), die – freilich nach dem hier streitgegenständlichen Haushaltsjahr – in teils drastischen Worten die Gefahren der Klimakrise herausarbeiten. Nach dem IGH haben die Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens die globale Erderwärmung auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Temperaturniveau zu begrenzen und alle Staaten haben völkergewohnheitsrechtliche Handlungs- und Haftungspflichten in Bezug auf die Klimakrise (IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change*, Gutachten v. 23.07.2025, Rn. 224).

Vor dem Hintergrund der dargestellten tatsächlichen, wissenschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen ist davon auszugehen, dass sich der Klimawandel jedenfalls im Jahr 2023 zu einer akuten Klimakrise zugespitzt und verdichtet hat, in der ein sofortiges und umfassendes staatliches Handeln gefordert war. Damit ist die Klimakrise in ihrer Zuspitzung mit anderen Notsituationen vergleichbar, übersteigt jene aber in ihrer Qualität und Intensität sowie in räumlicher und zeitlicher Dimension.

(bb) Im Übrigen schließt auch die bloße Dauerhaftigkeit einer Krise deren Außergewöhnlichkeit nicht zwingend aus (so auch Erbguth, DÖV 2024, 229, 231; Fisahn, ZUR 2024, 67, 69; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 78). Bei der Außergewöhnlichkeit einer Notsituation handelt es sich nicht um ein bloß zeitliches, sondern vielmehr um ein qualitatives Kriterium. Dies zeigt bereits die beispielhafte Erwähnung der deutschen Wiedervereinigung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber, welche bis heute finanzielle Mehrbedarfe auslöst (BVerfG, Urt. v. 26.03.2025, 2 BvR 1505/20, juris Rn. 138). Auch eine lang andauernde Hungersnot oder ein langer Krieg wären wohl als fortbestehende außergewöhnliche Notsituation zu betrachten und nicht als neuer Regelfall (vgl. Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 122 AEUV Rn. 17). Bei der aktuellen Klimakrise handelt es sich um eine Herausforderung, die „mehr und anders“ ist als eine konjunkturelle Schwankung (Hellermann, EnWZ 2024, 195, 196). Die Klimakrise hat eine besondere räumliche Dimension – sie wirkt auf allen Ebenen, namentlich global, national, regional und lokal. Sie hat zugleich eine besondere zeitliche Dimension mit der beschriebenen negativen Dynamik und eine ebenso starke Dynamik hinsichtlich der Schwere der zu erwartenden Auswirkungen. Auf die Rechtssphäre übertragen besteht die Gefahr, dass mit jeder weiteren Aufzehrung des verbliebenen CO₂-Budgets (noch) intensivere Eingriffe in die Rechte Einzelner einhergehen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30 ff., Rn. 194).

(b) Die Klimakrise entzieht sich auch der Kontrolle des Staates. Das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderliche „Moment der Unbeherrschbarkeit“ (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 109) liegt vor. Die Klimakrise hat in ihrer dargestellten Zuspitzung zu einer Situation geführt, in welcher der Staat – derzeit – kaum noch agieren, sondern ganz überwiegend nur noch reagieren kann. Die äußeren Umstände und die rechtlichen Rahmenbedingungen erzwingen ein sofortiges und umfassendes Handeln. Es spielt für das Tatbestandsmerkmal des staatlichen Kontrollverlusts keine Rolle, ob das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, etwa eine Naturkatastrophe oder ein exogener Schock schon eingetreten ist, oder ob der Staat auf ein zukünftiges, dann jedoch unbeherrschbares und unkontrollierbares Ereignis zusteuert. Jedenfalls die letztgenannte Konstellation ist nach den Erkenntnissen der Klimawissenschaft ohne jeden Zweifel gegeben.

Das Bundesverfassungsgericht sowie Teile der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verneinen die Unbeherrschbarkeit einer Situation, wenn es sich um „mittel- oder längerfristige Entwicklungen“ handelt. Konkret soll sie dann ausgeschlossen sein, wenn das auslösende Ereignis oder die auslösende Entwicklung vorhersehbar war oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden ist (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 109; VerfGH RhPf, Urt. v. 01.04.2022, VGH N 7/21, juris Rn. 150; VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 104; in der Literatur: Heintzen, NVwZ 2022, 1505, 1511; Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 135; Krönke, NVwZ 2022, 1606, 1610; Meyer, DÖV 2024, 90, 92; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62 Ed., Art. 109 Rn. 66.1; Schneider/Stüber, DÖV 2021, 836; Waldhoff, NJW 2024, 2729, 2732). Die Norm sei darauf ausgerichtet und begrenzt, plötzlich auftretende, abrupte oder wenigstens unmittelbar bevorstehende Krisen zu bewältigen (so Wendt, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 80). Dem kann in dieser Pauschalität und gleichzeitig verengenden Interpretation nicht gefolgt werden. Zutreffend ist insoweit, dass eine plötzliche, unvorhersehbare und vom Staat nicht verursachte Krise regelmäßig eine Unbeherrschbarkeit indizieren dürfte. Dies führt jedoch nicht im Umkehrschluss dazu, dass die Unbeherrschbarkeit eine Unvorhersehbarkeit notwendig voraussetzt.

(aa) Für die den staatlichen Kontrollentzug charakterisierende Unbeherrschbarkeit einer Notsituation kann die Unvorhersehbarkeit zwar ein Indikator sein. Die Unvorhersehbarkeit ist aber nicht notwendige Voraussetzung der Unbeherrschbarkeit. Auch vorhersehbare und mittelfristige Entwicklungen können unbeherrschbar sein (vgl. Hellermann, EnWZ 2024, 195, 197). Denn die Unbeherrschbarkeit einer Situation kann nicht nur aus deren Plötzlichkeit folgen, die ein sofortiges Handeln erforderlich macht, sondern auch aus der Dimension einer Krise und der Unberechenbarkeit ihrer Auswirkungen (vgl. Erbguth, DÖV 2024, 229, 232; Fisahn, ZUR 2024, 67, 69). Die hinter dem Kriterium der Unvorhersehbarkeit stehende Erwägung, dass vorhersehbare Krisen immer haushalterisch planbar und damit auch kontrollierbar seien, geht fehl.

Die Kategorie der Vorhersehbarkeit ist nicht zur sachgerechten Abgrenzung von „kontrollierbaren“ und „unkontrollierbaren“ Krisen geeignet. Gerade bei mittel- und längerfristigen Entwicklungen, zu denen auch die in der Gesetzesbegründung genannte deutsche Wiedervereinigung gehört, ist ein gewisses Maß an Vorhersehbarkeit stets gegeben, ohne dass dies nach den Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers die Aufnahme von Notkrediten ausschließen sollte. Dies gilt im Übrigen regelmäßig auch für die genannten „exogenen“ Schocks. Die Finanzkrise 2009 war letztlich ebenfalls Folge von mittel- und langfristigen, anthropogenen Fehlentwicklungen, die überwiegend nicht überraschend waren (vgl. etwa für die USA: National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, 2011,

Financial Crises Inquiry Report, abrufbar unter <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2025). Selbst Naturkatastrophen, wie der Ahrtal-Katastrophe oder anderen Überschwemmungen und Überflutungen, wohnt regelmäßig – gerade vor dem Hintergrund der eindringlichen Warnungen aus der Klimawissenschaft – ein Element der Vorhersehbarkeit inne.

Darüber hinaus würde eine strikte Anwendung des Vorhersehbarkeitskriteriums auch dem Präventionsgedanken widersprechen, der ausdrücklich vom Bundesverfassungsgericht erwähnt wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 110, 108). Es kann nicht Ziel der Verfassungsnorm sein, dass der Haushaltsgesetzgeber zuwarten muss, bis sich soziale und ökologische Kipppunkte mit irreversiblen Folgen für Mensch und Natur realisiert haben, bevor er fiskalisch zur Krisenintervention ansetzen darf (Hellermann, EnWZ 2024, 195, 196). Es widerspräche Sinn und Zweck der Schuldenregelung, wenn beispielsweise – was vorliegend nicht streitgegenständlich ist – notwendige umfangreiche Deicherhöhungen im Land Bremen nicht notlagenkreditfinanziert werden dürften, eine unter Umständen deutlich kostspieligere Beseitigung von später eintretenden Hochwasserschäden hingegen schon. Vielmehr spricht der Vorsorgegedanke, dem ebenfalls Verfassungsrang zukommt (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, u.a., BVerfGE 157, 30, Rn. 18 ff. zu Art. 20a GG; sowie Schlacke, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 11a, Rn. 15 f.), dafür, dass Notlagenkredite auch und gerade zur Prävention solcher Ereignisse aufgenommen werden dürfen.

(bb) Soweit darüber hinaus eine Unbeherrschbarkeit verneint wird, wenn die krisenhafte Entwicklung vom Staat selbst verschuldet ist, vermag auch dieses Kriterium der Verursachung jedenfalls in seiner Pauschalität nicht zu überzeugen. Es trifft zwar grundsätzlich zu, dass heutige Generationen mit den Folgen politischer Entscheidungen der Vergangenheit – im Guten wie im Schlechten – leben müssen. Jedoch geht diese intergenerationelle Verantwortungsgemeinschaft nicht so weit, dass Untätigkeit oder Verschulden früherer Regierungen zu einer Handlungsunfähigkeit des Staates heute führen. Die „Schuldenbremse“ enthält keine Präklusion (vgl. auch Hellermann, EnWZ 2024, 195, 197; Erbguth, DÖV 2024, 229, 232; vgl. zu Art. 122 AEUV auch Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 122 AEUV Rn. 18). Eine solche wäre mit der demokratischen Verantwortung, die jede Regierung und jeder Gesetzgeber gegenüber dem Volk übernimmt, auch nicht vereinbar. Im Übrigen gilt auch hier, dass eine Verursachung als binäres Kriterium im Sinne eines „entweder/oder“ zur sachgerechten Handhabung der Schuldenregelung nichts beiträgt, da sich Mitverursachungsbeiträge, die bei zahlreichen Krisen vorliegen dürften, kaum werden verlässlich beziffern lassen.

Dass eine staatliche Mitverursachung nicht stets den Ausschluss der Notlagenfinanzierung zur Folge haben kann, erschließt sich in besonderem Maße bei den vom verfassungsändernden Gesetzgeber ebenfalls in den Blick genommenen Ereignissen von positiver historischer Tragweite (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 3). Sollte der Staat politisch also ein solches positives Großereignis „verschulden“, bliebe ihm nach diesem engen Verständnis die Notlagenkreditfinanzierung schon mangels Unbeherrschbarkeit verwehrt.

Auch Sinn und Zweck der Schuldenregelung sprechen dafür, die Frage nach der staatlichen Kontrolle einer wertenden Gesamtbetrachtung zu unterziehen. Die Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse „sichert die notwendige Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung“ (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 2; ebenso BT-Drs. 16/12410, S. 1 f., 11; vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 106, 150). Wann ein Ereignis oder eine Entwicklung die staatliche Gestaltungsmacht derart einschränkt, dass sich der Staat die Kontrolle mit allen haushalterischen Mitteln zurückerkämpfen muss, lässt sich nur unter Berücksichtigung sämtlicher Kriterien beurteilen, zu denen Vorhersehbarkeit und Verschulden ebenso zählen wie die Dimension der Krise und die Unkalkulierbarkeit ihrer (weiteren) Auswirkungen. Die Vorhersehbarkeit der Krise und eventuelle politische Versäumnisse der Vergangenheit treten in dieser Gesamtbetrachtung zurück, wenn sich eine Bedrohungslage in ihrer Intensität, Unmittelbarkeit und Unabwendbarkeit derart zuspitzt, dass der Staat kaum noch agieren, sondern nur noch reagieren kann.

(cc) Diese Auslegung beraubt die Schuldenbremse nicht ihrer Wirksamkeit. Zum einen führt die dargelegte, wertende Gesamtbetrachtung nicht dazu, dass es dem Gesetzgeber erlaubt ist, in Bezug auf jedwede negative Entwicklung so lange untätig zu bleiben, bis schließlich eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt und Notlagenkredite in Anspruch genommen werden können. Vielmehr bleiben die Langfristigkeit von Entwicklungen, die Vorhersehbarkeit von Krisen und etwaige Mitverursachungsbeiträge des Staates selbst maßgebliche Kriterien bei der Bewertung des staatlichen Kontrollverlusts, die aber im vorliegenden Fall aufgrund des Ausmaßes der Gefahrenlage in den Hintergrund treten.

Zum anderen erlaubt dieses Verständnis des Art. 131a Abs. 3 BremLV auch in Bezug auf die Klimakrise nicht eine zeitlich unbegrenzte Inanspruchnahme von Notlagenkrediten. Wie das Bundesverfassungsgericht – wenn auch zum Veranlassungszusammenhang – ausgeführt hat, gilt auch in zeitlicher Hinsicht ein gleitender Maßstab bei der Beurteilung der ergriffenen Maßnahmen: Je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, desto stärker verengt sich der

Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers, weil die Folgen seines Handelns mit der Zeit besser abzuschätzen sind und so verhindert werden kann, dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 138). Dieses zeitliche Kriterium erstreckt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf die – gerichtlich voll überprüfbare – Krisendiagnose selbst (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 151).

Das Landeserfassungsgericht Schleswig-Holstein, dem der erkennende Staatsgerichtshof folgt, hat diese zeitliche Überlegung ergänzt und auch auf die Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage übertragen. Demnach sind die Anforderungen an die Darlegung desto strenger, je weiter der angegebene Finanzbedarf bzw. die diesem zugrundeliegenden Mindereinnahmen oder Mehrausgaben zeitlich oder sachlich von der betreffenden Naturkatastrophe bzw. Notsituation entfernt sind. Denn es ist zu erwarten, dass der Gesetzgeber bei längerem Zurückliegen des auslösenden Krisenereignisses die Folgen der Notlage immer besser einschätzen kann und daher die mit einer Prognose notwendigerweise verbundene Unsicherheit immer geringer wird. Ebenfalls erhöht ist die Darlegungslast bei mehrfacher Inanspruchnahme von Notkrediten in aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren. Eine über mehrere Jahre hinweg andauernde, auf einem auslösenden Krisenereignis, das mit erheblichen Veränderungen einherging, beruhende, schließlich aber insgesamt stabilisierte Situation kann als noch notlagenbedingte erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage angesehen werden. Das gilt aber nur dann, wenn konkret dargelegt wird, warum der Haushaltsgesetzgeber davon ausgeht, dass diese Situation weiterhin einer gesonderten Berücksichtigung im Haushalt unter Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung bedarf (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 154).

Diese beiden „Je-Desto“-Formeln verfolgen ausdrücklich den Zweck, dass dem Regel-Ausnahme-Verhältnis der Schuldenregelung bei lang andauernden Krisen in besonderem Maße Rechnung getragen wird. Das ist auch auf das Kriterium des staatlichen Kontrollverlusts zu übertragen: Je länger eine Krise dauert und je länger ihre Bewältigung aus Notlagekrediten finanziert wird, desto mehr ist der Staat gehalten, sich anderer Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen seines regulären Haushaltes zu bedienen. Bei dieser voll überprüfbaren Maßgabe, für die der Haushaltsgesetzgeber darlegungs- und beweispflichtig ist, handelt es sich nicht um eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahme (dies explizit ausschließend BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 144 ff.). Vielmehr folgt dieses Erfordernis schon auf Tatbestandsebene aus dem Merkmal der „staatlichen Kontrolle“ und ist gleichsam der Umkehrschluss aus der Langfristigkeit der zu bewältigenden Aufgaben. Sinn und Zweck der

Notlagenfinanzierung ist es, die staatliche Kontrolle wiederzuerlangen. Insoweit muss Ziel des staatlichen Handelns sein, perspektivisch auch und gerade die haushalterische Kontrolle wiederherzustellen. Letztlich erfordern die verfassungsrechtlichen Vorgaben damit, dass der Haushaltsgesetzgeber bei langfristigen Krisen schon frühestmöglich eine Ausstiegsstrategie aus der Notlagenfinanzierung entwirft, die dem Sinn und Zweck der Schuldenregelung Rechnung trägt. Eine allgemeine, von der jeweiligen Notlage unabhängige zeitliche Grenze kann insoweit freilich nicht bestimmt werden.

Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies: Die Klimakrise erfordert heute ein schnelles und tiefgreifendes Handeln, das jedoch zwingend in eine mittel- und langfristige Programmatik einzubetten ist. Eine solche liegt mit der Klimaschutzstrategie im Land Bremen im Übrigen bereits vor. Es ist vom Gesetzgeber zu erwarten, dass er in einer solchen mittel- und langfristigen Planung auch konkret nachhält, wie eine (ebenso mittel- und langfristige) Finanzierung sichergestellt werden soll, ohne dauerhaft auf Notlagenkredite zurückgreifen zu müssen. Dies ist letztlich auch ein Gebot der Generationengerechtigkeit. Zwar handelt es sich beim Klimaschutz (auch) um eine Zukunftsaufgabe. Dies bedeutet jedoch nicht, dass deren Bewältigung ausschließlich auf Kosten künftiger Generationen finanziert werden soll, was im Übrigen auch dem Gedanken der Verursachungsgerechtigkeit nicht Rechnung tragen würde. Es ist Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, auch unter dem hohen Handlungsdruck der Klimakrise einen Finanzierungsweg zu erarbeiten, der diesen Belangen gerecht wird.

(2) Auch der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine stellte mit seinen Auswirkungen eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV für die Freie Hansestadt Bremen dar. Insbesondere die mit dem Krieg in der Ukraine verbundene Energiekrise, das Erfordernis der Versorgung einer erheblichen Anzahl von aus der Ukraine geflüchteten Personen und die aufgrund des Kriegsgeschehens veränderte Sicherheitslage zeitigten Auswirkungen für das Land Bremen, die den Charakter einer außergewöhnlichen Notsituation hatten. Innerhalb kurzer Zeit waren grundlegende Veränderungen der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu verzeichnen, die sich von den gewöhnlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in einem normal verlaufenden Konjunkturzyklus deutlich abhoben (vgl. VerfG Bbg, Urt. v. 21.06. 2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 136; LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 115 ff.; Heintzen, NVwZ 2022, 1505, 1506 f.; Kirchhof, NJW 2023, 3757, 3760; Henneke, VBIBW 2023, 265, 267 f.; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, S. 206).

Hinsichtlich der infolge des Ukrainekrieges ausgelösten Migrationsbewegungen lässt sich feststellen, dass Bremen seit dem Jahr 2022 binnen kurzer Zeit mit den Auswirkungen der Aufnahme einer erheblichen Anzahl Geflüchteter aus der Ukraine konfrontiert war. Im Land Bremen

wurden im Jahr 2022 12.800 Ukraine-Geflüchtete registriert, davon rund 3.700 Kinder und Jugendliche, die in Vorkursen und in das Schulsystem integriert werden mussten. Hinzu kamen mehrere hundert Betreuungsplätze im Kindertagesstättenbereich (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1737, Anlage 6, S. 2). Noch im Januar 2023 war Bremen mit 10.982 Geflüchteten aus der Ukraine konfrontiert (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1368440/umfrage/kriegsfluechtlinge-aus-der-ukraine-nach-bundeslaendern/>, abgerufen am 10.09.2025). Das ist gemessen an der Gesamtbevölkerung Bremens im Jahr 2023 ein nicht unerheblicher Anteil von mehr als 2 Prozent. Angesichts der erforderlichen Unterbringung, Verpflegung, medizinischen und sozialen Betreuung – inklusive Beschulung und Kindertagesbetreuung – sowie Integration der aufgenommenen Personen zeigen diese Zahlen, dass die durch den Ukraine-krieg ausgelösten Fluchtbewegungen auch das Land Bremen bereits im Jahr 2022 und im Folgejahr plötzlich und in spürbarem Maß betroffen haben.

Hinzu kam die mit dem Ukrainekrieg eng verbundene Energiekrise. Die Einstellung russischer Erdgaslieferungen führte zu massiven Preissteigerungen bei Erdgas und in der Folge auch bei der Stromerzeugung. Die Energiekrise hatte isoliert betrachtet einen erheblichen negativen Einfluss auf die Wirtschaftsabläufe in ganz Deutschland und dementsprechend auch in Bremen. Private und öffentliche Unternehmen waren in Bremen aufgrund der bisher starken Abhängigkeit von russischem Erdgas erheblich von der infolge des Krieges eingetretenen Energiekrise betroffen. So führte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2022/2023 aus:

„Im Euro-Raum haben sich durch die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine die konjunkturelle Lage und insbesondere der Ausblick erheblich verschlechtert. So haben die Verringerung der russischen Gaslieferungen und die daraus resultierende Unsicherheit zu starken Preissteigerungen geführt. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Energieversorgung und der Wertschöpfung sowie unterschiedlicher fiskalpolitischer Reaktionen sind die Mitgliedstaaten allerdings nicht in gleichem Maße betroffen. Stützend dürften ein robuster Arbeitsmarkt und eine Entspannung der Lieferketten wirken. Insgesamt rechnet der Sachverständigenrat in den Jahren 2022 und 2023 mit Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum von 3,3 Prozent und 0,3 Prozent. Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2022 die Inflation 8,5 Prozent und damit den Höchststand seit Gründung der Währungsunion im Jahr 1999 erreicht. Im Jahr 2023 dürfte die Inflationsrate etwas zurückgehen, mit 7,4 Prozent allerdings hoch bleiben. Deutschland ist aufgrund der bisherigen starken Abhängigkeit von russischem Erdgas in besonderem Maße von der Energiekrise betroffen. Die bereits von Lieferkettenstörungen betroffene Industrie ist nun zusätzlich mit deutlich gestiegenen Energiekosten konfrontiert. Ein hoher Auftragsbestand im verarbeitenden Gewerbe dürfte hingegen wachstumsstabilisierend wirken. Die sukzessive Überwälzung der Energiepreise auf die Verbraucherinnen und Verbraucher belastet im Prognosezeitraum den privaten Konsum deutlich. Die geplanten Entlastungspakete für Haushalte und Unternehmen dürften die Kaufkraft beziehungsweise den Arbeitsmarkt stabilisieren. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die privaten Haushalte einsparen werden, was den Rückgang der realen Konsumausgaben dämpfen würde. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat ein reales Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts von 1,7 Prozent in diesem Jahr und –

0,2 Prozent im kommenden Jahr. Die Verbraucherpreisinflation wird nach der Prognose des Sachverständigenrates im Jahr 2022 bei 8,0 Prozent bzw. im Jahr 2023 bei 7,4 Prozent liegen. Die Prognose ist mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet. Sollte es in Deutschland im Prognosezeitraum zu einer Gasmangellage kommen, ist mit einer tiefen Rezession und nochmals höherer Inflation zu rechnen.“ (https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf, S. 15, abgerufen am 10.09.2025).

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 am 28. März 2023 stiegen die Energiepreise in Deutschland nach wie vor stark an. So stiegen die Gaspreise für Privathaushalte im zweiten Halbjahr 2022 um 16,2 Prozent (Strompreise 4,4 Prozent) gegenüber dem ersten Halbjahr 2022 an. Gegenüber dem zweiten Halbjahr 2021 lagen die Gaspreise um 36,7 Prozent (Strompreise 6,4 Prozent) höher. Nicht-Haushaltskunden zahlten im zweiten Halbjahr 2022 für Erdgas 25,3 Prozent mehr als im ersten Halbjahr 2022 (Strom: 4,6 Prozent) und 74,1 Prozent mehr als im zweiten Halbjahr 2021 (Strom: 24,6 Prozent) (Statistisches Bundesamt v. 17.04.2023, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23151_61243.html, zuletzt abgerufen am 10.09.2025). Dieser Trend setzte sich auch im ersten Halbjahr 2023 fort. Laut Statistischem Bundesamt (Pressemitteilung Nr. 388 v. 29.09.2023) stiegen die Gaspreise gegenüber dem zweiten Halbjahr 2022 für private Haushalte stark an, nämlich um 31,3 Prozent, die Strompreise um 21 Prozent. Gegenüber dem ersten Halbjahr 2022 lagen die Gaspreise um 52,5 Prozent, die Strompreise um 26,2 Prozent höher.

Der Ukrainekrieg und die damit verbundene Energiekrise entzogen sich auch der staatlichen Kontrolle (vgl. VerfG Bbg, Urt. vom 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 139; LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 138 f.).

b) Die außergewöhnliche Notsituation muss gemäß Art. 131a Abs. 3 BremLV eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zur Folge haben. Eine solche Beeinträchtigung hat der Gesetzgeber nicht den verfassungsmäßigen Anforderungen entsprechend dargelegt.

aa) Das Merkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage (zur Auslegung (1)) ist verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ((2)). Mit dem gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiert aber eine Darlegungslast ((3)).

(1) Bei der Einführung des Art. 131a Abs. 3 BremLV hat der verfassungsändernde Gesetzgeber keine weiteren Ausführungen dazu gemacht, was eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ist. Mit der Norm sollte von der Befugnis des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. GG zum Erlass einer notlagenbedingten Ausnahmeregelung vom Verbot der Nettoneuverschuldung Gebrauch gemacht werden (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 18/523, S. 3), sodass deren

Begründung herangezogen werden kann. Der Begründung des Gesetzentwurfs für die Einführung von Art. 109 GG zufolge kommt es im Rahmen der Erheblichkeitsprüfung darauf an, ob der Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen bzw. zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation die Finanzlage des Staates erheblich belastet (BT-Drs. 16/12410, S. 11).

Diese Belastung kann sowohl aus durch die Notlage neu entstandenen Aufgaben und den hierfür notwendigen Ausgaben als auch aus einem durch die Notlage bedingten Wegfall von Einnahmen oder einer Kombination beider Varianten bestehen. Zwischen diesem Finanzbedarf und der Notlage muss ein kausaler Zusammenhang bestehen in dem Sinne, dass Finanzbedarf und Notlage konkret und direkt zusammenhängen. Ferner muss der (zusätzliche) Finanzbedarf im Hinblick auf die staatlichen Finanzen in der Gesamtheit erheblich sein, also den Gesamthaushalt spürbar belasten (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 110 ff.; HessStGH, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783, juris Rn. 245 ff.; VerfGH RhPf, Urt. v. 01.04.2022, VGH N 7/21, juris Rn. 105).

(2) Wegen des ihm zustehenden Budgetrechts kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Erheblichkeit der Auswirkungen auf die Finanzlage des Landes zu. Der Gesetzgeber hat die haushalterischen, gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Notlage einzuschätzen und zu bewerten (vgl. HessStGH, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783, juris Rn. 248; BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 89 ff.). Dieser Einschätzungsspielraum trägt dem Umstand Rechnung, dass das Ergebnis der gesetzgeberischen Erhebungen zur krisenbedingten Beeinträchtigung der Finanzlage zu einem großen Teil Ausdruck politischer Wertungen ist (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 122; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46). Die verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten stoßen angesichts des Erfordernisses schwieriger Prognosen über den Umfang der Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben, der Entwicklungsoffenheit des Sachverhalts und der Komplexität der Entscheidungen an ihre Funktionsgrenzen (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 147). Der Staatsgerichtshof prüft daher lediglich, ob der Gesetzgeber in vertretbarer Weise annehmen durfte, dass die Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der von ihm genannten Krisen im Land Bremen mit einem so außerordentlichen Bedarf an Haushaltsmitteln und daraus resultierend spürbaren Folgen für den Gesamthaushalt verknüpft war, dass dies die staatliche Finanzlage im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV erheblich beeinträchtigt hat.

(3) Die Annahme eines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums kann aber nicht dazu führen, dass jedwede verfassungsgerichtliche Kontrolle der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage entfällt. Verfassungsrechtlich geboten und möglich ist jedenfalls eine gerichtliche Überprüfung, ob der Gesetzgeber die Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts, seine Prognosen über die Entwicklung der Notlage und die Bewertung von Grund und Höhe der diesbezüglich anstehenden Herausforderungen und Aufgaben dargelegt hat (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 148). Insgesamt dürfen die Darlegungsanforderungen angesichts des politischen Wertungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers allerdings nicht überspannt werden.

Für das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage gemäß Art. 131a Abs. 3 BremLV heißt das, dass die Überlegungen zu den wesentlichen Elementen der Sachverhaltsermittlung und -bewertung nicht nur tatsächlich stattgefunden, sondern auch in den Beschluss- und Gesetzesmaterialien Niederschlag gefunden haben müssen. Den Gesetzgeber trifft insoweit eine Dokumentations- und Begründungspflicht. Denn erst mit einer solchen Darlegung wird eine (eingeschränkte) Kontrolle durch das Verfassungsgericht möglich (vgl. LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 150; HessStGH, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783, juris Rn. 254 ff.). Soweit verschiedene Naturkatastrophen bzw. Notsituationen festgestellt werden oder – wie vorliegend – eine Notsituation auf das Aufeinandertreffen verschiedener Krisen gestützt wird, ist, soweit sich die haushalterischen Auswirkungen differenzieren lassen, darzulegen, wie sich die finanzielle Gesamtbeeinträchtigung auf die einzelnen Krisensituationen aufteilt.

Der Gesetzgeber kann sich bei der Darlegung wirtschaftlicher Gutachten, Schadensschätzungen, Steuerschätzungen, statistischer Erfassungen und Prognosen, sonstiger Sachverständigengutachten etc. bedienen. Aus der besonderen Unsicherheit, die eine Notlage kennzeichnen kann, folgt zudem, dass die anzustellenden Überlegungen und Prognosen ggf. auf einer weitgehend unsicheren Datengrundlage beruhen können und daher auch grobe Schätzungen unter Umständen die Anforderungen erfüllen (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 152 f.). Der Gesetzgeber muss jedoch zumindest näherungsweise die Größenordnung der finanziellen Belastung benennen und insofern eine begründete Prognose abgeben. Hierfür ist es erforderlich, die verschiedenen Faktoren der Auswirkungen der Notlage zu identifizieren und den konkreten und direkten Zusammenhang der sich hieraus ergebenden finanziellen Belastung zu erläutern. Dabei sind die Anforderungen an die Darlegung umso strenger, je weiter der angegebene Finanzbedarf bzw. die diesem zugrundeliegenden Mindereinnahmen oder Mehrausgaben zeitlich oder sachlich von der betreffenden Naturkatastrophe bzw. Notsituation ent-

fernt sind. Denn es ist zu erwarten, dass der Gesetzgeber bei längerem Zurückliegen des auslösenden Krisenereignisses die Folgen der Notlage immer besser einschätzen kann und daher die mit einer Prognose notwendigerweise verbundene Unsicherheit immer geringer wird. Ebenso erhöht sich die Darlegungslast bei mehrfacher Inanspruchnahme von Notkrediten in aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren. Eine über mehrere Jahre hinweg andauernde, auf einem auslösenden Krisenereignis beruhende, schließlich aber insgesamt stabilisierte Situation kann zwar noch als notlagenbedingte erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage angesehen werden. Das gilt aber nur, wenn konkret dargelegt wird, warum der Haushaltsgesetzgeber davon ausgeht, dass diese Situation weiterhin einer gesonderten Berücksichtigung im Haushalt unter Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung bedarf (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 154). Soweit krisenbedingt Förderungen durch den Bund oder die Europäische Union erfolgen, sind zudem die angenommenen Lücken zwischen den auf diese Weise zur Verfügung gestellten Mitteln und dem auf Landesebene für notwendig befundenen tatsächlichen Finanzbedarf aufzuzeigen (vgl. VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 149).

Unzureichend ist es hingegen regelmäßig, zur Begründung der Höhe der Beeinträchtigungen lediglich auf die in den Einzelplänen genannten geplanten Maßnahmen zu verweisen, es sei denn, aus den dortigen Erläuterungen ergeben sich weitere Hinweise auf die angewandte Herangehensweise zur Bestimmung der Höhe der den Maßnahmen zugrundeliegenden notlagenbedingten Beeinträchtigungen der Staatsfinanzen. Denn der Systematik des Art. 131a Abs. 3 BremLV ist immanent, dass bei Vorliegen der geschriebenen und ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen Kredite zur Finanzierung von Einzelmaßnahmen in einer Größenordnung aufgenommen werden können, die die krisenbedingte Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes sowohl unter- als auch überschreiten können. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass sich aus der Summe der zu finanzierenden Einzelmaßnahmen nicht einfach auf die Höhe der von der Bürgerschaft im Ausgangspunkt festgestellten notlagenbedingten Beeinträchtigungen der staatlichen Finanzlage schließen lässt (vgl. LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 155).

Zu den wesentlichen Elementen der Begründung gehört schließlich eine Erläuterung, warum die finanzielle Belastung des Staates durch die Notlage aus Sicht des Gesetzgebers erheblich ist. Erforderlich ist insoweit, dass der Gesetzgeber die von ihm zugrunde gelegte finanzielle Beeinträchtigung in Relation zur Haushaltslage insgesamt setzt und begründet, weshalb der festgestellte außerordentliche Bedarf gemessen am Gesamthaushalt von erheblicher Natur ist (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 156).

bb) Hieran gemessen ist der Gesetzgeber seiner Pflicht, eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage im Gesetzgebungsverfahren darzulegen, nicht hinreichend nachgekommen.

(1) Allein durch Benennung der insgesamt beabsichtigten Kreditsumme legt der Haushaltsgesetzgeber noch keine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage dar. Dieser Ansatz verkennt die Struktur des Art. 131a Abs. 3 BremLV. Denn die Kreditsumme ist allein das Ergebnis der Addition derjenigen Beträge, die in den Einzelplänen des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 für konkrete Maßnahmen, die der Haushaltsgesetzgeber auf die Notlage bzw. die ihr zugrundeliegenden Krisen stützt, vorgesehen hat. Ein solcher Verweis genügt aber nach den oben dargestellten Maßstäben nicht den Darlegungsanforderungen, denn die Ausgaben im Haushalt indizieren einen Finanzbedarf, können ihn aber nicht vollständig begründen. Die Summe der als kreditfinanziert geplanten Maßnahmen ist nicht identisch mit der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage (so für die Parallelnorm in Art. 61 Abs. 3 Satz 1 SH LV: LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 159).

(2) Zudem ist der Ansatz eines globalen Mittelbedarfs nicht ausreichend.

Mit Blick auf den Ukrainekrieg und die Energiekrise geht die Gesetzesbegründung von einem Mittelbedarf von 500 Mio. Euro aus, die als Globalmittel veranschlagt werden sollen. Die Mittel sollen dort – wo die diversen Härtefallfonds des Bundes nicht griffen – zur Vermeidung von sozialen und ökonomischen Härten eingesetzt werden (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 20/1737, S. 4). Eine Differenzierung hinsichtlich der einzelnen Krisen bzw. Ausgabenbereiche findet jedoch nicht statt. Der Senat hat lediglich ausgeführt, dass die Mittelbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg sowie der dadurch ausgelösten akuten Energiekrise in Anbetracht der Unsicherheiten über das weitere Kriegsgeschehen sowie die noch in Planung bzw. Umsetzung befindlichen Bundesmaßnahmen als Globalmittel mit 500 Mio. Euro für 2023 anzusetzen seien. In der Begründung wird nicht darauf eingegangen, welche Maßnahmen zusätzlich aufgrund der festgestellten Krise finanziert werden müssen und in welcher Höhe der Gesetzgeber mit finanziellen Belastungen rechnet. Es werden zwar einzelne Maßnahmenbereiche benannt, jedoch zugleich deutlich gemacht, dass die finanziellen Auswirkungen (noch) nicht im Einzelnen abgeschätzt werden können. Hinsichtlich der in der Gesetzesbegründung veranschlagten Kosten in Höhe von 200 Mrd. Euro für die Energiepreisbremse hat der Senat eingeräumt, dass diese dem Bund, nicht der Freien Hansestadt Bremen entstanden seien. Dasselbe gilt hinsichtlich der in Bezug genommenen staatlichen Rettungspakete. Insofern bleibt unklar, in welcher Höhe konkrete Mehrbelastungen des Landeshaushalts erwartet wurden. Auch wenn dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum einzuräumen ist, ab welcher

konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, ist dieser Mehrbedarf zumindest ansatzweise darzulegen, um seine Einschätzung nachvollziehen zu können. Das ist hier nicht in hinreichender Weise geschehen. Der Gesetzgeber versäumt es diesbezüglich auch, die von ihm angenommenen Beeinträchtigungen ins Verhältnis zum Gesamthaushalt zu setzen.

(3) Auch die Mehrfachbegründung zur Plausibilisierung der Erheblichkeit der Finanzauswirkung der Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zwar ist es grundsätzlich möglich, dass verschiedene Krisenelemente, selbst wenn sie für sich genommen nicht hinreichend gravierend wären, sich kumulativ so belastend auswirken, dass die Verschlechterung der wirtschaftlichen Gesamtsituation insgesamt ausreicht, um eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage anzunehmen (so auch Heintzen, NVwZ 2022, 1505, 1511). Wenn, wie vorliegend, davon ausgegangen wird, dass sich die Krisen gegenseitig verstärken, so muss jedoch auch dies im Einzelnen dargelegt werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf einen konkreten finanziellen Mehrbedarf, der durch die einzelnen Krisen ausgelöst wird. Zudem müsste im konkreten Fall plausibel begründet werden, inwieweit tatsächlich von einer gegenseitigen Verstärkung der einzelnen Krisenelemente ausgegangen wird und in welchem Umfang Maßnahmen ggf. zusätzlich erforderlich werden. Es fehlt insoweit an einer differenzierten Aufschlüsselung, welche Auswirkungen welcher Krisensituation zugerechnet werden können und welche Auswirkungen daneben auf die Kumulation der Krise zurückzuführen sind. Dies wäre hier insbesondere deshalb möglich und nötig gewesen, weil es sich bei sämtlichen geltend gemachten Krisen um solche handelt, deren Beginn bereits einige Zeit zurückliegt, sodass für den Gesetzgeber ausreichend Zeit zur Verfügung stand, sich mit den Krisen, deren Zusammenwirken und den finanziellen Auswirkungen konkret auseinanderzusetzen.

c) Der Gesetzgeber hat auch das ungeschriebene Merkmal des sachlichen Veranlassungszusammenhangs in Teilen nicht verfassungsgemäß dargelegt.

aa) Das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs ist ebenfalls verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Allerdings ergeben sich Darlegungslasten des Gesetzgebers, um eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen über die Kreditaufnahme zu ermöglichen.

(1) Über den Wortlaut des Art. 131a Abs. 3 BremLV hinaus ist erforderlich, dass ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe bzw. der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen existiert. Voraussetzung ist also ein

konkreter Bezug zwischen der Krise und den durch die notlagenbedingte Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssen dergestalt zweckgerichtet sein, dass mit ihnen der Notsituation entgegengewirkt wird (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 127 ff.; VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 113; VerfGH RhPf, Urt. v. 01.04.2022, VGH N 7/21, juris Rn. 108; HessStGH, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783, Rn. 268 ff.; LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, Rn. 171 ff.; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 43; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100; Reimer, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.09.2024, Art. 109 Rn. 67; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 82).

Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen aus diesem Grund zunächst geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer außergewöhnlichen Notsituation zu fördern. Die Eignung bezieht sich dabei auf die Gesamtheit der Maßnahmen, nicht auf jede einzelne Maßnahme, denn diese können sich gegenseitig verstärken, unterstützen oder überhaupt erst zur Wirkung bringen (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 134).

Darüber hinaus müssen die Maßnahmen auch sachlich auf die Krise rückführbar sein (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 129). Dieses Merkmal entfällt nicht allein deshalb, weil die etwaige Kostenposition schon Gegenstand von Beschlusslagen vor der Inanspruchnahme von Notlagenkrediten gewesen ist (vgl. etwa LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 179). Entscheidend ist nicht ihr erstmaliges zeitliches Auftauchen, sondern ihre Geeignetheit und Zweckgerichtetheit zur Bekämpfung der Notlage. Der Veranlassungszusammenhang fehlt aber dann, wenn Maßnahmen ohne konkreten Bezug zur Notlage bei Gelegenheit der Inanspruchnahme von Notlagekrediten mitfinanziert werden (vgl. etwa VerfGH RhPf, Urt. v. 01.04.2022, VGH N 7/21, juris Rn. 109). Diese Finalität des gesetzgeberischen Handelns muss vom Gesetzgeber für jede einzelne Maßnahme plausibel gemacht werden. Denn wenn die Krisenbekämpfung aus einer Vielzahl von Maßnahmen besteht, müssen die Einzelkomponenten der Kreditaufnahmen „im Einzelnen“ sachlich auf die Notsituation und den Willen des Gesetzgebers, diese zu bewältigen, rückführbar sein (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 129).

Noch strengere Anforderungen an das Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs sind nicht zu stellen. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass die Notlagenkreditaufnahme auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen beschränkt ist (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 136).

(2) Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Budgetrechts des Parlaments, das mit erheblichen Planungs- und Prognoseunsicherheiten belastet ist, ist die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit des Veranlassungszusammenhangs eingeschränkt. Dem Staatsgerichtshof obliegt lediglich die Prüfung, ob die Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 137 ff., 142). Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung findet nicht statt (vgl. BVerfG, BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 145; LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 177).

(3) Mit dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiert eine entsprechende Begründungslast (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 150; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand 107. EL März 2025, Art. 109 Rn. 214; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 85 ff.). Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen sind insbesondere die Absicht, durch die Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint. Das Darlegungserfordernis ist abhängig von der Art der jeweiligen Krisensituation und ihrer Bewältigung.

Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je häufiger 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 fortdauernde Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 151, 200; VerfG Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 141 ff.). Denn die aufgrund der Krisensituation bestehende Unsicherheit wird im Verlauf der Zeit und mit den Erfahrungen immer geringer.

Ebenfalls erhöht ist die Darlegungslast bei solchen Maßnahmen, die bereits vor dem Eintritt der Notlage geplant oder jedenfalls beabsichtigt waren, sowie bei solchen Maßnahmen, die einzig oder primär der Vorbeugung ähnlicher Notlagen dienen (LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 179). Gleiches gilt für Maßnahmen zum Ausgleich einer krisenbedingten Entwicklung, die sich – mit entsprechendem Abstand zum auslösenden Krisenereignis – zwischenzeitlich als permanente Veränderung herausgestellt hat. Auch hier bedarf es einer besonderen, ausdrücklichen und konkreten Darlegung eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zur Notlage. Dies gilt insbesondere deshalb, weil gerade in den zuletzt genannten Fällen der Zweck des Art. 131a Abs. 1 BremLV, den weiteren Anstieg der Schulden des Landes zu verhindern, und auch der Ausnahmecharakter seines Absatzes 3, der die in der Krisensituation notwendige

Flexibilität gewähren, aber gleichzeitig eine dauerhafte Neuverschuldung vermeiden soll, zu erodieren droht (vgl. LVerfG SH, Urt. v. 15.04.2025, LVerfG 1/24, juris Rn. 181).

(2) Hieran gemessen hat der Gesetzgeber in den im Gesetzgebungsverfahren erstellten Dokumenten den Veranlassungszusammenhang in Teilen nicht hinreichend dargelegt.

Es erscheint bereits zweifelhaft, ob die Gesetzesbegründung zu den umfassenden Klimaschutzmaßnahmen in jeder Hinsicht den Begründungsanforderungen genügt. Der Gesetzgeber nimmt insoweit auf die vom Senat beschlossene „Klimaschutzstrategie 2038 der Freien Hansestadt Bremen“ Bezug, in der die von der Enquetekommission erarbeiteten Handlungsschwerpunkte („Fastlanes“) dargestellt sind. Die für 2023 veranschlagten Maßnahmenmittel für vier „Fastlanes“ belaufen sich insgesamt auf 235,384 Mio. Euro, von denen

- 102,317 Mio. Euro auf die „Fastlane Energetische Sanierung“
- 45,981 Mio. Euro auf die „Fastlane Klimaneutrale Wirtschaft“
- 85,686 Mio. Euro auf die „Fastlane Mobilität“ und
- 1,4 Mio. Euro auf die „Fastlane Wärmeversorgung“ entfallen.

Der Haushaltsgesetzgeber begründet diese Maßnahmenpakete damit, dass nur so die Klimaziele des Senats aus der Klimaschutzstrategie 2038 erreicht werden könnten. Das Erreichen der Klimaschutzziele ist allerdings nicht identisch mit der Beseitigung der Notsituation. Mit Blick auf die vom Gesetzgeber angeführte multiple Krise hätte es der Darlegung bedurft, welche Effekte mit den genannten Maßnahmenpaketen gerade in Hinblick auf die im Haushaltsjahr 2023 konkret bestehende Krisenkumulation erreicht werden sollten. In Bezug auf den Hochschulbau, die Krankenhausfinanzierung, die Gewerbeflächenentwicklung und die Fortführung der Radpremiumrouten weisen die Antragstellenden zudem zu Recht darauf hin, dass hierauf bezogene Maßnahmen in den Vorjahren aus dem regulären Haushalt finanziert worden sind und sich nicht als neu begonnene Projekte darstellen. Maßnahmen, die bereits lange vor Eintritt der Notsituation geplant worden sind und sich teilweise auch schon in der Umsetzung befinden, sind zwar nicht generell von einer Notlagenkreditfinanzierung ausgeschlossen, wenn sie geeignet sind, die außergewöhnliche Notsituation zu überwinden. Die Einbeziehung solcher Maßnahmen erfordert aber einen deutlich höheren Begründungsaufwand, um der möglichen Finanzierung von Maßnahmen bei Gelegenheit der Inanspruchnahme von Notlagekrediten entgegenzuwirken. Das gilt in besonderem Maße mit Blick auf solche außergewöhnlichen Notsituationen, die von einer mittel- oder längerfristigen Entwicklung geprägt sind, weil hier in der Regel bereits zuvor Maßnahmen aus dem regulären Haushalt finanziert worden sind.

Jedenfalls fehlt es an einer hinreichenden Darlegung des Veranlassungszusammenhangs für die Notlagemaßnahmen in Bezug auf den Ukrainekrieg und die damit verbundene Energiekrise, für die im Haushaltsjahr 2023 500 Mio. Euro als Globalmittel eingestellt worden sind. Insoweit hat der Haushaltsgesetzgeber ausgeführt, dass die inhaltliche Ausgestaltung der notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Kriegsfolgen fortlaufend unter Berücksichtigung der Wirkung von Bundesmaßnahmen und der weiteren Lageentwicklung im Haushaltsvollzug 2023 konkretisiert werde. Nach den obigen Maßstäben reicht es jedoch nicht aus, die inhaltlichen Eckpunkte möglicher Maßnahmen und (Schwerpunkt-)Bereiche für den Mitteleinsatz festzulegen. In der Begründung werden lediglich „zentrale[n] Ziele“ der Aktivitäten benannt (u.a. Schutz für private Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen vor gestiegenen Energie- und Lebenshaltungskosten, Schutzschirm für zivilgesellschaftliche Organisationen, Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Umsetzung der krisenbedingten Bundesprogramme sicherstellen, Förderlücken schließen). Es fehlt indes eine Darlegung der Beziehung konkreter Maßnahmen und des hieraus erwachsenden Finanzierungsbedarfs zu den angenommenen Krisen und ihrer Bekämpfung. Der Senat hat ferner wiederholt darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über die bedarfsgerechte Verwendung der Globalmittel im Rahmen des Haushaltsvollzugs 2023 erfolge. Damit steht die maßgebliche Mittelverwendung nicht hinreichend konkret fest. Indem die Bürgerschaft die für die Krisenbekämpfung für notwendig erachteten Kreditmittel zur Verfügung stellt, die konkrete Mittelverwendung aber lediglich durch allgemein gefasste Globalmittel regelt und im Übrigen in das Ermessen der Exekutive stellt, ist sie der ihr obliegenden Darlegungslast nicht gerecht geworden.

2. Das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 ist zudem mit den Haushaltsgrundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit unvereinbar.

a) Nach Art. 132 Satz 1 BremLV bildet das von der Bürgerschaft erlassene Haushaltsgesetz „die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben“. Art. 131 Abs. 2 Satz 1 BremLV legt fest, dass der Haushaltsplan für ein oder zwei Jahre, nach Haushaltsjahren getrennt, festgestellt wird.

Mit diesen Vorschriften überträgt die Bremische Landesverfassung – wie entsprechende Regelungen im Grundgesetz und allen anderen Landesverfassungen (vgl. Wieland, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 132 Rn. 2) – dem Parlament die Budgethoheit. Diese gehört zu den zentralen Elementen der demokratischen Legitimation und Kontrolle der Exekutive im parlamentarischen Regierungssystem (BremStGH, Urt. v. 10.10.1997, St. 6/96, juris Rn. 60; BVerfG, Urt. v. 09.07.2007, 2 BvF 1/04, juris Rn. 104).

Der Haushaltsplan, der nach Art. 131 Abs. 2 Satz 1 BremLV durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird, ist „ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform, [...] der – zeitlich begrenzt und ausgabenbezogen – ein Regierungsprogramm in Gesetzesform enthält und die Regierungspolitik in Zahlen widerspiegelt“ (BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, juris Rn. 55). Indem Art. 131 Abs. 2 Satz 1 BremLV die Bürgerschaft ermächtigt und verpflichtet, ihre Budgethoheit mindestens alle zwei Jahre auszuüben, sichert er die kontinuierliche, den aktuellen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen entsprechende Steuerung des Verwaltungshandelns durch das Parlament (BremStGH, Urt. v. 10.10.1997, St. 6/96, juris Rn. 60; BVerfG, Urt. v. 09.07.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96, juris Rn. 104). Diese Vorgabe hat besonderes Gewicht, weil §§ 28 f. LHO dem Senat ein Vorschlagsmonopol für Haushaltsgesetz und die Haushaltspläne einräumen, die Bürgerschaft also nicht von sich aus neue Haushalte initiieren kann.

Der haushaltsverfassungsrechtliche Grundsatz der Jährlichkeit, nach dem das Parlament die Haushaltsgesetze und -pläne für jedes Haushaltsjahr getrennt und neu aufstellen muss, dient der Sicherung des Budgetrechts des Parlaments, da das Budget bei längeren Haushaltsperioden seine Aussagekraft und Verbindlichkeit verlöre (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 158; Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64 ff.). Daneben folgt aus Art. 131 Abs. 2 Satz 1 BremLV der Grundsatz der Jährigkeit. Dieser begrenzt den Haushaltsplan in materieller Hinsicht und bestimmt eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen. Danach dürfen Ermächtigungen grundsätzlich nur zu im Haushaltsplan bezeichneten Zwecken und Leistungen und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Anschließend verfallen sie ersatzlos, soweit nichts anderes bestimmt ist (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 159). Haushaltsgesetze und -pläne treten nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres grundsätzlich außer Kraft. Dies verhindert, dass fortwirkende Vorfestlegungen aus früheren Haushalten den Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber einschränken.

Schließlich entnimmt das Bundesverfassungsgericht § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGrG, dem § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 LHO entspricht, das „Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit“, das die verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit auf der Ebene des einfachen Rechts flankiert. Hierdurch wird der Haushaltsgesetzgeber verpflichtet, nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 155, 163).

Die haushaltsverfassungsrechtlichen Gebote der Jährlichkeit und Jährigkeit und das flankierende haushaltsrechtliche Prinzip der Fälligkeit gelten für alle Elemente des Haushaltsgesetzes und der Haushaltspläne und damit auch für Kreditermächtigungen. Zwar gilt der Grundsatz der Jährigkeit nicht absolut und Abweichungen können verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Bei notlagebedingten Kreditermächtigungen ist er aber strikt zu beachten. Wie das Bundesverfassungsgericht für die Notlagenkredite des Bundes formuliert hat, ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, notlagenbedingte Kreditermächtigungen durch buchhalterische Maßnahmen von dem Haushaltsjahr zu entkoppeln, in dem die Notlage festgestellt wurde (BVerfG, Ur. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 173, 207). Ein Ansparen notlagenbedingter Kreditermächtigungen für spätere Jahre widerspricht dem Zweck von Notlagenkrediten, die haushalts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates in und unmittelbar nach der Krise zu gewährleisten (vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11). Deshalb sind – falls eine Notsituation oder ihre Wirkungen über mehr als ein Jahr anhalten und fortdauernden Kreditbedarf veranlassen – die Notlagenbeschlüsse, die einer Kreditaufnahme zu Grunde liegen, getrennt nach Jahren zu fassen (vgl. BVerfG, Ur. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 172). Ferner verlangt das Gebot der Jährlichkeit bei der Ausbringung von notlagebedingten Kreditermächtigungen, dass die zulässige Höchstsumme nach Jahren getrennt und nach Ablauf eines Haushaltsjahres für das Folgejahr neu ermittelt wird (vgl. BVerfG, Ur. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 166). Aus dem Gebot der Jährigkeit folgt, dass notlagenbedingte Kreditermächtigungen nach Ablauf des Jahres, in dem sie ausgebracht wurden, verfallen und sie nicht erst später tatsächlich genutzt werden dürfen (vgl. BVerfG, Ur. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 167). Der flankierende haushaltsrechtliche Grundsatz der Fälligkeit verlangt, dass die Kreditaufnahme nur in der Höhe erfolgen darf, in der die Mittel für die Umsetzung der notlagenbedingten Maßnahmen eben in diesem Haushaltsjahr tatsächlich erforderlich sind (vgl. BVerfG, Ur. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 Rn. 168).

Der Staatsgerichtshof orientiert sich bei der Auslegung von Art. 131 und Art. 131a BremLV insoweit an dieser Rechtsprechung. Eine Übertragung erscheint sachgerecht, weil der Landesverfassungsgeber mit Art. 131a BremLV nicht nur die grundgesetzlichen Vorgaben umsetzen wollte, so dass beide Normen dasselbe Ziel verfolgen, sondern die Vorschriften auch im Wesentlichen wortgleich formuliert sind.

b) In Anwendung dieser Grundsätze verstößt das Erste Nachtragshaushaltsgesetz 2023 gegen die haushaltsverfassungsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit, die bei Notlagenkrediten strikt beachtet werden müssen.

Der erste Nachtragshaushalt 2023 sah einmalige notlagenbedingte Kreditermächtigungen in Höhe von insgesamt 3 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Klimakrise sowie zur Überwindung und Abmilderung der Auswirkungen des Ukrainekrieges und der akuten Energiekrise vor, die über einen Zeitraum von fünf Jahren genutzt werden sollten. Im Jahr 2023 sollten Ausgaben in Höhe von 735 Mio. Euro über den Notlagenkredit finanziert werden; in der restlichen Höhe (mit 2,265 Mrd. Euro) sollten die notlagenbedingten Kreditermächtigungen einer periodenübergreifenden Rücklage zugeführt und zur Deckung von Ausgaben in den Jahren 2024 bis 2027 ohne Anrechnung auf die Verschuldungsgrenze des jeweiligen Haushaltsjahres genutzt werden. Die einmalige Ausbringung einer hoch bezifferten Kreditermächtigung im Jahr 2023 mit dem Ziel, sie größtenteils in eine Rücklage zu überführen und für spätere Jahre vorzuhalten, entkoppelt die notlagenbedingte Kreditermächtigung in zeitlicher Hinsicht von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel. Nach dem Konzept des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 sollten die kreditfinanzierten Mittel sich nicht – wie erforderlich – vollständig auf die Deckung von Ausgaben beschränken, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in ebendiesem Haushaltsjahr 2023 anfielen.

III.

Aus den genannten Gründen ist die Unvereinbarkeit des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 mit der Landesverfassung festzustellen. Die Feststellung der Nichtigkeit von Vorschriften sieht § 11 Abs. 2 BremStGHG im Gegensatz zu § 78 BVerfGG nicht vor. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift trifft der Staatsgerichtshof eine Entscheidung über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit einer Norm mit der Landesverfassung.

§ 11 Abs. 2 BremStGHG greift die für die konkrete Normenkontrolle in Art. 142 BremLV getroffene Regelung auf und dehnt sie auf den nach Art. 140 BremLV möglichen Fall der abstrakten Normenkontrolle aus (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 14/177, S. 11). Aus dem Verweis des § 11 Abs. 4 BremStGHG auf § 79 BVerfGG, in welchem verschiedene Rechtsfolgen einer Unvereinbarkeits- oder Nichtigkeitserklärung einer Norm mit dem Grundgesetz geregelt sind, folgt insoweit nichts Gegenteiliges. Aus diesem Verweis ergibt sich nicht, dass der Bremische Gesetzgeber dem Staatsgerichtshof die Möglichkeit geben wollte, eine Norm für nichtig zu erklären. Dies folgt schon aus der Gesetzesbegründung zum Staatsgerichtshofgesetz, die ausdrücklich davon ausgeht, dass in § 11 Abs. 4 BremStGHG die Auswirkungen einer „Unvereinbarkeitserklärung“ auf unanfechtbare Entscheidungen geregelt seien (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 14/177, S. 11). Für den Verweis des § 11 Abs. 4 BremStGHG verbleibt auch bei diesem Verständnis der Norm noch ein Anwendungsbereich. Denn der in Bezug genommene § 79 Abs. 1 BVerfGG gilt nach seinem Wortlaut ausdrücklich auch für Unvereinbarkeitserklärungen.

gen, wohingegen § 79 Abs. 2 BVerfGG sinngemäß ebenfalls im Fall einer Unvereinbarkeitserklärung Anwendung findet (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 14.07.1999, 1 BvR 995/95, BVerfGE 101, 54, juris Rn. 193).

Rückabwicklungspflichten für bis zum Zeitpunkt der Verkündung des Urteils verausgabte Mittel ergeben sich aus der Unvereinbarkeitsfeststellung in Bezug auf die streitgegenständlichen Bestimmungen des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 nicht. Aus dem Rechtsgedanken von § 79 Abs. 2 BVerfGG folgt – wie auch aus ähnlichen anderen Normen des Prozessrechts (vgl. § 183 VwGO, § 157 FGO) –, dass unanfechtbar gewordene Akte der öffentlichen Gewalt nicht rückwirkend aufgehoben und die in der Vergangenheit von ihnen ausgegangenen Wirkungen nicht beseitigt werden (vgl. für den Fall einer Nichtigerklärung VerfGH Bbg, Urt. v. 21.06.2024, VfGBbg 22/23, juris Rn. 165; VerfGH RhPf, Urt. v. 01.04.2022, VGH N 7/21, juris Rn. 175). Der Regelung des § 79 Abs. 2 BVerfGG ist darüber hinaus der allgemeine Rechtsgrundsatz zu entnehmen, dass eine verfassungsgerichtliche Entscheidung, mit der eine Vorschrift für unvereinbar mit der Verfassung erklärt wird, grundsätzlich keine Auswirkungen auf abgewickelte Rechtsbeziehungen einschließlich privatrechtlicher Vertragsregelungen hat, von der Ausnahme eines rechtskräftigen Strafurteils abgesehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.03.1972, 2 BvR 28/71, BVerfGE 32, juris Rn. 9; BVerfG, Beschl. v. 27.11.1997, 1 BvL 12/91, BVerfGE 97, 35, juris Rn. 46; BVerfG, Beschl. v. 15.07.1998, 1 BvR 1554/89; BVerfGE 98, 365, juris Rn. 112; ; BVerfG, Beschl. v. 19.01.1999, 1 BvR 2161/94, BVerfGE 99, 341, Rn. 61).

C.

Da die Antragstellenden mit ihrem Normenkontrollantrag zu 1. Erfolg haben, bedarf es keiner Entscheidung über den Hilfsantrag auf Feststellung der Unvereinbarkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 mit der Landesverfassung.

D.

Der Normenkontrollantrag zu 2. ist zulässig, aber unbegründet. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO ist mit der Landesverfassung vereinbar.

I.

Der Normenkontrollantrag zu 2. ist zulässig.

1. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i.V.m. § 24 BremStGHG. Die Antragstellenden beantragen die Feststellung, dass § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO mit der Bremischen Landesverfassung unvereinbar und nichtig ist.
2. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO stellt als Landesgesetz einen tauglichen Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle anhand der Vorschriften der Landesverfassung dar.
3. Die Antragstellenden sind gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i.V.m. § 24 Abs. 1 BremStGHG, wie bereits ausgeführt, antragsberechtigt.
4. Aus dem Antrag ergibt sich auch in Bezug auf § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO in einer § 24 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG genügenden Weise, auf welche Vorschriften der Landesverfassung sich die Zweifel der Antragstellenden an der Verfassungsmäßigkeit beziehen (BremStGH, Urt. v. 09.05.2023, St 1/22, juris Rn. 29; BremStGH, Urt. 31.01.2014, St 1/13, juris Rn. 36, BremStGH, Entsch. v. 10.10.1997, St 6/96, juris Rn. 55). Zudem haben die Antragstellenden den Antrag hinreichend begründet (§ 15 Abs. 1 Satz 2 BremStGHG). Sie machen geltend, § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO verletze die aus Art. 131 Abs. 2 i.V.m. Art. 131a Abs. 1 BremLV herzuleitenden Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit. Zu diesen Haushaltsgrundsätzen und dazu, dass diese nach Auffassung der Antragstellenden durch eine Ermächtigung zur überjährigen (Not-)Kreditaufnahme verletzt werden, enthält die Antragsbegründung umfassende Ausführungen mit zahlreichen Verweisen auf Rechtsprechung und Literatur. Aus dem Vortrag der Antragstellenden ergibt sich objektiv nachvollziehbar und den verfassungsrechtlichen Darlegungsanforderungen genügend, aus welchen Gründen sie die Vorschrift für verfassungswidrig und nicht für verfassungskonform auslegbar halten.
5. Auch das objektive Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Vereinbarkeit der angegriffenen Normen mit dem einschlägigen höherrangigen Recht liegt vor. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO ist unverändert in Kraft.

II.

Der Normenkontrollantrag zu 2. ist allerdings unbegründet. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO ist bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 131 BremLV und Art. 131a BremLV vereinbar.

§ 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO erlaubt, eine Kreditermächtigung, die in einem Haushaltsjahr durch Rücklagenzuführung kassenmäßig nicht in Anspruch genommen wird, in den Folgejahren und somit periodenübergreifend zu nutzen. Damit durchbricht die Norm die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit (1.). Da diese Grundsätze jedoch nicht

absolut gelten, führt nicht jede Verletzung zu einer Verfassungswidrigkeit der zugrundeliegenden Norm. Vielmehr sind hiervon verschiedene, teilweise bereits verfassungsrechtlich angelegte Ausnahmen anerkannt (2.). Soweit § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO Kreditermächtigungen erfasst, die auf einer festgestellten Notlage im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV beruhen, erweist sie sich jedoch als unvereinbar mit Landesverfassungsrecht (3.). Anders ist dies für gewöhnliche Kreditermächtigungen zu beurteilen. § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO ist daher verfassungskonform dahin auszulegen, dass der Anwendungsbereich der Norm auf solche Kreditermächtigungen beschränkt wird, die nicht aufgrund einer festgestellten außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV festgesetzt wurden (4.).

1. § 18 LHO enthält Ausführungsvorschriften zu Art. 131a BremLV und regelt die Modalitäten der Kreditermächtigung. Indem § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO dazu ermächtigt, eine im Haushaltsgesetz festgesetzte Kreditermächtigung, die in dem Haushaltsjahr ihrer Festsetzung kassenmäßig nicht in Anspruch genommen wurde, einer Rücklage zuzuführen und ohne zeitliche Begrenzung „in Folgejahren“ nutzbar zu machen, durchbricht die Regelung die haushaltsverfassungsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit.

Die Vorschrift ermöglicht eine Kreditaufnahme in einem späteren Haushaltsjahr, die auf einer Kreditermächtigung beruht, die anderenfalls am Ende des Haushaltsjahres, in dem sie festgesetzt wurde – bei Anwendung von § 18 Abs. 3 LHO des nachfolgenden Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des übernächsten Haushaltsgesetzes –, verfallen wäre. Damit werden die Kreditermächtigung und die Kreditaufnahme zeitlich voneinander entkoppelt.

Übergeordnetes Ziel der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit ist die Einhaltung und Effektivität des Budgetrechts des Parlaments, das landesverfassungsrechtlich unter anderem in Art. 131 BremLV verankert ist. Durch sie wird die jährliche parlamentarische Budgetkontrolle sichergestellt, die ihrerseits auf dem Grundverständnis einer demokratisch-rechtsstaatlich gebundenen Haushaltswirtschaft beruht. Denn dem Parlament kommt die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über Haushaltsfragen zu (BVerfG, Urt. v. 25.05.1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE, 45, 1, S. 31 ff.; BremStGH, Entsch. v. 10.10.1997, St 6/96, juris Rn. 71 f. m.w.N.; BremStGH, Urt. v. 14.02.2000, St 1/98, juris Rn. 105; HessStGH, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783 u.a., juris Rn. 168 ff.). Den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit kommt Verfassungsrang zu. Ihre Einhaltung unterliegt einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 162).

Die durch § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO begründete Möglichkeit, Kreditermächtigungen über die Bildung einer Rücklage haushaltsjahrübergreifend auszugestalten, und sie damit letztlich einer unbefristeten Geltungsdauer zuzuführen, steht dem Grundsatz entgegen, dass eine haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung grundsätzlich nur für das betroffene Haushaltsjahr gilt und jedes Jahr einer erneuten Entscheidung des Gesetzgebers bedarf. Die grundsätzlich auf das Haushaltsjahr begrenzte Gültigkeit einer Kreditermächtigung wird insoweit auf unbefristete Zeit verlängert.

2. Die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit gelten jedoch nicht absolut.

Eine Ausnahmemöglichkeit auf Bundesebene ist bereits verfassungsrechtlich in Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG angelegt. Einfachgesetzlich ermächtigt § 27 Abs. 1 Satz 2 HGrG den Bund und die Länder zum Erlass gesetzlicher Regelungen, die Verpflichtungsermächtigungen bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr weitergelten zu lassen (hierzu BT-Drs. 5/3040, 54). Weitere Ausnahmen sind bundesrechtlich in § 27 Abs. 2 und 3 HGrG, § 45 Abs. 2 bis 4 BHO normiert. Bestimmte Ausgabeermächtigungen sind gemäß § 15 Abs. 1 HGrG, § 19 BHO kraft Gesetzes oder kraft Planvermerks in das nächste Haushaltsjahr „übertragbar“. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit gesetzlich geregelter Ausnahmen anerkannt und insoweit auf die in § 27 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 HGrG, § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 BHO und § 18 Abs. 3 BHO – wie im Übrigen auch in § 18 Abs. 3 LHO – geregelte Übertragbarkeit von Ermächtigungen verwiesen, wenn diese auch auf Ausnahmen reduziert bleiben müsse (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 161, 162). In diesem Zusammenhang hat es wiederholt betont, dass die Vorgaben zur Kreditaufnahme wegen ihrer Bezugnahme auf den jährlichen Haushaltskreislauf grundsätzlich den Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit folgen müssten. Dies schließe indes spezifische Modifikationen unter Rücksicht auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme nicht aus (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 164).

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht ausgeschlossen, die Geltungsdauer von Kreditermächtigungen – solange es sich nicht um notlagebedingte Kredite handelt – abweichend von den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit zu verlängern und zu diesem Zweck einer Rücklage zuzuführen. Dies kann etwa aus Gründen der Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt sein (zur Übertragbarkeit von Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 161). Soweit eine Zuführung von Kreditermächtigungen in Rücklagen teilweise generell für unzulässig erachtet wird, teilt der Staatsgerichtshof diese Auffassung nicht (vgl. hierzu VerfGH NRW, Urt. v. 15.11.2011, 20/10, juris Rn. 78; NdsStGH, Urt. v. 30.09.2011, 1/10, juris Rn. 172; Dietlein, in: Dietlein/Hellermann, NRW ÖffR, 10. Aufl. 2024, § 1

Rn. 133 f.; ausf. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 369, 375 sowie in NWVBI 2005, 209 ff.; Birk, FS für Selmer 2004, S. 589, 593; diff. Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 88). Vielmehr engt die Auffassung, die kreditfinanzierte überjährige Sondervermögen – wie auch kreditfinanzierte Rücklagen in anderer Form – generell für unzulässig hält, den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers über Gebühr ein (VerfGH RhPf, 01.04.2022, VGH N 7/21, juris Rn. 133; Gumboldt, NVwZ 2005, 36, 42 f.; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 121; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL Aug. 2024, Art. 115 Rn. 100; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 88).

Die zeitliche Verlagerung der tatsächlichen Kreditaufnahme erhöht den staatlichen Schuldenstand in einer haushaltsperiodenübergreifenden Gesamtschau nicht über das Maß hinaus, das als Summe der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahmen zulässig ist. Die Schuldenbremse verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber nicht, den staatlichen Schuldenstand innerhalb dieses Rahmens möglichst gering zu halten oder zu reduzieren (vgl. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369, 386; Gumboldt, NVwZ 2005, 36, 38).

3. In Bezug auf notlagenbedingte Kreditermächtigungen erweist sich § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO mit Art. 131 Abs. 2 BremLV i.V.m. den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit als unvereinbar. Eine Anwendbarkeit von § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO auf notlagebedingt festgesetzte Kreditermächtigungen scheidet daher aus.

§ 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO ist sowohl seinem Wortlaut nach als auch nach dem Willen des Gesetzgebers (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 19/2033, S. 8 f.) weit zu verstehen und erfasst damit grundsätzlich auch solche Kreditermächtigungen, die auf der Grundlage der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation beruhen. Insoweit ist jedoch eine periodenübergreifende Verlängerung der Geltungsdauer von Kreditermächtigungen nicht gerechtfertigt.

Bereits der Beschluss der Bürgerschaft nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, hat für ein konkretes Haushaltsjahr zu ergeben. Auch die Berechnung des konkreten Kreditbedarfs bezieht sich auf das einzelne Haushaltsjahr. Dauern die Notsituation oder ihre Wirkungen über den Zeitraum eines Jahres an und wird hierdurch fortdauernder Kreditbedarf veranlasst, so haben die entsprechenden Beschlüsse nach Jahren getrennt zu ergeben (BVerfG, Urf. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 172). Das Prinzip der Jährigkeit fordert im Zusammenspiel mit dem Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit weiter, dass die auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen, soll von ihnen Gebrauch gemacht werden, unmittelbar in dem

betreffenden Jahr tatsächlich kassenwirksam werden müssen. Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden. Anderenfalls würden die durch den Beschluss der Bürgerschaft festgestellte Notsituation und die tatsächliche Kreditaufnahme in unzulässiger Weise voneinander getrennt, obwohl sie inhaltlich aufeinander bezogen sind (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86, Rn. 173, 207).

Diesen strengeren Anforderungen unterworfen ist auch die Bildung von Rücklagen, wenn diese mit notlagenbedingt erteilten Kreditermächtigungen gespeist werden sollen, denn auch dadurch würden die Kreditermächtigungen gleichermaßen „angespart“ und für eine Rücklagenentnahme in den Folgejahren vorgehalten. Nach dem Ablauf des Haushaltsjahres, für das die außergewöhnliche Notsituation festgestellt wurde, müssen die für Maßnahmen zur Notlagebekämpfung erteilten Kreditermächtigungen somit verfallen und können nicht für eine Rücklagenbildung genutzt werden.

4. Vor diesem Hintergrund ist § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass er auf notlagenbedingte Kreditermächtigungen nicht anwendbar ist. Auch mit dieser geltungserhaltenden reduzierten Auslegung verbleibt für die Regelung ein sinnvoller Anwendungsbereich, so dass eine entsprechende verfassungskonforme Auslegung der Norm geboten ist.

Das Gebot verfassungskonformer Gesetzesauslegung verlangt, von mehreren möglichen Normdeutungen diejenige vorzuziehen, die mit der Verfassung in Einklang steht. Der Staatsgerichtshof kann eine Norm nur dann als verfassungswidrig verwerfen, wenn keine nach anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige und mit der Verfassung zu vereinbarende Auslegung möglich ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.07.2013, 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12, juris Rn. 77; BremStGH, Urt. v. 16.12.2024, 5/23, juris Rn. 130). Der Respekt vor der gesetzgebenden Gewalt gebietet es, in den Grenzen der Verfassung das Maximum dessen aufrechtzuerhalten, was der Gesetzgeber gewollt hat. Die geltungserhaltende verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen erst dort, wo sie zum Wortlaut der Norm und zum klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.12.2021, 2 BvL 2/15, juris Rn. 70).

Vorliegend ist eine Auslegung von § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO dergestalt geboten, dass dieser nur solche Kreditermächtigungen erfasst, die nicht aufgrund einer festgestellten außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV festgesetzt wurden. In Betracht kommt hier etwa eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme nach Art. 131a Abs. 2 BremLV sowie nunmehr

die strukturelle Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 6 i.V.m. Satz 1 GG. Nur insoweit stellt sich die Verlängerung der Geltungsdauer von Kreditermächtigungen als gerechtfertigte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit dar.

Dieses Verständnis steht auch in Einklang mit dem gesetzgeberischen Willen. So ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 4, 1. Alt. LHO, dass diese anlässlich der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 131a BremLV vorgenommen wurden (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 19/2023, S. 1). Dass der Gesetzgeber die Regelung nur für solche Kreditermächtigungen anwenden wollte, die aufgrund einer festgestellten Notsituation festgesetzt werden, lässt sich der Gesetzesbegründung indes nicht entnehmen. Vielmehr wird ausgeführt, § 18 Abs. 4 LHO ergänze die bestehenden Regelungen zur Kreditermächtigung für die Fälle, in denen eine Rücklagenbildung erfolge, die Kreditermächtigung tatsächlich kassenmäßig aber nicht in Anspruch genommen werde, und sichere die im Entnahmefall benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme ab. Die Neuregelung sichere ein umfassendes, an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientiertes Liquiditätsmanagement gegen nicht beabsichtigte haushaltsrechtliche Folgeprobleme ab und grenze mit Blick auf die ab dem Jahr 2020 in vollem Umfang greifende Schuldenbremse die notwendigen haushaltswirtschaftlichen Spielräume in sachgerechter Weise ab. Sie stelle ausschließlich die Ausfinanzierung bereits bestehender Haushaltsbelastungen sicher und führe nicht zu einer Neuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse (Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 19/2023, S. 8 f.).

E.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremStGHG).

F.

Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft (§ 11 Abs. 2 BremStGHG). Die Entscheidungsformel ist im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntzumachen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 BremStGHG).

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Prof. Dr. Fischer-Lescano

Dr. Haberland

gez. Prof. Dr. Heesen

Richter Dr. Haberland, der an der
Entscheidung mitgewirkt hat,
ist verstorben.

gez. Prof. Dr. Lange

Stybel

Richterin Stybel, die an der
Entscheidung mitgewirkt hat,
ist durch Urlaub an der Unter-
schriftsleistung gehindert.