



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2385

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den Vorsitzenden
des Finanzausschusses
Herrn Lars Harms, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: 28/20

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Oliwia Urbanski

Telefon (0431) 988-1138

Telefax (0431) 988-1250

Oliwia.Urbanski@landtag.ltsh.de

6. Dezember 2023

**Subventionierung von Unternehmensansiedlungen aus dem
"Ukraine-Notkredit" II**

Sehr geehrter Herr Harms,

als Vorsitzender des Finanzausschusses übersenden wir Ihnen in der Anlage das
Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Oliwia Urbanski



Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens „Northvolt Drei“ mit den Mitteln des Ukraine-Notkredites II

Abschluss der Arbeit: 06. Dezember 2023

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

A. Auftrag

Der Wissenschaftliche Dienst ist beauftragt worden zu prüfen, ob und inwiefern die Finanzierung bzw. Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens des schwedischen Unternehmens Northvolt mit Mitteln aus dem Ukraine-Notkredit auf Grundlage der Beschlüsse des Landtages vom 23. November 2023 zu Drucksache 20/1656 und Drucksache 20/1654(neu) und vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November, 2 BvF 1/22, in Sachen Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 im Einklang mit der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein möglich ist.

B. Zugrundeliegender Sachverhalt

Mit Beschluss des Landtages vom 27. April 2022 zu Drucksache 19/3818 (neu) 2. Fassung wurde erstmals in Bezug auf den Krieg in der Ukraine eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV)¹, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, festgestellt. Aufgrund des anhaltenden Krieges gegen die Ukraine wurde am 24. November 2022 vom Landtag beschlossen, das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage nach Art. 61 Abs. 3 LV festzustellen.² Im Zuge dessen wurde die mit Beschluss zu Drucksache 19/3818(neu) 2. Fassung festgelegte Höchstgrenze des Notkredites von 400 Mio. Euro um weitere 1.000 Mio. Euro erhöht.

Das schwedische Unternehmen Northvolt plant als Herstellerin von Lithium-Ionen-Batterien den Bau einer Batteriezellfabrik in Heide, Schleswig-Holstein („Northvolt Drei“). Diese Ansiedlung soll durch den Bund und das Land Schleswig-Holstein gefördert werden; die Förderung steht dabei derzeit noch unter Vorbehalt der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission. Im Rahmen der Subventionierung durch das Land Schleswig-Holstein wird beabsichtigt, bis zu 137 Millionen Euro aus Notkreditermächtigungen des Ukraine-Notkredites zu finanzieren. Hierfür wurde zunächst mit Beschluss vom 20. September 2023 zu Drucksache 20/1380(neu) der Beschluss vom 24. November 2022 zu Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung insoweit geändert, dass die Mittel des Notkredites auch für

„Investitionen zur in Folge des Angriffskrieges auf die Ukraine unabdingbaren Beschleunigung der Energiewende und der Erlangung der Energiesouveränität, die im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes (Aufstockung Klimaschutzprogramm für Bürgerinnen und Bürger Förderprogramm für kommunale

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 02. Dezember 2014, GVOBl. S. 344, zuletzt geändert durch Art. 22a des Gesetzes vom 20.04.2021, GVOBl. S. 438.

² LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

Klimaschutzinvestitionen/Investitionen in die Wärmewende sowie Förderung von Projekten zur Dekarbonisierung der Wirtschaft) vorgesehen sind oder der Ansiedlung von Unternehmen dienen, die diese Ziele befördern“,

verwendet werden können und hierfür bis zu 137 Mio. Euro in das Sondervermögen „Energie- und Wärmewende, Klimaschutz und Bürgerenergie“ überführt und zur Kofinanzierung des zwischen Land und Bund sowie mit der europäischen Ebene abgestimmten Förderpaketes eingesetzt werden. Mit Drucksache 20/1395 wurde entsprechend das Gesetz über die Einrichtung eines Sondervermögens Energie- und Wärmewende, Klimaschutz und Bürgerenergie geändert.

Nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes hat der Landtag nunmehr zum einen den Beschluss vom 23. November 2023 zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 LV für das Jahr 2023 gefasst, Drucksache 20/1654(neu). Zum anderen wurde betreffend die Kofinanzierung des Ansiedlungsvorhabens gemäß Drucksache 20/1656 beschlossen, dass

„[a]bweichend von Beschluss zu Drucksache 20/1380(neu) [...] die Kofinanzierungsmittel nicht mehr aus dem Sondervermögen Energie- und Wärmewende, Klimaschutz und Bürgerenergie zur Verfügung gestellt werden. Ab dem Jahr 2024 werden aus diesem Sondervermögen nur noch die aus Haushaltsmitteln und nicht die aus Notkrediten zugeführten Mittel verwendet. Sofern im Jahr 2023 eine vollständige oder teilweise Zahlung zu leisten ist, wird der erforderliche Betrag angesichts der bestehenden außerordentlichen Notsituation des Landes gemäß Artikel 61 Absatz 3 der Landesverfassung, die sich aus dem Aufeinandertreffen unterschiedlicher Krisen – der Corona-Pandemie, dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundert-Sturmflut an der Ostsee – ergibt, direkt aus der Rücklage des Ukraine-Notkredits entnommen.“

C. Prüfung der aufgeworfenen Fragen

Die verfassungsgemäße Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens des Unternehmens Northvolt mit den Mitteln des Ukraine-Notkredits setzt zunächst voraus, dass die heranzuziehenden Beschlüsse, auf die die Mittelverwendung gestützt werden soll, selbst verfassungsgemäß sind.

Zu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäben einer Notlagenverschuldung und insbesondere der Verfassungsmäßigkeit der Erhöhung des Ukraine-Notkredits durch den Beschluss zu Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung hat der Wissenschaft-

liche Dienst im Rahmen seiner Begutachtung vom 03. April 2023 Stellung genommen.³ Darüber hinaus wurde die Möglichkeit einer Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens „Northvolt Drei“ mit den Mitteln des Ukraine-Notkredites erstmals im September 2023 begutachtet.⁴ Im Rahmen beider Gutachten wurde festgestellt, dass entscheidende Rechtsfragen in Bezug auf den Prüfungsmaßstab zum damaligen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortet werden konnten und eine eindeutige Bewertung der Verfassungsmäßigkeit noch nicht möglich war. Mit dem nunmehr am 15. November 2023 verkündeten Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind viele dieser Fragen einer Klärung zugeführt worden, sodass auf dieser Grundlage eine erneute Prüfung vorgenommen wird. Die Begutachtung erfolgt unter der Prämisse der Parallelität der vom Bundesverfassungsgericht für die bundesgesetzlichen Regelungen aufgestellten Grundsätze mit denen, die für die Landesverfassung gelten.⁵ Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes liegt hierzu noch nicht vor.

I. Außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt

Die Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens mit Notkreditmitteln im Jahr 2023 setzt zunächst voraus, dass vom Gesetzgeber für dieses Jahr in verfassungsgemäßer Weise eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, nach Art. 61 Abs. 3 LV festgestellt wurde.

1. Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Tatbestandsmerkmal der außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, nunmehr folgende Maßstäbe festgestellt: Ein Entziehen der Kontrolle des Staates erfordert maßgeblich ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen ausgeschlossen werden sollen. Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden.⁶

Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich dieser Tatbestandsvoraussetzungen kein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu; vielmehr ist das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe, die sich der Kontrolle des

³ Umdruck 20/1279.

⁴ Umdruck 20/2064.

⁵ Zur Anwendbarkeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 in den Ländern: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 4 – 3000 – 075/23.

⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 109 mwN.

Staates entzieht, verfassungsgerichtlich vollständig überprüfbar.⁷ Darzulegen sind seitens des Gesetzgebers die Diagnose der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation sowie ihre Ursachen.⁸

Während der Landtag im Rahmen seiner Beschlüsse vom 27. April und 24. November 2022 jedenfalls nachvollziehbar und schlüssig dargelegt hat, dass mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine und den mit ihm einhergehenden Fluchtbewegungen, gedrosselten Energielieferungen, der Gasmangellage, den gestiegenen Energie- und Lebenshaltungskosten und deren wirtschaftlichen und sozialen Folgen eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV anzunehmen war⁹, die sich der Kontrolle des Staates entzog¹⁰, ist fraglich, ob die Darlegungen im Rahmen des Beschlusses zu Drucksache 20/1654(neu) den vom Bundesverfassungsgericht nunmehr konkretisierten Anforderungen an eine außergewöhnliche Notsituation genügen. Aufgrund des Umstandes, dass der Gesetzgeber innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre unter Bezugnahme auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wiederholt von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch gemacht hat, gelten diesbezüglich erhöhte Darlegungsanforderungen für die Gründe für das Fortbestehen der Krise.¹¹

Der Landtag hat festgestellt,

„dass das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Krisen – der Corona-Pandemie, dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundert-Sturmflut vom 20./21.10.2023 – und deren Folgen eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage im Jahr 2023 durchgehend weiterhin erheblich beeinträchtigt. Der Fortbestand und die Entwicklung einer Notsituation sowie die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme finanzieller Mittel aus den in den Jahren 2020 und 2022 bereitgestellten Notkrediten im Jahr 2023 ergeben sich aus den kumulativ wirkenden Krisen und der damit einhergehenden spürbaren Belastung der staatlichen Finanzlage. So sind zeitgleich Maßnahmen zur Bekämpfung und Anpassung an die durch den Angriffskrieg auf die Ukraine verursachten Fluchtbewegungen und Folgen der Energiekrise zu leisten und nachsorgende Maßnahmen für die in 2023 andauernden Auswirkungen der Corona-Pandemie zu finanzieren. Mit der Jahrhundertsturmflut vom 20./21. Oktober 2023 ergibt sich zudem eine Naturkatastrophe, die in ihren Auswirkungen den Landeshaushalt nachhaltig belasten wird. Die

⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 116 ff mwN.

⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 150 mwN.

⁹ Näher hierzu Umdruck 20/1279, S. 10 ff.

¹⁰ Näher hierzu Umdruck 20/1279, S. 12 f.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 151.

Ursachen dieser außergewöhnlichen Notsituation entziehen sich der Kontrolle des Staates.“

Die außergewöhnliche Notsituation wird daher in einem Zusammentreffen mehrerer Krisen gesehen. Der Beschluss vom 23. November 2023 enthält zudem die Feststellung, dass der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine im Jahr 2023 unvermindert anhält und daraus

„nach wie vor unmittelbare und mittelbare Konsequenzen bei der Aufnahme von Geflüchteten und Vertriebenen, in Form von krisenbedingten Mehrkosten und Preissteigerungen, insbesondere im Energiebereich, sowie aus den von Land und Bund beschlossenen Entlastungsmaßnahmen, [resultieren].“

Die Begründung einer außergewöhnlichen Notsituation mit den Folgen des Angriffskrieges gegen die Ukraine dürfte nach hiesiger Auffassung auch im Jahr 2023 noch möglich sein. Der Krieg dauert weiterhin an und bringt die dargestellten Auswirkungen mit sich. Im Übrigen ist noch nicht von einer Entwicklung auszugehen, die lange absehbar war oder von der öffentlichen Hand verursacht worden ist.¹² Ob die geforderten detaillierten Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) seitens des Gesetzgebers ausreichend dargelegt worden sind, kann nicht sicher beantwortet werden; evidente Darlegungsmängel ergeben sich jedoch nicht.

2. Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass zwischen der Notsituation und dem Neuverschuldungsbedarf eine kausale Beziehung bestehen muss. Die Notsituation muss ursächlich zu einer Reaktion des Staates führen, die sich in einer erheblichen Weise auf die staatliche Finanzlage auswirkt. Dabei muss der Finanzbedarf, der sich sowohl aus dem Aufwand für die Schadensbeseitigung als auch aus dem Aufwand für vorbeugende Maßnahmen ergeben kann, als Reaktion auf die außergewöhnliche Notsituation den Gesamthaushalt **spürbar** belasten.¹³ Das Bundesverfassungsgericht fordert hingegen für die Annahme einer erheblichen Beeinträchtigung nicht, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes durch den hervorgerufenen Finanzbedarf überfordert ist.¹⁴ Zudem ist vom Bundesverfassungsgericht nicht gefordert worden, dass der Gesetzgeber vor der Annahme einer solchen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage prüft, ob er über

¹² Auch die Naturkatastrophe Ostsee-Sturmflut am 20. und 21. Oktober 2023 ist nachvollziehbar dargelegt worden. Insofern dürften angesichts der evidenten Ereignisse und der Tatsache, dass es sich dabei um ein Naturereignis gehandelt hat, welches nicht lange absehbar gewesen ist, keine weiteren Erläuterungen für die Ursache und Diagnose zu fordern sein. Ob auch die Corona-Pandemie im Jahr 2023 noch notkreditfinanzierte Maßnahmen rechtfertigt, wird an dieser Stelle nicht geprüft.

¹³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 110 f. mwN.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 112.

Spielräume in Form von Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder Auflösung gebildeter Rücklagen verfügt.

Dem Gesetzgeber wird für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugesprochen.¹⁵

Im Rahmen des Beschlusses zu Drs. 20/1654(neu) hat der Landtag festgestellt, dass die verschiedenen Krisen

„in Verbindung und gegenseitiger Verstärkung zu einer weiterhin erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes“

führen und dass zu ihrer Bewältigung finanzielle Mittel aus den bereitgestellten Notkrediten beziehungsweise den daraus gebildeten Rücklagen und Sondervermögen erforderlich sind.

Im Einzelnen wird zum Angriffskrieg gegen die Ukraine zudem dargelegt:

„Im laufenden Jahr 2023 dauert der Angriffskrieg der Russischen Föderation auf die Ukraine unvermindert an. Daraus resultieren nach wie vor unmittelbare und mittelbare Konsequenzen bei der Aufnahme von Geflüchteten und Vertriebenen, in Form von krisenbedingten Mehrkosten und Preissteigerungen, insbesondere im Energiebereich, sowie aus den von Land und Bund beschlossenen Entlastungsmaßnahmen. [...]

Da die Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine nach wie vor erheblich beeinträchtigt ist, kann die Finanzierung dieser Maßnahmen im Jahr 2023 nicht aus dem laufenden Haushalt erfolgen, so dass dafür auf Notkreditmittel zurückgegriffen werden muss.“

Im Rahmen des Beschlusses zu Drucksache 20/1654(neu) wurde somit ausgeführt, dass die Krisen eine finanzielle Belastung für den Landeshaushalt mit sich bringen, die nicht nur unerheblich und grundsätzlich geeignet sind, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen. Eine spürbare Belastung ist mit den Konsequenzen der jeweiligen Krisen jedenfalls vertretbar und nachvollziehbar dargelegt worden.

II. Tilgungsplan

Der Beschluss nach Art. 61 Abs. 3 LV ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.¹⁶ Im Rahmen des Tilgungsplans muss eine Rückführung der notlagenbedingt

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 122 mwN.

¹⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 113.

aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums vorgesehen sein.¹⁷ Hinsichtlich der Angemessenheit des Rückführungszeitraums steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.¹⁸ Die Tilgung der verausgabten Mittel hat nach dem Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) gemäß dem Tilgungsgesetz¹⁹ zu erfolgen. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber im Rahmen des Tilgungsgesetzes seinen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum überschritten hat, sind nicht ersichtlich.

III. Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens im Rahmen eines beschlossenen und zulässigen Umfangs der Notlagenverschuldung

Die Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens des Unternehmens Northvolt müsste sich einer beschlossenen und zudem verfassungsrechtlich zulässigen Verwendungsbestimmung des Ukraine-Notkredites zuordnen lassen können. Der Umfang der zulässigen Notlagenverschuldung ist, wie vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu der Übertragung einer Notkreditermächtigung von 60 Milliarden Euro auf den „Energie- und Klimafonds“ nunmehr ausdrücklich festgestellt, durch einen notwendigen sachlichen Veranlassungszusammenhang begrenzt.²⁰

1. Vom Landtag beschlossener Umfang der Notlagenverschuldung

Fraglich ist, ob die Mittelverwendung zur Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens einen Bezug aufweist zum inhaltlichen Rahmen der Mittelverwendung des Ukraine-Notkredites.

Im Rahmen der Beschlüsse zu Drucksache 20/ 431(neu) 2. Fassung und 20/1380(neu) hat der Gesetzgeber Notkreditermächtigungen unter anderem für

“Investitionen zur in Folge des Angriffskriegs auf die Ukraine unabdingbaren Beschleunigung der Energiewende und der Erlangung der Energiesouveränität, die im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes (Aufstockung Klimaschutzprogramm für Bürgerinnen und Bürger, Förderprogramm für kommunale Klimaschutzinvestitionen/Investitionen in die Wärmewende sowie Förderung von Projekten zur Dekarbonisierung der Wirtschaft) vorgesehen

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 114.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 123 mwN.

¹⁹ Gesetz zur Feststellung eines gemeinsamen Tilgungsplans für die zur Bekämpfung der SARS-CoV-2/COVID19-Pandemie sowie zur Abfederung der finanziellen Herausforderungen in Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine gemäß Artikel 61 Absatz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erfolgten Überschreitungen der zulässigen Kreditaufnahme (Tilgungsgesetz – TilgG) vom 27. Juni 2023, GVOBl. S. 296.

²⁰ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 125 ff.

sind oder der Ansiedlung von Unternehmen dienen, die diese Ziele befördern“²¹,

beschlossen.

Das schwedische Unternehmen Northvolt plant als Herstellerin von Lithium-Ionen-Batterien für Elektroautos den Bau einer Batteriezellfabrik. Die Fabrik soll mit erneuerbaren Energien betrieben werden und ein jährliches Produktionsvolumen von 60 Gigawattstunden aufweisen und so circa eine Million Elektrofahrzeuge mit Batteriezellen versorgen. Mit dem Ansiedlungsvorhaben einhergehen soll die Schaffung von 3.000 Arbeitsplätzen.²²

Eine Investition durch das Land Schleswig-Holstein könnte – durch den angekündigten überwiegenden Einsatz erneuerbarer Energien in der Fabrik – eine nachhaltigere Lithium-Ionen-Batterieproduktion fördern und durch die Versorgung von Elektrofahrzeugen mit jenen Batteriezellen den Ausbau der Elektromobilität vor allem in Deutschland vorantreiben. Die Versorgung von Elektrofahrzeugen mit Batterien, die im Rahmen einer Produktion hergestellt werden, die auf dem Einsatz erneuerbarer Energien basiert, kann durch die nachhaltigere Produktion sowie durch den geringeren CO₂-Verbrauch beim Betrieb der Elektrofahrzeuge, sofern diese mit Strom aus erneuerbaren Energien geladen werden, somit auch einen Beitrag zum Klimaschutz und zur fossilfreien Mobilität beziehungsweise Dekarbonisierung des Verkehrssektors leisten²³. Es handelt sich bei den Batterien zudem um Energiespeichersysteme, die erneuerbare Energie, sofern jene eingespeist wird, stationär speichern und so Schwankungen des Stromnetzes ausgleichen können.²⁴ Damit wird auch ein Beitrag zur verbesserten Nutzung erneuerbarer Energien geleistet, der die Energiewende unterstützen kann. Eine Batteriezellproduktion in Deutschland führt ferner dazu, dass die Abhängigkeit von im Ausland produzierten Batterien als Energiespeicher und Energiequellen für Elektrofahrzeuge jedenfalls geschmälert werden kann. Im Übrigen entfällt oder verringert sich so ein etwaiger Transportweg, sodass auch die dadurch ansonsten entstehenden Emissionen verringert werden können. Schließlich kann die

²¹ Drs. 20/ 431(neu) 2. Fassung Ziff. 5, Drs 20/1380(neu) Ziff. 5.2.

²² <https://northvolt.com/career/locations/heide/>; <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Batteriefabrik-Northvolt-bekannt-sich-zu-Dithmarschen,northvolt186.html>, jeweils zuletzt aufgerufen am 05. Dezember 2023.

²³ Differenziert zu der Umweltbilanz von Elektroautos im Vergleich zu konventionellen Pkw siehe beispielsweise: Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Batterien für Elektroautos: Faktencheck und Handlungsbedarf, Karlsruhe, Januar 2020, S. 11 ff.

²⁴ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Artikel: „Batterien „made in Germany“ – ein Beitrag zu nachhaltigem Wachstum und klimafreundlicher Mobilität, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/batteriezellfertigung.html>, zuletzt aufgerufen am 05. Dezember 2023.

Subventionierung grundsätzliche Anreize für die Ansiedlung entsprechender Schlüsseltechnologien in Deutschland setzen und den Auf- und Ausbau von Know-How und Infrastruktur zur Herstellung effizienter Speichertechnologien²⁵ fördern.

Unter Verweis auf vorstehende Erwägungen kann das Ansiedlungsvorhaben das Ziel der Energiewende und Erlangung der Energiesouveränität jedenfalls befördern. In seinem Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) hat der Landtag auf diese im Jahr 2022 beschlossenen Maßnahmen Bezug genommen und beschlossen, dass jene im Jahr 2023 mit Notkreditmitteln finanziert werden sollen.

2. Verfassungsmäßigkeit des beschlossenen Umfangs der Notlagenverschuldung

Zu prüfen ist zudem, ob der einschlägige beschlossene Verwendungszweck verfassungsrechtlich zulässig ist oder der zulässige Umfang einer Notlagenverschuldung nach Art. 61 Abs. 3 LV überschritten wurde.

a. Materieller Veranlassungszusammenhang

Als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal fordert Art. 61 Abs. 3 LV einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der konkreten Überschreitung der Kreditobergrenze.²⁶

Die beschlossenen Kreditermächtigungen müssen zum einen – auch der Höhe nach – auf die Notlage als Anlass und den Willen des Gesetzgebers, diese zu bewältigen, rückführbar sein.²⁷ Der Gesetzgeber muss daher mit der Kreditaufnahme **zweckgerichtet** Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanzieren. Zum anderen müssen die kreditfinanzierten Maßnahmen **geeignet** sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern, wobei es nicht auf jede einzelne Maßnahme, sondern die Gesamtheit der Maßnahmen ankommt.²⁸

²⁵ Vgl. Begründung zu Ziff. 5.2. LT-Drs. 20/1380.

²⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 125 ff. So bereits zuvor den überwiegenden Ansichten in der Literatur nach: *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100); *Gröpl*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2525); *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 17 ff. mit weiteren Literaturnachweisen; *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 12 ff.; *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 Satz 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, S. 11 ff.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 127, 129.

²⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 134 mwN.

Einer Prüfung dieser Anforderungen ist die in dem Beschluss festgestellte Notlage als Ausgangspunkt zugrunde zu legen; sie besitzt insoweit Umgrenzungsfunktion.²⁹ Ein Veranlassungszusammenhang scheidet jedenfalls bei allgemeinpolitischen Maßnahmen aus, die allenfalls anlässlich des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen.³⁰ Auf der anderen Seite ist nicht zu fordern, dass die Kreditaufnahme auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage gerichtet ist.³¹ Die genauen Anforderungen an den Veranlassungszusammenhang hängen von der jeweiligen Art der Notsituation und der zu ihrer Bekämpfung sowie zur Anpassung und Nachsorge gebotenen Maßnahmen ab.³²

b. Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum

Dem Gesetzgeber wird für die Feststellung der Art und des Ausmaßes der Notsituation sowie der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und Nachsorge und namentlich der benötigten Höhe der Kreditermächtigungen ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zugesprochen.³³ Dieser dem Gesetzgeber zugesprochene Spielraum verengt sich,

- je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt,
- je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist,
- je entfernter beziehungsweise mittelbarer die Folgen sind.³⁴

c. Hinreichende Darlegung

Der Gesetzgeber muss diesen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze **nachvollziehbar und vertretbar darlegen**.³⁵

Ausdrücklich wird im Einzelnen die Darlegung folgender Gesichtspunkte gefordert:

- die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme die Notlage abzuwehren oder zu überwinden,

²⁹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 130.

³⁰ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 133 mwN.

³¹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 136.

³² BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 135.

³³ Damit korrespondiert eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte, welche sich auf eine Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers zum sachlichen Veranlassungszusammenhang beschränkt, BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 137, 142 mwN.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 138, 199 mwN.

³⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 137 mwN.

- die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint,³⁶
- die Abgrenzung zu der erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeit wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, bei der Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG beziehungsweise Art. 61 Abs. 2 LV³⁷.

Handelt der Gesetzgeber entgegen der bisherigen Finanzplanung, ist hierfür eine Begründung darzulegen.³⁸

Erhöhte Anforderungen an die Darlegungslast bestehen nach dem Bundesverfassungsgericht

- wenn sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum entsprechend den oben dargelegten Grundsätzen verengt;³⁹
- wenn der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch macht. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter sind die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Diagnose) und die weiter gegebenen Geeignetheit der geplanten Maßnahmen darzulegen⁴⁰, insbesondere ob die von dem Gesetzgeber in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen wurden;⁴¹
- hinsichtlich der Höhe der Kreditermächtigungen, wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltslage und dem konstitutiven Beschluss nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind und nunmehr für andere als die ursprünglich avisierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung genutzt werden sollen.⁴²

³⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 150 mwN.

³⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 153. An dieser Stelle ist dem Urteil nicht eindeutig zu entnehmen, ob dieses Darlegungserfordernis nur dann gilt, wenn die außergewöhnliche Notsituation eine wirtschaftliche Krisensituation darstellt.

³⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 150.

³⁹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 199.

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 151.

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 200.

⁴² BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 152.

Die genauen Darlegungsanforderungen richten sich nach den **Umständen des jeweiligen Einzelfalls** und hängen insbesondere von der Art der Krise und der Vielschichtigkeit von Lösungen zur Krisenüberwindung ab.⁴³

d. Anwendung der Maßstäbe auf die Beschlüsse zu Drucksache 20/1654(neu) und 20/1656

Der Gesetzgeber müsste einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten außergewöhnlichen Notsituation und der beschlossenen Notkredite in den Beschlüssen zu Drucksache 20/1654(neu) und Drucksache 20/1656 vertretbar und nachvollziehbar dargelegt haben und sich dabei im Rahmen des ihm eingeräumten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums bewegt haben.

Der Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) bezieht sich zunächst auf die im Jahr 2022 beschlossenen Notlagenkredite und Maßnahmenpakete und führt aus, welche Maßnahmen danach mit Mitteln des Notkredites finanzierbar waren. Sodann wird ausgeführt, dass im Jahr 2023

„nach wie vor unmittelbare und mittelbare Konsequenzen bei der Aufnahme von Geflüchteten und Vertriebenen, in Form von krisenbedingten Mehrkosten und Preissteigerungen, insbesondere im Energiebereich, sowie aus den von Land und Bund beschlossenen Entlastungsmaßnahmen [resultieren]. Den aktuellen Entwicklungen des Jahres 2023 hat der Landtag mit dem veränderten Notkreditbeschluss in Drucksache 20/1380 (neu) Rechnung getragen. Dabei hat der Landtag auch Konkretisierungen bei den Anpassungsmaßnahmen zur Beschleunigung der Energiewende und Erlangung der Energiesouveränität beschlossen und Anpassungsmaßnahmen zum Schutz kritischer Infrastruktur beschlossen.“

Die Darlegungen zur Nutzung der Mittel aus dem Ukraine-Notkredit werden durch den Beschluss zu Drucksache 20/1656 ergänzt. Dort heißt es unter anderem, dass die

„mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg auf die Ukraine verbundene Energiekrise sowie der darauffolgende Energiepreisschock erfordern es, den unabdingbaren Weg zur Energiesouveränität deutlich zu beschleunigen. Der Bau einer Batteriezellfabrik leistet einen Beitrag dazu, den Verkehrssektor zu dekarbonisieren und sich damit unabhängig von fossilen Energieträgern zu machen. Mit der Ansiedlung sind weitere Ausstrahleffekte für den Aufbau von Know-how und Infrastruktur zur Herstellung effizienter

⁴³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 150.

Speichertechnologien verbunden, die europäische Lieferketten sichern und ihrerseits die Energiesouveränität beschleunigt vorantreiben.

Zugleich haben sich die internationalen Rahmenbedingungen für die Ansiedlung derartiger Fertigungskapazitäten parallel zum Eintreten der Energiekrise zu Lasten europäischer Standorte verändert. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Inkrafttreten des Inflation Reduction Act der USA im August 2022. Die EU hat hierauf mit der Ausweitung des bisherigen Beihilfeinstrumentariums und der Schaffung des Temporary Crisis and Transition Framework reagiert. Auf dieser Basis wurde federführend durch die Bundesregierung ein Gesamtfinanzierungskonzept für das Förderpaket entwickelt, welches u.a. eine Beteiligung des Landes in Form einer Kofinanzierung in Höhe von bis zu 137 Mio. Euro vorsieht. Die Finalisierung der Höhe dieses Betrages erfolgte erst im Sommer 2023.“

aa. Erhöhte Darlegungslast wegen eines verengten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums

Neben der stets erforderlichen Darlegung der Absicht der Notlagenabwehr oder -überwindung sowie Prognose der Geeignetheit vorgesehener Maßnahmen ist hier von einer erhöhten Darlegungslast in Bezug auf den sachlichen Veranlassungszusammenhang auszugehen.

Hinsichtlich der Krise des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine ergibt sich dies zum einen daraus, dass es sich zum Teil um mittelbar wirkende Maßnahmen beziehungsweise mittelbare Folgen handelt, denen begegnet werden soll, und sich daher der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum verengt. Die Ziele der Energiewende, Energiesouveränität und Dekarbonisierung der Wirtschaft waren jedenfalls bereits vor Eintritt der Notlage auf der politischen Agenda und werden zudem auch unabhängig vom Krieg gegen die Ukraine nach dessen Beendigung und Überwindung der unmittelbaren Folgen eine zu bewältigende und zu finanzierende Aufgabe darstellen. Die Notwendigkeit der Verfolgung dieser Zwecke ist im Grundsatz nicht kausal auf den Krieg gegen die Ukraine zurückzuführen. Auch die Darlegungen des Gesetzgebers zeigen nur einen mittelbaren Bezug auf, da der Beitrag zur Energiesouveränität von fossilen Energieträgern als breiter gefasstes Ziel und nicht in Bezug auf russische Energiequellen in den Blick genommen wird. Allenfalls mittelbar lässt sich so ein Zusammenhang zwischen der geplanten Mittelverwendung und der außergewöhnlichen Notsituation des Krieges gegen die Ukraine herstellen.

Die Ausführungen im Rahmen des Beschlusses zu Drucksache 20/1656, in denen dargelegt wird, dass sich die internationalen Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Fertigungskapazitäten wie die des Unternehmens Northvolt verändert haben und

zu dem Konzept eines Förderpaketes geführt haben, welches eine Beteiligung des Landes vorsieht, verdeutlichen, dass die Finanzierung des Ansiedlungsvorhabens *auch* einen weiteren Hintergrund hat, der keinen Bezug zur Notsituation des Angriffskrieges gegen die Ukraine aufweist. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar keine Grundsätze dergestalt aufgestellt, dass die Maßnahmen *allein* der Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation dienen müssen. Zu Maßnahmen und Zielen, die bereits vor Eintritt der zugrundeliegenden Notsituation geplant waren, hat sich das Bundesverfassungsgericht ebenfalls nicht ausdrücklich geäußert.⁴⁴ Unzulässig ist die Finanzierung von allgemeinpolitischen Maßnahmen, die allenfalls *anlässlich* der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden und nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen.⁴⁵ Hier dürfte hingegen dargelegt worden sein, dass es sich um eine Maßnahme handelt, die auch auf die Überwindung abzielt. Gleichwohl unterstreichen diese Ausführungen des Gesetzgebers den nur mittelbaren Bezug der Kreditmittelverwendung zur außergewöhnlichen Notsituation.

Der Gesetzgeber hat jedenfalls dargelegt, dass die Mittelverwendung zur Beschleunigung der Energiewende und Erlangung der Energiesouveränität der mit dem Angriffskrieg verbundenen Energiekrise entgegenwirken soll und prognostiziert, dass die Ausstrahleffekte die Energiesouveränität insgesamt vorantreiben. Es scheint vertretbar, vor diesem Hintergrund einen sachlichen Veranlassungszusammenhang anzunehmen. Die Zweckmäßigkeit einer einzelnen Maßnahme entzieht sich im Übrigen einer verfassungsgerichtlichen Prüfung. Ob die Begründung im Streitfall einer Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht vor dem Hintergrund der verschärften Darlegungslasten standhalten würde, lässt sich aber nicht sicher prognostizieren.

bb. Erhöhte Darlegungslast wegen eines wiederholten Notkreditbeschlusses

Zum anderen ergeben sich erhöhte Darlegungsanforderungen auch daraus, dass zum wiederholten Mal innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch gemacht wurde. Zwar wurde in der Vergangenheit keine Notlage aufgrund eines Aufeinandertreffens der in dem Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) aufgeführten Krisen beschlossen, gleichwohl

⁴⁴ Während ein Teil der Literatur die Ansicht vertritt, dass die Beschleunigung politischer Programme, die schon vor Eintritt der Notlage geplant waren und deren Verwirklichung nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beiträgt, verfassungsrechtlich unzulässig sei, lehnen andere eine grundsätzliche Sperrwirkung durch das Bestehen von etwaigen Bedarfen oder Defiziten vor Ausbruch der Krise ab. Die Zulässigkeit ablehnend: *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 18; *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 30; a.A.: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 12; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Notfallkredite für Corona-Maßnahmen, 25. November 2021, S. 32.

⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 133 mwN.

liegen diesem wiederholt festgestellte Krisen (Angriffskrieg gegen die Ukraine, Corona-Pandemie) zugrunde, sodass davon auszugehen ist, dass die Maßstäbe gleichermaßen gelten. Insoweit sind erhöhte Darlegungslasten insbesondere für die zu erfolgende Bewertung der in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen und deren Tragfähigkeit sowie für die vom Gesetzgeber gezogenen Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen anzunehmen.

Der Gesetzgeber hat in seinem Beschluss jedoch im Wesentlichen auf die im Notlagenbeschluss des vorherigen Haushaltsjahres vorgesehenen Maßnahmen und Ausführungen verwiesen. Der Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) enthält keine näheren Ausführungen zu der Wirkung der bereits in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen oder eine Bewertung dieser Maßnahmen. Auch eine detaillierte Prognose der Wirkungen der im Jahr 2023 ergriffenen oder zu ergreifenden Maßnahmen und eine Darstellung, inwiefern durch die erhöhte Kreditaufnahme das Ziel der Abwehr der Notlage erreicht werden kann, lässt sich nicht wiederfinden. Ob die Ausführung vor diesem Hintergrund den erhöhten Anforderungen im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung genügen würden, erscheint jedenfalls zweifelhaft, insbesondere da zwischen den im November 2022 beschlossenen Maßnahmen und den Beschlüssen vom 23. November 2023 bereits ein Jahr vergangen ist, in dem der Gesetzgeber entsprechende Einschätzungen hätte tätigen können. Ein verfassungsrechtliches Risiko besteht daher.

cc. Darlegung der konkreten Höhe der Kreditermächtigungen

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts fragt das Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs inhaltlich danach, ob die Kreditermächtigungen – auch der Höhe nach – gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar sind.⁴⁶ Die Kreditaufnahme muss nicht nur der Verwendung, sondern auch dem Umfang nach geeignet sein.⁴⁷ Es ergibt sich aus der Formulierung des Beschlusses nicht eindeutig, wie die Höhe der beschlossenen Notkreditermächtigungen bestimmt wurde und ob sich diese auf die im Haushalt 2023 beispielsweise bereits als „Ukraine-Mittel“ gekennzeichneten Mittel beschränkt.

Dargestellt wurde lediglich, dass

„die gemäß Haushaltsplan 2023 sowie weiterer Beschlüsse des Landtags und seiner Ausschüsse vorgesehenen finanziellen Mittel aus den bereitgestellten Notkrediten bzw. aus den daraus gebildeten Rücklagen und Sondervermögen für die vorgesehenen Zwecke gem. Beschlüssen des Landtags – Drucksachen 19/2099, 19/2149 (neu), 19/2491, 19/3818(neu) 2.

⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 127.

⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 132.

Fassung, 19/2492, 19/3819(neu), 20/162, 20/431(neu), 20/465, 20/1380(neu)
– erforderlich“

(Hervorhebung durch die Unterzeichnerin)

sind. Der Verweis auf die Beschlüsse des Landtages und seiner Ausschüsse lässt jedenfalls den Schluss zu, dass sich die Höhe nicht allein aus dem Haushaltsplan 2023 ergibt. Fraglich bleibt, ob auf diese Weise die Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit des beschlossenen Notkredites hinreichend geprüft werden kann.

IV. Weitere Tatbestandsvoraussetzungen

1. Verhältnismäßigkeit

Entgegen einigen Stimmen in der Literatur ist die Kreditaufnahme nach Art. 61 Abs. 3 LV laut Bundesverfassungsgericht nicht auf ihre Verhältnismäßigkeit, insbesondere Erforderlichkeit oder Angemessenheit, zu überprüfen.⁴⁸

2. Jährlichkeit und Jährigkeit

Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nach Art. 61 Abs. 3 LV ist an den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit zu messen. Das *Prinzip der Jährlichkeit* der Haushaltsaufstellung bestimmt, dass der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres und für jedes Rechnungsjahr⁴⁹ durch Haushaltsgesetz festzustellen ist. Damit ist auch **die Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln** und nach Ablauf eines Jahres für das Folgejahr neu zu ermitteln.⁵⁰ Das *Prinzip der Jährigkeit* des Haushaltsvollzugs betrifft den Geltungszeitraum der Ermächtigungen in den Haushaltsplänen.⁵¹ Auch Kreditermächtigungen dürfen danach nur zu den im Haushaltsplan bezeichneten Leistungen und Zwecken, soweit und solange sie fort-dauern, und **nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden**⁵²; anschließend verfallen sie ersatzlos.⁵³ Einfachgesetzlich ist dies in § 45 Abs. 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung⁵⁴ geregelt. Eine Ausnahme von diesem

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 144 ff mwN.

⁴⁹ Gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG kann dies für den Bundeshaushalt auch für mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, erfolgen.

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 166.

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 159 mwN.

⁵² § 45 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022, BGBl. I S. 1030.

⁵³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 159 mwN.

⁵⁴ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29. Juni 1992, GVOBl. S. 381, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. März 2023, GVOBl. S. 156.

Grundsatz, wie beispielsweise in § 18 Abs. 2 LHO normiert, ist für Notkreditermächtigungen nicht vorgesehen.⁵⁵ Damit müssen Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch **in diesem Jahr genutzt werden**. Kredite sind daher in diesem Rechnungsjahr aufzunehmen.⁵⁶

Die Beschlüsse zu Drucksache 20/1654(neu) sowie Drucksache 20/1656 sehen eine Verwendung der Notkreditmittel nur für das Haushaltsjahr 2023 vor und entsprechen insoweit den Prinzipien der Jährigkeit und Jährlichkeit. Weitere sich daran anknüpfende Fragen werden im Folgenden betrachtet.

V. Haushaltsrechtliche Umsetzung

Eine verfassungsgemäße Verwendung der Notkreditmittel zur Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens des Unternehmens Northvolt setzt schließlich eine verfassungsgemäße haushaltsrechtliche Umsetzung der zugrundeliegenden Beschlüsse im Haushaltsgesetz voraus. Nach den Beschlüssen zu Drucksache 20/1656 und Drucksache 1654(neu) soll „der erforderliche Betrag“ für eine Zahlung im Jahr 2023 direkt aus der Rücklage des Ukraine-Notkredites entnommen werden. Fraglich ist, ob es sich dabei um ein haushaltsrechtlich zulässiges Vorgehen handelt vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes.

Das Haushaltsgesetz 2023⁵⁷ des Landes Schleswig-Holstein wird in seiner Geltung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zunächst nicht berührt. Auch bei einem Verfassungsverstoß ist das Haushaltsgesetz nicht automatisch nichtig; das Landesverfassungsgericht müsste das Gesetz vielmehr für nichtig erklären. Die im Haushalt 2023 vorgesehenen Einnahmen aus Krediten waren bis zur Beschlussfassung zu Drucksache 20/1654(neu) nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aber jedenfalls verfassungswidrig veranschlagt, da für das Jahr 2023 bis dahin keine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 61 Abs. 3 LV im Einklang mit der Verfassung festgestellt worden war.

Fraglich ist, ob es trotzdem nunmehr im Jahr 2023 nach Beschlussfassung zu Drucksache 20/1654(neu) über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation

⁵⁵ Gemäß Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG sowie Art. 58 Abs. 4 Satz 2 LV kann das Haushaltsgesetz vorschreiben, dass die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes nach Art. 115 GG bzw. Art. 61 LV zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Das Bundesverfassungsgericht hat für Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG jedoch ausdrücklich festgestellt, dass diese Ausnahme sich nicht auf Notkreditermächtigungen bezieht; dies dürfte entsprechend auf Art. 58 Abs.4 Satz 2 LV zu übertragen sein.

⁵⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 167.

⁵⁷ Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 22. März 2023, GVBl. S. 84.

möglich ist, die vorgesehenen Einnahmen aus Krediten in der Rücklage des Ukraine-Notkredites für die Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens zu nutzen. Dies könnte im Ergebnis davon abhängen, ob es sich bei den Mitteln der Rücklage des Ukraine-Notkredites, die nach dem Beschluss zu Drucksache 20/1656 für die Subventionierung verwendet werden sollen, um bereits kassenwirksam aufgenommene (also liquide) Kreditmittel handelt oder nur Kreditermächtigungen überführt worden sind.

Sollte es sich nur um Kreditermächtigungen gehandelt haben, bestehen an der Möglichkeit, diese im Haushaltsvollzug 2023 zu nutzen und Kreditmittel aufzunehmen jedenfalls deshalb Zweifel, weil Kreditermächtigungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nach Ablauf des Rechnungsjahres abweichend von § 18 Abs. 3 BHO (§18 Abs. 2 LHO) verfallen.⁵⁸ Nach der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts ist davon auszugehen, dass die bis zum Ende des Jahres 2022 noch nicht kassenwirksam in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen untergegangen sind und es einer neuen haushaltsrechtlichen Umsetzung des für das Jahr 2023 beschlossenen Notkreditrahmens bedürfte. Ansonsten würde eine Kreditaufnahme im Jahr 2023, beispielsweise zum Zwecke der Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens, gegen § 18 Abs. 1 und 2 LHO verstoßen, da der gesetzliche Ermächtigungsrahmen überschritten wäre.⁵⁹

Sofern die für die Subventionierung vorgesehenen Notkreditmittel in der Rücklage des Ukraine-Notkredites im Haushalt für das Jahr 2023 bereits als liquide Mittel vorliegen, sind diese Mittel jedenfalls noch „vorhanden“ und nicht „erloschen“, da auch die zwischenzeitliche Verfassungswidrigkeit nicht automatisch zur Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes 2023 geführt hat. Die Mittel in der Rücklage dürften jedenfalls nicht mehr für die Überwindung *der im Jahr 2022 beschlossenen Notsituation* verwendet werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Mittel im Ergebnis *für die im Jahr 2023 festgestellte Notsituation* allein auf Grundlage des Beschlusses zu Drucksache 20/1656 genutzt werden können oder gemäß Art. 61 Abs. 3 LV zunächst neue Kreditermächtigungen beschlossen und sodann im Rahmen eines Nachtragshaushaltsgesetzes auch haushaltsrechtlich umgesetzt werden müssen. Denn geht man davon aus, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die mit Notlagenbeschluss aus dem Jahr 2022 geschaffenen Kreditermächtigungen mit Ende des Haushaltsjahres 2022 verfallen sind, ist die Aufnahme von Notkreditmitteln im Jahr 2023 ohne Rechtsgrundlage erfolgt. Mit der Verabschiedung des Haushalts übt der Gesetzgeber sein Budgetrecht und politische Kontrolle aus, indem er eine Handlungsgrundlage für die Verwaltung festlegt. Darüber hinaus ist der Haushalt

⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 173.

⁵⁹ Vgl. *Tappe*, PA 8/22 – Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 3.

insbesondere nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit aufzustellen, wonach auch die Herkunft beziehungsweise Zweckbestimmung der einzelnen Budgetansätze auch betragsmäßig eindeutig zu erkennen sein muss.⁶⁰ Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass es sich angesichts der durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil geschaffenen Rechtslage um eine Sondersituation handle, in der der rückwirkende Beschluss zur Feststellung einer Notlage für das Jahr 2023 genüge und es nicht notwendig sei, ergänzend neue Kreditermächtigungen für bereits aufgenommene Kreditmittel zu schaffen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Mittel in der Rücklage zunächst zur Schuldentilgung eingesetzt werden müssten. Für die Möglichkeit einer „Umwidmung“ zur Nutzung für die Überwindung der im Jahr 2023 beschlossenen Notlage spricht hingegen, dass der Gesetzgeber ansonsten nunmehr einen Kredit zurückzahlen und gleichzeitig einen neuen aufnehmen müsste.⁶¹ Auch spricht in dem konkreten Fall der Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens mit den Mitteln der Rücklage für eine Umwidmung, dass es sich um dieselbe Krise handelt, der begegnet werden soll und nicht um eine inhaltlich gänzlich neue Krise und zudem dieselben Maßnahmen finanziert werden sollen. Gleichwohl ist zu bedenken, dass das Bundesverfassungsgericht an eine verfassungsgemäße Notlagenverschuldung insbesondere hinsichtlich der Jährigkeit und Jährlichkeit sehr strenge Anforderungen gestellt hat, sodass durchaus denkbar ist, dass eine Umwidmung durch einen Parlamentsbeschluss einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten würde.⁶²

VI. Zeitpunkt des Notlagenbeschlusses

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, ob es überhaupt zulässig ist, rückwirkend eine außergewöhnliche Notsituation festzustellen und Kreditermächtigungen zu erteilen, die im Haushalt bereits zuvor veranschlagt worden sind und der Haushalt im Übrigen bereits weitgehend vollzogen wurde. Zu der Möglichkeit eines entsprechenden rückwirkenden Notlagenbeschlusses äußerte sich das Bundesverfassungsgericht nicht, weist aber auf die Funktionen des Notlagenbeschlusses hin, die an dieser Stelle betroffen sein dürften⁶³: Zum einen handelt es sich bei der Definition der

⁶⁰ Vgl. *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, München 2014, S. 117.

⁶¹ Vgl. *Wensmann/Meickmann*, Rücklagenbildung im Haushaltsverfassungsrecht, *VerwArch* 2023, S. 369 (383 f.).

⁶² Ob es für die übrigen in dem Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) vorgesehenen Maßnahmen eines Nachtragshaushaltes bedürfte oder ob der Haushalt 2023 die erforderlichen Haushaltsansätze bereits enthält und diese verfassungsgemäßer Weise eingesetzt werden können, wurde an dieser Stelle nicht geprüft.

⁶³ So Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500) zu dem von der Koalition für das Haushaltsjahr 2023 geplanten Antrag auf Beschlussfassung des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501) sowie zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 6 f.

Notlage um eine Klarstellung der „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ für die Öffentlichkeit und eine transparente Verdeutlichung der Krise, zu dessen Bewältigung von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht wird. Der Beschluss hat damit eine Umgrenzungsfunktion, die der demokratischen Öffentlichkeit eine Kontrolle ermöglicht.⁶⁴ Zudem führt der Beschluss, wie bereits ausgeführt, dem Haushaltsgesetzgeber den Ausnahmecharakter der Überschreitung der Kreditobergrenzen vor Augen und veranlasst ihn damit, sowohl die Feststellung der Notlage als auch die Überschreitung der Kreditobergrenzen im Blick zu behalten und mit besonderer Sorgfalt zu prüfen; der Beschluss hat damit auch „Warnfunktion“.⁶⁵ Dem kann entgegengehalten werden, dass der Gesetzgeber aufgrund der ungeklärten Rechtslage nicht von der Notwendigkeit eines erneuten Beschlusses ausging und es als ausreichend ansah, die Notlage im Jahr 2022 zu definieren und zu prüfen und in Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils nunmehr die Herstellung einer verfassungsgemäßen Rechtslage angestrebt wird. Ob angesichts der Sondersituation des kürzlich ergangenen Urteils (ausnahmsweise) von einer Zulässigkeit des Vorgehens ausgegangen werden kann, lässt sich nicht sicher prognostizieren; ein verfassungsrechtliches Risiko verbleibt damit.

VII. Ergebnis

Da nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023 ausdrücklich kein unmittelbarer Bezug zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und den mit Notkreditmitteln finanzierten Maßnahmen beziehungsweise den zu überwindenden Folgen bestehen muss, ist eine Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens des Unternehmens Northvolt mit den Mittel des Ukraine-Notkredites unter diesem Gesichtspunkt im Einklang mit der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein grundsätzlich möglich. Auf der anderen Seite ergeben sich aus dem Urteil erhöhte Darlegungsanforderungen für das Vorliegen eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs, denen der Beschluss, auf den die Subventionierung gestützt wird, genügen muss. Ob das Landesverfassungsgericht zu dem Ergebnis kommen würde, dass die Beschlüsse zu Drucksache 20/1654(neu) und Drucksache 20/1656 den erforderlichen Begründungsgrad aufweisen, kann nicht sicher prognostiziert werden. Aus hiesiger Sicht dürfte eine detailliertere Darstellung der Bewertung der in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen sowie der Prognose der Geeignetheit der geplanten Maßnahmen sinnvoll sein. Ein verfassungsrechtliches Risiko verbleibt zudem, da sich aus dem Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu) nicht eindeutig ergibt, in welcher Höhe Kreditermächtigungen für das Jahr 2023 geschaffen werden.

⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 130.

⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 131 mwN.

Auch gibt es Argumente dahingehend, dass ein Nachtragshaushalt zur Schaffung der erforderlichen Kreditermächtigungen notwendig sein könnte.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Oliwia Urbanski