

Rudolf Hickel. Professor für Finanzwissenschaft

Die Klage der CDU zum Nachtragshaushalt 2023 unter dem Einfluss des Urteils vom Bundesverfassungsgericht sowie die finanzpolitische Kurskorrektur des Bremer Senats

Zusammengefasste Schlussfolgerungen:

1. Die CDU des Landes Bremen zieht ihre Klage zum Nachtragshaushalt 2023 des Landes Bremen zurück!

Begründung: Der Bremer Senat hat grundsätzlich beschlossen, für noch anstehende Ausgaben aus dem Klimafonds einen darauf konzentrierten Nachtragshaushalt mit der Nutzung der Kreditfinanzierung für Ausgaben in 2023 vorzulegen. Damit wird für dieses Jahr das durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochene Verbot von Kreditermächtigungen bis 2027 („überjährige Übertragung“) eingehalten.

2. Die CDU gibt Auskunft, ob sie weiterhin die im Bürgerschaftswahlkampf propagierte „Klimaanleihe“ verfolgt und wenn ja, wie dieses Instrument gestaltet werden soll.

3. Alternative bei Aufrechterhaltung der Klage: Entscheidung durch den Staatsgerichtshof: Wenn die CDU des Landes Bremen die Verfassungsklage nicht zurückzieht, stellt sich dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen die Aufgabe, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts offene gebliebene Frage zu beantworten: Lässt sich mit dem langanhaltenden Klimanotstand eine „außerordentliche Notlage“ nach Art. 109 und Art. 115 GG sowie der Übernahme der grundgesetzlichen Vorgaben in Art. 131a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen begründen.

Zur Einordnung der Verfassungsklage der CDU im Land Bremen werden die Schwerpunkte berücksichtigt:

Erstens geht es um eine zusammenfassende, empirisch belegte Kritik an dem grundsätzlichen Verbot der Kreditaufnahme zur Finanzierung unverzichtbarer öffentlicher Investitionen vor allem zugunsten nachfolgender Generationen.

Zweitens wird auf dem Hintergrund der allgemeinen Bewertung der Schuldenbremse sowie dem jüngsten Urteil durch das Bundesverfassungsgericht die **Klage der CDU des Landes Bremen** gegen den Nachtragshaushalt mit dem per Kredite finanzierten „Klimafonds“ über 2,5 Mrd. € bewertet.

Drittens werden Hinweise für den Fall gegeben, dass der **Staatsgerichtshof** über die Frage entscheiden muss, ob die Klimanotlage die mehrjährige Kreditverpflichtung bis 2027 für den Klimafonds bis 2027 rechtfertigt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts führt vorrangig zum Einsturz der ohnehin unzureichenden Finanzierung des auch sozial begleiteten ökologischen Umbaus durch den Bund. Die Übernahme der aus der Kreditfinanzierung für die Maßnahmen infolge der Coronakrise nicht verwendeten 60 Mrd. € in den „Klima- und Transformationsfonds (KFT)“ hat das Bundesverfassungsgericht logischerweise für verfassungswidrig erklärt. Die Ursache ist die viel zu enge Schuldenbremse, so wie sie im Grundgesetz verankert ist. Und das ist die Basis der Urteilsfindung. Wie es jetzt weitergeht, ist strittig. Eine hektische Suche nach alternativen Finanzierungen, aber auch Kürzungen bis hin zu Streichungen dominiert. Kurzfristig reagiert der Bund mit einer Haushaltssperre. Ökologische Umbauprojekte, auf die sich die Unternehmenswirtschaft planerisch eingestellt hat, sind bedroht. Aber auch viele von der die CDU regierten Bundesländer sind mit ihren Sonderfonds mit mehrjährigen Kreditermächtigungen von diesem Urteil betroffen. Die Fonds, mit denen nach dem Kriterium „außergewöhnliche Notsituation“ (Art. 115 GG) die Schuldenbremse finanzpolitisch handlungsfähig gemacht worden ist, stehen nach dem Urteil zum Bundesnachtragshaushalt auch in den Bundesländern zur Disposition.

Was bedeutet das Urteil für Bremen?

Zu den Auswirkungen des Urteils auf die Länder hier das Beispiel Bremen: Das Land Bremen hatte auf der Basis der Arbeit einer erfolgreichen Klimaenquete-kommission einen „Klimafonds“ beschlossen: Finanziert werden sollte mit Krediten für den Klimafonds 2,5 Milliarden Euro, die über die Laufzeit bis 2027 genutzt und ab 2028 über 30 Jahre getilgt werden. Mit diesem „Klimafonds“ wurde vom Verschuldungsverbot nach der Landesverfassung abgewichen. Durch die Kreditermächtigung bis 2027 gilt nicht das Budgetprinzip der Aufnahme von Krediten beschränkt auf ein Haushaltsjahr. Wie wurde die Abweichung vom Verschuldungsverbot begründet? Die Klimakrise stellt eine anhaltende „außergewöhnliche Notsituation“ nach Art. 115 dar, die eine Abweichung vom Verbot der Neukreditaufnahme rechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil nicht geklärt, ob der Klimanotstand die Abweichung von der Grundregel der Schuldenbremse rechtfertigt.

Der Bremer Senats hat schnell auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Verschiebung von 60 Mrd. € in den „Klima- und Transformationsfonds“ beim Bund reagiert: Die Kreditermächtigungen bis 2027 werden wegen des verfassungsrechtlichen Verbots der „überjährigen Übertragungen“ zurückgenommen. An die Stelle tritt ein Nachtragshaushalt ausschließlich für das Jahr 2023. Damit werden lediglich die noch nicht verausgabten Kreditmittel für den Klimafonds in diesem Jahr geplant. Diese Auflösung einer mittelfristigen Planung von Klimaprojekten wird zu überprüfen sein. Schließlich lässt sich die gigantische Aufgabe Kampf gegen die Klimakrise auch im Sinne der Planbarkeit der Wirtschaft nicht im Rhythmus der kameralistischen Einjahresplanung realisieren. Schließlich hält sich die Dauer der Energiekrise nicht an das Haushaltsjahr, wenn etwa ab Ende des Jahres Preisbremsen eingestellt werden.

Grundsätzlich hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf den Klimafonds im Nachtragshaushalt 2023 unmittelbaren Einfluss. Zur Frage nach der Verfassungskonformität liefert das oberste Verfassungsgericht Vorgaben. Bei seiner Urteilsfindung über die Klage der Landes-CDU wird sich der Staatsgerichtshof in Bremen am Urteil aus Karlsruhe ausrichten. Dabei ist es jedoch wichtig, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die Umbuchung der 60 Mrd. €-Kredite nicht mit der Zulässigkeit der „außerordentlichen Notlage“ im Falle der Klimakrise, die Bremen für seinen Klimafonds reklamiert, beschäftigt hat.

Über diese grundsätzliche Kurskorrektur der Bremer Haushaltspolitik durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil hinaus gibt es indirekte Folgen durch zu erwartende bedrohte Bundesmittel für die ökologische Transformation. Dazu das Beispiel: Für den Stahlstandort Arcelor Mittal in Bremen gilt die Erwartung, dass der Bund ca. 1 Mrd. € für den Umbau von der fossilen Hochofentechnik zum wasserstoffbasierten Green Steel zur Verfügung stellt. Bisher lag allerdings ein verbindlicher Bescheid auf der Basis der wettbewerbsrechtlichen Genehmigung der EU noch nicht vor. Gut ist, dass mittlerweile die Bundesregierung dennoch die Finanzierung zugesichert hat. Allerdings verbleiben Risiken. Wenn diese Umbaufinanzierung nicht in ausreichendem Umfang verfügbar gemacht werden sollte, dann wäre die CO₂-Reduktion bei der Stahlproduktion auf ein Minimum in Zukunft nicht im Land Bremen realisierbar.

Durch das Verbot der Finanzierung von 60 Mrd. € per Kredite für den „Klima- und Transformationsfonds“ sowie den „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ mit 200 Mrd. € sind in Bremen weitere Projekte des durch den Bund mitfinanzierten ökologischen Umbau betroffen. Hierzu zählen die Investitionen in die Produktion von Wasserstoff und dessen Verteilung. Zusagen des Bundes für den Mittelzufluss liegen für alle vier Projekte vor: "Dribe2", "Clean Hydrogen Coastline", "Hyperlink" und "Woplin“.

Auch sind derzeit Förderprogramme für das ökologische Bauen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau gesperrt worden. Am Ende sind nahezu alle Bürgerinnen und Bürger durch Sparmaßnahmen – etwa die Einstellung der Strom- und Gaspreisbremse ab dem kommenden Jahr – betroffen.

Die Kreditfinanzierung des Klimafonds im Land Bremen: systematisch besser begründet

In Erinnerung zu rufen ist: Das Land Bremen hat das Aussetzen der Schuldenbremse mit dem Klimafonds systematisch besser als der Bund seinen 60 Mrd. €-Transfer begründet. Als der Bund 2021 den Nachtragshaushalt beschlossen hatte, wurde die konjunkturelle Schwäche infolge der Coronakrise und die dagegen gerichteten öffentlichen Investitionen betont. An dieser Argumentation hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht erhebliche Zweifel. Das Land Bremen hat dagegen die längerfristige, „außergewöhnliche Notsituation“ **Klimanotstand** zur Begründung der Kreditaufnahme betont. Unterlassene klimapolitische Aktivitäten würden einen bereits heute nicht mehr beherrschbaren Schaden anrichten. Mit dieser Begründung kann sich das Land Bremen auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 berufen. Dort wird die Staatsaufgabe „Bekämpfung der Klimakrise“ mit dem der Generationengerechtigkeit begründet. Für das Klimaschutzgesetz gilt, es „darf nicht einer Generation zugestanden werden, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde“ (aus: „Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021“).

Klare Aussage: Generationengerechtigkeit hat Verfassungsrang. Wenn Bremen also nicht in den Klimaschutz investierte und künftige Generationen durch Klimabelastungen - wie Hitze, Dürre, Wassermangel - in ihren Freiheitsrechten eingeschränkt würden, dann stünde das im Widerspruch zum Verfassungsauftrag. Für diese intergenerative Aufgabe, von der die künftigen Generationen profitieren, ist die Aufnahme öffentlicher Kredite als intertemporal wirkendes Finanzierungsinstrument gut begründbar. Die Zinsen sowie die Tilgung werden

in den späteren Jahren aus der dann ökologisch fundierten Wirtschaft finanziert. Dafür profitieren die künftigen Generationen von den heute auf den Weg gebrachten besseren Lebens- und Produktionsverhältnissen. Würde heute nicht gehandelt, so vererbten wir der nachfolgenden Welt nicht mehr beherrschbare Umweltschäden.

CDU im Land Bremen zum „Klimafonds“ per Nachtragshaushalt

Die CDU klagt gegen die Finanzierung des Klimafonds vor dem Staatsgerichtshof. Wird die Klage gegen den Nachtragshaushalt nicht zurückgezogen, muss der Staatsgerichtshof entscheiden.

(Ausführlich zur Bewertung der CDU-Vorschläge: *Rudolf Hickel*, Kritische Hinweise zur CDU-Verfassungsklage gegen den kreditfinanzierten Nachtragshaushalt 2023 sowie eine finanzmarktbezogene Kritik der vorgeschlagenen „Klimaanleihe“ (Green Bonds), Oktober 2023; in: <http://rhickel.iaw.uni-bremen.de/ccm/navigation/index.de>.)

Auch nach dem Urteil aus Karlsruhe über die Verfassungskonformität der ausgesetzten Schuldenbremse bleibt es bei der Kritik: Mit ihrem Vorwurf einer „Klimapolitik auf Pump“ entzieht sich die CDU der eigenen Verantwortung auch für künftige Generationen. Wie gesagt, es geht um die Rückgewinnung einer lebenswerten Welt, für die wir heute Verantwortung tragen. Immerhin ist das schlechte Gewissen der CDU bei ihrer eigenen Klage gegen den „Klimafonds“ vor dem Staatsgerichtshof in Bremen nicht zu übersehen. Die Aufnahme von Krediten durch den politisch kontrollierten Staat auf den Finanzmärkten wird zwar mit gefährlich populistischen, ökonomisch untauglichen Hinweisen abgelehnt. Denn die Schuldenaufnahme für Klimaprojekte wird grundsätzlich anerkannt. Die CDU schlägt eine **Klimaanleihe** mit einem Volumen von 1,5 Mrd. € vor. Dies war eine der Hauptforderungen im jüngsten Bürgerschaftswahlkampf. Statt der Aufnahme von Krediten durch das Finanzressort wird die Klimaanleihe vermittelt über die „Bremer Aufbau Bank (BAB)“ direkt den Bürgerinnen und Bürgern im Land Bremen angeboten. Es lässt sich zeigen, dass diese am Staat vorbei platzierte Anleihe teuer ausfällt und riskant ist. Am Ende liegt die Haftung über die „BAB“, die dem Land Bremen gehört, bei Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern („lender of last resort“). Mit dem sehr guten Finanzmarkt-Ranking des Landes Bremens ist der Zufluss der Mittel aus den Krediten im Unterschied zur Klimaanleihe problemlos. Also, die Existenz Bremens als künftig nachhaltiger Lebens- und Produktionsstandort wird maßgeblich durch den Klimafonds geprägt. Dieser ist erst einmal gescheitert. Das Grundprinzip Verantwortung für künftige Generationen nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil bleibt dennoch richtig. Wenn heute der ökologische Umbau vorangeht, wird für die nachfolgenden Generationen eine nachhaltige Wirtschaft vererbt, aus der

die jährliche Zinszahlung und Tilgung finanzierbar sind. Künftige Generationen werden uns diese heutige Verantwortungsethik danken.

***Zur Urteilsfindung des Staatsgerichtshofs der
Freien Hansestadt Bremen über den „Klimafonds“- Nachtragshaushalt 2023***

Wenn die CDU des Landes Bremen ihre Verfassungsklage nicht zurückziehen sollte, dann wird der Staatsgerichtshof entscheiden müssen. Die Urteilsfindung vollzieht sich angesichts der komplexen Herausforderung durch sich wechselseitig verstärkende Mehrfachkrisen finanzpolitisch in einem schwierigen Umfeld.

Die folgenden Rahmenbedingungen aus der Debatte um die Schuldenbremse liegen nahe:

- Das Gericht wird sicherlich den wissenschaftlichen Streit über die Schuldenbremse aufarbeiten. Dabei zeigt sich, dass viele ursprüngliche Befürworter mit der wachsenden Erkenntnis, dass der Staat in seiner Gesamtverantwortung auch das Instrumentarium der Kreditaufnahme nutzen muss, heute eine Reform der Schuldenbremse fordern. Die rein fiskalisch gedachte Schuldenbremse behindert wegen des Zwangs zur Jahresplanung den Staat, eine mittelfristig angelegte Projektplanung zu implementieren. Dazu dient ein für mehrere Jahre angelegter Klimafonds mit entsprechenden Kreditermächtigungen. Dagegen bleibt es bei dem immer schon geltenden Verbot der Finanzierung von Konsumausgaben per Kreditaufnahme. Die Kreditfinanzierung ist nur für öffentliche Investitionen, die bezüglich ihres Nutzens seriös zu begründen sind, zur Wahrnehmung der Generationengerechtigkeit zulässig.

- Im Unterschied zum Bund begründet das Land Bremen die Kreditaufnahme für den „Klimafonds“ mit der längerfristigen „außerordentlichen Notlage“ durch die Klimakrise. Der Bund hat dagegen ziemlich nebulös nur auf die auslaufenden wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise, die nicht weiter spezifizierte öffentliche Investitionen erfordern, abgestellt. Heute muss der Staat die Leitfunktion für den ökologischen Umbau übernehmen. Dieses Investment in die Zukunft rechtfertigt die Kreditfinanzierung der allerdings streng zu kontrollierenden Mittelfrist-Investitionsprojekte. Die Projekte verlangen jedoch eine mehrjährige Realisierungsphase, auf die die Kreditfinanzierung konzentriert werden muss. Finanzpolitik gegen die Klimakrise lässt sich nicht nach dem kameralistischen Prinzip von Einjahreshaushalten realisieren.

- Da das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung die zentrale Begründung der Abweichung vom Verbot der mehrjährigen Projektfinanzierung mit Krediten des Landes Bremen nicht beurteilt hat, muss jetzt der Staatsgerichtshof die entscheidende Frage beantworten: Ist der Klimanotstand mit der im Grundgesetz genannten „außerordentliche Notlage“ verfassungsrechtlich kompatibel? Dabei spielen auch die auf Systemgrenzen stoßende Finanzierung der Klimaprojekte durch Steuererhöhungen und / oder Ausgabenkürzungen eine Rolle.

- Anzuerkennen ist, dass die Ziele des Bremer Klimafonds mit dem Urteil vom 24. März 2021 des Bundesverfassungsgerichts übereinstimmen. Die Generationengerechtigkeit im Sinne der Vererbung einer nachhaltigen Zukunft hat Verfassungsrang. Das Ausmaß der künftigen Freiheitsrechte hängt von der Bewältigung der Klimakrise ab. Wenn die heutige Generation eine „mildere Reduktionslast“ beim CO₂-Verbrauch zu Lasten der nachfolgenden Generation trägt, dann sind die dadurch erzeugten „Freiheitseinbußen“ durch Klimaschäden für nachfolgende Generationen verfassungswidrig.

Über das Urteil zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der aus der Klimanot heraus begründeten Kreditaufnahme hinaus: Zurück zur „goldenen Regel“

Die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse muss grundsätzlich reformiert werden - noch klarer: Das Kreditverbot gilt ausschließlich für Investitionsausgaben. Öffentliche Investitionen mit ihren positiven Wirkungen auf die Zukunft werden künftig durch Kredite finanziert. Das Kreditverbot gilt nur für Konsumausgaben. Zurückgekehrt wird zum vorherigen Artikel 115 GG mit der „goldenen Regel“. Öffentliche Investitionen, die künftig nachhaltigen Wohlstand sichern, werden per Kreditaufnahme auf den Finanzmärkten finanziert. Dazu gehört aber auch die genaue Kontrolle der gesellschaftlichen Rentabilität dieser Investitionsprojekte. Damit lässt sich eine seriöse Politik gegen die Klimakrise mit der Verantwortung für künftige Generationen realisieren: Von den gesamtwirtschaftlichen Transformationsinvestitionen („investment approach“) profitieren künftige Generationen, die in die Refinanzierung der Kredite im Sinne intertemporaler Beteiligung einbezogen werden. Damit könnte den teils krampfhaften Versuchen bis hin zu Trickereien, der Schuldenbremse über Sonderfonds für ökologische Investitionen zu entkommen, beendet werden. Zur Bewältigung der heutigen Herausforderungen auch infolge der Mehrfachkrisen ist ein angemessenes funktionsfähiges Finanzsystem des Staates unverzichtbar.