

Politik an der Kette – europäische Fiskalregeln und deutsche Schuldenbremse blockieren sozial-ökologische Transformation

von Regina Viotto



☞ Dr. Regina Viotto ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld. Sie arbeitet dort im Projekt der Hans-Böckler-Stiftung zum Thema „Der europarechtliche Rahmen sozial-ökologischer Transformation“.

Foto: © privat

European Green (New) Deal erfordert Investitionen

Die Transformation der Wirtschaft im Sinne ihrer Dekarbonisierung ist derzeit die größte Herausforderung für die EU. Im Jahr 2019 beschloss die EU-Kommission den sogenannten „European Green Deal“ – mittels dieses Programms soll die EU bis zum Jahr 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden. Hierzu hat sie ein europäisches Klimaschutzgesetz erlassen, das als Zwischenziel vorgibt, bis zum Jahr 2030 bereits 55 Prozent der CO₂-Emissionen gegenüber 1990 einzusparen. Das als „Fit-for-55“ bekannte Gesetzespaket ist umfangreich und leitet eine substantielle ökologische Transformation ein.

So wird beispielsweise der Ausbau der erneuerbaren Energien gefördert; das Ziel für das Jahr 2030 wurde von 32 Prozent auf 45 Prozent angehoben und die Beschleunigung für entsprechende Genehmigungsverfahren beschlossen. Weiterhin wird der Emissionshandel um zusätzliche Sektoren wie Schiffsverkehr und Gebäude erheblich erweitert. Die Konsequenz ist, dass zukünftig ca. 85 Prozent aller europäischen Emissionen an Zertifikate gebunden sind, deren Anzahl gemäß der Klimaziele immer weiter absinkt. Ein Teil der

Einnahmen soll in den Klimasozialfonds fließen, der mit einem Volumen von rund 80 Milliarden Euro in den Jahren 2026 bis 2032 u. a. Kleinunternehmen und Menschen mit niedrigem Einkommen unterstützen soll.

Die Kommission hat im Mai dieses Jahres zudem ein Grenzausgleichssystem auf den Weg gebracht, das schrittweise Abgaben auf Importe vorsieht, für die noch kein CO₂-Preis bezahlt wurde, damit inländische Produkte gegenüber Importen wettbewerbsfähig bleiben. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, dass die Bemühungen der EU um Emissionsreduzierung nicht durch Importe aus dem Nicht-EU-Ausland, auf die keine CO₂-Abgabe gezahlt werden muss, obsolet werden. Eine Aushöhlung der Klimaziele durch Verlagerung von Emissionen wird dadurch verhindert. Das „Fit-for-55-Paket“ regelt auch die Renaturierung von Ökosystemen wie Meeren, Flüssen, Wäldern und landwirtschaftlichen Flächen, normiert in der EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur¹, die zunächst von den Konservativen im EU-Parlament blockiert, inzwischen aber verabschiedet wurde. Mit diesem Rechtsakt werden erstmals rechtsverbindliche Ziele für die Wiederherstellung stark gefährdeter Ökosysteme und bedrohter Arten aufgestellt. Die Liste ließe sich noch erweitern. So sind ebenfalls die Gebiete der umweltfreundlichen Mobilität und „sauberen“ Kraftstoffe erfasst, die der Kreislaufwirtschaft und der Nutzung von Wasserstoff-Technologie.

Trotz seiner ökologischen Ambitionen reicht der „Green Deal“ in seiner bisherigen Form nicht aus. Die Transformation der Wirtschaft hat immense soziale Folgekosten in

1 Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur vom 22.6.2022, COM (2022) 304 final; online unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0304> [letzter Abruf: 8.12.2023].

Form von höheren Preisen für Mobilität, Energie etc., die ein großer Teil der Bevölkerung kaum oder nicht tragen kann. Zwar hat die EU einen „sozial gerechten Übergang“ verlautbart und will „Ungleichheit und Energiearmut durch klimapolitische Maßnahmen“² bekämpfen. Neben dem bereits erwähnten Klimasozialfonds gibt es zu diesem Zweck noch den „Just Transition Fund“, der Regionen förderfähig macht, bei denen klimapolitisch bedingte Strukturformen anstehen. Dieser Fonds hat ein Volumen von knapp 20 Milliarden Euro für die Jahre 2021 bis 2027. Beide Instrumente laufen über lange Zeiträume und haben geringe Volumina. Soziale Härten werden damit etwas abgefedert, aber die propagierte Bekämpfung von Ungleichheit ist das nicht.

Abgesehen von der sozialen Schieflage des „Green Deal“ ist sein finanzielles Volumen auch zu klein, um wirksame Klima- und Industriepolitik zu betreiben. Die gesamten EU-Ausgaben für die Jahre 2021 bis 2027 betragen ca. 1,82 Billionen Euro; enthalten ist der EU-Haushalt in Höhe von 1.074 Milliarden Euro (sogenannter mehrjähriger Finanzrahmen) und der Aufbaufonds „Next Generation EU“ in Höhe von 750 Milliarden Euro³, für den die EU sich erstmals in ihrer Geschichte verschuldet hat. 30 Prozent von dieser Summe, also ca. 547 Milliarden Euro, sind für den „Green Deal“ eingeplant – das sind jährlich 78 Milliarden Euro. Die Summe ist – bezogen auf die gesamte EU – viel zu gering. Die Euro-Memorandum-Gruppe hält EU-weit Investitionen in Höhe von 2 Prozent des EU-BIPs für erforderlich.⁴ Das wären umgerechnet pro Jahr 290 Milliarden Euro; es klafft somit jedes Jahr eine Lücke von 212 Milliarden Euro.

Vorbild für die EU-Politik müsste der amerikanische „New Deal“ von Franklin Delano

Roosevelt in den 30er-Jahren des 20. Jahrhunderts sein; der Begriff „New Deal“ war schließlich die historische Vorlage für den europäischen „Green Deal“ der Kommission. Roosevelt überwand die Weltwirtschaftskrise in den USA, indem er in Rekordhöhe in die Infrastruktur des Landes und in Soziales (öffentliche Beschäftigungsprogramme, Einführung von Sozialsystemen und Mindestlöhnen etc.) investierte. Insgesamt wurden über sieben Jahre jährlich 6 Prozent des BIPs von 1929 ausgegeben⁵, was die Wirtschaft ankurbelte und Arbeitslosigkeit und Armut drastisch sinken ließ. Natürlich war die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre eine andere Situation; dennoch gibt es auch Parallelen zur heutigen Klimakrise.

Innerhalb eines kurzen Zeitfensters muss die Wirtschaft gänzlich umgestellt werden, um CO₂-Neutralität zu erreichen. Dies betrifft nahezu alle Branchen. Die Autoindustrie wird auf E-Mobilität umgestellt, fossile Energien werden durch regenerative ersetzt, neue Technologien wie beispielsweise Wasserstoff werden erforscht und implementiert, die Kreislaufwirtschaft muss in vielen Branchen Schritt für Schritt eingeführt werden etc. etc. Um gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen, muss diese gewaltige Transformation sozial gestaltet werden. Die Umstellung und der notwendige soziale Ausgleich sind gewaltige Herausforderungen, die nur mit eben solchen Investitionen gelingen können.

Europäische Fiskalregeln: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022

Die politische Debatte um Investitionen ist in Deutschland zurzeit fokussiert auf die im Grundgesetz festgeschriebene Schuldenbremse, die das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 15. November diesen Jahres sehr weitreichend ausgelegt hat. Hierauf wird noch zurück zu kommen sein – in den Blick genommen werden müssen allerdings auch die europäischen Fiskalregeln, denn die EU

2 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 14.7.2021, COM (2021) 6550 final, Abschnitt 2.1, online unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> [letzter Abruf: 8.12.2023].

3 Weitere Informationen zum Aufbaufonds NGEU online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-recovery-plan/> [letzter Abruf: 8.12.2023].

4 EuroMemo Group, EuroMemorandum 2023: „Europe in Polycrisis: Strategies for Survival, Climate and Energy Justice“, S. 7, 29; online unter: www.euromemorandum.eu

5 Schumacher, Juliane, Green New Deals, RLS 2021, S. 17 [letzter Abruf: 8.12.2023].

ist ein noch größerer Akteur, was das Projekt der klimaneutralen Ökonomie angeht. Neben den Maastricht-Kriterien (jährliche Neuverschuldung höchstens 3 Prozent des BIP, Gesamtschuldenstand nicht höher als 60 Prozent des BIP), die für die EU-Mitgliedstaaten gelten⁶, existiert der die EU selbst betreffende Art. 311 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). In dessen Absatz 2 heißt es: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“ Dies wurde bisher ganz überwiegend so verstanden, dass die Norm eine Kreditaufnahme seitens der Union untersagt.⁷ Diese Auslegung steht im Einklang mit der wirtschaftsliberalen Ausrichtung der EU-Verträge.

Nichtsdestotrotz hat die EU aufgrund der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise den Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ (NGEU) geschaffen und in dem Zusammenhang erstmalig und bisher einmalig 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) an den Kapitalmärkten als Kredit aufgenommen. Die Kreditaufnahme durch die Union gleicht einer kleinen Revolution. Die Verträge wurden gleichsam durch die Wirklichkeit ausgehebelt – die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie waren so groß, dass die Union nicht umhinkam, ein Hilfspaket für die Mitgliedstaaten zu schnüren und sich zu diesem Zweck auch zu verschulden. Konkret wurde die Kommission zur Aufnahme von Krediten ermächtigt durch den Eigenmittelbeschluss des Rates der EU vom Dezember 2020. Die Mitgliedstaaten mussten ihm zustimmen, was der Deutsche Bundestag im März 2021 tat, indem er den Entwurf des sogenannten „Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes“ annahm.

Gegen die Zustimmung in Form dieses Gesetzes wurden vor dem Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden eingelegt, und vor einem Jahr, im Dezember 2022, erging das Urteil, dass Deutschland dem Eigenmittelbeschluss des Rates zustimmen durfte und die Verfassungsbeschwerden unbegründet seien.⁸ Auch wenn diesem Urteil ein anderer Sachverhalt zugrunde liegt als der aktuellen Entscheidung zur Schuldenbremse und es hier um europäische und nicht um deutsche Fiskalregeln ging, so sind die Ergebnisse doch faktisch inkonsistent. Beide Urteile wurden vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts gefällt; allerdings erging die Entscheidung zum europäischen Corona-Wiederaufbaufonds nicht einstimmig, sondern enthielt ein Sondervotum von Richter Peter Müller, früherer CDU-Ministerpräsident (Saarland), der anscheinend ebenfalls eine treibende Kraft im Verfahren um die Einhaltung der Schuldenbremse war. An dieser Stelle konnte er sich nicht durchsetzen. Inhaltlich besagt das Urteil, dass die EU ihre Kompetenzen mit der Kreditaufnahme „nicht offensichtlich“ verletzt habe.

Was den Prüfmaßstab angeht, so hatten die Richter bereits im „Honeywell-Beschluss“⁹ von 2010 entschieden, Kompetenzüberschreitungen der EU als nationales Verfassungsgericht nur zu rügen, wenn sie „strukturell bedeutsam“ und „offensichtlich“ seien. Nach diesem Maßstab akzeptierte das Gericht im Ergebnis die Einstufung der Kreditaufnahme als „sonstige Einnahmen“ im Sinne des Art. 311 Absatz 2 AEUV ausnahmsweise unter bestimmten Bedingungen wie der Erreichung eines EU-vertraglichen Zwecks, zeitlicher Befristung und Beschränkung in der Höhe. Die Höhe der Kreditermächtigung dürfe nicht höher sein als der Umfang des regulären Haushalts der Union. Als in den Verträgen explizit aufgeführter Zweck wird hier die Befugnis der Union gemäß Art. 122 AEUV, Mitgliedstaaten in Not-situationen finanziell beizustehen, gesehen. Im Eigenmittelbeschluss der EU ist vermerkt, dass die Mittel nur für die „Bewältigung der Folgen

6 Seit 2020 sind sie wegen Corona-Pandemie und Ukrainekrieg ausgesetzt, aber ab 2024 sollen sie in Form des Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder gelten.

7 So u. a. Herdegen, Matthias, *Europarecht*, 22. Auflage 2020, § 11 Rn. 2,11; Magiera, Siegfried., in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 311, Rn. 23, 44 ff.; Hobe, Stephan/Fremuth, Michael Lysander, *Europarecht*, 10. Aufl. 2020, S. 108 Rn. 7; Wimmel, Andreas, *Mitwirkungsrechte des Bundestages an der Haushalts- und Finanzplanung der Europäischen Union*, in *DÖV* 2020, S. 769 (778).

8 BVerfG vom 6.12.2022 - 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21.

9 BVerfG vom 6.7.2010 - 2 BvR 2661/06.

der COVID-19-Krise“ vorgesehen und insofern strikt zweckgebunden sind.

Bemerkenswert ist, dass die Richter im Urteil Bedenken aufführen, die gegen ihre Argumentation sprechen. So räumen sie ein, dass die „sonstigen Einnahmen“ bisher äußerst gering waren, nun machen sie mit dem NGEU ca. zwei Drittel des EU-Haushalts zwischen 2021 und 2027 aus. Dies ist nicht leicht mit Art. 311 Abs. 2 AEUV in Einklang zu bringen. Die Entscheidung ist insgesamt von dem Bemühen getragen, die Norm, die eine EU-Verschuldung im Grundsatz verbietet, restriktiv auszulegen und damit der Politik Gestaltungsspielräume zu verschaffen. Es ist aber keine Entscheidung contra legem, denn Art. 311 AEUV als allgemeines, aber nicht absolutes Verschuldungsverbot zu interpretieren, ist innerhalb des Wortlauts und der Systematik der Norm gut vertretbar. Der bessere Weg wäre es zwar, die Norm zu reformieren, so dass sich die EU – unter bestimmten Bedingungen – verschulden und als gewichtiger Player in die sozial-ökologische Transformation investieren darf. Aber dies erfordert nach den bisherigen Unionsregeln Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten, die momentan nicht in Sicht ist. Daher spielt sich die Politik der EU zumindest mittelfristig weiterhin unter den Regeln der Verträge ab. Diese so auszulegen, dass der Politik Spielräume verbleiben, ist auch unter demokratietheoretischen Überlegungen zu begrüßen.

Da eine Verschuldung der Union juristisch für zulässig erachtet wurde, ist es nicht fernliegend, dass weitere Kreditaufnahmen folgen könnten. Schließlich ist der Krisenmodus, in dem sich unsere Gesellschaft seit geraumer Zeit befindet, nicht vorbei. Folgewirkungen der Pandemie treffen die europäische Wirtschaft noch immer; der Krieg in der Ukraine hat zu einer Energiekrise geführt, und die sich immer weiter zuspitzende Klimakrise betrifft den gesamten Planeten und stellt alle anderen Krisen in den Schatten. Es wäre also denkbar, dass die EU nach Art. 311 in Verbindung Art. 122 AEUV einen weiteren Aufbaufonds durch Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt schafft, ähnlich dem deutschen KTF

(Klima- und Transformationsfonds). Der erforderliche Zweck wäre nicht weniger als die aktive Bekämpfung des Klimawandels und seiner ökonomischen und sozialen Folgen durch eine kluge europäische Industrie- und Sozialpolitik, die die Umstellung auf eine grüne Ökonomie vorantreibt und fördert. Dieses Instrument müsste – nach den oben dargelegten Kriterien – zeitlich befristet sein und dürfte nicht über den regulären EU-Haushalt hinausgehen.

Diese Anforderungen sind machbar. Da das Zeitfenster zur Bekämpfung des Klimawandels immer kleiner wird, wäre ein solches Projekt auch höchst sinnvoll. Dass nicht wenige mit der bisher einmaligen Verschuldung in substantieller Höhe durch die Union nun einen Dambruch und einen Eintritt in eine Fiskal- und Transferunion fürchten¹⁰, verwundert nicht. Entsprechend argumentiert auch Richter Peter Müller in seinem Sondervotum zum Urteil.¹¹

Alles in allem wirkt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2022 zwar bei der Lektüre etwas verklausuliert durch die Formulierung, die Einhaltung der EU-Verträge sei nicht offensichtlich ausgeschlossen. Aber die Zurückhaltung des Gerichts erscheint angesichts des Primats der Politik angemessen.

Deutsche Schuldenbremse – Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023

Vor wenigen Wochen, am 15. November 2023, hat das Bundesverfassungsgericht ein weiteres Urteil gesprochen, dieses Mal zu deutschen Fiskalregeln in Form der Schuldenbremse.¹² Das Urteil hat für ein Beben in der Ampel-Koalition gesorgt; noch ist nicht sicher, dass die Bundesregierung Bestand hat.

¹⁰ Beispielsweise Hilpold, Peter: „Next Generation EU und die „Einnahmesouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG“, in EuZW 2023 169 (175); Steinbach, Armin und Grund, Sebastian, „Der EU-Corona-Aufbaufonds – nächste Etappe in die Fiskal- und Transferunion?“, in NJW 2023, 405 (409 f.) mit der Kritik, dass das BVerfG den Fall nicht dem EuGH zur Entscheidung vorlegte.

¹¹ BVerfG vom 6.12.2022 - 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21, Sondervotum Müller Rn. 29 ff.

¹² BVerfG vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22.

Allgegenwärtig ist das Urteil seitdem in den verschiedenen Medien und in der gesellschaftlichen Debatte.¹³

Worum geht es in der Entscheidung? Das Gericht hat den zweiten Nachtragshaushalt 2021 im Bund für nichtig erklärt. Mit der Etatänderung wollte die Bundesregierung rückwirkend das für die Folgen der Corona-Pandemie vorgesehene Sondervermögen umwidmen in das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (inzwischen Klima- und Transformationsfonds, KTF). Die Zuführung erfolgte erst im Februar 2022 für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2021 und enthielt nicht unmittelbar benötigte Kreditemächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro. Dieser Vorgang ist laut Gericht verfassungswidrig mit der Folge der Nichtigkeit. Die Verfassungswidrigkeit wird von den Richtern auf drei verschiedene Gründe gestützt.

Zentrale Norm für die Prüfung ist Art. 115 GG, dessen Absatz 2 Satz 1 besagt, dass Einnahmen und Ausgaben des Bundes grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind. Dieser Anforderung ist nach S. 2 Genüge getan, wenn das Kreditvolumen 0,35 Prozent des BIP nicht übersteigt. Nun bietet die Norm aber in Absatz 2 S. 6 eine Ausnahme, auf die sich die Bundesregierung gestützt hat: Die Kreditobergrenze kann per Mehrheitsbeschluss im Bundestag überschritten werden „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.“

In der Corona-Pandemie mit ihren schwerwiegenden gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen sieht das Gericht eine „außerge-

wöhnliche Notsituation“ im Sinne der Norm, die auch die weiteren Voraussetzungen erfüllt, sich also der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.¹⁴ Insoweit besteht Einigkeit; die Tatbestandsvoraussetzungen für das Aussetzen der Schuldenbremse sind grundsätzlich erfüllt.

Exkurs: Widerspruch zur „Klimaentscheidung“ des BVerfG vom 24. März 2021

Gleichzeitig merkt das Gericht – quasi nebenbei – an, dass „Folgen von Krisen, die lange absehbar waren, [...] nicht mit Notkrediten finanziert werden“ dürfen, denn es fehle aufgrund der langfristigen Entwicklung am Merkmal „der Kontrolle des Staates entzogen“¹⁵ Diesen Hinweis könnte man so auslegen, dass eine Durchbrechung der Schuldenbremse mittels eines entsprechenden Sondervermögens zur Bekämpfung der Klimakrise nicht zulässig sei, denn der Klimawandel ist seit Jahrzehnten bekannt.

Darum ging es im Ausgangsfall aber gar nicht. Wollte das Gericht vorsorglich schon die Grenzen für weitere Ausnahmen von der Schuldenbremse abstecken? Die Aussage läuft auf eine gefährliche Einengung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu, denn eine Krise, die nicht plötzlich kommt, sondern langanhaltend ist, sich aber immer weiter zuspitzt, steht einer Gefahrenlage, die unerwartet eintritt, in nichts nach. Die zugrundeliegende Botschaft mutet geradezu zynisch an: „Ihr hattet genug Zeit zu handeln und seid selbst schuld, dass Ihr es nicht getan habt. Nun trägt die Konsequenzen Eurer Versäumnisse.“

Demnach wäre die Schuldenbremse im Ergebnis ein höheres Verfassungsgut als das Recht auf Gesundheit in Form von effektivem Klimaschutz, der die Bewohnbarkeit des Planeten erhält. Genau letzteres Rechtsgut wurde aber in einem weiteren Aufsehen erregenden Urteil, der Klimaentscheidung des BVerfG aus dem März 2021, gestärkt. Das Urteil zur Schuldenbremse steht der Klimaentscheidung

13 Reiners, Hartmut, „Wer oder was ist hier verfassungswidrig?“ in Makroskop vom 20.11.2023, <https://makroskop.eu/38-2023/wer-oder-was-ist-hier-verfassungswidrig/>; Fratzscher, Marcel, „Nicht alle Schulden sind schlechte Schulden“ in Zeit online vom 24.11.2023, online unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-11/bundshaushalt-schuldenbremse-bundesregierung-bundesverfassungsgericht-urteil> [letzter Abruf: 8.12.2023]; Meickmann, Till Valentin, „Das Ende der Großzügigkeit“ in Verfassungsblog vom 15.11.2023, online unter: <https://verfassungsblog.de/das-ende-der-groezugigkeit/> [letzter Abruf: 8.12.2023]; LTO-Redaktion, Reaktionen nach BVerfG-Urteil zur Schuldenbremse: Was das Grundsatzurteil für den Klimaschutz bedeutet“, in Legal Tribune Online vom 15.11.2023, online unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-nachtragshaushalt-2021-schuldenbremse-verfassungswidrig-reaktionen-ausblick/> [letzter Abruf: 8.12.2023].

14 BVerfG vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22, Rn. 188 ff.

15 BVerfG a. a. O., Rn. 109.

des BVerfG¹⁶ diametral entgegen, die – kurzgefasst – unmissverständlich klarstellt, dass heute versäumte Klimaschutzmaßnahmen Freiheitsrechte von morgen verletzen. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG umfasse auch eine Schutzpflicht des Staates, die Gesundheit der Menschen vor den Gefahren des Klimawandels zu bewahren. Das Verfassungsrank aufweisende Klimaschutzziel des Art. 20 a GG verbiete es dem Gesetzgeber, hohe Emissionsminderungslasten auf nach 2030 zu verschieben. Diese bereits jetzt festzulegen liege in seiner Verantwortung.¹⁷ Hier entschied – im Gegensatz zum aktuellen Urteil – der 1. Senat des Gerichts. Allerdings sollte erwartet werden dürfen, dass die Urteile beider Senate inhaltlich einigermaßen konsistent sind; ansonsten könnte das Vertrauen, das die Bevölkerung noch immer in sein höchstes Gericht setzt, zu Recht leiden.

Dreifache Verfassungswidrigkeit durch Überschreitung der Schuldenbremse

Zurück zum aktuellen Urteil - über den Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG hinaus verlangen die Richter die Erfüllung weiterer Voraussetzungen, damit die Ausnahme zur Schuldenbremse greift. Sie stellen insgesamt drei selbstständige Gründe für eine Verfassungswidrigkeit fest.

So muss ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen Notsituation und Überschreitung der Kreditobergrenzen gegeben sein. Positiv ist, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber hier einen Beurteilungsspielraum einräumt und eine gerichtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung ablehnt.¹⁸ Allerdings stellt es sehr hohe Anforderungen an die Begründung des Gesetzgebers, die sogenannte „Darlegungslast“. Die Begründung der Bundesregierung, dass – kurzgefasst - eine Förderung von Klimaschutz, Transformation und Digitalisierung die nach wie vor von der Pandemie geschwächte Wirtschaft

stärkt und es insofern immer noch darum ginge, die Folgen der durch Corona ausgelösten Wirtschaftskrise zu überwinden, reicht dem Gericht nicht aus.¹⁹ Die mangelhafte Darlegung führt zur Verfassungswidrigkeit der Etatänderung (1. Grund).

Weiterhin geben die Richter den Haushaltsgrundsätzen der „Jährlichkeit“ (der Haushalt ist immer nur für ein Jahr aufzustellen) und „Jährigkeit“ (Mittel dürfen nur im jeweiligen Jahr ausgegeben werden) Verfassungsrank und sehen sie als verletzt an, was die Umwidmung des Sondervermögens ebenfalls verfassungswidrig macht (2. Grund). Bisher war nicht geklärt, ob diese Grundsätze auch für Sondervermögen gelten, aber das Gericht wendet sie strikt und vollumfänglich an. Insbesondere die Anwendung des Grundsatzes der Jährigkeit bereitet ein großes Problem in der Praxis, denn er bedeutet, dass jedes Jahr neu entschieden werden muss, wofür die Mittel ausgegeben werden und keine Längerfristigkeit von Sondervermögen mehr möglich ist. Dass dies private Investitionen hemmt, liegt auf der Hand, denn die Politik kann Investoren so keine Planungssicherheit mehr geben.

Die Transformation der Wirtschaft ist aber ein langfristiges Projekt, das auch langfristige Kreditaufnahmen erfordert. Das Bundesverfassungsgericht stellt auf dieses Argument hin nur lapidar fest, dass nicht ersichtlich sei, „wieso der langfristig angenommenen Krisensituation nicht mit jährlich wiederholten Feststellungen [...] ausreichend begegnet werden könnte.“²⁰

Zu guter Letzt verstößt der Nachtragshaushalt laut Bundesverfassungsgericht auch noch gegen das sogenannte Prinzip der „Vorherigkeit“, Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG (3. Grund). Er hätte hiernach im Dezember 2021 nicht nur eingebracht, sondern auch beschlossen werden müssen. Eine Verabschiedung nach Ablauf des Haushaltsjahres sei unzulässig.

¹⁶ BVerfG vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 (u. a.).

¹⁷ BVerfG a. a. O., Leitsätze 1 und 5.

¹⁸ BVerfG vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 Rn. 125.

¹⁹ BVerfG a. a. O., Rn. 195 ff.

²⁰ BVerfG a. a. O., Rn. 212.

Rechtsfolge der festgestellten Verfassungswidrigkeit ist die Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 mit der Konsequenz, dass der KTF um 60 Milliarden Euro reduziert wird.²¹

Politischer Umgang mit dem Urteil und Ausblick

Das Urteil ist in der Welt, und die Frage stellt sich, wie am besten damit umzugehen ist. Die Bundesregierung hat bereits reagiert und auch für 2023 eine Notlage erklärt. Dieser Schritt ist sinnvoll und kann gut begründet werden mit der seit dem Ukrainekrieg bestehenden Energiekrise. Auch für 2024 wäre diese Vorgehensweise angebracht.

Mittelfristig braucht es aber eine Reform der Schuldenbremse. Ihre Aufhebung mag man sich zwar wünschen, allerdings ist sie angesichts der Anforderung einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag zurzeit illusorisch. Kern einer Reform müsste sein, dass Zukunftsinvestitionen, die einen gesellschaftlichen Gegenwert schaffen, nicht von der Schuldenbremse umfasst werden. Für die Beibehaltung der Schuldenbremse in ihrer bisherigen Form zu plädieren und sich dabei auf die Zukunft der jungen Generation zu berufen, wie es vielfach getan wird, ist absurd, denn zum einen führen die bisherigen Regelungen dazu, dass jungen Menschen und nachfolgenden Generationen ein Staat mit einer maroden Infrastruktur hinterlassen wird und zum anderen werden gerade sie unter den Folgen des Klimawandels leiden, wenn jetzt nicht genug Geld für die ökologische Transformation ausgegeben wird.

Eine weitere Option besteht darin, ein Sondervermögen für „Klima- und grüne Industriepolitik“ analog des 100 Milliarden Euro starken Sondervermögens für die Bundeswehr nach Art. 87 Abs. 1 a GG anzustreben und in

das Grundgesetz aufzunehmen.²² Dies wäre zwar auch nur mit einer Zweidrittelmehrheit, also mit den Stimmen der CDU/CSU-Fraktion, möglich und ist daher momentan nicht besonders erfolgversprechend. Aber es würde eine politische Debatte entfachen, die die Union in die Verantwortung nimmt. Sie käme in Erklärungsnot und damit in die Defensive, wenn sie nicht mitmacht.

Denn dass der immer schneller voranschreitende Klimawandel die junge Generation bedroht, kann sie ebenso wenig leugnen wie die Tatsache, dass die massenhaften Subventionen von grünen Technologien in den USA und China dem deutschen Industriestandort schwere Wettbewerbsnachteile zufügen. Im Moment besteht die Rolle der größten Oppositionspartei überwiegend darin, angesichts der angeblichen „Tricksereien“ der Bundesregierung zu feixen und soziale Kürzungsmaßnahmen, beispielsweise beim Bürgergeld, gegen die Haushaltskrise zu empfehlen.

Dass Klimaschutz viel Geld kostet, ist unbestritten. Es ist aber auch klar, dass es um ein Vielfaches teurer ist, notwendige Investitionen nicht zu tätigen,²³ was zunehmende Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Ernteausfälle und Gesundheitsprobleme durch Hitze heute schon aufzeigen. Wenn die Entwicklung so weiter verläuft wie in den vergangenen Jahren, werden in nicht allzu ferner Zukunft die Ausgaben ein Maß erreichen, dass an die Einhaltung der Schuldenbremse sowie so nicht mehr zu denken ist.

Es ist also höchste Zeit, dass die Politik sowohl in Deutschland als auch in der EU ihre fiskalischen Fesseln ablegt, um die Zukunft im Sinne nachfolgender Generationen demokratisch zu gestalten. ■

21 Das BVerfG hätte die Möglichkeit gehabt, die Rechtsfolge seines Urteils nur auf die Zukunft zu beziehen und die 60 Milliarden Euro unangetastet zu lassen. Aber auch in diesem Punkt hat es sich für die weitreichendste, nämlich rückwirkend bereits eingegangene Verpflichtungen umfassende, Auslegung entschieden.

22 Dafür plädierend z. B. Fratzscher, Marcel, „Rente, Steuern, Schuldenbremse – Wie sich die Haushaltskrise mit einem großen Kompromiss beenden ließe“ in Spiegel online vom 8.12.2023, online unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/rente-steuern-schuldenbremse-wie-sich-die-haushaltskrise-mit-einem-grossen-kompromiss-beenden-liesse-a-0f0cd0e4-09cf-4f79-9e97-1cd3e53ce715> [letzter Abruf: 8.12.2023].

23 Wille, Joachim, „Nichtstun in der Klimakrise wird viel teurer“ vom 30.3.2021, <https://www.klimareporter.de/international/nichtstun-in-der-klimakrise-wird-viel-teurer>.

Literaturverzeichnis:

- European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group, „Europe in Polycrisis: Struggles for Survival, Climate und Energy Justice“, EuroMemorandum 2023.
- Fratzscher, Marcel, „Nicht alle Schulden sind schlechte Schulden“ in Zeit online vom 24.11.2023.
- Fratzscher, Marcel, „Rente, Steuern, Schuldenbremse – Wie sich die Haushaltskrise mit einem großen Kompromiss beenden ließe“ in Spiegel online vom 8.12.2023.
- Herdegen, Matthias, Europarecht, 22. Auflage München 2020,
- Hilpold, Peter: Next Generation EU und die „Einnahmesouveränität“: Das EU-Eigenmittelsystem vor dem BVerfG, in EuZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht) 2023, S. 169 ff.
- Hobe, Stephan/Fremuth, Michael Lysander, Europarecht, 10. Aufl. München 2020,
- LTO-Redaktion, Reaktionen nach BVerfG-Urteil zur Schuldenbremse - Was das Grundsatzurteil für den Klimaschutz bedeutet, in Legal Tribune Online (LTO) vom 15.11.2023.
- Magiera, Siegfried, in: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand Januar 2023,
- Meickmann, Till Valentin, „Das Ende der Großzügigkeit“ in Verfassungsblog vom 15.11.2023,
- Reiners, Hartmut, Wer oder was ist hier verfassungswidrig?, in Makroskop vom 20.11.2023,
- Schumacher, Juliane, Green New Deals – Großer Wurf für gerechten Klimaschutz oder Update des kapitalistischen Modells?, RLS Brüssel 2021,
- Steinbach, Armin/ Grund, Sebastian, Der EU-Corona-Aufbaufonds – nächste Etappe in die Fiskal- und Transferunion?, in NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2023, S. 405 ff.
- Wille, Joachim, Nichtstun in der Klimakrise wird viel teurer, in Klimareporter online vom 30.3.2021.
- Wimmel, Andreas, Mitwirkungsrechte des Bundestages an der Haushalts- und Finanzplanung der Europäischen Union, in DÖV (Die Öffentliche Verwaltung) 2020, S. 769 ff.

PapyRossa Verlag



Die Löhne »zu hoch«, der Sozialstaat »unbezahlbar«, hohe Steuern »Gift für die Wirtschaft«: Derlei Behauptungen machen Stimmung – für mehr Markt und weniger Politik, für mehr soziale Ungleichheit und weniger soziale Sicherheit. Anhand von Zitaten aus Presse und Verbandspublikationen fühlt der Band neoliberalen Mythen auf den Zahn.

Patrick Schreiner
Kai Eicker-Wolf

Wirtschaftsmärchen
Hundertundeine Legende über
Ökonomie, Arbeit und Soziales

ISBN 978-3-89438-814-0
Paperback | 270 Seiten | € 19,90

www.papyrossa.de