Bremer Türöffner zur klimaresilienten Finanzverfassung

Kreditfinanzierung von Klimaschutz nach dem Urteil des Bremer Staatsgerichtshofs

Emmanuel Schlichter

14.01.2026 doi: 10.59704/88d30c72ca78ab86

Die Klimakrise stellt den Staat vor langfristige Aufgaben, deren Bewältigung erhebliche finanzielle Mittel erfordert. Ob die bestehende Finanzverfassung mitsamt der Schuldenbremse eine klimakrisenbedingte Kreditaufnahme ermöglicht, ist seit einiger Zeit umstritten. Der Staatsgerichtshof Bremen beantwortet diese Frage mit dem Urteil vom 23. Oktober 2025 (St 3/24), indem er die Klimakrise als „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne des Art. 131a Abs. 3 BremLV anerkennt (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 21 ff.).

Um die Klimakrise zu bewältigen, kann der Stadtstaat Bremen nun an der Schuldenbremse „vorbei“ Kredite aufnehmen. Diese Feststellung markiert einen bemerkenswerten Schritt: Während das Bundesverfassungsgericht im Klima- und Transformationsfonds-Urteil (KTF-Urteil) die explizite Einordnung der Klimakrise offengelassen hatte, schließt Bremen diese Lücke nun ausdrücklich. Damit weist der Staatsgerichtshof einen verfassungsrechtlich gangbaren Weg für andere Länder und den Bund.

Gegenstand des Bremer Verfahrens war die Frage, ob das Land sich mit seinem Haushaltsgesetz 2024 zu Recht auf die Ausnahmeklausel berufen konnte. Die Landesregierung hatte die Kreditaufnahme mit den Folgen der Corona-Pandemie, den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der Klimakrise begründet. Der Staatsgerichtshof erkannte grundsätzlich alle drei Problemlagen als potenzielle Notlage an, beanstandete jedoch, dass der Gesetzgeber im konkreten Haushaltsgesetz nur unzureichend dargelegt habe, wie genau der sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Schuldenaufnahme aussehe und ob die Schulden tatsächlich erforderlich seien. Das Urteil verwarf somit nicht die Möglichkeit der kreditfinanzierten Krisenbewältigung, sondern die Art und Weise der Begründung, insbesondere die Verschränkung der verschiedenen Krisen.

Bremen konkretisiert die Notlagenklausel so, dass kreditfinanzierter Klimaschutz verfassungsrechtlich möglich wird, ohne die Systematik der Schuldenbremse zu durchbrechen. Damit kann das Urteil als Vorbild für das Bundesverfassungsgericht dienen.

Die Maßstäbe der Notlagenklausel

Artikel 131a Absatz 3 BremLV erlaubt dem Gesetzgeber, vom grundsätzlichen Verschuldungsverbot abzuweichen, wenn eine „Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation“ vorliegt, die sich der staatlichen Kontrolle entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Zusätzlich verlangt die Rechtsprechung einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Überschreitung der Kreditobergrenze. Inhaltlich entspricht dieser Prüfungsaufbau der Schuldenbremse des Bundes in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz.

Der Staatsgerichtshof konkretisiert diese Kriterien in Bezug auf die Klimakrise.

Außergewöhnliche Notsituation: Qualität statt zeitlichem Bezug

Zunächst hält der Gerichtshof fest, dass die „außergewöhnliche Notsituation“ kein rein temporales Kriterium sei, wie der Begriff „Notsituation“ möglicherweise suggerieren könnte. Entscheidend sei nicht, dass das Ereignis plötzlich auftritt, sondern wie intensiv die Gefahrenlage sei. Die Klimakrise erfülle dieses Kriterium, da ihre Dynamik, ihre räumlich-zeitliche Ausdehnung und ihr zerstörerisches Potential klassische Katastrophenlagen um ein Vielfaches überstie-

gen. Die Klimakrise als dauerhafte Normalität einzuordnen, wäre mit dem Sinn und Zweck des Ausnahmetatbestands nicht kongruent, zumal wissenschaftlich belegte Kipppunkte die Lage jederzeit akut verschärfen könnten (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 22).

Damit wendet sich das Gericht gegen eine Interpretation, die nur kurzfristige oder abgrenzbare Ereignisse als notlagenfähig betrachtet (etwa Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 78e). Auch langfristige Krisenlagen können so erfasst werden, wenn sie einen gewissen Schweregrad erreichen.

Kontrollentzug ohne Erfordernis der Unvorhersehbarkeit

Unter dem Merkmal des Kontrollentzugs versteht der Staatsgerichtshof eine unbeherrschbare Situation. Der Staatsgerichtshof betont, dass eine Notlage nicht deshalb ausgeschlossen sei, weil bestimmte Entwicklungen vorhersehbar waren; relevante Finanz- und Wirtschaftskrisen konnten auch prognostiziert werden und waren dennoch objektiv unbeherrschbar (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 22). Auch dass der Staat die Krise durch Nichthandeln (mit-)verursacht, schließe die Unbeherrschbarkeit der Krise nicht aus (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 22). Die Untätigkeit vorheriger Regierungen dürfe die Handlungsfähigkeit nachfolgender Regierungen nicht beschränken. Demnach sei maßgeblich, ob die Krise die Handlungsoptionen des Staates in einer Weise einschränke, die es erforderlich mache, vom Normalhaushalt abzuweichen.

Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Der Staatsgerichtshof verlangt außerdem, dass die durch die Notlage verursachten finanziellen Belastungen den Gesamthaushalt spürbar beeinträchtigen. Ab welchem Zeitpunkt eine solche Beeinträchtigung vorliegt, ist eine Einschätzung, die dem Gesetzgeber zukommt. Dies muss er jedoch nachvollziehbar begründen. Die Notlage muss nicht nur definitorisch bestehen, sondern auch haushaltsrelevante Folge- und Schadenspotenziale erzeugen, die sich der Normalfinanzierung entziehen. Das sei bei der Klimakrise gegeben (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, 29).

Der sachliche Veranlassungszusammenhang und die erhöhte Darlegungslast

Wie auch das Bundesverfassungsgericht im KTF-Urteil betont der Staatsgerichtshof, dass eine Notlage nicht zu einer generellen Ausnahme von der Schuldenbremse führen dürfe. Maßnahmen dürften nur dann kreditfinanziert werden, wenn sie unmittelbar dazu dienen, die Notlage zu bewältigen. Gerade bei länger andauernden Krisen wie der Klimakrise müsse der Gesetzgeber die Maßnahmen besonders gut dokumentieren und begründen (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 29).

Für künftige Begründungen müssten insbesondere vier Punkte dargelegt werden: näherungsweise die Größenordnung der finanziellen Belastung benennen und insofern eine begründete Prognose abgeben (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 34); eine Darstellung, warum die finanzielle Beeinträchtigung „im Verhältnis zum Gesamthaushalt erheblich“ ist (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 35); den kausalen Zusammenhang zwischen Finanzbedarf und Notlage (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 33) und weshalb die Maßnahmen der Krisenbewältigung dienen (Bremer Staatsgerichtshof St 3/24, S. 29).

Damit kombiniert das Urteil großzügige Voraussetzungen für das Kriterium der Notlage mit hohen prozeduralen Hürden. Die Öffnung der Notlagenklausel für die Klimakrise führt somit nicht zu einer uferlosen Ausweitung. Vielmehr etabliert der Staatsgerichtshof ein Modell, das Ausnahmen zulässt, aber eine institutionelle Kontrolle durch erhöhte Begründungsanforderungen sicherstellt. Wie aufwändig die Begründungen in der Praxis sind, ist derzeit noch nicht ersichtlich.

Das Verhältnis zum KTF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Frage der Übertragbarkeit

Die entscheidende Frage ist, ob das Bundesverfassungsgericht die Bremer Auslegung der Notlagenklausel auf Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz übertragen könnte, ohne mit seiner bisherigen Rechtsprechung zur Schuldenbremse in Konflikt zu kommen. Eine systematische Analyse spricht dafür.

Die bundesrechtliche Schuldenregelung wurde im Jahr 2009 in Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz eingefügt. Sie begrenzt die strukturelle Kreditaufnahme des Bundes auf 0,35 % des BIP und erlaubt eine darüber hinausgehende Verschuldung nur in Ausnahmen. Zahlreiche Länder, darunter Bremen mit dem Artikel 131a BremLV, haben diese Systematik nahezu identisch in ihre Landesverfassungen übernommen, sodass die in Bremen geprüften Tatbestandsmerkmale inhaltlich weitgehend den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im KTF-Urteil die Umwidmung pandemiebedingter Kreditermächtigungen verworfen, jedoch keine Entscheidung dazu getroffen, ob die Klimakrise selbst eine außergewöhnliche Notsituation darstellen kann. In einem einzigen Satz stellt das Gericht allgemein fest, dass lang absehbare und vom Staat verursachte Krisen keinen Ausnahmetatbestand erfüllen könnten. (BVerfGE 167, 86, Rn. 109). Daraus wird regelmäßig angenommen, dass die Klimakrise gemeint sei (Schneider/Stüber DÖV 2021, 836 (838)). Der Satz könnte allerdings auch anders interpretiert werden, wie die Auslegung des Bremer Staatsgerichtshof aufzeigt. Zudem nennt das Gericht nicht explizit die Klimakrise. Vielmehr zielte die Entscheidung auf die Gefahr des Missbrauchs der Ausnahmetatbestände ab, nicht auf die Bewertung langfristiger Gefahrenlagen (BVerfGE 167, 86, Rn. 109 f.).

Wie auch Starke hervorhebt, hat Karlsruhe zentrale Fragen ausdrücklich offengelassen. Aus der Karlsruher Entscheidung lässt sich jedenfalls nicht ableiten, dass langfristige Krisen kategorisch keine Notlage sein können (BVerfGE 167, 86, Rn. 172). Bereits die Frage, ab welchem Zeitpunkt Umfang und Dynamik einer Krise als hinreichend absehbar gelten können, verdeutlicht die dogmatische Offenheit der Auslegung.

Der Staatsgerichtshof knüpft ausdrücklich an die Karlsruher Rechtsprechung an, indem er deren Struktur übernimmt, dazu zählt insbesondere: die strikte Zweckbindung, der unmittelbare Veranlassungszusammenhang und die mit zeitlicher Dauer erhöhte Darlegungslast, wodurch gerade die Gefahr der uferlosen Ausweitung gebannt wird.

Lediglich in der Auslegung der Außergewöhnlichkeit konkretisiert Bremen den Maßstab: Entscheidend sei nicht, ob die Krise zeitlich begrenzt ist, sondern wie schwer die Krise tatsächlich sei. Diese Lesart widerspricht Karlsruhe nicht, sondern schließt eine Leerstelle.

Folgt man der hier dargelegten Argumentation, spricht vieles dafür, dass der Bund ebenfalls eine Notlage aufgrund der Klimakrise feststellen und damit bestimmte Maßnahmen finanzieren könnte.

Implikationen für Bund und Länder

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs Bremen entfaltet ihre unmittelbare Wirkung zwar im Landesrecht, besitzt jedoch aufgrund der strukturellen Parallelität von Artikel 131a BremLV und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz eine über den Einzelfall hinausweisende Orientierungskraft. Sie zeigt, unter welchen Voraussetzungen kreditfinanzierte Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise verfassungsrechtlich möglich sein können und wo die Grenzen dieses Ausnahmetatbestands liegen.

Würden sich auch andere Landesverfassungsgerichte oder das Bundesverfassungsgericht an dem Urteil orientieren, gilt Folgendes besonders zu beachten: Wer die Notlagenregelung in Anspruch nehmen will, muss den sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen Krisenlage und Maßnahme präzise begründen. Die Entscheidung macht deutlich, dass gerade langfristige Krisenlagen gut begründet sein müssen. Dabei muss der Gesetzgeber nicht nur die emissions- oder schadensbezogene Ausgangslage darlegen. Er muss daraus zusätzlich konkret ableiten, weshalb bestimmte Maßnahmen zur Bewältigung der Krise erforderlich sind und nicht im regulären Haushalt aufgefangen werden können.

Maßnahmen, deren Klimawirkung eindeutig und wissenschaftlich belegt ist, etwa Investitionen in erneuerbare Energien, Speichertechnologien oder Wärmewendemaßnahmen, dürften grundsätzlich einfacher begründbar sein. Schwieriger wird die Darlegung dort, wo die emissionsmindernde Wirkung indi-

rekt, umstritten oder von komplexen Sekundäreffekten abhängig ist.

Ausblick und Schluss

Wie weitreichend das Bremer Urteil tatsächlich wirkt, hängt maßgeblich vom politischen Willen der Länder und des Bundes ab, die bestehenden verfassungsrechtlichen Spielräume zu nutzen. Sollten Länder künftig Klimaschutz aus Krediten an der Schuldenbremse „vorbei" finanzieren, dürfte Bremen als Referenzpunkt dienen. Für den Bund würde eine entsprechende Entscheidung möglicherweise vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden. Aufgrund der strukturellen Kongruenz beider Regelungen spricht jedoch vieles dafür, dass Karlsruhe den Grundlinien der Bremer Argumentation folgen würde. Gleichwohl bliebe ein gewisses Restrisiko bestehen, welches sich insbesondere durch eine maßvolle, eng begründete Kreditaufnahme reduzieren ließe.

Angesichts der fortschreitenden Klimakrise und der zunehmenden Gefahr, dass notwendige Emissionsminderungen weiter verzögert werden, gewinnt die Frage der Finanzierung an Dringlichkeit. Wie Wieland betont, darf eine Auslegung der Schuldenregel nicht dazu führen, dass der Staat seine Pflicht aus Art. 20a GG strukturell verfehlt, und Meyer zeigt auf, dass die Schuldenbremse selbst Teil der verfassungsrechtlichen Generationengerechtigkeit ist. Der Bremer Staatsgerichtshof stellt klar, dass die Finanzverfassung in ihrer bestehenden Struktur nicht blind gegenüber langfristigen Krisenlagen wie der Klimakrise ist. Sie bietet im Gegenteil einen sorgfältig konturierten Ausnahmepfad, der die Handlungsfähigkeit des Staates sichern kann, ohne die Systematik der Schuldenregel preiszugeben.

Bremen hat die Tür geöffnet. Eine mutige Regierung könnte hindurchgehen.

AUTOR*IN

Emmanuel Schlichter

Emmanuel Schlichter ist Jurist, Rechtsanwalt und Experte in Themen zu öffentlicher Klimafinanzierung mit einem LL.M. in internationalem Recht und internationaler politischer Ökonomie der Universität Kent (Photo Credits: Edgarrodtmann).

EMPFOHLENE ZITATION

Schlichter, Emmanuel: Bremer Türöffner zur klimaresilienten Finanzverfassung: Kreditfinanzierung von Klimaschutz nach dem Urteil des Bremer Staatsgerichtshofs, Verfassungsblog, 14.01.2026, doi: 10.59704/88d30c72ca78ab86.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260114-172207-0.