

Rechtliche Rahmenbedingungen
zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen
in Klimaneutralität im Land Bremen

Rechtsgutachten
für die
Bremische Bürgerschaft

erstellt von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Februar 2022

A.	Gutachtenauftrag	5
B.	Sachverhalt	6
I.	Investitionsbedarf.....	6
II.	Haushaltsspielräume	6
III.	Finanzierungsmöglichkeiten	7
C.	Rechtliche Würdigung	8
I.	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes im Überblick	9
1.	Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG).....	11
2.	Konjunkturklausel, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.....	16
3.	Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG	19
4.	Tilgungsregelung, Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG	23
5.	Nähere Ausgestaltung für die Länderhaushalte, Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG	24
II.	Gestaltungsspielräume der Freien Hansestadt Bremen	25
1.	Verfassungsautonomie des Landes	25
2.	Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG	26
3.	Ewigkeitsgarantie, Art. 79 Abs. 3 GG	27
4.	Art. 109 Abs. 3 GG als Ausnahmenvorschrift	27
III.	Regelungsgehalt von Art. 109 Abs. 3 GG im Einzelnen	28
1.	Neuverschuldungsverbot	28
a.	<i>Einnahmen aus Krediten</i>	28
b.	<i>Nettoneuverschuldung</i>	31
c.	<i>Haushaltsvollzug</i>	32
d.	<i>Schwellenwerte</i>	34
e.	<i>Tilgungspflichten</i>	34
f.	<i>Verwaltungsschulden</i>	35
g.	<i>Finanzierungsinstrumente</i>	35

h.	<i>Kassenverstärkungskredite</i>	36
i.	<i>Bürgschaften und Garantien</i>	36
j.	<i>Einnahmen aus Krediten anderer Gebietskörperschaften</i>	37
2.	Adressaten der Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG	38
a.	<i>Länder</i>	38
b.	<i>Kommunen</i>	38
c.	<i>Sondervermögen</i>	39
d.	<i>Landesunternehmen</i>	40
e.	<i>Public Private Partnerships und Öffentlich-öffentliche Partnerschaften</i>	40
f.	<i>Privatisierte Einrichtungen</i>	41
3.	Ausnahmen.....	41
a.	<i>Konjunkturklausel</i>	41
(1)	Von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung	41
(2)	Verhältnis von Ab- und Aufschwung.....	43
b.	<i>Naturkatastrophen</i>	44
c.	<i>Außergewöhnliche Notsituationen</i>	44
(1)	Außergewöhnlichkeit	44
(2)	Keine Kontrolle des Staates	45
(3)	Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	45
(4)	Exogener Schock.....	46
d.	<i>Höhe der Kreditfinanzierung</i>	46
e.	<i>Tilgungsregelung</i>	47
IV.	Regelungen der Freien Hansestadt Bremen	47
1.	Art. 131a LV	47
2.	Art. 146 LV	49
3.	§§ 18 und 18a LHO	50
V.	Sanierungshilfen	51
1.	Sanierungshilfengesetz.....	51
2.	Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz	52
VI.	Antworten	53

1.	Welche rechtlichen Möglichkeiten der Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten (u. a. Öffentliche Immobilien, Verkehrssektor) hat das Bundesland Bremen im Rahmen der geltenden Regelungen, die es aktuell nicht nutzt?.....	53
2.	Welche Regelungen im Rahmen der Bremer Schuldenbremse können mit einer gesetzlichen Mehrheit geändert werden und würden zusätzlichen Spielraum verschaffen?.....	54
3.	Welche Möglichkeiten kann der verfassungsändernde Gesetzgeber eröffnen?.....	55
4.	Welche Möglichkeiten lassen das Sanierungshilfengesetz und die Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz?.....	55
5.	Wie können zusätzliche Handlungsoptionen so begrenzt werden, dass sie ausschließlich für investive Klimaschutz-Maßnahmen zusätzlichen finanziellen Spielraum schaffen?	56
6.	Übertragbarkeit von Handlungsoptionen	56

A. Gutachtauftrag

Die Freie Hansestadt Bremen hat einen hohen Investitionsbedarf, um das Pariser Klimaziel bis 2030 zu erreichen und darüber hinaus klimaneutral zu werden. Das gilt sowohl für private als auch für öffentliche Investitionen. Die Arbeitsgruppen der Enquete-Kommission „Klimaschutz in Bremen“ schätzen diesen Bedarf auf 6-7 Milliarden Euro. Der größte Teil dieses Betrags entfällt auf die energetische Gebäudesanierung von Immobilien im Eigentum des Landes Bremen. Gleichzeitig ist das Land durch einen sehr hohen Verschuldungsstand geprägt. Die Finanzierung solcher Investitionen ist im Rahmen der regulären Haushalte vermutlich nicht darzustellen.

Das Gutachten soll die rechtlichen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten untersuchen, wie Bremen zusätzliche Investitionsmittel generieren kann. Die Untersuchung soll vor dem Hintergrund der geltenden Vorschriften der Schuldenbremse des Bundes, der besonderen Schuldenbremse des Landes Bremen und der Vereinbarung der Freien Hansestadt Bremen mit dem Bund zur Sanierung von Bremens Finanzen erfolgen. Untersucht werden soll auch, an welchen Stellen Rechtsvorschriften gegebenenfalls angepasst werden müssen.

Gegenstand des Rechtsgutachtens sind die folgenden Untersuchungsbereiche:

1. Welche rechtlichen Möglichkeiten der Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten (unter anderem Öffentliche Immobilien, Verkehrssektor) hat das Land Bremen im Rahmen der geltenden Regelungen, die es aktuell nicht nutzt?
2. Welche Regelungen im Rahmen der Bremer Schuldenbremse können mit einer gesetzlichen Mehrheit geändert werden und würden zusätzlichen Spielraum verschaffen? Welche Regelungen der Sanierungsvereinbarung mit dem Bund sind hierbei zu berücksichtigen?
3. Welche Möglichkeiten darüber hinaus gibt es? Wie könnte die Bremer Schuldenbremse (unter Annahme der Beibehaltung der Bundes-Schuldenbremse in der aktuellen Form) verändert werden, um zusätzlichen Spielraum zu verschaffen? Wie ist vor diesem Hintergrund insbesondere Art. 131a Abs. 5 LV zu beurteilen?
4. Wenn es unter 2. oder 3. zusätzliche Handlungsoptionen gibt: Wie können diese so begrenzt werden, dass sie ausschließlich für investive Klimaschutz-Maßnahmen zusätzlichen finanziellen Spielraum schaffen?
5. Für die unter 2. und 3. benannten zusätzlichen rechtlichen Möglichkeiten ist jeweils abzuschätzen, ob sie sich auf die unten genannten Handlungsoptionen übertragen lassen:

- a. Investitionen der öffentlichen Hand einschließlich der öffentlichen Gesellschaften sowie der Gesellschaften mit überwiegend öffentlicher Beteiligung,
- b. Zuschüsse/Garantien/Bürgschaften zu privaten Investitionen,
- c. Modelle von Public-Private-Partnership (PPP) für Klimainvestitionen und Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften (ÖÖP), u. a. durch Nutzung der Bremer Aufbau-Bank,
- d. Garantien/Bürgschaften für eine Bremer Klima-Anleihe, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, sich an den Investitionen zu beteiligen und dann eine Verzinsung zu erhalten.

Als Grundlage der Untersuchung wird im Folgenden (B.) zunächst der Sachverhalt dargestellt. Sodann wird der Sachverhalt einer rechtlichen Bewertung unterzogen (C.). Die Ergebnisse des Gutachtens werden abschließend als Antworten auf die Gutachtenfragen zusammengefasst (D.).

B. Sachverhalt

I. Investitionsbedarf

In der Klausurtagung der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ (EK Klimaschutz) hat Patrick Graichen von der „Agora Energiewende“ Klimaneutralität als ein groß angelegtes Investitionsprogramm charakterisiert. Private Investitionen müssten angereizt werden. Öffentliche Investitionen seien in öffentliche Gebäude, aber auch den ÖPNV erforderlich. Die einmaligen Investitionskosten für die Sanierung öffentlicher Gebäude und die Zuschüsse für öffentliche Wohnungsunternehmen betragen danach 4,5 Milliarden Euro, die dauerhaften Betriebskosten jährlich 140-320 Millionen Euro. Der Finanzbedarf im öffentlichen Nahverkehr beläuft sich auf einmalige Investitionskosten von 1,4 Milliarden Euro, von denen 800 Millionen Euro klimarelevant sind. Die dauerhaften Betriebskosten belaufen sich auf 96 Millionen Euro pro Jahr. Unter Einbeziehung weiterer Kosten kommt Graichen auf etwa 6-7 Milliarden Euro Investitionskosten und dauerhafte Betriebskosten von mindestens 200 bis 400 Millionen Euro jährlich.

II. Haushaltsspielräume

Die Staatsrätin des Senators für Finanzen Krebs hat auf Haushaltsmittel zur Klimafinanzierung von knapp 200 Millionen Euro jährlich verwiesen. Aus der mittelfristigen Finanzplanung ergebe sich für 2025 eine Überschreitung der erlaubten Kreditaufnahme um 160 Millionen Euro.

Es gebe folglich keine freien Gelder. Vielmehr seien die zu schließenden Haushaltslücken herausfordernd. Dementsprechend gebe es weder im Haushaltsentwurf noch in der mittelfristigen Finanzplanung Reserven für den Klimaschutz. Möglich seien Umschichtungen innerhalb des Haushalts. Einen Ausweg biete auch nicht die Aufnahme von Schulden. Eine Aufweichung der Schuldenbremse liege nicht in bremischer Hand. Wenn Bremen die Schuldenbremse in der Landesverfassung streiche, greife die Bundesschuldenbremse direkt durch. Auch öffne eine Schuldenaufnahme Tür und Tor für einen Wiedereinstieg in eine Verschuldungsspirale. Sie könnte das Ende der zukunftsorientiert-verantwortungsvollen Finanzpolitik sein. Zudem verlagere eine Schuldenaufnahme Lasten auf zukünftige Generationen. Notwendiger Klimaschutz legitimiere keine Notsituation im Sinne der Schuldenbremse, da andere Maßnahmen möglich seien. Nach einer Streichung von Art. 131a Absatz 5 LV könnten sich Gesellschaften im Rahmen ihrer zulässigen Kreditaufnahme am Markt Kapital erschließen. Das könne erhebliche Folgen haben, wenn es als Schaffung eines Schattenhaushaltes gewertet werde. Es bestehe die Gefahr eines Verlustes der Sanierungshilfen. Eine Finanzierung des Klimaschutzes über die Finanzierungen, die auf der Ordnungspolitik aufbauten, macht nach Auffassung des Senators für Finanzen länderspezifisch keinen Sinn. Das gelte insbesondere für das Haushaltsnotlagenland Bremen. Insgesamt gesehen seien auf Landesebene keine finanziellen Gamechanger umsetzbar.

III. Finanzierungsmöglichkeiten

Finanzierungsmöglichkeiten auf Landesebene sieht dagegen Philippa Sigl-Glückner vom Dezernat Zukunft. Sie verweist darauf, dass Bremen zwar weiterhin hohe Schulden hat, dass aber die Zins-Steuer Quote fällt. Die mitentscheidende Rolle bei dem erfolgreichen Abbau des Defizits komme der Einnahmeentwicklung zu. Fallende Kosten der Verschuldung bieten nach ihrer Auffassung die Chance für Investitionen. Nach einer groben Schätzung belaufe sich der zusätzliche öffentliche Investitionsbedarf mindestens auf 261 Millionen Euro pro Jahr. Sigl-Glückner verweist in diesem Zusammenhang auf den Bremer Sonderweg bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse, der in Art. 131a Abs. 5 LV normiert sei. Danach seien auch rechtlich selbstständige Einheiten in die Regelungen der Schuldenbremse einbezogen. Sie hebt hervor, dass das Hamburger Mieter-Vermieter-Modell Defizite neben der Schuldenbremse erlaubt. Dieses Modell werde in Bremen bereits zum Liegenschaftsmanagement benutzt. Das Land gewährt danach im Rahmen einer nicht unter die Schuldenbremse fallenden finanziellen Transaktion öffentlichen Gesellschaften Kredite. Die Gesellschaften investieren mithilfe dieser Kredite in den Klimaschutz öffentlicher Gebäude, die sie an die Freie Hansestadt Bremen gegen

eine Mietzahlung vermieten. Die Zinszahlungen für die gewährten Kredite sowie deren Tilgung finanzieren die öffentlichen Gesellschaften. Da das Land nicht zur Bedienung der Kredite verpflichtet sei, greife Art. 131a Abs. 5 LV nicht ein. Außerdem wird vorgeschlagen, die Tilgung der Corona-Schulden über die bisher geplanten 30 Jahre hinaus zu strecken bzw. konjunkturabhängig zu gestalten. Der gleiche Weg könne bei der Tilgung im Sinne der Sanierungshilfenvereinbarung beschritten werden. Außerdem könne der Energie- und Klimafonds des Bundes genutzt werden.

Als Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat auch Professor Dr. Truger Finanzierungsmöglichkeiten auf Landesebene aufgezeigt. Als allgemeine Spielräume diskutiert er eine längere Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung, ein höheres Volumen von coronabedingtem Sondervermögen, längere Tilgungsfristen sowie progressive und/oder konjunkturabhängige Tilgungspläne. Durch eine stabilere Konjunkturbereinigung könnten vorübergehend 100-200 Millionen Euro erwirtschaftet werden. Truger verweist allerdings darauf, dass das Verfahren der Konjunkturbereinigung durch die Sanierungshilfenvereinbarung an das Verfahren des Bundes gekoppelt sei. Speziell mit Blick auf die Investitionsfinanzierung hebt er die goldene Regel hervor, nach der öffentlichen Nettoinvestitionen durch Budgetdefizite finanziert werden sollen. Sie erhöhten den öffentlichen Kapitalstock, den zukünftige Generationen ebenso erben wie die so erzielte höhere Produktivität und das höhere Wachstum. Es entspreche dem Äquivalenzprinzip, dass auch zukünftige Generationen über den Schuldendienst an der Finanzierung öffentlicher Investitionen beteiligt werden. Andernfalls müsste die heutige Generation die gesamte Last tragen. Das schaffe einen Anreiz zur Vernachlässigung der Investitionen, der unter Konsolidierungsdruck besonders stark sei. Truger plädiert für die Einrichtung zusätzlicher Extrahaushalte wie öffentliche Investitionsagenturen oder Klimagesellschaften, die zukunftsorientierte Sachaufgaben erledigen könnten. Darlehen an solche Extrahaushalte aus dem Kernhaushalt fielen als finanzielle Transaktionen nicht unter die Schuldenbremse. Truger verweist in diesem Zusammenhang aber auch auf die Bremer Sonderregel in Art. 131a Abs. 5 LV.

C. Rechtliche Würdigung

Die rechtliche Würdigung der Vorschläge, wie der hohe Investitionsbedarf zur Erreichung der Klimaziele in der Freien Hansestadt Bremen finanziert werden kann, hängt von den rechtlichen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehören vor allem die Vorgaben des Grundgesetzes, die zunächst im Überblick vorgestellt werden (I.). Bei der Umsetzung dieser Vorgaben verfügte die Freie Hansestadt Bremen kraft ihrer Verfassungsautonomie über einen Gestaltungsspielraum

(II.). Unter Berücksichtigung dieses Gestaltungsspielraums lässt sich der Regelungsgehalt von Art. 109 Abs. 3 GG im Einzelnen ermitteln (III.). Auf dieser Grundlage hat Bremen eigene Regelungen getroffen (IV.).

I. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes im Überblick

Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden auf Bundesebene wesentlich durch die im Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 verankerte Schuldenbremse vorgegeben. Im Jahr 2009 sind die im Rahmen der Föderalismusreform II geschaffenen Neuregelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz in Kraft getreten. Das Grundgesetz schreibt für Bund und Länder in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 ein strukturelles Neuverschuldungsverbot vor. Ausnahmen können zur Berücksichtigung von Konjunkturschwankungen und bei unvorhersehbaren Ereignissen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) vorgesehen werden.

Die für Bremen relevanten Sätze 1, 2, 3 und 5 des Art. 109 Abs. 3 GG lauten:

- (1) „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“
- (2) „Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.“
- (3) „Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“
- (5) „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Das grundsätzliche Verbot der Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) gilt seit dem 1. Januar 2020 unmittelbar auf Basis des Grundgesetzes; eine Übernahme in Landesverfassungsrecht ist nicht notwendig. Die übrigen grundgesetzlichen Vorgaben bedürfen der Umsetzung in Landesrecht, insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Ausnahmen im Falle von Konjunkturschwankungen (sog. „Konjunkturkomponente“) und Naturkatastrophen bzw. außergewöhnlichen Notsituationen.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 37; Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (206).

Eine sogenannte „Strukturkomponente“ wie sie für den Bund vorgesehen ist – gemeint ist der auf 0,35 % vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) begrenzte strukturelle Verschuldungsspielraum (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG) –, gilt für die Bundesländer nicht.

Vgl. dazu Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 16.

Die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse in den Ländern lassen diesen Konkretisierungsspielräume. Die Vorgaben beziehen sich nur auf die Landeshaushalte. Die Kommunen werden im Grundgesetz bewusst nicht erwähnt. Ebenfalls nicht erfasst werden die Haushalte der Sozialversicherungsträger und anderer rechtlich selbständiger Sondervermögen und Gesellschaften.

Dazu Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 30; Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (203); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 119; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 52.

Für besonders verschuldete Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) waren schon bis Ende 2019 Konsolidierungshilfen vorgesehen (Art. 143d Abs. 2 GG). Durch die Ergänzung des Art. 143d GG um Abs. 4 ist der Bund ermächtigt, im Anschluss an das Auslaufen der Konsolidierungshilfen nach Abs. 2 den Ländern Bremen und Saarland seit dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundes zu gewähren.

Siehe das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347.

Im Gegenzug müssen Bremen und das Saarland Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft ergreifen. Das Nähere regelt das Sanierungshilfengesetz. Dabei handelt es sich um ein Bundesgesetz, das mit Zustimmung des Bundesrates erlassen worden ist.

Siehe das Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122, 3126.

Gemäß § 1 SanG erhält die Freie Hansestadt Bremen einen jährlichen Betrag von je 400 Millionen Euro. Die Auszahlung der Sanierungshilfen erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung, die nach Maßgabe von § 4 SanG das Nähere regelt.

Dazu Reimer, Art. 143d Rn. 32 ff., in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2021.

Der Stabilitätsrat überwacht die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, um Haushaltsnotlagen zu vermeiden (Art. 109a GG).

Im Folgenden wird ein Überblick über den Meinungsstand zu wesentlichen Fragen in Auseinandersetzung mit der einschlägigen Literatur gegeben. Diese sieht zum Teil nur enge Gestaltungsspielräume von Bund und Ländern und neigt dazu, über den Wortlaut der Verfassung hinaus eine einengende Interpretation der Schuldenbremse vorzuschlagen. Es ist zu untersuchen, ob dieser Ansatz gerade mit Blick auf die Verfassungsautonomie der Länder überzeugend ist. Um die Grundzüge der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu ermitteln, sind vor allem folgende Aspekte der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG in den Blick zu nehmen:

1. Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG)

Normativer Gehalt der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse ist die Pflicht von Bund und Ländern, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Schuldenbremse bezieht sich dementsprechend auf den Haushalt. Der Haushalt des Bundes ist ebenso wie die Haushalte der Länder in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG; näher Heun, Art. 110 Rn. 25, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2018 mit weiteren Nachweisen in Fn. 104.

Verfassungsrechtlich gebunden sind aber nur Bund und Länder als Staaten mit ihrem staatlichen Haushalt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat 2009 ausdrücklich betont, dass sich die Schuldenbremse nur „auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder“ bezieht. Nach dem im Verfassungstext auch zum Ausdruck gekommenen Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers erstreckt sich die Schuldenbremse nicht auf Sozialversicherungen und Gemeinden.

Auch andere selbstständige juristische Personen fallen nicht in den Regelungsbereich des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG.

Statt aller Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36.

Die Beschränkung der Schuldenbremse auf die Haushalte von Bund und Ländern macht die Besonderheit der Regelung aus, die gerade den Ländern den mit Rücksicht auf ihre Verfassungsautonomie als Staaten gebotene Gestaltungsfreiheit lässt. Die Freie Hansestadt Bremen hat diesen Gestaltungsfreiraum in Art. 131a Absatz 5 LV genutzt. Sie hat das Verbot der Kreditaufnahme auf ihre juristischen Personen erstreckt, wenn sie drei Voraussetzungen erfüllen:

„(5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

Diese Erstreckung der Schuldenbremse auf bestimmte juristische Personen, die dem Land verbunden sind, hängt dementsprechend von der Erfüllung der in der Norm genannten begrenzenden Voraussetzungen ab. Mit der Ausdehnung der Schuldenbremse auf diese Personen hat das Land von seinem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht, den ihm die bundesrechtliche Regelung lässt. Dieser Gestaltungsspielraum kann allerdings auch zu einer Rücknahme der Erstreckung auf den bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Anwendungsbereich der Schuldenbremse verwandt werden, wenn sich die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit in der Freien Hansestadt Bremen findet.

Vor Einführung der Schuldenbremse gehörten nach allgemeiner Auffassung auch alle Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten zu den Einnahmen im Sinne von Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG. Der verfassungsrechtlich gebotene Haushaltsausgleich konnte also unter Einbeziehung auch der Kreditaufnahme des Staates auf der Einnahmeseite hergestellt werden. Die Art und Herkunft der Einnahmen spielten für den formalen (rechnerischen) Haushaltsausgleich keine Rolle.

Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 494 ff. mit Nachweisen der einschlägigen Meinung.

Das hatte schon der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages 1968 im Rahmen der Beratungen über die Reform der Finanzverfassung ausdrücklich hervorgehoben:

„Das Gebot des Haushaltsausgleichs in Satz 2 besagt lediglich, dass die Summe der Ausgaben nicht höher als die Summe der hierfür erforderlichen realisierbaren Einnahmen sein darf (sog. «formaler Ausgleich») ... Einnahmen in diesem Sinne sind sowohl die laufenden Einnahmen (wie z. B. Steuern) als auch die Einnahmen aus Krediten. Rechts- und Haushaltsausschuss legen großen Wert auf die Feststellung, dass das Gebot des Haushaltsausgleichs somit einer antizyklischen Finanzpolitik nicht im Wege steht.“

BT-Drs. zu 5/3605, S. 10 f.

Die Einführung der Schuldenbremse sollte für die Länder die Möglichkeit der Kreditaufnahme im Rahmen meiner antizyklischen Finanzpolitik begrenzen, wenn Art. 109 Abs. 2 GG auch weiterhin auf das Erfordernis eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verweist. Das für die Länder neu eingeführte vollständige Verbot der Herstellung eines Haushaltsausgleichs mithilfe der Einnahmen aus Krediten begründet und begrenzt zugleich die Reichweite der sogenannten Schuldenbremse. Sie bezieht sich nur auf die Einnahmen aus Krediten, die ein Land aufnimmt, um einen formalen Haushaltsausgleich herzustellen. Der Haushaltsausgleich darf in den Ländern nicht durch Einnahmen aus Krediten hergestellt werden. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die Schuldenbremse einer Kreditaufnahme dann nicht entgegensteht, wenn sie für die Herstellung des Haushaltsausgleichs keine Bedeutung hat. Dieser Bezug auf den Landeshaushalt ist für das Verständnis der Reichweite der Schuldenbremse von grundlegender Bedeutung.

Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind demnach Einnahmen aus Darlehensverträgen, darlehensähnlichen Verträgen oder ggf. hoheitlich auferlegten Zwangsanleihen, die als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung dienen. Zumindest missverständlich ist die in der Literatur vertretene Auffassung, unter die Schuldenbremse fielen alle finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen, die über reine Umschuldungen hinausgingen.

So Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 129 und 134 mit weiteren Nachweisen.

Entscheidend ist immer, dass die Schuldenbremse sich nur auf Einnahmen aus Krediten bezieht, mit deren Hilfe der Ausgleich des Haushalts des Landes hergestellt werden soll. Der Bezug

zum Haushaltsausgleich muss auch mitgedacht werden, soweit in der Literatur die Auffassung vertreten wird, der Rechtsbegriff sei weit zu verstehen und solle jegliche Form umfassen, mit der der Staat privates Kapital zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben unter Belastung künftiger Haushalte beschaffe. Die Rechtsform spiele keine Rolle. Auch Umschuldungen und Kassen(verstärkungs)kredite könnten damit letztlich zu Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG führen, wenn die Schuldenlast dadurch ansteige. Solange Kassenverstärkungskredite aber lediglich dazu benutzt würden, einen Haushaltsausgleich innerhalb derselben Rechnungsperiode zu erreichen, also um Liquiditätsengpässe zu überbrücken, sollen sie nicht unter Art. 109 Abs. 3 GG fallen.

So Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 33; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 136 und 144; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 65 f.

Nicht als Einnahmen aus Krediten im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG zu qualifizieren sind auch Geldleistungsschulden aufgrund staatlicher Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit sein (echte Verwaltungsschulden). Sie dienen nicht der Herstellung des formalen Haushaltsausgleichs.

Das gilt auch für alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing, Forfaiting oder „Sale and Lease Back“-Verfahren. Unzutreffend ist folglich die Auffassung, dass solche alternativen Finanzierungsinstrumente im Resultat zu Krediteinnahmen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG führten; das gelte jedenfalls dann, wenn sich daraus langfristige, laufende Zahlungsverpflichtungen ergäben, die einer Kreditaufnahme entsprechen.

So aber Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 135; vgl. auch G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 81; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 12 Rn. 13 f.; Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 254 ff.; wie hier Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 38.

Weiter führt die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen durch Bund oder Länder nicht zu einem Haushaltsausgleich mit Hilfe von Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Sie wird deshalb auch dann nicht von der Schuldenbremse umfasst, wenn sie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren und damit zu einer Nettoneuverschuldung führt.

So aber Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 142 f., zurückhaltender Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 12 Rn. 65.

Auch implizite Staatsschulden wie die für die Versorgung der im Ruhestand befindlichen Beamten notwendigen Finanzmittel fallen nicht unter die Schuldenbremse.

So aber Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 145 f.; vgl. auch G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 85 f.

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG regelt nur die Aufnahme von Krediten als Finanzschulden und bezieht sich nicht auf künftige Versorgungsausgaben als Verwaltungsschulden.

Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 297.

Verwaltungsschulden sind Geldleistungsschulden, die auf der Verwaltungstätigkeit und geschäftlichem Handeln des Staates beruhen. Wenn der Staat Verträge über einen Kauf, über die Erstellung eines Werkes, über die Erbringung von Dienstleistungen oder Miet- und Arbeitsverträge abschließt, erzielt er keine Einnahmen aus Krediten.

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 135.

Auch Kassenverstärkungskredite führen nicht zur Herstellung eines Haushaltsausgleichs, sondern dienen der Überbrückung von Liquiditätsengpässen, ohne dass sich aus ihnen längerfristige Zukunftslasten ergeben würden.

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 136.

Erlöse aus der Veräußerung staatlichen Vermögens sind ebenfalls keine Einnahmen aus Krediten.

Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 38.

Mittelzuflüsse aus Kreditaufnahmen bei anderen Gebietskörperschaften oder gebietskörperschaftsähnlichen Zusammenschlüssen und Sondervermögen fallen als finanzielle Transaktionen nicht unter Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, der nur Kredite erfasst, die am Kapitalmarkt aufgenommen werden.

Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 38.

Das hat der Bund in § 3 G 115 ausdrücklich geregelt:

„§ 3 Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“

Finanzielle Transaktionen werden als Inschlaggeschäfte des Staates von der Schuldenbremse nicht erfasst. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verbietet also nicht etwa pauschal alle finanziellen Zukunftsbelastungen des Staates, sondern beschränkt sich auf das Verbot, Einnahmen aus Krediten zur Herstellung des Haushaltsausgleichs zu nutzen. Dementsprechend bezieht sich die Schuldenbremse entgegen gelegentlich vertretener Auffassung in der Literatur

So Christ, NVwZ 2009, 1333 (1336); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 109 Rn. 12; Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188 f.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 191.

auch nicht auf den Haushaltsvollzug, sondern nur auf die Aufstellung des Haushaltsplans. Das zeigt ein Vergleich zwischen der die Länder bindenden Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG und der darüberhinausgehenden Bindung des Bundes in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG.

2. Konjunkturklausel, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG

Die grundgesetzliche Schuldenbremse bezieht sich auf die konjunkturelle Normalsituation. In einer solchen gilt das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten. Ausnahmen können für Phasen des Abschwungs (und natürlich für Rezessionsphasen) vorgesehen wer-

den. In solchen Phasen können demnach im Rahmen der landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Regelungen durchaus Kredite aufgenommen werden. Diese müssen in Aufschwungphasen wieder abgebaut werden.

Brügelmann/Schäfer, Die Schuldenbremse in den Bundesländern, 2012, S. 6.

Das Grundgesetz hält auch nach der Reform von 2009 und der Einführung der Schuldenbremse an der Lehre von Keynes fest, dass eine Nachfragesteigerung des Staates der Konjunktur im Abschwung nützt. Qualitativ hat sich damit gegenüber der Rechtslage vor 2009 wenig geändert.

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 115, Rn. 154 und 160.

Die konkrete Ausgestaltung der symmetrischen Berücksichtigung der Abweichungen von der Normalsituation ist dem Gesetzgeber in Bund und Ländern überlassen.

Dabei ist insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff der „Normallage“ zu präzisieren und die „Symmetrie“ ist näher zu regeln. Da eine Aufschwungsphase selten genau spiegelbildlich zur vorangehenden Abschwungsphase verlaufe, soll die Symmetrie im Sinne einer „Regelsymmetrie“ zu verstehen sein.

Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2021, Art. 109 Rn. 72; vgl. auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 174; zum Begriff der „Normallage“ Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?. 2011, S. 217 ff. m.w.N.

Die Verfassung lässt den Ländern ebenso wie dem Bund bei der Ausgestaltung der Konjunkturkomponente durchaus beachtlichen Spielraum. Das betrifft sowohl die Definition einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung als auch die Konkretisierung in Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung dieser Entwicklung.

So auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 183 ff.

Der Bund hat diesen Spielraum schon in Art. 115 Abs. 2 Sätze 4 und 5 GG konkretisiert und auf Gesetzesebene in G 115 genutzt. Für den Bund sieht das Grundgesetz in Art. 115 Abs. 2

Satz 4 GG zwingend die Einrichtung eines Kontrollkontos vor, welches zusätzliche Defizite erfasst, aber mittelfristig ausgeglichen werden muss.

Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG lautet:

„Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Über die für die Länder verbindliche Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG hinaus ist für den Bund damit in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG eine Regelung für den Fall von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze vorgesehen. Eine vergleichbare verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht für die Länder nicht. Zudem darf nicht übersehen werden, dass auch der Bund nicht alle Belastungen, sondern nur solche Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, nach der verfassungsrechtlichen Regelung konjunkturgerecht zurückführen muss. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass Belastungen bis zu 1,5 vom Hundert nicht zurückgeführt werden müssen.

Die nähere Ausgestaltung der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und des Verfahrens zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung überlässt Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG auch im Bund dem Gesetzgeber. Dieser muss seine Regelungen auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens treffen sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze regeln. Vergleichbare Vorgaben sieht Art. 109 Abs. 3 GG für die Länder nicht vor. Sie können sich also an der bundesgesetzlichen Regelung orientieren, sind dazu aber nicht verpflichtet.

Die bundesgesetzliche Regelung im G 115 folgt dem Konzept der Produktionslücke. Danach liegt eine Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage dann vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird. Das ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht. Die Konjunkturkomponente ergibt sich auf dieser Grundlage als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer

Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern. Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist in einer Rechtsverordnung des Bundes festgelegt und regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln. Das Verfahren lehnt sich an das im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewandte Konjunkturbereinigungsverfahren an.

Siehe die Regelung in § 5 G 115.

3. Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG

Neben der Möglichkeit der ausnahmsweisen Kreditaufnahme in Abschwungphasen können die Länder auch Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vorsehen.

Diese Ausnahmeregelung ist als abschließende Regelung zu verstehen. Mithin könnten die Länder keine weiteren Ausnahmen vorsehen.

Siehe die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 16/12410, S. 16; ebenso Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 37; Heun, in: Dreier, GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 51 f.; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 68.

Während der Begriff der Naturkatastrophen gestützt auf die grundgesetzliche Umschreibung in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG als „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden“ definiert wird,

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 205; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 77.

sind die „außergewöhnlichen Notsituationen“ naturgemäß nicht abschließend vorhersehbar. Die Eingrenzung hat auf Basis der im Grundgesetz selbst verankerten Kriterien der Außergewöhnlichkeit, des Eintritts, der sich der Kontrolle des Staates entzieht, und der Erheblichkeit der Haushaltsbeeinträchtigung zu erfolgen.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 43 ff.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 204.

Die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber war bewusst, dass eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Aufzählung wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist. Deshalb werden in der Verfassung zur Eingrenzung der gemeinten Notsituationen drei Kriterien genannt, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Wie weit der Verfassungsbegriff der außergewöhnlichen Notsituationen zu verstehen ist, zeigt die beispielhafte Erwähnung einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks. Dazu hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ausdrücklich die 2009 aktuelle Finanzkrise gezählt, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebiete. Weiter nennt die Begründung des verfassungsändernden Gesetzes auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite wie die deutsche Wiedervereinigung. Auch ein solches Ereignis kann einen erheblichen Finanzbedarf auslösen, der einen Anwendungsfall der Klausel bildet. Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich nach der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Nach dieser Definition stellt die Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation dar. Ihr Eintritt hat sich der Kontrolle des Staates entzogen. Außerdem hat sie den Haushalt des Staates erheblich beeinträchtigt, weil sie sehr große Mittel zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Pandemie für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und den Staat erfordert. Nur so kön-

nen Bund und Länder die Pandemie und ihre Folgen bewältigen und überwinden. Die Aufnahme hoher Kredite durch den Staat war und ist erforderlich, um im Sinne der Verfassung die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten.

Auf der Grundlage des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz vom 24. März 2021 stellt sich zudem die Frage, ob nicht auch die Klimakrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG darstellt. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass derzeit eine im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde zu beobachten ist. Sie beruht auf der menschlich verursachten Erhöhung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre, die den Strahlungshaushalt der Erde verändert und so zur Erderwärmung führt. Die in der Erdatmosphäre befindlichen Treibhausgase absorbieren nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts die von der Erde abgegebene Wärmestrahlung und strahlen Teile davon zurück zur Erdoberfläche. Das führt zu einer Erwärmung der bodennahen Atmosphäre. Das Gericht geht davon aus, dass ohne zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ein globaler Temperaturanstieg von mehr als 3 Grad C bis zum Jahr 2100 als wahrscheinlich gilt. Der Treibhauseffekt führt zu Veränderungen der Eismassen, die maßgeblich dazu beitragen, dass der Meeresspiegel ansteigt. Im Ergebnis würde sich der Nordatlantikraum rasch um mehrere Grad abkühlen, während sich die Südhalbkugel umso stärker erwärmen würde. Für Nordeuropa wird danach eine Zunahme von Winterstürmen, Niederschlägen und Überschwemmungen, für Südeuropa eine Abnahme der Niederschläge erwartet. Das Gericht geht davon aus, dass der Treibhauseffekt zu außergewöhnlich langen andauernden Groß- und Extremwetterlagen wie Starkniederschlägen, Überschwemmungen, Wirbelstürmen, Hitzewellen und Dürren führen kann. Nach dem Beschluss hat der Klimawandel auch bei geringerem Temperaturanstieg bereits erhebliche negative Folgen für Menschen und Gesellschaften. In Deutschland hat der Klimawandel schon jetzt zahlreiche direkte Auswirkungen, die sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei fortschreitender Erderwärmung drastisch verschärfen können. Zudem könnte Deutschland von den Folgen des Klimawandels in anderen Teilen der Welt auch durch die Zunahme klimabedingter Flucht und Migration nach Europa betroffen sein. Der Klimawandel bedroht durch Hitzeereignisse die menschliche Gesundheit auch in Deutschland. Das Gericht geht davon aus, dass die Dauer sommerlicher Hitzewellen über Westeuropa sich seit 1880 etwa verdreifacht hat. Klimaprojektionen lassen bei unverminderten Treibhausgasemissionen eine deutliche Verschärfung dieser Entwicklungen erwarten. Die Eintrittswahrscheinlichkeit hoher Sturmflutwasserstände an Nord- und Ostsee sind als Folge langfristiger Änderungen im mittleren Meeres-

spiegel vorherzusehen. In der Folge hält das Bundesverfassungsgericht auch die deutschen Küstenregionen für einem erhöhten Risiko durch Überschwemmungen ausgesetzt. Das betrifft 3.2 Millionen Menschen, insbesondere in küstennahen Städten wie Hamburg, Bremen, Kiel, Lübeck, Rostock und Greifswald. Weiter stellt der Beschluss fest, dass der Klimawandel negative Folgen für die Grundwasserneubildung haben wird. Die Wasserverfügbarkeit wird im Sommerhalbjahr signifikant abnehmen.

Zu diesen und weiteren Folgen des Treibhauseffektes BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2658/18 u.a., Rn. 16 ff. mit umfassenden Nachweisen.

Die durch den Klimawandel als Folge des Treibhauseffektes hervorgerufene Notlage kann als außergewöhnlich qualifiziert werden. Ihr Eintritt entzieht sich der Kontrolle der Freien Hansestadt Bremen. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist Bremen zu Investitionen zur Eindämmung des Treibhauseffektes, die den Haushalt des Landes erheblich beeinträchtigen, verfassungsrechtlich verpflichtet. Die Freie Hansestadt Bremen muss die verfassungsrechtliche Pflicht zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels ebenso erfüllen wie der Bund. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels in Form von extremen Wetterereignissen wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbränden, Wirbelstürmen, Starkregen, Überschwemmungen, Lawinenabgängen oder Erdbeben zu schützen. Die objektivrechtliche Schutzverpflichtung besteht nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 auch in Bezug auf künftige Generationen. Auch das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG begründet eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels.

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2658/18 u.a., Rn. 143 ff.

Der grundlegende Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 ist in einer Stellungnahme aus der Praxis zu der Frage, ob der Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse anzusehen ist, noch nicht berücksichtigt.

Schneider/Stüber, DÖV 2021, 836.

Die Autoren vertreten zu Unrecht die Auffassung, dass es aufgrund des Klimawandels keine unmittelbar drohenden Gefahrenzustände von erheblichem Ausmaß gebe.

Schneider/Stüber, DÖV 2021, 836 (837 ff.).

Das ist bereits durch die Überschwemmungen im Westen Deutschlands im Sommer 2021 widerlegt. Die Folgen der Klimakrise sind nicht erst in einem zeitlichen Abstand zu erwarten, sondern treten unmittelbar jetzt ein und sind schon eingetreten. Die Klimakrise ist eine Notsituation im Sinne der Verfassung. Sie hat im Gegensatz zur Auffassung der Autoren zu einer in großem Ausmaß stattfindenden Verwerfung des gesellschaftlichen Normalzustands geführt und ist nicht der Normalzustand. Ebenso wie die Wiedervereinigung Deutschlands, die nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassung begründen konnte, ist auch die Klimakrise lang andauernd. Wie die Wiedervereinigung Deutschlands wird auch die Klimakrise mehrere Jahrzehnte lang Folgen zeigen. Anders als Schneider und Stüber meinen, muss zum Schutze des Klimas auch auf akut auftretende Schäden wie Überschwemmungen in Deutschland reagiert werden. Der erhebliche Finanzbedarf zur Beseitigung der aus der Klimakrise resultierenden Schäden und für vorbeugende Maßnahmen ist offensichtlich. Die Kosten, die aus der Klimakrise erwachsen, müssen sowohl von der lebenden als auch von zukünftigen Generationen getragen werden. Die Klimakrise lässt sich folglich als außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG qualifizieren.

Zur Erfüllung der sie treffenden verfassungsrechtlichen Schutzpflicht ist die Freie Hansestadt Bremen verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Treibhauseffektes zu ergreifen. Das setzt den Einsatz beträchtlicher Finanzmittel voraus, deren Aufbringung den Haushalt Bremens erheblich beeinträchtigt. Nur so kann die Handlungsfähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Es lässt sich folglich gut begründen, dass der Klimawandel als Folge des Treibhauseffektes zu einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG bereits geführt hat und weiter führen wird.

4. Tilgungsregelung, Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG

Eine Kreditaufnahme aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation erfordert nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG, dass eine Tilgungsregelung vorgesehen wird. Die Begründung der Verfassungsänderung ist davon ausgegangen, dass die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen ist, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenze liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.

BT-Drs. 16/12410, S. 11; vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG Kommentar, 14. Aufl. 2017, Art. 109 Rn. 143 ff.

Die Tilgungsregelung selbst muss geeignet sein und auch tatsächlich zur Tilgung führen. Von einigen Stimmen wird deshalb eine verbindliche Regelung des Tilgungsplans gefordert und wird ein Parlamentsbeschluss nicht als ausreichend erachtet.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 45; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 209.

Stattdessen seien eine Regelung in Gesetzesform oder sogar eine verfassungsrechtliche Verankerung geboten, da der spätere Haushaltsgesetzgeber nur so gebunden werden könne. Eine Pflicht der Länder zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Tilgungsregelung im Falle einer Kreditaufnahme enthält Art. 109 Abs. 3 Satz 3 allerdings nicht.

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 209; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 72 f.

Während Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG dem Bund vorgibt, dass die Rückführung der Notlagenkredite „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ zu erfolgen hat, macht das Grundgesetz den Ländern keine vergleichbare Vorgabe. Daraus ergibt sich, dass die Länder bei der Festlegung, in welchem Zeitraum sie die Kredite zurückführen wollen, aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht einen weiten Gestaltungsspielraum haben. Wie sie die Tilgungsregelung ausgestalten, liegt in ihrer Verantwortung.

5. Nähere Ausgestaltung für die Länderhaushalte, Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG

Im Rahmen der grundgesetzlichen Ermächtigung, die nähere Ausgestaltung vorzusehen, können die Länder die Einnahmen und Ausgaben i.S. von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG konkretisieren, und dabei insbesondere auch Einnahmen aus Krediten von anderen Einnahmen abgrenzen. Damit sind vor allem die Behandlung der Kreditaufnahme bei anderen öffentlich-rechtlichen Trägern und die Einordnung von Vermögensveräußerungen gemeint. Zentral ist ferner die sachgerechte Abgrenzung der strukturellen von der konjunkturbedingten und der notlagenbedingten Nettoneuverschuldung, wobei die vom Bund zur Feststellung einer anormalen konjunkturellen Entwicklung im Rahmen von Art. 115 GG gewählte Methode die Länder nicht bindet. Gleiches gilt hinsichtlich der Bemessung der Konjunkturkomponente.

BT-Drs. 16/12410, S. 11 f.; vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 149 ff. und 184 ff.

Die Länder verfügen insoweit kraft ihrer Verfassungsautonomie über einen nicht zu unterschätzenden Gestaltungsspielraum.

II. Gestaltungsspielräume der Freien Hansestadt Bremen

1. Verfassungsautonomie des Landes

Die Freie Hansestadt Bremen verfügt als Staat über Verfassungsautonomie. Dass die Freie Hansestadt Bremen Glied des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland ist, der mit dem Grundgesetz über eine eigene Verfassung verfügt, ändert an der Verfassungsautonomie des Landes nichts. Das Grundgesetz erkennt in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung der Länder ausdrücklich an. Es respektiert damit die Verfassungsautonomie der Länder und zugleich deren Staatlichkeit.

Die Bundesverfassung begnügt sich mit einem Homogenitätsgebot: Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Damit sichert das Grundgesetz ein bestimmtes Maß an Einheitlichkeit der Verfassungsstrukturen von Bund und Ländern, akzeptiert jedoch zugleich die föderale Vielfalt. Die Verfassungsautonomie der Länder wird ausdrücklich respektiert und zugleich bestimmten Begrenzungen unterworfen. Das Bundesverfassungsgericht hat das Recht der Länder zur Verfassungsgebung unmittelbar aus ihrer Eigenstaatlichkeit abgeleitet: „Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, dass der Gesamtstaat Staatsqualität und die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen. D.h. aber, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen. Und das wiederum heißt, dass die Gliedstaaten ebenso wie der Gesamtstaat in je eigener Verantwortung ihre Staatsfundamentalnormen artikulieren. Kein Land muss eine Amputation von Staatsfundamentalnormen durch den Gesamtstaat hinnehmen mit der Folge, dass eine Verfassung in Wahrheit ein Verfassungstorso wird. Die Länder haben im Bundesstaat vielmehr grundsätzlich das Recht, in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufzunehmen, die das Bundesverfassungsrecht nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen.“

BVerfGE 36, 342 (360 f.); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 50 f. m.w.N.

Die Länder sind mit „eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter Hoheitsmacht“ ausgestattet. „In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande“.

BVerfGE 1, 14 (34), 60, 175 (207).

Das Recht zur Verfassungsgebung ist Ausdruck ihrer Staatlichkeit. „In dem föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander.“

BVerfGE 96, 345 (368).

Kraft ihrer Verfassungsautonomie entscheidet die Freie Hansestadt Bremen also selbstständig, wie sie ihre Verfassung ausgestaltet. Sie muss dabei allerdings das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beachten.

2. Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG

Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG fordert „nur ein *Mindestmaß* an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen“. „Was zu diesem Minimum an Homogenität der Verfassungen im Bund und in den Ländern gehört, bestimmt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG: ‚Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.‘ Im Übrigen sind die Länder, soweit das Grundgesetz nicht noch außerhalb des Art. 28 für bestimmte Tatbestände etwas anderes vorschreibt, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung.“

BVerfGE 36, 342 (361); Hervorhebung im Original.

Mit den Verfassungsprinzipien der Republik, der Demokratie und des sozialen Rechtsstaates zieht das Grundgesetz den Verfassungsgebern der Länder nur sehr wenige und weite Grenzen ihrer Verfassungsautonomie, zu denen auch die demokratische Ordnung in den Kommunen gehört. Da der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bund in Art. 79 Abs. 3 GG in vergleichbarer Weise auf bestimmte Verfassungsstrukturprinzipien wie das Bundesstaatsprinzip und die Gliederung des Bundes in Länder verpflichtet wird, sind die Länder über die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes mittelbar in ihrer Verfassungsautonomie geschützt.

3. Ewigkeitsgarantie, Art. 79 Abs. 3 GG

Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG erklärt eine Änderung des Grundgesetzes für unzulässig, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Art. 20 GG legt fest, dass Deutschland ein Bundesstaat ist. Damit wird nicht nur der formale Bestand einer Mehrzahl von Ländern auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber unantastbar garantiert. Dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen ist auch ein Mindestmaß an materieller Eigenständigkeit der Länder. Die Länder sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen eine Verfassungsänderung geschützt, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Die Länder im Bundesstaate sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleibt. „Was immer im Einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muss dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.“

BVerfGE 34, 9 (19 f.).

Der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bund kann den Ländern also ihre Verfassungsautonomie nicht nehmen. Er muss ihre Verfassungsautonomie achten, die er grundsätzlich nur durch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG begrenzt hat. Über das Homogenitätsgebot hinaus ist der Verfassungsgeber des Landes nur insoweit in seinem Gestaltungsspielraum beschränkt, als das Grundgesetz das für bestimmte Tatbestände vorschreibt. Bei diesen Tatbeständen handelt es sich um Ausnahmevorschriften.

4. Art. 109 Abs. 3 GG als Ausnahmevorschrift

Art. 109 Abs. 3 GG ist eine solche Ausnahmevorschrift. Sie beschränkt nicht nur die Verfassungsautonomie der Länder über das Homogenitätsprinzip hinaus, sondern durchbricht auch den Verfassungsgrundsatz, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig sind (Art. 109 Abs. 1 GG). Als Ausnahmevorschrift ist Art. 109 Abs. 3 GG eng auszulegen. Davon ist bei der Analyse der Reichweite der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Länder in Art. 109 Abs. 3 GG stets auszugehen. Der Bund gibt

sich in dieser Vorschrift kraft seiner Verfassungsautonomie nicht nur selbst für seine Haushaltswirtschaft und insbesondere seine Verschuldungspolitik Vorgaben. Vielmehr schränkt er auch die Verfassungsautonomie der Länder ein und greift mit seinen Regelungen auf die Verschuldungspolitik der Gliedstaaten durch.

III. Regelungsgehalt von Art. 109 Abs. 3 GG im Einzelnen

Bei der Ermittlung des Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 3 GG im Einzelnen ist zunächst das Verbot der strukturellen Verschuldung genau zu analysieren (1.). Sodann ist zu untersuchen, wer konkret die Adressaten des Verbots sind (2.). Anschließend sind die Ausnahmen vom Verbot der strukturellen Verschuldung in den Blick zu nehmen (3.).

1. Neuverschuldungsverbot

Das Verbot der strukturellen Verschuldung wirft eine Vielzahl von Einzelfragen auf: So ist zu klären, was unter Einnahmen aus Krediten zu verstehen ist (a.), ob sich die Schuldenbremse nur auf die Nettoneuverschuldung bezieht (b.) und ob das Neuverschuldungsverbot den Haushaltsvollzug erfasst (c.), so dass Schwellenwerte (d.) und Tilgungspflichten (e.) festgelegt werden sollten. Zu prüfen ist, ob Verwaltungsschulden (f.), neue Finanzierungsinstrumente (g.), Kassenverstärkungskredite (h.), Bürgschaften und Garantien (i.) sowie Einnahmen aus Krediten anderer Gebietskörperschaften (j.) von dem Verbot umfasst sind.

a. Einnahmen aus Krediten

Das Verbot eines Haushaltsausgleichs mit Einnahmen aus Krediten weist eine Vielzahl von Facetten auf: Zunächst ist zu klären, ob Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG die Länder verpflichtet, bei ihrer Regelung der Schuldenbremse die kameralistische Haushaltsführung zu Grunde zu legen, oder ob sie auch eine doppische Ausgestaltung wählen dürfen. Die Länder dürfen bei ihrer Regelung zur Umsetzung dieser Vorschrift „keine Einnahmen aus Krediten“ zulassen (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). In der doppischen Rechnungslegung gibt es jedoch keine Einnahmen aus Krediten. Vielmehr bezieht sich das Wort „Einnahme“ im kaufmännischen Sprachgebrauch auf das Geldvermögen. Das setzt sich aus dem Barvermögen und den Forderungen abzüglich der Verbindlichkeiten zusammen. Eine Kreditaufnahme verändert jedoch weder das Geldvermögen noch das Reinvermögen. Sie führt zu einer „Einzahlung“. Diese erhöht entweder den Kassenbestand oder das Bankguthaben. Im Geldvermögen steht dem erhöhten Barvermögen jedoch eine Verbindlichkeit aus der Rückzahlungsverpflichtung gegenüber. Im Ergebnis führt eine Kreditaufnahme bei kaufmännischer Betrachtung nicht zu einer Krediteinnahme.

Vgl. allgemein Engels/Eibelshäuser (Hrsg.), Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik, 2010, insbes. S. 59 ff.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass sich der Begriff „Einnahme“ in Art. 109 Abs. 3 GG auf Einnahmen im Sinne der Kameralistik bezieht. Man könne die Regelung nicht so verstehen, dass Länder dann nicht an die Schuldenregel gebunden werden sollten, wenn sie nur die Doppik anwendeten. Vielmehr müssten diese Länder eine kameralistische Nebenrechnung aufstellen. Es sei nicht zulässig, den kameralistischen Einnahmebegriff des Grundgesetzes auf Länderebene doppisch auszulegen und damit inhaltlich zu verändern. In der Folge sei eine Kreditaufnahme auch dann nicht erlaubt, wenn sie zur Anschaffung von aktivierbaren Wirtschaftsgütern führe. Auf Landesebene wird daraus gefolgert, dass eine „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“ nach dem Vorbild der Regelung des Bundes in § 3 G-115 vorgesehen werden kann. Nach dieser Vorschrift sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe aus den Ausgaben herauszurechnen. Umgekehrt werden auf Bundesebene aus den Einnahmen diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehen ebenfalls herausgerechnet. Der Bund geht damit gewissermaßen „teildoppisch“ vor.

In der Literatur wird darin eine Wiederbelebung der alten Investitionsregel gesehen. Zwar entspricht die Bereinigung dem Vorbild der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Sie erhöht aber letztlich den Spielraum für Krediteinnahmen, soweit diese zum Erwerb von Beteiligungen genutzt werden. Es handelt sich um eine zusätzliche strukturelle Netto-Neuverschuldung, die erlaubt wird, weil gleichzeitig Werte geschaffen werden.

Vgl. Tappe, Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?, Wirtschaftsdienst 2010, 269 ff.

Nach der Gegenauffassung sind die Worte „Einnahmen aus Krediten“ kameral geprägt, ohne dass das Grundgesetz deshalb auf die Kameralistik als Rechnungsstil festgelegt sei. Weder das Grundgesetz noch das Haushaltsgrundsätzegesetz fordern danach, dass der Bund oder ein Land seinen Haushaltsplan zusätzlich kameral aufstellen muss, wenn das Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik ausgestaltet wird. Da kamerale Einnahmen und Ausgaben weder doppischen Erträgen und Aufwendungen noch doppischen Einzahlungen und Auszahlungen entsprechen, ist nach dieser Auffassung im Wege der Auslegung zu ermitteln, welche Anforderungen das Grundgesetz an den Bund bzw. die jeweilige Landesverfassung an ein Land im Hinblick auf den Haushaltsausgleich stellt. Daraus ergibt sich ein Gestaltungsspielraum für

das Land. Es kann einen Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen verlangen oder den Haushaltsausgleich als Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen definieren. Hieran hat sich durch die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG nichts geändert. Entscheidet sich der Gesetzgeber für den Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen, ist das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot des Art. 109 Abs. 3 GG anzuwenden. Vermögensveräußerungen bleiben dann jedoch grundsätzlich zulässig. Schreibt das Land dagegen einen Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen vor, dürfe es auch nach dieser Auffassung in Übereinstimmung mit Art. 109 Abs. 3 GG die Aufnahme von Krediten zulassen, soweit sie dazu dient, das Anlagevermögen zu erhöhen.

Stüber/Keyhanian, Haushaltsausgleich und Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der staatlichen Doppik, DÖV 2013, 255 (262).

In der Literatur besteht zu Recht Einigkeit, dass die Worte „Einnahmen aus Krediten“ in Art. 109 Abs. 3 GG nicht bedeuten, dass das Grundgesetz den Ländern eine Anwendung der Doppik bei der Berechnung des strukturellen Verbots der Neuverschuldung verbietet. Auch Tappe hält trotz seiner grundsätzlich kritischen Haltung gegenüber einer doppischen Haushaltsrechnung mit Bezug auf die Schuldenbremse eine „teildoppische“ Lösung, wie sie der Bund in § 3 G-115 eingeführt hat, für akzeptabel. Die Worte „Einnahmen aus Krediten“ in Art. 109 Abs. 3 GG enthalten keine Aussage mit Blick auf die kameralistische oder doppische Haushaltsrechnung. Eine solche Vorgabe ergibt sich auch weder aus der Verfassungssystematik noch aus der Entstehungsgeschichte der Norm.

Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 5 ff. und 10; klare Vorteile in der Doppik mit Blick auf die Schuldenbremse sieht Magin, Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst 2010, 262 (267 ff.); Kube sieht gewisse Vorzüge in Bezug auf die von ihm postulierten Sorgfaltspflichten mit Blick auf die impliziten Staatsschulden, Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 146.

Zweck der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherzustellen.

BT-Drs. 16/12410, S. 5.

Auch Kritiker der doppischen Berechnung räumen jedoch ein, dass der Ergebnisausgleich, den die Doppik erfordert, im Sinne der Nachhaltigkeit strenger sein kann als die kameralistische Schuldenbremse. Nur die kaufmännische Berechnung erfasst auch den Ressourcenverbrauch. Deshalb erscheint es entsprechend der Regelung im Bund auch für die Länder sachgerecht, nicht nur Einnahmen aus Krediten, die zur Umschuldung aufgenommen werden (dazu unten b.), sondern auch Einnahmen aus Krediten, die zur Anschaffung von aktivierbaren Wirtschaftsgütern führen, bei der Berechnung der Schuldenbremse auf Ebene der Länder unberücksichtigt zu lassen.

Die Freie Hansestadt Bremen kann der bundesrechtlichen Regelung in § 3 G-115 folgen. Da der Bund in seiner Haushaltsrechnung eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vornimmt und damit Elemente der kaufmännischen Haushaltsrechnung zu Grunde legt, stehen auch den Ländern die Bereinigung um finanzielle Transaktionen frei, zumal Art. 109 Abs. 3 GG die Schuldenbremse für Bund und Länder mit den gleichen Worten normiert.

b. Nettoneuverschuldung

Einnahmen aus Krediten, die zum Zwecke der Umschuldung aufgenommen werden, werden von dem Verbot der strukturellen Verschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG nicht erfasst. Ziel der Schuldenbremse ist es, durch das Verbot der strukturellen Neuverschuldung den Schuldenstand von Bund und Ländern nicht anwachsen zu lassen. Eine zusätzliche finanzielle Zukunftsbelastung durch eine Kreditaufnahme, die über Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgeht, soll durch die Schuldenbremse verhindert werden.

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 129.

Einnahmen aus Krediten, die der Umschuldung dienen, werden im Wege einer teleologischen Reduktion des Wortlauts von Art. 109 Abs. 3 GG von der Schuldenbremse ausgenommen. Das Land Bremen darf also Einnahmen aus Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorsehen. Die Schuldenbremse enthält kein Verbot einer Bruttoneuverschuldung. Zahlungen zur Tilgung von Krediten können von den Einnahmen aus Krediten abgezogen werden.

c. Haushaltsvollzug

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, die Schuldenbremse beziehe sich abweichend von der bisherigen Rechtslage auch auf den Haushaltsvollzug. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz GG lautete vor Einführung der Schuldenbremse: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“. Dementsprechend bestand Einigkeit, dass sich die Kreditbegrenzungsregel auf die Veranschlagung im Haushalt und nicht auf den Haushaltsvollzug bezog.

Siehe nur BVerfGE 79, 311 (328 ff.).

Die Kreditbegrenzungsregel richtete sich an den Haushaltsgesetzgeber, der sie bei der Verabschiedung des Haushaltsplans beachten musste. Christ vertritt nunmehr die Auffassung, für die Wirksamkeit der Schuldenbremse sei es von zentraler Bedeutung, dass sie nicht nur die Aufstellung der Haushalte, sondern vor allem auch den tatsächlichen Haushaltsvollzug erfasse. Am Ende des Haushaltsjahres könne sich etwa herausstellen, dass die konjunkturelle Entwicklung tatsächlich besser verlaufen sei als bei Aufstellung des Haushaltsplans prognostiziert, oder dass die nachteiligen Auswirkungen eines Abschwungs auf die Einnahmen und Ausgaben überschätzt worden seien mit der Folge, dass ein Teil der Kreditaufnahme nicht von der Konjunkturkomponente gedeckt gewesen, sondern tatsächlich struktureller Natur sei. Außerdem könnten bei der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben Schätzfehler auftreten, die zu erheblichen Abweichungen von der geplanten Kreditaufnahme führen könnten, die nicht konjunkturell gerechtfertigt seien. Wenn Regelungen zur Schuldenbegrenzung nur für die Aufstellung des Haushaltsplanes gelten würden, bestehe auch immer die Gefahr, dass sie durch „strategische“ Fehleinschätzungen und Prognosen bewusst unterlaufen würden. Für den Bund sei zudem in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG ausdrücklich geregelt, dass Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach der Struktur- und Konjunkturkomponente zulässigen Obergrenze auf einem Kontrollkonto und Belastungen dieses Kontos, die einen Schwellenwert von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschritten, konjunkturgerecht zurückgeführt werden müssten. Diese Vorgabe sei auf der Grundlage von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in §§ 7 und 8 G-115 konkretisiert worden. Christ muss allerdings einräumen, dass die gemeinsame, auch für die Länder verbindliche Rahmenregelung des Art. 109 Abs. 3 GG jedenfalls keine ausdrückliche Pflicht enthält, die Einhaltung der Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug zu gewährleisten. Nach seiner Auffassung deuten jedoch auch Wortlaut und Systematik des Art. 109 Abs. 3 GG auf eine Erstreckung der Schuldenbremse auf den Haushaltsvollzug hin. Die gemeinsame Schuldenschanke werde durchgängig auf „die Haushalte“ von Bund und Ländern bezogen und

nicht nur wie nach der alten Rechtslage auf „Haushaltspläne“. Die Maßgeblichkeit der tatsächlichen Kreditaufnahme für die Einhaltung der Defizitgrenzen werde zudem daran deutlich, dass die Länder nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG überhaupt keine nicht durch die Konjunktur- oder Ausnahmeklausel gedeckten „Einnahmen aus Krediten“ zulassen dürften. Auch könne die Umsetzung der Rahmenregelung gegenüber dem Bund durch Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG als authentische Interpretation des Verfassungsgebers in dem Sinne verstanden werden, dass jede Ausgestaltungsregelung die symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen von Konjunkturschwankungen im Haushaltsvollzug gewährleisten müsse. Für eine solche – nach Meinung von Christ im Wortlaut angelegte – Auslegung spreche schließlich auch, dass so Übereinstimmung mit den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht werde. Nach diesem Pakt komme es für die Einhaltung der europarechtlichen Defizitgrenzen ebenfalls auf das tatsächliche Haushaltsergebnis an.

Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336 f.); ebenso Kube, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 191 ff.

Der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 GG bezieht das Ausgleichsgebot auf die Haushalte von Bund und Ländern und verhält sich nicht zu der Frage, ob damit das Haushaltsgesetz, der Haushaltsplan oder der Haushaltsvollzug gemeint ist. In systematischer Hinsicht ist festzustellen, dass in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG ausdrücklich „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme“ von der zulässigen Kreditobergrenze erwähnt werden. Demgegenüber ist in Art. 109 Abs. 3 GG von der tatsächlichen Kreditaufnahme nicht die Rede. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber die Länder auch im Haushaltsvollzug an die Schuldenbremse hätte binden wollen, wäre eine entsprechende Regelung auch in Art. 109 Abs. 3 GG gerade mit Blick auf die dann beabsichtigte Abweichung von der bis dahin geltenden Rechtslage zu erwarten gewesen. Die Unterschiede im Text von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG sprechen also gegen eine verfassungsrechtliche Pflicht der Länder, die Schuldenbremse auch auf den Haushaltsvollzug zu erstrecken. Auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift spricht dagegen, dass mit Art. 109 Abs. 3 GG eine Abkehr von der überkommenen Ausrichtung der Kreditobergrenze auf den Haushaltsplan beabsichtigt war. In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass „eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung“ „sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte und Bund und Ländern stellen“ würde.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist also wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass seine Regelung sich auf die Haushaltsaufstellung beziehe. Geregelt werden sollte das Verhalten des Haushaltsgesetzgebers, der für die Exekutive verbindlich über den Umfang der Kreditaufnahme entscheidet.

Die ausdrückliche Bezugnahme auf die tatsächliche Kreditaufnahme in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG zeigt, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber die unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten durchaus vor Augen standen. Angesichts des unterschiedlichen Wortlauts in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG kann die Regelung für den Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG nicht etwa als authentische Interpretation des Verfassungsgebers verstanden werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er auch in Art. 109 Abs. 3 GG von der tatsächlichen Kreditaufnahme gesprochen hätte, wenn er die Länder hätte verpflichten wollen, die Regelung der Schuldenbremse auch auf den Haushaltsvollzug zu erstrecken und damit von der überkommenen Regelungstradition abzuweichen. Das Land Bremen ist also nicht verpflichtet, seine Regelung der Schuldenbremse auch auf den Haushaltsvollzug zu erstrecken.

d. Schwellenwerte

Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG schreibt für den Bund vor, dass Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze auf einem Kontrollkonto erfasst werden. Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom 100 im Verhältnis zum nominalen Bruttoinland überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Diese Regelung steht im Zusammenhang der Entscheidung des Bundes, die neue Schuldenregel nicht nur auf die Aufstellung des Bundeshaushaltes, sondern auch auf dessen Vollzug zu erstrecken. Die Freie Hansestadt Bremen hat die Schuldenbremse anders als der Bund nicht auf den Haushaltsvollzug erstreckt. Deshalb spielen die Regelungen über ein Kontrollkonto und die Schwellenwerte für den Bund für die Rechtslage in Bremen keine Rolle.

e. Tilgungspflichten

Auch die Frage nach der Einführung von Tilgungspflichten bei Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze stellt sich für das Land Bremen nicht, da die Regelung für den Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG nicht für die Länder gilt. Gebunden sind die Länder aber an das verfassungsrechtliche Gebot in Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG, für Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen,

die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.

f. Verwaltungsschulden

Nicht unter die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG fallen die sogenannten Verwaltungsschulden. Dabei handelt es sich um Geldleistungsschulden, die sich aus dem Abschluss zivilrechtlicher Verträge der Verwaltung ergeben. Das können Kaufverträge, Werkverträge, Mietverträge, Arbeitsverträge und ähnliche Verpflichtungen sein. Sie führen nicht zu Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG.

Ebenso Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 135.

Vielmehr begründen sie nur zivilrechtliche Verpflichtungen auf Geldzahlungen, denen Gegenleistungen gegenüberstehen. Sie erhöhen die strukturelle Verschuldung des Landes nicht.

g. Finanzierungsinstrumente

Umstritten ist, ob der Einsatz neuartiger Finanzierungsinstrumente wie Leasing und Forfaiting, Sale and Lease Back) unter Art. 109 Abs. 3 GG fällt. Kube vertritt die Auffassung, wirtschaftlich könnten derartige Konstruktionen, die langfristige, laufende Zahlungsverpflichtungen begründeten, einer – auch bezweckten – Kreditaufnahme gleichkommen. Dann sei die finanzielle Disposition an Art. 109 Abs. 3 GG zu messen.

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 135.

Demgegenüber hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Rheinland-Pfalz zwar festgestellt, dass die private Vorfinanzierung Belastungen, die aus gegenwärtig getroffenen Entscheidungen resultieren, in die Zukunft verlagerten. Künftige Haushalte und damit künftige Generationen würden unter Umständen erheblich vorbelastet, was es erschwere, in späteren Jahren die Schwerpunkte anders zu setzen. Regelmäßig flößen die jeweils von einer Bank aufgenommenen Geldmittel nicht dem Land, sondern einer privaten Projektgesellschaft zu. Das Land erschließe sich nicht einmal vorübergehend eine Geldquelle zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Allein der Umstand, dass das Land einen – im wirtschaftlichen Sinne – kreditfinanzierten Gegenstand nutze, lasse weder die private Kreditaufnahme zu einer solchen des Landes

werden noch unterwerfe es das vom Land geschlossene Rechtsgeschäft dem staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt.

RhPfVerfGH, Urteil vom 20. November 1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (147); ebenso Höfling, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, 141 (144 ff.).

Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist, ob neuartige Finanzierungsinstrumente dazu führen, dass ein Land sich Einnahmen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs erschließt. Wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, ist Art. 109 Abs. 3 GG nicht einschlägig. Da das Land Bremen bei der Nutzung neuartiger Finanzierungsinstrumente keine Einnahmen aus Krediten zur Haushaltsfinanzierung nutzt, greift die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG nicht. Die Schuldenbremse ist ausdrücklich auf die Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich gerichtet und zugleich beschränkt. Andere Zukunftsbelastungen erfasst sie nicht.

h. Kassenverstärkungskredite

Kassenverstärkungskredite fallen nach allgemeiner Auffassung nicht unter die Schuldenbegrenzungsregel. Sie dienen definitionsgemäß der Überbrückung kurzfristiger Finanzierungslücken. Damit erhöhen sie per Saldo im Mehrjahresvergleich den Schuldenstand des Landes nicht.

Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 487 m.w.N.; Kube, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 136.

i. Bürgschaften und Garantien

Bürgschaften und Garantien unterfallen ebenfalls nicht unter Art. 109 Abs. 3 GG. Es handelt sich bei ihnen nicht um Einnahmen aus Kredit im Sinne der Vorschrift.

Statt aller Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2021, Art. 109 Rn. 55.

Soweit Kube trotz der Anerkennung des Grundsatzes, dass Bürgschaften und Garantien nicht Art. 109 Abs. 3 GG unterfallen, eine Gewährleistungsübernahme für verboten hält, soweit sie sich inhaltlich als voraussehbare Vorwegnahme einer später gegen Art. 109 Abs. 3 GG verstößenden Kreditaufnahme darstelle,

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 142 f.

findet das keine Grundlage im Text, im systematischen Zusammenhang, in der Entstehungsgeschichte oder im Zweck der Vorschrift, welche die Kreditaufnahme von Bund und Ländern begrenzen will. Die Freie Hansestadt Bremen darf folglich ohne Verstoß gegen die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG Gewährleistungen übernehmen.

j. Einnahmen aus Krediten anderer Gebietskörperschaften

Mittelzuflüsse aus einer Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften, gebietskörperschaftsähnlichen Zusammenschlüssen und Sondervermögen behandelt die Staatspraxis traditionell nicht als Einnahmen aus Krediten. Vielmehr werden darunter nur Kreditmittel verstanden, die am Kapitalmarkt aufgenommen werden.

Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 176.

Tappe

Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 269.

und ihm folgend Kube

Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 137.

wollen nunmehr allerdings auch diese Kredite unter Art. 109 Abs. 3 GG fassen. Nicht anders als bei Kapitalmarktkrediten könne es im Fall von Kreditaufnahmen bei Gebietskörperschaften, gebietskörperschaftsähnlichen Zusammenschlüssen und Sondervermögen zu langfristigen, künftige Haushalte belastenden Zinszahlungs- und Tilgungsverpflichtungen kommen.

Der Bund hat demgegenüber deutlich gemacht, dass er am traditionellen Verständnis des Kreditbegriffs festhalten will, indem er in § 3 G-115 diese Kreditaufnahme ausdrücklich von der Schuldenbremse ausgenommen hat. Es ist nicht anzunehmen, dass er ohne eine ausdrückliche Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG die Länder anders behandeln wollte als sich selbst.

2. Adressaten der Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG

Art. 109 Abs. 3 GG spricht neben dem Bund ausdrücklich nur die Länder als Adressaten des Verbots einer strukturellen Verschuldung an (a.). Damit stellt sich die Frage, ob sich die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse auch auf die Kommunen erstreckt (b.). Zu klären ist weiter, ob auch Sondervermögen (c.) und Unternehmen des Landes (d.) unter das Verbot der strukturellen Verschuldung fallen. Schließlich ist zu erörtern, was für Public Private Partnerships sowie Öffentlich-öffentliche Partnerschaften (e.) und für privatisierte Einrichtungen des Landes Bremen gilt (f.).

a. Länder

Die Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG richten sich neben dem Bund ausdrücklich nur an die Länder. Ihre Haushalte sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Unter die Schuldenbremse fällt damit der Haushalt des Landes Bremen. Erfasst werden auch rechtlich unselbständige Einrichtungen des Landes. Andere Rechtsträger sind nach dem klaren Text der Vorschrift von dem Verbot der strukturellen Verschuldung nicht erfasst, auch wenn sie staatsorganisationsrechtlich den Ländern zugeordnet sind. Das gilt vor allem für die Kommunen.

b. Kommunen

Art. 109 Abs. 3 GG erwähnt die Kommunen und ihre Haushalte nicht. Das ist eine bewusste Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, der das Verbot der strukturellen Verschuldung nicht auf die Haushalte der Kommunen erstrecken wollte. So heißt es in der Gesetzesbegründung, dass sich Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder beziehe. „Eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen. Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt.“

BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.; ebenso Seiler, JZ 2009, 721 (723).

Angesichts dieser eindeutigen Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, die im Text des Grundgesetzes klar zum Ausdruck kommt, vermögen Versuche der Literatur, die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG auf die Kommunen zu erstrecken,

Siehe etwa Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2021, Art. 109 Rn. 51 ff.

nicht zu überzeugen. Wenn der Bund in seiner Verfassung den Ländern die Einbeziehung der Kommunalhaushalte in die Schuldenbremse hätte vorgeben wollen, hätte er das im Text des Art. 109 Abs. 3 GG zum Ausdruck bringen müssen. Dass er darauf bewusst verzichtet hat, beschränkt das Verbot der strukturellen Verschuldung auf den Haushalt des Bundes und der Länder. Die Haushalte der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind durch die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse nicht gebunden.

Siehe aber für das Landesverfassungsrecht Bremens Art. 146 Abs. 1 Satz 1 LV.

c. Sondervermögen

Auf Bundesebene waren vor Einführung der Schuldenbremse Ausnahmen von der alten Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in Abs. 2 der Vorschrift zugelassen. Diese Ausnahmen sollen auf Bundesebene nicht mehr möglich sein. Allerdings bleiben gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ging bei dieser Regelung davon aus, dass die bis dahin bestehende Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, ab dem 1. Januar 2011 entfallen würde. Das soll aber nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nur für die Zukunft gelten. Bereits eingerichtete Sondervermögen sollten von der Neuregelung nicht tangiert werden, weil solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd seien und sich nicht zur Integration in das neue Regime eigneten. Damit werde zugleich finanzpolitisch ein klarer Schnitt vorgenommen, der eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der neuen Schuldenregel durch in der Vergangenheit in spezifischen Sondersituationen begründete Belastungen vermeide.

BT-Drs. 16/12410, S. 13.

Da Art. 109 Abs. 3 GG eine Art. 115 Abs. 2 GG a. F. entsprechende Ausnahme nicht enthält, ist davon auszugehen, dass die neue Schuldenregel sich auch auf rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Landes erstreckt.

d. Landesunternehmen

Was die Bindung von Landesunternehmen an die Schuldenbremse angeht, ist zwischen der Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 131a Abs. 5 LV zu unterscheiden.

Unternehmen eines Landes fallen nur dann unter die Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG, wenn sie rechtlich unselbstständig sind. Eigenbetriebe des Landes sind Teil des Rechtsträgers Land. Ihre Schulden sind Schulden des Landes. Rechtlich selbstständige Unternehmen des Landes werden dagegen von der Kreditbegrenzungsregel des Grundgesetzes nicht erfasst. Das Verbot der strukturellen Verschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG richtet sich nur an den Bund und die Länder. Auf diese beiden Rechtsträger hat der verfassungsändernde Gesetzgeber seine Regelung bewusst und ausdrücklich beschränkt.

BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.; Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (889) m.w.N.

Das Land Bremen hat aber in Art. 131a Abs. 5 LV seine Kreditbegrenzungsregel auch auf bestimmte Unternehmen des Landes erstreckt und insoweit die Schuldenbremse strikter ausgestaltet, als das in Art. 109 Abs. 3 GG vorgegeben ist.

e. Public Private Partnerships und Öffentlich-öffentliche Partnerschaften

Nicht unter die Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG fallen auch Public Private Partnerships. Sie zeichnen sich gerade dadurch aus, dass nicht das Land als Rechtsträger tätig wird, sondern zur Finanzierung von Staatsaufgaben eine Partnerschaft mit privaten Rechtsträgern eingeht. Kredite, die von solchen Partnerships aufgenommen werden, führen nicht zu Einnahmen des Landes. Deshalb werden sie von der Schuldenbremse nicht erfasst.

Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 121.

Nichts anderes gilt für Öffentlich-öffentliche Partnerschaften, wenn nicht das Land selbst Rechtsträger ist.

f. Privatisierte Einrichtungen

Auch formell privatisierte Einrichtungen der Freien Hansestadt Bremen, die also in eine Rechtsform des Privatrechts überführt worden sind, fallen nicht unter Art. 109 Abs. 3 GG.

Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 121.

Wenn sie sich verschulden, führt das nicht zu Einnahmen aus Krediten im Haushalt des Landes. Vielmehr handelt es sich um Kredite der formell privatisierten Einrichtung.

3. Ausnahmen

Art. 109 Abs. 3 GG erlaubt es den Ländern in Satz 2, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (a.) sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen (b.) oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (c.), vorzusehen. Zu klären ist, wie hoch die Kreditaufnahme in diesen Ausnahmelagen sein darf (d.) und wie die notwendige Tilgungsregelung auszugestalten ist (e.).

a. Konjunkturklausel

Die Inanspruchnahme der Konjunkturklausel setzt das Vorliegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung voraus (1). Regelungen des Landes müssen zu einer im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen dieser Entwicklung führen (2).

(1) Von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung

Die Freie Hansestadt Bremen hat die Möglichkeit, Regelungen zu treffen, die es erlauben, je nach der konjunkturellen Entwicklung von dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung abzuweichen. Das entspricht der Verpflichtung des Landes aus Art. 109 Abs. 2 GG, in seiner Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Dabei wird verbindlich vorgegeben, dass entsprechende Regelungen eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen müssen. Das heißt, einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung

zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden.

Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Das Land muss in seiner Regelung festlegen, wann eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung gegeben ist. Das Grundgesetz gibt dem Land keine Kriterien dafür vor, wann und unter welchen Umständen die konjunkturelle Entwicklung von der Normallage abweicht. Aus dem Bezug auf einen Aufschwung und einen Abschwung lässt sich entnehmen, dass eine Normallage nicht vorliegt, wenn ein konjunktureller Abschwung anzunehmen ist. Das entspricht dem Gebot des Art. 109 Abs. 2 GG, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen müssen. Das Land kann Regelungen bereits für eine Lage treffen, in der sich ein konjunktureller Abschwung abzeichnet. Dem verfassungsrechtlichen Gebot, dass die staatliche Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen muss, liegt weiterhin die auf der ökonomischen Theorie von J. M. Keynes beruhende Auffassung zu Grunde, der Ablauf der kontinuierlichen Konjunkturzyklen lasse sich durch fiskalpolitische Maßnahmen des Staates beeinflussen. Nach dieser Theorie ist es „ökonomisch angezeigt und politisch geboten, die staatliche Haushalts- und Finanzpolitik im Interesse der Konjunkturstabilisierung auf eine antizyklische Steuerung des Konjunkturablaufs auszurichten und ihr die dazu notwendigen rechtlichen Instrumentarien zu verschaffen.“

BVerfGE 79, 311 (331).

Die Freie Hansestadt Bremen kann in ihrer landesrechtlichen Regelung festlegen, welche Kriterien vorliegen müssen, damit ein bereits eingetretener oder bevorstehender konjunktureller Abschwung anzunehmen ist. Das Land kann auch entscheiden, wie weit insoweit der Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers reicht und in welcher Intensität die Einschätzungen des Gesetzgebers gerichtlich überprüft werden können.

Die Regelungen des Bundes in Art. 115 Abs. 2 GG und in § 5 G-115 stellen ein Beispiel für eine mögliche Regelung dar, sind aber für das Land nicht verpflichtend. Danach liegt eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet

wird, wenn also eine sogenannte Produktionslücke vorliegt. Das ist nach der bundesgesetzlichen Regelung dann der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.

Näher dazu Schmidt, DVBl. 2009, 1274 (1280).

Auf Bundesebene werden Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente durch eine Rechtsverordnung festgelegt, die der Bundesfinanzminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister erlässt.

Zum Ganzen BT-Drs. 16/12400, S. 19 und von Lewinski, Art. 115-G, 2012, § 5 Rn. 2 ff. sowie die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V) vom 9. Juni 2010, BGBl. I S. 790.

Das Konzept der Produktionslücke ist aber nur eine denkbare Methode, um die Konjunkturkomponente im System der Schuldenbremse operationalisierbar zu machen. Die Freie Hansestadt Bremen ist frei, sich bei ihrer Regelung der Konjunkturkomponente auf andere wirtschaftswissenschaftlich valide Kriterien zu stützen. Art. 109 Abs. 3 GG macht für diese Regelungen keine näheren Vorgaben.

(2) Verhältnis von Ab- und Aufschwung

In der bundesverfassungsrechtlichen Regelung der Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenbremse klingt eine Symmetrie von Auf- und Abschwung an. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber stand vermutlich ein Ablauf von Konjunkturzyklen vor Augen, in dem ein Abschwung in Intensität und Dauer dem folgenden Aufschwung entspreche. Das mag in einem Idealfall der Konjunkturentwicklung so ablaufen. Die geschichtliche Entwicklung zeigt jedoch, dass in der Praxis ein konjunktureller Aufschwung keineswegs stets von gleicher Intensität und Dauer wie ein vorangegangener konjunktureller Abschwung ist. Der Aufschwung kann stärker sein und länger dauern als der vorangehende konjunkturelle Abschwung. Er kann aber auch

schwächer sein und nur kürzere Zeit anhalten. Das verfassungsrechtliche Gebot der symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung verpflichtet das Land aber nicht zu einer symmetrischen Erhöhung oder Senkung der Kreditaufnahme. Vielmehr bezieht sich das Symmetriegebot nur darauf, dass die Kreditaufnahme entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Aufschwung gesenkt und im Abschwung erhöht wird. Ein Ausgleich der Absenkungen und Erhöhungen wird regelmäßig – wenn überhaupt – nur auf längere Sicht zu erzielen sein.

b. Naturkatastrophen

Die Freie Hansestadt Bremen hat von der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen erlassen. Beim Verständnis des Rechtsbegriffs der Naturkatastrophe hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber des Landes in Art. 131a Abs. 3 LV ebenso an der Rechtslage bei der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG orientiert wie der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes. Es handelt sich damit um unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

c. Außergewöhnliche Notsituationen

Mehr Probleme wirft eine Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen auf, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die Freie Hansestadt Bremen hat in Art. 131a Abs. 3 LV entsprechend der Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 GG eine Regelung getroffen, damit die finanzielle Bewältigung außergewöhnlicher Notsituationen auch unter Geltung der Schuldenbremse möglich bleibt. Zu klären ist, wann eine Notsituation im Sinne des Grundgesetzes außergewöhnlich ist (1), unter welchen Voraussetzungen sie sich der Kontrolle des Staates entzieht (2) und wann sie den Haushalt erheblich beeinträchtigt (3). Beispiele können ein exogener Schock (4), unerwartete Steuersenkungen des Bundes (5) und extreme Haushaltsnotlagen (6) sein.

(1) Außergewöhnlichkeit

Als Beispiel für außergewöhnliche Notsituationen hat der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber besonders schwere Unglücksfälle im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG

genannt. Dabei handelt es sich um Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Beispielhaft genannt wurde daneben „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.“ In der Begründung der Verfassungsänderung wurde ausdrücklich hervorgehoben, dass auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, ... Einen Anwendungsfall der Klausel bilden“ kann.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Dieses weite Verständnis außergewöhnlicher Notsituationen lässt es zu, auch die Klimakrise als außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG einzuordnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat schon gegenwärtig nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet ist, effektive Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen. Auf diese Pflicht wird noch zurückzukommen sein.

Siehe dazu oben

(2) Keine Kontrolle des Staates

Zu klären ist weiter, was darunter zu verstehen ist, dass sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle „des Staates“ entziehen muss. Diese Tatbestandsvoraussetzung soll ausschließen, dass sich der Staat aufgrund eigenen Handelns in eine außergewöhnliche Notsituation bringt und dann zur Bewältigung der Notsituation Kredite aufnimmt. Der Staat, der die Kontrolle über eine außergewöhnliche Notsituation hat, und der Staat, der in dieser Situation Kredite aufnimmt, dürfen also nicht identisch sein. Das Land Bremen darf also nach Art. 109 Abs. 3 GG nur Regelungen für außergewöhnliche Notsituationen treffen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen. Außergewöhnliche Notsituationen, die das Land unter seiner Kontrolle hat, erlauben hingegen keine Überschreitung der Kreditobergrenze.

(3) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezieht sich nach der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und zur Bewältigung und Überwindung einer anderen außergewöhnlichen Notsituation.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ergibt sich aus ihrer Relation zur Größe des jeweiligen Finanzvolumens insgesamt. Das ist im Falle des Landes das Volumen des Landeshaushalts. Erheblich ist eine Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage dann, wenn sie mit den normalen, konjunkturbedingten Schwankungen der staatlichen Finanzen nicht mehr vergleichbar ist.

(4) Exogener Schock

Als Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation nennt die Gesetzesbegründung eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks. Als Beispiel wird die bei der Gesetzesberatung aktuelle Finanzkrise genannt, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebiete. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber stand als weiteres Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation ein Ereignis von historischer Tragweite wie die Wiedervereinigung Deutschlands, die einen erheblichen Finanzbedarf auslöste, vor Augen.

Bt-Drs. 16/12410, S. 11.

d. Höhe der Kreditfinanzierung

Wenn der Tatbestand einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, vom Landesgesetzgeber geregelt ist, schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor, in welchem konkreten Umfang er eine Kreditaufnahme zulassen darf. Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Einschätzungsspielraum, welche Kreditaufnahme zur Bewältigung einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation erforderlich ist.

Aus dem Zweck des Art. 109 Abs. 3 GG ergibt sich nur eine Begrenzung dahin, dass die Kreditaufnahme auf die Bewältigung der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation ausgerichtet sein muss. In welchem Umfang in solchen Situationen eine Kreditaufnahme gestattet wird, muss das Land in eigener Verantwortung entscheiden.

e. Tilgungsregelung

Trifft das Land eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, muss es gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine „entsprechende Tilgungsregelung“ vorsehen. Art. 131a Abs. 3 Satz 2 LV sieht entsprechend der Regelung im Grundgesetz vor, dass der gemäß Satz 1 der Vorschrift für die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation erforderliche Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist.

Das Grundgesetz verpflichtet das Land nicht auf einen konkreten zeitlichen Rahmen der Tilgungsregelung. Bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen ist nur, dass für den Betrag an Krediten, die bei einer Nutzung der Ausnahmeregelung aufgenommen werden, eine in der Höhe entsprechende Tilgungsregelung getroffen wird. Der Bürgerschaft bleibt es überlassen, die Tilgungsregelung nach ihrer Einschätzung und Bewertung der haushaltswirtschaftlichen Lage auszugestalten. Sie muss entscheiden, ob eine Rückzahlung kurzfristig oder längerfristig oder auch sehr langfristig erfolgen soll.

IV. Regelungen der Freien Hansestadt Bremen

Die Freie Hansestadt Bremen hat von dem Gestaltungsspielraum, den ihr Art. 109 Abs. 3 GG lässt, durch die Einfügung von Art. 131a LV in ihre Landesverfassung (1.), durch die Änderung von Art. 146 Abs. 1 Satz 1 LV (2.) und durch die Ergänzung ihrer Landeshaushaltsordnung um § 18 Abs. 1 sowie § 18a LHO (3.) Gebrauch gemacht.

1. Art. 131a LV

Die Freie Hansestadt Bremen hat auf der Grundlage der Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ihre Landesverfassung um Art. 131a und 146 LV ergänzt. Die Vorschriften konkretisieren die Schuldenbremse für Bremen im Rahmen des Spielraums, den das Grundgesetz den Ländern lässt. Die Möglichkeit, im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vom Verbot der strukturellen Verschuldung abzuweichen, ist strenger als von der Bundesverfassung gefordert. Sie wird in Bremen nur aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft eröffnet (Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV).

Dazu Wieland, Art. 131a Rn. 22 f., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Wie das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG schreibt auch die Landesverfassung in Art. 131 a Abs. 1 LV vor, dass Einnahmen und Ausgaben im Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 7 ff., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Auch das Gebot, bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (Art. 131a Abs. 2 LV), entspricht der bundesverfassungsrechtlichen Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 20 f., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Die landesverfassungsrechtliche Regelung verbietet ebenso wie das Grundgesetz nur eine Nettoneuverschuldung. Das Verbot richtet sich nur an den Haushaltsgesetzgeber und erstreckt sich nicht auf den Haushaltsvollzug. Nicht unter das Verbot der Kreditaufnahme fallen auch in Bremen die Verwaltungsschulden, neuartige Finanzierungsinstrumente wie Leasing, Forfaiting sowie Sale and Lease Back, Kassenverstärkungskredite sowie Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 10 ff., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen allerdings ebenso wie die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmbar Ermächtigung durch Gesetz (Art. 131a Abs. 4 LV).

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 25 f., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Art. 131a LV regelt aber ebenso wie Art. 109 Abs. 3 GG nur die explizite Staatsverschuldung, die in Einnahmen aus Krediten zum Ausdruck kommt. Implizite Schulden wie Pensionsverpflichtungen des Landes gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten sind nicht Gegenstand der Schuldenbremse. Auch der Verbrauch von Ressourcen wird durch Art. 131a LV nicht erfasst.

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 18 f., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Strenger als die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist die Regelung für Landesunternehmen in Art. 131a Abs. 5 LV:

„Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

Die Erstreckung der Schuldenbremse der Freien Hansestadt Bremen über die Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 GG hinaus auf bestimmte juristische Personen ist allerdings an mehrere Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt sein müssen: Neben der Möglichkeit eines beherrschenden Einflusses des Landes ist die Aufnahme von Krediten im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben erforderlich, damit Kredite, welche juristische Personen aufnehmen, als Kredite der Freien Hansestadt Bremen qualifiziert werden; erforderlich ist zudem, dass die Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

Näher dazu Wieland, Art. 131a Rn. 27 f., in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

Ist nur eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, werden die Einnahmen aus Krediten der juristischen Personen der Freien Hansestadt Bremen nicht zugerechnet.

2. Art. 146 LV

Ebenfalls strenger als von Art. 109 Abs. 3 GG gefordert, ist die Erstreckung der Schuldenbremse auf das Finanzwesen der Gemeinden in Art. 146 Abs. 1 LV. Während in Flächenländern die Wirkungen der Schuldenbremse dadurch erheblich begrenzt werden, dass kommunale

Investitionen, die einen wesentlichen Teil der öffentlichen Investitionen ausmachen, durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden können, hat die Freie Hansestadt Bremen diese Möglichkeit für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ausgeschlossen.

Näher dazu Wieland, Art. 146 Rn. 4, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016.

3. §§ 18 und 18a LHO

Konkretisiert werden die Regelungen der Schuldenbremse in Bremen in §§ 18 und 18a LHO. In § 18 Abs. 1 LHO wird die strukturelle Nettokreditaufnahme definiert. Nach der Definition ist die Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen und um die Konjunkturkomponente, d. h. um die Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage, zu bereinigen. Falls für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen durch Gesetz eine Kreditermächtigung vorgesehen ist, werden sie in die strukturelle Nettokreditaufnahme einbezogen. Sondervermögen werden demnach in Bremen in den Geltungsbereich der Schuldenbremse einbezogen, auch wenn sie rechtlich selbstständig sind. Einzige Voraussetzung ist insoweit eine gesetzliche Kreditermächtigung.

Definiert werden ebenfalls finanzielle Transaktionen: Das sind einerseits Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe. Andererseits gehören zu den finanziellen Transaktionen die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen. Maßgebend ist insoweit der Gruppierungsplan.

Siehe § 18a Abs. 2 LHO.

Zur Bestimmung einer im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Sinne von Art. 131a Abs. 2 LV

Siehe dazu Bremische Bürgerschaft, Drs. 18/523, S. 3.

stellt die Landeshaushaltsordnung ebenso wie § 5 G 115 auf das Produktionslückenverfahren ab.

Siehe § 18a Abs. 3 – 7 LHO.

Die Freie Hansestadt Bremen orientiert sich insoweit aus eigener Entscheidung an der bundesgesetzlichen Regelung, welche die Länder nicht verpflichtet. Danach liegt eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Nach der gesetzlichen Vorgabe ist dies der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht. Die Konjunkturkomponente ergibt sich danach als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.

So § 5 Abs. 2 f. G 115.

§ 18a Abs. 5 ff. LHO greift insoweit auf die Erhöhung oder Minderung der Basissteuern zurück. Dem Gesetzgeber stünde es frei, eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung anders zu definieren.

V. Sanierungshilfen

Von Bedeutung für den Handlungsspielraum der Freien Hansestadt Bremen sind auch die Sanierungsverpflichtungen, die sie gegenüber dem Bund übernommen hat. Sie basieren auf Art. 143d Abs. 4 GG sowie dem Sanierungshilfengesetz (SanG) des Bundes (1.) und der Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen (2.).

Abgedruckt in: Mitteilung des Senats vom 24. Mai 2019, Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/2197, Anlage.

1. Sanierungshilfengesetz

Die Freie Hansestadt Bremen und das Saarland erhalten auf der Grundlage von Art. 143d Abs. 4 GG gemäß § 1 Abs. 1 und 2 SanG seit dem 1. Januar 2020 als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG je 400 Millionen Euro jährlich. Im Gegenzug verpflichten sich die beiden Länder mit den Sanierungshilfen, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG einzuhalten. Sie haben darüber hinaus geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu ergreifen. Dazu gehören nach dem Gesetz der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft (§ 2

Abs. 1 SanG). Die Länder verpflichten sich zu einem Abbau ihrer Verschuldung und dazu, jährlich haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe zu leisten. Sie streben an, im Zeitraum der Gewährung der Hilfen steigende positive Finanzierungsüberschüsse zu erzielen (§ 2 Abs. 2 SanG). Werden die erforderlichen Tilgungen nicht geleistet, kann die Sanierungshilfe zurückgehalten werden, bis die Tilgung nachgeholt wurde (§ 2 Abs. 3 SanG). In begründeten Ausnahmefällen kann das Bundesministerium der Finanzen feststellen, dass eine Unterschreitung der erforderlichen Tilgung unbeachtlich ist (§ 2 Absatz 4 SanG). Die Auszahlung der Sanierungshilfen erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung (§ 4 SanG).

2. Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz

Die Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen vom 23. Mai 2019 setzt die Vorgaben des Sanierungshilfengesetzes um. Nach der Verwaltungsvereinbarung muss die Freie Hansestadt Bremen vom Jahr 2020 an die Vorgaben, die sich aus dem Sanierungshilfengesetz ergeben, zusätzlich zu den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG beachten. Bremen verpflichtet sich insbesondere, zum Abbau der übermäßigen Verschuldung ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur haushaltsmäßigen Tilgung nachzukommen. Die Verwaltungsvereinbarung sieht eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen bei Einnahmen und Ausgaben vor (§ 1 Abs. 2). Zusätzlich zu dem Haushalt des Landes werden in die Berechnung der haushaltsmäßigen Tilgung unselbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung, die dem Sektor Staat zugeordnet werden, einbezogen. „Die haushaltsmäßigen Tilgungsmaßnahmen dürfen nicht durch Kreditaufnahmen über Sondervermögen konterkariert werden“ (§ 1 Abs. 3). Wird die erforderliche Tilgung nicht festgestellt und liegt zudem kein begründeter Ausnahmefall vor, wird die in den Folgejahren jährlich zu erzielende Tilgung gekürzt (§ 1 Abs. 6). Das Land ist verpflichtet, alle erforderlichen Daten zur Ermittlung der haushaltsmäßigen Tilgung zu liefern (§ 2 Abs. 1 GG). Auf deren Grundlage erfolgt die Prüfung des Bundesministeriums der Finanzen (§ 3). Das Ministerium kann auf begründeten Antrag des Landes feststellen, dass eine Unterschreitung auf einer besonderen Ausnahmesituation oder auf konjunkturellen Effekten beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist (§ 4). Wird die erforderliche Tilgung nicht festgestellt und liegt zudem kein begründeter Ausnahmefall vor, behält das Bundesministerium der Finanzen die im laufenden Jahr zu zahlende Sanierungshilfe in Höhe des Differenzbetrags zwischen erforderlicher Tilgung und tatsächlich geleisteter Tilgung ein (§ 5 Abs. 1). Die Freie Hansestadt Bremen hat auf der Grundlage dieser Verwaltungs-

einbarung und des Sanierungshilfengesetzes den Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2020 – erstellt, welcher der Bürgerschaft am 27. April 2021 vorgelegt worden ist.

Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/933.

VI. Antworten

Auf der Grundlage der Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen, die das Grundgesetz und das Bremer Landesrecht, aber auch die Sanierungshilfenvereinbarung vorgeben, lassen sich die Gutachtenfragen wie folgt beantworten:

1. Welche rechtlichen Möglichkeiten der Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten (u. a. Öffentliche Immobilien, Verkehrssektor) hat das Bundesland Bremen im Rahmen der geltenden Regelungen, die es aktuell nicht nutzt?

Zulässig ist eine Kreditaufnahme durch selbständige juristische Personen, die eine der drei Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 5 LV (Landesauftrag, Finanzierung staatlicher Aufgaben, Zinsen und Tilgungen aus Landeshaushalt) nicht erfüllen. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift entstehen dem Land nur dann Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 131a Abs. 1 LV, wenn alle drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Dagegen handelt es sich nicht um Einnahmen aus Krediten des Landes, wenn nur eine oder zwei Voraussetzungen erfüllt sind.

Auch die Zahlung von Mieten etc. an öffentliche Unternehmen, die diesen Unternehmen die Finanzierung von Zinsen und Rückzahlungen für beim Land aufgenommene Kredite ermöglicht, fällt nicht unter die Schuldenbremse der Landesverfassung. Die Kredite nehmen die öffentlichen Unternehmen auf. Sie werden nur dann im Land zugerechnet, wenn alle drei Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 5 LV erfüllt sind. Andernfalls handelt es sich um Kredite der öffentlichen Unternehmen.

Eine Kreditaufnahme durch das Land und eine entsprechende Darlehensgewährung an öffentliche Unternehmen, die gegenüber dem Land für Kreditkosten aufkommen, wird als finanzielle Transaktion im Sinne von § 18a Abs. 2 LHO aus der strukturellen Nettokreditaufnahme herausgerechnet.

Der Kauf von Immobilien durch das Land auf Kredit ist zwar eine Ausgabe für eine Vermögensbeschaffung, die das Grundgesetz als finanzielle Transaktion qualifiziert („Ausgaben für

Vermögensbeschaffungen“, BT-Drs. 16/12410, S. 13). Er fällt aber nicht unter die engere Definition der finanziellen Transaktion in § 1 Abs. 2 Sanierungsvereinbarung.

Dagegen stellen der Kauf und die Aufstockung von Unternehmensbeteiligungen eine finanzielle Transaktion auch im Sinne von § 1 Abs. 2 Sanierungsvereinbarung dar.

Eine Kreditaufnahme zur Bekämpfung der Pandemie als außergewöhnliche Notlage im Sinne von Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV ist zulässig. Wie im Bundeshaushalt fällt auch die Bildung einer Rücklage zur Herstellung von Rechtssicherheit für die Finanzierung künftiger Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung unter diese Notlagenklausel.

Noch nicht verbindlich geklärt, ist die Zulässigkeit einer Subsumtion der Klimakrise unter dem Begriff der außergewöhnlichen Notsituation mit Blick auf den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021. Für eine solche Einordnung sprechen gute Argumente. Da der verfassungsändernde Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass auch die Wiedervereinigung Deutschlands eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, dürfte es kein Gegenargument sein, dass die Klimakrise ebenso wie die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung längere Zeit andauern wird.

Rechtlich zulässig sind auch sehr langfristige Tilgungsregelungen im Sinne von Art. 131a Abs. 3 Satz 2 LV, die wegen der Negativzinssituation am Kapitalmarkt dem Land Bremen wirtschaftliche Erträge verschaffen können.

Das Finanzierungsmodell einer Forfaitierung mit Einredevorzicht fällt nicht unter die Schuldenbremse, weil das Land nicht selbst einen Kredit aufnimmt.

2. Welche Regelungen im Rahmen der Bremer Schuldenbremse können mit einer gesetzlichen Mehrheit geändert werden und würden zusätzlichen Spielraum verschaffen?

Denkbar wäre eine Änderung der Definition einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage in § 18a Abs. 3 ff. LHO. Das Konzept der Produktionslücke, das im Bund verwendet wird, ist Bremen nicht durch das Grundgesetz vorgegeben.

Der Gesetzgeber könnte eine Beschränkung von § 18a Abs. 1 Nr. 3 LHO auf rechtlich unselbstständige Sondervermögen vornehmen. Das liegt auch deshalb nahe, weil § 1 Abs. 3 Verwaltungsvereinbarung auf unselbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung beschränkt ist.

Sachgerecht wäre auch die Erweiterung des Begriffs der finanziellen Transaktionen im Sinne des Bundesverfassungsrechts auf kreditfinanzierte Ausgaben für Vermögensbeschaffungen im Sinne der Doppik. Eine solche Erweiterung stünde aber in einem Spannungsverhältnis zu § 1 Abs. 2 Sanierungsvereinbarung.

3. Welche Möglichkeiten kann der verfassungsändernde Gesetzgeber eröffnen?

Denkbar ist eine Streichung von Art. 131a in Art. 146 Abs. 1 LV, um die Gemeinden, die in den Flächenländern einen großen Teil der Investitionen übernehmen, von der Schuldenbremse zu befreien.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Streichung von Art. 131a Abs. 5 LV, so dass wie im Bund eine Kreditaufnahme durch alle öffentlichen Unternehmen nicht von der Schuldenbremse erfasst würde.

Denkbar wäre auch eine Ergänzung von Art. 11a LV um eine ausdrückliche Verfassungspflicht zu klimaschützenden Investitionen als Gegengewicht zur Schuldenbremse.

4. Welche Möglichkeiten lassen das Sanierungshilfengesetz und die Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz?

Selbstständige Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung werden nicht erfasst (§ 1 Abs. 3 Satz 1 Verwaltungsvereinbarung).

Der Bundesminister der Finanzen kann in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass eine Unterschreitung der erforderlichen Tilgung unbeachtlich ist § 2 Abs. 4 Satz 2 SanG. Bremen könnte sich um eine entsprechende Feststellung bemühen. Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Feststellung eines begründeten Ausnahmefalles kann mit der verfassungsrechtlichen Pflicht zu zeitnahen Investitionen in den Klimaschutz begründet werden. Eine entsprechende Feststellung würde sich auch auf die grundsätzliche Pflicht erstrecken, über die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG hinaus die übermäßige Verschuldung abzubauen (§ 2 Abs. 1 SanG).

Der Handlungsspielraum Bremens wird durch die Definition finanzieller Transaktionen in § 1 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung eingeschränkt. Die Bezugnahme auf die vierteljährliche Kas- senstatistik des Statistischen Bundesamtes ist enger als die Orientierung des Bundes an der Doppik („Ausgaben für Vermögensbeschaffungen“, BT-Drs. 16/12410, S. 13).

5. Wie können zusätzliche Handlungsoptionen so begrenzt werden, dass sie ausschließlich für investive Klimaschutz-Maßnahmen zusätzlichen finanziellen Spielraum schaffen?

Regelungen in Art. 131a LV oder in § 18a LHO können zusätzliche Handlungsoptionen allein auf investive Klimaschutz-Maßnahmen beschränken. Rechtlich begründet werden kann eine solche Beschränkung mit der allein für Klimaschutz-Maßnahmen bestehenden verfassungsrechtlichen Handlungspflicht.

6. Übertragbarkeit von Handlungsoptionen

Anders als unter der alten Schuldenbegrenzungsregel sind Investitionen der öffentlichen Hand nicht länger privilegiert.

Kreditfinanzierte Ausgaben des Landes für den Erwerb oder die Aufstockung von Beteiligungen an öffentlichen Gesellschaften bzw. Gesellschaften mit überwiegend öffentlicher Beteiligung werden als finanzielle Transaktionen im Rahmen von Art. 131a Abs. 5 LV herausgerechnet.

Anders als Zuschüsse werden Garantien und Bürgschaften des Landes für private Investitionen nicht von der Schuldenbremse erfasst.

Die Bremer Aufbau-Bank und andere öffentliche oder private Gesellschaften können im Rahmen von Art. 131a Abs. 5 LV im Rahmen von Public-Private-Partnerships und Öffentlich-öffentliche Partnerschaften für Klimainvestitionen genutzt werden, weil sie als rechtlich selbstständige Einheiten grundsätzlich nicht von der Schuldenbremse erfasst werden.

Die Übernahme von Garantien/Bürgschaften für eine Bremer-Klima-Anleihe ist zulässig. Eine solche Anleihe darf aber nicht vom Land aufgenommen werden.