

PRESSEMITTEILUNG

Bremen, 24. August 2011

St 1/11

Urteil

im Verfahren auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011

Normenkontrollantrag von 26 Abgeordneten der Fraktion der CDU und der Gruppe der FDP
in der Bürgerschaft (Landtag) der 17. Wahlperiode

Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 24. August 2011 festgestellt, dass das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2011 mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar ist. (Zum Sachverhalt und zu den relevanten Verfassungsbestimmungen vgl. die Pressemitteilung „Urteilsverkündung in der Sache St 1/11“ vom 18. August 2011).

Dem Urteil liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

- I. Prüfungsmaßstab ist Art. 131a Satz 2 BremLV. Nach dieser Bestimmung dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Zwar stehen das Kredit-Investitions-Junktum des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 sowie der Ausnahmetatbestand des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 in einem Spannungsverhältnis zu der auch für die Länder verbindlichen strikten Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG. Die Länder dürfen aber bis Ende 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG). Das gilt grundsätzlich auch für die Länder, die wie Bremen Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG erhalten. Die nach Maßgabe des Kredit-Investitions-Junktums des Art. 131a Satz 2 BremLV berechnete Nettokreditaufnahme ist auch während des Konsolidierungsverfahrens des Art. 143d Abs. 2 Sätze 3 bis 5 GG zumindest solange unproblematisch wie die Höhe der Kreditaufnahme die in der Verwaltungsvereinbarung nach Art. 143d Abs. 2 Satz 3 GG festgelegte Kreditobergrenze nicht übersteigt. Diese Voraussetzung erfüllt das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Jahr 2011.
- II. Die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes 2011 ergibt sich nicht aus der Ausnahmevorschrift des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV. Im Rahmen dieser Normenkontrolle bedarf es keiner Prüfung, ob es zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 vertretbar war, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzunehmen, weil die tatsächlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 in der Freien Hansestadt Bremen zu jenem Zeitpunkt nicht gegeben waren (1.). Jedenfalls hat der Haushaltsgesetzgeber die Voraussetzungen dieses Ausnahmetatbestandes nicht in ausreichender Weise dargelegt (2.).

1. Das Land Bremen befindet sich seit mehr als zwanzig Jahren in einer Haushaltsnotlage, aufgrund derer es nicht oder nur sehr eingeschränkt in der Lage ist, durch die Gestaltung seiner Haushaltswirtschaft konjunktursteuernd auf den Wirtschaftsprozess einzuwirken, insbesondere den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Im Jahre 2010 war die Kreditfinanzierungsquote Bremens fast dreimal so hoch wie der Länderdurchschnitt (23,1% gegenüber 8,3%), die Zins-Steuer-Quote mehr als doppelt so hoch (24,7% gegenüber 11,3%). Diese Indikatoren zeigen an, dass das Land aufgrund seiner finanziellen Leistungsschwäche nur eine sehr eingeschränkte Handlungsfähigkeit besitzt. Länder, deren Haushalte die in jenen Indikatoren ausgedrückten Merkmale aufweisen, sind daran gehindert, „durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; sie verlieren die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunktursteuerndem Handeln“ (BVerfGE 86, 148, 266; vgl. auch BVerfGE 116, 327, 386 ff.). In dieser Situation befand sich – wie in der schriftlichen Urteilsbegründung näher ausgeführt wird – der Bremische Haushaltsgesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2011.
2. Der Bremische Haushaltsgesetzgeber hat zudem die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV nicht in ausreichender Weise dargelegt. Ob der Haushaltsgesetzgeber sich für das Haushaltsgesetz 2011 überhaupt auf diesen Ausnahmetatbestand stützen wollte, ist unklar. Unterstellt man diese Absicht, so ist – darin ist den Antragstellern zuzustimmen – jedenfalls der Obliegenheit nicht genügt, darzulegen, dass, aus welchen Gründen und in welcher Weise von der Ausnahme Gebrauch gemacht werden sollte.

III. Die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2011 ergibt sich aus dem ungeschriebenen landesverfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage, der zur Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV befugt. Dieser Rechtfertigungsgrund folgt aus dem bundesstaatlichen Prinzip der Wiederherstellung vollständiger staatlicher Handlungsfähigkeit in Haushaltsnot geratener Glieder des Bundesstaates (Prinzip der Haushaltsnotbewältigung) (1.). Seine tatbestandlichen Voraussetzungen lagen bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 vor (2.).

1. Der Begriff der extremen Haushaltsnotlage kennzeichnet den Sachverhalt eines „bundesstaatlichen Notstandes“. Er liegt darin, dass ein Land in dieser Situation nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist, die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. „Absolut“ ist eine Haushaltsnotlage, „wenn sie auch absolut – nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist“ (BVerfGE 116, 327, 377). Die extreme Haushaltsnotlage eines Landes betrifft nicht nur dieses Land selbst, sondern berührt das Bundesstaatsprinzip als solches mit der Folge, dass die anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft verpflichtet sind, dem betroffenen Land beizustehen (BVerfGE 86, 148, 263 ff.; 116, 327, 386 ff.).

Für die Bewältigung einer solchen Notlage muss das Verfassungsrecht Instrumente entwickeln, um zu verhindern, dass sich eine Staatspraxis außerhalb des Rahmens der Verfassung und ihrer begrenzenden Vorkehrungen entwickelt. **Ein solches**

Instrument lässt sich in Gestalt des Rechtfertigungsgrundes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektive Überschreitung der Kreditobergrenze aus der Landesverfassung ableiten.

Die normative Ordnung des bundesstaatlichen Gefüges des Grundgesetzes setzt voraus, dass die in dessen Präambel aufgezählten Länder die ihnen durch das Grundgesetz und ihre eigenen Verfassungen zugewiesenen Funktionen unter Wahrung ihrer Autonomie erfüllen können. Zur bundesstaatlichen Ordnung gehört weiterhin die Beistandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft mit dem Ziel der Überwindung der haushaltswirtschaftlichen Ausnahmesituation des Landes. Nimmt man diese beiden Verfassungsprinzipien zusammen, so kann eine Lösung der Zwangslage des in Haushaltsnot geratenen Landes nur darin bestehen, die Verfassung des Landes um eine ungeschriebene Ausnahmebefugnis zur Überschreitung der landesverfassungsrechtlich festgeschriebenen Kreditobergrenze (in Bremen Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV) zu ergänzen. Diese Ausnahme kann – in der Gewissheit des verfassungsrechtlich gebotenen und daher zu erwartenden Beistandes der bundesstaatlichen Gemeinschaft – nur für eine zeitlich begrenzte Übergangszeit bis zur Wiederherstellung der haushaltswirtschaftlichen Normalität und vollständigen Handlungsfähigkeit des Landes gelten. Daher darf die dadurch ermöglichte, die verfassungsrechtliche Obergrenze überschreitende Kreditaufnahme auch nur dem Ziel der Wiederherstellung der haushaltswirtschaftlichen Normallage dienen (weitgehend ebenso BerlVerfGH, Urt. v. 31. 10. 2003, LVerfGE 14, 104).

2. Die Freie Hansestadt Bremen befand sich zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 in einer Situation, deren Umstände die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage rechtfertigen.

Im Dezember 2010 begründeten die zur Bewertung einer Haushaltssituation verwendeten Indikatoren die Annahme, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befand. Das Haushaltsgesetz 2011 erfüllt die für die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage erforderliche Bedingung, dass es sich um eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Sinne der Haushaltskonsolidierung effektive Übergangsmaßnahme handeln muss. Denn das Haushaltsgesetz 2011 unterliegt dem seit dem 1. August 2009 geltenden Regime der Haushaltskonsolidierung, das u. a. durch Art. 143d Abs. 2 GG und das auf seiner Grundlage erlassene Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009 errichtet worden ist.

Die neu gefasste Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Verpflichtung wird in vollem Umfang am 1. Januar 2020 wirksam (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG). Für die Übergangszeit mit Beginn am 1. Januar 2011 können die Länder von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Diese Regelung gilt jedoch nur eingeschränkt für die Freie Hansestadt Bremen, da sie zu den fünf Ländern gehört, denen gem. Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG Konsolidierungsmittel aus dem Haushalt des Bundes „als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 ab dem 1. Januar 2020“ gewährt werden können. Werden sie gewährt, so gelten für diese Länder Sonderregelungen, die durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz und Verwaltungsvereinbarung festgelegt werden. Diese legen u. a. Regelungen über die jährlichen

Abbauschritte der Finanzierungsdefizite sowie deren Überwachung durch den Stabilitätsrat (Art. 109a GG) fest (Art. 143d Abs. 2 Satz 5 GG).

Bremen hat von der durch Art. 143d Abs. 2 GG geschaffenen Möglichkeit der Haushaltskonsolidierung Gebrauch gemacht. Auf der Grundlage des Konsolidierungshilfengesetzes hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen am 15. April 2011 eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund über die Bedingungen der Gewährung von Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes geschlossen. Diese Vereinbarung fixiert u. a. den Ausgangswert des Finanzierungsdefizits des Jahres 2010 für die jährlichen, im Haushaltsjahr 2011 beginnenden Abbauschritte (§ 3), die jährlichen um jeweils rund 122 Mio. Euro herabgesetzten Obergrenzen des zulässigen Finanzierungsdefizits bis zum vollständigen Abbau im Jahre 2020 (§ 4), sowie Verfahrensregeln für die Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des Finanzierungssaldos durch den Stabilitätsrat (§ 5). Der Konsolidierungsplan erfüllt somit die Bedingungen, die an die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch den Haushaltsgesetzgeber geknüpft sind. Er ist zeitlich begrenzt und gilt daher nur für eine genau definierte Übergangsphase; seine Durchführung unterliegt dem Verfahren der Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Darüber hinaus hat der Bremische Gesetzgeber die Landeshaushaltsordnung durch die Vorschrift des § 18a ergänzt, in der die Verpflichtung zur Einhaltung der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Obergrenzen des Finanzierungsdefizits angeordnet wird.

Der Konsolidierungsplan ist auch im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektiv. Er erlaubt für das Haushaltsjahr 2011 eine Kreditaufnahme von rund 601 Mio. Euro für das Land (ohne Städte Bremen und Bremerhaven und Sondervermögen). Der Betrag der Obergrenze ist im Haushaltsgesetz 2011 eingehalten worden. Daraus wird deutlich, dass das von der Freien Hansestadt Bremen eingeschlagene Konsolidierungsprogramm nach den Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG und des auf dessen Grundlage geschaffenen Regelwerks effektiv umgesetzt wird und zu wirken begonnen hat.

Hinweis für die Medienvertreter:

Mit eventuellen Fragen zum Verfahren wenden Sie sich bitte an den Pressesprecher des Staatsgerichtshofs Herrn RiOVG Friedemann Traub, Tel.: 361-10535; E-Mail: friedemann.traub@ovg.bremen.de

Hinweis zu Ton- und Fernsehaufnahmen:

Während der Urteilsverkündung sind Hörfunk- und Fernsehaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts zulässig, bis das Gericht die Entscheidungsformel verkündet hat.

Die für die Einhaltung dieser Regelung verantwortlichen Journalistinnen/Journalisten wollen sich bitte bei Herrn Traub (vgl. oben) anmelden.

Verantwortlich:

Prof. Dr. Alfred Rinke · Am Wall 198 · 28195 Bremen · E-Mail: alfred.rinke@staatsgerichtshof.bremen.de

Geschäftsstelle: Telefon: 0421-361 2190 · Fax über OVG Bremen: 0421-361 4172 - Internet: <http://www.staatsgerichtshof.bremen.de>