

**Die Reichweite notlagenbedingter struktureller  
Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfas-  
sung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des  
„begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfen-  
gesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der  
COVID-19-Pandemie**

Rechtsgutachtliche Stellungnahme  
im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen  
von  
Prof. Dr. Stefan Koriath

Ludwig-Maximilians-Universität München  
Juristische Fakultät  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie  
Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht

September 2020

## **I. Fragestellung**

Die COVID-19-Pandemie hat nicht allein in Deutschland, sondern weltweit ausgeprägte finanzielle Gegenreaktionen der Staaten zur Folge. Seit dem Ausbruch der Pandemie haben Bund und Länder umfassende Maßnahmenpakete beschlossen, um der Krise und dem wirtschaftlichen Einbruch entgegenzuwirken. Anfangs, im März 2020, ging es im Schwerpunkt um die Verstärkung des Gesundheitswesens und um die Bereitstellung von Krediten, Garantien und finanziellen Hilfen, um Unternehmen, Selbständige und Arbeitnehmer während der Schließung von Teilen der Wirtschaft zu unterstützen. Seit dem Konjunkturpaket der Bundesregierung von Ende Juni 2020 liegt der Fokus weiterer Maßnahmen auch darauf, die wirtschaftliche Erholung und den gesellschaftlichen Neustart nach der Krise zu ermöglichen.

In Deutschland ist angesichts der vielen neuen und schnell zu bewältigenden Aufgaben und Ausgaben die Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts und der Landeshaushalte stark ausgedehnt worden. Nach dem 1. und dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz steht dem Bund 2020 eine Nettokreditermächtigung von 218,5 Mrd. Euro zur Verfügung, 43 v.H. der im Haushalt veranschlagten Ausgaben sind kreditfinanziert – ein historisch beispielloser Wert. Unklar ist, in welchem Umfang die Steuereinnahmen und das BIP im Jahre 2020 und möglicherweise darüber hinaus in Deutschland fallen werden. Gegenwärtige Prognosen rechnen mit einem Einbruch des preisbereinigten BIP zwischen 6 und 9 v.H. im laufenden Jahr. Die Steuereinnahmen könnten um bis zu 20 v.H. fallen. Bereits absehbar ist, dass die durch die Corona-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise die globale Finanzkrise der Jahre 2008/2009 bei weitem übertreffen wird.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat am 28. April 2020 beschlossen, haushaltsgesetzlich einen „Bremen-Fonds“ zur Bewältigung der Folgen der

Corona-Pandemie“ zu schaffen. In der Problembeschreibung heißt es: „Um ein exponentielles Wachstum der Infektionsraten zu brechen, wurde das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben massiv heruntergefahren. [...] Mit einer Stabilisierung der Lage rückt der Blick auf die mittel- und langfristigen Folgen der Pandemie und die hierfür erforderlichen Gegenmaßnahmen zunehmend in den Vordergrund. Der ‚Lockdown‘ war notwendig, die damit verbundenen Maßnahmen haben aber schwerwiegende, zum Teil existentielle Folgen für die Bevölkerung und die Wirtschaft. Daher muss der Staat auch in der Folgenbewältigung der Pandemie als außergewöhnlicher Naturkatastrophe mit gleicher Entschlossenheit und Konsequenz handeln und alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um einen nachhaltigen wirtschaftlichen Abschwung, steigende Arbeitslosigkeit sowie dauerhafte soziale und gesellschaftliche Notlagen zu vermeiden und darüber hinaus einen Rahmen für strukturwirksame Maßnahmen zu schaffen. Diese zwingend erforderlichen Maßnahmen des Staates werden nicht ohne neue Kreditaufnahme möglich sein, dies sehen die Regeln über die Schuldenbremse für solche Notsituationen aber auch ausdrücklich vor. [...] Mit dem bereits beschlossenen Nachtragshaushalt hat der Bund kurzfristig 156 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen, davon rund 100 Mrd. Euro aufgrund des Ausnahmetatbestands der außergewöhnlichen Notsituation. Dies entspricht fast einem Drittel der regulären Haushaltsgröße. Darüber hinaus stellt der Bund mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds in Höhe von 600 Mrd. Euro sowie der Ausweitung des Garantierahmens für die KfW in Höhe von 450 Mrd. Euro ein Vielfaches des regulären Haushaltsvolumens in Form von Kreditermächtigungen und Garantien bereit. Auch in den Bundesländern werden hohe Summen zur Eindämmung und Bewältigung der Krise und ihrer Folgen eingeplant und über den Ausnahmetatbestand in Größenordnungen von bis zu einem Drittel des regulären Haushaltsvolumens kreditfinanziert. Bremen ist gefordert, einen mutigen und entschlossenen Beitrag zu leisten, um zu verhindern, dass das Land mit den beiden Städten in der Folge der Corona-Pandemie

in eine langfristige Rezession abrutscht und um soziale Verwerfungen möglichst gering zu halten.“

Der „Bremen-Fonds“ hat ein kreditfinanziertes Volumen von zunächst 1,2 Mrd. Euro (900 Mio. Euro Land/300 Mio. Euro Stadt), eine weitere Aufstockung kann nach Einschätzung des Senats 2021 je nach weiterer Entwicklung notwendig sein. Das Fondsvolumen entspricht etwa 20 Prozent der Haushalte von Land und Stadt Bremen im Jahr 2020. Die coronabedingten Steuerausfälle Bremens werden für 2020 auf mindestens 500 Mio. Euro geschätzt, sie könnten sich 2021 in ähnlicher Höhe fortsetzen.

Der „Bremen-Fonds“ ist kein vom Kernhaushalt verselbständigtes Sondervermögen. In den Haushaltsentwürfen 2020/2021, vom Senat am 19. Mai 2020 beschlossen, ist der „Bremen-Fonds“ als eigener Produktplan 95 enthalten. Veranschlagt ist zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit zunächst eine globale Ausgabeermächtigung über 1,2 Mrd. Euro, die im Haushaltsvollzug bedarfsgerecht in Anspruch genommen werden kann. Der Senat und der Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft entscheiden über die Mittelfreigabe. Die Verteilung der Mittel erfolgt zu konkreten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und deren Folgen.

Am 16. Juni 2020 hat der Senat einen Beschluss zur „weiteren Umsetzung und Konkretisierung“ des Bremen-Fonds gefasst. Der Beschluss unterscheidet die „für die Bewältigung der Corona-Folgen erforderlichen Maßnahmen“ nach folgenden „Bereichen“ („Schwerpunktbereiche“):

- „1. kurzfristige aktuelle Maßnahmen zur unmittelbaren Krisenbekämpfung
2. kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung struktureller Einbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft
3. kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung sozialer Verwerfungen

4. mittel- und langfristige Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise.“

Generelles Ziel des „Bremen-Fonds“ sei es, „geeignete Rahmenbedingungen zu ermöglichen, um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Gesundheitsversorgung, Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, auf Versorgungssicherheit, ökologische Fragen und kritische Infrastrukturen zu beherrschen“.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat mich am 29. Juni 2020 beauftragt, folgende Fragenkreise rechtsgutachtlich zu untersuchen:

- Wie weit reicht dem Grunde und der Höhe nach sowie in zeitlicher Hinsicht die Ermächtigung zur ausnahmsweisen Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen und bei Naturkatastrophen (Art. 131a Abs. 3 BremLV iVm § 18c LHO), auch in Abgrenzung zur regulären Berechtigung zur Nettokreditaufnahme auf der Grundlage der Konjunkturbereinigung (Art. 131a Abs. 2 BremLV iVm § 18a Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Abs. 3 bis 7 LHO)?
- Erfüllt die COVID-19-Pandemie im Haushaltsjahr 2020 die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Tilgungsverpflichtung im Rahmen der vom Bund gewährten Sanierungshilfen (§ 2 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 2 SanG)? Welche Darlegungslasten bestehen für die Freie Hansestadt Bremen und nach welchen Kriterien ist die Ausnahme von der regulären Berücksichtigung der Steuerabweichungskomponente (§ 1 Abs. 1 S. 2 SanG-VV) abzugrenzen?
- Unter welchen Voraussetzungen können die Haushalte 2020 und 2021 der Überprüfung durch den Stabilitätsrat nach Art. 109a Abs. 2 GG und dem „Kompendium zur Überwachung der Schuldenbremse“ (Beschluss des Stabilitätsrates vom 6. Dezember 2018) standhalten? Gibt es Prüfungsrechte des Stabilitätsrates im Zusammenhang der Einhaltung des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG?
- Welche Dokumentations- und Darlegungslasten treffen die Verwaltung bei der Geltendmachung von Ausnahmetatbeständen aufgrund der COVID-19-Pandemie in Bezug auf die Haushaltsrechnung (§§ 80ff. LHO), gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (Art. 143d Abs. 4 GG, SanierungshilfenG und Verwaltungsvereinbarung zu diesem Gesetz), schließlich im Verhältnis zum Stabilitätsrat (Art. 109a Abs. 2 GG, StabiRatsG)?

## **II. Die Neuverschuldungsermächtigung in Notsituationen und bei Naturkatastrophen (Art. 131a Abs. 3 BremLV)**

### **1. Grundlagen**

Im Zentrum der aktuellen Verschuldungsproblematik steht – nicht nur in Bremen, sondern bei allen Ländern und dem Bund – die Frage nach den tatbestandlichen Voraussetzungen sowie dem Grund und der möglichen Höhe der Notlagenverschuldung.

Art. 131a BremLV lautet in den ersten drei Absätzen:

„(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben der Absätze 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.“

Die Art. 131a, 131b und 131c hat das verfassungsändernde Gesetz vom 27. Januar 2015 in die Landesverfassung Bremen eingefügt.

Brem.GBl. S. 23.

Ausführungsvorschriften finden sich in den §§ 18ff. LHO.

Eingefügt durch das Gesetz vom 14. Mai 2019, Brem.GBl. S. 355; dazu ferner die Konjunkturbereinigungsverordnung des Senats vom 21. April 2020, Brem.GBl. S. 260.

In vollem Umfang gelten die neuen Schuldenregeln seit dem 1. Januar 2020 (vgl. Art. 131b BremLV). Der Grundsatz des Neuverschuldungsverbots und die Ausnahmen gehen zurück auf die 2009 in das Grundgesetz eingefügten neuen Schuldenregeln des Art. 109 Abs. 2 u. 3 GG (mit ergänzenden Bestimmungen, insbesondere zu einer Übergangszeit für die Länder, in Art. 143d GG). Diese enthalten erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Verschuldungsregeln, die nicht nur für den Bund gelten, sondern auch die Länder unmittelbar verpflichten. Sie durchbrechen damit die Unabhängigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und schränken die Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) ein. Die Bremer Verfassungsvorschriften stehen in Einklang mit den grundgesetzlichen Vorgaben. Sprachlich und systematisch sind sie besser gelungen als Art. 109 Abs. 3 GG.

Der vorgeschriebene grundsätzliche Gleichlauf der Verschuldungsregeln des Bundes und der Länder bedeutet, dass ihre Auslegung nach grundsätzlich übereinstimmenden methodischen Grundsätzen, Leitlinien und Prinzipien zu verlaufen hat. Es wäre nicht zu rechtfertigen, die gleichen Begriffe der Nullverschuldungsregel und der ausnahmsweisen Nettokreditaufnahmeermächtigungen im Bund und in den Ländern grundlegend unterschiedlich zu interpretieren und anzuwenden. Mit Blick auf die hier in Rede stehende Ermächtigung des Art. 131a Abs. 3 BremLV bedeutet dies, einen Gleichlauf auch mit den Vorschriften des Art. 115 Abs. 2 S. 6 bis 8 GG herzustellen, die für den Bund auf der Grundlage des Art. 109 Abs. 3 GG die Kreditaufnahme in Notlagen ausgestalten. Auch einfachgesetzliche und untergesetzliche Vorschriften des Bundes, insbesondere das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes

Artikel 115-Gesetz (G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), zuletzt geändert durch Art. 245 der VO vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

sowie – im Rahmen der Konjunkturkomponente nach Art. 115 Abs. 2 S. 3 bis 5 GG – die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes

Artikel 115-Verordnung (Art. 115-V) vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790).

können Berücksichtigung finden. Es gibt jedoch insgesamt zwei Grenzen des Gleichlaufs. Erstens: Eine verfassungswidrige Staatspraxis im Bund oder in einem Land kann keine Möglichkeit oder Pflicht zur Parallelität begründen. Umgekehrt gibt eine verfassungsmäßige Staatspraxis allein Hinweise auf mögliche Verständnisse der Verfassung als Rahmenordnung. Daraus folgt etwa, dass die knappe Berufung des Bundesgesetzgebers auf eine Notlage (nicht: Naturkatastrophe) beim Erlass des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020,

Vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 556).

dessen Art. 1 § 2 Abs. 1 die Ermächtigung zur Neuverschuldung des Bundeshaushalts um 155,987 Mrd. Euro anheb, nicht die Frage weitgehend verbindlich beantworten kann, ob dem Grunde und welcher Höhe nach eine Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder möglich ist. Die Entwurfsbegründung zum Nachtragshaushalt des Bundes hält ohne Erläuterung fest: „Die Coronapandemie stellt eine außergewöhnliche Notsituation dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“

BT-Drs. 19/18100 vom 23. März 2020, S. 6. Die Begründung errechnet die maximale Höhe der Neuverschuldung nicht allein mit Blick auf Coronabedingte Ausgaben, sondern unter Einbeziehung der Konjunkturkomponente.

Zweitens: Art. 109 Abs. 3 GG zwingt die Länder nicht, in allen Details dem Bundesrecht zu folgen. Das anerkennt Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG mit dem Verweis auf die Befugnis der Länder, die Vorgaben „im Rahmen ihrer verfassungsrecht-



lichen Kompetenzen“ auszugestalten. So ist es durchaus möglich, den Haushaltsausgleich ohne Kredite nach unterschiedlichen Bezugspunkten zu bestimmen; auch die Bemessung der konjunkturbedingten Verschuldungsräume kann nach verschiedenen Maßstäben verlaufen.

## **2. Voraussetzungen einer Verschuldung nach Art. 131a Abs. 3 BremLV**

a) Die tatbestandliche Voraussetzung der qualifizierten Notsituation oder Naturkatastrophe

Auf der Tatbestandsseite verlangt Art. 131a Abs. 3 BremLV eine „Naturkatastrophe“ oder eine „außergewöhnliche Notsituation“; für beide gilt, dass sie sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen müssen.

Die Unbestimmtheit des Tatbestandes

So zu Art. 115 GG *Kube*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 194; *Oebbecke*, NVwZ 2019, 1173ff., 1174.

ist durchaus der Konkretisierung zugänglich. Wichtige Hinweise gibt die Entstehungsgeschichte dieses Verschuldungstatbestandes auf Bundesebene. Danach ist das Ziel der Ermächtigung, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu erhalten. Da eine „abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle“ nicht möglich sei, komme es auf drei Kriterien an, die gleichzeitig erfüllt sein müssten: Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und sie muss den staatlichen Haushalt erheblich beeinträchtigen.

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

Naturkatastrophen lassen sich, in Anlehnung an denselben bereits seit langem in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG verwendeten Begriff, als unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß bestimmen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden.

*Koemm*, Eine Grenze für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 234; *Christ*, NVwZ 2009, 1333 (1336).

Die amtliche Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG nennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich „Massenerkrankungen“.

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

Eine außergewöhnliche Notsituation bedeutet eine erhebliche Verwerfung des gesellschaftlichen oder staatlichen Normalzustandes. Das ist in aller Regel eine negative Verwerfung; denkbar ist aber auch ein positives Ereignis mit erheblichen finanziellen Folgen (die Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 3 GG nennt Ereignisse wie etwa die Deutsche Einheit).

#### b) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Die COVID-19-Pandemie unterfällt als Negativereignis sowohl der Naturkatastrophe als auch der Notsituation, wenngleich die Zahl der Erkrankten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung (noch) vergleichsweise klein ist. Die Naturkatastrophe/Notsituation entzieht sich zudem der staatlichen Kontrolle, da die Ausbreitung der Pandemie auch durch durchgreifende staatliche Maßnahmen nicht (völlig) unterbunden werden kann; auch die körperlichen Erkrankungsfolgen, die ganz unterschiedlich sind, lassen sich nicht vom Staat beeinflussen.

„Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.“

BT-Drs. 16/12410, S. 12. Dazu auch *Oebbecke*, NVwZ 2019, S. 1173ff., 1174.

Zweifelhaft könnte im Fall der aktuellen Pandemie nur sein, ob es – schon dem Grunde nach – um einen Finanzbedarf geht, der unmittelbar aus der Naturkatastrophe oder (beides ist durchgehend gleichgestellt) der außergewöhnlichen Notsituation resultiert. Bei der Würdigung des aus der Entstehungsgeschichte zitierten Satzes („resultierende Schäden“) ist zu berücksichtigen, dass es an dieser Stelle nicht um die Kreditaufnahme geht – diese findet sich auf der Rechtsfolgenseite der Norm –, sondern um die finanzielle Belastung, die zur Notwendigkeit der Kreditaufnahme führt. Außer Frage steht, dass unmittelbare Kausalzusammenhänge zwischen der Notlage und daraus entstehenden Schäden mit den Staat treffenden Kosten erfasst sein müssen. Im Falle der Pandemie sind dies etwa erhöhte Aufwendungen im Gesundheitswesen, auch im Bereich der Vorsorge, bis hin etwa zu den Kosten eines computergestützten Warnsystems („Corona-App“). Auch unmittelbar verursachte Kosten im sozialen Bereich fallen darunter. Soweit es um Beeinträchtigungen im wirtschaftlichen Bereich geht, die Bund und Länder dann wieder durch Schutzschirme, Steuerstundungen und Steuersenkungen, Garantien u.ä. auffangen und hierzu finanzielle Mittel aufwenden, ließe sich argumentieren, dass hier die Unmittelbarkeit zwischen der Pandemie und dem erhöhten Finanzbedarf durch die dazwischenliegenden staatlichen Entscheidungen durchbrochen werde. Das widerspräche jedoch dem Ziel der Notlagenermächtigung, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten und zu stärken. Das kann nur gelingen, wenn alle Folgekosten, die in einem adäquaten Zurechnungszusammenhang zur Pandemie stehen, erfasst werden und die Tatbestandsseite der Notlagenverschuldung ausfüllen. Alles andere würde

das Ziel der Norm verfehlen. Eingrenzungen dessen, was ermöglicht werden soll, lassen sich dann auf der Rechtsfolgenseite, auch in Abgrenzung zu anderen Verschuldungstatbeständen, vornehmen.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 3 BremLV sind also derzeit erfüllt.

### **3. Rechtsfolge des Art. 131a Abs. 3 BremLV – Verschuldungsräume dem Grunde und der Höhe nach**

Der Wortlaut des Art. 131a Abs. 3 BremLV erwähnt auf der Rechtsfolgenseite unmittelbar Möglichkeiten der Kreditaufnahme nicht. Der Verweis auf Absatz 1 und 2, von denen abgewichen werden kann – durch einen Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft – stellt jedoch klar, dass zum ersten in der Notsituation das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Nettoneuverschuldung (Absatz 1) verlassen werden darf. Weniger deutlich ist zum zweiten die Möglichkeit zur Abweichung von Absatz 2, der Möglichkeit konjunkturbedingter Verschuldung. Abweichung muss in diesem Fall bedeuten, dass neben und zusätzlich zur Verschuldungsmöglichkeit in Anwendung des Absatzes 2 die Verschuldungsmöglichkeit nach Absatz 3 tritt. Zugleich können sich aber Überschneidungsbereiche zwischen den Absätzen 2 und 3 ergeben, bei denen sich Abgrenzungs- und Zuordnungsfragen der jeweiligen Verschuldungselemente stellen.

Mit allen Fragen wird verfassungsrechtliches Neuland betreten. In der kurzen Geschichte der neuen Schuldenregeln (Art. 143d Abs. 1 GG: Geltung in vollem Umfang für den Bund seit dem 1. Januar 2016, für die Länder seit dem 1. Januar 2020) gibt es erstmals im Haushaltsjahr 2020 Notlagenverschuldung im Bundes- und in den Landeshaushalten.

a) Bestimmung der Verschuldungsmöglichkeiten dem Grunde nach

aa) Zweck der Notlagenermächtigung

Schon bei der Bestimmung des Verschuldungsraumes in der Notlage dem Grunde nach ist zu beachten, dass es sich um eine zweckbezogene und damit letztlich auf die Finanzierung bestimmter Ausgaben bezogene Verschuldung handelt. Diesem qualitativen Orientierungspunkt tritt die generelle Leitlinie zur Seite, dass eine Bestimmung des Verschuldungsraumes auf der Verfassungsebene einen Rahmen zieht, der dem Haushaltsgesetzgeber Gestaltungsmöglichkeiten belassen muss. Die Verfassung insgesamt ist eine Rahmenordnung, keine vollständige Determinierung des einfachen Rechts und der politischen Gestaltung.

Von hier aus sind in einer ersten Annäherung zwei Deutungsmöglichkeiten vorstellbar, die sich als Extreme erweisen und schon daher im Ergebnis nicht überzeugen können. Das erste Extrem lautet: Nur Aufgaben und Ausgaben, die in einem engen und unmittelbaren Zusammenhang mit Erkrankungen und mit der Abwehr drohender Erkrankungen stehen, sind solche, die zu ihrer Finanzierung eine Notlagenkreditaufnahme erlauben. Das bezöge sich auf präventive und kurative Aufwendungen im Gesundheitswesen, ferner soziale Kosten etwa wegen des krankheitsbedingten Ausfalls von Arbeitnehmern. Das andere Extrem würde bedeuten: Sämtliche Kreditaufnahmen, die in Zeiten der COVID-19-Pandemie erfolgen und sich auf die veränderten Anforderungen, Aufgaben und Ausgaben in allen Lebensbereichen beziehen, die mit der Krise in Verbindung zu bringen sind, unterfallen dem Grunde nach der Notlagenkreditaufnahme. Das erste, ganz enge Extrem überzeugt nicht, weil es der entstehungsgeschichtlich erklärten Leitlinie, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Notlage zu erhalten und zu stärken, nicht gerecht werden kann. Das weite Extrem widerspricht der allgemeinen Zielsetzung der neuen Schuldenregeln, der Neuverschuldung

Grenzen zu setzen, was auch in der Notsituation gelten muss. Die Notlagenverschuldung ist als Ausnahme von der Grundregel des Haushaltsausgleichs ohne neue Schulden formuliert – Ausnahmen sind eng auszulegen.

Zu diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 180, 184.

Für eine nähere Bestimmung zwischen den Extremen kann zunächst eine außerhalb des politischen Entscheidungsraumes erstellte Auflistung und Klassifizierung pandemiebezogener Maßnahmen hilfreich sein. Eine solche enthält – ohne unmittelbaren Bezug zu möglicher Notlagenverschuldung – ein zu Beginn der Pandemie erstelltes Sondergutachten des Sachverständigenrates.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten, 22. März 2020, S. 3.

Hier finden sich fünf Kategorien.

1. Schutz der Gesundheit (Bereitstellung hinreichender Mittel für Gesundheit und Prävention, Aktivierung personeller Reserven)
2. Klare Kommunikation (Verbesserung der Datenbasis, Normalisierungsstrategie für die gesundheitspolitischen Maßnahmen, Zusicherung der Verfügbarkeit fiskalischer Ressourcen auf europäischer Ebene, Zusicherung der Liquiditätsversorgung der Finanzmärkte, frühe Ankündigungen der geplanten Impulse nach Ende der Beschränkungen)
3. Erhalt der Kapazitäten (Bereitstellung von Liquidität durch Kredite und Bürgschaften für Unternehmen, Ermöglichung von Steuerstundungen und Verlustausgleich, Vereinfachung des Bezugs von Kurzarbeitergeld, Einführung von Corona-Elterngeld, Flexibilisierung der Arbeitszeit und Arbeit, Unterstützung durch temporäre staatliche Beteiligungen, Sicherstellung des freien Warenverkehrs und der Lieferketten)
4. Stabilisierung der Einkommen (automatische Stabilisatoren, Lohnfortzahlung bei Quarantäne, Krankheit, Abwesenheit, Gewährung direkter Zuschüsse, Schadenersatzanspruch im Infektionsschutzgesetz, Setzen von Impulsen für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage)
5. Zeit nutzen (Weiterbildung von zuhause aus, Priorisierung von Bauvorhaben zur Nutzung niedriger Auslastung, Erprobung und Ausbau mobiler

Arbeit und digitaler Verwaltung, Vorbereitung von Investitionsvorhaben und Gesetzesänderungen).

Diese Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsmodalitäten bezeichnen – im Detail ohne Anspruch auf Vollständigkeit – wichtige staatliche Aufgaben und daraus wiederum resultierende Ausgaben, die kausal durch die Pandemie ausgelöst sind. Sie unterfallen – soweit sie durch Nettokreditaufnahmen finanziert werden sollen und vorbehaltlich weiterer zu treffender Abgrenzungen zu anderen Verschuldungstatbeständen – der Notlagenverschuldung. Sie erlauben auch, induktiv von den beispielhaften Maßnahmebereichen ausgehend, eine weitere Ergänzung der abstrakten Beschreibung des Anwendungsbereichs der Notlagenverschuldung.

#### bb) Kausalitätsfragen

Kausalität zwischen Pandemie und aktiven kostenverursachenden staatlichen Maßnahmen (sowie passiven finanzrelevanten Beeinträchtigungen) bedeutet, dass mittels einer hypothetischen Überlegung die Krise hinweggedacht werden muss; alle staatlichen Maßnahmen (und Beeinträchtigungen), die auch ohne Krise vorgenommen worden oder eingetreten wären, unterfallen grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich der Notlagenverschuldung. Das ist, wie immer bei der Feststellung von Kausalverläufen, eine hypothetische Überlegung, die keine völlig exakten und trennscharfen Resultate erbringen kann, wohl aber plausible Annahmen und Eingrenzungen. Die in Bremen geplanten vier Maßnahmenbereiche mit ihren Konkretisierungen im Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 können auch anhand dieses Kriteriums und anhand der zitierten Auflistung diskutiert werden (dazu noch unten 6.).

#### cc) Eingrenzung durch die vertikale grundgesetzliche Kompetenzverteilung

Da sich auf den Tatbestand der Notlagenverschuldung sowohl der Bund als auch die Länder berufen (Handlungsbereiche der EU können hier unberücksichtigt bleiben), ist weiterhin entlang der vertikalen grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilungen abzugrenzen. In die Handlungs- und damit auch grundsätzlich die Verschuldungsrahmen der Länder, somit auch Bremens, fallen zunächst alle Aufgaben, für die die Länder die Gesetzgebungs- und in diesem Fall automatisch verbundene Verwaltungszuständigkeit und Kostentragungspflicht (Art. 104a, Abs. 1 und Abs. 5 GG) haben. Ferner gehören zu den Handlungs- und Verschuldungsbereichen der Länder die Felder, in denen dem Bund die Gesetzgebung zukommt, die Länder hingegen nach den Art. 83ff. GG die Verwaltungszuständigkeit und in der weiteren Folge die Kostentragungspflicht nach Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5 GG trifft. Erfasst sind schließlich auch die zahlreichen Mischfinanzierungstatbestände von Bund und Ländern, bei denen die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Mitfinanzierungslasten zu tragen haben, so nach Art. 104a Abs. 3 (Geldleistungsgesetze), Art. 104b Abs. 1 S. 2 (Finanzhilfen), Art. 104c (kommunale Bildungsinfrastruktur), Art. 104d (Sozialer Wohnungsbau), Art. 91a, 91b (Gemeinschaftsaufgaben), Art. 106a GG (öffentlicher Personennahverkehr) und Art. 91e GG (Grundsicherung für Arbeitsuchende).

dd) Zeitlicher und inhaltlicher Zusammenhang mit der Pandemie

Neben den kausalen und kompetenzbezogenen Eingrenzungen gibt es zeitliche und inhaltliche Abgrenzungskriterien.

Schon dem Grunde nach sind solche Maßnahmen oder Effekte, die mit finanziellen Belastungen (Mindereinnahmen oder erhöhte Ausgaben) einhergehen, nicht coronabedingt, die entweder vor der Krise beschlossen wurden, z.B. vor der Krise beschlossene steuerliche Entlastungen (etwa bei der Mehrwertsteuersenkung auf Bahnfahrtscheine seit Beginn des Jahres 2020) oder nicht



gezielt der Pandemie entgegenwirken, ferner ausgabenverursachende Entscheidungen auf anderen Gebieten. Abzugrenzen sind auch Beeinträchtigungen – soweit es etwa um Mindereinnahmen geht –, die auf konjunkturellen Effekten beruhen, die absehbar auch ohne Krise eingetreten wären.

Soweit danach, nach sachlichen Politikfeldern, zeitlichen Abgrenzungen und nach der vertikalen Aufgaben- und Ausgabenverteilung, coronaindizierte Aufgaben und Ausgaben identifiziert sind, dürfte es dann kaum handhabbar sein, innerhalb dieser Bereiche zwischen struktureller Nettokreditaufnahme zwecks Ausgleichs von steuerlichen Mindereinnahmen oder zwecks Finanzierung sonstiger Mindereinnahmen und Ausgaben zu unterscheiden. Alle genannten Effekte können coronabedingt sein oder auch nicht. Maßgebend ist vielmehr einerseits die dahinterstehende Sachentscheidung, je nachdem, ob sie nach den genannten Kriterien Folge der Pandemie ist. Andererseits gibt es auch Folgen der Pandemie, die ohne staatliche Maßnahme oder (Sach)Entscheidung zu Einnahmeausfällen, insbesondere Steuerrückgängen führen. Denkbar sind auch Ausgabenfolgen, denen keine bewusste Entscheidung für die ausgabenverursachende Maßnahme zugrundeliegt, etwa bei Sozialausgaben wegen pandemiebedingter Krankheitsfälle, Kurzarbeit und Insolvenzen.

b) Abgrenzung zwischen konjunkturbedingter Verschuldung und Notlagenverschuldung

Eine schwierige weitere Frage bei der Bestimmung der dem Grunde nach möglichen Verschuldung stellt sich dagegen bei der Abgrenzung zwischen ausnahmsweise möglicher struktureller Neuverschuldung wegen einer Notsituation (Art. 131a Abs. 3 BremLV iVm §§ 18, 18a, 18c LHO) und der Nettoneuverschuldung auf der Grundlage der Konjunkturbereinigung (Art. 131a Abs. 2 BremLV iVm §§ 18a Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Abs. 3 bis 7 LHO und der hierzu ergangenen Rechtsverordnung). Dass hier eine völlig trennscharfe Abgrenzung

nicht möglich ist und in besonderer Weise Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers zu beachten sind, die indes auch Grenzen finden müssen, zeigt ein konkretisierender Hinweis in der Begründung zu den dem Art. 131a Abs. 3 BremLV zugrundeliegenden Vorschriften der Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Danach kann auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise [der Jahre 2008/2009]“ eine außergewöhnliche Notsituation darstellen.

BT-Drs. 16/12410, S. 13, 11; dazu *Korioth*, JZ 2009, S. 729ff., 733.

Dieser Hinweis enthält insofern nichts Ungewöhnliches, als selbstverständlich eine „Notsituation“ auch eine wirtschaftliche Notsituation sein kann. Darüber hinaus aber findet sich hier die Auffassung, dass ein „exogener Schock“ (in Abgrenzung zu regulären Konjunkturzyklen mit ihrem periodenübergreifenden Schwanken der Wirtschaftsleistung) Auslöser der Notsituation sein kann, wobei das genannte Beispiel der Finanzkrise 2008/2009 ökonomische Erscheinungen außerhalb der Bundesrepublik in Bezug nimmt, die sich gerade wegen ihres externen Ursprungs der Kontrolle des Staates entzogen. Ein „exogener Schock“ kann aber auch eine gefährliche Infektionskrankheit sein, die sich, von außen kommend, unmittelbar oder vermittelt durch staatliche Entscheidungen wie ein „Lockdown“, ein Unterbinden wirtschaftlicher Aktivitäten, negativ auf die Wirtschaftsabläufe und die Konjunktur auswirkt. Was in diesem Fall normaler Konjunkturabschwung und was durch ein externes Ereignis ausgelöste Konjunkturkrise ist, lässt sich anhand der wirtschaftlichen Daten kaum oder jedenfalls nicht mit völliger Trennschärfe unterscheiden. Die Abgrenzung zwischen der Notlagenverschuldung und der konjunkturbedingten, eigenständigen Anforderungen und Festlegungsschritten unterliegenden Modifikation der Kreditobergrenze ist „fließend“.

So *Kube*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 195.

Als konjunkturbedingte und nicht durch die Notlage verursachte Verschuldung kann verfassungsrechtlich gewertet werden, was auch ohne Pandemie an wirtschaftlichen Effekten zu erwarten war.

Dann lässt sich zugleich mit guten Gründen fordern, dass der Verschuldungsraum des Art. 131a Abs. 3 BremLV grundsätzlich offen ist für wirtschaftliche Notsituationen, weil dann der Staat „rasch kreditfinanziert reagieren und die Wirtschaftsabläufe stabilisieren kann“, bevor sich Verwerfungen erst recht negativ auf die Konjunktur auswirken.

In diese Richtung *Kube*, aaO, Rn. 195; *H.-G. Henneke*, Coronabedingte Finanzschäden in den (Kommunal-)Haushalten isolieren?, DVBl. 2020, 725ff., 727.

Konjunktuelle Effekte, die nicht durch die Konjunkturbereinigung erfasst werden, ihren Ursprung aber in der Pandemie und in Gegenmaßnahmen gegen diese haben, dürfen durch Notlagenverschuldung ausgeglichen werden.

Diese Überlegung wird gestützt durch aktuelle Einschätzungen und Empfehlungen des Beirats des Stabilitätsrates.

13. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 18. Juni 2020.

Hier stimmt der Beirat zunächst der Einschätzung der europäischen Kommission vom 20. März 2020 und der Entschließung des ECOFIN-Rates vom 23. März 2020 zu, wonach eine außergewöhnliche Lage im Sinne des Art. 3 Abs. 1 lit. c) des Europäischen Fiskalpaktes vom 2. März 2012

In nationales Recht umgesetzt durch § 51 Abs. 2 S. 2 HGrG.

vorliege. Ebenso stimmt der Beirat der Einschätzung der Lage als außergewöhnliche Notsituation iSd Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu und fährt fort, Grund und Umfang der Verschuldung verbindend: „Die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Finanzierungsdefizit ist zunächst nicht erforderlich. Entsprechend müssen aktuell keine Maßnahmen getroffen werden, um das Defizit zurückzuführen.“

Unabhängiger Beirat, aaO, S. 20.

### c) Zur Höhe der möglichen Notlagenverschuldung

Wenig sinnvoll erscheint es, bei der Frage der Verschuldung dem Grunde nach weitere Abgrenzungsversuche zu unternehmen. Dies lässt sich besser bei der zulässigen Höhe der hieraus resultierenden Verschuldungsmöglichkeiten ermitteln und zumindest mit Leitlinien versehen.

Grundsätzlich gilt zum möglichen Verschuldungsvolumen: Anders als bei der konjunkturbedingten Modifikation der Verschuldungsgrenze ist im Fall des Art. 131a Abs. 3 BremLV (entsprechend Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG) die Höhe der zusätzlich aufzunehmenden Kredite offen.

*Kube*, in: Maunz/Dürig, aaO, Rn. 197; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 38, 45.

Anhaltspunkt ist die „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“. Die Voraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage gehört zum Tatbestand der Norm, steuert aber auch zumindest mittelbar die Höhe der Kreditaufnahme in der Notlage. Dem Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu erhalten, lässt sich entnehmen, dass Art. 131a Abs. 3 BremLV ergänzende Kreditaufnahmen in dem Umfang zulässt, „in dem

sich die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der tatbestandlichen Naturkatastrophe – gegebenenfalls voraussichtlich – nachteilig auf den Haushalt auswirken.“

*Kube*, in: Maunz/Dürig, aaO, Rn. 197. Vgl. auch *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 241; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 56.

Dabei kommt dem Gesetzgeber – wie auf der Tatbestandsseite der Norm – ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Es geht um die notlagenbedingte Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die durch Kreditaufnahmen ausgeglichen werden soll. Begrenzt wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durch den Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung, der nicht unterlaufen werden darf.

Mit Recht argumentiert auch der Beirat des Stabilitätsrates in diese Richtung: Obwohl es gegenwärtig keine Verpflichtung gibt, die reguläre Obergrenze struktureller Verschuldung einzuhalten, sei „es allerdings grundsätzlich nicht gerechtfertigt, in beliebiger Höhe kreditfinanzierte Ausgaben oder Steuersenkungen zu tätigen. Der Zweck der Ausnahmeregelung im europäischen und nationalen Regelwerk zur Schuldenbegrenzung besteht darin, die Handlungsfähigkeit des Staates konkret zur Krisenbewältigung zu gewährleisten. Nach nationalem Recht werden Bund und Länder, nicht aber Sozialversicherung und Kommunen, zu einer ergänzenden Kreditaufnahme in dem Umfang ermächtigt, in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der Notsituation in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht kompetenzgemäß, bestimmt, geeignet und erforderlich sind.“ Zugleich grenzt der Beirat ab: „Hinsichtlich des erforderlichen Umfangs besteht zwar ein politischer Beurteilungsspielraum. Aufwendungen wegen der Notsituation dürfen aber nicht nur, weil jetzt die Gelegenheit besteht, und nicht ‚ultra vires‘, also außerhalb der eigenen Kompetenzen, getroffen werden.“

Unabhängiger Beirat, aaO, S. 20f., im Anschluss an *Henneke*, aaO, S. 728.

Das bedeutet vor allem zweierlei. Erstens: Nicht erforderlich ist eine Kreditaufnahme grundsätzlich in dem Umfang, in dem Finanzierungsbeiträge durch reguläre Haushaltsmittel und auch rechtlich mögliche und zumutbare haushaltsmäßige Auflösungen von bestehenden Rücklagen erreicht werden können. Kreditaufnahmen sind nachrangige Finanzierungsinstrumente, die Schuldenregeln – nicht erst in der Fassung des Jahres 2009 – wollen die Nettoneuverschuldung begrenzen.

Die Nachrangigkeit der Kreditaufnahme folgt allgemein daraus, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes allein Steuern als reguläres Finanzierungsinstrument von Bund und Ländern kennt. Für Bund und Länder gilt das Prinzip des „Steuerstaats“, vgl. BVerfGE 78, 249 (266f.); 93, 319 (342); *Korioth*, Finanzen, in: Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Auflage 2013, § 44 Rn. 34f. Jede nichtsteuerliche Einnahme, damit auch der Staatskredit, ist gegenüber der Steuer nachrangig und rechtfertigungsbedürftig.

Einsparungen und Einnahmeverbesserungen, die im laufenden Haushaltsjahr 2020 aber wohl kaum zu erreichen sind, gehen vor. Wollte der Haushaltsgesetzgeber weiterhin von dem Vorrang der Rücklagenauflösung vor der Kreditaufnahme abweichen, müsste er darlegen, dass eine Kreditaufnahme der Rücklagenauflösung deshalb vorzuziehen sei, weil sie besser geeignet wäre, den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) zu erreichen. Das könnte überhaupt nur und ausnahmsweise etwa bei einer Neuverschuldung zu zumindest mittelfristig festgeschriebenen Negativzinsen der Fall sein.

Allerdings ist hier eine Besonderheit zu beachten: Die Rücklagen der Freien Hansestadt Bremen enthalten üblicherweise keine Bareinlagen. Sie entstehen durch echte Haushaltsüberschüsse oder nicht genutzte Kreditermächtigungen. Im zweiten Fall wird bei einer Rücklagenentnahme gemäß § 18 Abs. 4 LHO die benötigte Liquidität durch eine Kreditaufnahme be-

reitgestellt. Diese nötige Kreditaufnahme auch im Fall der Rücklagenauflösung relativiert die Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes.

Nicht erforderlich ist eine Kreditaufnahme auch soweit, als der ursprünglich für 2020 geplante, durch die Krise hypothetisch gewordene Haushalt einen Überschuss vorsah. Das an sich zur Abweichung von der regulären Schuldengrenze berechtigende Ereignis muss zunächst und vorrangig mit den auch im Normalfall zur Verfügung stehenden haushaltsrechtlichen Mitteln und Steuerungsformen bewältigt werden, bevor auf zusätzliche Nettokreditaufnahme zurückgegriffen wird. Wie andere Teile der Rechtsordnung auch enthält das Haushaltsrecht keinen Krisenvorbehalt, also keine generellen Abweichungsmöglichkeiten von der Normallage, sondern nur spezifische und begrenzte Notlagenermächtigungen. Besondere Befugnisse wie die in Notlagen mögliche erhöhte strukturelle Neuverschuldung sind in das reguläre Instrumentarium einzufügen. Generell müssen alle Konsolidierungspotentiale des Haushalts ausgeschöpft werden, um den Umfang der Nettoneuverschuldung zu reduzieren.

Eine Ausnahme von dem Grundsatz des Vorrangs der Rücklagenauflösung vor der Kreditaufnahme kommt allein bei zweckgebundenen und zweckbestimmten Rücklagen in Betracht. Hier steht schon die Zweckbindung für längerfristige und zumeist gesetzlich festgeschriebene Ausgaben der Auflösung entgegen. Außerdem greift hier die Subsidiarität der Verschuldung gegenüber anderen verfügbaren Mitteln nicht, weil im Fall der Rücklagenauflösung die verpflichtenden Ausgaben mit anderen Mitteln gedeckt werden müssen. Im Saldo ließe sich die Verschuldung nicht vermeiden.

Von vornherein einer Pflicht zur Auflösung entzogen sind Sonderrücklagen, mit denen besondere Aufgaben finanziert werden und dies in Gestalt von gesetzlich geregelten nichtsteuerlichen Abgaben, insbesondere Sonderabgaben. Hier bestehen gesetzlich angeordnete Aufgaben- und Finanzierungskreisläufe außerhalb des Staatshaushalts. Es wäre rechtswidrig, wenn der Haushaltsgesetz-

geber Aufkommen aus solchen nichtsteuerlichen Abgaben in den Kernhaushalt überführen wollte.

Zweitens: Die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers zur Eignung und Erforderlichkeit einer Nettokreditaufnahme bezieht sich auf das Rechnungsjahr (Haushaltsjahr), also nach § 4 LHO das Kalenderjahr. Durch die erhöhte Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020 lassen sich unmittelbar durch die Pandemie verursachte Maßnahmen finanzieren, die 2020 kostenwirksam durchgeführt werden, aber auch solche Maßnahmen, deren Wirkungen unter Umständen auch über das Haushaltsjahr 2020 hinausreichen können. Der Erhalt der Handlungsfähigkeit kann es erfordern, während oder nach Ablauf der gesundheitspolitisch bedingten Einschränkungen der Wirtschaft und des sozialen Lebens gezielte Impulse zu setzen, um eine aktuelle Nachfrageschwäche zu beheben. Erfasst sind auch krisenbedingte längerfristige Maßnahmen wie ein „lang angelegtes, massives Investitionsprogramm“.

Dieses empfiehlt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 22. März 2020, aaO, S. 87, allerdings auch mit dem Hinweis, dass „negative Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen verhindert werden“ sollen.

Grundsätzlich unzulässig wären dagegen Finanzierungen langfristiger Maßnahmen, die krisenunabhängig der nachhaltigen und zukunftsfähigen Stabilisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastrukturen dienen. Solche Maßnahmen mögen sinnvoll und berechtigt sein, sie überschreiten aber den Schutzzweck der Notlagenverschuldungsmöglichkeit, die Handlungsfähigkeit des Staates gerade angesichts der Krise zu erhalten. Die ausnahmsweisen Notlagenkredite sind keine Grundlage für längerfristige Aufgabenbündel. Schuldenregeln wollen Bindungen zukünftiger (Haushalts-)Gesetzgeber gerade insofern vermeiden, als diese nicht unabdingbar sind, um eine gegenwärtige Krise zu bekämpfen. Das schließt indes nicht aus, bei länger andauernder Krise und außergewöhnlicher Notsituation auch in den Folgejahren jeweils unmittelbar notwendige und



angemessene Maßnahmen zu finanzieren, wenn in diesen Folgejahren die Voraussetzungen der Notlagenverschuldung vorliegen.

#### **4. Zeitliche Reichweite der Nettokreditaufnahme über das Jahr 2020 hinaus in die Folgehaushaltsjahre?**

Schon jetzt stellt sich damit die Frage, nach welchen Kriterien in den Folgehaushaltsjahren mit Blick auf weitere Notlagenverschuldung das Tatbestandsmerkmal des Art. 131a Abs. 3 BremLV, wonach die Naturkatastrophe/außergewöhnliche Notsituation bei den drei Gebietskörperschaften Bremens die „staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ muss, zukünftig nicht länger erfüllt wäre.

Die Verkoppelung der Nettokreditaufnahme mit dem jährlichen Haushalt (§§ 1, 4 LHO) bedeutet, dass die Feststellung einer Notsituation sich jeweils auf ein Jahr bezieht. Weitere auf die Ausnahmeklausel des Art. 131a Abs. 3 BremLV gestützte Kreditaufnahmen in den Folgejahren könnten nicht einfach den Fortbestand einer Notlage zugrunde legen. Ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft nach Art. 131a Abs. 3 BremLV zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation bezieht sich darauf, für das jeweilige Haushaltsjahr die Voraussetzungen dieser Kreditaufnahme anzunehmen. Dabei sind die tatbestandlichen Voraussetzungen der Notlagenkreditaufnahme durchgehend von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt, die dem Gesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum zubilligen.

*Kube*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 194: „hoher tatbestandlicher Abstraktionsgrad“, „Unbestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzungen“.

Dies betrifft auch und in besonderem Maße das Merkmal der „erheblichen“ Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage. Konkretisierungsversuche gelangen

kaum darüber hinaus, dass es hier um den jährlich abzuschätzenden „nötigen Finanzbedarf“ zur Überwindung der Krise geht,

*Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561 (2564).

oder dieser Bedarf „außerordentlich hoch“ sein muss, was nicht der Fall sei, wenn der „plötzlich auftretende Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahme, beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen gedeckt werden“ könne.

*Christ*, NVwZ 2009, 1333 (1336).

Dies hat zu dem Vorschlag geführt, in der „Verfassungsinterpretation und –praxis“ die „Herausbildung eines angemessenen Schwellenwertes“ anzustreben, „um die verfassungsrechtlichen Vorgaben vollzugstauglich zu machen und einer – zumindest theoretisch denkbaren – ungerechtfertigten Aufnahme einer Vielzahl geringfügiger Kredite unter Berufung auf eine Vielzahl weniger bedeutsamer Unglücksfälle entgegenzuwirken. Auch darüber hinaus ist eine restriktive Interpretation der Tatbestandsvoraussetzungen geboten.“

*Kube*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 194.

Auf diese Weise könnte das Fortbestehen der Notsituation nach vereinfachten Kriterien festgestellt werden. Die nach einem Schwellenwert zu bemessende Beeinträchtigung der Finanzlage würde das Fortbestehen der Notlage indizieren.

Die Empfehlung an die Staatspraxis ist sinnvoll, nur bedürfte es einer mindestens mehrere Jahre umfassenden Praxis und außerdem des Konsenses der Haushaltsgesetzgeber im Bund und in den Ländern, um akzeptierte Schwellenwerte herausbilden zu können, die etwa einen erheblichen Finanzbedarf bei Summen annehmen können, die mindestens 5 v.H. (oder eine andere Quote) des

jährlichen Haushaltsvolumens ausmachen. Nur: Im Jahre 2020, dem ersten Jahr der vollen Geltung der neuen Schuldenregeln jedenfalls für die Länder, hilft der Verweis auf eine beständige und gefestigte Staatspraxis nicht, die noch nicht vorliegen kann. Zudem: Die Haushaltsgesetzgeber sind keineswegs gezwungen, sich auf Schwellenwerte zu einigen; ihr Gestaltungsspielraum umfasst auch die Möglichkeit, gerade dies nicht zu tun und unterschiedliche Lösungen zu entwickeln.

Wenig hilfreich ist die Schwellenwertempfehlung, soweit sie die Verfassungsinterpretation betrifft. In allen Bereichen des Finanzrechts ist anerkannt, dass sich unbestimmte Rechtsbegriffe nicht in bestimmte Zahlen und Quoten auflösen lassen. Beispiele geben etwa die Fragen, wann der Ausgleich der Länderfinanzkraft bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung (bis 2019 beim Länderfinanzausgleich) nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG „angemessen“ ist, oder wann im kommunalen Finanzausgleich das Land seiner Verpflichtung gerecht wird, die kommunale Ebene aufgabengerecht mit Finanzmitteln auszustatten. Hier haben es die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht abgelehnt, das richtige Ergebnis in Zahlen oder Quoten zu fassen, sei es auch lediglich in Gestalt eines Korridors.

Vgl. BVerfGE 72, 330 (387, 389, 415ff.); 86, 148 (215, 254) zu Art. 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG a.F., dazu *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 612ff.

Dies gilt auch für Verschuldungsregeln. Der Ausnahmetatbestand des Art. 131a Abs. 3 BremLV enthält einen Rahmen, innerhalb dessen verschiedene Möglichkeiten denkbar sind, keine trennscharfe inhaltliche Direktive. Eine teilweise Kompensation des weiten inhaltlichen Maßstabes findet durch Darlegungslasten des Gesetzgebers statt, auf die am Ende dieses Gutachtens noch einmal gesondert einzugehen ist. Demnach müsste auch in den Folgejahren das aktuelle Vorliegen einer Notlage dargelegt werden, wenn eine erneute Notlagenkredit-

aufnahme beabsichtigt ist. Die Darlegungen können aber an die des Jahres 2020 anknüpfen.

## **5. Ausnahmetatbestandsbasierte Rücklagenbildung für Folgejahre?**

Im Ergebnis grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig wären Versuche, die Notlagenkreditaufnahme im Jahre 2020 in Anspruch zu nehmen, um (auch) für Folgejahre Rücklagen zu bilden, etwa in Form von Sondervermögen. Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Bei der Notlagenkreditaufnahme muss es einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen der Notlage, dem Entstehen eines erhöhten Finanzbedarfs und der deshalb für den Haushaltsausgleich erforderlichen Kreditaufnahme geben. Dieser notwendige Zusammenhang besteht dann nicht, wenn die Höhe der Kreditmittel auch für mögliche zukünftige Ausgaben bemessen wird, bei denen gegenwärtig noch nicht feststehen kann, ob sie in folgenden Haushaltsjahren entstehen werden und ob sie dann auf die Notlage zurückzuführen sind.

Jede Kreditaufnahme ist mit dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts verbunden. Das Bundesverfassungsgericht bezieht die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit sowie der Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben, denen Verfassungsrang zukommt (Art. 110 Abs. 1 GG, Art. 131 Abs. 2 BremLV), ausdrücklich auch auf die Kreditaufnahme.

BVerfGE 119, 96 (118ff.).

Das bedeutet: Kreditermächtigungen, unabhängig vom Rechtfertigungsgrad, dürfen nur in der Höhe ausgebracht werden, in der sie nach der Schätzung der Exekutive im Haushaltsjahr zur Deckung der Ausgaben erforderlich sind. Eine bewusst zu hoch angesetzte Kreditaufnahme, um Spielräume für Folgejahre zu

gewinnen, ist unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest: „Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit – zu gewährleisten. Die für die Einnahme- und Ausgabeschätzungen erforderlichen Prognosen müssen aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen.“

BVerfGE 119, 96 (LS 2).

Die Notlagenkreditaufnahme hat den Zweck, die Handlungsfähigkeit des Staates im konkreten Haushaltsjahr gerade angesichts eines notlagenindizierten erhöhten Finanzbedarfs zu erhalten. Damit unvereinbar ist es, einen potentiellen zukünftigen Finanzbedarf in den gegenwärtigen hinein zu projizieren. Die Betonung liegt dabei auf dem Element der Potentialität. Sofern absehbar ist oder sogar feststeht, dass zulässigerweise mit Notlagenkrediten des Jahres 2020 finanzierte Maßnahmen zur Pandemieabwehr im Jahr 2020 der zwingenden Anschlussfinanzierung in den Folgejahren bedürfen, weil anders bereits die auf das Jahr 2020 zielenden Maßnahmen nicht möglich wären, greift das Verbot der antizipierenden Kreditaufnahme nicht. Als Regel aber gilt: Zu der generellen Zielsetzung, mittels Schuldenregeln die Nettokreditaufnahme einzuschränken, passen kreditfinanzierte Rücklagen, in welcher Rechtsform auch immer, nicht. Die restriktive Handhabung des Instruments der Kreditaufnahme verlangt vom Haushaltsgesetzgeber die Darlegung der Eignung und Erforderlichkeit der Kreditaufnahme für den jeweiligen Zweck, im Fall der Notlagenausnahme zur Bekämpfung der Notlage. Diese Darlegung ist für die Folgejahre grundsätzlich noch nicht möglich, auch deshalb, weil zukünftige Entwicklungen, Möglichkeiten der Einsparung von Mitteln an anderer Stelle oder der Einnahmensteigerung, die einer Kreditaufnahme entgegenstehen würden, noch nicht absehbar sind.

Solche Kreditaufnahme verstieße gegen den Grundsatz der Nachrangigkeit der Verschuldung gegenüber anderen Einnahmen und Handlungsmöglichkeiten.

Zu diesem aus Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG abzuleitenden Grundsatz *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 180f. und die bereits zitierte Rechtsprechung zum Prinzip des „Steuerstaats“, BVerfGE 78, 249 (266f.); 93, 319 (342).

Damit verbunden sind allgemeine Bedenken, die, unabhängig vom besonderen Fall der Notlagenverschuldung, in der Rechtsprechung gegen kreditfinanzierte Rücklagen geltend gemacht werden. Solche Rücklagen verstoßen grundsätzlich gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 133a Abs. 1 BremLV). Die vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln entspricht nicht der Limitierungsfunktion der Schuldenregeln; hier werden Mittel ohne konkrete gegenwärtige Zahlungsverpflichtung beschafft, letztlich findet eine Vorwegnahme der Haushaltspolitik kommender Jahre statt. Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die gegenwärtige Nullzinspolitik die Bereitstellungskosten für Kredite vernachlässigbar erscheinen lässt. Der entscheidende Punkt ist, dass eine Rücklage die Prüfung in künftigen Haushaltsjahren, ob eine Kreditaufnahme geeignet und erforderlich ist, ganz oder teilweise entbehrlich werden lässt, insbesondere in der Abwägung mit einer Entscheidung für Ausgabenkürzungen oder Einnahmenverbesserungen.

Zur Verfassungswidrigkeit kreditfinanzierter Rücklagen insbesondere VerfGH NRW, NvWZ 2004, 217 (220); NVwZ 2011, 805 (806): Aus der Limitierungsfunktion der Schuldenregeln „folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung oder gar –rückführung zu nutzen, die sich in einem Haushaltsjahr entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ergeben. Mit dieser Verpflichtung sind kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen grundsätzlich unvereinbar.“

In diese Richtung weist auch eine Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zu der Planung des Bundes, die zwischen 2015 und 2019 angesparte Rücklage, die

ursprünglich für Flüchtlingskosten zweckbestimmt war, für den Bundeshaushalt 2021 auf Vorrat zu halten. Neuverschuldung verbiete sich, „wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen“. Nicht „zuletzt im Sinne der Haushaltswahrheit und –klarheit muss der enge Zusammenhang mit Krisenbekämpfung und hierfür erforderlicher zusätzlicher Kreditaufnahme für jedes Haushaltsjahr gesondert kommuniziert werden.“ In diesem Zusammenhang hält es der Bundesrechnungshof für zweifelhaft, dass vorgesehene „investive Maßnahmen [des Bundes] im Haushalt 2020 [...] ausgabewirksam werden. Mit Blick hierauf wäre eine Anpassung der NKA an den Ausgabebedarf auch ein Beitrag zur haushaltsrechtlich gebotenen Beachtung der Grundsätze der Jährlichkeit, der Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit.“

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 25. Juni 2020 zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtrags Haushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) u.a., S. 3, 5, 9.

Noch einmal angemerkt sei, dass die Problematik des Verhältnisses von Kreditaufnahme und Rücklagen nicht nur eine in die Zukunft weisende Richtung hat (Kreditaufnahme zur Rücklagenbildung), sondern auch eine in die Vergangenheit reichende. Bestehende Rücklagen sind grundsätzlich aufzulösen, bevor eine Kreditermächtigung in Anspruch genommen wird, es sei denn, die Rücklage wäre zweckgebunden oder zweckbestimmt oder ihre Auflösung wäre, weil sie eine Kreditaufnahme erfordert, nicht wirtschaftlicher als der Notlagenkredit (dazu oben 3.c).

## **6. Erfüllen die in Bremen nach dem Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 nach vier Schwerpunktbereichen vorgesehenen Maßnahmen die Kriterien der Notlagenverschuldung?**

a) Zusammenfassung der Kriterien

Die vorgenannten Kriterien lassen sich so zusammenfassen: Der Finanzierung durch Notlagenkredite sind finanzrelevante Vorhaben und Maßnahmen mit Beginn und grundsätzlich auch Ende im Haushaltsjahr 2020 zugänglich, die unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht sind und die Prävention weiterer Pandemiefolgen oder die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden bezwecken. Das schließt die Kreditfinanzierung laufender und dauerhafter Staatsaufgaben aus. Krisenverursachte Mindereinnahmen, steuerliche und nichtsteuerliche, dürfen ausgeglichen werden, soweit nicht ihre Zurechnung zur Konjunkturbereinigung möglich und geboten ist. Die Prävention kann sich auch darauf beziehen, mit Notlagenkrediten zu finanzierende Maßnahmen vorzusehen, die einen (weiteren) Einbruch der Konjunktur mit negativen Folgen für die Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen verhindern wollen. Die Maßnahmen müssen in die Zuständigkeit des Landes fallen (Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenz mit zumindest teilweiser Kostentragungspflicht des Landes einschließlich Gemeinden). Die Maßnahmen müssen aus Gründen der Jährlichkeit des Haushalts (der Fälligkeit und der Schätzgenauigkeit), damit auch der jahresbezogenen Kreditaufnahme, im Jahr 2020 ausgabenwirksam sein, ihre Durchführung kann zeitlich in den Fällen darüber hinausreichen, in denen eine vollständige Durchführung im Jahre 2020 wegen der Natur der Maßnahme, wegen ihrer Bedeutsamkeit für die Prävention oder die Beseitigung der Corona-Folgen nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Ist dies der Fall, kann eine Notlagenkreditfinanzierung aus Krediten des Jahres 2020 in den Folgejahren selbst dann erfolgen, wenn in diesen Folgejahren die tatbestandlichen Voraussetzungen des Notlagenkredits (Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigt) nicht mehr vorliegen oder zumindest im Vergleich zu 2020 eine deutliche Entspannung der Lage stattgefunden hat. Insoweit – und nur insoweit – kann die Notlagenkreditaufnahme des Jahres 2020 in der Sache als Rücklage für Folgejahre eingesetzt werden. Bei der Feststellung der Notsituation, der



Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen und der Einzelheiten ihrer Durchführung besteht ein Gestaltungsspielraum, dessen Ausfüllung durch Begründungen darzulegen ist. Die Maßnahmen und die Kreditfinanzierung müssen geeignet und erforderlich sein, um die vom Gesetzgeber und der Exekutive gesetzten Ziele zu erreichen. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit gibt es eine Einschätzungsprärogative und einen Prognosespielraum des Gesetzgebers und des Senats. Diese sind nur dann überschritten, wenn die Einschätzungen und Prognosen nachweislich unplausibel sind. Bei der Erforderlichkeit der Kreditfinanzierung sind Möglichkeiten der Finanzierung aus Programmen und Mitteln des Bundes und der EU zu berücksichtigen. Die Auflösung von Rücklagen hat grundsätzlich Vorrang vor der Nettokreditaufnahme. Ausnahmen gelten für zweckgebundene Rücklagen zur Finanzierung gesetzlich vorgeschriebener oder aus anderem Grund verbindlicher Ausgaben. Kreditfinanzierte Rücklagenbildungen im Jahre 2020 für Folgejahre sind weder geeignet noch erforderlich, die Notsituation im Haushaltsjahr 2020 zu bekämpfen.

#### b) In Bremen vorgesehene Maßnahmen

Hieran sind die vier Maßnahmenbereiche und ihre Konkretisierungen im Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 zu messen. Im Ergebnis relativ unproblematisch sind die beiden ersten Bereiche, die der Beschluss so umschreibt:

##### „1. Kurzfristige aktuelle Maßnahmen zur unmittelbaren Krisenbewältigung

Hierzu zählen neben der Finanzierung bereits laufender und ggf. noch erforderlicher Unterstützungsprogramme auch der Ausgleich von durch die Krise bedingten, nicht steuerlichen Mindereinnahmen des Staates, von steigenden Sozialleistungen, von zusätzlich entstandenen Kosten der Verwaltung, von Kosten- und Ausgabesteigerungen, von gesetzlich geregelten Ansprüchen sowie die Finanzierung der notwendigen Schutz- und Testkapazitäten (z.B. Corona-Ambulanzen) und vergleichbarer Bedarfe.

##### 2. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung struktureller Einbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft

Hierzu zählen sowohl Rettungsschirme für öffentliche Unternehmen, Maßnahmen für Zuwendungs- und Zuweisungsempfänger (wie in der Kultur), für Träger

der freien Wohlfahrtspflege und für ehrenamtliches Engagement als auch Rettungsmaßnahmen für private Unternehmen, von Liquiditätshilfen über konjunkturelle Impulse bis hin zur öffentlichen Beteiligung an privaten Unternehmen aus bremischem Interesse und zur Vermeidung von Insolvenzen.“

Bei Maßnahmen mit diesen Gegenständen und Zielen ist eine unmittelbare oder mittelbare Verursachung durch die Pandemie gegeben. Sie lassen sich den fünf Kategorien zuordnen, die auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Aufzählung pandemiebezogener Maßnahmen

#### Oben II. 3. a).

auflistet. Innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche haben die EU, der Bund und die anderen Länder ebenfalls Maßnahmen mit solcher Zielrichtung ergriffen. Der Maßnahmenkatalog Bremens könnte in dieser Richtung der Bewältigung direkter Pandemiefolgen sogar noch etwas weiter gezogen sein: mit Blick auf die Kapazitäten und die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens (soweit dies in die Kompetenz des Landes und der Bremer Gemeinden fällt) und mit Blick auf Mindereinnahmen. Der Zweck der Notlagenverschuldung, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu erhalten, kann es rechtfertigen, auch unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente der Verschuldung, steuerliche Mindereinnahmen auszugleichen, die durch die Krise verursacht sind, mittelbar durch die Pandemie, unmittelbar durch die im Interesse des Gesundheitsschutzes angeordnete Einschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten. Der Bund hat die Neuverschuldung des Bundeshaushalts in Höhe von 156 Mrd. Euro unter Berufung auf die Notlagenklausel des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG im 1. NachtragshaushaltsG vom 27. März 2020 mit Recht auch auf die nach damaligen Stand zu erwartenden Steuermindereinnahmen von 33,5 Mrd. Euro (2020) gestützt und dabei den Notlagenverschuldungsraum nach Konjunkturbereinigung bestimmt. Ebenfalls mit Recht hat der Stabilitätsrat in einem Beschluss vom 22. Juni 2020 dem Bereich zulässiger Maßnahmen von Bund und Ländern dahin beschrieben,

dass es darum gehe, „den wirtschaftlichen Einbruch abzufedern und das Gesundheitssystem zu stützen“. Außerdem solle die Finanzpolitik gezielt Impulse setzen, „um Deutschland im Zuge der Überwindung der COVID-19-Pandemie wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen“.

21. Sitzung des Stabilitätsrates am 22. Juni 2020, Beschluss zu TOP 1.

Die vom Senat aufgestellten Prüfkriterien zur Finanzierbarkeit von Maßnahmen aus dem Bremen-Fonds enthalten die erforderlichen generellen und einzelfallbezogenen Leitlinien zur Verbindung mit der Pandemie.

Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020, S. 4.

Schwieriger ist die Rechtfertigung notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme in den Maßnahmenbereichen drei und vier, die der Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 so beschreibt:

„3. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung sozialer Verwerfungen

Hierzu zählen zum einen Unterstützungsmaßnahmen im Kontext KiTa und Schule, zum anderen unterstützende Arbeitsmarkt- und Ausbildungsprogramme sowie Maßnahmen vor Ort in den Quartieren; Anmietung, Erwerb und Betrieb zusätzlicher Unterkünfte zur Entlastung von Gemeinschaftsunterkünften; Maßnahmen zur Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe aller sozioökonomisch Benachteiligten, zur Milderung der Krisenfolgen bei in der Krise besonders betroffenen Gruppen sowie Unterstützung ehrenamtlichen Engagements und gemeinnütziger Vereine, die im Zuge der Pandemie in Liquiditätsengpässe geraten sind.

4. Mittel- und langfristige Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise

Die hier erforderlichen Aktivitäten dienen der nachhaltigen und zukunftsfähigen Stabilisierung von Gesellschaft und Wirtschaft. Hier gilt es, die in der Corona-Krise erkennbar gewordene Notwendigkeit einer nachhaltigen Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur kraftvoll voranzutreiben.“

Bei der Gruppe drei kommt es – entsprechend den Prüfkriterien – auf die Kausalität von Pandemie und krisenhafter Situation von Einrichtungen oder einzelner Bewohnerinnen oder Bewohner Bremens an, die mit finanziellen Mitteln aus Notlagenkrediten ausgeglichen werden soll. Insgesamt problematisch sind hier mittelfristige Maßnahmen; hier müsste genau dargelegt werden, welche Maßnahmen gerade als mittelfristige nötig sind, um eine krisenbedingt eingeschränkte Handlungsfähigkeit zu erhalten. Hierbei ist zugunsten des Gesetzgebers zu berücksichtigen, dass seine aktuelle Prognose- und Entscheidungssituation von erheblichen Unsicherheiten geprägt ist. Niemand weiß, ob und wie weiteren Stufen der Pandemie gerade jetzt mit weitsichtigem Handeln gegengesteuert werden kann, weil es eine vergleichbare Situation noch nicht gegeben hat. Auch können mittelfristig angelegte Programme gerade gegenwärtiges Vertrauen schaffen. Maßnahmen im Bereich der KiTa und Schule unterfallen der Kompetenz des Landes; bei weiteren Maßnahmen mit Blick auf Unterkünfte und generell gesellschaftlicher Teilhabe werden bundesseitige Finanzierungspflichten zu beachten sein (etwa aufgrund der Steigerung der Beteiligung des Bundes an den KdU nach § 46 SGB II). Bei der Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe wird es wieder darauf ankommen, ob Einschränkungen pandemiebedingt sind oder bereits zuvor bestanden haben.

Sehr schwierig dürfte anhand der Prüfkriterien die Finanzierbarkeit der Gruppe vier aus Notlagenkrediten sein. Die hier genannten Maßnahmen – legitime Ziele politischen Handelns und Gestaltens – zeigen mit der Umschreibung, Defizite seien in der Krise „erkennbar geworden“, dass es um die fortgesetzte Bewältigung von Problemen geht, die ihren Ursprung nicht in der Krise, sondern bereits zuvor hatten. Es sind also Handlungsfelder, die in der Krise eine Rolle spielen, aber auch ohne Krise zu bewältigen wären. Die Kausalität von Pandemie und verbesserungsbedürftiger Lage bei der Daseinsvorsorge und der Modernisierung dürfte nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Auch die in Aussicht genommene Langfristigkeit der Maßnahmen ist grundsätzlich nicht von der Zielsetzung der

Notlagenkredite gedeckt, als nachrangiges Finanzierungsinstrument die Handlungsfähigkeit des Staates herzustellen, die kurzfristig in der Krise benötigt wird. Unstreitig lassen sich Maßnahmen allerdings dann mit Notlagenkrediten finanzieren, wenn sie, in den Worten des Stabilitätsrates vom 22. Juni 2020, dazu dienen, das Land zeitlich und inhaltlich unmittelbar „wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen“. Danach spräche vieles dafür, dass Maßnahmen der Gruppe vier grundsätzlich nicht und damit nur in besonderen Einzelfällen, wenn mit ihnen ausschließlich coronaverursachte Einschränkungen beginnend 2020 ausgeglichen werden sollen, der Finanzierung durch notlagenindizierte Nettokreditaufnahme im Jahr 2020 zugänglich sind.

Es lässt sich jedoch auch erwägen, den Handlungsbereich, den Notlagenkredite finanzieren sollen, mit Blick auf den Maßnahmenbereich vier weiter zu ziehen als nach der gerade entwickelten Argumentation. Dass dies möglich sein könnte, deutet unter Umständen die Begründung zur Notlagenverschuldung in der Entstehungsgeschichte der neuen Schuldenregeln des Art. 109 Abs. 3 GG

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

an; zu den Situationen, die den Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation erfüllen, rechnet die Begründung auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen [die Begründung stammt aus dem Jahre 2009] Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet“. Diese Begründung ist allerdings vage. Von einem mittel- oder langfristigen Zeitraum der Maßnahmen zur Abwehr der gravierenden Beeinträchtigungen ist nicht ausdrücklich die Rede. Die Formulierung der „plötzlichen“ Beeinträchtigung könnte so gedeutet werden, dass es auch um schnelle und kurzfristige staatliche Gegenreaktionen geht. Zwingend ist aber

auch diese Lesart nicht, weil eine „plötzliche“ Beeinträchtigung auch langfristige Folgen haben kann.

Präzedenzfälle zu Notlagenkrediten gibt es nicht, im Jahr 2020 haben Bund und Länder den zeitlich und sachlich ersten Anwendungsfall zu bewältigen. Angesichts des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums und der legislativen Einschätzungsprärogative zur Eignung und Erforderlichkeit der Kreditaufnahme dem Grunde und der Höhe nach lässt sich eine weitergehende Öffnung denken, die allerdings politisch begründet und ökonomisch bei der Tauglichkeit der Mittel zur Zielerreichung argumentativ untermauert werden müsste. Hinzuweisen ist darauf, dass auch die vom Sachverständigenrat benannten Handlungsfelder angesichts der Krise (bei diesen insbesondere die Gruppe 5)

Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten, aaO, S. 3 (der dortige 5. Handlungsbereich umfasst Weiterbildung, Verstärkung der digitalen Infrastruktur, Vorziehen von Bauvorhaben u.ä.).

sich teilweise mit dem decken, was in dem Bremischen Handlungsbereich vier enthalten ist. Allerdings: Der Sachverständigenrat stellt keine ausdrückliche Verbindungslinie zur Möglichkeit der Finanzierung solcher Maßnahmen aus Notlagenkrediten her.

Ansätze zu Begründungen weitzogener notlageninduzierter Handlungsfelder finden sich in den Stellungnahmen zum kreditfinanzierten „Konjunkturpaket“ der Bundesregierung vom Juni 2020. Grundlage solcher Überlegungen ist, dass sich die jetzt eingetretene Wirtschaftskrise fundamental von früheren Krisen unterscheidet. Zur Bekämpfung der Gesundheitsgefahr haben alle staatlichen Ebenen mit ihren Gegenmaßnahmen bewusst schwere Beeinträchtigungen der Wirtschaft in Kauf genommen, aus denen eine Garantienpflicht des Staates folgt, zumindest eine Unterstützungspflicht, die wirtschaftliche Krise und die damit verbundenen gesellschaftlichen Krisen und Spannungen (unterschiedliche

Verteilung der Krisenlasten zwischen den gesellschaftlichen Teilgruppen) auszugleichen. Daneben gibt es eine Gleichzeitigkeit von Gesundheitsgefahr und Wirtschaftskrise. Noch gilt: Was der Wirtschaft hilft, vor allem einzelne Schritte der Lockerung des „Lockdown“, kann dem Gesundheitsschutz abträglich sein.

Daraus ließe sich die Notwendigkeit einer 2020 ansetzenden, aber langfristig angelegten sozial-ökologischen Transformation der Wirtschaft ableiten.

So die Stellungnahme von *Krebs* vom 26. Juni 2020 zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2020 zum zweiten NachtragshaushaltsG und zum Konjunkturpaket des Bundes, S. 6.

Die „Wirtschaftskrise 2020“, so argumentiert *Krebs*, biete auch die Chance, durch ein „großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Denn in der Krise sind die Opportunitätskosten der Zukunftsinvestitionen geringer als in normalen Zeiten“.

*Krebs*, aaO, S. 6.

Auf diese Weise könnte auch ein langfristig angelegter gesellschaftlicher Neustart kausal mit der Krise und damit der Möglichkeit der Kreditfinanzierung unterstützender Maßnahmen verbunden werden. Wiederum gilt, dass langfristig angelegte Maßnahmen gerade in der gegenwärtigen Situation sofortiges Vertrauen schaffen und deshalb im Jahr 2020 spezifische Wirkungen entfalten können. In diesem Fall ist die Argumentationslast allerdings hoch; solche Maßnahmen können auf plausible Gegenargumente gegen eine Finanzierung aus kurzfristig angelegten Notlagenkrediten stoßen. Dass andere Gebietskörperschaften Notlagenkredite aufnehmen, um Ausgabenfelder zu finanzieren, die der Bremer Gruppe vier nahekommen, ihr entsprechen oder vielleicht darüber

hinausgehen, ist dabei kein Rechtfertigungsgrund oder auch nur -argument. Eine problematische oder sogar rechtswidrige Verschuldungspraxis schafft keinen Präzedenzfall mit legalisierender Wirkung.

## **7. Weitere fiskalische Wirkungen der COVID-19-Pandemie – die Einnahmenseite, Finanzierungsbedarfe von Eigengesellschaften**

Im Zuge der Krisenbekämpfung geht es nicht nur um aktives Gegenhandeln des Staates, wie es nach den Bremischen Maßnahmengruppen im Vordergrund steht. Krisenbedingte Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Ländern ergeben sich auch aus fallenden Einnahmen, Kompensationszahlungen (des Bundes und) der Länder für zurückgehende Steuereinnahmen der Gemeinden und schließlich aus Belastungen bei staatlichen Beteiligungen und Eigengesellschaften.

Soweit Steuerausfälle im Jahre 2020 coronabedingt sind, dürfen sie nach den entwickelten Kriterien durch Notlagenkredite ausgeglichen werden (dazu bereits zuvor 6.). Dies gilt auch für die Steuerausfälle, die auf Rechtsänderungen beruhen, sofern diese steuerpolitischen Maßnahmen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abmildern wollen; dies betrifft etwa die Senkung der Umsatzsteuer im zweiten Halbjahr 2020. Steuerausfälle in zukünftigen Jahren, auch wenn sie ursächlich oder mitursächlich auf die 2020 begonnene Krise zurückgehen, können dagegen allein in den Folgejahren entsprechend den Notlagenkriterien, die im jeweiligen Jahr erfüllt sein müssen, ausgeglichen werden. Als jahresbezogene Nettokreditaufnahme ist auch die Notlagenverschuldung an den Finanzbedarf des jeweiligen Jahres gebunden.

Der geplante Art. 143h des Grundgesetzes, dessen Regelungszeitraum auf das Jahr 2020 begrenzt sein soll, will vorsehen, dass Bund und Länder die erhebli-



chen kommunalen Gewerbesteuerausfälle des Jahres 2020 kompensieren. Mit Blick auf den Bund geht es um einen Betrag von vermutlich 6,1 Mrd. Euro. Sollten diese Pläne umgesetzt werden und auch die Freie Hansestadt Bremen anteilig neben dem Bund Gewerbesteuerrückgänge bei ihren Gemeinden ausgleichen, könnte auch dies als krisenbedingter Finanzierungseffekt des Jahres 2020 notlagenkreditfinanziert werden. Dass die Kompensationspflicht unmittelbar im Wege einer (Verfassungs-)Rechtsänderung entstünde, ändert nichts daran, denn der Finanzbedarf in der Notlage, der mit Krediten abgedeckt wird, kann auch durch staatliche Reaktionen auf die Krise entstehen.

Soweit bei Bremischen Eigengesellschaften die Ereignisse des Jahres 2020 Finanzierungs- und Zuschussbedarfe aus dem Landeshaushalt (oder Stadthaushalt) auslösen, die erst 2021 mit dem Jahresabschluss 2020 formell feststehen werden, ist die Zuordnung zu den Notlagenkrediten des Jahres 2020 problematisch. Fällig wird der notwendige finanzielle Ausgleich erst 2021, so dass das Haushaltsjahr 2021 und eventuelle Notlagenkredite dieses Jahres für eine Finanzierung heranzuziehen sind, falls keine andere Deckung des Zuschussbedarfs möglich ist und die Notlage erneut festgestellt wird. Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die Finanzierungsbedarfe im Jahre 2020 ihre Ursache haben und möglicherweise bereits jetzt erkennbar sind. Nach dem Jährlichkeitsprinzip gehören solche Zuschussbedarfe in das Jahr 2021. Das schließt nicht aus, dass die Haushaltsprognose für das Jahr 2021 diese Posten enthalten kann. Eine Berücksichtigung im Volumen der Notlagenkredite des Jahres 2020 käme dagegen einer kreditfinanzierten Rücklage gleich.

### **III. Sanierungshilfen des Bundes und Sanierungsverpflichtungen des Landes Bremen, insbesondere in „begründeten Ausnahmefällen“ (§§ 1 u. 2 SanG, § 4 SanG-VV)**

Speziell in Bremen stellt sich die Frage, welche Folgen die außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Schuldenregel für die Verpflichtungen des Landes im Rahmen der Sanierungshilfenvereinbarung mit dem Bund hat.

## **1. Grundlagen**

Nach dem 2017 in das Grundgesetz eingefügten Art. 143d Abs. 4

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

kann der Bund seit dem 1. Januar 2020 den Ländern Saarland und Bremen Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Mio. Euro gewähren. Diese sollen beiden Ländern helfen, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG „künftig eigenständig“ einzuhalten. Nach Art. 143d Abs. 4 S. 2 GG ergreifen Bremen und das Saarland im Gegenzug hierzu „Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft“. Von dieser Ermächtigung des Bundes, die mit Verpflichtungen des begünstigten Landes verknüpft ist, macht das Sanierungshilfengesetz (SanG) Gebrauch.

Vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

Nach § 1 Abs. 2 SanG gewährt der Bund Bremen jährlich seit dem 1. Januar 2020 400 Mio. Euro als Sanierungshilfe. Die Sanierungsverpflichtungen des Landes enthält § 2 SanG. U.a. heißt es in Absatz 2 S. 2: „Jährlich sind haushaltmäßige Tilgungen in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe zu leisten.“ Ausgangsgröße ist damit die Netto-Kreditaufnahme, die nach dem Sanierungsgesetz jährlich -50 Mio. Euro betragen muss. Bezogen auf einen Zeitraum von fünf Jahren sind insgesamt haushaltmäßige Tilgungen in Höhe eines Fünftels der Sanierungshilfe zu leisten (§ 2 Abs. 2 S. 3 SanG);

daraus ergibt sich eine jährliche Tilgungspflicht von durchschnittlich 80 Mio. Euro. § 2 Abs. 3 S. 1 bis 3 SanG lautet: „Nach Ablauf von jeweils zwei Kalenderjahren, erstmals im Jahr 2022, prüft das Bundesministerium der Finanzen, ob die nach Absatz 2 Satz 2 notwendigen Tilgungen in den Vorjahren insgesamt geleistet wurden. Die Unterschreitung in einem Jahr kann durch eine mindestens ebenso große Überschreitung im Folgejahr ausgeglichen werden. In begründeten Ausnahmefällen kann festgestellt werden, dass eine Unterschreitung der in den beiden Jahren zu leistenden Tilgung nach Absatz 2 Satz 2 unbeachtlich ist.“ Zu dem fünfjährigen Tilgungs- und Prüfungsturnus (§ 2 Abs. 2 S. 3 SanG) bestimmt § 2 Abs. 4 S. 2: „In begründeten Ausnahmefällen kann festgestellt werden, dass eine Unterschreitung der erforderlichen Tilgung unbeachtlich ist.“

Die Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz (SanG-VV) vom 23. Mai 2019 konkretisiert zunächst die „haushaltsmäßige Tilgung“ des Normalfalles nach § 2 Abs. 2 S. 2 u. 3 SanG. Ausgangsgröße ist die Nettokreditaufnahme. Der Wortlaut des Sanierungshilfengesetzes enthält, anders als das frühere Konsolidierungshilfengesetz, keinen ausdrücklichen Hinweis, dass eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen (und eine Konjunkturbereinigung) möglich ist. Dies holt die Bestimmung der „haushaltsmäßigen Tilgung“ in § 1 Abs. 1 bis 3 SanG-VV für die Regeltilgung zumindest teilweise nach, die so berechnet wird: (1) Grundlage ist, wie bei der Schuldenregel nach Art. 131a BremLV, die Nettokreditaufnahme, bei deren Berechnung auf der Einnahmenseite die auf der Grundlage der Steuerschätzung des Vorjahres geplanten steuerabhängigen Einnahmen (SOLL), im Übrigen die tatsächlichen Einnahmen (IST, Steuerabweichungskomponente), und ausgabenseitig die tatsächlichen Ausgaben (IST) zugrunde gelegt werden. Um die Sanierungsverpflichtungen, speziell die Tilgungsverpflichtungen, zu erfüllen, muss die Nettokreditaufnahme bei mindestens -50 Mio. Euro liegen (vgl. § 1 Abs. 1 SanG-VV). Hier ist der Rechtskreis der Sanierungshilfe strenger als die Schuldenregel, bei der im

Regelfall die jährliche Nettokreditaufnahme bei höchstens 0 Euro liegt, § 18 Abs. 1 LHO. (2) Nach § 1 Abs. 2 SanG-VV wird die Nettokreditaufnahme, wiederum wie bei den Schuldenregelungen des Art. 131a, hier Absatz 6, BremLV, um finanzielle Transaktionen bei den Einnahmen- und Ausgaben bereinigt; gleichfalls in Parallele zu Art. 131a Abs. 5 BremLV werden (3) zusätzlich zum Kernhaushalt unselbständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung, die dem Sektor Staat zugeordnet sind, einbezogen (§ 1 Abs. 3 SanG-VV).

Diese Berechnung der Nettokreditaufnahme entspricht trotz der genannten Parallelen nicht vollständig der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 131a BremLV iVm §§ 18, 18a LHO. Die Landeshaushaltsordnung sieht bei der Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenregeln (§ 18a Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Abs. 3 bis 7 LHO iVm der Rechtsverordnung nach § 18a Abs. 7 LHO) nicht nur eine Steuerabweichungskomponente (so § 1 Abs. 3 SanG-VV), sondern zusätzlich eine Ex-ante-Konjunkturkomponente vor. Diese ist in der SanG-VV nicht im Regelfall, sondern nur ausnahmsweise für den „begründeten Ausnahmefall“ in § 4 Abs. 1 vorgesehen, und zwar durch den Fußnotenverweis auf das Konjunkturbereinigungsverfahren, das im Rahmen des Konsolidierungshilfengesetzes genutzt wurde.

[www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Verwaltungsvereinbarungen/VV\\_node.html](http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Verwaltungsvereinbarungen/VV_node.html)

Diese Komponente kann also nur im Abschwung auf Antrag gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen und im Zusammenhang eines begründeten Ausnahmefalles genutzt werden. Dies bedeutet: Lügen gegenwärtig die Voraussetzungen eines „begründeten Ausnahmefalles“ vor, könnte auch eine auf konjunkturellen Gründen beruhende Abweichung von der regelmäßigen Tilgungspflicht im Rahmen der Sanierungsverpflichtungen unbeachtlich sein. Weiterhin wäre dann ein Gleichlauf der Verschuldungsräume der Schuldenre-

geln nach Art. 131a BremLV und der Abweichung von der Tilgung hergestellt, die im Rahmen des „begründeten Ausnahmefalles“ im Sanierungshilfenverfahren unbeachtlich wäre. Insbesondere die Spielräume der Notlagenverschuldung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) könnten auch im Rahmen des Sanierungsgesetzes erschlossen werden.

## **2. Liegt im Haushaltsjahr 2020 ein „begründeter Ausnahmefall“ (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) vor?**

Der „begründete Ausnahmefall“, der Rechtsfolgen zu den jährlichen Tilgungspflichten Bremens im Rahmen des Sanierungshilfenprogramms auslösen kann, ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Weder im Sanierungshilfengesetz noch in der Verwaltungsvereinbarung zu diesem Gesetz gibt es Hinweise oder eine Benennung von Fallgruppen, die bei der Konkretisierung helfen könnten.

Allgemein gilt, dass der Begriff, der eine Ausnahme von der Regel, hier eine Ausnahme von dem Normalfall des Synallagma von Hilfe und Verpflichtung, erlauben will, wegen des Ausnahmecharakters eng auszulegen ist. Maßgebend ist sodann der Bezug zum Gesamtsystem der Sanierungshilfen. Diese haben das Ziel, Bremen (wie dem Saarland) das Einhalten der Vorgaben des „Artikels 109 Absatz 3“ (so Art. 143d Abs. 4 S. 1 GG) zu ermöglichen. Diese Verklammerung mit den Zielen des Art. 109 Abs. 3 GG zeigt, dass es um das Ziel der ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalte geht, die beide Sanierungshilfenländer trotz ihrer hohen Altschulden und der im Ländervergleich ungünstigen Relation von laufenden Einnahmen und Ausgaben auch mit der Unterstützung durch Bundeshilfe erreichen sollen. Die Benennung des gesamten Art. 109 Abs. 3 GG, nicht nur des Satzes 1, belegt dabei aber, dass alle Vorgaben und Kreditermächtigungen der Schuldenbremse, auch die Konjunkturkomponente und die Notfallverschuldung, im Rahmen der Sanierungshilfen und Sanierungsverpflichtungen eine Rolle spielen können. Folglich muss der „begründete

Ausnahmefall“ im Zusammenhang der Sanierungshilfen in einen Gleichlauf mit dem Umfang der Verpflichtungen und Handlungsmöglichkeiten der Schuldenbremse gebracht werden. Dieser Gleichlauf lässt sich nur herstellen, wenn die „Naturkatastrophe“ und die „außergewöhnliche Notsituation“, die ausnahmsweise Verschuldung erlauben, auch einen „begründeten Ausnahmefall“ im Zusammenhang der Sanierungshilfen darstellen.

Dafür spricht auch das Verständnis des „begründeten Ausnahmefalls“ im bisherigen Recht der Konsolidierungshilfen. Zur Verwendung dieses Begriffs in § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG erläuterte die Begründung, der begründete Ausnahmefall solle vorliegen, „wenn entsprechend der Regelung in Art. 109 Absatz 3 Satz 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation“ beruht, „die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht“.

BT-Drs. 16/12400, S. 21.

Hinzuweisen ist auch auf die Parallele von Tilgungsverpflichtungen, die im Rahmen der Verschuldungsregeln der Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 131a BremLV nur bei der Notlagenverschuldung vom Haushaltsgesetzgeber zu bestimmen sind; bei den Sanierungshilfen ist es Art. 143d Abs. 4 S. 2 GG, der die begünstigten Länder verpflichtet, „Maßnahmen“ zu „ergreifen“, also u.a. den bestehenden Schuldenstand abzubauen.

Insgesamt lassen sich so die unterschiedlichen Rechtskreise der Verschuldungsregeln und der Sanierungshilfen mit ihren unterschiedlichen Rechtspflichten und unterschiedlichen Verpflichtungsadressaten harmonisieren. Da dem Grunde nach die Voraussetzungen der Notlagenverschuldung im Haushaltsjahr 2020 erfüllt sind, liegt auch ein Ausnahmefall vor. Die außergewöhnliche Notsituation ist die Begründung des Ausnahmefalls. Der Senat der Freien Hansestadt

Bremen hat die Möglichkeit, unter Hinweis auf die für die Notlagenverschuldung relevanten Gesichtspunkte das Vorliegen eines „begründeten Ausnahmefalles“ gegenüber dem Bund zu beantragen (§ 4 Abs. 2 SanG-VV).

### **3. Zeitliche Reichweite des „begründeten Ausnahmefalles“ über das Jahr 2020 hinaus?**

In vergleichbarer Weise wie die Verschuldungsmöglichkeit in der Notsituation (Art. 131a Abs. 3 BremLV) ist das Sanierungshilfensystem mit seinen jährlichen Hilfen und Tilgungspflichten auf das Haushaltsjahr bezogen. Zur Bestimmung der zeitlichen Reichweite kommen daher die bereits entwickelten Leitlinien (oben II. 4) zur Anwendung. Soweit im Zeitverlauf sich Unterschiede hinsichtlich der Konjunkturbereinigung nach der Landeshaushaltsordnung und nach dem Ausnahmetatbestand sowie dem Regeltatbestand im Rahmen des Sanierungsverfahrens (§ 4 Abs. 1 SanG-VV und § 1 Abs. 3 SanG-VV) ergeben sollten, lassen sich diese Differenzen nach der geltenden Rechtslage nicht vollständig harmonisieren. An dem grundsätzlichen Gleichlauf von „begründetem Ausnahmefall“ (§ 4 Abs. 1 SanG-VV) und den Verschuldungsräumen, insbesondere der Konjunkturkomponente, im Rahmen der in der Landeshaushaltsordnung konkretisierten Schuldenregeln ändert dies nichts.

## **IV. Die Überwachung der Schuldenregelungen durch den Stabilitätsrat (Art. 109a Abs. 2 GG)**

### **1. Die Kriterien der Überwachung durch den Stabilitätsrat**

Die Grundgesetzänderung vom 13. Juli 2017

BGBI. I S. 2347.

hat dem Stabilitätsrat mit dem neu eingefügten Absatz 2 des Art. 109a GG eine weitere Aufgabe zugewiesen: „Dem Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.“ Diese Aufgabe wiederholen §§ 2 S. 2, 5a StabiRatG, wobei § 5a StabiRatG in Absatz 1 den Zeitpunkt der Prüfung und die zu prüfenden Zeiträume („das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr“) nennt und Absatz 2 Satz 2 als „Grundlage“ ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren verlangt. Darin liegt die Orientierung an den europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin.

Zu diesen Vorgaben gehören der Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 und auf dessen Grundlage die Maastricht-Kriterien. Im Einzelnen: Verordnung (EG)Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997; Verordnung (EG)Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997; Verordnung (EU)Nr. 1173/2011 vom 16. November 2011. Nicht erfasst ist der Fiskalpakt, der nicht auf der Grundlage des AEUV, sondern auf völkerrechtlicher Grundlage geschlossen wurde.

Das einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren und weitere Verfahrens- und Überwachungskriterien enthält der Beschluss des Stabilitätsrates vom 6. Dezember 2018 zu TOP 5 (Kompendium zur Überwachung der Schuldenbremse).

[www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20181206\\_18.Sitzung/Sitzung20181206\\_node.html](http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20181206_18.Sitzung/Sitzung20181206_node.html)

In diesem Zusammenhang muss Bremen – wie jedes andere Land und der Bund – darlegen, dass die inhaltlichen Anforderungen der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG, konkretisiert durch die landesrechtlichen Bestimmungen der Art. 131a BremLV, §§ 18ff. LHO und der Konjunkturbereinigungsverfahrensverordnung (KBVV) vom 21. April 2020, eingehalten sind. Das bedeutet im Jahr 2020, die



Voraussetzungen und Folgen der außergewöhnlichen Notsituation darzulegen. Besonderheiten gegenüber Darlegungspflichten im landesrechtlichen und landesinternen Haushaltsverfahren gibt es insoweit, abgesehen davon, dass die Daten für den Stabilitätsrat dem vereinheitlichten Konjunkturbereinigungsverfahren zugänglich sein müssen, nicht. Der Beschluss des Stabilitätsrates vom 6. Dezember 2018 stellt mit Recht fest: „Bei der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG weist der Stabilitätsrat zum einen die Ergebnisse der bundes- bzw. der jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse aus. Die Überprüfung der Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse obliegt jedoch weiterhin den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten.“

Stabilitätsrat, Beschluss vom 6. Dezember 2018, aaO, S. 3.

Der Stabilitätsrat berät und hält die Ergebnisse der Überwachung fest. Im Rahmen der Einhaltung der Schuldenregeln hat der Stabilitätsrat jedoch keine Befugnisse, einem Land oder dem Bund bestimmte Maßnahmen vorzuschreiben sowie Sanktionen oder andere belastende Maßnahmen zu verhängen. Bei Art. 109a Abs. 2 GG handelt es sich „um eine lose Aufgabenzuweisung, aber nicht um die Verleihung von Eingriffsbefugnissen“.

*Siekmann*, in: Sachs, Kommentar zum GG, 8. Auflage 2018, Art. 109a Rn. 25.

Insbesondere ist die Aufgabenbeschreibung „Überwachung“ so zurückhaltend, dass neben den Kompetenzen des Stabilitätsrates zur Beobachtung der Haushalte und zur Einschätzung der Einhaltung der Schuldenbremse keine Befugnisse daraus abgeleitet werden können. Die Beschlüsse und Berichte des Stabilitätsrates sind nach § 5a Abs. 2 S. 3 StabiRatG zu veröffentlichen. Rechtliche Konsequenzen im Fall des Nichteinhaltens der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3

GG nennt jedoch weder das Grundgesetz noch das Gesetz über den Stabilitätsrat.

## **2. Kontroll- oder Prüfungsrechte des Stabilitätsrates nach § 6 StabiRatG?**

Seit 2013 hat der Stabilitätsrat nach § 6 Abs. 1 StabiRatG auch die Aufgabe, die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits (Bund, Länder und Parafisci, insbesondere Sozialversicherungen) zu überprüfen. Die Berechnung und die zulässige Grenze des gesamtstaatlichen Defizits ergeben sich aus § 51 Abs. 2 HGrG; diese Vorschrift verweist ihrerseits auf das Unionsrecht. Auch im Fall eines Verstoßes gegen die Grenze des § 51 Abs. 2 HGrG kann die Überprüfung nur zu einer Empfehlung führen. Weitergehende Kontroll- und Prüfungsrechte des Stabilitätsrates bestehen nicht. Grund für diese Zurückhaltung ist, die staatliche Eigenständigkeit, insbesondere der Länder, und den Vorrang der Parlamente bei der Kontrolle und Korrektur des jeweiligen Defizits zu wahren.

Vgl. BT-Drs. 17/10976, S. 16.

Eine Empfehlung des Stabilitätsrates hat – neben der politischen Wirkung – allein den Effekt, Transparenz herzustellen und eine Koordination der öffentlichen Haushalte durch die jeweils Verantwortlichen zu ermöglichen.

Konkrete Rechtsfolgen, auch solche mit Haftungscharakter, können sich bei einer Überschreitung des gesamtstaatlichen Defizits allein (neben den Regelungen zur Schuldenbremse) im Fall der Verhängung einer Sanktion gegen die Bundesrepublik Deutschland auf unionsrechtlicher Grundlage (Art. 121, 126, 136 AEUV) aus Art. 104a Abs. 6 GG iVm dem Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz (SZAG) ergeben.

Neugefasst durch Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398).

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 SZAG trägt der Bund 65 v.H. einer Sanktionsverpflichtung, die Länder 35 v.H. Satz 2 und 3 bestimmen sodann: „65 Prozent des Länderanteils tragen die Länder nach dem Anteil des jeweiligen Landes an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder (Verursachungsbeitrag); Länder, die einen ausgeglichenen oder positiven Finanzierungssaldo aufweisen, bleiben bei der Ermittlung der Summe der Finanzierungsdefizite unberücksichtigt und werden an den Teil der Sanktionslasten, der sich nach dem Verursachungsbeitrag bemisst, nicht beteiligt.“

Solche Sanktionen hat es bislang gegenüber Deutschland (und gegenüber anderen Staaten) nicht gegeben. Sie erscheinen derzeit auch äußerst unwahrscheinlich. Die EU-Vorgaben, insbesondere nach den „Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergence Programme in the light of the COVID-19 outbreak“ sehen weitreichende und nicht nur temporäre Ausnahmen von den europäischen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung vor. Die Europäische Kommission hat am 20. März 2020 die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiviert; dies hat der ECOFIN am 23. März bestätigt. Innerstaatlich hat der Stabilitätsrat festgestellt, dass die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits nach § 51 Abs. 2 S. 1 HGrG im Jahr 2020 „deutlich überschritten wird“; er hält diese Überschreitung für eine „zulässige Abweichung“ gemäß § 51 Abs. 2 S. 2 HGrG. Der Stabilitätsrat hat davon abgesehen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt „Maßnahmen zur Rückführung des überhöhten Finanzierungsdefizits zu empfehlen“.

Beschluss des Stabilitätsrates vom 22. Juni 2020 zu TOP 1 der 21. Sitzung des Stabilitätsrates, S. 1f.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sollten die Länder in der Bundesrepublik, die in Richtung auf Europa stark von den Entscheidungen des Bundes abhängen, jedenfalls aber eines beachten. Nach nationalem Recht sind Notlagenkredite zwingend mit Tilgungsregeln zu verbinden (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG: „entsprechende Tilgungsregelungen“, Art. 131a Abs. 3 S. 2 BremLV: „Tilgungsregelung“). Keine verfassungsrechtlichen Vorgaben gibt es zur Tilgungsfrist.

Die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG, BT-Drs. 16/12410, S. 11, erläutert lediglich, der Tilgungsplan müsse „die Rückführung der oberhalb der Regulgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich“ regeln, über den Zeitraum habe das Parlament „in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der jeweiligen konjunkturellen Situation zu entscheiden“.

Diese sehr weitgefaste Vorgabe – § 18c S. 1 LHO spricht von einem „angemessenen Zeitraum“ zur Tilgung – sollte der Landesgesetzgeber möglichst eng verstehen. Die unbestimmten Vorgaben der Verfassung und der Haushaltsordnung zur Tilgungsfrist lassen sich nicht in eine exakte Zahl von Jahren umsetzen, in denen zu tilgen ist oder getilgt werden sollte. Auf der einen Seite steht das Ziel, möglichst bald zur Normalität zurückzukehren. Das spricht für eine möglichst kurze Tilgungsfrist. Auf der anderen Seite geht es nicht nur um die Bindung der Haushaltsgesetzgeber möglichst weniger folgender Legislaturperioden, sondern auch darum, die jährliche Tilgungslast mit den übrigen, in der Zukunft zu leistenden Ausgaben in Einklang zu bringen. Abzuwägen und seitens des Gesetzgebers politisch zu gewichten sind letztlich die Interessen der gegenwärtigen Generationen, die aktuelle Krise möglichst schnell zu bewältigen und zu überwinden, mit den Interessen der zukünftigen Generationen, möglichst wenig mit Tilgungspflichten belastet zu sein. Gegen die von der Bremischen Bürgerschaft beschlossene Tilgungsfrist von 30 Jahren, beginnend 2024 (also mit tilgungsfreien Jahren von 2020 bis einschließlich 2023), bestehen im Lichte der Abwägung der für eine möglichst schnelle oder gestreckte Tilgung sprechenden Aspekte keine Bedenken. Die Tilgungsfrist bewegt sich im Rahmen

dessen, was der Bund und die anderen Länder bei ihren Notlagenkreditaufnahmen 2020 als Tilgungsfristen festgesetzt haben. Die längste Tilgungsfrist sieht der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen mit 50 Jahren vor.

## **V. Dokumentations- und Darlegungspflichten der Verwaltung bei der Geltendmachung von Ausnahmetatbeständen aufgrund der COVID-19-Pandemie**

### **1. Pflichten aufgrund der Landesverfassung und der Landeshaushaltsordnung**

Den Senat treffen keine Begründungspflichten zu den tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 131a Abs. 3 BremLV, also dem Vorliegen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Die Bremische Bürgerschaft hat mit der Mehrheit ihrer Mitglieder für das Jahr 2020 eine außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe nach Art. 131a Abs.3 S. 1 BremLV festgestellt.

§ 16 Abs. 1 HG 2020 (Land): „Im Haushaltsjahr 2020 besteht wegen der COVID-19-Pandemie gemäß Art. 131a Abs. 3 S. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“ Darlegungen dazu im Einzelnen: HG-Land-Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/394, Mitteilung des Senats (S. 1f.) sowie die Begründung zum HG 2020 zu §§ 10 u. 15 [gemeint: 16]). HG-Stadtgemeinde Bremen – Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, Drs. 20/168 S, Mitteilung des Senats (S. 2f.) sowie die Begründung zum HG 2020 zu §§ 9 u. 14.

Als Parlament ist die Bürgerschaft für diese Feststellung in Gesetzesform nicht begründungspflichtig. Wie jede gesetzliche Norm unterliegt aber auch diese der Kontrolle anhand der Verfassung.

Auf der Grundlage der Notlagenkreditermächtigung der Bürgerschaft hat die Verwaltung die Aufgabe, diese Ermächtigung zweckentsprechend für notlagenbedingte Ausgaben oder die Deckung notlagenbedingter Einnahmeausfälle zu nutzen. Die Kriterien ergeben sich aus dem Senatsbeschluss vom 16. Juni 2020 zu den Maßnahmengruppen. Die Dokumentation ausnahmebedingter Ausgaben und Einnahmen hat sich daran zu orientieren. Das ist von Bedeutung für spätere Rechnungslegungspflichten und parlamentarische Kontrollrechte.

Gemäß § 18c LHO iVm § 16 Abs. 3 HG 2020 (Land) und § 14 Abs. 3 HG 2020 (Stadtgemeinde) hat der Senator für Finanzen die Aufgabe, den Tilgungsplan nach Abschluss des Haushaltsjahres anzupassen, entsprechend der Inanspruchnahme der aufgrund der Notsituation eingeräumten Kreditermächtigung. Die Anpassungsermächtigung betrifft die Verkürzung der Laufzeit des Tilgungsplans; in der Haushaltsrechnung ist der Anpassungsbeschluss zu veröffentlichen. Voraussetzung für eine solche Anpassung der Gesamttilgungssumme und der Raten ist die nachvollziehbare Dokumentation, wie sich die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung zusammensetzt. Das Parlament und der Landesrechnungshof können Auskunft darüber verlangen, welche Kriterien bei der Buchung von Ausgaben und Mindereinnahmen aufgrund der Ausnahme des Art. 131a Abs. 3 BremLV angewendet und ob diese Kriterien bei der Buchung eingehalten wurden.

Die auf der Grundlage der Rechnungslegung der zuständigen Stellen (§ 80 Abs. 1 LHO) jährlich vom Senator für Finanzen aufzustellende Haushaltsrechnung (§ 80 Abs. 3 LHO) gliedert sich (§ 81 LHO) wie der Haushaltsplan nach den Elementen aus dem verbindlichen Gruppierungs- und Funktionenplan. In beiden Plänen ist keine gesonderte Auswertungsmöglichkeit nach pandemiebedingten Haushaltsvorgängen vorgesehen. Deshalb sollte unbedingt im Haushaltsvollzug Vorsorge getroffen werden, solche Vorgänge soweit als möglich über gesonder-

te Haushaltsstellen abzubilden. Dem dient der für den „Bremen-Fonds“ gebildete Produktplan (PPL 95) für das Land und die Stadt Bremen, in dem die aus dem „Bremen-Fonds“ kreditfinanzierten Ausgaben über die zugehörigen Haushaltsstellen verortet werden. Die Umsetzung im Haushaltsvollzug kann es erfordern, Verwaltungsvorschriften für die Haushalte 2020 zu erarbeiten, um die haushaltstechnische Abgrenzung der pandemiebedingten und über den „Bremen-Fonds“ kreditfinanzierten Ausgaben sicherzustellen und zu verdeutlichen.

Besondere Probleme werfen solche Haushaltseffekte oder Haushaltsvollzüge auf, die sich nicht haushaltsstellengenau abbilden lassen. Dazu gehören krisenbedingte Steigerungen von Sozialausgaben, u.U. auch Personalmehrausgaben, Mindereinnahmen bei Steuern, aber auch bei Gebühren, Mieten, etc. Hier ist zunächst überhaupt die Höhe solcher Effekte schwierig zu ermitteln; eventuell könnte man mit Vorjahreszahlen operieren, die zu bereinigen wären (Sozialausgaben dürften etwa auch ohne Krise steigen). Nach Abschätzung der Effekte (diese Abschätzungen müssten plausibel begründet werden) kann daran gedacht werden, diese durch Kompensationszahlungen aus dem „Bremen-Fonds“ auszugleichen. Diese Zahlungsvorgänge können solche Haushaltseffekte darstellen und sie können abgefragt werden.

## **2. Dokumentationspflichten im Sanierungshilfenverfahren**

Der Senat vertritt die Freie Hansestadt Bremen nach außen. Das gilt auch im Sanierungshilfenverfahren gegenüber dem Bund; Darlegungs- und Dokumentationspflichten nach dem Sanierungshilfengesetz sind vom Senat zu erfüllen. Der Begriff des „begründeten“ Ausnahmefalles (§ 2 Abs. 3 S. 3, Abs. 4 S. 2 SanG), der ausnahmsweise zu einer Lockerung des Konnexes von Sanierungshilfen des Bundes und Tilgungsverpflichtungen des Landes führen kann, zeigt an, dass Darlegungen und Begründungen bei einer Berufung auf den Ausnahmefall besondere Bedeutung haben.

Weil der „begründete Ausnahmefall“ in Parallele zur „außergewöhnlichen Notsituation“ iSd Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 131a Abs. 3 BremLV zu verstehen ist (oben III., 2.), kann der Senat sich insoweit auf den Beschluss der Bürgerschaft zu Art. 131a Abs. 3 BremLV beziehen. Sodann ist § 4 Abs. 1 SanG-VV zu beachten, der den begründeten Ausnahmefall näher eingrenzt und mit einer Antragspflicht des Landes – wahrzunehmen durch den Senat – verbindet: „Auf begründeten Antrag des jeweiligen Landes kann das Bundesministerium der Finanzen feststellen, dass eine Unterschreitung auf einer besonderen Ausnahmesituation oder auf konjunkturellen Effekten beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist (§ 2 Absatz 3 Satz 3 SanG sowie § 2 Absatz 4 Satz 2 SanG)“. Die Fußnote zu den konjunkturellen Effekten ergänzt: „Die Berechnung der konjunkturellen Effekte erfolgt nach dem im Stabilitätsrat vereinbarten Konsolidierungshilfenverfahren.“ Die „konjunkturellen Effekte“ meinen nicht die Steuerabweichungskomponente (§ 1 Abs. 1 S. 3 SanG-VV).

Die in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG Bund und Ländern eingeräumte Möglichkeit, Sondervorschriften für die Verschuldung in außergewöhnlichen Notsituationen vorzusehen, von der Art. 131a Abs. 3 BremLV Gebrauch macht, erfasst grundsätzlich auch exogene konjunkturelle Schocks, die nicht (zumindest nicht ausschließlich) auf staatliche Maßnahmen zurückgehen. Allerdings spricht der Verweis der Fußnote zu § 4 Abs. 1 SanG-VV im Rahmen der Sanierungshilfen für ein engeres Verständnis, da die in Bezug genommene Konjunkturbereinigung nach dem früheren System der Konsolidierungshilfen nur ausnahmsweise solche Konjunkturinbrüche berücksichtigen konnte, die von regelmäßigen Konjunkturschwankungen abwichen (vgl. § 2 Abs. 2 KonsHilfG und § 2 KonsHilfG-VV, wonach eine Bereinigung um „unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen“ zulässig war). Im gegenwärtigen System der Sanierungshilfen sollten die Darlegungslasten des Senats daher auf zwei Bereiche konzentriert sein. Erstens geht es um die „konjunkturellen Effekte“, die entspre-



chend dem Verweis auf das Konsolidierungshilfenverfahren auf die Konjunkturbereinigung nach Art. 131a Abs. 2 BremLV iVm §§ 18 Abs. 1, 18a LHO und der RechtsVO gemäß § 18 Abs. 7 LHO zu beschränken ist. Zweitens geht es um die „besondere Ausnahmesituation“ (§ 4 Abs. 1 SanG-VV). Hier gilt die Parallele zur außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 131a Abs. 3 BremLV, so dass hier dieselben Dokumentationspflichten wie im Rahmen des Haushaltsvollzugs und der Haushaltsrechnung (§§ 80ff. LHO) gelten.

### **3. Dokumentationspflichten gegenüber dem Stabilitätsrat**

a) Die Überwachung der Haushaltswirtschaft und die Durchführung von Sanierungsprogrammen (Art. 109a Abs. 1 Nr. 1 u. 3 GG, § 5 StabiRatG)

Im Rahmen dieses Aufgabenfeldes konkretisiert § 4 Abs. 3 der Sanierungsvereinbarung die Pflichten der Freien Hansestadt Bremen gegenüber dem Stabilitätsrat:

„Der Stabilitätsrat kann bei seiner Prüfung im Mai eines Sanierungsjahres trotz einer Überschreitung des vereinbarten Sanierungspfads im Vorjahr in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass die vom Land ergriffenen Maßnahmen ausreichend waren. Er kann in diesem Fall von einer Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung nach § 5 Abs. 3 S. 1 StabiRatG absehen. Es obliegt dem Land, sonstige nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte (§ 5 Abs. 9 VV zum Konsolidierungshilfengesetz) oder besondere Ausnahmesituationen (§ 6 VV zum Konsolidierungshilfengesetz) auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat entscheidet im Einzelfall über die Anerkennung der dargelegten Sondereffekte und Ausnahmesituationen“.

Die in Bezug genommene Regelung des § 5 Abs. 9 VV zum KonsolidierungshilfenG lautet:

„Es können sonstige, nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte auf der Ausgabe- und Einnahmenseite berücksichtigt werden. Es obliegt dem

Land, den Charakter des Sondereffekts und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Sondereffekts vorliegen und entscheidet über den Antrag im Rahmen seiner regelmäßigen Sitzung im Mai des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres. Der Stabilitätsrat kann in begründeten Einzelfällen auch bei einer geringfügigen Überschreitung der Defizitobergrenze die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anerkennen.“

Damit hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen gegenüber dem Stabilitätsrat darzulegen und zu begründen, dass die COVID-19-Pandemie einen „Sondereffekt“ bedeutet, was wiederum unter Berufung auf die „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne der Schuldenbremse geschehen kann. Dabei ist das Auslaufen des Konsolidierungsverfahrens im Jahre 2020 zu berücksichtigen. Am 18. Juni 2019 hat der Stabilitätsrat bereits zu den Konsolidierungshilfen beschlossen, dass mögliche Überschreitungen der Obergrenzen des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 3 KonsHilfG bei gleichzeitiger Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätsratsverfahrens zur Überwachung der Schuldenbremse (§ 5a StabiRatG) als begründeter Ausnahmefall im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG zu bewerten und unbeachtlich wären. Die Klausel des § 4 Abs. 3 der Sanierungsvereinbarung, wonach der Stabilitätsrat, der im Mai 2021 das Sanierungsjahr 2020 überprüft, die Möglichkeit hätte, zur verstärkten Haushaltsanierung aufzufordern, läuft angesichts der Sondersituation des Jahres 2020 ins Leere.

b) Überwachung des Einhaltens der Schuldenbremse (Art. 109a Abs. 2 GG, § 5a StabiRatG) und der Obergrenze des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG (§ 6 StabiRatG)

Die Freie Hansestadt Bremen unterliegt – wie die anderen Länder und der Bund – der fortlaufenden Überwachung seiner Haushaltswirtschaft durch den Stabilitätsrat (Art. 109a Abs. 1 Nr. 1 GG iVm §§ 2 S. 1, 3 Abs. 1 StabiRatG) und seit Beginn des Jahres 2020 der Überwachung, ob die Verschuldungsregeln

des Art. 109 Abs. 3 GG eingehalten werden (Art. 109a Abs. 2 GG, §§ 2 S. 2, 5a StabiRatG).

Im Rahmen des Stabilitätsberichtes hat Bremen über die Einhaltung der Schuldenbremse in der landesrechtlichen Ausformung des Art. 131a BremLV zu berichten. Mit Blick auf die Ausnahmeklausel des Art. 131a Abs. 3 BremLV kann sich der Senat auf den entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft berufen und zur Kreditaufnahme eine eigene Dokumentation vorlegen.

Im Rahmen des zwischen Bund und Ländern vereinbarten harmonisierten Überwachungsverfahrens

Kompendium zur Überwachung der Schuldenbremse, Beschluss des Stabilitätsrates, 18. Sitzung vom 16. Dezember 2018

ist folgendes zu beachten:

„Wenn eine vom Landesparlament/Bundestag anerkannte Notsituation vorliegt, werden die damit verbundenen Positionen für kreditfinanzierte Ausgaben (Ifd. Nr. 23) und die (gemäß Tilgungsplan) in späteren Jahren erforderlichen Tilgungsbeträge (Ifd. Nr. 24) zum Abbau der zusätzlichen Verschuldung in das Ableitungsschema eingefügt, um die strukturelle NKA anzupassen.

Kreditfinanzierte Ausgaben infolge der Notsituation verringern und vereinbarte jährliche Tilgungsbeträge erhöhen den Wert der strukturellen NKA (Ifd. Nr. 21). Das Resultat ist der Wert der strukturellen NKA unter Berücksichtigung von Notsituationen (Ifd. Nr. 25).“

Kompendium zur Überwachung der Schuldenbremse, aaO, S. 17 (7).

Weitere Darlegungspflichten ergeben sich daraus nicht.

In seiner Sitzung vom 22. Juni 2020 hat der Stabilitätsrat weitere Hinweise zu künftigen Darlegungen Bremens gegeben. Der darauf bezogene Beschluss zu

TOP 3 (Sanierungsverfahren Bremen) beruht auf den Planungen Bremens mit dem Stand vom April 2020 und hält fest: „Aus dem Sanierungsbericht Bremens geht hervor, dass die bisherigen Planungen für das Jahr 2020 aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie angepasst werden müssen.“ Hier komme es auf die Vorlage „zum Doppelhaushalt 2020/2021 und zur Einrichtung des ‚Bremen-Fonds‘ “ an. „Die damit verbundenen Auswirkungen auf den Landeshaushalt sind im Herbstbericht darzustellen.“ (S. 3). Der Beschluss fährt fort (S. 4):

- „- Die aktuelle Krise wird auch für Bremen erhebliche finanzielle Folgen haben. Neben umfangreichen Einnahmeausfällen ergeben sich zusätzliche Ausgaben zur Bewältigung der Pandemie. Eine Kreditfinanzierung ist vor diesem Hintergrund gerechtfertigt.
- Die Tilgung von aufgenommenen Notfallkrediten wird allerdings in den kommenden Jahren die Handlungsspielräume einschränken. Vor diesem Hintergrund sollte Bremen seine Nettokreditaufnahme auf das notwendige Maß begrenzen. Darüber hinaus empfiehlt es sich, Kriterien zur Verwendung der Mittel festzulegen, die sich eng an den unmittelbaren Erfordernissen der Pandemiebewältigung orientieren. [...]“

Die damit umrissenen Pflichten finden ihre weitgehende Entsprechung in den haushaltsrechtlichen Anforderungen nach den §§ 80ff. LHO, soweit es um die pandemieverursachten Haushaltsvollzüge geht.

Stefan Koriath