

29. August 2011

Ute Schenkel

2688

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 30. August 2011

„Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 24.08.2011 zur Verfassungsmäßigkeit des Haushalts 2011“

A. Problem

26 Abgeordnete der Fraktionen der CDU und der Gruppe der FDP in der Bürgerschaft (Landtag) der 17. Wahlperiode haben mit Datum vom 15. April 2011 einen Normenkontrollantrag zum Haushaltsgesetz 2011 gestellt. Das Haushaltsgesetz verstoße gegen Artikel 131a BremLV und sei damit verfassungswidrig und nichtig.

Der Staatsgerichtshof hat am 24. August 2011 sein Urteil verkündet. Der Tenor lautet, dass das Haushaltsgesetz 2011 mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar ist. Damit ist die antragstellende CDU und FDP mit ihrem Klageantrag gescheitert.

Das Urteil hat Gesetzeskraft. Die Entscheidungsgründe müssen nun ausgewertet werden, um die Handlungsoptionen u.a. für die zukünftigen Haushaltsaufstellungen zu ermitteln.

B. Lösung

Das Urteil ist als Anlage beigefügt. Ebenfalls beigefügt ist eine erste Auswertung des Urteils.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der Staatsgerichtshof billigt den von Bremen eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung. Keine personalwirtschaftlichen und keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und dem Senator für Justiz und Verfassung abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet.

Die Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister veröffentlicht werden.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt von dem anliegenden Urteil des Staatsgerichtshofs vom 24. August 2011 Kenntnis.
2. Der Senat nimmt von der anliegenden ersten Urteilsauswertung der Senatorin für Finanzen vom 29. August 2011 Kenntnis.

Erste Urteilsauswertung

Inhalt des Urteils

Der Tenor des Urteils des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 24. August 2011 zum Normenkontrollantrag von 26 CDU- und FDP-Abgeordneten lautet, dass das Haushaltsgesetz 2011 (Land) mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar ist.

Damit ist die antragstellende CDU und FDP mit ihrem Antrag, das Haushaltsgesetz 2011 sei verfassungswidrig und nichtig, gescheitert

Prüfungsmaßstab der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes 2011 war im vorliegenden Verfahren Artikel 131a Satz 2 BremLV, der für den Haushaltsplan die Grenze der Einnahmen durch Kreditaufnahme auf die Höhe der Ausgaben für Investitionen festlegt. Ausnahmen sind nach Artikel 131 Satz 2 Halbsatz 2 BremLV zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Unstreitig liegt eine Überschreitung der Grenze der Kreditaufnahme vor.

Der Gerichtshof hat explizit entschieden, dass sich die Freie Hansestadt Bremen als Rechtfertigung der Überschreitung dieser Grenze nicht auf den geschriebenen Ausnahmetatbestand des Art. 131a Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BremLV stützen konnte, da die tatsächlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands nicht gegeben waren: Das Land sei auf Grund seiner Haushaltssituation daran gehindert, durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Dabei bewertet das Gericht die Haushaltssituation unter Heranziehung der vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Indikatoren zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage.

Der Gerichtshof stellt ergänzend klar, dass im Falle, dass sich der Haushaltsgesetzgeber auf diesen Ausnahmetatbestand hätte stützen wollen, die Voraussetzungen nicht in ausreichender Weise dargelegt wären.

Die Zulässigkeit der Überschreitung der Kreditaufnahme-Grenze ergebe sich hier aus dem ungeschriebenen landesverfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund der Bewältigung einer

extremen Haushaltsnotlage. Dieser Rechtfertigungsgrund folge aus dem bundesstaatlichen Prinzip der Wiederherstellung vollständiger staatlicher Handlungsfähigkeit in Haushaltsnot geratener Glieder des Bundesstaates (Prinzip der Haushaltsnotbewältigung). Dies führt der Gerichtshof aus.

Für die Bewältigung einer solchen Notlage muss das Verfassungsrecht Instrumente entwickeln, um zu verhindern, dass sich eine Staatspraxis außerhalb des Rahmens der Verfassung und ihrer begrenzenden Vorkehrungen entwickelt, so die Urteilsbegründung. Ein solches Instrument lasse sich in Gestalt des Rechtfertigungsgrundes der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage durch eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektive Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 BremLV aus der Landesverfassung ableiten.

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

Es urteilt weiter, das Haushaltsgesetz 2011 erfülle die für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes erforderliche Bedingungen: Der dem Haushaltsgesetz zu Grunde liegende Konsolidierungsplan der Verwaltungsvereinbarung sei zeitlich begrenzt, seine Durchführung unterliege dem Verfahren der Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Die Einhaltung der sich aus der Verwaltungsvereinbarung ergebenden Obergrenze des Finanzierungsdefizits im Haushaltsgesetz 2011 mache deutlich, dass das von der Freien Hansestadt Bremen eingeschlagene Konsolidierungsprogramm nach den Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG und des auf dessen Grundlage geschaffenen Regelwerks effektiv umgesetzt werde und zu wirken begonnen habe.

Erste Bemerkungen und Einschätzungen zum Urteil

1. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs haben Gesetzeskraft, so dass das Urteil auch für die Zukunft verbindlich ist.

2. Unter Berücksichtigung der extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen ist es unwahrscheinlich, dass in den nächsten Jahren eine Kreditüberschreitung auf den Ausnahmetatbestand der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gestützt werden kann.

3. Das Verhältnis von Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz (GG, Konsolidierungshilfenregelung) und Art. 131a Satz 2 BremLV klärt der Gerichtshof nicht abschließend. Die nach Maßgabe des Art. 131a BremLV berechnete Nettokreditaufnahme sei zumindest so lange unproblematisch, wie die Höhe der Kreditaufnahme die in der Verwaltungsvereinbarung nach Art. 143d Abs. 2 GG festgelegte Kreditobergrenze nicht übersteige. Ob sich Folgerungen aus dem Konsolidierungspfad nach Art. 143d Abs. 2 GG ergeben, sobald die nach Art. 131a Satz 2 BremLV zulässige Nettokreditaufnahme die Neuverschuldungsgrenze des Konsolidierungspfades überschreitet, hatte der Staatsgerichtshof nicht zu entscheiden.

4. Der ungeschriebene Ausnahmetatbestand, der eine erhöhte Kreditaufnahme bei Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage rechtfertigt, ist nicht die extreme Haushaltsnotlage an sich, sondern deren Bewältigung. Die aufgeführten zu erfüllenden drei Kriterien (zeitliche Begrenzung, kontrollierendes Verfahren, effektive Zielführung) sind maßgeblich für die Rechtfertigung der erhöhten Kreditaufnahme. Die Kriterien sind an die Kriterien für die Prüfung, ob eine verfassungsrechtlich gerechtfertigte Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, angelehnt; diese ist auf Grund der volkswirtschaftlichen Konjunkturzyklen zeitlich begrenzt; die aus der Kreditüberschreitung resultierenden Einnahmen müssen zielführend zur Abwehr der Störung verwendet werden und hierfür geeignet sein. Neu ist in diesem Zusammenhang die Forderung einer durch ein rechtliches Verfahren erfolgenden Kontrolle der Überschreitung.

5. Der Staatsgerichtshof bezieht sich ausschließlich auf das Haushaltsgesetz 2011, das für verfassungsgemäß erachtet wird, weil es die Vorgaben des Konsolidierungspfades erfüllt. Damit ist nicht gesagt, dass für den Fall, dass es Bremen nicht möglich sein sollte die Nichteinhaltung der Vorgaben des Konsolidierungspfades einzuhalten, dies automatisch zur Verfassungswidrigkeit des betroffenen Haushaltsgesetzes führen würde. Auch andere Konstellationen, die die drei aufgestellten Kriterien (zeitliche Begrenzung, kontrollierendes Verfahren, effektive Zielführung) erfüllen, wären als verfassungsrechtlich zulässige Rechtfertigung der Überschreitung der Kreditobergrenze denkbar.

6. Es fällt als Unterschied zur Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2003 auf, dass der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen nicht die im Darlegungsband im Zusammenhang mit der Überschreitung der Kreditobergrenze aufgeführte nach Produktgruppen gegliederte Darlegung im Detail geprüft hat oder als Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit der Überschreitung der Kreditobergrenze benannt hat. Während der Berliner Verfassungsgerichtshof die Darlegungspflichten, die für die Zulässigkeit der Über-

schreitung der Kreditgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eins zu eins auf die Zulässigkeit der Überschreitung der Kreditgrenze auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage übertragen hat, trifft der Staatsgerichtshof hierzu keine Aussage. Er führt den den Haushaltsentwürfen beigefügten Darlegungsband an einer anderen Stelle auf, nämlich unter B.II.2.a) bb) (Seite 17 f.) des Urteils, an der er die fehlende Fähigkeit der Freien Hansestadt Bremen zu konjunkturgerechter Gestaltung der Haushaltspolitik darlegt. In diesem Zusammenhang erkennt er implizit die parlamentarische Gestaltungsprärogative an, in dem er auf Ermessensspielräume und eventuell bestehende einzelne unausgeschöpfte Einnahmequellen und unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich einzelner Ausgaben- und Einnahmepositionen der in der Bürgerschaft vertretenen politischen Kräfte hinweist und hierzu konstatiert, dass die in Betracht kommenden Beträge im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Haushaltes so gering seien, dass sie an der nicht bestehenden konjunktursteuernden Handlungsmöglichkeit nichts ändern.