



Sachstand

Zum Verhältnis der Beschlüsse zur Aussetzung der Schuldenbremse auf Bundes- und Landesebene

Zum Verhältnis der Beschlüsse zur Aussetzung der Schuldenbremse auf Bundes- und Landesebene

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 092/22
Abschluss der Arbeit: 27.09.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Rechtliche Grundlage	4
2.1.	Grundsatz der Haushaltsautonomie	4
2.2.	Einschränkungen der Haushaltsautonomie	5
2.3.	Umsetzung in Brandenburg	5
2.3.1.	Ermächtigung dem Grunde nach	5
2.3.2.	Rechtliche Würdigung	5
2.4.	Verhältnis von Schuldenbremse auf Bundes- und Landesebene	7
3.	Fazit	8

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um die Beantwortung der Frage, ob es dem Land Brandenburg möglich wäre, die Schuldenbremse auf Landesebene unabhängig von einem entsprechenden Beschluss auf Bundesebene auszusetzen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Darstellung der insoweit einschlägigen verfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes.

2. Rechtliche Grundlage

2.1. Grundsatz der Haushaltsautonomie

Der Grundsatz der Haushaltstrennung, der in Art. 109 Abs. 1 GG seinen Ausdruck findet, stellt einen Eckpfeiler der föderativen Finanzverfassung dar.¹ Die dort normierte Selbstständigkeit und Unabhängigkeit sollen die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft vor rechtlich erheblichen Maßnahmen schützen, die eine ökonomische oder politische Abhängigkeit begründen.² Zur Haushaltswirtschaft gehören alle auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogene Vorgänge.³ Dieser Begriff umfasst daher auch die Kreditaufnahme.⁴

In formeller Hinsicht folgt daraus, dass Bund und Länder ihre Haushalte getrennt voneinander aufstellen, beschließen und bewirtschaften (**formelle Haushaltsautonomie**).⁵ Insoweit lässt sich auch die eigene Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG ableiten, ihr Haushaltsrecht auf Landesverfassungsebene und durch Landeshaushaltsordnungen eigenständig auszugestalten.⁶ Daneben verbietet der Grundsatz auch eine unmittelbare, wechselseitige Haushaltskontrolle.⁷

Darüber hinaus ist Art. 109 Abs. 1 GG eine **materielle Haushaltsautonomie** zu entnehmen, die gewährleistet, dass Bund und Länder über die Verwendung ihrer Finanzmittel selbst bestimmen können.⁸

1 Kramer, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896.

2 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 15.

3 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 109, Rn. 5.

4 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg.-Lfg. Januar 2011, Art. 109, Rn. 5.

5 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 39.

6 Kirchhof, in : v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 13.

7 Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 14.

8 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 109, Rn. 23.1.

2.2. Einschränkungen der Haushaltsautonomie

Trotz des in Art. 109 Abs. 1 GG vorgesehenen Grundsatzes der Haushaltsautonomie ist allerdings zu beachten, dass das Finanzwesen im Bundesstaat ein **Gesamtgefüge** darstellt.⁹ Daher ist die materielle Haushaltsautonomie in den systematischen Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes einzubinden: Die Kreditaufnahme ist durch Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG gebunden. Art. 109 Abs. 3 GG begründet ein grundsätzliches Verbot struktureller, also konjunkturabhängiger, Neuverschuldung für die Länder, wobei für den Bund die Neuverschuldung auf maximal 0,35 % des nominellen Bruttoinlandsprodukts begrenzt wird.¹⁰ Ausnahmen sind unter bestimmten Voraussetzungen¹¹ im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen erlaubt. Der Sinn und Zweck dieser Ausnahmeregelung liegt in der Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung.¹² Für die Länder ist allein **Art. 109 Abs. 3 GG** maßgeblich, während für den Bund ergänzend Art. 115 Abs. 2 GG hinzutritt. Ausnahmen vom Verbot des Art. 109 Abs. 3 GG müssen landesrechtlich geregelt werden und dürfen das Regelungsziel nicht unterlaufen.

2.3. Umsetzung in Brandenburg

2.3.1. Ermächtigung dem Grunde nach

Das Land Brandenburg hat in **Art. 103 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV)** eine eigene Regelung der Schuldbremse auf Landesverfassungsebene verankert und in § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO) einfachgesetzlich ausgestaltet. Danach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nach Art. 103 Abs. 2 LV nur zulässig „zur Berücksichtigung einer **von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung**“ sowie „im Fall von **Naturkatastrophen** oder **außergewöhnlichen Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ (Hervorhebungen nur hier). Die §§ 18, 18a und 18b LHO legen die landeseigene Schuldenregel im Einzelnen fest.¹³ Grundsätzliche Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der brandenburgischen Regelung sind nicht ersichtlich.

2.3.2. Rechtliche Würdigung

Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, bei deren Vorliegen von dem Grundsatz des Abs. 1 abgewichen werden kann, entsprechen den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3

9 BVerfGE 4, 115 (140); 72, 330 (386 f.); 86, 148 (214).

10 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 35.

11 Vgl. hierzu noch unter 2.3.2.

12 BT-Drucks. 16/12 410, S. 11.

13 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 4 - 3000 - 014/21 vom 04.02.2021, unter: [WD-4-014-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/WD-4-014-21-pdf-data.pdf).

Satz 2 GG. Diesbezüglich kann daher auf die Gesetzesbegründung sowie die Literatur zu Art. 109 Abs. 3 GG verwiesen werden.¹⁴

Das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation stellt gemäß Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, § 18b Satz 1 LHO der Landtag mit einfacher Mehrheit fest. Es wird davon ausgegangen, dass dem Landesgesetzgeber bei der Konkretisierung **der unbestimmten Rechtsbegriffe** „Naturkatastrophe“, „außergewöhnliche Notsituation“, „sich der Kontrolle des Staates entziehen“ und „die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zukomme, der jedoch nicht grenzenlos sei.¹⁵ Rechtsfolgende besteht eine strikte Bindung der Kredite an diejenigen Finanzbedarfe, die in unmittelbarem Veranlassungszusammenhang mit der entstandenen Krisensituation anfallen.¹⁶ Bezüglich der Strenge des **Veranlassungszusammenhangs** werden jedoch unterschiedliche Auffassungen vertreten.¹⁷ Die Notlagenkredite sind darüber hinaus zwingend dafür zu verwenden, durch die Notlage drohende Schäden zu verhüten bzw. zu minimieren (**Zweckbindung**)¹⁸ und in der Höhe auf den Finanzbedarf zu beschränken, der zwingend erforderlich ist, um diese zu beseitigen und vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen (**Höhenbegrenzung**).¹⁹

Weiterhin wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die kreditfinanzierten Ausgaben auch **geeignet** sein müssten, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern.²⁰ Darüber hinaus wird vertreten, dass die Kreditaufnahme zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation **erforderlich** und **angemessen** sein

-
- 14 BT-Drs. 16/12410 S.11; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 109 Rn. 203.; LT-Drs. 6/10391, Begründung B zu Artikel 1 (Begründung S. 2); zur Konkretisierung siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 4 - 3000 – 087/21 S. 5 f., unter [WD-4-087-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#)
- 15 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 52; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 115, Rn. 56.
- 16 StGH Hessen NVwZ 2022, 147; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 109, Rn. 67; ausführlich: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 4 - 3000 – 087/21 S. 7 f., unter [WD-4-087-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#)
- 17 Dazu ausführlich: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 4 - 3000 – 087/21 S.7f., unter [WD-4-087-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#)
- 18 BT-Drs. 16/12410 S. 11; Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, S. 338, Berlin 2020.
- 19 Mayer. AöR 136 (2011), S. 266, 290.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 217.
- 20 StGH Hessen NVwZ 2022, 147; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100, Schwarz, COVID-19 und Recht (COVuR) 2020, 74, 77; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 457; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a; auch dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 4 - 3000 – 106/21 S. 5, unter [WD-4-106-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#)

müsse.²¹ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz diene auch sonst dazu, die Durchbrechung von Rechtsprinzipien auf das rechtfertigungsfähige Maß zu reduzieren.²²

Ferner wird in der Literatur über eine ungeschriebene verfassungsrechtliche **Darlegungs- und Begründungspflicht** diskutiert. Die besseren Argumente sprechen wohl wegen des Ausnahmecharakters und des in der Notlageklausel angelegten Prognosebedarfs²³ für erhöhte formelle Anforderungen an den Gesetzgeber, sodass dieser in Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Pflicht einzelfallbezogene Ausführungen zu den tatbestandlichen Voraussetzungen und rechtsfolgende Einschränkungen vornehmen muss.²⁴

Schließlich ist der Landtagsbeschluss gemäß Art. 103 Abs. 2 Satz 3 LV und § 18b Satz 2, 3 LHO mit einem **Tilgungsplan** zu verbinden. Dabei haben nach § 18b Satz 3 LHO die Höhe der jährlichen Tilgungsraten und die Dauer des Tilgungszeitraums in einem angemessenen Verhältnis zu dem auslösenden Ereignis und dem Umfang der Kreditaufnahme zu stehen.

2.4. Verhältnis von Schuldenbremse auf Bundes- und Landesebene

Für die Beantwortung der Frage, ob die Schuldenbremse auf Landesebene unabhängig von einem entsprechenden Beschluss auf Bundesebene ausgesetzt werden kann, ist damit maßgeblich, ob die in der Landesverfassung und den jeweiligen einfachgesetzlichen Landesregelungen vorgegebenen **Tatbestandsvoraussetzungen** erfüllt sind oder nicht. Die Prüfung dieser Tatbestandsmerkmale ist nicht Gegenstand des vorliegenden Sachstands.

Die Unabhängigkeit der Länder von der Situation auf Bundesebene stützt sich auf **Art. 109 Abs. 1 GG**, der Bund und Ländern eigene Entscheidungsspielräume bei der Beurteilung ihrer Haushaltssituation gewähren soll. Art. 109 Abs. 1 GG sichert damit das Bundesstaatsprinzip haushaltswirtschaftlich ab.²⁵ Die zuständigen Organe von Bund und Ländern müssen in eigener Verantwortung Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft treffen können, ohne Kontrollen und Einwirkungen der Länder beziehungsweise des Bundes ausgesetzt zu sein.²⁶

21 StGH Hessen NVwZ 2022, 147; Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a.; auch dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 4 - 3000 – 106/21 S. 7 ff., unter [WD-4-106-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#)

22 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a; ablehnend gegenüber einer Verhältnismäßigkeitsprüfung dagegen Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, Rn. 111, juris

23 Vgl. BVerfGE 79, 311; ausführlich auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 4 - 3000 – 087/21 S. 7 f., unter [WD-4-087-21-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#)

24 StGH Hessen NVwZ 2022, 147; Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, S. 349, Berlin 2020; Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

25 Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 11.

26 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 109 Rn. 2.

Ferner hat der Verfassungsgesetzgeber mit der Schaffung von **Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG** den Ländern die Möglichkeit der selbstständigen und unabhängigen Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen übertragen und dem Landesgesetzgeber die Befugnis zur Entscheidung über Aussetzungen eingeräumt.²⁷

3. Fazit

Das Neuverschuldungsverbot gilt weder für Bund noch die Länder kategorisch. Beide Gebietskörperschaften können sich in Krisenzeiten verschulden, müssen die neuen Schulden aber anschließend wieder tilgen.²⁸ Durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG hat der Verfassungsgesetzgeber die Länder ermächtigt, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen Ausnahmeregelungen zu erlassen. Sofern die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Ausnahmeregelungen im Einzelfall erfüllt sind, was nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung war, kann aufgrund eines Beschlusses des Landtages von dem Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, abgewichen werden. Dabei ist der Landtag nicht an einen entsprechenden Beschluss auf Bundesebene gebunden.

* * *

27 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 51.

28 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 109, Rn. 59; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 118.