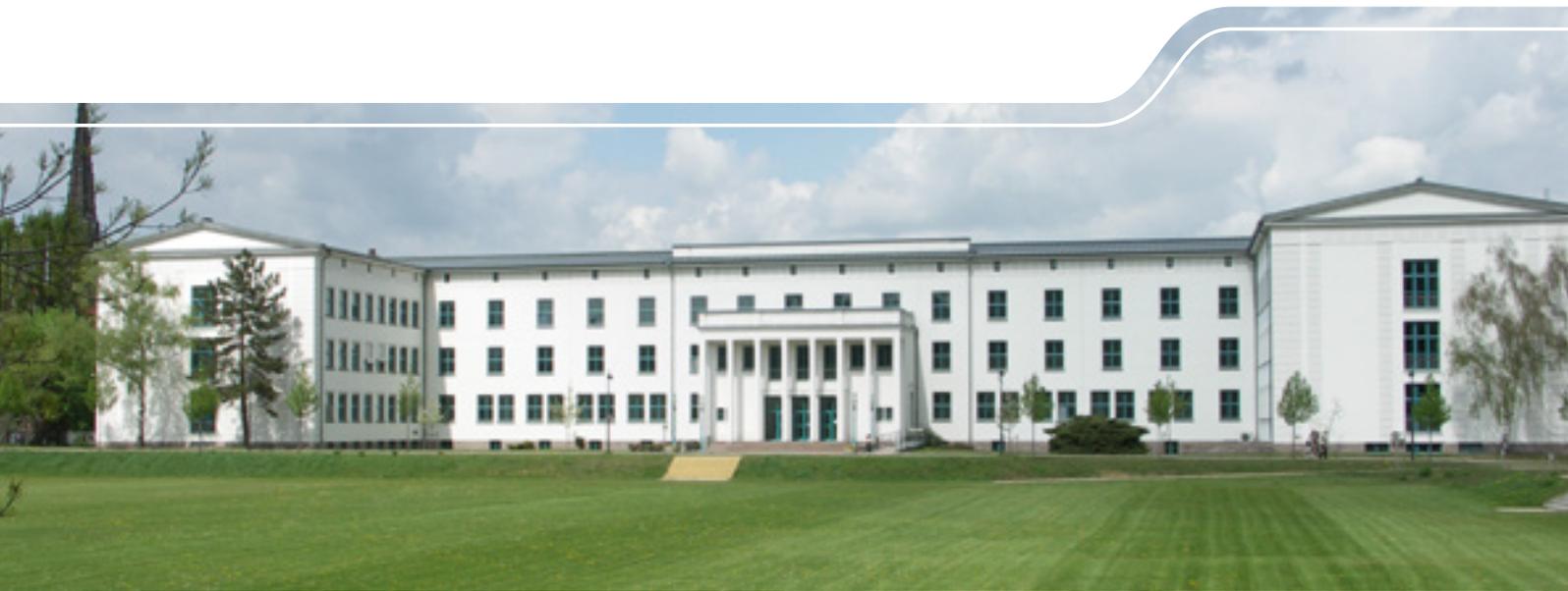


Heft)

Meißner Hochschulschriften



FACHHOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND RECHTSPFLEGE MEIßEN
FORTBILDUNGSZENTRUM



Freistaat
SACHSEN

Heft 5

Meißner Hochschulschriften

Inhalt

Die Erfahrungsstufen nach dem SächsBesG

– einige Anmerkungen –

Burkard Götz

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Einleitung..... | 6 |
| 2 | Ausgangslage..... | 7 |
| 3 | Neues Recht der Erfahrungsstufen..... | 11 |
| 3.1 | Erstmalige Stufenfestsetzung..... | 12 |
| 3.2 | Berücksichtigungsfähige Erfahrungszeiten..... | 13 |
| 3.2.1 | Zeiten einer hautberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst..... | 14 |
| 3.2.2 | Ausgleichende Wehr- und Zivildienstzeiten..... | 17 |
| 3.2.3 | Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten..... | 20 |
| 4 | Fazit..... | 23 |

Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen – eine rechtsvergleichende Analyse

Dr. Renata Kusiak-Winter

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Einleitung..... | 24 |
| 2 | Verfassungsrechtliche Vorschriften..... | 25 |
| 3 | Angelegenheiten vs. Aufgaben..... | 27 |
| 4 | Öffentliche vs. private Aufgaben..... | 29 |
| 5 | Lokaler Charakter der Aufgaben..... | 31 |
| 6 | Abschließende Bemerkungen..... | 32 |
| 7 | Exkurs..... | 34 |
| | Literaturverzeichnis..... | 36 |

Auf dem Weg zur Schuldenbremse – eine Halbzeitbilanz ihrer Umsetzung in den Ländern

Dr. Beate Schirwitz

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Einleitung..... | 38 |
| 2 | Grundgesetzlicher Rahmen vor und nach der Schuldenbremse..... | 40 |
| 3 | Konsequenzen für die Haushaltspraxis..... | 42 |
| 4 | Die Umsetzung der Schuldenbremse durch die Länder..... | 45 |
| 5 | Das sächsische Neuverschuldungsverbot..... | 51 |
| 6 | Die Schuldenbremse im Kontext innerstaatlicher und europäischer Haushaltsüberwachung..... | 53 |
| 7 | Zusammenfassung und Fazit..... | 57 |
| | Literaturverzeichnis..... | 59 |

Vorwort Meißner Hochschulschriften



Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Leserinnen und Leser,

Prof. Dr. Frank Nolden
Rektor

Foto: Foto Kahle

ich freue mich, Ihnen die 5. Ausgabe der Meißner Hochschulschriften vorlegen zu können, mit der die noch jungen Meißner Hochschulschriften einen weiteren Schritt machen, eine Tradition an der FHSV-FoBiZ zu werden.

Die aktuelle Ausgabe umfasst wie gewohnt Themen aus den unterschiedlichsten Bereichen der Lehre. Zunächst stellt Herr Burkhard Götz, ein ausgewiesener Spezialist für Besoldungsfragen und seit vielen Jahren hauptamtlicher Dozent des Fachbereichs Steuer- und Staatsfinanzverwaltung, unter dem Titel „Erfahrungsstufen nach dem SächsBesG – einige Anmerkungen“ die Neuordnung der Besoldung im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz mit dem Schwerpunkt der A-Besoldung dar. Der zweite Beitrag „Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen – eine rechtsvergleichende Analyse“ untersucht länderübergreifend die rechtlichen Rahmenbedingungen des Handelns der Kommunen. Die Autorin, Fr. Dr. Renata Kusiak-Winter, lehrt an der Universität Wrocław Rechtswissenschaften. Ich freue mich besonders, mit Fr. Dr. Kusiak-Winter erstmals eine Kollegin aus unserem Nachbarland im Kreise der Autoren begrüßen zu dürfen. Der abschließend Beitrag „Auf dem Weg zur Schuldenbremse – Eine Halbzeitbilanz ihrer Umsetzung in den Ländern“ setzt sich mit den im Rahmen der Föderalismusreform 2009 geänderten Regelungen des Grundgesetzes zur staatlichen Kreditaufnahme auseinander. Fr. Dr. Beate Schirwitz ist hauptberuflich im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen tätig. Die FHSV-FoBiZ unterstützt sie seit Jahren als Lehrbeauftragte des Fachbereichs Allgemeine Verwaltung.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Ihr Frank Nolden
Meißen im September 2016

Die Erfahrungsstufen nach dem SächsBesG

– einige Anmerkungen –



Burkard Götz
Dozent am
FB Steuer- und
Staatsfinanz-
verwaltung

1 Einleitung

Mit dem Sächsischen Dienstrechtsneuordnungsgesetz¹, das in seinen wesentlichen Teilen zum 01.04.2014 in Kraft getreten ist², hat die Dienstrechtsreform im Freistaat Sachsen ihren (vorläufigen?) Abschluss gefunden. Neben zahlreichen weiteren Änderungen im Status- und Versorgungsrecht³ wurde besoldungsrechtlich insbesondere das Recht bei der Bemessung des Grundgehalts nach Stufen vom Senioritätsprinzip auf das Recht der Erfahrungsstufen umgestellt. Nach dem nunmehr beim Freistaat Sachsen geltenden Recht bemisst sich das Grundgehalt in der gesamten Besoldungsordnung A, in den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 sowie in der Besoldungsordnung W nach Erfahrungsstufen, wobei sich das neue Stufenrecht bei R 1 und R 2 - mit einigen richterspezifischen Besonderheiten - vergleichs-

-
- 1 Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen vom 18.12.2013 (SächsGVBl. S. 970), im Folgenden als SächsDNeuG bezeichnet.
 - 2 Vgl. Art. 28 Abs. 1 SächsDNeuG; Ausnahme u.a. und für die folgenden Ausführungen von großer Bedeutung Art. 28 Abs. 3 a.a.O., wonach das neue Recht der Erfahrungsstufen bei den Besoldungsordnungen A, R und W bereits rückwirkend zum 01.09.2006 in Kraft gesetzt wurde.
 - 3 Beispielhaft seien hier für das Statusrecht nur die Neugliederung des Laufbahnrechts (Halbierung bei den Laufbahngruppen und Zusammenfassung zu insgesamt nur noch neun Fachrichtungen; vgl. insbesondere § 15 SächsBG i.d.F. von Art. 1 SächsDNeuG, im Folgenden SächsBG) und für das Versorgungsrecht die Einführung eines Altersgeldes (vgl. §§ 92 ff. SächsBeamtVG i.d.F. von Art. 3 SächsDNeuG, im Folgenden SächsBeamtVG) genannt.

weise stark am Stufenrecht für die Besoldungsordnung A orientiert⁴, während das Stufenrecht bei der W-Besoldung völlig eigenständig ausgestaltet wurde⁵.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich zum einen auf das neue Stufenrecht bei der A-Besoldung, denn diesem Bereich dürfte im Hinblick auf die Anzahl der danach besoldeten Beamten sicherlich die mit Abstand größte Bedeutung zukommen, zum anderen soll auch nur auf einige, aus Sicht des Verfassers anmerkenwerte Aspekte eingegangen werden.

2 Ausgangslage

Zuvor sei jedoch noch kurz auf zwei wesentliche Umstände hingewiesen, die für das neue sächsische Dienstrecht und für die Umstellung auf das Recht der Erfahrungsstufen von erheblicher Bedeutung sind.

Zum einen hätte der sächsische Gesetzgeber ein derart umfassendes und in manchen Bereichen eigenständiges Dienstrecht ohne eine grundlegende Änderung bei den Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes gar nicht erlassen können. Denn seit den 1970er Jahren lag die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht aller Beamten (unabhängig vom jeweiligen Dienstherrn) im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzlich beim Bund (Art. 74a und Art. 72 GG a.F.) und war im Detail im Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) geregelt. Neben der genannten bundesgesetzlichen Regelung konnten die Länder in diesem Systemzusammenhang allenfalls ergänzende landesspezifische Regelungen für Bereiche treffen, die der Bund nicht geregelt hatte⁶.

Im Rahmen der **Föderalismusreform** wurde dann durch Änderung des Grundgesetzes⁷ mit Wirkung vom 01.09.2006 Art. 74a GG (s.o.) wieder aus dem Grundgesetz gestrichen, so dass u.a. die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht in die Zuständigkeit der Länder zurückgefallen war (vgl. Art. 70 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG).

4 Vgl. § 33 Abs. 1 und 2 SächsBesG i.d.F. von Art. 2 SächsDNeuG, im Folgenden SächsBesG. So verweist § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG hinsichtlich der berücksichtigungsfähigen Erfahrungszeiten bei R 1 und R 2 nur auf die für die A-Besoldung geltenden Regelungen in § 28 Abs. 1 SächsBesG und fügt lediglich zwei Verweise auf das Deutsche Richtergesetz an; allerdings erfolgt der Stufenaufstieg in R 1 und R 2 generell im 2-Jahres-Rhythmus (§ 33 Abs. 1 Satz 4 SächsBesG).

5 Vgl. § 35 SächsBesG mit seiner eigenständigen, am wissenschaftlichen Werdegang der Professoren ausgerichteten Definition der Erfahrungszeiten und dem abweichenden Aufstiegsrhythmus (W 1: Aufstieg in Endstufe 2 bei erster Verlängerung des Beamtenverhältnisses auf Zeit; W 2 und W 3: Aufstieg im Abstand von fünf Jahren bis in Endstufe 4).

6 Für den Bereich des Freistaates Sachsen war dies das Sächsische Besoldungsgesetz (SächsBesG) i.d.F.d. Bek. vom 28.01.1998, zuletzt geändert durch Art. 27 des SächsDNeuG und mit Ablauf des 31.03.2014 außer Kraft getreten (vgl. Art. 28 Abs. 1 Nr. 2 SächsDNeuG), im Folgenden SächsBesG a.F.

7 Vgl. Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034), in Kraft getreten am 01.09.2006.

Der Bund und alle 16 Bundesländer konnten demnach ab dem genannten Zeitpunkt wieder eigenständige und voneinander unabhängige, landesrechtliche Vollregelungen des Besoldungsrechtes erlassen. Bis dies geschehen war, galt das bisherige Bundesrecht (insbesondere BBesG) übergangsweise als Bundesrecht fort (Art.125a Abs. 1 GG). Der genannten Grundgesetzänderung hatte der sächsische Gesetzgeber zunächst in einem ersten Schritt dadurch Rechnung getragen, dass er das BBesG samt den auf dessen Ermächtigung beruhenden Verordnungen mit Wirkung vom 01.11.2007 in das sächsische Landesrecht inkorporiert⁸ hat. Danach galt auf Grund der getroffenen statischen Verweisung das BBesG in der zum genannten Stichtag geltenden Fassung als sächsisches Landesrecht übergangsweise fort; ergänzende Regelungen⁹ waren zunächst weiterhin im SächsBesG a.F. enthalten. Mit dem SächsDNeuG hat der sächsische Gesetzgeber seine neuen Kompetenzen nunmehr umfassend genutzt und diesem Übergangsstadium ein Ende bereitet.

Zum anderen sah sich das alte System der Bemessung des Grundgehalts nach Dienstaltersstufen (vgl. §§ 27, 28 BBesG a.F.) infolge der alleinigen oder überwiegenden Abhängigkeit vom Lebensalter auch im Hinblick auf die Vorgaben der Richtlinie 2000/78/EG¹⁰ zunehmender Kritik wegen der daraus resultierenden **Altersdiskriminierung** ausgesetzt¹¹.

Zum besseren Verständnis der mit dem SächsDNeuG vorgenommenen Umstellung auf Erfahrungsstufen sei hier kurz das alte Recht der Dienstaltersstufen noch einmal dargestellt:

Nach dem vor dem SächsDNeuG geltenden Stufenrecht war in der Besoldungsordnung A Ausgangspunkt für das Aufsteigen in den Stufen das Besoldungsdienstalter (BDA; § 27 Abs. 1 Satz 2 BBesG a.F.). Das BDA begann im Regelfall (= Regel-BDA) am Ersten des Monats, in dem der Beamte das 21. Lebensjahr vollendet hatte (§ 28 Abs. 1 BBesG a.F.). Bei der konkreten Ermittlung der dem einzelnen Beamten zustehenden Stufe entsprach das ermittelte Regel-BDA immer der Stufe 1 in der Besoldungstabelle, und zwar unabhängig davon, ob in der jeweiligen Besoldungsgruppe in dieser Stufe überhaupt ein Betrag ausgewiesen war (vgl. nachstehende Abbildung 1).

8 Vgl. § 17 Abs. 1 SächsBesG a.F., eingefügt durch Art. 1 Nr. 4 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17.01.2008 (SächsGVBl. S. 3) und in Kraft getreten zum 01.11.2007.

9 Übergangsweise hatte der Landesgesetzgeber – eigentlich systemwidrig, aber im Hinblick auf das Übergangsstadium hinnehmbar – auch eine ganze Reihe versorgungsrechtlicher Neuregelungen im SächsBesG a.F. getroffen (vgl. §§ 17a – 17r SächsBesG a.F.).

10 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABL L 303, S.16).

11 Beispielhaft sei hier nur auf die dem EuGH-Urteil vom 19.06.2014, C-501/12 u.a., Specht, zugrunde liegenden acht Klageverfahren verwiesen.

Altes System mit Regel-BDA:

Stufe 1 immer ab 1. des Monats der Vollendung des 21. Lj.

| BesGr | 2-Jahres-Rhythmus | | | | 3-Jahres-Rhythmus | | | | 4-Jahres-Rhythmus | | | |
|-------|-------------------|----------|----------|----------|-------------------|----------|----------|----------|-------------------|----------|----------|----------|
| | Stufe | | | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| A 2 | 1.829,92 | 1.872,52 | 1.915,17 | 1.957,80 | 2.000,40 | 2.043,06 | 2.085,72 | | | | | |
| A 3 | 1.903,53 | 1.948,90 | 1.994,24 | 2.039,59 | 2.084,97 | 2.130,34 | 2.175,70 | | | | | |
| A 4 | 1.945,29 | 1.998,70 | 2.052,10 | 2.105,51 | 2.158,89 | 2.212,31 | 2.265,71 | | | | | |
| A 5 | 1.960,48 | 2.028,85 | 2.081,99 | 2.135,10 | 2.188,25 | 2.241,37 | 2.294,50 | 2.347,65 | | | | |
| A 6 | 2.024,98 | 2.083,33 | 2.141,66 | 2.199,98 | 2.258,31 | 2.316,67 | 2.375,01 | 2.433,34 | 2.491,66 | | | |
| A 7 | 2.110,27 | 2.162,71 | 2.236,12 | 2.309,50 | 2.382,91 | 2.456,32 | 2.529,73 | 2.582,14 | 2.634,56 | 2.687,02 | | |
| A 8 | | 2.237,18 | 2.299,88 | 2.393,95 | 2.488,03 | 2.582,10 | 2.676,18 | 2.738,89 | 2.801,59 | 2.864,32 | 2.927,03 | |
| A 9 | | 2.443,63 | 2.505,73 | 2.605,73 | 2.706,13 | 2.806,55 | 2.906,93 | 2.975,95 | 3.044,99 | 3.114,00 | 3.183,02 | |
| A 10 | | 2.621,39 | 2.707,15 | 2.835,76 | 2.964,41 | 3.093,04 | 3.221,68 | 3.307,43 | 3.393,18 | 3.478,92 | 3.564,69 | |
| A 11 | | | 2.998,85 | 3.130,65 | 3.262,44 | 3.394,27 | 3.526,07 | 3.613,94 | 3.701,79 | 3.789,70 | 3.977,57 | 3.965,43 |
| A 12 | | | 3.213,82 | 3.370,96 | 3.528,10 | 3.685,24 | 3.842,37 | 3.947,12 | 4.051,88 | 4.156,64 | 4.261,43 | 4.366,16 |
| A 13 | | | 3.598,59 | 3.768,27 | 3.937,95 | 4.107,62 | 4.277,32 | 4.390,44 | 4.503,57 | 4.616,68 | 4.729,83 | 4.842,96 |
| A 14 | | | 3.653,89 | 3.873,96 | 4.094,00 | 4.314,02 | 4.534,09 | 4.680,76 | 4.827,47 | 4.974,17 | 5.120,88 | 5.267,58 |
| A 15 | | | | | | 4.737,57 | 4.979,50 | 5.173,06 | 5.366,61 | 5.560,15 | 5.753,70 | 5.947,25 |
| A 16 | | | | | | 5.225,73 | 5.505,50 | 5.729,38 | 5.953,23 | 6.177,05 | 6.400,91 | 6.624,77 |

Abb.1: Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung A in Euro, gültig ab 01.03.2015¹²

Ausgehend von dem der Stufe 1 zugeordneten Regel-BDA und in Abhängigkeit vom vollendeten Lebensalter des Beamten wurde sodann die konkrete Stufe des einzelnen Beamten ermittelt, wobei nach § 27 Abs. 2 BBesG a.F. das Grundgehalt stufenweise bis zum Endgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe

- bis in die Stufe 5 alle 2 Jahre,
- bis in die Stufe 9 alle 3 Jahre und
- ab der Stufe 9 alle 4 Jahre anstieg.¹³

12 Vgl. Anlage 5 zu Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2015/2016 vom 26.06.2015 (SächsGVBl. S. 390). Da die Besoldungstabelle A durch das SächsDNeuG – anders als z.B. die Besoldungstabelle A beim Bund – keinerlei Änderungen in ihrer Binnenstruktur erfahren hat, kann diese Besoldungstabelle ohne Weiteres auch zur Veranschaulichung des alten Stufenrechts herangezogen werden.

13 Die Stufe 2 konnte damit frühestens ab Vollendung des 23. Lebensjahres erreicht werden.

Unter bestimmten Umständen war allerdings das Regel-BDA hinauszuschieben (vgl. § 28 Abs. 2 und 3 BBesG a.F.). Hatte z.B. ein Beamter

in Laufbahnen mit dem Eingangsamt A1 - A 12 das 31. Lebensjahr,

• in Laufbahnen mit dem Eingangsamt A13/A14 bzw. C1/C2 (alt) das 35. Lebensjahr,

• als Professor (nur altes Recht der C-Besoldung) das 40. Lebensjahr

bei seiner Einstellung in ein Amt mit Dienstbezügen bzw. der Rückkehr aus einer Beurlaubung bereits vollendet, dann wurde das Regel-BDA nach Maßgabe des § 28 Abs. 2 BBesG a.F. hinausgeschoben. Dabei wurde das Regel-BDA um Zeiten nach Vollendung des 31./35./40. Lebensjahres, in denen kein Anspruch auf Besoldung bestand, hinausgeschoben, und zwar

• um ein Viertel der Zeit zwischen dem 31. und 35. Lebensjahr und

• um die Hälfte der Zeit nach vollendetem 35. / 40. Lebensjahr

(§ 28 Abs. 2 Satz 1 BBesG a.F.), wobei für bestimmte Zeiten (z.B. Kinderbetreuungszeiten) ein Hinausschieben des BDA entfiel (§ 28 Abs. 2 und 3 BBesG a.F.).

Bei diesem System wird offensichtlich, dass zumindest der Einstieg in ein Grundgehalt nach der Besoldungsordnung A ausschließlich an das Lebensalter angeknüpft hat und deswegen lebensjüngere Beamte wegen ihres Alters ungerechtfertigt benachteiligt waren¹⁴.

Folgendes Beispiel 1 mag diese Diskriminierungswirkung des alten Systems verdeutlichen:

Finanzanwärter A (geb. am 15.03.1990) war nach erfolgreicher Ausbildung am 01.09.2013 zum Steuerinspektor ernannt worden. Mit einem Regel-BDA vom 01.03.2011 (= Erster des Monats der Vollendung des 21. Lebensjahres) hat er ab 01.09.2013 ein Grundgehalt aus BesGr A 9, Stufe 2 (aktuell wären dies 2.443,63 €; vgl. Abb. 1) erhalten; am 01.03.2015 wäre er in Stufe 3 aufgestiegen (2.505,73 € nach obiger Tabelle).

Finanzanwärter B, Lehrgangskollege von A, war bereits am 15.03.1982 geboren und hatte erst mit Verzögerung die richtige Berufswahl getroffen. Mit einem Regel-BDA vom 01.03.2003 hätte er ab der Ernennung zum Steuerinspektor am 01.09.2013 ein Grundgehalt aus BesGr A 9, Stufe 5 (aktuell wären dies 2.706,13 €; vgl. Abb. 1) erhalten; am 01.03.2014 wäre er in Stufe 6 aufgestiegen (2.806,55 € nach obiger Tabelle).

Bei gleichem Werdegang als Beamter hätten B nach dem alten System allein wegen seines höheren Alters um etwa 300 Euro höhere monatliche Dienstbezüge zugestanden.

14 Vgl. EuGH-Urteil vom 19.06.2014, C-501/12 u.a., Specht, sowie die Urteile des BVerwG vom 30.10.2014, 2 C 3.13, 2 V 6.13 u.a., juris.

3 Neues Recht der Erfahrungsstufen

Mit dem SächsDNeuG hat der sächsische Gesetzgeber unter Nutzung seiner neuen Gesetzgebungskompetenz die bei den Stufen des Grundgehalts bestehende Diskriminierung wegen des Alters durch die Umstellung auf Erfahrungsstufen¹⁵ vollständig beseitigt und damit in diesem Punkt eine europa- und bundesrechtskonformes¹⁶ sächsisches Besoldungsrecht geschaffen. Er hat dies zudem rückwirkend zum 01.09.2006, dem ihm nach seiner Kompetenz frühestmöglichen Termin, getan und so hinsichtlich etwaiger, wegen der Rechtswidrigkeit des alten Systems bestehender Entschädigungsforderungen und deren Minimierung eine 'elegante' Lösung¹⁷ gefunden.

Kernpunkt der Änderung ist, dass nunmehr jeder Beamte – unabhängig von seinem Lebensalter – bei erstmaliger Begründung eines Beamtenverhältnisses mit Anspruch auf Dienstbezüge (z.B. Übernahme in ein Beamtenverhältnis auf Probe nach erfolgreich absolviertem Vorbereitungsdienst) grundsätzlich in der **Anfangsstufe** seiner Besoldungsgruppe beginnt (§ 27 Abs. 1 Satz 2 SächsBesG).

Beispiel 2:

Finanzanwärter A und B aus Beispiel 1 erhalten also nunmehr jeweils ein Grundgehalt aus BesGr A 9, Stufe 2.

Der weitere Aufstieg erfolgt sodann – wie schon im alten System – im Rhythmus von 2, 3 bzw. 4 Jahren in die nächsthöhere Stufe, wobei die Länge der Wartezeit bis zum nächsten Aufstieg von der erreichten Stufe abhängig ist (§ 27 Abs. 2 Satz 1 und 2 SächsBesG). Dieses neue System gilt nicht nur für Neufälle; es wurden vielmehr auch alle Bestandsfälle grundsätzlich zum Stichtag 01.09.2006 in das neue System übergeleitet¹⁸.

15 Vgl. §§ 27, 28 SächsBesG für die A-Besoldung § 33 SächsBesG für BesGr. R 1 und R 2 und § 34 SächsBesG für die W-Besoldung.

16 Vgl. Fußnote 14..

17 Diese Lösung hat auch im Hinblick auf das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot Bestand, obwohl das BVerwG in seinen Urteilen vom 30.10.2014 (vgl. insbesondere Az. 2 C 3/13, juris, da zum sächsischen Besoldungsrecht ergangen) Betroffenen gemäß § 15 Abs. 2 AGG eine pauschale Entschädigung von 100 Euro pro Monat zugesprochen hat. Da das AGG erst am 18.08.2006 und §§ 27, 28 SächsBesG schon am 01.09.2006 in Kraft getreten sind, ist für Beamte im Geltungsbereich des SächsBesG, eine rechtzeitige Geltendmachung (vgl. Rz. 49 – 54 a.a.O.) vorausgesetzt, der Entschädigungsanspruch allerdings auf 50 Euro begrenzt (vgl. Rz. 44 ff. a.a.O.). Das BVerwG hat zudem festgestellt, dass selbst bei unterstellter echter Rückwirkung das rückwirkende In-Kraft-Treten des SächsDNeuG verfassungsrechtlich zulässig sei, da der Kläger, der ja eine ungerechtfertigte Diskriminierung wegen des Alters geltend gemacht habe, mit einer rückwirkenden Änderung rechnen müsse und sich deswegen nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen könne (vgl. Rz. 74 ff., insbesondere Rz. 81 und 83 a.a.O.).

18 Vgl. §§ 80 und 81 SächsBesG (A- bzw. R-Besoldung). Auch wenn diese Überleitung auf der Basis der alten rechtswidrigen Bestimmungen erfolgt ist und damit die Altersdiskriminierung quasi mitgenommen wurde, haben sowohl EuGH als auch BVerwG (vgl. Fußnote 14) klargestellt, dass das neue System der Erfahrungsstufen nicht altersdiskriminierend und damit europarechtskonform ist.

3.1 Erstmalige Stufenfestsetzung

Während im alten System ein einmal nach § 28 BBesG a.F. festgesetztes BDA auch bei Versetzung zu einem anderen Dienstherrn bundesweit weiter Bestand hatte oder z.B. auch bei einem Wechsel aus der alten C-Besoldung in die A-Besoldung mitgenommen wurde, ist nunmehr in folgenden Fällen eine (ggf. erneute) Stufenfestsetzung erforderlich¹⁹ (§ 27 Abs. 1 Satz 2 und 6 SächsBesG):

- **erste Berufung** eines Beamten in ein Beamtenverhältnis mit **Dienstbezügen**,
- **Versetzung** eines Beamten in den Geltungsbereich des SächsBesG,
- **Übernahme, Übertritt** eines Beamten in den Geltungsbereich des SächsBesG²⁰,
- sonstige **statusrechtliche Änderung**²¹ innerhalb des Geltungsbereichs des SächsBesG.

Ein Dienstherrnwechsel löst demnach nur dann keine erneute Stufenfestsetzung aus, wenn er innerhalb des Geltungsbereichs des SächsBesG (vgl. § 1 SächsBesG) erfolgt, also z.B. ein Wechsel von der Stadt Dresden zum Freistaat Sachsen. Wird dagegen ein Beamter aus einem anderen Bundesland oder vom Bund übernommen, ist eine neue Stufenfestsetzung erforderlich, und zwar selbst dann, wenn nach dem dortigen Landes- oder Bundesrecht bereits eine Stufenfestsetzung vorgenommen worden war²².

Wie bereits erwähnt, erfolgt – soweit nicht weitere Erfahrungszeiten zu berücksichtigen sind bzw. berücksichtigt werden können²³ – eine Stufenfestsetzung grundsätzlich in der **Anfangsstufe**, also der ersten betragsmäßig belegten Stufe der jeweiligen Besoldungsgruppe (§ 27 Abs. 1 Satz 2 SächsBesG).

In diesem Zusammenhang sei auf folgende Besonderheit hingewiesen:

Wird ein Beamter in einem Beförderungsamt, dessen Anfangsstufe von der Anfangsstufe des Eingangsamts seiner Laufbahn abweicht, von außerhalb in den Geltungsbereich des SächsBesG versetzt, muss die dann erforderliche Stufenfestsetzung ausgehend vom Eingangsamt und nicht vom bereits erreichten Beförderungsamt

19 Außerdem ist eine erfolgte Stufenfestsetzung im Hinblick auf die Berücksichtigungsfähigkeit von Unterbrechungszeiten gemäß § 28 Abs. 4 SächsBesG bei Rückkehr aus einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge zumindest zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

20 Ein Beispiel aus der Vergangenheit wäre der Zusammenschluss der Landesversicherungsanstalten Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen im Jahr 2005 zur Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, für die wegen ihres satzungsmäßigen Sitzes in Leipzig und der daraus resultierenden Aufsicht des SMS das sächsische Besoldungsrecht gilt (vgl. § 1 SächsBesG).

21 Das wäre z.B. ein Wechsel aus der Besoldungsordnung R oder W in die Besoldungsordnung A.

22 Für den Fall, dass sich durch einen derartigen Wechsel in den Geltungsbereich des SächsBesG bestimmte Dienstbezüge (insbesondere Grundgehalt, aber auch Amts- und Stellenzulagen und Familienzuschlag) verringern, sieht § 57 SächsBesG eine entsprechende ruhegehaltfähige Ausgleichszulage vor.

23 Vgl. § 27 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 28 Abs. 1 bis 3 SächsBesG; Näheres weiter unten.

vorgenommen werden, weil sonst im Vergleich zu einem Beamten mit rein sächsischem Werdegang eine nicht zu rechtfertigende Bevorzugung vorliegen würde.

Zur Verdeutlichung Beispiel 3:

Ein bayerischer Steueramtmann C (BesGr. A 11) wird zum 01.11.2015 zum Freistaat Sachsen versetzt (§ 15 BeamtStG). Er hat nach seinem Werdegang zwingend gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG anzurechnende Erfahrungszeiten im Umfang von 14 Jahren. Rechnet man bei der nach sächsischem Recht erforderlichen neuen Stufenfestsetzung ab der Anfangsstufe 3 des BesGr. A 11, wäre C am 01.11.2015 der Stufe 8 zuzuordnen, hätte zudem in dieser Stufe bereits 1 Jahr Stufenlaufzeit absolviert (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 3 SächsBesG) und würde demzufolge zum 01.11.2017 in Stufe 9 aufsteigen. Ein vergleichbarer rein sächsischer Beamter mit ebenfalls 14 Jahren Erfahrungszeit, der wie C in Bayern seine Beamtenlaufbahn im Eingangsamt der Laufbahn (BesGr. A 9) begonnen hat, hätte zum genannten Zeitpunkt erst die Stufe 7 erreicht, in dieser Stufe bereits 2 Jahre Stufenlaufzeit verbracht und würde erst zum 01.11.2016 in Stufe 8 und zum 01.11.2019 in Stufe 9 aufsteigen.

Der hinzuversetzte bayerische Beamte hätte also einen allein aus der Versetzung resultierenden dauerhaften Laufzeitgewinn bei den Stufen von zwei Jahren, für den kein nachvollziehbarer Rechtfertigungsgrund ersichtlich ist. Dieser Unterschied von zwei Jahren ergibt sich aus dem Umstand, dass der sächsische Beamte seine Werdegang im Eingangsamt der BesGr. A 9 begonnen hat und bei der in diesem Zusammenhang nötigen ersten Stufenfestsetzung von der Anfangsstufe 2 der BesGr. A 9 auszugehen war.

Rechnet man nun bei dem hinzuversetzten bayerischen Beamten dagegen bei der anlässlich der Versetzung erforderlichen Stufenfestsetzung nicht ab Stufe 3 (Anfangsstufe seines erreichten Beförderungsamtes), sondern ab Stufe 2 (Anfangsstufe des Eingangsamts seiner Laufbahn), verläuft der Stufenaufstieg zwischen beiden Beamten parallel.

3.2 Berücksichtigungsfähige Erfahrungszeiten

Auch bei einer erstmaligen Stufenfestsetzung kann die Zuordnung zu einer höheren als der Anfangsstufe erfolgen, wenn der Beamte bestimmte Erfahrungszeiten nachweisen kann (§ 27 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 28 Abs. 1 – 3 SächsBesG²⁴), dabei ist wie folgt zu unterscheiden:

24 Die Aufzählung der berücksichtigungsfähigen Erfahrungszeiten in § 28 Abs. 1 SächsBesG, aber auch der Unterbrechungszeiten nach § 28 Abs. 4 SächsBesG, auf die Abs. 3 a.a.O. verweist, ist abschließend.

- a) Zwingende Anrechnung **genereller Erfahrungszeiten** (§ 28 Abs. 1 SächsBesG)
- Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst (Nr. 1)
 - Zeiten mit Wehrdienst oder Zivildienst (Nr. 2)
 - Zeiten einer Eignungsübung nach dem Eignungsübungsgesetz (Nr. 3)
 - Verfolgungszeiten nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz (Nr. 4)
- b) Anrechnung **förderlicher Zeiten** im Ermessenswege (§ 28 Abs. 2 SächsBesG)
ganze/teilweise Anrechnung förderlicher hauptberuflicher Tätigkeiten auch außerhalb des öffentlichen Dienstes, soweit sie nicht Voraussetzung für den Zugang zur Laufbahn sind
- c) Zwingende Anrechnung von **Unterbrechungszeiten** (§ 28 Abs. 3 SächsBesG)
- tatsächliche Kinderbetreuungszeiten (Nr. 1)
 - tatsächliche Pflegezeiten nach dem Pflegezeitgesetz (Nr. 2)
 - Beurlaubungen ohne Dienstbezüge, dienstlichen Interessen bzw. /öffentliche Belangen dienend (Nr. 3)
 - wehr- oder zivildienstbedingte Unterbrechungen (Nr. 4)
 - Zeiten einer Eignungsübung (Nr. 5)
 - Zeiten der Mitgliedschaft in einer Landes-/Bundesregierung sowie Abgeordnetenzeiten ohne Versorgungsabfindung (Nr. 6)

Im Folgenden soll nur näher eingegangen werden auf Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst, auf die Berücksichtigung von Wehr- und Zivildienstzeiten bzw. von Kinderbetreuungszeiten²⁵.

3.2.1 Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst

Nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG sind bei der ersten Stufenfestsetzung Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit, die nicht Voraussetzung für den Zugang zur Laufbahn sind, im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn oder von öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihren Verbänden zwingend als Erfahrungszeit zu berücksichtigen.

25 Diesen Zeiten dürfte im Vollzug die wohl größte Bedeutung zukommen; Zeiten nach § 28 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 sowie Abs. 4 Nrn. 2, 3 5, und 6 SächsBesG sind demgegenüber von untergeordneter praktischer Relevanz. Es sei in diesem Zusammenhang auf die umfangreichen und detaillierten Ausführungen insbesondere in Anlage 1 zum Rundschreiben des SMF vom 16.01.2014, Az.: 15-P 1502/1/14/53-2014/428, hingewiesen, zu finden auf der Internetseite des für den Vollzug zuständigen Landesamtes für Steuern und Finanzen (www.lsf.sachsen.de) unter Sächsisches Dienstrechtsneuordnungsgesetz/Rechtsvorschriften.

Wer öffentlich-rechtlicher Dienstherr ist, ergibt sich aus § 4 SächsBesG sowie aus § 28 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG selbst; demnach sind anrechenbar insbesondere Tätigkeit bei/beim

- Bund, einem Land, einer Gemeinde, einem Landkreis,
- einer sonstigen Anstalt, Körperschaft und Stiftung des öffentlichen Rechts,
- der Europäischen Union oder in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union,
- den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften²⁶ oder ihren Verbänden,
- einer Einrichtung der ehemaligen DDR, soweit diese Tätigkeit dem Dienst bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts im Geltungsbereich des GG gleichartig war.

Ob und unter welchen Gegebenheiten eine Tätigkeit Voraussetzung für den Zugang zur Laufbahn²⁷ gewesen ist, ergibt sich zunächst aus § 17 SächsBG; aber auch in einer Ausbildungs- und Prüfungsordnung im Sinne von § 30 SächsBG kann geregelt sein, dass eine hauptberufliche Tätigkeit auf den Vorbereitungsdienst angerechnet wird (vgl. § 18 Abs. 7 SächsBG) oder an dessen Stelle tritt²⁸. Auch bei anderen Bewerbern i.S.v. § 21 SächsBG wird für die Feststellung der Laufbahnbefähigung durch den Landespersonalausschuss eine hauptberufliche Tätigkeit von mindestens 5 Jahren gefordert (vgl. § 11 Abs. 1 SächsLVO²⁹). In den genannten Fällen kann eine im öffentlichen Dienst absolvierte hauptberufliche Tätigkeit in dem Umfang, in dem sie auf den Vorbereitungsdienst oder an dessen Stelle angerechnet wurde, nicht mehr als Erfahrungszeit berücksichtigt werden.

Hauptberuflichkeit liegt nach § 3 SächsBesG vor, wenn die Tätigkeit im fraglichen Zeitraum

- den Schwerpunkt der beruflichen Tätigkeit eingenommen hat,
- den überwiegenden Teil der Arbeitskraft beansprucht hat³⁰,
- gegen Entgelt ausgeübt wurde,

26 Das sind katholische Bistümer, evangelische Landeskirchen, der Verband der Evangelischen Kirche Deutschlands oder die Vereinigte Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschlands.

27 Die Regelung dient der Gleichbehandlung von Regellaufbahn- und Fachrichtungslaufbahnbewerbern.

28 Insbesondere in Betracht kommen hier die früheren Laufbahnbewerber besonderer Fachrichtung, bei denen z.B. für den ehemaligen gehobenen Dienst drei Jahre hauptberufliche Tätigkeit nach Abschluss des Studiums für den Erwerb der Laufbahnbefähigung gefordert waren (Beispiel: Ein studierter Informatiker hat 4 Jahre als tarifbeschäftigte IT-Kraft im öffentlichen Dienst gearbeitet, wovon 3 Jahre nach §§ 32, 33 SächsLVO a.F. und Anlage 2 hierzu beim Laufbahnerwerb angerechnet werden); Nr. 28.1.1 der Anlage 1 zum RdSchr. des SMF vom 16.01.2014 nennt hierzu zwei weitere Beispiele.

29 Sächsische Laufbahnverordnung i.d.F.v. Art 1 der Sächsischen Dienstrechtsneuordnungsverordnung vom 16.09.2014 (SächsGVBl. S. 530).

30 Diese beiden Voraussetzungen wären z.B. nicht erfüllt bei einer studierten Juristin, die neben einer befristeten Tätigkeit als juristische Angestellte bei einer Stadt im Umfang von 15 Wochenstunden noch 25 Wochenstunden als Trainerin in einem Fitnessstudio gearbeitet hat.

- dem durch Ausbildung/Berufswahl gewählten Berufsbild entspricht und
- grundsätzlich in dem nach beamtenrechtlichen Vorschriften zur Zeit dieser Tätigkeit zulässigen Umfang³¹ abgeleistet wurde³².

Ausbildungszeiten jedweder Art (privatrechtlicher Ausbildungsvertrag, Studium, Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf) erfüllen diese Voraussetzungen nicht und können nie als Erfahrungszeit bei der Stufenzuordnung berücksichtigt werden.

Vorteilhaft für die Betroffenen und vereinfachend im Vollzug ist, dass nach dem sächsischen Recht Gleichwertigkeit für die Anrechnung hauptberuflicher Tätigkeiten im öffentlichen Dienst nicht gefordert ist³³, so dass z.B. auch hauptberufliche Beschäftigungszeiten im öffentlichen Dienst, die auf Grund der Entgelt- oder Vergütungsgruppe der Laufbahngruppe 1 vergleichbar sind, auch bei einer Einstellung in Laufbahngruppe 2 berücksichtigt werden können; ja selbst völlig wesensfremde Tätigkeiten können berücksichtigt werden, soweit sie nur im öffentlichen Dienst absolviert wurden³⁴.

3.2.2 Auszugleichende Wehr- und Zivildienstzeiten

Nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 SächsBesG sind Zeiten, die nach dem ArbPISchG³⁵ oder dem ZDG³⁶ zu einer wehrdienst- oder zivildienstbedingten³⁷ Verzögerung des Beginns eines Dienstverhältnisses geführt haben, durch Berücksichtigung als Erfahrungszeit auszugleichen. Dieser dynamisch ausgestaltete Verweis auf die beiden Gesetze und das Abstellen auf eine Verzögerung bei der Einstellung kann im praktischen Vollzug Schwierigkeiten bereiten, wie noch zu zeigen sein wird. Zunächst seien jedoch die

31 Bei einem Beschäftigungsumfang von mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass diese Voraussetzung erfüllt ist. Eine unterhältige Beschäftigung mit einem Mindestumfang von 12 Wochenstunden als Untergrenze war für sächsische Beamte erst ab dem 01.04.1999 möglich (eingeführt mit § 142a Abs. 4 SächsBG a.F. durch Art. 1 Nr. 18 des Zweiten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 16.03.1999, SächsGVBl. S. 121). Erst ab dem genannten Zeitpunkt kann demnach eine unterhältige Tätigkeit im öffentlichen Dienst als Erfahrungszeit berücksichtigt werden, soweit die weiteren Voraussetzungen für die Anrechnung gegeben sind.

32 Diese komplexe Umschreibung des Begriffs 'Hauptberuflichkeit' geht zurück auf die Entscheidung des BVerwG vom 25.05.2005, C 20/04, juris.

33 Anders z.B. beim Bund, der Gleichwertigkeit fordert (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBesG i.d.F.v. 19.06.2009, BGBl. I S. 1434).

34 Etwa frühere Tätigkeit als Soldat auf Zeit oder als Bademeister in einem städtischen Freibad bei einem späteren Steuerbeamten.

35 Arbeitsplatzschutzgesetz i.d.F.d. Bek. vom 16.07.2009 (BGBl. I S. 2055), zuletzt geändert durch Art. 9 Abs. 3 des Gesetzes vom 06.03.2015 (BGBl. I S. 250) i.d.g.F.

36 Zivildienstgesetz i.d.F.d. Bek. vom 17.05.2005 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 5 des Gesetzes vom 29.06.2015 (BGBl. I S. 1061) i.d.g.F.

37 Bei diesen Zeiten handelt es sich streng genommen nicht um Erfahrungszeiten in engen beruflichen Sinn, sondern um gesellschaftspolitisch bedeutsame Zeiten, die zum Teil auf Grund gesetzlicher Verpflichtung zu leisten waren und deshalb eine Berücksichtigung bei der Stufenzuordnung durchaus rechtfertigen.

Zeiten/Dienste genannt, die zu einer Anerkennung als Erfahrungszeit führen können.
Im Wesentlichen sind dies:

- Grundwehrdienst und freiwilliger zusätzlicher Wehrdienst im Anschluss an den Grundwehrdienst (§ 16 Abs. 2 ArbPISchG)n
- freiwilliger Wehrdienst nach § 58b Soldatengesetz (§ 16 Abs. 7 ArbPISchG)³⁸
- Wehrübungen, freiwilliger Wehrdienst in besonderer Auslandsverwendung, Hilfeleistung im Innern und im Ausland (§ 16 Abs. 3 und 5 ArbPISchG)n
- unbefristeter Wehrdienst im Spannungs- oder Verteidigungsfall (§ 16 Abs. 1 ArbPISchG)
- Zivildienst und freiwilliger zusätzlicher Zivildienst (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 24 und 41a ZDG)

Nach § 16a ArbPISchG zählt hierzu eigentlich auch ein Wehrdienst als Soldat auf Zeit mit einer endgültig auf insgesamt maximal zwei Jahre festgesetzten Dienstzeit; sinnvoller – da einfacher zu bewerkstelligen – sollte eine derartige Zeit aber nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG als Erfahrungszeit berücksichtigt werden.

Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift wird jedoch nicht im Umfang des tatsächlich geleisteten Dienstes Erfahrungszeit angerechnet, sondern es soll die durch die Dienstleistung eingetretene Verzögerung ausgeglichen werden, was zu einer im Vergleich zur tatsächlichen Dienstleistung kürzeren oder längeren Zeitspanne der Anrechnung führen kann.

Beispiel 4:

Wird – wie z.B. in Sachsen in bestimmten Laufbahnen der Einstiegsebene 1 der Laufbahngruppe 2³⁹ – nur zu einem einzigen bestimmten Termin in den Vorbereitungsdienst eingestellt, konnte ein Grundwehrdienst (GWD) von 9 Monaten die Einstellung um ein Jahr verzögern. Wurde ein Zivildienst (ZD) im Umfang von 13 Monaten geleistet, konnte die Verzögerung ebenfalls nur ein Jahr betragen. In beiden Fällen dürfen nur 12 Monate als Erfahrungszeit angerechnet werden.

38 Eingeführt mit Wirkung vom 01.07.2011 durch das Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 vom 28.04.2011 (BGBl. I S. 678) und bis zum 12.04.2013 zunächst im 7. Abschnitt des Wehrpflichtgesetzes geregelt.

39 Bis zum 31.03.2014 gehobener Dienst.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt jedoch insbesondere bei vor einem Beamtenverhältnis geleisteten Diensten darin, dass nach § 12 Abs. 3 bzw. § 13 Abs. 2 ArbPISchG ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen dem Dienst und dem Eintritt in ein Beamtenverhältnis bestehen muss.

Nach § 12 Abs. 3 ArbPISchG muss sich ein Dienstleistender bis zum Ablauf von 6 Monaten nach dem Ende des Dienstes um Einstellung als Beamter beworben haben und auf Grund dieser Bewerbung auch in den Vorbereitungsdienst eingestellt sein, damit eine Verzögerung vorliegt, die bei der Erfahrungszeit auszugleichen ist.

Beispiel 5:

Bei nur einmaligem Einstellungstermin (z.B. am 01.09. eines jeden Jahres) und einem GWD von 9 Monaten (01.07.2009 – 31.03.2010) musste sich der Betroffene bis spätestens 30.09.2010 (6 Monate nach Ablauf GWD) beworben haben und in den Vorbereitungsdienst eingestellt sein, damit es zu einer Anrechnung des GWD als Erfahrungszeit kommen kann, wenn der Anwärter im direkten Anschluss an den Vorbereitungsdienst als Beamter auf Probe mit Anspruch auf Dienstbezüge übernommen wird.⁴⁰

Noch komplexer stellt sich § 13 Abs. 2 ArbPISchG dar, wonach ein Betroffener

- im Anschluss⁴¹ an den GWD etc. eine für den künftigen Beruf als Beamter über die allgemeine Schulbildung hinausgehende vorgeschriebene Ausbildung (Studium, berufliche Ausbildung usw.) begonnen
 - und
 - sich bis zum Ablauf von 6 Monaten nach Abschluss dieser Ausbildung um Einstellung als Beamter beworben haben
 - und
 - auf Grund dieser Bewerbung auch eingestellt worden sein muss,
- damit ein Ausgleich der Verzögerung bei den Erfahrungszeiten erfolgen kann. Bei dieser Fallkonstellation muss also sogar zweimal ein enger zeitlicher Zusammenhang für eine Berücksichtigung des geleisteten Dienstes nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 SächsBesG erfüllt sein, zunächst zwischen GWD und Beginn der Ausbildung und sodann zwischen dem Ende der Ausbildung und der Bewerbung um Einstellung als Beamter.

40 Anders und zumindest ungenau die Lösung im Beispiel zu Nr. 28.1 2 Buchst. a) der Anlage 1 zum RdSchr. des SMF vom 16.01.2014, die beim Umfang der anrechenbaren Erfahrungszeit in ähnlicher Fallkonstellation nicht auf die eingetretene Verzögerung, sondern nur auf den Umfang des tatsächlich geleisteten Dienstes abstellt.

41 „Im Anschluss“ meint nicht in unmittelbarem Anschluss; im Hinblick auf die realen Gegebenheiten dürfte eine Zeitspanne von max. 6 Monaten noch als ausreichend angesehen werden können.

Beispiel 6:

Regierungsobererrat R wird mit Wirkung vom 01.11.2015 vom Freistaat Bayern zum Freistaat Sachsen versetzt. Er hat nach dem Abitur im Jahr 1996 vom 01.07.1996 bis zum 31.07.1997 (13 Monate) ZD geleistet und am 01.10.1997 sein Jurastudium begonnen. Mit Bestehen der 2. Juristischen Staatsprüfung am 23.08.2005 hat er die für die Einstellung als Beamter erforderliche Ausbildung abgeschlossen. Auf Grund einer Bewerbung im Dezember 2005 wurde er zum 01.03.2006 als Regierungsrat in den bayerischen Staatsdienst eingestellt.

Bei der anlässlich der Versetzung erforderlichen Stufenfestsetzung können u.a. 12 Monate ZD (die Aufnahme des Studiums hat sich durch den ZD nur um diesen Zeitraum verzögert!) als Erfahrungszeit angerechnet werden, weil R im zeitlich zulässigen Rahmen (6 Monate) sowohl nach dem ZD das Studium begonnen als auch nach der Ausbildung die Bewerbung um Einstellung abgegeben hat; dass die tatsächliche Einstellung erst nach Ablauf der 6 Monate erfolgt ist, ändert daran nichts.

Besonders letzteres Beispiel lässt die Unwägbarkeiten erkennen, die mit einem Abstellen auf eine eingetretene Verzögerung nach Maßgabe des ArbPISchG verbunden sein können, denn auch eine an sich vollständige Personalakte dürfte im geschilderten Fall z.B. keine Daten zu den jeweiligen Bewerbungen enthalten. Auch ist nicht recht ersichtlich, warum die genannten Dienste nur dann gesellschaftspolitisch so bedeutsam sind, dass sie als Erfahrungszeit angerechnet werden, wenn sie in einem mehr oder weniger zufälligen Zusammenhang mit einem Beamtenverhältnis oder dessen Voraussetzungen geleistet worden sind.

Es erscheint daher aus Gründen eines einfachen Vollzugs, aber auch zur angemessenen und gleichmäßigen gesellschaftlichen Würdigung der geleisteten (Pflicht-)Dienste sinnvoller, sich von der engen Verknüpfung mit dem ArbPISchG und seinem Abstellen auf eine eingetretene Verzögerung zu lösen und für den Umfang der Anrechnung als Erfahrungszeit einfach auf einen gewissen zeitlichen Rahmen des tatsächlich geleisteten Dienstes abzustellen, wie es z.B. der Bund oder das Land Nordrhein-Westfalen getan haben.⁴²

42 So werden z.B. beim Bund nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 BBesG u.a. Zeiten eines Wehr- oder Zivildienstes, wenn sie mindestens 4 Monate tatsächlich geleistet wurden, bis zu insgesamt max. 2 Jahren völlig losgelöst vom ArbPISchG und einer eingetretenen Verzögerung als Erfahrungszeit berücksichtigt. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass der Bund, der zum 01.07.2009 eine Regelung ursprünglich vergleichbar der sächsischen getroffen hatte, diese aus Gründen der Regelungsklarheit und zur Verwaltungvereinfachung mit dem Gesetz vom 15.03.2012 (BGBl. I S. 462) in die vorstehend beschriebene aktuelle Fassung gebracht hat. Für NRW vgl. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ÜBesG NRW.

3.2.3 Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten

Bei den Zeiten einer Kinderbetreuung handelt es sich – ähnlich wie bei Wehr- und Zivildienstzeiten – nicht um Erfahrungszeiten im engen beruflichen Sinn, gleichwohl sollen derartige Zeiten unter bestimmten Voraussetzungen als Erfahrungszeit bei der Stufenfestsetzung berücksichtigt werden. Kinder im Sinne der Vorschrift sind leibliche und angenommene Kinder des Beamten, aber auch im Haushalt aufgenommene Kinder, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht (Stief-, Pflege- und Enkelkinder); dazu zählen auch im Haushalt aufgenommene Kinder eines eingetragenen Lebenspartners.

Zunächst fällt auf, dass Kinderbetreuungszeiten nicht in dem abschließenden Katalog der bei der ersten Stufenfestsetzung nach § 28 Abs. 1 SächsBesG zwingend zu berücksichtigenden Erfahrungszeiten enthalten sind; sie finden sich aber wieder in der Aufzählung der Unterbrechungszeiten nach § 28 Abs. 4 SächsBesG. Da nach § 28 Abs. 3 SächsBesG Zeiten, die bei der ersten Stufenfestsetzung zwingend nach Abs. 1 a.a.O. als Erfahrungszeiten anzurechnen sind⁴³, durch diese Unterbrechungszeiten nach Abs. 4 nicht vermindert werden, bedeutet dies, dass insbesondere auch Kinderbetreuungszeiten⁴⁴ bei der ersten Stufenfestsetzung nur dann als Erfahrungszeit berücksichtigt werden können, wenn sie **innerhalb** einer der nach § 28 Abs. 1 Nrn. 1 – 4 und Abs. 2 SächsBesG angerechneten Zeiten liegen. Liegen sie dagegen außerhalb einer nach § 28 Abs. 1 SächsBesG anzurechnenden Erfahrungszeit, können sie bei der ersten Stufenfestsetzung nicht berücksichtigt werden.

Beispiel 7:

Regierungsoberärztin M wird mit Wirkung vom 01.12.2015 zum Freistaat Sachsen versetzt. Davor war sie 9 Jahre beim Bund als Beamtin tätig, erst im Beamtenverhältnis auf Probe, dann auf Lebenszeit.

M hat zwei Kinder: Während sie für das erste, während des Jurastudiums geborene Kind zwei Urlaubssemester eingelegt hat, hat sie nach dem zweiten, während des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit geborenen Kind zwei Jahre Elternzeit ohne Bezüge in Anspruch genommen.

Bei der anlässlich der Versetzung erforderlichen Stufenfestsetzung können nur die zwei Jahre Elternzeit während des Beamtenverhältnisses als Erfahrungszeit angerechnet werden, weil nur durch diese Kinderbetreuungszeit eine nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG berücksichtigungsfähige hauptberufliche Tätigkeit unterbrochen wurde. Für die beiden Urlaubssemester während des Studiums gilt dies dagegen nicht.

43 Entsprechendes gilt, wenn sog. förderliche, im Ermessenswege anrechenbare Zeiten nach § 28 Abs. 2 SächsBesG durch derartige Zeiten unterbrochen werden.

44 Aber z.B. auch Pflegezeiten; vgl. § 28 Abs. 4 Nrn. 1 und 2 SächsBesG.

Obwohl beiden Erziehungszeiten die gleiche gesellschaftspolitische Bedeutung zukommt und sie die gleiche inhaltliche Nähe/Ferne zur eigentlichen Beamtentätigkeit haben, wird nur der eine Zeitraum als Erfahrungszeit berücksichtigt. Diese Beschränkung allein auf die Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten, die als Unterbrechungszeiten⁴⁵ berücksichtigungsfähig sind, ist nur schwer nachvollziehbar, zumal schon nach dem alten, bei der Ermittlung des Besoldungsdienstalters geltenden Vorläuferrecht auch Kinderbetreuungszeiten angerechnet worden sind, die außerhalb einer hauptberuflichen Tätigkeit⁴⁶ lagen.

Hinzu kommt, dass nach § 28 Abs. 4 Satz 2 SächsBesG die Berücksichtigung auf 3 Jahre je Kind begrenzt ist. Dieser **3-Jahres-Zeitraum** bezieht sich auf das jeweilige Kind und wird durch die 'Inanspruchnahme' einer Kinderbetreuungszeit für dieses Kind durch einen anderen Beamten verringert. Diese Regelung erscheint unter mehreren Gesichtspunkten anmerkwürdig:

Da der Freistaat Sachsen zum ersten gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 SächsBesG die Regelung des § 28 Abs. 4 Satz 2 SächsBesG nur treffen kann, soweit ihm hierfür die Gesetzgebungskompetenz zusteht, kann diese Anrechnungsbestimmung nur für den Geltungsbereich des SächsBesG⁴⁷ Anwendung finden.

45 Unterbrechungszeiten sind solche Zeiten, die während eines Beamten- oder Arbeitsverhältnisses von der Dienstleistungs-/Arbeitspflicht befreien, ohne das Rechtsverhältnis selbst zu beenden. In Frage kommen hier insbesondere eine Elternzeit nach § 24 SächsUrIMuEltVO sowie eine Beurlaubung aus familiären Gründen nach § 98 SächsBG sowie vergleichbare Regelungen des Bundes oder anderer Länder.

46 Etwa während der Zeit einer bestehenden Arbeitslosigkeit; vgl. Nr. 28.3.1.2 Unterabsatz 3 BBesGVwV. Auch der Bund hat – unabhängig von den konkreten Umständen ihrer Ableistung – eine Erziehungszeit umfassend den generell zu berücksichtigenden Erfahrungszeiten gleichgestellt (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 2 BBesG); Entsprechendes gilt z.B. auch in Nordrhein-Westfalen (vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 1 ÜBesG NRW i.d.F.v. Art. 2 des Gesetzes vom 16.05.2015 (GVBl. NRW, S. 234). Beim Bund und in NRW werden also in Beispiel 7 auch die Erziehungszeiten während des Studiums als Erziehungszeit berücksichtigt; und dies unabhängig von der Frage, ob z.B. eine Unterbrechung/Verzögerung des Studiums stattgefunden hat, in vollem Umfang von drei Jahren (vgl. Beispiel 2 in Nr. 2.1.2 1 b) der Bekanntmachung des BMI vom 07.12.2012, GMBI. 2013, S. 17, sowie Nr. 1.3.1 im RdErl. des Finanzministeriums NRW vom 10.01.2014, MBl. NRW, S. 67).

47 Diese Auffassung wird wohl auch vom für das Besoldungsrecht zuständigen Sächsischen Staatsministerium der Finanzen geteilt (so zumindest Nr. 28.4.1 der Anlage 1 zum RdSchr. des SMF vom 16.01.2014, 15-P 1502/1/14/53-2014/428).

Beispiel 8:

Ein sächsischer Beamter nimmt für 2 Jahre Elternzeit, nachdem seine Ehefrau (ebenfalls Beamtin) bereits 2 Jahre Elternzeit in Anspruch genommen hat.

Ist die Ehefrau ebenfalls sächsische Beamtin, kann bei dem Beamten nur 1 Jahr als Erfahrungszeit berücksichtigt werden, da die Ehefrau im Geltungsbereich des SächsBesG schon 2 der 3 Jahre „verbraucht“ hat.

Ist die Ehefrau dagegen Bundesbeamtin, können bei dem Beamten beide Jahre Elternzeit als Erfahrungszeit berücksichtigt werden, da die Ehefrau im Geltungsbereich des SächsBesG keine Zeit „verbraucht“ haben kann.

Die genannte Regelung entspricht zwar dem Vorgängerrecht beim Besoldungsdienstalter, birgt aber möglicherweise Vollzugsschwierigkeiten und unterscheidet sich zum zweiten auch von anderen Bestimmungen zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten bei sächsischen Beamten. Nach § 24 Abs. 1 – 3 SächsUrIMuEltVO⁴⁸ steht nämlich beiden Elternteilen unabhängig vom Ob und Wie der Inanspruchnahme durch den jeweils anderen Elternteil Elternzeit bis zum vollendeten 3. Lebensjahr des Kindes zu⁴⁹. Demnach kann von einem sächsischen Beamtenelternpaar zwar jeder Elternteil bis zu drei Jahre Elternzeit beanspruchen, wovon aber wegen § 28 Abs. 4 Satz 2 SächsBesG u.U. nur ein Jahr oder noch weniger als Erfahrungszeit berücksichtigt werden.

Eine derartige Unterscheidung hinsichtlich der vom anderen Beamtenelternanteil in Anspruch genommenen Elternzeit allein in Abhängigkeit von dem für diesen geltenden Besoldungsrecht scheint drittens auch wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes zumindest problembehaftet; die Rechtfertigung einer derartigen Ungleichbehandlung nur mit den gegebenen Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Landes dürfte nicht ausreichend sein.

Schließlich macht es viertens der Vollzug der geschilderten Rechtslage, wie sie sich aus § 28 Abs. 4 Satz 2 SächsBesG ergibt, wohl erforderlich, dass – zumindest im Geltungsbereich des SächsBesG – betroffene Dienstherrn Daten darüber austauschen, ob, wann und in welchem Umfang der jeweils eigene Beamte Elternzeit ohne Dienstbezüge beansprucht (hat) und ob dadurch ggf. beim eigenen Beamten die Berücksichtigung dieser Elternzeit als Erfahrungszeit eingeschränkt oder gar ausgeschlossen ist.

48 Sächsische Urlaubs-, Mutterschutz und Elternzeitverordnung vom 16.12.2013 (SächsGVBl. S. 901), geändert durch Art. 9 der Verordnung vom 16.09.2014 (SächsGVBl. S. 530).

49 Nach § 15 Abs. 2 Satz 4 BEEG gilt dies so auch für privatrechtliche Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Eine solche Vorgehensweise, die an den Austausch von Vergleichsmitteln bezüglich des Familienzuschlags erinnert, ist nicht nur verwaltungsaufwendig, sondern bedarf wohl auch einer – derzeit nicht existierenden – gesetzlichen Grundlage⁵⁰.

Die angesprochenen Problemfelder wären beseitigt, wenn sich der sächsische Gesetzgeber für eine Streichung von § 28 Abs. 4 Satz 2 SächsBesG mit seiner Begrenzung des 3-Jahres-Zeitraumes auf das betreute Kind entscheiden würde: Ohne diese Anrechnungsbestimmung wäre die Grenze der Gesetzgebungskompetenz nicht tangiert, ein Gleichklang der Handhabe bei Elternzeit und Erfahrungszeit erreicht und ein aufwendiger Vollzug mit dem Austausch von personenbezogenen Daten über Vergleichsmitteln vermieden, wofür dann natürlich auch keine datenschutzrechtliche gesetzliche Grundlage mehr nötig wäre. Mit einer derartigen Regelung würde der Freistaat Sachsen zudem kein Neuland betreten, denn sowohl der Bund als auch z.B. das Land Nordrhein-Westfalen haben eine Regelung getroffen, die jedem Berechtigten die Berücksichtigung von bis zu drei Jahren je Kind zugesteht⁵¹, und zwar unabhängig davon, ob und in welchem Umfang der andere Beamtenelternanteil ebenfalls eine Kinderbetreuungszeit für dieses Kind in Anspruch nimmt/genommen hat.

4 Fazit

Mit dem SächsDNeuG hat der sächsische Gesetzgeber bei den Erfahrungsstufen der Besoldungsordnung A ein grundsätzlich gut handhabbares Regelwerk geschaffen, das die durch die Föderalismusreform gewonnenen neuen Gesetzgebungskompetenzen nutzt und europäischer und höchstrichterlicher deutscher Rechtsprechung Rechnung trägt. Es orientiert sich dabei in den wesentlichen Grundprinzipien an den vergleichbaren Bestimmungen beim Bund und in anderen Ländern, trifft aber punktuell auch eigene, abweichende Regelungen mit Auswirkungen, die für die Betroffenen und den Vollzug teils vorteilhaft (weil begünstigend und einfach im Vollzug), teils nachteilig (weil belastend und schwierig im Vollzug) sind.

50 Vgl. § 4 BDSG bzw. § 4 SächsDSG. Für die Erhebung der erforderlichen Daten und den Austausch von Vergleichsmitteln z.B. zur Durchführung des Familienzuschlags enthält § 42 Abs. 7 SächsBesG diese notwendige gesetzliche Grundlage.

51 Für den Bund vgl. § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BBesG i.d.F. von Art. 1 Nr. 6 Buchst. a) Doppelbuchst. bb) des Gesetzes vom 15.03.2012 (BGBl. I Seite 462) sowie Nr. 2.1.2.1 Buchst. d) des BMI-RdSchr. vom 07.12.2012 (GMBI. 2013 S. 178); für NRW vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 1 ÜBesG NRW i.d.F.v. Art. 2 des Gesetzes vom 16.05.2015 (GVBl. NRW, S. 234).

Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen – eine rechtsvergleichende Analyse



Dr. Renata
Kusiak-Winter

Fakultät
für Rechts-,
Verwaltungs-
und Wirtschafts-
wissenschaften
Universität
Wrocław / Polen

1 Einleitung

Die Gemeinde gilt als die Einheit der territorialen Selbstverwaltung, die durch die Nähe zum Bürger am besten geeignet ist, öffentliche Aufgaben für die lokale Gemeinschaft wahrzunehmen. Auch für Europa übernimmt die Gemeinde die Rolle als wichtiges Bindeglied beim Vorantreiben der europäischen Integrationsprozesse, insbesondere durch die Implementierung des Europarechts vor Ort¹. Darüber hinaus wird gegenwärtig ein besonderes Augenmerk auf große Stadtgemeinden gelegt, die zukunftssträchtige ausgeklügelte Mechanismen entwickeln, um komplexen Zivilisationsaufgaben der städtischen Gemeinschaft gerecht zu werden². Dieses Phänomen kann aus der Perspektive der Verwaltungsrechtswissenschaft unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung der Allzuständigkeit der Gemeinde betrachtet werden. Besonders inspirierend und lehrreich ist eine komparatistische rechtsvergleichende Betrachtungsweise, die die Zuständigkeitsvermutung der gemeindlichen Selbstverwaltung in unterschiedlichen Staaten durch die Analyse der Gesetze und auch der Judikatur und der Dogmatik erläutert.

1 Dazu insb. H. Meyer, Kommunen als Objekte und wehrlose Verwalter Europas?, NVwZ 2007, S. 20-25.

2 Beispielhaft für diesen Trend ist die Aussage vom Benjamin R. Barber, einem der einflussreichsten Politikwissenschaftler der USA, dass die Städte von Staaten die Rolle als Problemlöser übernehmen, s. B. R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Haven London 2013. Das im Jahr 2014 ins Polnische übersetzte Buch fand ein großes Echo an der Weichsel, nicht zuletzt, weil der Verfasser Oberbürgermeister von einigen polnischen Städten als Beispiel nennt, darunter auch den seit 13 Jahren amtierenden Stadtpräsidenten der niederschlesischen Metropole Wrocław, Rafał Dutkiewicz.

2 Verfassungsrechtliche Vorschriften

Sowohl in Deutschland als auch in Polen kommt die herausragende Stellung der Gemeinde durch die Geltung der Zuständigkeitsvermutung zum Ausdruck. Darüber entscheiden Vorschriften von konstitutionellem und gesetzlichem Rang. Das deutsche Grundgesetz widmet der Institution der territorialen Selbstverwaltung – anders als in Polen – kein separates Kapitel. Da die Regelung der territorialen Selbstverwaltung zur Sphäre der Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Bundesländer gehört (Art. 70 Grundgesetz), beschränkt sich das Grundgesetz³ auf die Formulierung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2). Danach wird den Gemeinden das Recht gewährleistet, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Auf die Auslegung und Bedeutung dieser Vorschrift wird im weiteren Verlauf der Abhandlung eingegangen. An dieser Stelle soll auf das Pendant der Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in der polnischen Verfassung hingewiesen werden, was sich allerdings nicht mit dem Hinweis auf eine Vorschrift beantworten lässt.

Die Verfassung der Republik Polen⁴ bestimmt gleich in ihrem ersten Kapitel, dass die territoriale Selbstverwaltung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilnimmt und den ihr im Rahmen der Gesetze zustehenden wesentlichen Teil öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung wahrnimmt (Art. 16 Abs. 2). In einem gesonderten Kapitel wurden die wichtigsten Bestandteile der Garantie der territorialen Selbstverwaltung festgelegt⁵. Gemäß Art. 163 nimmt die territoriale Selbstverwaltung alle öffentlichen Aufgaben wahr, „die nicht von der Verfassung bzw. einem Gesetz für Organe anderer öffentlicher Gewalt vorbehalten sind“. In Teilen der Literatur wird daraus geschlussfolgert, dass somit die Verfassung „die generelle Vermutung der öffentlichen Aufgaben“ zugunsten der gesamten territorialen Selbstverwaltung schafft⁶.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. I 1949.

4 Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 r., Dz. U. Nr. 78, Pos. 483.

5 Kapitel VII der Verfassung (Art. 163-172) bestimmt die Attribute der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, wie u.a. die Ausstattung bezüglich der Rechtspersönlichkeit, Finanzhoheit, Organisationshoheit, Auferlegung der eigenen sowie übertragenen Aufgaben und legt die Prinzipien der demokratischen Prozesse (Kommunalwahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) sowie die Regeln der Staatsaufsicht fest.

6 I. Lipowicz, Artykuł 163, in: J. Boć (Hrsg.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Kolonia Limited, Wrocław 1998, S. 256. An dieser Stelle ist auf eine wichtige terminologische Nuance hinzuweisen. Die polnische (und wohl auch die deutsche) Verwaltungsrechtsdogmatik operiert nicht mit dem Terminus „Aufgabenvermutung“, sondern mit der „Zuständigkeitsvermutung“. Den beiden Termini wird eine ähnliche Bedeutung zugeschrieben, obwohl sie selbstverständlich nicht gleich zu stellen sind. Die Aufgaben deuten auf die Ziele, die die Träger der kommunalen Selbstverwaltung zu erreichen haben und die Zuständigkeit auf die dazu gehörenden Kompetenzen. Die Kompetenzen werden nicht der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, sondern dem agierenden Organ zugeschrieben und bedeuten Rechte und Pflichte des Organs, inklusive die Rechtsformen der Aufgabenwahrnehmung, s. T. Moll, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, in: B. Dolnicki (Hrsg.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, ABC, Warszawa 2010, s. 123; ä. Th. I. Schmidt, Kommunalrecht, 2. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2014, S. 123, Rn. 365.

Aus Art. 163 der Verfassung geht hervor, dass die Zuständigkeitsvermutung nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für die anderen Träger der territorialen Selbstverwaltung gilt⁷. In diesem Zusammenhang ist die Gemeinde als eine unter vielen territorialen Gebietskörperschaften einzuordnen. Mehr noch – die gewichtige Rolle aller Einheiten der territorialen Selbstverwaltung in Polen kommt noch dadurch zum Ausdruck, dass keinerlei hierarchische Bindungen oder zwingende Zusammenkünfte sowohl zwischen denselben als auch zwischen unterschiedlichen Ebenen der territorialen Selbstverwaltung bestehen⁸.

Die besondere Stellung der Gemeinde wird jedoch in den weiteren verfassungsrechtlichen Vorschriften deutlich. Zum einen nennt „das höchste polnische Recht“⁹ nur die Gemeinde (*gmina*) als Träger der territorialen Selbstverwaltung beim Namen (Art. 164 Abs. 2)¹⁰. Zum anderen konstruiert der Verfassungsgeber eine weitere Zuständigkeitsvermutung. Danach nimmt die Gemeinde alle Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung wahr, die nicht anderen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung vorbehalten sind (Art. 164 Abs. 3)¹¹. Somit ist die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in einem Gesamtkontext der generellen Zuständigkeitsvermutung der ganzen territorialen Selbstverwaltung zu verstehen.

An dieser Stelle ist zu festzuhalten, dass trotz unterschiedlicher Staatsaufbaumodelle (Föderal- vs. Einheitsstaat) und der daraus resultierenden verschiedenen Verfassungsfunktionen in Deutschland und in Polen ein Vergleich von verfassungsrechtlichen Vorschriften eine große Relevanz bezüglich der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung aufweist. Im Folgenden werden die grundlegenden juristischen Determinanten dargestellt, die den Grundsatz der Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde bestimmen. Da alle diese Termini rechtliche Begriffe sind, jedoch andererseits deren Interpretation in der Rechtsprechung und in der Verwaltungsrechtsdogmatik ausführlich diskutiert wird, ist deren Verständnis zu erläutern.

7 Erst nach dem Inkrafttreten der Verfassung der Republik Polen wurden die entsprechenden Gesetze verabschiedet, die „die anderen Träger der territorialen Selbstverwaltung“ ins Leben gerufen haben (also die Wojewodschaften und die Kreise), s. v.a. das Gesetz vom 24. Juli 1998 zur Einführung der grundsätzlichen dreistufigen territorialen Staatsgliederung, Dz. U. 1998, Nr. 96, Pos. 603.

8 Daher wird in der Literatur das 2002 von Jan Boć, Professor der Universität Wrocław, thematisierte Phänomen der sog. „strukturellen Einsamkeit“ (*samotność ustrojowa*) der einzelnen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung rege diskutiert; statt vieler: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 245-252.

9 Die polnische Verfassung bezeichnet sich selbst im Art. 8, Abs. 1 als „das höchste Recht der Republik Polen“.

10 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 7. Auflage, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 216 ff. So ist auch die sog. Einrichtungsgarantie der Gemeinde in Deutschland zu verstehen, dass es im Geltungsbereich des Grundgesetzes Gemeinden geben muss, dazu s. A. Engels, D. Krausnick, *Kommunalrecht*, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2015, §3, Rn. 23.

11 S. Urteil des Obersten Gerichts (*Sąd Najwyższy*) vom 6. November 1997, III RN 50/97, OSNAP 1998, Nr. 8, S. 232.

3 Angelegenheiten vs. Aufgaben

Sowohl in Deutschland als auch in Polen umfasst die gemeindliche Zuständigkeitsvermutung Angelegenheiten bzw. Aufgaben öffentlichen Charakters und lokaler Bedeutung. Nach dem deutschen Grundgesetz wird nicht dem Begriff „Aufgaben“, sondern dem Begriff „Angelegenheiten“ eine Schlüsselrolle beigemessen. In der früheren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht die Termini „Angelegenheiten“ und „Aufgaben“ gleichgesetzt. Dabei wurde festgestellt, dass unter dem Begriff „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ nur solche Aufgaben zu verstehen sind, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen besonderen Bezug haben, und die örtliche Gemeinschaft im Stande ist, sie auf eigene Verantwortung und eigenständig auszuführen¹². Diese Auslegung wurde bei einer späteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Weise wesentlich modifiziert, dass Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft breiter interpretiert wurden, nicht mehr als „Aufgaben“, sondern als *„Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen besonderen Bezug haben (...), die also den Gemeindevohnern gerade als solchen gemeinsam sind, in dem sie das Zusammenleben und -wohnen in der politischen Gemeinde betreffen“*¹³. Obwohl in manchen Landesgesetzen¹⁴ und in der Literatur¹⁵ eine Konkretisierung des Begriffs „Angelegenheiten“ mit einer beispielhaften Aufzählung der konkreten Aufgaben vorgenommen wird, wird stets auf eine dynamische Auslegung hingedeutet, die einer Art Versteinerung des Aufgabenbestandes vorbeugen soll¹⁶. In der Literatur wird einhellig auf den erwähnten Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Bezug genommen und darauf aufbauend eine dogmatische Systematik der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgearbeitet¹⁷.

In der polnischen Verfassung dominiert der Begriff „öffentliche Aufgaben“. Es wird vorrangig auf den quantitativen Aspekt der Aufgabenwahrnehmung Bezug genommen, in dem die territoriale Selbstverwaltung „den wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben realisiert“ (Art. 16 Abs. 2 S. 2). Nachdem in den weiteren Vorschriften eine doppelte Zuständigkeitsvermutung zugunsten aller Einheiten der territorialen Selbstverwaltung (Art. 163) und zugunsten der Gemeinde (Art. 164 Abs. 3) festgelegt wird,

12 BVerfGE 50, 195 (201f.).

13 Sog. Rastede-Beschluss, BVerfGE 79, 127 (151f.).

14 Art. 83 BV oder Art. 57 BayGO.

15 Z. B. Max-Emanuel Geis schlägt eine Konkretisierung vor, in dem er auf traditionelle Aufgaben der Gemeinden und Kommunen verweist, s. M.-E. Geis, Kommunalrecht, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2014, §6, Rn. 2.

16 A. Engels, D. Krausnick, Kommunalrecht, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2015, §3, Rn.15.

17 H. Meyer, Aktuelle Entfaltungen kommunaler Einflussmöglichkeiten im bundesdeutschen Verfassungsrecht, in: U. Schliesky, Ch. Ernst, S.E. Schulz (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, C.F. Müller, Heidelberg 2011, S. 113 f; F. Schoch, Rechtsdogmatische Fundierung der kommunalen Selbst-Verantwortung nach der Föderalismusreform, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, Boorberg, Stuttgart 2013, S. 11ff.

definiert Art. 166 Abs. 1 „die eigenen Aufgaben“ als öffentliche Aufgaben, die die Bedürfnisse der Gemeinschaft der Selbstverwaltung befriedigen. Die Bezeichnung „Angelegenheiten“ (*sprawy*) taucht erst in dem Gesetz über die Gemeinde-Selbstverwaltung auf¹⁸. Art. 6 bestimmt, dass zum Tätigkeitsbereich der Gemeinde alle öffentlichen Angelegenheiten von lokaler Bedeutung gehören, die nicht durch Gesetze anderen Subjekten vorbehalten sind. Das betrifft insbesondere „die Befriedigung der kollektiven Bedürfnisse der Gemeinschaft“ (Art. 7 Gesetz über die Gemeinde-Selbstverwaltung).

In der polnischen Judikatur wurde explizit die Stellung beider Begriffe zueinander geregelt, wobei dem Terminus „Aufgaben“ eindeutig eine weitreichende Bedeutung zugesprochen wird. In diesem Sinne hat das Oberste Gericht geurteilt, dass in die Kategorie der öffentlichen Aufgaben das Wirken in öffentlichen Angelegenheiten von lokaler Bedeutung fällt¹⁹. Das Verfassungstribunal entschied ähnlich und bezog sich auf den Begriff „kollektive Bedürfnisse“, der in die Kategorie „öffentliche Aufgaben“ fällt²⁰. In der polnischen Literatur spricht sich eine überwiegende Mehrheit für die o.g. Auslegung der Gerichte aus. Der Begriff „Angelegenheiten“ ist enger als der Begriff „Aufgaben“ auszulegen, da der Gesetzgeber, wenn er mit dem Terminus „Angelegenheiten“ operiert (Art. 6 Abs. 1, Art. 18, Abs. 1 Gesetz über die Gemeinde-Selbstverwaltung), die sachliche Zuständigkeit des Organs meint, was als Fähigkeit verstanden wird, Angelegenheiten einer bestimmten Art zu erledigen²¹. Ein anderes Argument für ein engeres Verständnis des Terminus „Angelegenheiten“ ist die Wahrnehmung von Angelegenheiten als Elemente von Aufgaben bzw. Problemen, die zum Vorschein kommen und die einer Entscheidung im Verlauf der Ausführung der Aufgabe bedürfen²².

Aus der Erkenntnis der weitreichenderen Bedeutung des verfassungsrechtlichen Begriffs „Aufgaben“ als „Angelegenheiten“ lässt sich aber nicht schlussfolgern, was unter Aufgaben zu verstehen ist. Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur wird nicht nach einer universellen Definition gesucht (wie etwa nach der Definition aus dem Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes), sondern stets auf die Gesetze verwiesen. Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde erfasst danach nur „objektivierte Aufgaben“, d.h. Aufgaben, die im geltenden Gesetz, also objektiv, festgelegt worden sind. Dieses Prinzip gilt, wenn die Gesetze entweder ausdrücklich auf die Gemeinde verweisen oder überhaupt keinen Verwaltungsträger bestimmen, der

18 Das Gesetz über die Gemeinde-Selbstverwaltung vom 8. Mai 1990 (Dz. U. 2013, Pos. 594).

19 Beschluss des Obersten Gerichts vom 14. März 1991, III ARN 3/91.

20 Beschluss des Verfassungstribunals (Trybunał Konstytucyjny) vom 27. September 1994, „Wspólnota“ 1994, Nr. 47, S. 17.

21 Statt vieler I. Niżnik-Dobosz, Zakres działania i zadania gminy, in: P. Chmielnicki (Hrsg.), Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 161.

22 E. Olejniczak-Szałowska, Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego, Difin, Warszawa 2002, s. 101.

für die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe zuständig ist²³. Das bestätigt die Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts. Zusätzlich wurde in einem Urteil aus dem Jahre 1997 besonders hervorgehoben, dass "eine konkretisierte (objektivier- te) Eigenaufgabe der Gemeinde aus den besonderen Gesetzen, d.h. aus den Vorschrif- ten des materiellen Verwaltungs- bzw. Finanzrechts resultiert. In diesen Gesetzen sind die rechtlichen Grundlagen bezüglich der Aufgaben der Gemeinde und der Haushalts- ausgaben, die der Realisierung dieser Aufgaben dienen, zu suchen"²⁴. In der Literatur wird größtenteils betont, dass eine solche Auffassung der Zuständigkeitsvermutung aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit resultiert (Art. 2 der Verfassung der Repu- blik Polen)²⁵.

4 Öffentliche vs. private Aufgaben

Deutsche und polnische Gemeinden realisieren Aufgaben öffentlichen Charakters. In der Literatur wird stets auf den römischen Ursprung der Dichotomie zwischen dem privaten und öffentlichen Recht verwiesen (*publicum ius est quod ad statum rei Ro- manae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*²⁶), wobei eine Angelegenheit einen öffentlichen Charakter aufweist, wenn sie allgemeine Interessen betrifft und einen Gemeinschaftsnutzen herbeiführt (*utilitas publica*)²⁷. In der Rechtsprechung Deutschlands und Polens wird stets auf die „Gemeinschaft“ als Nukleus und primärer Bezugspunkt des gesamten Verwaltungshandelns hingewiesen²⁸. In der Literatur wurde zutreffend darauf hingewiesen, dass derartige Termini wie "öffentliche Aufga- ben" nur teilweise auf Grundlage des geltenden Rechts interpretiert werden können und in hohem Maße auch einen außerrechtlichen Charakter haben.

Darum ist der Vergleich des Charakters der Aufgaben der deutschen und polnischen Gemeinde ausschließlich anhand der dogmatisch-rechtlichen Methode nicht ausrei- chend und könnte zu falschen Schlussfolgerungen führen. Beispielsweise taucht im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland das Adjektiv "öffentlich" zur Bezeich- nung des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinde nicht auf (in Art. 28 Abs. 2 des Grund-

23 J. Boć, M. Miemieć, Gmina, in: J. Boć (Hrsg.), Prawo administracyjne, Kolonia Limited, Wrocław 2010, S. 204; P. Dobosz, Artykuł 6, in: P. Chmielnicki, (Hrsg.), Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz, Lexis Nexis, Warszawa 2013, S. 155 f.

24 Das Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts (Naczelny Sąd Administracyjny), Außenstelle Katowice vom 22. September 1997, I A/Ka 1308/97, OSP 1998/7-8, Pos. 1332.

25 A. Błaś, Zadania administracji publicznej in: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (Hrsg.), Nauka administracji, Kolonia Limited Wrocław 2013, S. 140; A. Szewc, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, in: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc (Hrsg.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, 4. Auflage, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, S. 118 f.

26 H. Honsell, Römisches Recht, 8. Auflage, Springer, Berlin Heidelberg 2015, S. 16.

27 In dieser Hinsicht weist Dirk Ehlers zurecht darauf hin, dass das gesamte Verwaltungshandeln im Rechts- staat unter dem Gesichtspunkt der Gemeinwohlbildung zu bewerten ist, s. D. Ehlers, Die verfassungs- rechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2000, Nr. 18, S. 1308.

28 BVerfGE 79, 127 (151); Beschluss des Verfassungstribunals vom 27. September 1994 (W 10/93), OTK 1994, cz. II, Pos. 46, S. 197.

gesetzes ist die Rede von "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft"), während in Polen der Gemeinde die Wahrnehmung "öffentlicher Aufgaben" (Art. 163 der Verfassung der Republik Polen) oder „öffentlicher Angelegenheiten“ anvertraut wird, wie es das Gemeinde-Gesetz regelt (Art. 6). In diesem Zusammenhang könnte der falscher Eindruck entstehen, dass die deutsche Gemeinde weitreichendere Handlungsmöglichkeiten bekommen hat, da sie sich auch mit nicht-öffentlichen Angelegenheiten befassen kann. So ist es jedoch nicht. In der Auslegung des Grundgesetzes erlegen die Verfassungen der Bundesländer sowie die Gemeindegesetze den Gemeinden die Realisierung öffentlicher Aufgaben auf²⁹. Auch in der Literatur herrscht die einhellige Überzeugung, dass die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde bei der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten der lokalen Gemeinschaften besteht³⁰.

Auf Grund dessen, dass in Polen stets die objektivierten, also im Gesetz konstruierten Aufgaben als öffentliche Aufgaben der Verwaltung verstanden werden, sind diesbezüglich einige Abweichungen von der in Deutschland herrschenden Auffassung vom Prädikat „öffentlich“ aufzuzeigen. Nach einem Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts bedeutet die Bezeichnung „öffentlich“, die das Gegenteil von „privat“ darstellt, an sich die Bestimmung für den kollektiven, allgemeinen Gebrauch. Darunter ist als öffentliche Aufgabe jede Maßnahme im öffentlichen Interesse und im Rahmen der Gesetze zu verstehen, die den Behörden auferlegt wird³¹. Die Entscheidung für die Einstufung einer Aufgabe als einer öffentlichen liegt also stets beim Gesetzgeber. Als Konsequenz dieser Auffassung wird angenommen, dass die öffentliche Verwaltung, und somit auch die Gemeinde, keinerlei eigene Interessen besitzt, sondern Aufgaben und Kompetenzen, in deren Rahmen sie Interessen der Gemeinschaft realisiert, wobei sie die Rolle des Schiedsmanns, nicht des Schöpfers erfüllt³².

An dieser Stelle ist zu erläutern, dass in der Praxis eine eindeutige Klassifizierung einer Aufgabe als öffentlich und nicht als privat schwer durchzuführen ist. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient immer dem öffentlichen Interesse - den Interessen der Gemeinschaft, und größtenteils gleichzeitig den individuell betroffenen Personen, die ihre Mitglieder sind, und selbst, wenn Einzelpersonen die Maßnahmen der Gemeinde in Anspruch nehmen, dann nicht aufgrund individueller Eigenschaften, sondern aufgrund der spezifischen Situation, in der sie sich befinden, wenn sie in der jeweiligen Gemeinde wohnen. Somit ist festzustellen, dass die Gemeinde Aufgaben

29 So z.B. § 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 21 April 1993, GVBl., S. 301.

30 G.-Ch. von Unruh, Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz, „Die Öffentliche Verwaltung“ 1974, S. 653

31 Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts, Außenstelle Wrocław vom 27. September 1990, SA/Wr 952/90, OSP 1991/5, Pos. 130.

32 J. Boć, Pojęcie administracji, in: J. Boć (Hrsg.) Prawo administracyjne, Kolonia Limited, Wrocław 2010, S. 20.

realisiert, die der Befriedigung von kollektiven und individuellen Bedürfnissen der Gemeinschaft dienen, wobei es hier einzig und allein um Aufgaben von öffentlichem Charakter geht, d.h. öffentlich-rechtliche, und keine privatrechtlichen Aufgaben³³.

5 Lokaler Charakter der Aufgaben

Ein weiteres Kriterium, das dazu dient, Aufgaben der Gemeinden in Deutschland und in Polen zu identifizieren, ist der lokale Charakter. Auf das Kriterium der Lokalität verweist das deutsche Grundgesetz, das der Gemeinde alle Angelegenheiten der „örtlichen“ Gemeinschaft zuweist (Art. 28 Abs. 2). Symptomatisch ist, dass die polnische Verfassung diesen Begriff nicht benutzt, sondern implizit die lokale Dimension anspricht, in dem die „Bedürfnisse der selbstverwalteten Gemeinschaft“ durch die Einheit der territorialen Selbstverwaltung zu befriedigen sind (Art. 166 Abs. 1).

In der polnischen Literatur wird die besondere Verbindung der lokalen Aufgaben zu dem Gebiet und den Bewohnern der jeweiligen Gemeinde hervorgehoben. Die lokalen Aufgaben lassen sich demnach aufteilen in lokal-integrierende Aufgaben, die die Bedürfnisse der auf dem Gebiet der Gemeinde lebenden Gemeinschaft als soziale Gruppe betreffen, sowie in summierte lokale Aufgaben, die durch die Summierung individueller Bedürfnisse der Menschen entstehen, die das jeweilige Gebiet bewohnen, solange diese Bedürfnisse in ihrem Umfang nicht die Verwaltungskapazitäten der territorialen Selbstverwaltung überschreiten³⁴.

Das Kriterium der Lokalität bezieht sich direkt auf den Subsidiaritätsgrundsatz, nach dem der größte Umfang der Aufgaben von der Verwaltungsebene zu realisieren ist, die dem Bürger am nächsten steht³⁵. In diesem Zusammenhang wird in der Literatur betont, dass Aufgaben und Kompetenzen von lokalem Charakter solche Aufgaben sind, deren direkter Adressat jeder Bürger ist – jeder Bewohner der selbstverwalteten Gemeinschaft³⁶. Andererseits ist hervorzuheben, dass die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinden, die ihre technischen und finanziellen Möglichkeiten überschreiten, im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip steht. Dasselbe gilt, wenn eine Bezugnahme auf die Interessen der lokalen Gemeinschaften fehlt.

33 P. Dobosz, Artykuł 6, in: P. Chmielnicki (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, S. 149 ff.

34 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 5. Auflage, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, S. 274-275.

35 Das Subsidiaritätsprinzip ist *expressis verbis* in der Präambel der polnischen Verfassung festgelegt worden und in Deutschland wird trotz einer fehlenden Vorschrift stets auf die verfassungsrechtliche Legitimation dieser Klausel verwiesen, dazu insb. E. Schmidt-Jortzig, A. Schink, *Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung*, „Deutscher Gemeindeverlag“, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1982, s. 11; K. Complak, *Preambuła*, in: J. Boc (Hrsg.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, S. 12.

36 J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, S. 47.

Wie das polnische Verfassungsgericht feststellt, begründet das Subsidiaritätsprinzip (Präambel zur Verfassung), das die Rechte der Bürger und ihrer Gemeinschaften stärkt, die Ergreifung von Maßnahmen auf überlokaler Ebene, wenn sich eine solche Lösung als besser und wirksamer erweist als Maßnahmen von Organen der Gemeinschaften auf der grundlegenden Ebene³⁷. Ähnlich äußerte sich das Bundesverfassungsgericht in Deutschland, indem es feststellte, dass der Subsidiaritätsgrundsatz, der für die Gemeinde spricht, keinen absoluten Charakter hat³⁸. In diesem Sinne ist der Kern des Grundsatzes der Subsidiarität ihre Relativität³⁹.

In der deutschen Literatur wird darauf verwiesen, dass ein „spezifischer Zusammenhang mit der Lokalität“ nicht für jede Gemeinde gleich ist, da er von deren Größe abhängt. Das, was in einer größeren Gemeinde mit dem Attribut der „Lokalität“ versehen ist, ist in einer kleineren Gemeinde bereits eine überlokale Angelegenheit⁴⁰. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Größe einer Gemeinde das einzige Kriterium sein sollte, welches entscheidend ist in Bezug auf den lokalen Charakter der Angelegenheit. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts hat die fehlende administrative oder finanzielle Kapazität der Gemeinde keine Bedeutung⁴¹.

6 Abschließende Bemerkungen

Die bisherigen Erwägungen berücksichtigend bleibt festzuhalten, dass die Konstruktionsachse des Grundsatzes der Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen auf ähnlichen Rechtsbegriffen beruht. Es geht somit um Angelegenheiten bzw. Aufgaben, die öffentlichen Charakter sowie lokale Bedeutung haben. Obwohl jedoch in beiden Staaten ähnliche Begriffe verwendet werden, lassen sich signifikante Unterschiede in ihrer Auffassung beobachten. Während in Polen die Zuständigkeitsvermutung sich ausschließlich auf Aufgaben bezieht, die in Gesetzen konkretisiert sind, umfasst in Deutschland die Zuständigkeitsvermutung das Recht auf Spontaneität bei der Erfindung neuer Aufgaben und Funktionen, die nicht im Gesetz artikuliert worden sind⁴².

Die Art der Auslegung der Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Polen wird durch die Rechtsprechung und kongruent dazu durch die Literatur mit dem verfas-

37 Urteil des Verfassungstribunals vom 18. Februar 2003, K. 24/02, OTK-A 2003, Nr. 2, Pos. 11.

38 BVerfGE 79 (127 f.).

39 M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* in: D. Milczarek (Hrsg.), *Subsydiarność*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998, S. 126.

40 K. Waechter, *Kommunalrecht*, Heymanns Verlag, Köln Berlin Bonn München 1997, S. 39.

41 „Auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“ s. BVerfGE 79, 122 (134). Ausführlich hierzu T. Clemens, *Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie*, Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BVerfG, NVwZ 1990, S. 840.

42 Th. I. Schmidt, *Kommunalrecht*, Rn. 73; M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, §3, Rn. 2; A. Engels, D. Kraunick, *Kommunalrecht*, §3, Rn. 12; M. Burgi, *Kommunalrecht*, §6, Rn. 27.

sungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verbunden (Art. 2). In einem Rechtsstaat – so die h. M. – ist es unzulässig, dass die öffentliche Verwaltung für sich selbst Aufgaben kreiert und dabei das Fehlen der verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Legitimation missachtet⁴³.

Ebenso bedeutet der Rechtsstaatlichkeitsgrundsatz die Pflicht der Organe der öffentlichen Verwaltung, einschließlich der territorialen Selbstverwaltung, nur das zu tun, was ihnen das Recht erlaubt. Konsequenterweise wird auch darauf verwiesen, dass die Art und Weise der Festlegung öffentlicher Aufgaben in der Verfassung zum Ziel hat, der Exekutive den Einfluss darauf zu entziehen, öffentliche Aufgaben zu kreieren, denn sie hat die Aufgaben lediglich auszuführen⁴⁴.

Im immensen Gegensatz dazu ist das Recht auf Spontaneität der deutschen Gemeinden, das auch Aufgaben- und Funktionenerfindungsrecht genannt wird, ein identitätsbestimmendes Merkmal der Selbstverwaltung⁴⁵. Das bedeutet, dass die Gemeinde nach ordnungsgemäßer Ausführung von obligatorischen Aufgaben, insofern sie über freie Finanzmittel verfügt, eigenständig darüber entscheiden kann, weitere selbst geschaffene Aufgaben zu übernehmen. Ein so verstandenes Recht auf Spontaneität zur Findung neuer Aufgaben steht den übrigen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung nicht zu, da ihre Zuständigkeit auf Aufgaben beschränkt ist, die ausdrücklich gesetzlich festgelegt worden sind.

Das Recht auf Spontaneität leitet sich ohne Zweifel vom Universalitätsprinzip oder der Omnikompetenz der Gemeinde „in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28. Abs. 2, Grundgesetz) ab. Vor dem Hintergrund dieses Grundsatzes zeichnet sich ein zweiter, außerordentlich wesentlicher Unterschied in der Auffassung der Kompetenzformel der Gemeinden in beiden Staaten ab. Während das Universalitätsprinzip der deutschen Gemeinde die Zuständigkeit in allen Angelegenheiten der lokalen Gemeinschaft garantiert, hat in Polen die Gemeinde keine Exklusivität bei der Realisierung lokaler Aufgaben auf ihrem Gebiet⁴⁶. Im Gegenteil, die Verfassung übergibt der Gemeinde nicht die Gesamtheit der öffentlichen Angelegenheiten von lokaler Bedeutung – eine solche Auslegung würde aus der Analyse von Art. 6 des Gemeindegesetzes resultieren – sondern sieht eine Aufteilung aller öffentlichen Aufgaben zwischen den Organen der Selbstverwaltung und der Zentralverwaltung vor. Auf dem

43 A. Szewc, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, in: Jyż G., Pławewski Z., Szewc A (Hrsg.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 146; P. Dobosz, Artykuł 6, in: Chmielnicki, Paweł (Hrsg.), Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz, Lexis Nexis, Warszawa 2013, S. 118 f.

44 A. Błaś, Zadania administracji publicznej, in: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (Hrsg.), Nauka administracji, Kolonia Limited Wrocław 2013, s. 145 f.

45 M. Burgi, Kommunalrecht, §6, Rn. 27.

46 I. Lipowicz, Artykuł 163, in: Boć, Jan (Hrsg.) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Kolonia Limited, Wrocław 1998, S. 256.

Wege des Kompetenzgesetzes sowie der Gesetze des materiellen Rechts wird die Aufgabenverteilung zwischen den Organen der Zentralverwaltung und der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Gemeinde vorgenommen. Wie das Verfassungstribunal anmerkt, fehlt ein materielles Kriterium, von dem es abhängig wäre, der Selbstverwaltung öffentliche Aufgaben von lediglich lokaler Dimension anzuvertrauen⁴⁷.

Auf derartige Unterschiede hatten zweifellos eine Reihe von kulturellen und historischen Determinanten Einfluss. In Deutschland des 19. Jahrhunderts wurde die Einführung der modernen Selbstverwaltung mit der Unterscheidung zwischen eigenen Aufgaben der Gemeinde und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, wie sie bis heute existiert, vollzogen⁴⁸. In Polen hingegen wurde bereits im Zuge des Wiederaufbaus der polnischen Staatlichkeit 1918 betont, dass die Gemeinde öffentliche Aufgaben wahrnimmt, die von ihrer Art her mit Aufgaben des Staats identisch sind⁴⁹. Es wurde damals darauf verwiesen, dass es keine exakt örtlichen Angelegenheiten mehr gäbe – oder so gut wie nicht mehr gäbe, d.h. solche, die ausschließlich die örtliche Gemeinschaft interessieren würden⁵⁰. Natürlich besteht auch in Deutschland ein Bewusstsein für die aktuellen Dilemmata und Schwierigkeiten in Verbindung mit der Abgrenzung von lokalen und allgemeinstaatlichen Aufgaben⁵¹.

7 Exkurs

Eine komparatistische Perspektive in der Verwaltungsrechtsforschung ist stets mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten. Anders als in manchen Verwaltungswissenschaften⁵² lassen sich hier keine vergleichenden quantitativen oder gar qualitativen Ergebnisse erzielen, die bspw. die Überlegenheit bestimmter Rechtssysteme oder spezieller Rechtsinstitutionen über andere konstatieren. Dies ist auf profunde heterogene Determinanten zurückzuführen – sei es kultureller, geschichtlicher oder politischer Natur – in denen jedes nationale Verwaltungsrechtssystem kontextual verstrickt ist. Aus diesem Grund soll eine grundsätzliche Frage nach den Zielen der komparatistischen Verwaltungsrechtsforschung gestellt werden. Lässt sich eine bloß auf Erfassen von Ähnlichkeiten und Differenzen in jeweiligen Rechtsordnungen gezielte Forschung

47 Urteil des Verfassungstribunals vom z 13. November 1996, K. 17/96, OTK w 1996, cz. II, Pos. 41.

48 Statt vieler: G. Püttner, 200 Jahre preußische Städteordnung, DÖV 2008, S. 973.

49 J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Imprimerie de Navarre, Paris 1926, S. 81; T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Wydawnictwo kasy Im. Mianowskiego, Warszawa 1928, S. 140.

50 M. Jaroszyński, Zagadnienie samorządu, Biuro Prac Administracyjnych, London 1942.

51 Beispielhaft hierfür ist die Rechtsprechung bezüglich der Auslegung der gemeindlichen Satzungshoheit, nach der auf den städtischen Friedhöfen nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt wurden, s. BVerwG, NVwZ 2014, 527; BayVerfGH, NVwZ-RR 2012, 50.

52 In der internationalen Verwaltungslehre befasst sich ein beachtliches Forschungsgebiet mit der Untersuchung der Verwaltungsergebnisse in einzelnen Staaten, s. G. Bouckaert, J. Halligan, Managing Performance: International Comparisons, Routledge, London 2008.

als tauglich bezeichnen oder bedarf es einer weitreichenden Fundierung? Die Suche nach holistischen komparatistischen Forschungsergebnissen geht gewiss weit über eine Bestandsaufnahme hinaus.

In der gegenwärtigen Wissenschaft lassen sich diesbezüglich zwei Trends beobachten. Der eine zielt auf die „Makroebene“ der komparatistischen Rechtswissenschaft, indem die gegenseitigen Wechselwirkungen der ganzen Rechtssysteme erforscht werden. Damit ist die klassische Diskussion zur Konvergenz bzw. Divergenz der Rechtssysteme verbunden. Ein spannendes Forschungsfeld bietet diesbezüglich die europäische Rechtssetzung, Rechtsanwendung und Judikatur.

Die „Mikroebene“ befasst sich dagegen mit der Komparatistik der einzelnen speziellen Rechtsinstrumente. Ihre Bedeutung wird meistens in einer neuen Erkenntnis der traditionellen Institutionen des eigenen Rechtssystems des Betrachters reflektiert, um sie im breiteren internationalen Kontext zu erwägen. In Folge dessen werden meistens Postulate de lege ferenda formuliert. Vor diesem Hintergrund lassen sich m.E. die bis jetzt vereinzelt Stimmen in der polnischen Verwaltungsrechtslehre, erkennen die gegen eine strikte Auslegung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsvermutung sind, nach der die Gemeinde nur gesetzlich festgelegten Aufgaben wahrzunehmen hat⁵³.

Darüber hinaus soll noch ein weiterer Stellenwert der Komparatistik hervorgehoben werden. Er spiegelt sich auf der Ebene der Rechtsanwendung wieder, insbesondere bei Fällen mit einem internationalen Sachverhalt, wo die Kenntnisse der jeweiligen fremden Rechtsordnung bei den Verwaltungsfachleuten von großer Relevanz sind. Im Zuge der europäischen Integration ist eine weitere Steigerung der Bedeutung der Komparatistik zu erwarten. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Signifikanz der rechtsvergleichenden Forschung für die lokale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Verwaltung zu betonen. Die Geltung der Zuständigkeitsvermutung auf beiden Seiten der deutsch-polnischen und zugleich der sächsisch-niederschlesischen Grenze entlang der Neiße fungiert als ein wichtiges Instrument für die gemeinsame Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben.

53 An dieser Stelle ist ein vielzitiertes Aufsatz von Michał Kulesza zu erwähnen, der nicht nur in den verwaltungsrechtswissenschaftlichen Kreisen eine immense Resonanz hervorgerufen hat, auch wegen dem viel-sagenden und sogar provozierenden Titel des Aufsatzes („Darüber, wieviel Dezentralisierung in Zentralisierung ist, sowie über eigenartige Angewohnheiten der gelehrten Verwaltungsfachleute“, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów „Samorząd Terytorialny“ 2009, Nr. 12, S. 7 f.). Nicht ohne Bedeutung ist die Tatsache, dass der Verfasser dieses Aufsatzes ein Bevollmächtigter der Regierung für die Dezentralisierungsreformen in der öffentlichen Verwaltung in Polen 1990 und 1998 war, aber auch in seinen zahlreichen Veröffentlichungen stets auf die verwaltungsrechtsvergleichende Perspektive hingewiesen hat. Zu den Reformen in Polen und der Rolle von M. Kulesza : S. Kleb, Die Reformen der territorialen Selbstverwaltung in der Republik Polen 1990 und 1998, Konzeption – Umsetzung – Ergebnis, Unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der territorialen Selbstverwaltung in Polen seit dem Mittelalter, Berlin 2006; P. Stöver, Demokratisierung und Dezentralisierung. Staatsorganisationsreformen von Regime- und Regierungswechseln in Spanien, Polen und Großbritannien, Springer VS, Wiesbaden 2012, S. 189 f.

Literaturverzeichnis:

- Barber, Benjamin R., *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Haven London 2013.
- Bigo, Tadeusz, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo kasy Im. Mianowskiego, Warszawa 1928.
- Błaś, Adam, *Zadania administracji publicznej* in: Błaś, Adam / Boć, Jan / Jeżewski Jan (Hrsg.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited Wrocław 2013.
- Boć, Jan / Miemiec, Marcin, *Gmina*, in: Boć, Jan (Hrsg.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, S. 204.
- Boć, Jan, *Pojęcie administracji*, in: J. Boć (Hrsg.) *Kolonia Limited*, Wrocław 2010, S. 20.
- Bouckaert, Geert / Halligan, John, *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, London 2008.
- Clemens, Thomas, *Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie*, *Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BVerfG, NVwZ* 1990, S. 840.
- Complak, Krystian, *Preambuła*, in: J. Boc (Hrsg.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, S. 12.
- Dobosz, Piotr, *Artykuł 6*, in: Chmielnicki, Paweł (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, S. 155 f.
- Dolnicki, Bogdan, *Samorząd terytorialny*, 5. Auflage, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Ehlers, Dirk, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, „*Deutsches Verwaltungsblatt*“ 2000, Nr. 18, S. 1308.
- Engels, Andreas / Krausnick, Daniel, *Kommunalrecht*, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Geis, Max-Emanuel, *Kommunalrecht*, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2014.
- Honsell, Heinrich, *Römisches Recht*, 8. Auflage, Springer Verlag, Berlin Heidelberg 2015, S. 16.
- Jagoda, Joanna, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, S. 47.
- Jaroszyński, Maurycy, *Zagadnienie samorządu*, *Biuro Prac Administracyjnych*, London 1942.
- Kleb, Stefan, *Die Reformen der territorialen Selbstverwaltung in der Republik Polen 1990 und 1998, Konzeption – Umsetzung – Ergebnis*, *Unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der territorialen Selbstverwaltung in Polen seit dem Mittelalter*, Berlin 2006.
- Kulesza, Michał, *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów* „*Samorząd Terytorialny*“ 2009, Nr. 12, S. 7 f
- Kulesza, Michał, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, in: *Milczarek*,

- Dariusz, (Hrsg.), *Subsydiarność*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998, S. 126.
- Lipowicz, Irena, Artykuł 163, in: Boć, Jan (Hrsg.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 256.
- Lisowski, Piotr, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, S. 245-252.
- Meyer, Hubert, *Aktuelle Entfaltungen kommunaler Einflussmöglichkeiten im bundesdeutschem Verfassungsrecht*, in: Schliesky, Utz / Ernst, Christian / Schulz, Sönke E., *Die Freiheit des Menschen in Kommune Staat und Europa*, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, C.F. Müller, Heidelberg 2011, S. 113 ff
- Meyer, Hubert, *Kommunen als Objekte und wehrlose Verwalter Europas?*, NVwZ 2007, S. 20-25.
- Moll, Tomasz, *Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym*, in: Dolnicki, Bogdan (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC 2010, S. 123.
- Niżnik-Dobosz, Iwona, *Zakres działania i zadania gminy*, in: Chmielnicki, Paweł (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, S. 145 f.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.
- Panejko, Jerzy, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paris 1926, S. 81.
- Püttner, Günter, *200 Jahre preußische Städteordnung*, DÖV 2008, S. 973.
- Schmidt-Jortzig, Edzard / Schink, Alexander, *Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung*, „Deutscher Gemeindeverlag“, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1982, S. 11.
- Schoch, Friedrich, *Rechtsdogmatische Fundierung der kommunalen Selbst-Verantwortung nach der Föderalismusreform*, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung*, Boorberg, Stuttgart 2013, S. 11f.
- Skrzydło, Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 7. Auflage, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, S. 216 f.
- Stöver, Philip, *Demokratisierung und Dezentralisierung. Staatsorganisationsreformen von Regime- und Regierungswechseln in Spanien, Polen und Großbritannien*, Springer VS, Wiesbaden 2012, S. 189 f.
- Szewc, Andrzej, *Komentarz do art.6 ustawy o samorządzie gminnym*, in: Jyż, Gabriela / Pławecki, Zbigniew / Szewc, Andrzej (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 4. Auflage, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, S. 118 f.
- Unruh, Georg-Christoph von, *Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 1974, S. 653.
- Waechter, Kay, *Kommunalrecht: ein Lehrbuch*, C. Heymann, Köln Berlin Bonn München 1997, S. 39.

Auf dem Weg zur Schuldenbremse - eine Halbzeitbilanz ihrer Umsetzung in den Ländern



Dr. Beate Schirwitz¹
Lehrbeauftragte im
Bereich Allgemeine
Verwaltung

1 Einleitung

Im Rahmen der Föderalismusreform (FöKo) II wurden zwischen März 2007 und März 2009, fast 40 Jahre nach der großen Finanzreform des Jahres 1969, die Regeln der staatlichen Kreditaufnahme in Deutschland neu geordnet. Das Ergebnis der Beratungen fand schließlich im Jahr 2009 unter dem Schlagwort der „Schuldenbremse“ seinen Weg in die Artikel 109 Absatz 3, 115 Absatz 2 sowie 143d des Grundgesetzes (GG). Die Neuregelungen hatten das Ziel, im Einklang mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) „die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern“.²

Die langen Übergangsfristen, die Artikel 143d GG Bund und Ländern bis zum vollständigen Wirken der neuen Regeln gewährt, waren umstritten.³ Für den Bund gelten sie nun jedoch vollständig ab dem Haushaltsjahr 2016. In den Ländern ist mittlerweile die Halbzeit der Übergangsperiode überschritten. Dies begründet mit zunehmender

1 Der Inhalt dieses Beitrags gibt nur die persönliche Meinung der Autorin wieder.

2 Deutscher Bundestag, 2009, S. 1.

3 Für eine Diskussion vgl. z. B. Heinemann, 2010.

Intensität staatliche Konsolidierungserfordernisse der Länder und beeinflusst auch Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften.⁴

Allerdings gab es bereits vor Abschluss der Beratungen in der FöKo II erste Gesetzesinitiativen zur Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme in den Bundesländern. So wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 vom 12. Dezember 2008 in § 18 der Sächsischen Haushaltsordnung (SäHO) ein prinzipieller Schuldendeckel in Höhe der Gesamtverschuldung des Jahres 2008 festgeschrieben. Einfachgesetzliche Verschärfungen der Kreditaufnahme in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen (LHO) gab es auch in Bayern (Neuverschuldungsverbot 2000, beschlossen ab 2006), Baden-Württemberg (ab 2008) und Hamburg (2007, beschlossen für 2013).⁵ Nach Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz haben auch andere Länder Anpassungen ihrer landesrechtlichen Regelungen vorgenommen.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Schuldenbremse im Grundgesetz und vergleicht sie mit dem früheren gesetzlichen Rahmen und seiner Praxis. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf den Vorgaben für die Länder und deren jeweiliger gesetzlicher Umsetzung, wie sie sich zur Halbzeit der Übergangsperiode bis 2020 darstellt. Die Analysen verweisen auf eine Reihe technischer Fragen, Umsetzungen und Bereinigungen, die im Rahmen der Schuldenbremse eine wichtige Rolle spielen. Es zeigt sich, dass im Rahmen der landesspezifischen Umsetzungen für Details, wie z. B. die Konjunkturbereinigung, durchaus unterschiedliche Wege gegangen werden. Ausführlicher wird das Sächsische Neuverschuldungsverbot vorgestellt. In einem letzten Abschnitt wird schließlich noch kurz auf den übergeordneten Rahmen der innerstaatlichen und europäischen Haushaltsüberwachung eingegangen.

Umfassendere Hintergrundbeschreibungen zur Entstehung und erste Bewertungen der Schuldenbremse liefern die Beiträge in Kastrop, et al. (2010). Die Föko II ist dokumentiert in Bundestag & Bundesrat, 2010. Für Bewertungen und Einschätzungen der Erfolgsaussichten der Schuldenbremse siehe zum Beispiel Feld (2010), Tappe (2010) oder auch juristische Kommentare der entsprechenden Grundgesetzartikel wie in Sachs (2014). Aktuelle Beschreibungen und Erfahrungen mit der Schuldenbremse beziehen sich hauptsächlich auf den Bund, z. B. Goworek & SELLERING (2015) und Baumann (2012). Eine frühe Bestandsaufnahme der Umsetzung der Schuldenbremse auf

4 Am deutlichsten sichtbar werden die Konsolidierungserfordernisse sowie erzielte Erfolge und Schwierigkeiten in den vier Sanierungsländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein, die dem Stabilitätsrat halbjährlich über konkret umgesetzte Maßnahmen berichten müssen, vgl. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Sanierungsverfahren/Sanierungsverfahren_node.html. Die Verhandlungen zur erforderlichen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach dem vorgesehenem Außerkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes mit Ablauf des 31.12.2019 wiederum werden wesentlich unter der Maßgabe geführt, den Ländern eine hinreichende Finanzausstattung bei Geltung der Schuldenbremse zu gewähren, vgl. z. B. Bouffier, 2014.

5 Vgl. Bundesbank, 2011.

Länderebene bietet Berlit (2010). Buscher & Fries (2012) diskutieren die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse. Weitere Arbeiten mit spezifischeren Aspekten befassen sich zum Beispiel mit der Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse (Bukow et al., 2014) und der Umsetzung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz (Steinbach & Rönicke, 2013).

2 Grundgesetzlicher Rahmen vor und nach der Schuldenbremse

Zur staatlichen Kreditaufnahme von Bund und Ländern existierten bis 2009 formal keine einheitlichen Vorgaben. Artikel 115 GG schrieb lediglich dem Bund vor, dass dessen Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten durften; Ausnahmen waren zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁶ Die Bedeutung dieses Grundgesetzartikels ging jedoch insofern über den Bund hinaus, als sein Inhalt in viele Landesverfassungen übernommen wurde. Mit der Schuldenbremse wird nun in Artikel 109 Absatz 3 GG erstmals auch für die Länder die Kreditaufnahme in der bundesdeutschen Verfassung geregelt. Der Bund wird ebenfalls bereits an dieser Stelle angesprochen, bevor Artikel 115 Absatz 2 GG dessen Regeln noch einmal wiederholt und weiter präzisiert.

Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG verweist auf den Charakter der neuen Vorgaben als „Schuldenbremse“: Die Haushalte von Bund und Ländern sollen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Zulässige, aber zunächst gesetzlich zu regelnde Sonderfälle hiervon sind in Satz 2 abschließend aufgezählt: Erstens können Abweichungen von der konjunkturellen Normallage berücksichtigt werden, solange dies symmetrisch erfolgt und demnach nicht nur Kreditermächtigungen sondern auch Tilgungsverpflichtungen daraus folgen. Ziel ist ein (durchschnittlich) quasi automatischer Abbau entsprechender Kredite über den Konjunkturzyklus. Zweitens gibt es eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. In diesem Fall ist explizit eine entsprechende Tilgungsregel vorzusehen (Satz 3). Für die Länder sind über die Fälle von Satz 2 hinaus keine Einnahmen aus Krediten erlaubt.

Die Schuldenbremse lässt sich ähnlich wie die alte Regel zweiteilen in einen quasi regelgebundenen Teil und eine Ausnahmeregel (vgl. Tabelle 1). Bezogen auf die regelgebundene Kreditaufnahme hebt die neue Schuldenbremse den Zusammenhang zwischen Investitionen und Krediten, Kern der alten Regel, vollständig auf. Stattdessen soll nun die staatliche Haushaltspolitik mittels Konjunkturkomponente als „automatischer Stabi-

6 Obwohl das Grundgesetz sowohl in seiner alten wie auch seiner neuen Fassung stets von „Einnahmen aus Krediten“ spricht, werden hierunter jeweils nur gegenüber dem Vorjahreshaushalt zusätzliche und demnach Netto-Krediteinnahmen verstanden. Die Ermächtigung zur Umschuldung bestehender Kredite wird dabei vorausgesetzt.

lisor" wirken. Demnach implizieren die neuen Regeln eine Unterscheidung zwischen nominaler und struktureller Kreditaufnahme, die bisher keine Rolle spielte, vgl. Tabelle 2. Zudem erweitert Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 GG zumindest für den Bund diese strukturelle Komponente zur stärkeren Annäherung an den SWP noch durch eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.⁷ Damit verschiebt sich die Steuerungsgröße der Schuldenbremse noch weiter weg von den nominalen Einnahmen aus Krediten. Im Gegensatz zu den alten Regeln gilt die Schuldenbremse nicht nur in der Aufstellung des Haushalts sondern ebenfalls in dessen Vollzug.

Tabelle 1: Vergleich alte und neue Schuldenregeln im Grundgesetz

| | Art. 115 Abs. 2 GG (alt) | Art. 109 Abs. 3 GG + Art. 115 Abs. 2 GG (neu) |
|--|--|---|
| <i>reguläre Kreditaufnahmemöglichkeiten</i> | Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen | <ul style="list-style-type: none"> ● Ausgleich einer negativen von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ● Ausgaben für finanzielle Transaktionen (wg. Art. 115 (2) GG) ● Geltung im Soll wie im Ist |
| <i>Tilgungsvorschrift regulärer Kreditaufnahme</i> | Keine | <ul style="list-style-type: none"> ● Abschöpfung einer positiven von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ● Einnahmen aus finanziellen Transaktionen (wg. Art. 115 (2) GG) ● Geltung im Soll wie im Ist |
| <i>Ausnahmeregel</i> | Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts | Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen |
| <i>Tilgungsvorschrift Ausnahmeregel</i> | Keine | Tilgungsplan |

7 Finanzielle Transaktionen umfassen die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen, vgl. z. B. § 3 Artikel 115-Gesetz. Für eine Begründung dieser Bereinigung siehe Deutscher Bundestag, 2009, S. 13, vgl. auch Abschnitt 9 dieses Beitrags.

Tabelle 2: Ermittlung der strukturellen Nettokreditaufnahme

| Nominale Nettokreditaufnahme | | |
|-------------------------------------|---|---|
| <i>abzgl.</i> | Konjunkturkomponente | <ul style="list-style-type: none"> ● Art. 109 (3) S. 2 GG, Art. 115 (2) S. 3 GG ● (-) in Rezession, (+) im Boom |
| <i>abzgl.</i> | Ausgaben für finanzielle Transaktionen | <ul style="list-style-type: none"> ● Art. 115 (2) S. 5 GG |
| <i>zzgl.</i> | Einnahmen für finanzielle Transaktionen | <ul style="list-style-type: none"> ● Art. 115 (2) S. 5 GG |
| = | Strukturelle Nettokreditaufnahme | |

3 Konsequenzen für die Haushaltspraxis

Die Schuldenbremse impliziert bei Ausschöpfung ihrer Kreditspielräume und Tilgungsvorgaben ein stärker regelgebundenes System als die früheren Vorgaben und wählt dabei wie beschrieben neue Bezugspunkte. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die regelgebundene Kreditaufnahme, blenden also die Kreditaufnahmemöglichkeiten bei Naturkatastrophen und finanziellen Notsituationen angesichts ihres Ausnahmecharakters aus.

Insgesamt ist die Nutzung und Überwachung der regulären Kreditaufnahmemöglichkeiten, die die Schuldenbremse bietet, deutlich komplexer als unter den alten Regeln. Während sich die Höhe der veranschlagten Investitionsausgaben früher einfach aus dem Haushaltsplan ablesen ließ, sind nun umfangreichere Detailregelungen erforderlich. Zwar lassen sich finanzielle Transaktionen im Falle ihrer Berücksichtigung durch die Gruppierungsnummern der entsprechenden Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan noch recht leicht identifizieren. Die Quantifizierung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung – wesentlicher Kern aller Ausführungsgesetze zur Schuldenbremse – erfordert hingegen zwangsläufig ein mehr oder weniger komplexes ökonometrisches oder statistisches Modell, da sie nicht direkt beobachtbar ist.⁸ Regelungsbedürftig ist auch die Kontrolle eines gesetzeskonformen Vollzugs als notwendige Bedingung einer symmetrischen Schuldenregelung.

⁸ Für eine detaillierte Diskussion dieses Themas und einen Vergleich verschiedener Verfahren siehe z. B. Bukow et al., 2014.

Der regelgebundene Kreditrahmen wird bei der Schuldenbremse in weiten Teilen extern vorgegeben und beschränkt sich für die Länder im Wesentlichen auf die aktuelle konjunkturelle Lage. Bislang konnte der Haushaltsgesetzgeber mittels der im Haushaltsplan eingestellten Investitionen bestimmen, wie hoch die Kreditemächtigungen maximal ausfallen durften. Demnach konnte gegebenenfalls dieser Teil der Ausgaben quasi unabhängig vom übrigen Budget gedeckt werden. Künftig müssen Investitionen der Länder aus dem regulären Budget finanziert werden.⁹

Durch die Konjunkturbereinigung sollen in einer Rezession bei den Ländern im Wesentlichen die Einnahmeausfälle abgedeckt werden, die durch die wirtschaftliche Schwäche verursacht wurden. Spielraum für zusätzliche Ausgaben ergibt sich demnach nicht. Umgekehrt gibt es jedoch in einer konjunkturellen Hochphase nun auch eine explizite Tilgungspflicht, die zudem Einnahmen und demnach Ausgabenspielräume abschöpfen soll, die sich nur vorübergehend aus der Konjunktur ergeben. Demnach könnte für den Haushaltsgesetzgeber die Frage der Aufteilung des Normallagen-Budgets statt der haushalterischen Auswirkungen konjunktureller Schwankungen der Steuerschätzung stärker ins Zentrum der Verhandlungen rücken.

Strukturelle bzw. allgemein nicht-konjunkturelle Veränderungen stehen hingegen außerhalb des Kredit- und Tilgungsrahmens. Das gilt sowohl für sinkende Einnahmen (z. B. Steuersenkungen, sinkende Bundeszuweisungen) wie auch steigende Ausgaben (z. B. höhere Baupreise bei Investitionen, steigende Sozialausgaben). Diese müssen im Rahmen des Budgets vollständig gegenfinanziert werden. Andererseits verpflichten beispielsweise Steuererhöhungen oder Ausgabenersparnisse nicht zu zusätzlichen Tilgungsleistungen, sondern können frei nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers eingesetzt werden. Allerdings sind natürlich auch bei als strukturell klassifizierten Budgetbestandteilen externe Schwankungen und Strukturbrüche nicht ausgeschlossen. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die Zinsausgaben. Historisch niedrige Zinssätze entlasten derzeit viele staatliche Haushalte und eröffnen demnach „strukturelle“ Spielräume oder unterstützen die Konsolidierung. Andererseits muss damit gerechnet werden, dass sich dieser Trend mittel- bis langfristig wieder umkehrt.

Die Schuldenbremse muss explizit nicht nur in der Aufstellung, sondern auch im Vollzug eingehalten werden. Daher muss bei der Konjunkturkomponente zwischen einer ex ante- (Haushaltsplan) und einer ex post- (Haushaltsrechnung gemäß Haushaltsvollzug) Variante unterschieden werden. Erst hierdurch kann die gewünschte Symme-

9 In diesem Zusammenhang wird zuweilen die Befürchtung geäußert, dass künftig verstärkt durch Öffentlich-private Partnerschaftsprojekte versucht werden könnte, die Schuldenbremse zu umgehen. Für eine Diskussion im Zusammenhang mit den Regeln der Schuldenbremse vgl. z. B. Goworek & SELLERING (2015), S. 244 f.

trie in der Praxis tatsächlich erreicht werden. Schließlich kann die Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung nur eine Schätzgröße darstellen, die letztlich anhand der tatsächlich eingetretenen Entwicklung angepasst werden muss. Stellt sich z. B. im Vollzug heraus, dass sich die konjunkturelle Lage besser darstellt als erwartet, dann reduzieren sich eventuelle Kreditermächtigungen im entsprechenden Umfang bzw. es entstehen zusätzliche Tilgungsverpflichtungen. Demnach entfallen auch etwaige Anreize für eine Manipulation der konjunkturellen Annahmen bei der Haushaltsaufstellung. Entsprechendes gilt gegebenenfalls auch für finanzielle Transaktionen. Umgekehrt erlaubt eine unerwartete Konjunkturertrübung im Vollzug dem Haushaltsgesetzgeber, eine entsprechend erweiterte Kreditermächtigung zur Deckung der geplanten Ausgaben zu erteilen. Je nach Komplexität der anzuwendenden Regeln wird dennoch nicht in jedem Fall ein exaktes Aussteuern der Schuldenbremse innerhalb des betreffenden Haushaltsjahres möglich sein. Insofern sind klare Regelungen zum Umgang mit eventuellen Abweichungen (insbesondere im negativen Sinne) erforderlich.

Die Schuldenbremse unterscheidet wie bereits erwähnt zwischen nominaler und struktureller Kreditaufnahme. Das heißt nicht nur, dass in einer Rezession eine nominale Nettokreditaufnahme zulässig ist, während gleichzeitig eine strukturelle „schwarze Null“ ausgewiesen werden kann. In einer wirtschaftlichen Hochphase reduziert sich auch umgekehrt eine nominale Kredittilgung strukturell auf eine „schwarze Null“ bzw. kann bei ungenügender Höhe sogar als strukturelle Nettokreditaufnahme gewertet werden. Ähnliches gilt bei einer Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen. Hiermit werden Transaktionen, die lediglich einen Tausch verschiedener Vermögensgüter darstellen – z. B. Unternehmensanteile gegen Geldvermögen (Veräußerung von Beteiligungen), Geldvermögen gegen Forderungen an andere Wirtschaftssubjekte (Darlehensvergabe) – neutralisiert. In der Folge wird ein – langfristig nicht nachhaltiger – Haushaltsausgleich durch Privatisierungserlöse und demnach durch Vermögensverzehr ausgeschlossen, während andererseits z. B. Beteiligungserwerbe oder gewährte Darlehen kreditfinanziert werden dürfen. Tatsächlich wird eine solche Kreditfinanzierung im Falle einer Bereinigung quasi auch unmittelbar impliziert. Denn übersteigen die Einnahmen aus finanziellen Transaktionen die entsprechenden Ausgaben, dann wird dieser Überschuss als strukturelle Nettokreditaufnahme gewertet, vgl. Tabelle 2.

Zur Vermeidung von Missverständnissen muss berücksichtigt werden, dass in Bezug auf steuereinnahmenbasierte Konjunkturbereinigungsverfahren die Begriffe „Steuer-mehreinnahmen“ bzw. „Steuermindereinnahmen“ eine neue Bedeutung erhalten: Sie beziehen sich nun auf die konjunkturelle Normallage, nicht auf den Vollzug gegenüber dem Plan. Steuer-mehreinnahmen müssen in einem symmetrischen System für die Schuldentilgung eingeplant werden. Aber auch zusätzliche Steuereinnahmen im Ist gegenüber dem Plan stehen – soweit sie nicht aus Steuererhöhungen stammen –

in einem solchen symmetrischen Konjunkturbereinigungssystem nicht zur Deckung ungeplanter Ausgaben zur Verfügung, auch nicht durch einen Nachtragshaushalt. Zusätzliche Ausgaben können nur durch sonstige (strukturelle) Zusatzeinnahmen bzw. Haushaltseinsparungen gedeckt werden.

4 Die Umsetzung der Schuldenbremse durch die Länder

Den Bundesländern räumt Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen das Recht ein, die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für ihre Haushalte zu regeln. Es handelt sich hierbei um eine Kann-Bestimmung – verzichtet ein Land darauf, so gilt ab 2020 das grundgesetzliche Neuverschuldungsverbot uneingeschränkt.

Die Gesetzeslage in den Ländern ist zur Halbzeit auf dem Weg zur Schuldenbremse vielfältig wie selten.¹⁰ Einige Länder haben noch gar keine gesetzlichen Anpassungen ihrer Schuldenregeln durchgeführt (BE, BB, NW, SL). In Mecklenburg-Vorpommern gelten aktuell ebenfalls die alten Regelungen gemäß des alten Artikels 115 GG fort, allerdings sind bereits neue, ab 2020 in Kraft tretende Fassungen von Verfassung und LHO verabschiedet worden. Eine Reihe von Ländern unterliegt derzeit entweder verpflichtend (Konsolidierungshilfeland BE, HB, ST, SL, SH) bzw. aufgrund eigener Gesetzgebung (BW, HH, HE, NI, RP) bestimmten mehr oder weniger verbindlichen Übergangsregeln – entweder einem konkreten Abbaupfad und/oder der Möglichkeit, von der bereits in Kraft getretenen landesspezifischen Ausgestaltung der Schuldenbremse gegebenenfalls bis 2020 abweichen zu können. Außerdem haben einige Länder, z. T. bereits vor Abschluss der Föko II, verschärfte Neuverschuldungsregeln auf den Weg gebracht, die bezogen auf die Schuldenbremse in einigen Details noch Regelungslücken aufweisen (ST, TH) bzw. bei denen noch entsprechende Ausführungsgesetze zur Verfassungsregel fehlen (BY, HB). In Sachsen gilt seit dem Haushaltsjahr 2014 ein verfassungsrechtliches Neuverschuldungsverbot, vgl. auch Abschnitt 5.

10 Einen knappen Überblick hierzu bieten auch Schwarze & Zinkan, 2015, S. 486 ff.

Tabelle 3 fasst die aktuellen Umsetzungen der Schuldenbremse in den Ländern zusammen. Dabei wird deutlich, dass sich die bisher vorgenommenen landesrechtlichen Ausgestaltungen zum Teil deutlich unterscheiden. Dies gilt methodisch insbesondere für die gewählte Methode zur Konjunkturbereinigung. Dabei kommen aktuell zwei Gruppen von Methoden zum Einsatz, die sich in Bezug auf den Indikator zur Messung einer Konjunkturabweichung unterscheiden. Bei Anwendung des Konsolidierungshilferfahrens, das auf freiwilliger Basis auch in Hessen angewendet wird, ist es ex ante die Produktionslücke und ex post zusätzlich die Abweichung der tatsächlichen von den ursprünglich erwarteten Steuereinnahmen, vgl. Kasten 1 für eine Skizzierung des Verfahrens. Es knüpft eng an die Methode des Bundes und damit auch der Haushaltsüberwachung im Rahme des SWP an, erleichtert jedoch die Aussteuerung im Vollzug. Die Verfahren zur Schätzung der Produktionslücke sowie der zusätzlich erforderlichen Budgetsemielastizität zur Ermittlung der hieraus durchschnittlich resultierenden Wirkungen auf den Staatshaushalt basieren auf komplexen ökonomischen und statistischen Methoden.¹¹ Daher werden die Ergebnisse der Berechnungen jeweils direkt vom Bund übernommen und sind demnach innerhalb der anwendenden Länder einheitlich.

Alternativ hat eine Reihe von Ländern direkt die Steuereinnahmen bzw. deren Wachstumsraten als konjunkturelle Bezugsgröße gewählt. Hierbei kommt entweder ein Trendverfahren zum Einsatz, welches auf Basis der Entwicklung in der Vergangenheit für das interessierende Haushaltsjahr einen Normallagewert impliziert (BW, HH, RP, SH (ursprüngliche Landesmethode)). Dabei unterscheiden sich die Details u. a. bezüglich der Art des unterstellten Trends (z. B. exponentieller Trend, durchschnittliche Wachstumsraten) und des herangezogenen Stützzeitraums. In den Regelungen anderer Länder (MV, SN, TH) ergibt sich die Normallage als Durchschnittswert der Steuereinnahmen der Vorjahre. Abbildung 1 skizziert beide Herangehensweisen in einer typisierten Darstellung konjunkturell schwankender aber im Durchschnitt steigender Steuereinnahmen (in MV wird jedoch die Inflation bei der Normallagenberechnung berücksichtigt). Da sich Kreditermächtigungen gemäß Grundgesetz lediglich auf rein konjunkturelle Effekte stützen dürfen, nehmen einige Länder zusätzlich Bereinigungen der zugrundeliegenden Daten um Steuerrechtsänderungen und gegebenenfalls

11 Siehe Mourre, et al., 2013, und Mourre, et al., 2014.

andere strukturelle Brüche vor (HH, MV, RP, SN). Zudem sind zum Teil weitere Schranken der Kreditaufnahme bzw. inhärente Anpassungsmechanismen bei fehlender Symmetrie der Ergebnisse vorgesehen, sodass auch diese Verfahren eine gewisse Komplexität aufweisen. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Differenz zwischen der ermittelten Normallage und den erwarteten (ex ante) bzw. im Vollzug realisierten (ex post) Steuereinnahmen.

Einige Länder bereinigen in Anlehnung an Artikel 115 Absatz 2 GG ihre Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (BW, HB, HH, HE, RP, SH) bzw. darüber hinaus um (allgemeine) Rücklagenbewegungen (RP, SH) bzw. Zuführungen und Entnahmen oder Salden spezifischer Vorsorgerücklagen und -fonds (HE, RP).

Deutliche Unterschiede gibt es auch bei den Tilgungsanforderungen. Wenige Länder haben für Ausnahmefall-Kredite eine maximale Tilgungsfrist vorgegeben (HE, SN, TH). Bei Konjunkturkrediten wird meist auf eine automatische symmetrische Tilgung gesetzt, aber nur Hessen hat ein Konjunkturkonto zur Symmetrie-Kontrolle eingerichtet. Es gibt in der Regel ein Kontrollkonto zur Verbuchung von Abweichungen zwischen zulässiger und tatsächlich erfolgter Kreditbewegung, mit sehr unterschiedlichen Rückführungspflichten. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hingegen schreiben auch im Fall von Konjunkturkrediten den expliziten Nachweis einer Tilgung vor, z. T. zusätzlich verschärft durch Tilgungshöchstdauern. Hiermit soll die geforderte Symmetrie konjunktureller Verschuldung realisiert werden, da die dortigen Regeln keine – bzw. bei Mecklenburg-Vorpommern nur bis zu einer Obergrenze – Abschöpfung „konjunktureller Mehreinnahmen“ verlangen, solange keine ungetilgten Konjunkturkredite aus früheren Jahren vorliegen.

Alternativ zu einer Kreditaufnahme könnte – soweit vorhanden und nicht hierum bereinigt – auf Rücklagen zurückgegriffen werden. Mecklenburg-Vorpommern hat die Einrichtung, regelgebundene Befüllung und Entnahme einer Konjunkturausgleichsrücklage in die Schuldenregeln implementiert. Auch in Sachsen wird das Vorhalten einer Rücklage vorgegeben.

Tabelle 3: Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern (Stand 2015)

| | Verfassung | LHO/AusführungsG | Beginn | Konjunkturbereinigung | sonstige strukturelle Bereinigungen |
|----|------------|------------------|--------|---|--|
| BW | | LHO | A 2019 | Steuertrend (30 J. Ø WR) | finanz. Transaktionen |
| BY | X | LHO (alt) | 2020 | X | |
| BE | | | A 2020 | | |
| BB | | | | | |
| HB | X | | A 2020 | X | finanz. Transaktionen |
| HH | X | LHO | A 2019 | Steuertrend (Stützzeitraum 21 J.), Bereinigung StRÄ | finanz. Transaktionen |
| HE | X | AusführungsG | A 2019 | Konsolidierungshilfverfahren | finanz. Transaktionen; Versorgungsrücklage |
| MV | X | LHO | 2020 | Abweichung: Steuern u. Zuweisungen nach Art. 107 GG (ohne SoBEZ) < 97% bzw. > 103% Ø 5 Vorjahre; Ausgleich auf bis zu 97% Ø; Bereinigung Inflation; Bereinigung StRÄ in Haushaltsjahr u. 2 Vorjahren; Tilgung ab Normallage bzw. alle Steuermehreinnahmen | |
| NI | | | A 2020 | | |
| NW | | | | | |
| RP | X | AusführungsG | Ü 2020 | Steuertrend (Ø WR letzter Konjunkturzyklus); Bereinigung StRÄ; Symmetriekonto und Korrekturmechanismus | finanz. Transaktionen; Rücklagen; Saldo Beamtenversorgungsfonds/Versorgungsrücklage u.a. |
| SL | | | A 2020 | | |
| SN | X | LHO | 2014 | wenn Steuern < 97% Ø 4 Kalendervorjahre Ausgleich auf bis zu 99% Ø; Bereinigung StRÄ; Tilgung aus Steuermehreinnahmen aber max. 8 J. | |
| ST | | LHO | A 2020 | wenn Finanzlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt, Tilgungsplan unter Berücksichtigung der Konjunktur innerhalb angemessenen Zeitraumes ab 1. Jahr ohne Kredite, spätestens im 4. Jahr nach Kreditaufnahme | |
| SH | X | AusführungsG | A 2020 | Steuertrend (WR; mind. 2 Konjunkturzyklen), wesentliche strukturelle Entwicklungen können berücksichtigt werden | finanz. Transaktionen; Rücklagen; haushaltstechnische Verrechnungen |
| TH | | LHO | A 2020 | Ausgleich Steuerausfälle bis zu 100% Ø Kasseneinnahmen 3 Vorjahre Haushaltsaufstellung; 5-Jahres-Tilgungsplan, Aussetzung bei neuen Ausnahmesituationen möglich | |

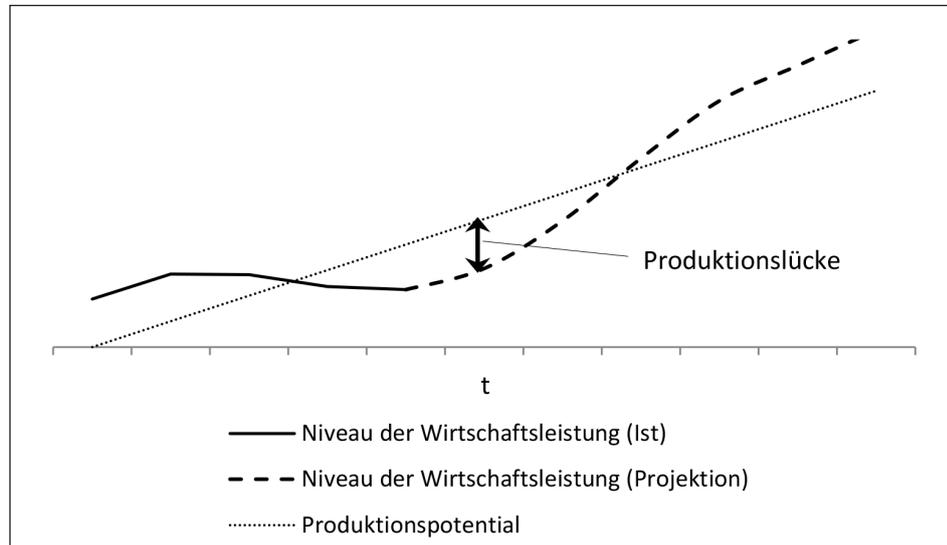
| | ex post-Kontrollkonto | Naturkatastrophen etc | Besonderheiten |
|----|--|--|---|
| BW | X → Abbau ab -7% Trendsteuern und pos. Konjunktur | Landtagsmehrheit, Rückführung in angemessenem Zeitraum | Steuern ohne Ausgaben für KFA |
| BY | | X | |
| BE | | | Konso-Land |
| BB | | | |
| HB | | Mehrheit Mitglieder Bürgerschaft; Tilgungsregel | Konso-Land |
| HH | | Zweidrittelmehrheit, Tilgung angemessener Zeitraum | auch doppischer Haushaltsausgleich |
| HE | X → nicht < -5% Ø Steuern 3 Vorjahre | 2/3-Mehrheit, Tilgung angemessener Zeitraum (7 J.) | Abzug Steuerverbundmasse KFA; Sonderregeln Nachträge; Konjunkturkonto |
| MV | Überschreitungen wie Fehlbetrag behandeln, bei Unterschreitungen Übertragung möglich solange Einnahmen weiter < 100% Ø | spezifischere Definition, 50 Mio. EUR ohne Kredite zu decken, verbindlicher Tilgungsplan | regelgebundene Zuführung/Entnahme Konjunkturausgleichsrücklage vor Kreditaufnahme; keine neue Kreditaufnahme Sondervermögen sondern Rückführung bestehender Verbindlichkeiten |
| NI | | | |
| NW | | | |
| RP | X → Abbau konjunkturgerecht ab -15% Normallagensteuern | konjunkturgerechte Tilgung | Sonderregel Nachtragshaushalt; Extra: Strukturanpassungskredite |
| SL | | | |
| SN | Abweichung spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan auszugleichen | 2/3-Mehrheit; verbindlicher Tilgungsplan spätestens innerhalb 8 J. | angemessene Haushaltsausgleichsrücklage; Pensionsfonds in Verfassung; Geltung auch für Sondervermögen |
| ST | | Tilgungsplan unter Konjunkturberücksichtigung, angemessener Zeitraum, ab 1. Jahr ohne Kredite, spätestens 4. Jahr nach Kreditaufnahme, zusätzlich konjunkturelle Mehreinnahmen | Konso-Land; Pflicht zur Schuldentilgung im Haushaltsplan |
| SH | X → Berücksichtigung konjunkturgerecht ab -5% Vorjahrestrendsteuern | 2/3-Mehrheit, Tilgungsplan, Rückführung angemessener Zeitraum | Konso-Land |
| TH | | 5-Jahres-Tilgungsplan, Aussetzung bei neuen Ausnahmesituationen möglich | |

Legende:

| | | | |
|--------|--------------------------------|------------|------------------------------|
| Ü 20xx | ... Übergangsregel bis 20xx | A 20xx | ... Abbaupfad bis 20xx |
| KFA | ... Kommunaler Finanzausgleich | Konso-Land | ... Konsolidierungshilfeland |
| StRÄ | ... Steuerrechtsänderungen | WR | ... Wachstumsrate |
| Ø | ... Durchschnitt | | |

Ex ante-Konjunkturkomponente

- Ausgangspunkt: Ermittlung der erwarteten gesamtstaatlichen Produktionslücke im Haushaltsjahr t gemäß Methode des SWP



- Ermittlung der durchschnittlich zu erwartenden Effekte auf den Landeshaushalt:
 1. Multiplikation der Produktionslücke mit der sogenannten Budgetsemielastizität* für die Ländergesamtheit → Budgeteffekt für die Länderebene
 2. Multiplikation dieses Wertes mit dem jeweiligen Länderanteil an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit → Budgeteffekt für jeweiligen Landeshaushalt = Ex ante-Konjunkturkomponente
- außerdem: Festschreibung der (Mai-)Steuerschätzung für das Haushaltsjahr t zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung bzw. in $t-1$

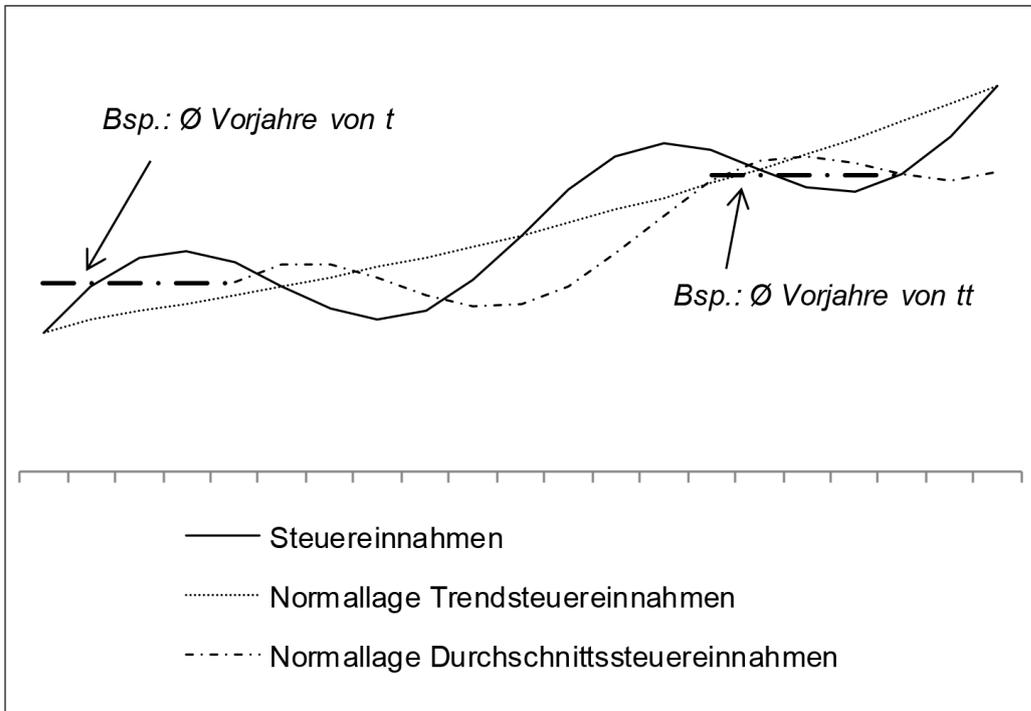
Ex post-Konjunkturkomponente

- Ermittlung der Steuerabweichungskomponente: Differenz zwischen tatsächlich erzielten Steuereinnahmen und ex ante-Steuerschätzung abzüglich kassenwirksamer Rechtsänderungen
- Ex post-Konjunkturkomponente = Ex ante-Konjunkturkomponente zuzüglich Steuerabweichungskomponente

Quelle: eigene Darstellung nach Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen

* Hinweis: In der Verwaltungsvereinbarung wird noch der frühere Begriff „Budgetsensitivität“ verwendet.

Abbildung 1: Steuereinnahmenbasierte Konjunkturbereinigungsverfahren



Eine Besonderheit stellen in Rheinland-Pfalz – in Ergänzung zu den explizit vom Grundgesetz vorgegeben Sonderfällen – die sogenannten Strukturanpassungskredite dar. „Zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge einer Anpassung des Haushalts an eine strukturelle, auf bundesrechtlichen Regelungen oder Rechtsvorschriften der Europäischen Union beruhende und dem Land nicht zu-rechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation“¹² sollen demnach vorübergehend Kredite zulässig sein.

5 Das sächsische Neuverschuldungsverbot

Der Freistaat Sachsen hat letztmalig im Haushaltsjahr 2005 neue Kredite aufgenommen. Bereits zum 01.01.2009, also noch vor Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse, wurde eine Verschärfung der Kreditregeln in § 18 Absätze 1 bis 4 Sächsische Haushaltsordnung (SäHO) vorgenommen.¹³ Demnach wurde neben dem Grundsatz, dass der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sei, eine Art Schuldendeckel in Höhe der Gesamtverschuldung des Haushaltsabschlusses 2008 eingeführt. Die Kreditaufnahmemöglichkeiten analog zu Artikel 115 GG a. F. (Investitionsbezug, Störung des makroökonomischen Gleichgewichts) durften nur angewandt werden, wenn dieser Höchstbestand nicht überschritten wurde. Ausnahmen waren nur zulässig bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes gegenüber dem Vorjahr um mindestens 3 Prozent bzw. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar

12 Vgl. § 5 Absatz 1 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

13 Eine ähnliche Regelung fand sich auch in der Landshaushaltsordnung von Baden-Württemberg.

schwerwiegenden Situationen von überregionaler Bedeutung. Eine Neuverschuldung am Kreditmarkt war jedoch mit einem verbindlichen Tilgungsplan zu verbinden, wobei die Rückführung spätestens nach 5 Jahren erfolgt sein musste.

Im kurzen Zeitraum ihrer Gültigkeit kamen diese Regelungen nie zum Einsatz. Sie dürften jedoch eine Grundlage im politischen Abstimmungsprozess zur Verankerung eines Neuverschuldungsverbots in der Sächsischen Verfassung gewesen sein. Dort war bei Wiedergründung des Freistaates Sachsen in Artikel 95 weitgehend der Wortlaut von Artikel 115 Absatz 1 GG a. F. übernommen worden. Der Sächsische Landtag hat 2013 ein Neuverschuldungsverbot in Artikel 95 der Sächsischen Verfassung verankert, dessen Formulierung im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern auf eine weitgehende Übernahme des grundgesetzlichen Wortlauts verzichtet und stattdessen bereits wesentliche Ausgestaltungsdetails festlegt. Als Ausführungsgesetz ist die SÄHO, insbesondere in § 18 Absätze 1 bis 6 und § 85 Abs. 1, an die Verfassungsänderung angepasst worden. Das verfassungsgemäße Neuverschuldungsverbot trat am 1. Januar 2014 in Kraft.

Abgesehen von den aus dem Grundgesetz übernommenen Ausnahmesituationen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation dürfen Kredite nun nur noch bei einem starken konjunkturbedingten Einnahmerückgang in Anspruch genommen werden. Dies ist der Fall, wenn die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen aus konjunkturellen Gründen mindestens 3 % unter dem Durchschnitt der vier Kalenderjahre liegen, die dem entsprechenden Haushaltsjahr vorangehen. Der Vierjahresdurchschnitt wird als konjunkturelle Normallage definiert. Bei der Ermittlung konjunktureller Abweichungen der Steuereinnahmen von der Normallage müssen die Effekte von Steuerrechtsänderungen und wesentlichen strukturellen Entwicklungen abgezogen werden. Die Bereinigung ist auf Basis anerkannter und nachvollziehbarer Grundlagen durchzuführen. Für Steuerrechtsänderungen kommen dafür insbesondere die Quantifizierungen für den Arbeitskreis Steuerschätzungen in Frage, die auch in entsprechenden Gesetzesentwürfen relevanter Steuergesetze enthalten sind.

Liegen die Steuereinnahmen unter 97 % der Normallage, dann dürfen Kredite aufgenommen werden, um die Differenz bis auf maximal 99 % dieses Vierjahresdurchschnitts – bei Vorliegen einer Zweidrittelmehrheit des Landtages auch darüber hinaus – zu schließen. Bei einem späteren Anstieg der Steuereinnahmen über die Normallage hinaus müssen die überdurchschnittlichen Steuereinnahmen zunächst zur Tilgung solcher Kredite verwendet werden. Für sonstige Notlagen-Kredite muss ein Tilgungsplan vorliegen. Unabhängig vom Grund der Kreditaufnahme gilt jedoch eine maximale Tilgungsfrist von 8 Jahren. Im Falle eines Rückgriffs auf konjunkturelle Kreditermächtigungen hat nach Abschluss des Haushaltsjahres ein Vergleich zwischen der erfolgten Kreditaufnahme und der anhand der tatsächlichen Steuereinnahmen ermittelten Konjunkturkreditermächtigung zu erfolgen. Etwaige so ermittelte überhöhte

Kreditaufnahmen bzw. unterlassene Tilgungsverpflichtungen im Falle ausstehender früherer Konjunkturkredite sind in den nächsten Haushaltsplan einzustellen. Außerdem muss die Haushaltsrechnung um entsprechende Abrechnungen ergänzt werden.

Das sächsische Neuverschuldungsverbot enthält hohe Hürden für eine Kreditaufnahme. Zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates bei Einnahmerückgängen, die nicht durch eine Neuverschuldung abgedeckt werden können, mahnt § 18 Absatz 4 SÄHO das Vorhalten einer Haushaltsausgleichsrücklage an. Neben der Regelung der expliziten Schuldenaufnahme wurde im Sinne der Generationengerechtigkeit mit der zusätzlichen verfassungsrechtlichen Absicherung des Pensionsfonds (Generationenfonds) in Artikel 95 der Sächsischen Verfassung zudem auch die implizite Verschuldung in Form von Pensionsverpflichtungen berücksichtigt.

6 Die Schuldenbremse im Kontext innerstaatlicher und europäischer Haushaltsüberwachung

Die Regeln der Schuldenbremse sind für Bund und Länder nicht abschließend, sondern betten sich ein in einen weiter umfassenden Rahmen der innerdeutschen und der gesamtstaatlichen europäischen Haushaltsüberwachung. Dieser wurde ebenfalls als Ergebnis der Föko II grundgesetzlich verankert.

Innerstaatlich überwacht nun der Stabilitätsrat die Haushalte von Bund und Ländern, vgl. Artikel 109a GG.¹⁴ Mitglieder sind gemäß § 1 Absatz 1 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder und die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Energie. Bund und Länder müssen für den Stabilitätsrat jährlich einen Bericht erstellen, in dem sie u. a. für die aktuelle Finanzlage sowie den Zeitraum der Finanzplanung vier gemeinsam verabredete Kennziffern sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen ausweisen müssen (Stabilitätsbericht, vgl. § 3 Absatz 2 StabiRatG). Es wird für jedes Land untersucht, ob dessen Kennziffern allgemein geltende Schwellwerte überschreiten, was auf eine drohende Haushaltsnotlage deuten kann (§ 4 Absatz 1 StabiRatG). Ein direkter Zusammenhang zwischen einer Einhaltung der Schuldenbremse und einer solchen Auffälligkeit besteht dabei aber nicht, da die Schwellwerte für die Länder aus dem Länderdurchschnitt abgeleitet werden. Bei Diagnose einer „drohende Haushaltsnotlage“ (§ 4 Absatz 2 StabiRatG) wird ein Sanierungsprogramm mit Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme, halbjährlichen Berichtspflichten und anhaltender Evaluierung vereinbart (§ 5 StabiRatG).

14 Siehe auch Schwarze & Zinkan, 2015, S. 492 ff.

Auf europäischer Ebene hat sich die Bundesrepublik Deutschland gesamtstaatlich zur Einhaltung der haushaltswirtschaftlichen Vorgaben des SWP sowie des Fiskalvertrags verpflichtet. Artikel 109 Absatz 2 GG weist als Ergebnis der FöKo II ausdrücklich auf die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin hin. Dieser entspricht heute Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und bildet den Kern des sogenannten „korrektiven Arms“ des SWP mit den Maastrichtkriterien 3 %-Defizitobergrenze und 60 %-Schuldenstandsobergrenze, jeweils bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Mittlerweile wurde der SWP im Nachgang der Finanz- und Staatsschuldenkrise modifiziert und insbesondere im sogenannten „präventiven Arm“ mit seinem Bezug auf das landesspezifische mittelfristige Haushaltsziel in Form einer strukturellen Defizitobergrenze weiter verschärft.¹⁵ Einfachgesetzlich wurde inzwischen im Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz (SZAG), das die Aufteilung eventueller monetärer Strafen durch die EU zwischen Bund und Ländern regelt, eine Ausweitung auf den präventiven Arm gemäß Artikel 121 AEUV nachvollzogen. Ergänzt wurden der präventive Arm sowie die Verbindlichkeit seiner Durchsetzung zudem im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalvertrag“). Hierbei werden u. a. verpflichtende gesamtstaatliche strukturelle Defizitobergrenzen vorgeschrieben, die für Deutschland – genau wie im präventiven Arm des SWP – bei 0,5 % des BIP liegen. Diese Verpflichtung wurde für die Bundesrepublik im Zuge der erforderlichen innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags im § 51 HGrG fixiert.

Im Gegensatz zur grundgesetzlichen Schuldengrenze müssen bei der gesamtstaatlichen Betrachtung im Rahmen der europäischen Regeln auch die Haushaltsergebnisse der kommunalen Ebene sowie der Sozialversicherungen einbezogen werden. Berücksichtigt werden nicht nur die Kern- sondern auch die Extrahaushalte der Gebietskörperschaften. Außerdem gilt, dass trotz des im Gesetzesentwurf zur Schuldenbremse angestrebten Einklangs mit dem SWP auch die Zielgrößen der beiden Überwachungssysteme nicht vollständig deckungsgleich sind: Artikel 109 Absatz 3 GG untersagt haushalterische Einnahmen aus Krediten. SWP und Fiskalvertrag hingegen zielen auf den Finanzierungssaldo ab, und zwar in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), vgl. Kasten 2. Zwar besteht prinzipiell ein enger Zusammenhang zwischen Nettokreditaufnahme und dem Finanzierungssaldo, da Defizite – also die Überschreitung der Ausgaben gegenüber den Einnahmen – mittelfristig nur durch Kredite ausgeglichen werden können. Dies gilt jedoch nicht unbedingt für einzelne Haushaltsjahre. Beispielsweise können Entnahmen aus Rücklagen, die aus früheren

15 Vgl. Korthals, 2015.

Finanzierungsüberschüssen gebildet wurden, eine Nettokreditaufnahme verhindern, wirken im Anwendungsjahr jedoch defiziterhöhend. Verschiedene Bereinigungstatbestände, die einige Gebietskörperschaften in ihre Regelungen übernommen haben, bewirken zwar eine Annäherung zwischen beiden Größen, ergeben sich jedoch nicht (verpflichtend) aus Artikel 109 Absatz 3 GG.

Darüber hinaus bewirkt die Methodik der VGR, nach der die Einhaltung der Kriterien im SWP überprüft werden, eine Reihe von Anpassungen gegenüber den kassenmäßigen Ergebnissen der Staatshaushalte, die sonst zur Haushaltsplanung, -steuerung und -bewertung herangezogen werden.¹⁶ Dazu gehört zum einen die Neutralisierung des Saldos finanzieller Transaktionen, die wie beschrieben ebenfalls in einigen Gebietskörperschaften nachvollzogen wird.¹⁷ Außerdem gibt es Phasenverschiebungen, also Unterschiede im Erfassungszeitpunkt bestimmter Zahlungen (typischerweise bei Bauten, Steuern, Sozialabgaben, Zinsen, finanzwirksamen Gerichtsurteilen) und andere Abweichungen. In Einzeljahren kann dies spürbare Abweichungen zwischen kassenbasierter Finanzstatistik und VGR bewirken, was an die Steuerung der Einhaltung von SWP und Fiskalvertrag im Rahmen der öffentlichen, weitgehend kassenorientierten Finanzwirtschaft besondere Herausforderungen stellt¹⁸ bzw. auch an Grenzen stoßen kann. Im mehrjährigen Durchschnitt sollten sich die Werte jedoch annähern. Aber auch die Anwendung der unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren im Rahmen der Schuldenbremsenausführung im Vergleich zum Produktionslückenverfahren auf europäischer Ebene impliziert potentielle Unterschiede in den Ergebnissen.¹⁹ Um dennoch die Einhaltung der europäischen Verpflichtungen sicherzustellen, wurde die Aufgabe des Stabilitätsrats in § 6 StabiRatG um die Prüfung einer Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG ergänzt. Kommt die Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Obergrenze überschritten wird, soll der Stabilitätsrat Maßnahmen zu einer Beseitigung dieser Überschreitung empfehlen.

16 Vgl. Dietz, 2006 für Details, auch Hanke & Baumann, 2015, S.163 ff.

17 Auch im SZAG wird der „verursachergerecht“ verteilte Anteil, den die Länder an etwaigen Sanktionslasten aus einer Nicht-Einhaltung des SWP zu tragenden hätten, daher nach dem um finanzielle Transaktionen bereinigten rechnungsmäßigen Finanzierungssaldo aufgeteilt, vgl. §§ 2 und 3 SZAG. Abgesehen davon, dass hierbei auch die Ergebnisse der jeweiligen kommunalen Ebene mit einfließen, ist eben nicht die unterlassene Nettokreditaufnahme sondern der Finanzierungssaldo eines Landes entscheidend für die Übernahme verursacherspezifischer Lasten.

18 Eine stärkere Annäherung an die Phasenverschiebungen ließe sich beispielsweise durch Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten bzw. diesem entsprechende Instrumente erreichen.

19 Vgl. auch Hanke & Baumann, 2015, S. 184 ff. für eine Diskussion der europäischen Anforderungen an die Haushaltsüberwachung und Umsetzung auf nationaler Ebene.

Haushalterischer Finanzierungssaldo gemäß Haushaltsplan¹

Einnahmen ohne Aufnahme von Krediten, Entnahmen aus Rücklagen,
Einnahmen aus Überschüssen (\approx bereinigte Einnahmen)
abzgl. Ausgaben ohne Tilgung von Krediten, Zuführungen an Rücklagen und
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen (\approx bereinigte Ausgaben)
= Finanzierungssaldo

Deckung des Finanzierungssaldos:

Nettoneuverschuldung + Rücklagenbewegung + Abwicklung Rechnungsergebnisse Vorjahre

Finanzierungssaldo in der Finanzstatistik²

bereinigte Einnahmen
abzgl. bereinigte Ausgaben
zzgl. Saldo haushaltstechnischer Verrechnungen
= Finanzierungssaldo

Finanzierungssaldo gemäß VGR³

Finanzierungssaldo laut Finanzstatistik
abzgl. Saldo finanzieller Transaktionen
zzgl. SWAPS
zzgl. Zu- und Absetzungen aus der VGR
– Phasenverschiebung zwischen Zahlungsstrom und dessen Entstehungszeitpunkt
– Schuldenerlass
– Korrektur des Bundesbankgewinns
– sonstige Abweichungen
= Finanzierungssaldo VGR

1 ... vgl. Freistaat Sachsen, Doppelhaushalt 2015/2016, Gesamtplan, Finanzierungsübersicht

2 ... vgl. Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstandsstatistiken

3 ... vgl. z. B. Statistisches Bundesamt (2015): Europäische Union (EU)-Stabilitätspakt – Vergleich der Finanzierungssalden 2014 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) und Finanzstatistik in Millionen - Euro, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/EUStabilitaetspakt/Tabelle/DefizitFinanzierungssaldo.html>, abgerufen am 28.11.2015

7. Zusammenfassung und Fazit

Mit Abschluss der Föko II im Jahr 2009 und der damaligen Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz wurden die Regeln der staatlichen Kreditaufnahme für Bund und Länder erstmals nach 1969 erheblich revidiert. Allerdings wurden damals lange Übergangszeiträume vereinbart, die für die Länder erst mit dem Jahr 2020 enden. Mittlerweile ist die Hälfte dieser Zeit verstrichen und in vielen Ländern wurden bereits gesetzliche Anpassungen vollzogen, die eine Einhaltung der Schuldenbremse, aber auch eine Nutzung der von ihr eingeräumten Abweichungstatbestände ab 2020 gewährleisten sollen.

Der vorliegende Beitrag ist zunächst auf die wesentlichen Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen grundgesetzlichen Rahmen eingegangen. Mit der Schuldenbremse wird erstmals auch für die Länder die Staatsverschuldung in der bundesdeutschen Verfassung geregelt. Außerdem verschiebt sich der Fokus der regulär zulässigen Kreditaufnahme vom Umfang der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen zu einem Ausgleich einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung. Allerdings sind nach den neuen Regeln umgekehrt bei positiven Abweichungen erstmals Kredittilgungen verpflichtend. Auch bei einer Kreditaufnahme im Katastrophenfall ist nun eine Tilgungsregel vorgeschrieben. Wie beschrieben wurde, ist jedoch die Nutzung und Überwachung der regulären Kreditaufnahmemöglichkeiten, die die Schuldenbremse bietet, deutlich komplexer als unter den alten Regeln. Das gilt insbesondere für die Ermittlung der Konjunkturkomponente und die Überwachung der Einhaltung im Vollzug. Eine Umstellung dürfte auch die künftige Finanzierung von Investitionen darstellen sowie die Unterscheidung zwischen strukturellen und nicht-strukturellen Elementen und deren Implikationen im Rahmen der Schuldenbremse.

Es wurde gezeigt, wie die einzelnen Länder nach aktuellem Stand die Schuldenbremse in ihre landespezifische Gesetzgebung implementiert haben. Bei einer Bewertung dieser Vielzahl an aktuell vorgelegten Länderumsetzungen sollte berücksichtigt werden, dass dies nicht allein Ausdruck einer föderalen Vielfalt innerhalb der Bundesrepublik sowie der unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Ausgangssituationen der Länder sein dürfte. Vielmehr muss wohl zugestanden werden, dass bislang nur einge-

schränkte Erfahrungen mit einer öffentlichen Haushaltswirtschaft unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse vorliegen und sich die verschiedenen Verfahren somit auch erst einmal bewähren müssen. Zwar sind willkürliche Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen mit dem Ziel einer faktischen Umgehung der Schuldenbremse abzulehnen. Dennoch muss in den kommenden Jahren mit Anpassungen und Nachsteuerungen gerechnet werden, weil sich einige Regeln in der Praxis als nur eingeschränkt tauglich erweisen könnten.²⁰ Ein detaillierterer Blick wurde auf das sächsische Neuverschuldungsverbot geworfen.

Zum Abschluss wurde auf die Schuldenbremse im Rahmen der innerstaatlichen und europäischen Haushaltsüberwachung eingegangen. Es hat sich gezeigt, dass die Schuldenbremse in diesen Kontexten einen wichtigen Baustein liefert, deren Einhaltung jedoch nicht automatisch in jedem Haushaltsjahr deckungsgleich ist mit einer Erfüllung der dortigen Vorgaben. Bund und Länder sind jedoch auch zur Einhaltung der deutschen Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts grundgesetzlich verpflichtet. Demnach sind gegebenenfalls zusätzliche Abstimmungen im Stabilitätsrat nötig.

20 So hatte Schleswig-Holstein gegenüber seiner ursprünglichen Landesmethode zur Konjunkturbereinigung Modifizierungen geplant, da die alte Methode dauerhaft hohe abzuschöpfende Mehreinnahmen auswies, vgl. z. B. Finanzministerium Schleswig-Holstein, 2014. Im Laufe der Haushaltsaufstellung für 2016 hat das Land angesichts deutlich höherer Kostenerwartungen jedoch die aktuell weiter sehr restriktive Landesmethode gegenüber der für das Land gleichfalls verpflichtenden Konsolidierungshilfemethode ganz zurückgestellt, vgl. Finanzministerium Schleswig-Holstein, 2015.

Literaturverzeichnis:

- Baumann, E., 2012. Erste Erfahrungen mit der neuen Schuldenbremse. In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 347-366.
- Berlit, U., 2010. Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – Erste Ansätze und Probleme. In: M. Junkernheinrich, et al. (Hrsg.). Jahrbuch der öffentlichen Finanzen 2010. Berlin: BWV-Verlag, S. 311-342.
- Bouffier, V., 2014. Bundesrat Plenarprotokoll 927. Sitzung , S. 336.
- Bukow, F. E., Kesper, I. & Manig, C., 2014. Das Wirken von Schuldenbremsen im konjunkturellen Verlauf. In: M. Junkernheinrich, et al. (Hrsg.). Jahrbuch der Öffentlichen Finanzen 2014. Berlin: BWV-Verlag, S. 399-426.
- Bundesbank, 2011. Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. Monatsbericht, Oktober, S. 15-40.
- Bundestag & Bundesrat, 2010. Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse. Berlin.
- Buscher, D. & Fries, J., 2012. Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse. In: M. Junkernheinrich, et al. (Hrsg.). Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2012. Berlin: BWV-Verlag, pp. 367-384.
- Deutscher Bundestag, 2009. Drucksache 16/12410 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d).
- Dietz, O., 2006. Finanzierungssaldo des Staates – einige methodische Anmerkungen. Wirtschaft und Statistik, April, S. 339-343.
- Feld, L. P., 2010. Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11(3), S. 226-245.
- Finanzministerium Schleswig-Holstein, 2014. Medieninformation: Haushaltseckwerte 2015 und Finanzplanung 2014 bis 2024.
- Finanzministerium Schleswig-Holstein, 2015. Medieninformation: Haushalt 2016: Größte finanzpolitische Herausforderung seit Jahrzehnten.
- Goworek, F. & SELLERING, B., 2015. Schuldenregeln in Deutschland. In: W. GATZER & T. SCHWEISFURTH (Hrsg.). Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis. Berlin: BWV-Verlag, S. 221-252.
- Hanke, B. & Baumann, E., 2015. Volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Darstellung der öffentlichen Haushalte: Öffentlicher Gesamthaushalt und Staatskonto. In: W. GATZER & T. SCHWEISFURTH (Hrsg.). Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis. Berlin: BWV-Verlag, pp. 157-192.
- Heinemann, F., 2010. Eine Gabe an St. Nimmerlein? – Zur zeitlichen Dimension der Schuldenbremse. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11(3), S. 246-259.
- Kastrop, C., Meister-Scheufelen, G. & Sudhof, M. (Hrsg.), 2010. Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz – Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Berlin: BWV-Verlag.

- Korthals, K., 2015. Haushaltspolitische Überwachung und Koordinierung in der EU. In: W. Gatzert & T. Schweisfurth (Hrsg.). Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis. Berlin: BWV-Verlag, pp. 71-96.
- Mourre, G., Astarita, C. & Princen, S., 2014. Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy Economic Papers 536: Europäische Kommission.
- Mourre, G., Isbasoiu, G.-M., Paternoster, D. & Salto, M., 2013. The cyclically-adjusted budget-balance used in the EU fiscal framework: an update, European Economy Economic Papers 478: Europäische Kommission.
- Nowotny, E. & Zagler, M., 2009. Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. 5. Auflage. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag .
- Sachs, M. (Hrsg.), 2014. Grundgesetz: GG. Kommentar. 7. Auflage. München: C.H.BECK.
- Schwarze, U. & Zinkan, C., 2015. Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern - Koordinierung der öffentlichen Haushalte. In: W. Gatzert & T. Schweisfurth (Hrsg.). Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis. Berlin: BWV-Verlag, S. 468-500.
- Steinbach, U. & Röncke, M., 2013. Umsetzung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz - Vorreiter und Vorbild?. In: M. Junkernheinrich, et al. (Hrsg.). Jahrbuch der Öffentlichen Finanzen 2013. Berlin: BWV-Verlag, S. 339-365.
- Tappe, H., 2010. Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?. Wirtschaftsdienst, 90(4), S. 269-271.



Herausgeber:

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Meißen,
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen (FHSV-FoBiZ)

Der Rektor

Redaktion:

Fritz Lang

Gestaltung und Satz:

Zentrum für Informationstechnologie

Medienstelle

Druck:

Druckerei der FHSV-FoBiZ

Bezug:

Diese Druckschrift kann kostenfrei bezogen werden bei der
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Meißen,
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen

Pressestelle

Herbert-Böhme-Straße 11

01662 Meißen

Telefon: +49 3521 473644

E-Mail: pressestelle@fhsv.sachsen.de

www.fhsv.sachsen.de