

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress

Privatdozent Dr. Jürgen Bröhmer

Rechtswissenschaftliches Gutachten

zur Frage:

**In welchem Umfang bestehen für die Freie Hansestadt Bremen
grundgesetzliche Ansprüche gegen den Bund und/oder andere
Bundesländer zur Überwindung der Haushaltsnotlage?**

Inhaltsverzeichnis

A.	Fragestellung	1
B.	Die sachliche und rechtliche Ausgangslage	3
I.	Die sachliche Ausgangslage: Die finanzwirtschaftliche Lage Bremer	3
1.	Die Sanierungsphase 1993-2004	3
2.	Die prognostizierte zukünftige Entwicklung der Kennzahlen bis in das Jahr 2014	5
II.	Die rechtliche Ausgangslage	5
1.	Bundesstaat und Solidarität	5
2.	Der Kerngehalt des Bundesstaatsprinzips und des darin angelegten Prinzips der bündischen Solidarität	7
3.	Finanzverfassung und Demokratieprinzip	10
a)	Demokratie und Verantwortlichkeit	10
b)	Der Zusammenhang zwischen Demokratieprinzip und zu übermäßiger Verschuldung führender extremer Haushaltsnotlage	12
c)	Länderneugliederung als Alternative für die Beistandspflicht?	14
4.	Das Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes	15
a)	Vertikale Steuerverteilung	15
b)	Horizontale Steuerverteilung	16
c)	Horizontaler Finanzausgleich	20
d)	Vertikaler Finanzausgleich	24
5.	Andere finanzwirksame Instrumente des Grundgesetzes	27
a)	Einführung	27
b)	Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91a und b	28
c)	Geldleistungsgesetze des Bundes, Art. 104a Abs. 3	30
d)	Investitionshilfen (Art. 104a Abs. 4 GG)	33
e)	Ausgleichleistungen nach Art. 106 Abs. 8 GG	34
III.	Erste Schlussfolgerungen	35
C.	Welche rechtlichen Ansprüche ergeben sich daraus für die Hansestadt Bremen?	36
I.	Hat die Hansestadt Bremen Anspruch auf eine Änderung der Lohnsteuererlegung?	36
II.	Die Einwohnerwertung	37
III.	Hat die Hansestadt Bremen Anspruch auf die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, Art. 107 Abs. 2 S.3 GG	42
1.	Einführung	42
2.	Die Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 12 Maßstäbengesetz	45
a)	Benennung und Begründung von Sonderlasten	46
b)	Kein Ausgleich für unmittelbare oder voraussehbare Folgen politischer Entscheidungen eines Landes	46
c)	Keine Korrekturen kurzfristiger Finanzschwächen	48
3.	Besondere Voraussetzungen für Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in Fällen extremer Haushaltsnotlagen	49

a)	Die extreme Haushaltsnotlage	49
b)	Die Defizit- und Zins-Steuer-Quote Bremens	50
c)	Der eigene Sanierungsbeitrag Bremens	53
d)	Haushaltsnotlage durch eigenes Verschulden?	54
e)	Keine doppelte Sonderbedarfsdeckung	57
f)	Grenzen der Solidarität?	58
g)	Zwischenergebnis	60
4.	Der von Bremen zu erbringende Anteil an der Konsolidierung - Das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß der Erfüllung von Landesaufgaben	61
5.	Was bedeutet das Hilfeleistungsziel „haushaltswirtschaftliche Stabilisierung“	62
6.	Geeignetheit von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen	63
7.	Ergebnis	65
IV.	Hat die Hansestadt Bremen Anspruch auf andere vom Grundgesetz eröffnete finanzwirksame Handlungsmöglichkeiten	67
D.	Welche Verpflichtungen des Bundes und der Länder zur Abwendung einer extremen Haushaltsnotlage ergeben sich aus dem Recht der Europäischen Union?	68
E.	Verfahrensrechtliche Fragen	72
I.	Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG	72
1.	Antragsberechtigung	72
2.	Prüfungsgegenstand	72
a)	§ 11 FAG n. F. als Prüfungsgegenstand	73
b)	§ 8 Abs. 3 MaßstG und § 9 Abs. 2 FAG als Prüfungsgegenstand	74
c)	Andere denkbare Prüfungsgegenstände	75
d)	Folgerung	75
II.	Bund-Länder-Streit	76
III.	Ergebnis	79
IV.	Erfolgsaussichten bzw. denkbare Entscheidungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts	79
F.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	82

A. Fragestellung

Das vorliegende Rechtsgutachten soll die Frage beantworten, inwieweit aus dem Grundgesetz eine Pflicht abgeleitet werden kann, dass der Bund und/oder die anderen Bundesländer der Freien Hansestadt Bremen bei der Überwindung der besonderen Haushaltsnotlage finanzielle Hilfe leisten müssen und ob eine solche Hilfeleistungspflicht mit Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht durchgesetzt werden kann.

Im Rahmen der verschiedenen Erscheinungsformen des Modells „Bundesstaat“ sind gegenseitige Pflichten zur Hilfeleistung (Solidarmodelle) sowie Kompetenz- und Autonomieordnungen ohne finanzielle Beistandspflichten (eine Art Konkurrenzmodell¹) anzutreffen. Das Grundgesetz hat sich, wie die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften zeigen, für ein Solidaritätsmodell entschieden. Im Rahmen dieser Ordnung kann bundesstaatliche Hilfe zur Abwendung von Haushaltsnotlagen auf verschiedene Weisen geleistet werden, wobei zwischen verschiedenen Typen von Haushaltsnotlagen zu unterscheiden ist. Außerordentliche Finanzhilfen zur Abwendung einer *extremen* Haushaltsnotlage sind schon im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht 1992 definiert und zugesprochen worden.² Die extreme Haushaltsnotlage als eine im Grundgesetz für Bundesergänzungszuweisungen nicht vorgesehene Kategorie kann nur mit dem bündischen Solidaritätsprinzip bewältigt werden. Die Hilfspflicht geht auf allgemeine Erwägungen zu einer besonderen Form des Staatsnotstands zurück.³ Zu dessen Abwendung und Bewältigung können nicht nur Hilfeleistungen, sondern auch weitere Maßnahmen wie Berichtspflichten, Genehmigungserfordernisse und laufende Kontrollen erforderlich sein. Der grundgesetzliche Ausgangspunkt für die Frage, ob und inwieweit Pflichten zur Hilfeleistung bestehen,

¹ Siehe dazu Pommerehne/Ress (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, 1996.

² BVerfGE 86, 148.

³ S. Kerber, Der verdrängte Finanznotstand, 2002 sowie schon früher Carl Schmitt, Politische Theologie, Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität; der verdrängte Finanznotstand, § 4 3g, 8. Auflage 2004.

ist das Bundesstaatsprinzip mit seinen nicht nur finanzverfassungsrechtlichen Ausprägungen im Grundgesetz. In diesem Rahmen ist insbesondere zu prüfen,

1. ob die Voraussetzungen für die – neuerliche – Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen vorliegen;
2. ob sich aus dem Grundgesetz andere Handlungsmöglichkeiten ergeben, die den Bund - ggf. im Zusammenwirken mit den Ländern - verpflichten, Maßnahmen zur Behebung oder zur Abwehr einer Notlage in Betracht zu ziehen; hier ist insbesondere die Frage zu beantworten, was Solidarität im Bundesstaat rechtlich bedeutet;
3. ob die Verteilung der Einkommensteuer in Art. 107 Abs. 1 nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG) und insbesondere die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf der Grundlage der Einwohnerzahl (§ 1, 2 des FAG 2001) der spezifischen Lage Bremens gerecht werden;
4. ob die besondere Situation des Stadtstaats Bremen in den existierenden Regelungen zum Finanzausgleich hinreichend berücksichtigt ist oder ob besondere Umstände zu auszugleichenden Benachteiligungen Bremens führen;
5. ob aus den europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 104 EGV zur Vermeidung übermäßiger Defizite, die Pflicht des Bundes folgt, die Verschuldenssituation der Länder nicht nur im Blick zu behalten, sondern dem Entstehen übermäßiger Gesamtdefizite rechtzeitig entgegenzutreten, weil die Verschuldung der Gliedstaaten im Rahmen der sog. Stabilitätskriterien bei der Berechnung der gesamtstaatlichen Schuld mit herangezogen wird;
6. welche verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ggf. bestehende verfassungsrechtliche Ansprüche erfolgreich vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden können.

B. Die sachliche und rechtliche Ausgangslage

I. Die sachliche Ausgangslage:

Die finanzwirtschaftliche Lage Bremens

Die finanzielle Situation Bremens ist in einer Reihe von Studien und Modellrechnungen dargestellt worden und soll an dieser Stelle nur kurz mit den wichtigsten Kennzahlen referiert werden. Zu unterscheiden ist die Vergangenheit mit der ersten versuchten Sanierung von 1993-2004 und die prognostizierte zukünftige Entwicklung der Kennzahlen bis in das Jahr 2014.

1. Die Sanierungsphase 1993-2004

Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1992⁴ in Gang gesetzte erste Sanierungsphase hat mit Blick auf die Konsolidierung des Haushalts nicht den gewünschten Erfolg gezeigt. Zwar ist es zu Verbesserungen gekommen und ohne sie wäre die jetzt bestehende Haushaltsnotlage noch dramatischer als sie es ohnehin ist. Das eigentlich Ziel, Bremen in die Lage zu versetzen, im Rahmen einer stabilisierten Haushaltswirtschaft die einem Bundesland obliegenden Aufgaben erfüllen zu können, wurde indes nicht erreicht.

Die Defizitquote, d.h. der Anteil des Finanzierungsdefizits an den bereinigten Ausgaben lag 1993 bei etwa 20 Prozent, stieg aber bis zum Jahr 2004 auf fast 30 Prozent. Bei der Zins-Steuer-Quote konnten zwar Fortschritte erzielt werden, allerdings ohne eine nachhaltige Wirkung zu erzielen. Diese Quote fiel von 28 Prozent im Jahr 1993 auf 22,1 Prozent im Jahr 2004. Der Abstand zum nächst schwächeren Bundesland betrug auch 2004 noch über 11 Prozent und damit immer noch mehr, als das Bundesverfassungsgericht 1992 als Bezugsgröße für die Annahme einer extremen Haushaltsnotlage angenommen hatte.⁵

⁴ BVerfGE 86, 148.

⁵ Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte, Jahresbericht 2004, S. 17 ff.

Die Probleme betreffend die Sanierungsbemühungen in diesem Zeitraum gehen ganz überwiegend auf erhebliche Einbrüche auf der Einnahmeseite zurück.⁶ Vor allem nach 1999 gingen die bereinigten Einnahmen Bremens erheblich zurück. Betrug die bereinigten Einnahmen 1999 noch EUR 4,386 Mrd., so gingen diese bis 2004 um über eine Milliarde Euro auf EUR 3,329 Mrd. zurück. Diskontiert man von diesem Rückgang die - gesetzlich festgelegten und vorhersehbaren - degressiv ausgestalteten Ergänzungszuweisungen (von EUR 920 Mio. im Jahr 1999 auf EUR 358 Mio. im Jahr 2004), so bleibt doch immer noch ein Einnahmerückgang von EUR 495 Mio. Dieser Einnahmenfehlbetrag von fast einer halben Milliarde Euro ist fast genauso groß wie die im Jahr 2004 zu leistenden Zinsausgaben (EUR 502 Mio.) waren.

Auf der Ausgabenseite konnten vor allem durch Einsparungen im konsumtiven Bereich Erfolge erzielt werden. Hier konnte das Wachstum der Ausgaben deutlich unterhalb der Vergleichszahlen für die westlichen Bundesländer gehalten werden. Diese geringeren Ausgaben wurden jedoch durch höhere Investitionsausgaben im Rahmen des Investitionssonderprogramms (ISP) kompensiert.⁷ Ziel des ISP war es, die durch die Sanierungsbeträge der ersten Sanierungsphase (1994-1998) entstehenden Zinsentlastungen und für die Jahre ab 2000 in Abstimmung mit Bund und Ländern zusätzliche Mittel in Höhe von jährlich EUR 306,8 Mio. in wachstums- und damit einnahmegegenerierende Projekte zu investieren.⁸ Die daraus resultierenden positiven Auswirkungen auf das bremische Wirtschaftswachstum sind zwar deutlich sichtbar, reichen aber noch nicht aus, um diese Ausga-

⁶ Die folgenden Zahlen stammen aus dem Haushaltsgutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln – Consult GmbH, Die Finanzpolitik Bremens vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage (vorläufig und nicht korrigiert), 1.9.2005, S. 31 ff.

⁷ Böhrnsen, Jens, Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern, Eckpunkte einer Bremer Strategie für weitere Eigenanstrengungen, den Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht und die Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform, 20. Januar 2005, S. 5 ff.

⁸ Siehe Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte, Jahresbericht 2004, Anhang 4.

ben auf der Einnahmeseite überzukompensieren. Im Ergebnis war Ende 2004 die extreme Haushaltsnotlage nicht behoben.

2. Die prognostizierte zukünftige Entwicklung der Kennzahlen bis in das Jahr 2014

Die prognostizierte Entwicklung der wichtigsten Haushaltskennzahlen Bremens bis in das Jahr 2014 macht – ungeachtet der mit in die Zukunft gerichteten Modellrechnungen verbundenen Schwierigkeiten – deutlich, wie extrem die Haushaltsnotlage Bremens tatsächlich ist.⁹ Danach ist in diesem Zeitraum fast mit einer Verdopplung der Gesamtverschuldung Bremens zu rechnen. Gleichzeitig zeichnet sich ein Ansteigen der Zinssteuerquote auf über 35 Prozent und der jährlichen Zinsausgaben auf über eine Milliarde Euro ab und dies auf der vielleicht eher optimistischen Grundlage, dass die Steuereinnahmen Bremens in diesem Zeitraum um ca. ein Drittel zunehmen werden.

II. Die rechtliche Ausgangslage

1. Bundesstaat und Solidarität

Das Solidaritätsprinzip zwischen Bund und Ländern hat seine konkrete Ausgestaltung durch das Grundgesetz aufgrund der einzelnen Vorschriften der Finanzverfassung und aus einer teleologischen Zusammenschau aller dieser Normen im Lichte des Bundesstaatsprinzips, erfahren. Für diese spezielle Ausprägung des Postulats bundesfreundlichen Verhaltens steht die Finanzverfassung in exemplarischer Weise.¹⁰

⁹ S. dazu auch Böhrnsen, Jens, Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern, Eckpunkte einer Bremer Strategie für weitere Eigenanstrengungen, den Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht und die Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform, 20. Januar 2005; s. dazu auch Stauch, Matthias, Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung?, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 2006, S. 119 (126 ff.).

¹⁰ So ausdrücklich Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV (1990), § 98 Rn. 146 ff. (148). Jestaedt, Matthias: Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II (2004), § 29, Rn. 76 knüpft nicht generell an die Bundestreue an, son-

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Finanzausgleich ganz allgemein an das Bundesstaatsprinzip angeknüpft.¹¹ In seiner Entscheidung aus dem Jahre 1992 hat es Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, also eine im Grundgesetz in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG nicht explizit genannte Form und den quantitativen Rahmen „regulärer“ Ergänzungszuweisungen sprengende Form von Ergänzungszuweisungen zur Abwendung einer extremen Haushaltsnotlage auf eben dieser Grundlage bundesstaatlicher Solidarität für zulässig erachtet¹² und damit zu erkennen gegeben, dass das Bundesstaatsprinzip und der damit verbundene Solidaritätsgrundsatz – erklärbar letztlich wegen der durch Art. 79 Abs. 3 GG herausgehobenen Stellung des Bundesstaatsprinzips - über den konkreten Regelungen der Finanzverfassung steht. Diese Rechtslage gebietet, alle Vorschriften im Lichte des Bundesstaatsprinzips und damit des Solidaritätsprinzips zu interpretieren.¹³ Daraus ergeben sich gewichtige weitere Überlegungen und Schlussfolgerungen. Das Solidaritätsprinzip als unmittelbarer Ausfluss des Bundesstaatsprinzips ist nicht nur unmittelbar ein ungeschriebenes Element des verfassungsrechtlichen Länderfinanzausgleichs, sondern auch auslegungsbestimmend für einzelne einfachgesetzliche Vorschriften, u.a. auch solche „erhöhten Ranges“ wie das Maßstäbengesetz.¹⁴ Das kann z.B. Auswirkungen auf die Frage haben, ob die sog. Einwohnerwertung in den gesetzlichen Vorschriften den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Es kann auch zu der Frage

dern nur dort, wo ein Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Funktionsfähigkeit und der Sicherung des staatsnotwendigen finanziellen Existenzminimums in einer extremen Haushaltsnotlage hergestellt werden könne. Gerade dieser Zusammenhang steht für Bremen zur Diskussion.

¹¹ So schon BVerfGE 72, 330 (385 ff.).

¹² BVerfGE 86, 148 (263 f., 265, 266).

¹³ Vgl. Kirchhof, Paul: Die Identität der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II (2004), § 21, Rn. 61 („Art. 79 Abs. 3 GG wahrt Bestand und leitet Entwicklungen“), 63, s.a. Rn. 46 ff.

¹⁴ Zur Problematik eines solchen, durch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung inhaltlich stark determinierten, die übrige Gesetzgebung auf finanzverfassungsrechtlichem Gebiet binden sollende Grundsatzgesetzes wie es das Maßstäbengesetz darstellt vgl. Pieroth, Bodo: Die Missachtung gesetzter Maßstäbe durch das Maßstäbengesetz, in: NJW 2000, S. 1086 (1087).

führen, ob die finanzverfassungsrechtliche Verteilung des Steueraufkommens dem übergeordneten Solidaritätsprinzip gerecht wird.

2. Der Kerngehalt des Bundesstaatsprinzips und des darin angelegten Prinzips der bündischen Solidarität

Der Staat als Gebietskörperschaft bedarf zur Erfüllung der im Staatsgebiet anfallenden öffentlichen Aufgaben finanzieller Mittel, die sich der Staat vor allem durch die Erhebung von Steuern verschafft. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch den Staat führt zu einer Verteilung der dafür nötigen Finanzmittel im Staatsgebiet. Unterteilt man das Staatsgebiet in verschiedene Räume, z.B. Körperschaften wie Länder oder Regionen, Kreise, Städte und Gemeinden, so lassen sich für diese Räume umgekehrt jeweils unterschiedliche Finanzbedarfe ermitteln. Dies gilt ungeachtet der Organisationsstruktur eines Staates, also der Frage, ob es sich um einen Zentralstaat oder um einen bundesstaatlich organisierten Staat handelt. Auch in einem Zentralstaat müssen die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden und muss ermittelt werden, in welchem Ausmaß dazu finanzielle Mittel in und für die einzelnen Teilräume notwendig sind. Dabei wird in einem als Zentralstaat organisierten Gemeinwesen die Verteilung der Finanzmittel an die verschiedenen Teilräume in starkem Maße am Gleichheitssatz ausgerichtet und eine unterschiedliche Berücksichtigung der Teilräume durch einen sachlichen Grund zu rechtfertigen sein. Auch in einem bundesstaatlich organisierten Gemeinwesen wie dem Deutschlands brauchen die Teilräume, also die Länder und Gemeinden, eine bestimmte Finanzausstattung. Da aber ein Bundesstaat grundsätzlich Unterschiede zwischen den einzelnen Gliedstaaten anerkennt, ist die Mittelverteilung im Bundesstaat in geringerem Umfang an den Gleichheitssatz gebunden. Vielmehr kommt die eigene Leistungsfähigkeit der Länder zum Tragen. Vor diesem Hintergrund dürfen Ausgleichsregelungen für weniger leistungsfähige Länder nicht nivellierend wirken, sondern müssen diese Unterschiedlichkeit grundsätzlich beachten und akzeptieren. In einem derart konstruierten Bundesstaat wird das Solidarmodell bis zu einem gewissen Grad durch das Konkurrenzmodell ergänzt.

Die Tolerierung der Unterschiedlichkeiten in den Lebensverhältnissen der einzelnen Länder ist jedoch verfassungsrechtlich begrenzt durch den Grundsatz der *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*¹⁵ als einem der zentralen Verteilungsgrundsätze der grundgesetzlichen Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2).¹⁶ Ungeachtet der Auslegungsschwierigkeiten, die solche unbestimmten Rechtsbegriffe mit sich bringen, und ungeachtet der nicht immer stringenten Systematik des Grundgesetzes im Hinblick auf dieses Einheitlichkeitsziel besteht jedoch kein Zweifel daran, dass die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse zu den Grundsätzen gehört, an denen sich die Regelungen über den Länderfinanzausgleich und damit unter anderem auch die Bundesergänzungszuweisungen messen lassen müssen.¹⁷ Das gilt insbesondere auch deshalb, weil gerade der Finanzausgleich eines der wirksamsten Mittel ist, um das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse zu verwirklichen.¹⁸ Die Angleichung der Lebensverhältnisse hängt eng mit der Fähigkeit der Bundesländer zur Aufgabenerfüllung zusammen. So wird man nicht bestreiten können, dass von den leistungsschwachen Ländern nicht verlangt werden kann, ein Mindestmaß an ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung durch weitere Einsparungen im Haushalt noch zu unterschreiten.¹⁹

¹⁵ Zur kompetenzrechtlichen Ausprägung dieses Grundsatzes in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 a.F. (bis 1994) im Vergleich zur neuen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG s. BVerfG, 2 BvF 1/01 vom 24.10.2002, Abs.-Nr. 318 f., <http://www.bverfg.de/> (=BVerfGE 106, 62). Im Art. 72 Abs. 2 GG wurde die ursprünglich für die Ausübung einer konkurrierenden Bundeskompetenz ggf. notwendige „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ durch den Terminus „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ersetzt, wobei Gleichwertigkeit qualitativ weniger bedeuten soll als Einheitlichkeit, s. BVerfG aaO, Abs.-Nr. 319. Es ist verfassungsrechtlich unentschieden, ob damit ein das ganze Grundgesetz prägender Paradigmenwechsel einhergeht. Die Fassungen legen nahe, die Unterschiede gering anzusehen. Aus einer reinen kompetenzrechtlichen Norm (Art. 72 Abs. 2 n. F.) kann nicht ein das Finanzverfassungssystem mitprägender Grundsatz (entgegen Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG) abgeleitet werden.

¹⁶ Vgl. dazu BK-Hidien, Art. 106, Rn. 315 f.; 945 ff.

¹⁷ So deutlich Häde, Ulrich, Finanzausgleich, 1996, S. 236 f.; s.a. BVerfGE 101, 158 (220 f., 227).

¹⁸ Arndt, Hans-Wolfgang: Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: JuS 1993, S. 360 (363).

¹⁹ BK-Hidien, Art. 106, Rn. 315 f.; 947; s.a. zum Zusammenhang zwischen finanzieller Ausstattung und Erfüllung verfassungsrechtlich zugewiesener Aufga-

Dabei geht es neben der Erfüllung aller sich aus Leistungsgesetzen ergebenden Pflichten vor allem um die Aufgaben der Sicherheit und der Kultur. Diese Fähigkeit zur Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben wird in diesem Zusammenhang zum eigentlichen *Maßstab* für gebotene Hilfeleistungen.

Vor dem Hintergrund dieser beiden in der Bundesstaatlichkeit angelegten konfligierenden Ziele der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei gleichzeitiger Achtung der Autonomie und der verschiedenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesländer hat das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung zum Finanzausgleich aus dem Jahre 1992 festgestellt, die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes seien

„Ausdruck der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander, dass zur bundesstaatlichen Ordnung (Art. 20 Abs. 1 GG) gehört. Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - sei es der Bund, sei es ein Land - in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zu Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine - hier mit der durch Art. 109 Abs. 2 GG gebotenen Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte - Konkretisierung *in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied* mit dem Ziel der wirtschaftliche Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.“²⁰

Das Bundesverfassungsgericht spricht ganz eindeutig von einer Pflicht zur Hilfeleistung. Diese verfassungsrechtliche Pflicht zur Hilfeleistung trifft den Bund und die anderen Länder gemeinsam. Ziel der Hilfeleistung ist es, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindliche hilfsbedürftige Land in die Lage zu versetzen, seine ver-

ben die deutliche Aussage des BVerfG in E 86, 148 (213): „Die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist darauf angelegt, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern stützt sich auf eine Aufgabenzuweisung und eine ihr entsprechende Finanzausstattung, die im Rahmen des gesamtstaatlich Möglichen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt (vgl. BVerfGE 72, 330 (383))“; s.a. BVerfGE 101, 158 (228).

²⁰ BVerfGE 86, 148 (264 f.), juris-Dok. Rz. 389, Hervorhebung durch Verfasser.

fassungsrechtlichen Aufgaben wieder wahrnehmen zu können. Freilich steckt schon in dieser Aussage eine Begrenzung der Hilfeleistungspflicht, denn diese wäre sinnwidrig, wenn die Hilfeleistenden durch die Hilfeleistung selbst in entsprechende Notlagen gerieten. Die Pflicht zur Hilfeleistung steht vor dem Hintergrund einer angemessenen Verteilung von Aufgaben und Finanzkraft. Selbst wenn die Staatsverschuldung (die Staatsschuld) zeitweilig ein angemessenes Mittel der Finanzpolitik sein mag – *Paul Kirchhof* spricht vom „Verführungsinstrument“, um dem Rechtsstaat den ihm eigenen Maßstab, die Kultur des Maßes vergessen zu lassen – so bleibt sie eine „Elementarbedrohung“²¹ des Verfassungsstaates. Sind alle Teilkörperschaften verschuldet, sogar extrem verschuldet, dann ist offensichtlich, dass andere Mittel als reine Finanzausgleichsmittel ergriffen werden müssen, um der Situation Herr zu werden. Aber auch in dieser Lage kann es unter Ausgleichsaspekten darum gehen, dass der weniger Verschuldete dem extrem Verschuldeten – nicht ohne Absicherung gegen weiteren Verfall – Hilfe leistet.

Trotz dieser schwierigen Gesamtsituation kann festgehalten werden: Ungeachtet aller noch anzusprender Detailfragen bezüglich der Tatbestandsvoraussetzungen für die Hilfeleistungspflicht und des konkreten Inhalts dieser Pflicht kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine solche Pflicht von Verfassungs wegen existiert.

3. Finanzverfassung und Demokratieprinzip

a) Demokratie und Verantwortlichkeit

Über das Bundesstaatsprinzip hinaus steht die Finanzverfassung auch mit dem Demokratieprinzip in engem funktionellen Zusammenhang, der zur Beurteilung der Gutachtenfrage erheblich ist. Die Finanzverfassung soll, so hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, politische Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der

²¹ Kirchhof, Paul: Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, in: Grupp u.a. (Hrsg.), *Recht-Kultur-Finzen*, Festschrift für Reinhard Mußnug, 2005, S. 131 (147). Schon die Ermächtigung zur Kreditaufnahme (Art. 115 GG) ist ein Krisenbewältigungsinstrument, s. Badura, Peter: Vorkehrungen der Verfassung für Not- und Krisenlagen, in: *ThürVBl* 1994, S. 169 ff.

Länder ermöglichen.²² Für das Demokratieprinzip bedeutet das einen gewissen *Gleichlauf der Verantwortung* für die Einnahmeseite und für die Ausgabenseite.²³ Das Demokratieprinzip verlangt die legitimatorische Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gegenüber dem Souverän bzw. dem Parlament. Wird dieser Verantwortungsgleichlauf unterbrochen, werden also z.B. die Einnahmeseite der Länder nachteilig beeinflussende Entscheidungen auf Bundesebene getroffen, dann kann die Landesregierung für die daraus den Landesfinanzen erwachsenden Nachteile letztlich nicht verantwortlich gemacht werden. Die demokratische Legitimationskette ist in diesem Fall gestört. Hier wird der föderale Grundsatz der möglichst bürgernahen Entscheidung durch den demokratischen Grundsatz der möglichst bürgernahen politisch-demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit für diese Entscheidungen ergänzt.

Die politische Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Länder ist gerade dann empfindlich gestört, wenn ein Land sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, die durch Entscheidungen auf einer anderen politischen Ebene herbeigeführt oder zumindest in hohem Maße mitherbeigeführt wurde. Die konkreten Auswirkungen sind in diesem Falle erheblicher als dies bei einem Land der Fall ist, welches zwar gleichfalls in seiner finanziellen Autonomie berührt sein mag, aber aufgrund einer besseren finanziellen Ausgangslage den Einfluss dieser anderswo getroffenen Entscheidungen noch zu kompensieren vermag.

²² BVerfGE 86, 148 (264): Die finanzverfassungsrechtlichen Normen sollen die Voraussetzungen schaffen, „[...] dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten [...]“.

²³ Vgl. dazu Kirchhof, Ferdinand, Gutachten D für den 61. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Band I, 1996, D 53 f.

b) Der Zusammenhang zwischen Demokratieprinzip und zu übermäßiger Verschuldung führender extremer Haushaltsnotlage

Demokratie bedeutet Herrschaft auf Zeit.²⁴ Die zeitlich Begrenztheit von Herrschaft findet zuvörderst ihren Ausdruck in den in regelmäßigen zeitlichen Abständen durchzuführenden Wahlen. Wiederkehrende Wahlen sind aber nicht der einzige zeitrelevante Aspekt des Demokratieprinzips. In ähnlicher Weise wie das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Abtretung von Hoheitsrechten an supranationale Organisationen aus dem Demokratieprinzip gefolgert hat, dass substantielle Befugnisse beim nationalen Gesetzgeber verbleiben müssen, solange auf der übergeordneten Ebene ein Demokratiedefizit besteht²⁵, muss auch finanzverfassungsrechtlich gewährleistet sein, dass zukünftige Parlamente noch über substantielle Entscheidungsbefugnisse verfügen. Dies ist aber nicht mehr gewährleistet, wenn durch Entscheidungen in der Vergangenheit die finanzielle Situation derart angespannt und festgezurr ist, dass mangels finanziellen Spielraums wirkliche Entscheidungsbefugnisse nicht mehr oder kaum bestehen.

Diese finanzverfassungsrechtliche Lage hat für das Bundesland Bremen und die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern erhebliche Konsequenzen. Selbst größtmögliche Sanierungsanstrengungen können im Falle Bremens nicht verhindern, dass die bremische Staatsschuld weiter steigt und damit auch die daraus zu bedienende Zinslast. Aus dem Bundesstaatsprinzip folgt für die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern, rechtlich geradezu als Kehrseite der Insolvenzunfähigkeit von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften²⁶,

²⁴ Mußnug, Reinhard: Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Lingelbach, Gerhard (Hrsg.), Staatsfinanzen, Staatsverschuldung, Staatsbankrotte in der europäischen Staaten - und Rechtsgeschichte, 2000, S. 251 ff.; ders., Staatsüberschuldung und Verfassungsrecht, in: Kantzenbach, Erhard (Hrsg.), Staatsüberschuldung - Referate gehalten auf dem Symposium der Joachim-Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften Hamburg am 9. und 10. Februar 1996, S. 59 ff.

²⁵ BVerfGE 89, 155 ff. – Maastricht.

²⁶ § 12 Abs. 1 Insolvenzordnung, BGBl. I, S. 2866 (1994), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes v. 22.3.2005, BGBl. I, S. 837 (2005). Vgl. Isensee, Josef: Die Insolvenzunfähigkeit des Staates, in: Heintzen/Kruschwitz (Hrsg.), Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227 ff.

dass die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern durch kontinuierliche und nachhaltige Bemühungen dieses fortlaufende Anwachsens der bremischen Staatsschuld verhindert und die Sanierung einleitet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung zur Auslegung des Art. 115 GG im Zusammenhang mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 1981 eine enge Auslegung des Demokratieprinzips vertreten. Der Gedanke der Herrschaft auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen sei zwar Teil des demokratischen Prinzips, es gehöre aber auch zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Legislaturperiode hinaus Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich voranzubestimmen. Einzige verfassungsrechtliche Grenze sei das in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG geregelte Gebot, dass die Kreditaufnahmen die Investitionsausgaben nicht überschreiten dürfen. Zusammen mit dem in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 festgeschriebenen Gesetzesvorbehalt werde damit das Demokratieprinzip insoweit verfassungskräftig abschließend konkretisiert.²⁷

Daraus kann man allerdings nicht ableiten, dass das Demokratieprinzip in diesem Zusammenhang keine wirkliche Rolle spielt.²⁸ Vielmehr ergeben sich daraus Konsequenzen zum einen für die Auslegung des Art. 115 GG – und entsprechend für die jeweiligen Landesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu den Grenzen der Staatsverschuldung, in Bremen Art. 131a LV²⁹, im Hinblick auf die kredit-

²⁷ BVerfGE 79, 311 (343).

²⁸ Vgl. dazu Wendt, Rudolf/Elicker, Michael: Staatsverschuldung und intertemporäre Lastengerechtigkeit, in: DVBl. 2001, S. 497 (498).

²⁹ Art. 131a LV-Bremen lautet: „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

aufnahmebegrenzende Funktion dieser Vorschrift. Wenn aber ein Bundesland dauerhaft nicht mehr in der Lage ist, eine den Anforderungen des Demokratieprinzips entsprechende Haushaltspolitik zu betreiben, dann folgen *daraus* zwingend Beistandspflichten des Gesamtstaates.

Zum anderen ging es in dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vor allem um die Frage des Verhältnisses zwischen Neuverschuldung und Investitionsausgaben. Im Falle Bremens zeichnet sich ohne einen Korrekturingriff bei den Altschulden und den daraus fließenden Zinslasten eine Lage ab, bei der die Erfüllung der Staatsaufgaben wegen der enormen Altschuldenlast in absehbarer Zeit nicht mehr gewährleistet ist und das auch nach bremischem Landesverfassungsrecht bestehende Gebot der die Kreditaufnahme überschießenden Investitionsausgaben *dauerhaft* nicht mehr eingehalten werden kann. Als einziger Ausweg zur Abwendung der extremen Verschuldung bleibt nur die aus dem Bundesstaatsprinzip vom Bundesverfassungsgericht entwickelte solidarische Beistandspflicht. In der Literatur wird als weitere Möglichkeit noch, wie *Isensee* formuliert, die „souveräne Disposition des Staates über seine Verbindlichkeiten“ genannt. Die Kompetenz dafür liege aber nicht bei den Ländern, sondern gemäß Art. 73 Nr. 4 GG beim Bund. Daraus folge, dass im denkbar extremsten Falle allein der Gesamtstaat handeln könne und die Landeshaushalte durch die gesamtstaatliche Solidargemeinschaft abgesichert seien.³⁰ Es zeigt sich damit auch, dass es im Fall Bremens nicht um das „ob“ bundesstaatlicher Hilfeleistung, sondern nur um die Modalitäten gehen kann.

c) Länderneugliederung als Alternative für die Beistandspflicht?

Im Falle eines solchen Extremszenarios wäre auch eine immer wieder ins Spiel gebrachte Länderneugliederung, d. h. die Auflösung des Bundeslandes Bremen und dessen Eingliederung in ein anderes Bundesland³¹ jedenfalls dann kein Ausweg, wenn Bund und Länder

³⁰ So ausdrücklich *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR IV* (1990), § 98 Rn. 150.

³¹ Vgl. dazu die entsprechenden Andeutungen des Bundesverfassungsgerichts in *BVerfGE* 86, 148 (270): „Schließlich ist auf die Möglichkeit hinzuweisen,

nicht bereit wären, dem aufnehmenden Bundesland massive Hilfen zu gewähren. Ohne eine solche massive Hilfeleistung hätte das aufnehmende Bundesland eine vor dem Hintergrund des föderalen Gleichheitssatzes nicht zu rechtfertigende Sonderlast tragen. Ungeachtet dieser rechtlichen Frage ist die Annahme fernliegend, ein Bundesland könne sich politisch zur Aufnahme eines anderen, hochverschuldeten Bundeslandes oder auch nur zur verbindlichen Übernahme einer besonderen Sparlast in Folge einer solchen Eingliederung eines anderen Bundeslandes bereit erklären, wenn der Gesamtstaat nicht bereit oder nicht in der Lage wäre, dem aufnehmenden Bundesland die Eingliederung mit massiver finanzieller Hilfe zu erleichtern. Vielmehr ist umgekehrt festzustellen: Gerade weil die Existenz eines Landes grundsätzlich unter den Voraussetzungen des Art. 29 GG durch den Gesamtstaat zur Disposition gestellt werden kann, folgt für den Gesamtstaat als bundesstaatliche Solidargemeinschaft daraus auch die Verantwortung, dem Gliedstaat das staatsnotwendige Existenzminimum zu sichern.³²

4. Das Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes

a) Vertikale Steuerverteilung

Es stellt sich die Frage, ob die vertikale Steuerverteilung der extremen Haushaltsnotlage Bremens gerecht wird. Das in den Artikeln 106 und 107 GG verfasste Finanzausgleichssystem regelt die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder. Art. 106 Abs. 1 GG weist das Aufkommen bestimmter Steuern dem Bund zu, Art. 106 Abs. 2 hingegen weist das Aufkommen der dort genannten

dass Bundesgebiet neu zu gliedern, um, wie es in Art. 29 Abs. 1 GG heißt, zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die Ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Die in Art. 29 GG aufgestellten verfassungsrechtlichen Hürden für eine derartige Eingliederung sind außerordentlich hoch, was in der Hitze der politischen Auseinandersetzung meist verkannt wird. Es bedarf dazu eines durch Volksentscheid in den betroffenen Gebieten zu bestätigenden einfachen Bundesgesetzes (Art. 29 Abs. 2-7 GG) oder eines Staatsvertrages zwischen den betroffenen Ländern, gleichfalls mit bestätigenden Volksentscheiden (Art. 29 Abs. 8 GG).

³² Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV (1990), § 98 Rn. 150.

anderen Steuern den Ländern zu. Diesem sogenannten *Trennsystem* steht im Art. 106 Abs. 3 GG für die wichtigsten Steuerarten (die Einkommen - und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer) ein *Verbundsystem* dergestalt gegenüber, dass das Aufkommen aus diesen Steuern zwischen Bund und Ländern geteilt wird. Diese grundsätzliche Zuweisung des Steueraufkommens aus den verschiedenen Steuerarten an den Bund, die Länder oder an beide gemeinsam wird mit dem Begriff *vertikale Steuerverteilung* umschrieben. Auf dieser Ebene stehen sich der Bund und die Länder in ihrer Gesamtheit gegenüber, die unterschiedlichen Gegebenheiten in den verschiedenen Bundesländern spielen auf dieser Stufe keine Rolle. Das gilt insbesondere auch für die Verteilung der Umsatzsteuer gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG.³³ Daraus folgt, dass für das Bundesland Bremen auf dieser Stufe keine Ansprüche bestehen können, es sei denn, man führt Überlegungen der Notlagenbehebung generell in dieses Verbundsystem ein. Das ist jedoch verfassungsrechtlich weder geboten noch ratsam, da Abhilfe auf der Ebene des horizontalen Finanzausgleichs geschaffen werden kann und ggf. auch muss.

b) Horizontale Steuerverteilung

Die genauere Verteilung des den Ländern zustehenden Steueraufkommens erfolgt in der horizontalen Steuerverteilung (Art. 107 GG). Danach erfolgt die Ertragsaufteilung unter den Ländern bei der Einkommensteuer nach dem Prinzip des "örtlichen Aufkommens" (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG). Bei der Einkommensteuer kommt es beispielsweise darauf an, in welchem Bundesland die Einkommensteuer durch die jeweiligen Finanzbehörden vereinnahmt wurde.

³³ Vgl. BVerfGE 101, 158 (219).

Dieses Prinzip des *örtlichen Aufkommens*³⁴ führt nun offensichtlich zu erheblichen Problemen³⁵, wenn der Ort der wirtschaftlichen Betätigung und der Wohnsitz des Steuerpflichtigen in zwei unterschiedlichen Bundesländern liegt oder wenn aus anderen Gründen der Ort der Steuererhebung und der Wohnsitz des Steuerpflichtigen in unterschiedlichen Bundesländern liegen.³⁶ Im Falle des hinterlandslosen Stadtstaats Bremen treten solche Effekte gehäuft auf. Grundsätzlich pendeln viel mehr Menschen in den Ballungsraum Bremen hinein, erzielen Einkommen aus wirtschaftlicher Betätigung in Bremen, wohnen aber jenseits der Landesgrenzen. Für Arbeitnehmer wird die Lohnsteuer grundsätzlich zunächst vom Arbeitgeber einbehalten und abgeführt. Auch für die Körperschaftsteuer können sich Verzerrungen ergeben, wenn etwa bei Unternehmen die Körperschaftsteuer in dem Land abgeführt wird, in dem sich der Sitz der Geschäftsleitung befindet, ungeachtet der Tatsache, dass das Unternehmen Betriebsstätten auch in anderen Bundesländern unterhält. Schließlich fällt auch der Zinsabschlag, also der aus Zinseinkünften resultierende Teil der Einkommensteuer, nur am Sitz des jeweiligen Geldinstituts und nicht am Wohnsitz des Steuerpflichtigen an.

Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Bundesgesetzgeber zu einer Korrektur dieser Verzerrungen durch Bundesgesetz. Auf dieser

³⁴ Vgl. BVerfGE 101, 158 (221): „Auf der Grundlage der Ertragsaufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit gemäß Art. 106 GG bestimmt Art. 107 Abs. 1 GG auf einer zweiten Stufe, der horizontalen Ertragsaufteilung unter den Ländern, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zu steht. Maßstab für diese horizontale Steuerertragsaufteilung ist das - im Zerlegungsgesetz verdeutlichte - "örtliche Aufkommen", also das Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes. Im Rahmen dieser Ausstattung der Länder mit Eigenmitteln ermächtigt Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG den Gesetzgeber, in diese primäre Finanzausstattung einen ausgleichenden Verteilungsmaßstab zugunsten einzelner Länder einzufügen“.

³⁵ Dazu ausführlich Wendt, Rudolf: Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, in: Grupp/Stern (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, 2005, S. 457 ff. Wendt zeigt, dass mit diesem Prinzip nicht „ohne weiteres die originäre Wirtschafts- und Finanzkraft des jeweiligen vereinnahmenden Landes“ abgebildet werde und deshalb eine Korrekturbedürftigkeit bestehe, s. insbes. S. 466 ff.

³⁶ § 1 Abs. 1 S. 1 Zerlegungsgesetz: „Der Anspruch auf die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr steht unmittelbar dem Lande zu, in dem der Steuerpflichtige mit Ablauf bis 10. Oktober dieses Jahres seinen Wohnsitz oder den Ort der Leitung hat.“

Grundlage ist das Zerlegungsgesetz ergangen.³⁷ Nach diesem Gesetz sind die in einem Bundesland angefallenen Einnahmen aus der Körperschafts- und Lohnsteuer sowie aus dem Zinsabschlag zu zerlegen und auf die Länder aufzuteilen, in denen sie erzielt wurden bzw. in denen der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat.³⁸ So ordnet z.B. §7 Abs. 1 des Zerlegungsgesetzes an, die von einem Land vereinnahmte Lohnsteuer insoweit zu zerlegen, als sie von den Bezügen der in den anderen Ländern ansässigen unbeschränkt steuerpflichtigen Arbeitnehmer insgesamt einbehalten worden ist. Für Bremen als Oberzentrum wirkt sich die Lohnsteuerzerlegung nachteilig aus, weil viele in anderen Bundesländern ansässige Arbeitnehmer nach Bremen einpendeln, in Bremen arbeiten und der bremische Arbeitgeber die Lohnsteuer abführt. Die Lohnsteuerzerlegung führt daher für den hinterlandslosen Stadtstaat Bremen zu überproportional hohen Ausgleichszahlungen. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Lohnsteuerzerlegung verfassungsrechtlich der besonderen Situation des Stadtstaates Bremen gerecht wird.

Für die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern stellt Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG auf die Einwohnerzahl ab. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu die Ansicht vertreten, die Anknüpfung an die Einwohnerzahl bringe das örtliche Aufkommen aus dieser Endverbrauchersteuer besser zum Ausdruck als die formale Anknüpfung einer Steuererhebung beim Unternehmer. Gleichzeitig geht das Gericht davon aus, dass mit der Anknüpfung an das örtliche Aufkommen „das Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes“ berücksichtigt werde.³⁹ Für den Bereich der Umsatzsteuer muss dieser Konnex allerdings bezweifelt werden. Ein Oberzentrum wie Bremen zieht in der Regel Kaufkraft an und weist daher proportional höhere Umsatzaufkommen pro Einwohner auf als dies in einem Flächenstaat der Fall sein wird, wo höhere Umsatzaufkommen in den Zentren durch entsprechend geringere Aufkommen in der Fläche kompensiert werden. Die Anknüpfung an

³⁷ BGBl. I S. 1998 (1998).

³⁸ Vgl. §2 ff. Für die Zerlegung der Körperschaftsteuer, §7 für die Zerlegung der Lohnsteuer und § 8 für die Zerlegung des Zinsabschlags.

³⁹ BVerfGE 101, 158 (221).

die Einwohnerzahl bei der Umsatzsteuerverteilung ist jedoch, da durch Verfassungsnorm angeordnet, grundsätzlich unangreifbar.

In Art. 107 Abs. 1 Satz 4 zweiter Halbsatz GG sieht die Verfassung jedoch einen ersten Korrekturmechanismus für die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern vor. Die entsprechende gesetzliche Regelung findet sich in § 5 MaßstG⁴⁰ und § 2 FAG. Aus höchstens 25 Prozent des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer können durch Bundesgesetz sog. Ergänzungsanteile⁴¹ für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und aus den nach § 7 Abs. 1 ermittelten Landessteuern⁴² je Einwohner unter denen der Ländergesamtheit liegen. Nach den dort aufgeführten mathematischen Formeln richtet sich die Höhe der Anteile nach dem Grad der Steuerkraftschwäche des begünstigten Landes. Liegen die Einnahmen eines Landes aus den genannten Steuern bei 97 Prozent des Durchschnitts aller Länder oder weniger, so wird dieser Fehlbetrag zu 95 Prozent aufgefüllt. Danach sinken die Ausgleichsbeträge degressiv von 95 auf 60 Prozent. Für den Fall, dass die so ermittelten Anteile in der Summe 25 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer übersteigen, werden die Ergänzungsanteile entsprechend gekürzt (§ 2 Abs. 1 a.E. FAG). Da die Ergänzungsanteile den Länderanteil an der Umsatzsteuer verringern, erhalten die Länder, die nicht von den Ergänzungsanteilen profitieren, einen Umsatzsteueranteil, der unter ihrer rechnerischen Einwohnerquote liegt. Das Ausgleichsvolumen dieser Ergänzungsanteile ist beträchtlich. Es soll nach Schätzungen im Jahr 2005 rund EUR 12 Mrd. betragen. Bremen gehört nicht zu den begünstigten Ländern. Auch daraus ergibt sich die Frage, ob der Ge-

⁴⁰ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 9. September 2001, BGBl. I S. 2302.

⁴¹ Auch als "Vorwegauffüllung" bezeichnet.

⁴² Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 FAG handelt es sich bei den Landessteuern um die Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Feuerschutzsteuer und die Spielbankabgabe mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe.

setzgeber bei den Berechnungsformeln für die Ergänzungsanteile die spezielle Situation Bremens hinreichend berücksichtigt hat und den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht geworden ist.

Vorab sei darauf hingewiesen, dass Änderungen auf dieser Stufe Auswirkungen auf die Finanzsituation der Länder haben, die für den eigentlichen Finanzausgleich im engeren Sinne die Grundlage bilden. Besserstellungen auf dieser Stufe führen daher zwangsläufig zu einer Verringerung der auf den nachfolgenden Stufen zu berechnenden Finanzausgleichsleistungen. Modellrechnungen⁴³ haben ergeben, dass das Land Bremen bei einem völligen Wegfall der Lohnsteuerzerlegung für das Jahr 2005 mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 190 Millionen Euro rechnen könnte, davon aber letztlich nur 26 Millionen Euro als tatsächliche Mehreinnahme beim Land verblieben, weil die Differenz auf den nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs verloren ginge.

c) Horizontaler Finanzausgleich

Die dritte Stufe, der horizontale Finanzausgleich, stellt den Umverteilungsgedanken zugunsten der finanzschwachen Länder in den Vordergrund. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt, einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder durch Gesetz - §§ 6 ff. MaßstG und §§ 4 ff. FAG - sicherzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG fordere

„eine subsidiäre Korrektur dieser von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung, soweit sie auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft unangemessen ist. Dieser Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen (vgl. BVerfGE 1, 117 [132]; 72, 330 [386]; 86, 148 [215]). Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite (vgl. BVerfGE 72, 330 [398]). Er ist kein Mittel, um das Ergebnis der in Art. 107 Abs. 1 GG geregelten primären Steuerverteilung durch ein neues System zu ersetzen, das etwa allein vom Gedanken der finanziellen Gleichheit der Länder geprägt wird, ihre Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung jedoch nicht mehr berücksichtigt. Die

⁴³ Vgl. Senator für Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht Bremen 2/2005, S. 11.

Ausgleichspflicht des Art. 107 Abs. 2 GG fordert deshalb nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft (vgl. BVerfGE 86, 148 [215]).⁴⁴

Aus dem föderalen Charakter der Bundesrepublik und der Eigenstaatlichkeit der Länder - gem. Art. 109 Abs. 1 GG sind und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig - zieht das Bundesverfassungsgericht die Folgerung, dass auf der einen Seite die Unterschiedlichkeit in der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer nicht nur hinzunehmen, sondern auch gewollt ist. Andererseits, und das ist der Grund für den Finanzausgleich, stehen die Bundesländer in einer solidarergemeinschaftlichen Mitverantwortung gerade auch für den Erhalt der Existenz und Eigenstaatlichkeit der anderen Bundesländer des Bundesstaates. Vor diesem Hintergrund gebietet Art. 107 Abs. 2 GG zwar nicht die Herstellung einer finanziellen Gleichheit unter den Ländern, jedoch eine angemessene Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ländern.

Da die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur vermindert, aber nicht beseitigt werden dürfen, darf durch den Finanzausgleich das Finanzkraftfranking der Bundesländer grundsätzlich nicht verändert werden. Aus diesem, in § 9 MaßstG zum Ausdruck kommenden Grundsatz folgt, dass das finanzkraftschwächste Land auch nach dem Finanzausgleich noch das finanzkraftschwächste Land sein muss.⁴⁵ Es muss aber soweit angehoben werden, dass es wieder aus eigener (Finanz-)kraft die dem Bundesland zukommenden Aufgaben angemessen bewältigen kann. Würde man diese Leitlinien auf das Problem der Haushaltsnotlage übertragen, ließe sich folgern, dass keine Totalentschuldung oder völlige Aufhebung des sich aus der verschlechternden Zins-Steuer-Quote ergebenden Drucks verlangt werden kann, wohl aber eine solche Minderung,

⁴⁴ BVerfGE 101, 158 (221 f.).

⁴⁵ Vgl. Birk, Dieter/Ernsmann, Rainer: Der Anspruch eines Landes auf Sanierungshilfen des Bundes - Zur Stellung der Bundesergänzungszuweisungen im System des Länderfinanzausgleichs, in: DÖV 2004, S. 868 (869 f.).

dass eine Aufgabenerfüllung mit nachhaltig stabilisiertem Haushalt möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt:

„Das Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, verbietet außerdem eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (vgl. BVerfGE 72, 330 [418 f.]; 86, 148 [250]). Der annähernde, nicht gleichstellende Finanzausgleich hat zur Folge, daß der horizontale Finanzausgleich die Abstände zwischen allen 16 - ausgleichspflichtigen wie ausgleichsberechtigten - Ländern verringern, nicht aber aufheben oder gar ins Gegenteil verkehren darf. Eine Solidarität unter Bundesstaaten mindert Unterschiede, ebnet sie nicht ein.“⁴⁶

Zur Durchführung des Finanzausgleichs müssen zunächst die ausgleichspflichtigen und die ausgleichsberechtigten Länder ermittelt werden. Nach dem Finanzausgleichsgesetz sind diese Länder durch Anwendung zweier Kennzahlen, der *Finanzkraftmesszahl* und der *Ausgleichsmesszahl*, zu ermitteln.

Die Finanzkraftmesszahl besteht gemäß § 6 Abs. 1 FAG aus zwei die Einnahmesituation des Landes widerspiegelnden und zu summierenden Komponenten, nämlich den in § 7 FAG spezifizierten *Steuereinnahmen* eines Landes, einschließlich des jeweiligen, auf den ersten beiden Stufen ermittelten Anteils des Landes an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sowie den in § 8 FAG spezifizierten Steuereinnahmen der Gemeinden des Landes, einschließlich deren Anteile an der Umsatz- und Einkommensteuer.⁴⁷

Die Ausgleichsmesszahl besteht gemäß § 6 Abs. 2 FAG gleichfalls aus zwei zu summierenden Komponenten, bei denen jeweils auf die Länder- und Gemeindeeinnahmen Bezug genommen wird. Dabei werden die Einnahmen der Einwohner der Ländergesamtheit, also die jeweiligen bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen mit der Einwohnerzahl des Landes multipliziert.

⁴⁶ BVerfGE 101, 158 (222).

⁴⁷ Bei der Finanzkraftermittlung spielen nach der neuen Rechtslage die so genannten Hafenlasten keine Rolle mehr. Die Hafenlasten werden stattdessen bis 2019 durch Leistungen auf der Grundlage eines besonderen Gesetzes nach Art. 104a Abs. 4 GG abgedeckt. Näher zu den Geldleistungsgesetzen S. 30 ff.

Diese beiden Messzahlen werden zueinander in Bezug gesetzt. Übersteigt die Finanzkraftmesszahl eines Landes dessen Ausgleichsmesszahl dann ist dieses Land ausgleichspflichtig. Umgekehrt ist ein Land ausgleichsberechtigt, wenn dessen Ausgleichsmesszahl unterhalb seiner Finanzkraftmesszahl liegt (§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 FAG). Vereinfacht gesagt, wird die tatsächliche Einnahmesituation eines Landes mit der durchschnittlichen Einnahmesituation aller Länder verglichen. Bezugsgröße ist dabei die modifizierte Einwohnerzahl.

Von erheblicher Bedeutung sind dabei die Regelungen in § 8 Abs. 3 MaßstG und § 9 Abs. 2 FAG. Danach wird nämlich für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen nicht die tatsächliche Einwohnerzahl zugrundegelegt, sondern jeder Einwohner wird mit 135 Prozent gewertet. Die Einwohnerzahl wird dadurch rechnerisch erhöht und damit erhöht sich auch das Produkt aus bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen und Einwohnerzahl und damit die Ausgleichsmesszahl. Diese Einwohnerwertung („Einwohnerveredelung“⁴⁸) soll strukturellen Eigenarten der Stadtstaaten Rechnung tragen. Mit der Einwohnerwertung hat der Gesetzgeber zur Kenntnis genommen, dass hinterlandslose Stadtstaaten sich mit Blick auf Einnahmesituation und Aufgabenerfüllung erheblich von anderen Ländern unterscheiden.

Diese Einwohnerwertung ist für Bremen von erheblicher Bedeutung. Eine Erhöhung der Einwohnerwertung um ein Prozent würde die Einnahmen Bremens um ca. dreizehn Millionen Euro erhöhen.⁴⁹ Es stellt sich auf dieser Stufe des Finanzausgleichs die Frage, ob mit der Einwohnerwertung von 135 Prozent die Besonderheiten Bremens hinreichend berücksichtigt sind oder nicht ein höherer Prozentsatz von Verfassungs wegen anzusetzen ist. Gerade diese verfassungsrechtliche Folgerung liegt nahe. Ist eine Einwohnerwertung von 135 Prozent nicht ausreichend, um dem Bundesland die Aufgabenerfüllung unter Beibehaltung nachhaltig stabiler Haushalte zu ermöglichen, so bleibt nur die Konsequenz, an dieser rechtlich naheliegenden Stelle eine Korrektur anzubringen und den Bundesgesetzgeber

⁴⁸ BVerfGE 72, 330 (415).

⁴⁹ Vgl. Senator für Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht Bremen 2/2005, S. 11.

für verpflichtet zu erachten, die festgestellten – und ohne Zutun und Abhilfemöglichkeiten Bremens sich ergebenden Disparitäten durch eine Erhöhung der Einwohnerwertung zu beheben.

Ergänzend sei auf folgendes hingewiesen. Ohne auf die eher theoretische Frage einzugehen, ob sich aus Art. 79 Abs. 3 GG (Rang des Bundesstaatsprinzips) sogar eine Pflicht zur Änderung der Finanzverfassung (insbesondere der Art. 106, 107 GG) ergeben könnte, eröffnen die Regelungen der Art. 106, 107 für den Bundesgesetzgeber eine Reihe von Möglichkeiten, durch Änderung der Einkommenssteuergesetze (z.B. Erhöhung der Besteuerung und damit auch Erhöhung des hälftigen Länderanteils; Änderungen bei den Zurechnungsregelungen im Zerlegungsgesetz) und bei der Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG der besonderen Situation eines Stadtstaates wie Bremen, aber auch anderer Bundesländer, die sich in ähnlicher Lage befinden, Rechnung zu tragen. Der Grundgedanke der bedarfsorientierten Mittelverteilung, wie er diesen Vorschriften des Grundgesetzes zugrunde liegt, weist auf der einen Seite materielle Substanz auf, setzt aber zunächst, quasi verfahrensrechtlich, auf bundesstaatliche Willensbildung, sprich Verhandlungen zwischen Bund und Ländern. Auch in diesem Kontext ist der Gesamtstaat verpflichtet, die Besonderheiten einzelner Länder bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen.

d) Vertikaler Finanzausgleich

Die letzte Stufe im Rahmen der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs ist die in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG vorgesehene Möglichkeit des Bundes, den leistungsschwachen Ländern aus Mitteln des Bundes Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Gem. §10 Abs. 1 MaßstG dienen solche Bundesergänzungszuweisungen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich. Das Maßstäbengesetz folgt mit dieser Betonung der ergänzenden Funktion der Bundesergänzungszuweisungen einer Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, das diese *ergänzende* Funktion in seiner Rechtsprechung betont hat. Danach sollen die Bundesergänzungszuweisungen

„ergänzende Korrekturen ermöglichen, wenn die Steuerverteilung innerhalb der Ländergesamtheit und auch der angemessene Ausgleich unter den Län-

dern zu einer Finanzausstattung führen, die nach dem bundesstaatlichen Prinzip solidarischen Einstehens füreinander noch als änderungsbedürftig erscheint. Dieser Zweck begrenzt auch den Umfang im Verhältnis zum Volumen des horizontalen Finanzausgleichs (vgl. BVerfGE 86, 148 [261]).“⁵⁰

Genauere Regelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen enthält das FAG. Die Ende 2004 außer Kraft getretene alte Fassung des FAG sah in § 11 verschiedene Bundesergänzungszuweisungen für Bremen vor. Gemäß § 11 Abs. 3 FAG alte Fassung erhielt Bremen so genannte Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung in Höhe von knapp EUR 64,5 Mio. jährlich. Gemäß § 11 Abs. 5 FAG a.F. erhielt Bremen im Jahre 1995 zusätzlich eine Übergangsbundesergänzungszuweisung zum Ausgleich überproportionaler Belastungen in Höhe von knapp EUR 41 Mio. Gemäß § 11 Abs. 6 FAG a.F. erhielten Bremen und das Saarland für die Jahre 1999 bis 2004 so genannte Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung. Die jährlichen Zuweisungen waren degressiv ausgestaltet und betrug 1999 knapp EUR 920 Mio. und im letzten Jahr der Zuweisungen (2004) noch knapp EUR 358 Mio. Insgesamt wurden somit an das Land Bremen in diesem Zeitraum etwa 3,9 Milliarden Euro gezahlt.⁵¹

Im neuen, seit 1.1.2005 geltenden FAG sind diese Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung ersatzlos weggefallen.

Voraussetzung für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ist gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 4 die „Leistungsschwäche“ des betroffenen Bundeslandes. Teilweise wird vertreten, dass selbst bei Vorliegen einer solchen Leistungsschwäche kein Anspruch auf Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen bestehe.⁵² Zwar steht dem konkretisierenden Gesetzgeber bei der Entscheidung der Frage, ob und in welcher Höhe Bundesergänzungszuweisungen vorzuse-

⁵⁰ BVerfGE 101, 158 (232 f.).

⁵¹ Zusätzlich zu den Zahlungen aus der ersten Sanierungsphase der Jahre 1993 bis 1998.

⁵² Birk, Dieter/Ernsmann, Rainer: Der Anspruch eines Landes auf Sanierungshilfen des Bundes – Zur Stellung der Bundesergänzungszuweisungen im System des Länderfinanzausgleichs, in: DÖV 2004, S. 868 (870).

hen sind, ein gewisser Ermessensspielraum zu. Wenn jedoch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen aus dem bundesstaatlichen Solidaritätsgedanken folgt und gleichzeitig die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht nur gesichert werden soll, sondern muss, dann steht diese Entscheidung nicht im freien Ermessen des Bundes. Vielmehr kann sich das Ermessen so verdichten, dass eine *Sanierungspflicht* in bestimmter Höhe unausweichlich besteht. Es ist daher zu untersuchen, ob der Wegfall der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung im nunmehr geltenden FAG verfassungsrechtlich zulässig war, oder ob nicht wenigstens für die Zukunft die Voraussetzungen für die Wiedergewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung bestehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1999 eine Reihe von ergänzenden Anforderungen formuliert und zusammengefasst, die zu der Leistungsschwäche des Landes hinzutreten müssen⁵³:

- Ergänzungszuweisungen müssen entweder an die finanzielle Leistungsschwäche oder an Sonderlasten des betroffenen Landes anknüpfen;
- Es dürfen nur Länder begünstigt werden, die „nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs in einem Maße unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind, das unangemessen erscheint, aber aus Landesmitteln nicht ausgeglichen werden kann“. Dabei ist das Nivellierungsgebot zu beachten, d.h. grundsätzlich darf die Finanzkraftreihenfolge durch die Zuweisungen nicht verändert werden;
- Das Nivellierungsverbot ist jedoch eingeschränkt, soweit der Bund durch Ergänzungszuweisungen Sonderlasten eines Landes mitfinanziert. Solche Zuweisungen dürfen „den leistungsschwachen Ländern eine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen, wenn und solange außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen“. Die Sonderlasten sind zu benennen und

⁵³ Vgl. zum folgenden BVerfGE 101, 158 (223 ff.), teilweise unter Bezugnahme auf BVerfGE 72, 330 (404 f.)

zu begründen und müssen in das Maßstäbengesetz einfließen.⁵⁴ Als Sonderlasten in diesem Sinne kommen z.B. die stadtsaaten-spezifischen Mehrbelastungen bei Sozialleistungsgesetzen in Betracht.⁵⁵

- Bundesergänzungszuweisungen dürfen nicht geleistet werden, um die Konsequenzen vorhersehbarer politischer Entscheidungen zu beheben. Die finanzielle Leistungsschwäche muss mithin "unverschuldet" sein.

5. Andere finanzwirksame Instrumente des Grundgesetzes

a) Einführung

Außerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinne gibt es weitere finanzwirksame Instrumente im Grundgesetz, mit denen Lasten und Bedarfe der Länder abgedeckt werden können, die sonst im Finanzausgleich keine Berücksichtigung finden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1999 betont, dass dazu auch die „Bundesfinanzierung von bundesmitbestimmten Länderaufgaben“ zählt und dass dieser Bundesfinanzierung eine Ausgleichsfunktion zukommt:

„Die Mitfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und Art. 91b GG, die Bundesfinanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden nach Art. 104a Abs. 4 GG, die anteilige Übernahme von Ausgaben für den Vollzug von Bundesgeldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG und der Bundesausgleich für bundesveranlaßte besondere Einrichtungen von Ländern und Gemeinden (Art. 106 Abs. 8 GG) bieten ebenfalls Bundesfinanzierungsinstrumente, die Ausgabenlasten der Länder mindern und ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erleichtern.

Die Verteilungswirkungen dieser Bundesfinanzleistungen betreffen jedoch besondere Lasten und Bedarfe, die im Länderfinanzausgleich und bei den

⁵⁴ Wenn dies in das Maßstäbengesetz einfließen muss, welches 2001 ergangen ist könnte dies theoretisch Auswirkungen auf die prozessuale Situation (Verfahrensverfristung) haben. Aber es gibt sich entwickelnde „Sonderlasten“, die nicht schon zur Gänze im Maßstäbengesetz berücksichtigt werden könnten. Zudem fallen diese Sonderlasten jährlich neu an und es ergibt sich erst bei Betrachtung eine Folge von Jahren (1999-2004), dass die Haushaltssanierung nicht gelungen ist und die Sonderlast fortbesteht.

⁵⁵ Vgl. dazu unten S. 30 (Geldleistungsgesetze des Bundes, Art. 104a Abs. 3).

Bundesergänzungszuweisungen unberücksichtigt bleiben. Sie stehen daher im Maßstab wie in der Rechtsfolge außerhalb dieses Verteilungssystems.“⁵⁶

Noch deutlicher hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zum Finanzausgleich 1986 herausgestellt:

„5. Betrachtet man die Verteilung des bundesstaatlichen Finanzaufkommens, darf schließlich nicht übersehen werden, daß das Grundgesetz in den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG noch andere Instrumente vorsieht, um Ausgabenlasten der Länder zu mindern und ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Die Gemeinschaftsaufgaben betreffen näher benannte Aufgaben der Länder, die für die Gesamtheit bedeutsam sind. Der Bund beteiligt sich an ihrer Planung und trägt die Finanzierung zu 50 v. H., teilweise zu 60 und 70 v. H. Die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG betreffen besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände). Die Bereiche, für die sie gewährt werden können, sind sehr weit umschrieben; praktisch wird von ihnen in beträchtlichem Umfang Gebrauch gemacht. *Sowohl die Mitfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wie die Finanzhilfen beinhalten nicht unerhebliche Finanzausgleichswirkungen: Verteilungswirkungen im Hinblick auf die Finanzausstattung der einzelnen Länder je nach der örtlichen Belegenheit der geförderten Vorhaben, horizontale Ausgleichswirkungen im Hinblick auf das Verhältnis geförderter zu weniger oder nicht geförderten Ländern. Sie sind daher geeignet, Lasten von Ländern und Gemeinden abzufangen oder Bedarfe zu kompensieren, die der Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt.*“⁵⁷

Daraus wird ersichtlich, dass diese Instrumente auch Kompensationsinstrumente für anderweitig nicht ausgeglichene oder nicht ausgleichbare Nachteile sind.

b) Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91a und b

Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969 wurden die Art. 91a und 91b in das Grundgesetz eingefügt.⁵⁸ Um das Ziel einer möglichst weit gehenden Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen, wurde der Grundsatz der strengen Trennung zwischen den Aufgabenbereichen dieser Bundes und der Länder zu Gunsten einer besonderen Kooperationsform, den so genannten Gemeinschaftsaufgaben, eingeschränkt. Danach beteiligt sich der

⁵⁶ BVerfGE 101, 158 (225 f.).

⁵⁷ BVerfGE 72, 330 (387 f.) [Hervorhebung durch Verfasser].

⁵⁸ Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 sieht eine grundlegende Neufassung der Art. 91a und b vor, vgl. Anlage 2 zum Koalitionsvertrag.

Bund an der Erfüllung bestimmter, in Art. 91a GG spezifizierten Aufgaben der Länder, wenn deren Erfüllung für den gesamten Bundesstaat bedeutsam ist. Zu diesen Aufgaben gehört gemäß Art. 91a Abs. 1 GG der Ausbau und Neubau von Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung dieser Gemeinschaftsaufgaben erfolgt durch teilweise Übernahme der Kosten gemäß Art. 91a Abs. 4 GG. Danach trägt der Bund für die beiden ersten Gemeinschaftsaufgaben (Ausbau der Hochschulen und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) die Hälfte der Ausgaben in jedem Land und für die dritte Gemeinschaftsaufgaben (Agrarstruktur und Küstenschutz) mindestens 50 Prozent. Gemäß § 10 des „Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ beträgt die Quote des Bundes für Maßnahmen im Bereich des Küstenschutzes 70 Prozent und im Bereich Agrarstruktur 60 Prozent der in den Ländern anfallenden Kosten. Art. 91a Abs. 4 Satz 2, zweiter Halbsatz verlangt, die Beteiligung für alle Länder einheitlich festzusetzen.

Die Problematik dieser finanziellen Beteiligung des Bundes an der Bewältigung bestimmter Gemeinschaftsaufgaben liegt darin, dass die Mittel des Bundes die Bereitstellung entsprechender Komplementärmittel der Länder voraussetzen. Diese Mitfinanzierungslasten treffen die finanzschwachen Länder besonders, ohne dass dafür ein Ausgleich gewährt wird. Ungeachtet der Tatsache, dass Art. 91a Abs. 4 Satz 2 zweite Halbsatz eine einheitliche Beteiligung für alle Länder verlangt, bestehen hier doch gewisse Spielräume. Der Bundesanteil ist nämlich nur für die beiden ersten Gemeinschaftsaufgaben auf 50 Prozent begrenzt, nicht aber für die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz. So wäre also an eine durch das Gesetz festzulegende höhere Beteiligung des Bundes und damit an eine Absenkung der Finanzierungslast der betroffenen Länder zu denken.

Im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 WiStruktG⁵⁹ gerade auf Gebiete abzielt, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht, und die damit für Ausgleichsmaßnahmen des Bundes zu Gunsten finanzschwacher Länder prädestiniert wäre, sind jedoch dem Gesetzgeber wegen des im Grundgesetz festgeschriebenen Finanzierungsanteil des Bundes in Höhe von 50 Prozent die Hände gebunden. Hier wäre allenfalls zu überlegen, die in § 1 Abs. 1 WiStruktG genannten Fördermaßnahmen so zu ändern oder zu ergänzen, das den Interessen der finanzschwachen Länder und insbesondere Bremens besser Rechnung getragen werden wird.

c) Geldleistungsgesetze des Bundes, Art. 104a Abs. 3

Ein weiteres finanzwirksames Instrument sieht das Grundgesetz in Art. 104a Abs. 3 vor.⁶⁰ Danach kann der Bundesgesetzgeber bei von den Ländern auszuführenden Geldleistungsgesetzen des Bundes, eine Kostenregelung treffen, nach der die Geldleistungen ganz oder zum Teil von Bund getragen werden. Solche in Bundesgesetzen vorgesehene Geldleistungen sind u.a. das Wohngeld, die Ausbildungsförderung, Unterhaltshilfen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, die Aufstiegsfortbildungsförderung nach dem namensgleichen Gesetz und vor allem auch das Sozialhilfegesetz.⁶¹ In der Regel hat der Bund von dieser Klausel Gebrauch gemacht und trägt die Kosten entweder zu einem gewissen Prozentsatz, in manchen Fällen, etwa beim Bundeserziehungsgeld, sogar bis zu 100 Prozent.

Das Sozialhilfegesetz stellt einen Sonderfall dar, weil es überhaupt keine Kostenbeteiligung des Bundes vorsieht. Begründet wird die Zurückhaltung des Bundes mit der Festlegung in §§ 9 Abs. 1 SGB XII, 3 Abs. 1 BSHG, wonach bei der Festlegung der Sozialhilfeleistungen die örtlichen Verhältnisse zu beachten sind. Der daraus resultierende Gestaltungsspielraum der örtlichen Behörden führe dazu,

⁵⁹ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (WiStruktG)", BGBl I, S. 1861 (1969).

⁶⁰ Zur besonderen Problematik der Hafentlasten s.o. Fn. 47.

⁶¹ Überblick bei BK-Prokisch, Art. 104a, Rn. 204 (105 Lfg, Mai 2003).

dass - nach Meinung des Bundes - eine Kostenbeteiligung sogar rechtswidrig wäre, nach anderer Ansicht das Absehen von einer Kostenbeteiligung zwar nicht geboten, aber doch zulässig ist.⁶²

Bei der Diskussion um das „Ob“ oder die Höhe der Beteiligung des Bundes an solchen Sozialleistungsgesetzen sind bisher jedoch die disparaten Auswirkungen, die die Sozialleistungsgesetze auf die Finanzkraft der Länder haben, nicht hinreichend bedacht worden. Sozialleistungen werden gerade in wirtschaftsschwachen Ländern häufiger in Anspruch genommen als in wirtschaftsstarken Ländern. Entsprechend sind die Ausgaben pro Kopf für diese Sozialleistungen in wirtschaftsschwachen Ländern wie Bremen weitaus größer als in wirtschaftsstarken Ländern.⁶³

Diese Sozialhilfeproblematik wirkt sich für Bremen in nicht unerheblicher Weise aus. Bremen weist die höchste Sozialhilfeempfängerquote aller Länder und entsprechend auch die höchste finanzielle Belastung in diesem Bereich auf.⁶⁴ Wie sich hier die Hartz IV-Reformen auswirken, bleibt unklar, weil genaue Zahlen zu den Auswirkungen noch nicht vorliegen. Insbesondere scheint zweifelhaft, ob sich zunächst prognostizierte Lastenverminderungen auch tatsächlich einstellen werden.

Würde dagegen die Sozialhilfe zu 100 Prozent durch den Bund finanziert, hätte dies eine einheitliche pro-Kopf-Belastung gemessen an der Gesamtbevölkerung zur Folge. Die fehlende Kostenbeteiligung des Bundes führt damit zu einer Regionalisierung der Kosten und verursacht die gezeigten erheblichen Disparitäten im Bundesstaat. Auch insofern stellt sich die Frage, ob der Bund mit diesem Bundesgesetz seiner Solidaritätspflicht gegenüber besonders betroffenen Ländern wie Bremen gerecht wird – oder anders gefragt: ob das Sozialhilfegesetz mit dieser Kostenverteilungslage verfassungsgemäß ist.

⁶² Vgl. BK-Prokisch, Art. 104a, Rn. 205 (105. Lfg., Mai 2003).

⁶³ Färber, Gisela: Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000, S. 135.

⁶⁴ Bezogen auf die sog. Hilfe zum Lebensunterhalt.

Diese Lage und die sich daran anschließenden verfassungsrechtlichen Bedenken sind bei der Sozialhilfe besonders augenfällig, sie wirken sich aber auch bei anderen Sozialleistungen aus, bei denen der Bund einen Finanzierungsanteil, wie z.B. beim Wohngeld von 50 Prozent, übernommen hat, auch wenn die durch die Regionalisierung ausgelöste Disparität dabei verhältnismäßig geringer ist.

So hat Bremen beispielsweise mit Abstand die höchsten Ausgaben je Einwohner für Wohngeld. Im Jahr 2004 wurde bezogen auf die gesamte Einwohnerzahl Deutschlands EUR 36,47 je Einwohner an Wohngeld gezahlt. In Bremen betragen die Ausgaben je Einwohner dagegen EUR 78,30. Da der Bund nur die Hälfte des Wohngeldes finanziert, belastet die andere Hälfte den Landeshaushalt. Die Problematik wird besonders augenfällig, wenn man sich vor Augen führt, dass die Kosten besonders stark im Jahr 2003 im Vergleich zu 2002 gestiegen sind. Diese Steigerungen gehen zurück auf Gesetzesänderungen mit denen der Leistungsumfang erhöht wurde. Alleine die Mehrbelastung im Vergleich zu den bundesdurchschnittlichen pro Kopfausgaben für das Wohngeld belasteten den bremischen Haushalt mit knapp EUR 30 Mio.

Auch bei der Ausbildungsförderung zeigen sich ähnliche Effekte, wenn auch in kleinerem Umfang, da das Gesamtvolumen mit ca. EUR 1 Mrd. erheblich kleiner ist und der Bund mit 65 Prozent einen höheren Kostenanteil trägt.⁶⁵ Auch hier muss Bremen mit fast EUR 12 pro Einwohner eine fast vierfach höhere Last tragen als beispielsweise Bayern oder Hessen.

Diese Disparitäten sind vor dem Hintergrund des Bundesstaatsprinzips und der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in *wesentlichen* Bereichen deshalb rechtlich nicht zulässig, weil die Ursachen für die Entstehung dieser Lasten ganz überwiegend nicht im Verantwortungsbereich Bremens liegen. Gerade bei der Sozialhilfe ist offenkundig, dass Großstädte ungleich stärker betroffen sind als ländliche Räume und dass sich deshalb das Fehlen ländlicher „Ausgleichsregionen“ für Bremen negativ auswir-

⁶⁵ § 56 Abs. 1 Satz 1 BAFöG.

ken muss. Zudem besteht eine Parallelität zwischen hoher Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe. Nach weit verbreiteter Meinung sind aber für die hohe Arbeitslosigkeit fast ausschließlich bundesrechtlich zu korrigierende Fehlentwicklungen verantwortlich: das beginnt bei der Steuer- und Abgabenbelastung, setzt sich über die Sozialgesetzgebung bis hin zur Arbeitsmarktpolitik fort. Selbst die vergleichsweise geringen Möglichkeiten der Bundesländer zur Strukturpolitik stehen einem Stadtstaat ohne Hinterland nur eingeschränkt zur Verfügung und sei es nur, weil die Ausweisung neuer Gewerbegebiete und deren infrastrukturelle Anbindung wesentlich schwieriger ist als in einem Flächenland.

d) Investitionshilfen (Art. 104a Abs. 4 GG)

Gemäß Art. 104a Abs. 4 GG kann der Bund unter bestimmten Voraussetzungen den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen Finanzhilfen gewähren. Die Vorschrift ist damit eine der Ausnahmen i. S. des Art. 104a Abs. 1 GG wonach grundsätzlich Bund und Länder die jeweiligen Kosten der Aufgabenerfüllung selbst tragen. Die Investitionen, zu deren Verwirklichung der Bund Finanzhilfen gewähren kann, müssen bestimmten Zwecken dienen. Ausdrücklich genannt wird dabei der Zweck des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet. Da die Wirtschaftskraft eines Landes mit der Finanzkraft des Landes eng verbunden ist, liegt hierin jedenfalls grundsätzlich ein Ansatzpunkt für die Unterstützung finanzschwacher Länder. Schon früh hat daher das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass diesem Instrument die Funktion zukomme,

„die durch den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich angestrebte gleichgewichtige Verteilung des Steueraufkommens auf den Finanzbedarf des Bundes und der Länder für ihre Aufgaben zu ergänzen, wenn eine gleichmäßige Deckung nicht erreicht wird und die Länder ihnen zugewiesene wichtige Aufgaben trotz entsprechender Anstrengungen nicht aus eigener Kraft erfüllen können.“⁶⁶

In seiner Entscheidung von 1992 hat das Bundesverfassungsgericht dann sogar ausdrücklich festgestellt, dass die Investitionshilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und

⁶⁶ BVerfGE 39, 96 (111).

Gemeinden gemäß Art. 104a Abs. 4 GG „gezielt auch für Länder eingesetzt werden“ können, „die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Investitionshilfen könnten auf den Förderzweck des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft gestützt werden, der zum Tragen komme, wenn die Haushaltsnotlage „durch das Zusammenwirken von wirtschaftlicher Strukturschwäche und Überschuldung gekennzeichnet“ sei.⁶⁷ Ausdrücklich wird hinzugefügt, dass die Gewährung von Investitionshilfen an notleidende Länder unter diesen Umständen nicht gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot verstoße, weil die Beseitigung bzw. Minderung der Haushaltsnotlage insoweit einen hinreichenden „gesamtstaatlich rechtfertigenden“ sachlichen Grund bietet.⁶⁸

e) Ausgleichleistungen nach Art. 106 Abs. 8 GG

Das letzte neben dem Finanzausgleich im engeren Sinne bestehende Finanzierungsinstrument ist der so genannte Sonderbelastungsausgleich des Art. 106 Abs. 8 GG. Danach hat der Bund den betroffenen Ländern oder Gemeinden einen finanziellen Ausgleich für durch ihn veranlasste besondere Einrichtungen zu leistenden, wenn durch diese Einrichtungen unmittelbar mehr Ausgaben oder Mindereinnahmen verursacht wurden. Bei diesem Sonderbelastungsausgleich geht es insbesondere um die Folgekosten von Bundeseinrichtungen, wie z.B. militärische Einrichtungen für die Bundeswehr oder ausländischer Streitkräfte. Solche Einrichtungen bedingen auf kommunaler Ebene infrastrukturelle Ergänzungsmaßnahmen wie z.B. Schulen, Krankenhäuser, Straßen, Kindergärten etc. Auch die Hauptstadtförderung für Berlin gehört zu diesem Komplex. Andere Beispiele sind etwa Zahlungen in Zusammenhang mit dem nuklearen Entsorgungszentrum Gorleben oder der Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf.⁶⁹ Da jedoch die Norm an das Vorhandensein von durch den Bund veranlassten Einrichtungen anknüpft, sind Ansprüche für das Bundesland Bremen unabhängig von der Auslegung dieser Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen nur insoweit denkbar, als

⁶⁷ BVerfGE 86, 148 (267).

⁶⁸ BVerfGE 86, 148 (267 f.).

⁶⁹ BK-Hidien, Art. 106 Rn. 1213 f.

sich solche Einrichtungen in Bremen nachweisen lassen und gleichzeitig dargelegt werden kann, dass ein Sonderbelastung Ausgleich für alle oder einzelne dieser Einrichtungen nicht oder nicht im gebotenen Umfang stattgefunden hat.

III. Erste Schlussfolgerungen

Bremen ist es nicht gelungen, durch die in den Jahren 1993 bis 2004 geleisteten Sonderbundesergänzungszuweisungen zu einer stabilisierten Haushaltswirtschaft zu gelangen. Die Lage hat sich in Bremen im Gegenteil durch externe, von Bremen nicht zu verantwortende Faktoren (Einbruch auf der Einnahmenseite, vornehmlich ausgelöst durch Veränderungen der (Bundes-) Steuergesetze, aber auch durch die schlechte gesamtwirtschaftliche Situation) noch erheblich verschärft (S. 3 ff.). Die verschiedenen, mit dem Bundesstaats- und Demokratieprinzip in Zusammenhang stehenden Elemente des Finanzausgleichssystems zeigen zwar einige verfassungsrechtlich nahe liegende Möglichkeiten zur Abhilfe auf, wie die Verbesserung der Einwohnerwertung (vgl. S. 17 ff.) oder die Korrektur der Folgen der Lohnsteuererlegung (S. 20) oder eine Entlastung bei den Auswirkungen der Geldleistungsgesetze des Bundes (S. 30 ff.). Es ist jedoch offensichtlich, dass vor allem die vom Bundesverfassungsgericht aus der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern abgeleitete Pflicht zur Gewährung von weiteren Sonderergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung in der Lage wäre, der finanziellen Notlage Bremens effektiv zu begegnen (S. 24 ff.). Dagegen ist eine Neugliederung der Länder (Eingliederung Bremens in ein anderes Bundesland) kein geeignetes Mittel, um der Haushaltsnotlage zu begegnen (S. 14). Im Bundesstaat unter dem Grundgesetz sind die Probleme der unterschiedlichen Finanzkraft der Bundesländer zunächst im Rahmen der geltenden Finanzverfassung, gegebenenfalls unter Rückgriff auf die verfassungsrechtlichen Leitprinzipien der Solidargemeinschaft und der Bundestreue angemessen zu lösen, ohne die Existenz eines der Länder in Frage zu stellen. Eine Neugliederung der Länder ist lediglich eine unter den Voraussetzungen des Art. 29 GG zur Verfügung stehende verfassungsrechtliche Option. Diese Option, das zeigen schon die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, kann sich je-

doch unter keinen Umständen zu einer exklusiven Handlungsoption verdichten, auch nicht vor dem Hintergrund finanzieller Notlagen.

C. Welche rechtlichen Ansprüche ergeben sich daraus für die Hansestadt Bremen?

I. Hat die Hansestadt Bremen Anspruch auf eine Änderung der Lohnsteuerzerlegung?

Mit der Lohn- und Körperschaftsteuerzerlegung hat sich das Bundesverfassungsgericht im ersten Finanzausgleichsurteil 1986 intensiv auseinandergesetzt.⁷⁰ Ausgehend von dem der Finanzverfassung zugrundeliegenden „Generalzweck“ der sachgerechten Beteiligung von Bund und Ländern am Ertrag der Volkswirtschaft zur Sicherstellung einer hinreichenden, die Entfaltung der Staatlichkeit sichernde Finanzausstattung,⁷¹ hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

„4. Der Gehalt des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG läßt sich damit folgendermaßen umschreiben: Der Gesetzgeber muß die Lohnsteuer und die Körperschaftsteuer so zerlegen, daß vereinnahmungsbedingte Verzerrungen abgebaut werden, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken. Indem Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG es dem Gesetzgeber überläßt, Art und Umfang der Zerlegung bei den einzelnen Steuern zu bestimmen, schreibt er nicht die volle Beseitigung jedweder Verzerrung vor, sondern räumt ihm im Hinblick auf das Ausmaß und die Maßstäbe der Zerlegung einen eigenen Gestaltungsspielraum ein. Dieser Gestaltungsspielraum ist dadurch begrenzt, daß die vom Gesetzgeber gewählte Regelung das Ziel und die Wirkung haben muß, die Verzerrung nicht nur marginal, sondern in relevanter Weise zu vermindern. Entsprechen die vom Gesetzgeber gewählten Zerlegungsmaßstäbe und der Umfang der Zerlegung diesen Anforderungen, ist Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG Genüge getan.“⁷²

Schon im damaligen Verfahren hatte Bremen die für die hinterlandslosen Stadtstaaten negativen Auswirkungen der Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzprinzip moniert. Das Bundesverfassungsgericht war dieser Argumentation trotz der im Vorsatz zitierten Ausführungen zur Aufgabe und Zweck der Lohnsteuerzerlegung nicht gefolgt. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht darauf abgestellt,

⁷⁰ BVerfG 72, 330 (390 ff.).

⁷¹ BVerfGE 72, 330 (388); s.a. BVerfGE 55, 274 (300).

⁷² BVerfGE 72, 330 (395).

dass die Anknüpfung der Zerlegung der Lohn - und Einkommenssteuer an den Wohnsitz der Steuerpflichtigen nicht willkürlich sei, weil die Lohn - und Einkommensteuer eine personenbezogene Steuer sei, die an die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen anknüpfe. Darüber hinaus sei der Gesichtspunkt der Belegenheit der Wertschöpfung bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer mit Blick auf juristische Personen, die verschiedene Betriebsstätte unterhalten, hinreichend berücksichtigt worden.⁷³

Allerdings hat sich im Vergleich zu diesem Urteil aus dem Jahre 1986 die finanzielle Lage grundlegend geändert. Die Anknüpfung an den Wohnsitz des Steuerschuldners bei der Zerlegung der Lohn- und Einkommensteuer mag zwar für sich genommen als an die persönliche Leistungsfähigkeit anknüpfend sachgerecht sein, sie verfehlt aber den Zweck, der nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts allen finanzausgleichenden Regelungen innewohnen muss, nämlich die Gewährleistung einer die Erhaltung der Eigenstaatlichkeit der Länder sichernden Finanzausstattung. Was als notwendige Finanzausstattung gilt, lässt sich nur schwer präzisieren.⁷⁴ Man kann aber negativ sagen, dass die gegenwärtige Finanzsituation Bremens, wie die enorme Überschuldung (Altschuldenlast) im Verbund mit dem laufenden Defiziten zeigt, eine nachhaltige Haushaltswirtschaft unmöglich macht.⁷⁵

Im übrigen ergibt sich aus dieser Sachlage, dass selbst eine Lohnsteuerzerlegung gänzlich nach der Belegenheit der Wertschöpfung nicht geeignet wäre, die aktuellen Finanzprobleme Bremens (Altlasten) zu beseitigen.

II. Die Einwohnerwertung

Oben wurde schon darauf hingewiesen, dass die spezielle Einwohnerwertung der §8 Abs. 3 MaßstG und §9 Abs. 2 FAG der Berücksichtigung struktureller Eigenarten der Stadtstaaten dient. Das Bun-

⁷³ BVerfGE 72, 330 (406 f.).

⁷⁴ Vgl. dazu Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 35.

⁷⁵ Stauch, Matthias, Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung?, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 2006, S. 119 (124 ff.).

desverfassungsgericht hat die Einwohnerwertung bisher nur auf dieser Grundlage für zulässig erachtet und die Forderung des *Saarlandes* auf Einbeziehung in diese Vergünstigung mit der Begründung zurückgewiesen, die Einwohnerwertung wolle die besondere Situation der Stadtstaaten berücksichtigen, nicht aber allgemein strukturbedingte Probleme. Das Bundesverfassungsgericht hält dieses Instrument daher nur für zulässig, soweit damit Probleme ausgeglichen werden sollen, die nur in Stadtstaaten auftreten können, nicht aber in Flächenstaaten und die daher nur beseitigt werden könnten, wenn man die Stadtstaaten als Stadtstaaten beseitigte.⁷⁶

Daraus folgt, dass die Einwohnerwertung ein Instrument zum Ausgleich von Nachteilen aller Art sein kann, sofern es sich um Nachteile handelt, die spezifisch durch die *spezielle Situation der Stadtstaaten* hervorgerufen wurden und daher in einem Flächenland in dieser Weise nicht auftreten können.

Es stellt sich die Frage, wie konkret die Beziehung zwischen dem stadtstaatenspezifischen Nachteil und der Höhe der Einwohnerwertung sein muss. Es scheint, das bisher vor allem auf das den Stadtstaaten fehlende Hinterland abgestellt wurde, sowie die daraus resultierende fehlende Möglichkeit eines landesinternen Finanzausgleichs und der gleichzeitig bestehenden Notwendigkeit, die Aufgaben eines Bundeslandes vollumfänglich zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht hat es daher für zulässig erachtet, insofern für die Ermittlung des Grades der Einwohnerwertung auf einen Großstadtvergleich abzustellen, aber gleichzeitig angemahnt, dabei das bundesstaatliche Solidarprinzip nicht aus den Augen zu verlieren. Auch bei der Einwohnerwertung sei daher die richtige Mitte in der dem Bundesstaatsprinzip innewohnenden Spannungslage zu finden zwischen Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der

⁷⁶ BVerfGE 86, 148 (247 f.). In seiner ersten Finanzausgleichentscheidung hatte das BVerfG 1986 die höhere Einwohnerwertung aus eben diesen Gründen schon für zulässig erachtet, jedoch gefordert, die konkreten Werte zu überprüfen, BVerfGE 72, 330 (415 ff.). Dies geschah auf der Grundlage eines vom Gesetzgeber in Auftrag gegebenen Gutachtens des Münchener Ifo-Instituts. Die Werte blieben aber unverändert, BVerfGE 86, 148 (239). S. dazu auch Häde, Ulrich, Finanzausgleich, 1996, S. 273 f.

Individualität der Länder auf der einen und solidarergemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite. Finanzwissenschaftliche Daten seien insofern nur Indikatoren für den Gesetzgeber, dem ein Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Höhe der Einwohnerwertung verbleibe.⁷⁷

Der entscheidende Bezugspunkt für die Festsetzung der genauen Höhe der Einwohnerwertung ist damit auch hier die Fähigkeit des Landes zur Aufgabenerfüllung. Damit kann die Einwohnerwertung ein Instrument zum Ausgleich aller denkbaren stadtstaatenspezifischen Nachteile sein und nicht etwa nur der Nachteile, die sich aus dem Fehlen eines Hinterlandes oder aus einer besonders dünnen Besiedlung ergeben.

Auch andere Nachteile können mit Hilfe der Einwohnerwertung ausgeglichen werden. Wenn sich zeigen ließe, dass Bremen etwa bei der Ansiedlung von Bundeseinrichtungen unterdurchschnittlich berücksichtigt wurde, dann kann man diesen Befund kaum kurzfristig durch Neuansiedlungsentscheidungen korrigieren. Man könnte aber den Nachteil mit dem Instrument der Einwohnerwertung ausgleichen. Zu berücksichtigen wäre dann auch der unterbliebene Sonderbelastungsausgleich (Art. 106 Abs. 8 GG), denn dies ist eine logische Folge von unterbliebenen Ansiedlungsentscheidungen.

Die schon geschilderten Nachteile bei den Geldleistungsgesetzen, insbesondere Sozialhilfe (vorbehaltlich der durch die Hartz IV-Reformen eintretenden Veränderungen), Wohngeld und Ausbildungsförderung, sind gleichfalls stadtstaatenspezifischer Natur, denn auch diese gehen darauf zurück, dass Bremen ein landesinterner „Finanzausgleich“ nicht zur Verfügung steht. Dem steht auch nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1992, die besondere Berücksichtigung der Sozialhilfeausgaben für „nicht geboten“ erachtete, weil alle Großstädte typischerweise hohe Sozialhilfeausgaben und insofern keine stadtstaa-

⁷⁷ BVerfGE 86, 148 (240 f.) unter Bezugnahme auf vgl. BVerfGE 72, 330 (398).

tenspezifische Besonderheit bestehe.⁷⁸ Zum einen ist unklar und auf tatsächlicher Ebene zu klären, ob und inwieweit alle diese Belastungen tatsächlich Eingang die Einwohnerwertung gefunden haben. Zum zweiten haben sich die Voraussetzungen gerade im Bereich der Sozialhilfe seit dem Urteil 1992 verändert und schließlich folgt schon aus der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Einbeziehung der Sozialhilfeleistungen „nicht geboten“ sei, dass eine solche Einbeziehung durchaus möglich ist und damit ein Instrument sein kann, die Einnahmesituation Bremens zu verbessern.

Selbst wenn finanzwissenschaftliche Untersuchungen zum Schluss kommen sollten, dass die gesetzgeberische Festlegung der Einwohnerwertung bei 135 Prozent am oberen Ende der Bandbreite liegt, die für den Ausgleich der stadtstaatenspezifischen Nachteile Bremens notwendig ist, könnte man daraus nicht ohne weiteres ableiten, eine höhere Einwohnerwertung sei nicht gerechtfertigt.⁷⁹ Die Sachgerechtigkeit einer derartigen Regelung erschöpft sich nicht in einer rein punktuellen Nachteilsausgleichsrechnung, wie sie finanzwissenschaftlichen Überlegungen - von ihrem Ausgangspunkt zu recht - anstellen. Die finanzwissenschaftlichen Zahlen sind, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, nur Indiz. Bei den Überlegungen zur Höhe muss der Gesetzgeber jedoch die gesamte Lastenausgleichssituation im Auge haben. Die Einwohnerwertung geht als Teil einer einfachgesetzlichen Regelung davon aus, dass der Prozentsatz von 135 die Nachteile Bremens angemessen ausgleicht. Das mag nach finanzwissenschaftlichen Berechnungen so sein, wenn nur die Nachteile aus dem Unterschied zwischen Arbeitsstätte - steuerlich relevanter Wertschöpfung- und Wohnsitz (Steuerabführung) berücksichtigt werden. Die Betrachtung über spezifische Nachteile durch die Pendlersituation der in Bremen Erwerbstätigen ist eine typisch

⁷⁸ BVerfGE 86, 148 (249).

⁷⁹ Es gibt zu dieser Frage verschiedene Gutachten, die für Bremen in der Spitze zu einer Bandbreite der Einwohnerwertung von 133 bis 147 Prozent kommen, s. Nachweise bei Stauch, Matthias, Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung?, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 2006, S. 119 (139). Würde dieser Spielraum vollständig genutzt, so könnte dies zwar nicht die Probleme Bremens lösen, hätte aber Auswirkungen auf das Ausmaß anderer Ansprüche Bremens auf solidarische Hilfeleistung.

innengerichtete Betrachtung aus dem aktuellen Finanzausgleichssystem heraus. Eine externe Betrachtung würde feststellen, dass die Steuereinnahmen Bremens nicht für die notwendigen Ausgaben Bremens - einschließlich angemessener Investitionen - ausgereicht haben. Geht man davon aus, dass Bremen bei angemessener Berücksichtigung seiner Finanz- und Wirtschaftskraft im Finanzausgleichssystem ein Geberland sein könnte, so wird deutlich, dass der rechtliche Mechanismus des Finanzausgleichssystems den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer angemessenen Lastenverteilung nicht gerecht wird. Wie der Bundesgesetzgeber dieser Ziel erreicht, ist im Grunde zunächst Sache des politischen Ermessens.⁸⁰ Einer, aber nur einer dieser Faktoren ist die Einwohner- und Erwerbstätigen-Pendlersituation.⁸¹ Es liegt nahe, dass mit einem variablen Zuschlag zu der beim Plafond von 135 fixierten Einwohnerbewertung die tatsächlichen stadtstaatenspezifische Situation des Stadtstaates Bremen besser erfasst werden kann, auch wenn einzuräumen ist, dass die Erhöhung der Einwohnerwertung die Probleme einer Haushaltsnotlage nicht zu beseitigen geeignet sind.

Es sprechen daher gute Gründe dafür, dass die finanzwissenschaftlichen Grundlagen für Berechnung der Einwohnerwertung erweitert werden und von daher eine höhere Bewertung als die bisherigen 135 Prozent in Ansatz gebracht werden müssen. Nach unserer Einschätzung ist eine höhere Einwohnerwertung *eine* der Möglichkeiten, die Fähigkeit Bremens zu eigenständiger Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitig nachhaltiger Haushaltswirtschaft wiederherzustellen und zu sichern, weil die Einnahmesituation Bremens dadurch verbessert wird. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass diese Verbes-

⁸⁰ Ein solches systembedingtes Auseinanderdriften von Wirtschafts- und Finanzkraft ist nur durch eine grundlegende Reform des Finanzausgleichssystems zu beheben. Solange eine solche Reform nicht umgesetzt ist und soweit damit die Lasten der Vergangenheit nicht beseitigt werden können, bleibt nur die aus der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft herrührende Pflicht zur Hilfeleistung.

⁸¹ S. dazu die instruktiven Ausführungen von Stauch, Matthias, Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung?, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 2006, S. 119 (138) zum Auseinanderfallen von Wirtschafts- und Finanzkraft.

serung nicht durch den Wegfall anderer Positionen im Finanzausgleich ausgeglichen wird.

III. Hat die Hansestadt Bremen Anspruch auf die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, Art. 107 Abs. 2 S.3 GG

1. Einführung

Das zentrale Problem Bremens sind die Altschulden und die sich daraus ergebende Zinslast. Diese Zinslast ist der Grund dafür, dass Bremen trotz immenser Konsolidierungsanstrengungen nicht in der Lage ist, einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen und gleichzeitig die Landesaufgaben angemessen wahrzunehmen. Die jährlichen Defizite erhöhen die Zinslast, so dass sich das Land in einem Teufelkreis befindet, der nur durch eine Hilfeleistung zur Minderung der Altschuldenlast bewältigt werden kann. Ohne diese Hilfeleistung wird sich die Lage zwangsläufig und erheblich weiter verschlechtern. Es geht - schließt man gemäß der Gesetzeslage einen schuldbefreienden Konkurs aus - mithin nicht um die Frage, ob eine solche Hilfeleistung erfolgt bzw. erfolgen muss, sondern nur darum, wann und in welchem Rahmen. Die Altschulden Bremens können entweder durch Integration in ein anderes Bundesland von diesem übernommen werden oder der Bund kann durch Bundesergänzungszuweisungen eine – wenigstens partielle - Entschuldung herbeiführen, die es dem Land erlaubt, seine Haushaltswirtschaft zu stabilisieren und gegebenenfalls sogar einen Teil der erhaltenen Hilfe zurückzuerstatten. Gegenüber einer Länderneugliederung ist die Bewältigung der Notlage durch Sonderbundesergänzungszuweisungen sicher das weniger eingreifende und daher verhältnismäßige Mittel, von den rechtlichen Hürden für eine Neugliederung und der Tatsache, dass Schulden dann von einem anderen Bundesland bzw. von der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft ohne dies getragen werden müssen abgesehen.⁸²

⁸² S. dazu schon oben S. 14 und 35.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als ein die gesamte Verfassungsordnung prägendes Prinzip ist auch auf organisationsrechtliche Beziehungen und auf die Bewertung entsprechender Maßnahmen anzuwenden, wenn ein Rechtsträger mit eigener Rechtsstellung beteiligt und betroffen ist. Dagegen ist die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht geboten und nicht angezeigt, wenn es sich um organisatorische Veränderungen innerhalb eines Rechtsträgers handelt und diese keine Auswirkungen auf andere Rechtsträger haben. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip⁸³ ist von einem ursprünglich einfach-gesetzlichen Grundsatz⁸⁴ zu einem Verfassungsprinzip im GG geworden.⁸⁵ Es ist ein dem Rechtsstaatsprinzip inhärentes Prinzip und daher auch für Maßnahmen zur Anwendung des Art. 29 GG maßgeblich. Die Rechtsstellung eines Bundeslandes ist am intensivsten betroffen, wenn die Existenz des Bundeslandes in Frage gestellt wird, um ein leistungsfähigeres Gebilde zu schaffen. Wenn dieses Ziel jedoch mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden kann, sind in der Regel diese zu wählen. Dafür spricht auch die folgende Erwägung. Man könnte den die Möglichkeit der Länderneugliederung durch Bundesgesetz eröffnenden Art. 29 GG als im wesentlichen verfahrensrechtliche Norm interpretieren. In den Grenzen der Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 GG könnte der Bundesgesetzgeber dann nach eigenem Gutdünken eine solche Neugliederung beschließen. Dann wäre das plebiszitäre Element einziges, wenn auch durchaus beachtliches, Gegengewicht gegen entsprechende Pläne des Gesetzgebers. Im Schrifttum wurde vertreten, dass Art. 29 Abs. 1 Satz 1 „nicht völlig dem Gutdünken des Bundesgesetzgebers über-

⁸³ S. dazu Ress, Georg: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im deutschen Recht, in: Rechtsstaat in der Bewährung, Schriftenreihe der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission, Vol. 15, 1984.

⁸⁴ Eine ähnliche Entwicklung ist bezüglich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes zu beobachten, siehe dazu Püttner, Günter: Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, in: VVDStRL 32 (1974), S. 200 ff.

⁸⁵ Darüber hinaus ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten hergeleiteter allgemeiner Rechtsgrundsatz im Rahmen des Europäischen Gemeinschaftsrechts.

lassen“ ist.⁸⁶ Gerade mit Blick auf den Finanzausgleich habe das zur Folge, dass eine Neugliederung deshalb überhaupt nur in Frage komme, wenn dadurch ein „möglichst weitgehender Abbau des horizontalen Finanzausgleichs“ verbunden sei.⁸⁷ Es muss also zuerst nachgewiesen werden, dass die Neugliederung die Lage im Finanzausgleich sichtbar verbessert. Allgemeiner formuliert: Eine Neugliederung kommt nur in Frage, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können. Dies ist im Lichte der Tatsache zu sehen, dass das Grundgesetz von Anfang an Länder ganz unterschiedlicher Größe und Struktur geschaffen hat und über die Finanzausgleichsregelungen deutlich gemacht wurde, dass die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung dieser Länder unterschiedlich ist. Transferleistungen zum Ausgleich von Unterschieden sind systemimmanent. Von daher liegt auf der Hand, dass Aufgabenzuweisung, Finanzausgleichsregelungen und mögliche Neugliederungen zueinander in Beziehung stehen und dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip zusätzlich zu dem plebiszitären Element, diesem aber zeitlich vorgelagert, als regulatives Prinzip auch diese staatsorganisatorische Problematik betrifft. *Isensee* spricht in diesem Zusammenhang von einem „Status positivus“ der Länder.⁸⁸ Dieser Status sei „insbesondere in finanzieller Hinsicht“ als „materieller Anspruchstitel“ zu verstehen. Das (relative) Recht auf Existenz ziehe das (relative) Recht auf Subsistenz nach sich. Daraus folgert *Isensee* völlig richtig:

„Wenn und solange ein Bundesland besteht, muß es tatsächlich in der Lage sein, die ihm obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen, wie es das föderative Staatsziel des Art. 29 Abs. 1 Satz 1 GG vorgibt. Wenn ein Land nicht von sich aus die aufgabenadäquate Leistungsfähigkeit besitzt, tritt die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern, deren Hüter der Gesamtstaat ist, ergänzend ein; gegebenenfalls sichert sie durch Änderung des vertikalen oder horizontalen Finanzausgleichs die Leistungsfähigkeit des Landes. Chronischer Mangel an Leistungsfähigkeit bildet nach Art. 29 Abs. 1 und 2 GG einen Grund, Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes einzulei-

⁸⁶ So auch Meyer-Teschendorf in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GGK II, 5. Auflage 2005, Art. 29 Rn. 22.

⁸⁷ Maunz/Herzog in: Maunz-Dürig u.a., GG-Kommentar, Art. 29 Rn. 43 (Stand 1977); s.a. Kunig in: v. Münch/Kunig, GGK II, 5. Auflage 2001, Art. 29 Rn. 17.

⁸⁸ *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR IV (1990), § 98 Rn. 127.

ten, die darauf abzielen könnten, das Land aufzulösen und in ein anderes einzubringen. Solange das Verfahren aber nicht erfolgreich abgeschlossen, vor allem solange es noch nicht einmal vom Bundesgesetzgeber initiiert worden ist, muss die föderative Solidargemeinschaft für die Grundausrüstung des Landes aufkommen. Das ist Gebot bundesstaatlicher Systemkonsequenz.“⁸⁹

Der Verweis auf die Möglichkeit einer Länderneugliederung kann daher einen Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen nicht ausschließen. Dessen Voraussetzungen sind im folgenden zu prüfen.

2. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 12 Maßstäbengesetz

Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ist in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG und in §10 ff. Maßstäbengesetz geregelt. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG knüpft die Gewährung von Ergänzungszuweisungen nur an das Kriterium der finanziellen Leistungsschwäche. Im Maßstäbengesetz finden sich in § 12 Abs. 4 weitere materielle Kriterien für die Gewährung von sogenannten Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage. Danach sind die in § 12 Abs. 1 bis 3 genannten allgemeinen Voraussetzungen zur Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zu erfüllen und darüber hinaus die für Haushaltsnotlagen spezifischen Voraussetzungen des § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zur Entschuldung eines Landes in seiner Rechtsprechung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.⁹⁰ Es ist zu prüfen, ob diese Voraussetzungen im Falle Bremens vorliegen und ob sich daraus ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ergibt.

⁸⁹ Isensee, aaO.

⁹⁰ Dazu oben im Gliederungspunkt B.II.4.d) Vertikaler Finanzausgleich, S. 25.

a) Benennung und Begründung von Sonderlasten

§ 12 Abs. 1 Satz 1 Maßstäbengesetz verlangt, dass die Sonderlasten eines Landes, die den Anlass für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen bilden, benannt und begründet werden. Im Falle Bremens sind die Altschulden und die daraus resultierende Zinslast als Sonderlast im Sinne dieser Vorschrift zu qualifizieren. Denn sie resultiert schon aus der Tatsache, dass es nicht gelungen ist, die ursprünglich vom Bundesverfassungsgericht als Sonderlast anerkannte und zu Sanierungshilfen berechtigende Lage in den Jahren 1993 bis 2004 in zufrieden stellender Weise zu beheben; dass auch solche Altschulden als Sonderlast im Sinne des § 12 MaßstG angesehen werden können, ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang der Absätze 1 bis 3 und dem auf extreme Haushaltsnotlagen bezugnehmenden Absatz 4 („zusätzlich“). Das Wort „zusätzlich“ macht deutlich, dass § 12 Absatz 4 MaßstG für die Haushaltssanierung aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage eigene Voraussetzungen aufstellt, die zu den in Abs. 1 bis 3 genannten hinzutreten.

b) Kein Ausgleich für unmittelbare oder voraussehbare Folgen politischer Entscheidungen eines Landes

§ 12 Abs. 1 Satz 2 MaßstG macht deutlich, dass die Berücksichtigung von Sonderlasten nur aus besonderen Gründen erfolgen darf. Diese Voraussetzung wird in § 12 Abs. 1 Satz 3 MaßstG dahingehend konkretisiert, dass Ergänzungszuweisungen nicht dazu dienen dürfen, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzu- helfen, die eine unmittelbare oder voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden.

Das erste Kriterium spielt im zu prüfenden Kontext erkennbar keine Rolle, denn es geht gerade nicht um die Finanzierung eines aktuellen Vorhabens.

Auch das zweite Kriterium des § 12 Abs. 1 Satz 3 MaßstG ist erfüllt. Zwar gehört auch die Haushaltsgesetzgebung zu den politischen Entscheidungen eines Landes und damit auch die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, zur Deckung eines bestimmten Finanzbedarfs auf Kredite zurückzugreifen. Es ist auch durchaus vorausseh-

bar, dass der Rückgriff auf Kredite über einen längeren Zeitraum hinweg die Zinslasten in die Höhe treiben wird. Allerdings ist die Finanzschwäche Bremens keine „unmittelbare“ Folge von politischen Entscheidungen im Sinne dieser Vorschrift. Wollte man den allgemeinen Zusammenhang zwischen jährlicher Kreditaufnahme über einen längeren Zeitraum und der daraus resultierenden Zinslast als unmittelbare Folge politischer Entscheidungen qualifizieren, könnte eine die Hilfeleistung mit Ergänzungszuweisungen verursachende extreme Haushaltsnotlage nie eintreten und § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz wäre sinnlos. Das Adjektiv „unmittelbar“ verlangt mithin nach einem inneren Zusammenhang zwischen einer bestimmten politischen Entscheidung bzw. bestimmten politischen Entscheidungen und einer auf diese Entscheidungen rückführbaren finanziellen Schwäche. Solche konkreten, spezifisch politischen Entscheidungen, die als Ursache für die finanzielle Schwäche Bremens oder auch nur für einen erheblichen Teil dieser finanziellen Schwäche angesehen werden könnten, gibt es jedoch nicht. Vielmehr hat das Land Bremen nachweisbar erhebliche Sanierungsanstrengungen unternommen, nicht zuletzt auch deshalb, weil es dazu nach der Gewährung von Ergänzungszuweisungen im Gefolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 verpflichtet war und darüber auch in regelmäßigen Sanierungsberichten berichtet hat.

Solche Entscheidungen sind immer mit gewissen politischen und wirtschaftlichen Risiken verknüpft, die sich nie völlig ausschließen lassen. Sämtliche, von Bremen geplanten und durchgeführten Investitionsentscheidungen sind dem Bundesfinanzministerium vorab im Rahmen der Sanierungsplanung mitgeteilt worden.⁹¹ Dabei hat der Bund Gelegenheit gehabt, Einwände gegen einzelne Entscheidungen, deren Risiko ihm zu hoch bzw. für die Sanierung der Finanzen Bremens zu riskant oder zu aufwendig erschienen, geltend zu machen. Zwischen dem Bund und dem Land, das Sonderbundesergänzungs-

⁹¹ Zu der Durchführung des Sanierungsprogramms in dem elfjährigen Sanierungszeitraum in dem sich Bremen in jedem Punkt an die durch Bund und Länder bestimmten Auflagen zur Haushaltssanierung gehalten hat, s. Stauch, Matthias, Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung?, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 2006, S. 119 (131).

zuweisungen zur Haushaltssanierung aufgrund eines abgestimmten Planes erhält, besteht ein Sonderrechtsverhältnis letztlich aus dem Bundesstaatsprinzip -, welches gegenseitige Rechte und Pflichten mit sich bringt. Das Land ist zur Einhaltung des vereinbarten Sanierungsrahmens und zu äußersten Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushalts (und zum Schuldenabbau) verpflichtet, der Bund muss aktiv und konstruktiv im Zusammenhang mit den Sonderbundesergänzungszuweisungen zu dieser Konsolidierung, ggf. auch durch eigene Vorschläge und Bedenken gegen vorgeschlagene Maßnahmen und Investitionen beitragen. Dieses Rechtsverhältnis enthält Gebote eines fairen Verfahrens, welches bedingt, dass der Bund hätte reagieren müssen, wenn er Bedenken gegen eine von Bremen vorgeschlagene Investition oder Maßnahme gehabt hätte. Die Tatsache, dass Bremen als Bundesland eigenständig und selbstverantwortlich ist, schließt im Rahmen des Sanierungsverhältnisses eine Mitverantwortung des Bundes für die Angemessenheit der vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmen Bremens nicht aus. Der Bund kann nicht nachträglich eine vom ihm ohne Gegenbemerkungen zur Kenntnis genommene Investitionsentscheidung als nicht angemessen kritisieren und daraus Rechtsfolgen für die Gewährung künftiger Sonderbundesergänzungszuweisungen ableiten.⁹²

c) Keine Korrekturen kurzfristiger Finanzschwächen

Eine die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen ausschließende kurzfristige Finanzschwäche im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 4 MaßstG liegt im Falle Bremens offenkundig nicht vor.

⁹² Zur Konditionierung der Mittelbewilligung im Rahmen der Haushaltsnotlagenanierung s. Rossi, Matthias/Schuppert, Gunnar Folke, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagegesetzes, ZRP 2006, S. 8 (9).

3. Besondere Voraussetzungen für Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in Fällen extremer Haushaltsnotlagen

§ 12 Abs. 4 MaßstG verlangt für Ergänzungszuweisungen als Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes neben dem Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage ausreichende Eigenanstrengungen des Landes zur Abwendung einer drohenden bzw. Befreiung von einer eingetretenen Haushaltsnotlage und einen hinreichenden eigenen Sanierungsbeitrag. Außerdem darf mit dem Instrument der Ergänzungszuweisungen nicht abgegolten werden, was als Sonderbedarf bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten wurde.

a) Die extreme Haushaltsnotlage

Das Maßstäbengesetz enthält keine Definition des Begriffs der extremen Haushaltsnotlage. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bisher nicht genau definiert, was unter einer Haushaltsnotlage zu verstehen ist und wann eine solche Haushaltsnotlage als extrem zu qualifizieren ist. Der Begriff der gegebenenfalls Hilfeleistungspflichten auslösenden Haushaltsnotlage macht aber evidenten Weise nur Sinn, wenn man davon ausgeht, dass ein bestimmtes Ausgabeniveau von Rechts wegen nicht unterschritten werden darf.⁹³ Wäre dem nicht so, könnte es nicht zu einer Haushaltsnotlage in diesem Sinne kommen, weil eine solche durch Ausgabenreduzierung vermieden bzw. beseitigt werden könnte. Konsequenterweise knüpft das Bundesverfassungsgericht daher an die Fähigkeit zur Erfüllung der einem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben an.⁹⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch auf zwei Kriterien Bezug genommen, die in besonderer Weise zur Beurteilung der Haushaltslage eines Landes geeignet erscheinen. Der erste Indikator soll in dem „Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und den Einnahmen oder Ausgaben des Haushalts“ zu sehen sein, also in der so-

⁹³ S. dazu auch unten S. 61 unter C.III.4.

⁹⁴ BVerfG 86, 148 (264), s.o. Fn. 20.

nannten *Defizitquote*. Der zweite Indikator soll das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und den (steuerlichen) Einnahmen und den Ausgaben des Haushalts, also die sogenannte *Zins-Steuer-Quote* sein.⁹⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat offen gelassen, ab welcher Größenordnung beide Quoten die Annahme einer Haushaltsnotlage rechtfertigen. Eine Haushaltsnotlage liege jedenfalls vor, wenn die Kreditfinanzierungsquote mehr als doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt aller Bundesländer und die Zins-Steuer-Quote „zur selben Zeit mit 19,8 Prozent weit über dem Durchschnitt der Bundesländer (11,8 Prozent)“ liegt, wenn also die Differenz größer ist als 8 Prozent-Punkte.⁹⁶

Aus der Bezugnahme auf den Durchschnitt aller Bundesländer ergibt sich zunächst, dass beide Indikatoren relativ sind, denn damit spielt die finanzielle Situation der anderen Länder bei der Feststellung, ob eine Haushaltsnotlage vorliegt, eine erhebliche Rolle. Diese Parameter berücksichtigen daher inhärent auch ggf. aufgetretene Verschlechterungen in der Finanzkraft der anderen Länder. Sie sind daher grundsätzlich auch unter der Annahme anwendbar, dass zwischen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 und heute tatsächlich eine Verschlechterung der Finanz- und Haushaltssituation bei allen Ländern nachweisbar ist.

b) Die Defizit- und Zins-Steuer-Quote Bremens

Mit dem Einsetzen der Ergänzungszuweisungen ab 1994 hatte sich die Lage für Bremen zunächst spürbar verbessert.⁹⁷

Zwischen 1994 und 1999 konnte aufgrund der Hilfen ein Haushaltsüberschuss erzielt werden, der zum leichten Abbau der Gesamtver-

⁹⁵ BVerfG 86, 148 (258).

⁹⁶ BVerfG 86, 148 (259 f.).

⁹⁷ Alle Zahlen in diesem Bereich bis einschließlich 2003 sind entnommen aus Kitterer, Wolfgang: Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms – Eine Bewertung unter besonderer Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Aspekte, Kurzgutachten im Auftrag des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Dezember 2004 Tabelle 1, S. 8, dem Anhang II, S. 32 f. und aus der Tabelle in der Anlage 2, Blatt 2 der Stellungnahme aus Bremer Sicht zur „Nachhaltigkeit – ein brauchbares Konzept für die Überwindung von extremen Haushaltsnotlagen?“ vom 3.11.2004.

schuldung Bremens führte. Ab dem Jahr 2000 stieg die jährliche Neuverschuldung aber wieder sprunghaft an.⁹⁸ Gleichzeitig blieben die Personal- und sonstigen konsumtiven Ausgaben im Jahr 2003 sogar geringfügig hinter den Ausgaben im Jahr 2000 zurück.⁹⁹ Dennoch stieg die Neuverschuldung im Jahr 2004 auf EUR 502 Mio. an.¹⁰⁰

Entsprechend entwickelte sich die Kreditfinanzierungsquote in diesen Jahren. Sie stieg von 2 Prozent im Jahr 2000 auf 26 Prozent im Jahr 2004 und war damit mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt.¹⁰¹ 2004 stieg die Verschuldung sogar auf über EUR 1.244 Mio. und die Defizitquote auf 29,4 Prozent.¹⁰²

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Zins-Steuer-Quote. Weil diesem Parameter eine bedeutende und für das Bundesverfassungsgericht eine wahrscheinlich entscheidende Rolle zukommt, hat Bremen von Anfang an mit dem Bundesfinanzministerium eine genaue Definition festgelegt. Danach wird die Quote gebildet aus den Zinsausgaben, dividiert durch Steuereinnahmen, zuzüglich der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen und zuzüglich Übergangsbundesergänzungszuweisungen, die es bis zum Jahr 2004 gab. Nicht einbezogen werden die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung gemäß § 12 Abs. 6 MaßStG i.V.m. § 11 Abs. 4 FAG.

Die prognostizierte Entwicklung der Zinsausgaben Bremens kann nur als dramatisch bezeichnet werden. Modellrechnungen gehen von einer Verdoppelung bis zum Jahr 2014 aus. Für die Gesamtverschuldung wird ein ähnlich dramatischer Anstieg vorhergesagt. In Konse-

⁹⁸ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 45, Tabelle 6.

⁹⁹ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 42, Tabelle 4.

¹⁰⁰ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 45.

¹⁰¹ Böhrnsen, Jens, Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern, Eckpunkte einer Bremer Strategie für weitere Eigenanstrengungen, den Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht und die Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform, 20. Januar 2005, S. 12.

¹⁰² Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 19.

quenz dieser Entwicklung wird auch die Zins-Steuer-Quote auf weit über 30 Prozent im Jahr 2014 ansteigen.¹⁰³

Die Defizit- und Zins-Steuer-Quote Bremens sind ins Verhältnis zu den entsprechenden Werten der Ländergesamtheit zu setzen. Für das Jahr 2004 lag die Defizitquote des bremischen Haushalts bei 29,4 Prozent.¹⁰⁴ Diese Defizitquote entspricht knapp 350 Prozent des Vergleichswerts der Länder (ohne die neuen Bundesländer). Der Abstand zum nächst schwächeren, nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindlichen Bundesland Schleswig-Holstein betrug im Jahr 2003 ca. 11 Prozent-Punkte. Die Defizitquote ist nicht nur doppelt so groß wie der Durchschnitt aller Bundesländer, sondern sogar mehr als dreimal so groß.

Die Zins-Steuer-Quote konnte auf Grund der Hilfen seit 1993 von 28 Prozent auf knapp über 22 Prozent im Jahr 2004 verringert werden.¹⁰⁵ Damit liegt die Zins-Steuer-Quote ca. 11 Prozent-Punkte über dem Durchschnitt der West-Bundesländer und damit erheblich über dem vom Bundesverfassungsgericht als ausreichend erachteten Abstand von 8 Prozent.¹⁰⁶ Der Abstand zu Schleswig-Holstein als dem nächst schwächeren Bundesland beträgt ca. 12 Prozent-Punkte.

Es darf allerdings nicht aus den Augen verloren werden, dass diese Zahlen nur das Jahr 2004 abbilden, die Prognosen in die Zukunft jedoch insbesondere bei der Zinssteuerquote erheblich schlechter aussehen. Während die prognostizierte Defizitquote auf Grund eigener Sparbemühungen und Ausgabendisziplin bis zum Jahr 2014 sogar etwas sinken soll, wird die Zins-Steuer-Quote auf Grund der weiterhin trotz dieser Sanierungsbemühungen notwendigen jährlichen Neuverschuldung auf weit über 30 Prozent ansteigen.¹⁰⁷

¹⁰³ Vgl. Böhrnsen, Jens (Fn. 101), S. 12.

¹⁰⁴ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 19.

¹⁰⁵ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 44, Tabelle 5.

¹⁰⁶ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 20.

¹⁰⁷ Vgl. Böhrnsen, Jens (Fn. 101), S. 12.

c) Der eigene Sanierungsbeitrag Bremens

Gemäß §12 Abs. 4 MaßstG ist Voraussetzung für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, dass das betreffende Land „ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien“. Für den Zeitraum 1999-2004 und die in diesem Zeitraum gewährten Sonderbundesergänzungszuweisungen enthielt § 11 Abs. 6 Satz 2 a.F. FAG detaillierte Vorgaben zur Mittelverwendung. Danach war Bremen gehalten:

- die Mittel zur Schuldentilgung zu verwenden;
- eine restriktive Haushaltspolitik einzuhalten, d.h. das Wachstum der bereinigten Ausgaben unterhalb einer vom Finanzplanungsrat zu setzenden Schwelle zu halten;
- auch die freiwerdenden Mittel aus den durch die Schuldentilgung hervorgerufenen Entlastungen bei den Zinslasten zur Schuldtilgung einzusetzen.

Diese Kriterien wurden zwar für den abgelaufenen Zeitraum 1999-2004 aufgestellt. Sie umschreiben jedoch in sachlich angemessener Weise grundsätzlich, was als eigener Sanierungsbeitrag von Bremen auch mit Blick auf zukünftig zu leistende Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen erwartet werden kann und muss und sie geben Aufschluss darüber, ob Bremen für die Vergangenheit alle zumutbaren Schritte unternommen hat, um sich aus der Notlage zu befreien. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Kriterien nicht zwingend sind und daher auch nicht zwingend kumulativ anzuwenden sind. Dies ergibt sich schon daraus, dass das Saarland nicht alle diese Kriterien einzuhalten hatte und den „Zinslastgewinn“ nicht zur Schuldentilgung einsetzen musste, sondern für wirtschaftsfördernde Investitionen verwenden konnte (§ 11 Abs. 6 Satz 2 Nr. 2 FAG a.F.).

Den Fortgang der Sanierungsbemühungen im Zusammenhang mit den Sonderzuweisungen aus den Jahren 1993-2004 hat das Land Bremen letztmals im Jahresbericht 2004 zur Sanierung der bremi-

schen Haushalte detailliert dargestellt.¹⁰⁸ Aus diesem Bericht ergibt sich zweifelsfrei, dass Bremen erhebliche eigene Sanierungsbemühungen unternommen hat und die Kriterien des alten FAG erfüllt bzw. sogar übertroffen hat. Zusammenfassend sei auf folgende wichtige Parameter hingewiesen:

- Die Ausgabenzuwachsraten blieben im Zeitraum 1993-2004 weit hinter den Empfehlungen des Finanzplanungsrates und dem durchschnittlichen Ausgabenwachstum der westlichen Bundesländer zurück. Für den gesamten Zeitraum ging die Empfehlung des Finanzplanungsrates von einem Zuwachs in Höhe von 25,5 Prozent aus, die Ausgaben der westlichen Flächenländer wuchsen um 15,3 Prozent während die Ausgaben Bremens nur um 8,6 Prozent stiegen.¹⁰⁹
- Trotz der Ausgabendisziplin konnten die Investitionsanstrengungen verstärkt werden und damit auch haushaltsrelevante Kennzahlen verbessert werden. Beispielsweise konnte der Abstand der bremischen Arbeitslosenquote zur bundesdurchschnittlichen Quote von 4,3 Prozent auf 2,7 Prozent verringert werden. Das Wirtschaftswachstum konnte dem des Bundes insgesamt weiter angenähert werden (-1,1 für Bremen/-0,1 Bund in 2003, +1,0/+1,6 in 2004). Die Zahl der Erwerbstätigen stieg mit 0,4 Prozent in Bremen stärker als im Bund (+0,3).¹¹⁰

d) Haushaltsnotlage durch eigenes Verschulden?

Unklar ist, inwieweit über diese Merkmale hinaus die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen davon abhängig gemacht werden kann, ob die Haushaltsnotlage durch eigenes Verschulden herbeigeführt wurde. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Verschuldensmerkmal teilweise in den schon geprüften tatbestandlichen Voraussetzungen enthalten ist. Oben wurde schon dargelegt, was unter der Voraussetzung zu verstehen ist, dass Son-

¹⁰⁸ Erschienen im Juni 2005.

¹⁰⁹ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 39 f. und Tabelle 3.

¹¹⁰ Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 16, Abbildung 2.

derbedarfsbundesergänzungszuweisungen nicht dazu dienen dürfen, Finanzprobleme zu beheben, die unmittelbare und vorhersehbare Folge von finanzpolitischen Entscheidungen bilden. Legt man dieses Merkmal, wie hier vertreten, eng aus, dann bleibt für das Merkmal „Verschulden“ die Frage übrig, ob die Hilfe für ein sich in extremer Notlage befindliches Bundesland von der gesamtstaatlichen Solidargemeinschaft deshalb versagt werden kann, weil die Hilfsbedürftigkeit durch eine allgemein schlechte Haushaltspolitik in den vergangenen Jahren¹¹¹ herbeigeführt wurde, ohne dass man auf bestimmte politische Entscheidungen verweisen könnte.

Die Motivation hinter einem solchen Verschuldenskriterium ist offenkundig. Wer generell und für längere Zeit über seine Verhältnisse gelebt hat, soll dafür nicht auch noch durch Hilfeleistungen belohnt werden.¹¹² So einleuchtend eine solche Motivation auf den ersten Blick erscheint und unter dem Aspekt der Setzung ökonomischer Fehlanreize auch sein mag, kann sie doch verfassungsrechtlich nicht überzeugen. Verschulden in diesem Sinne könnte allenfalls eine Rolle spielen, wenn es um „fakultative Hilfeleistung“ ginge. Selbstverständlich könnte – generell bessere finanzpolitische Rahmenbedingungen einmal unterstellt – der Bundesgesetzgeber beschließen, die finanzschwachen Länder in großzügigerer Weise an das Niveau der finanzstarken Länder heranzuführen und entsprechende Hilfen in welcher Form auch immer zu leisten. Für solche Hilfen würde grundsätzlich nur das föderale Gleichbehandlungsgebot gelten und in diesem Kontext könnte eine verschuldete relative Finanzschwäche in einem Land ein sachlicher Grund sein, die dorthin fließenden Hilfen knapper zu bemessen. Die extreme Haushaltsnotlage, um die allein es im Falle Bremens geht, ist jedoch kein Fall der „fakultativen Hilfeleistung“ z.B. im Wege „normaler“ Bundesergänzungszuweisungen. Die Annahme einer solchen Notlage setzt, wie gezeigt, vor-

¹¹¹ Das zukünftige Verhalten ist ja schon im eigenen Sanierungsbeitrag berücksichtigt.

¹¹² Vgl. Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 107 Rn. 41, 41a, der allerdings nicht weiter unterscheidet, ob es hier um unmittelbare und vorhersehbare Folgen politischer Entscheidungen geht oder darüber hinaus um Verschulden. S.a. Brockmeyer in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, 9. Auflage 1999, Art. 107 Rn. 2a.

aus, dass ein Land aus eigener Kraft keine nachhaltige Haushaltspolitik mehr betreiben kann und daher, ohne Hilfe, in absehbarer Zeit seine ihm von Verfassungen wegen zugewiesenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann und wegen der Schuldszinsspirale finanziell zusammenbrechen wird. Ähnlich wie jedem Bürger unabhängig von Verschuldensfragen das existentielle Minimum durch den Sozialstaat zu gewähren ist, ist einem Bundesland das notwendige Minimum zur bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewähren.¹¹³ Verschuldensgesichtspunkte können daher nur beim Maß der Kontrolle über die Hilfeleistungen ansetzen, die ein hilfesuchendes Land als Korrelat der Hilfspflicht der Bundesgenossen bereit sein muss zu akzeptieren. Darüber hinaus stellt das Grundgesetz unter den Voraussetzungen und in den Grenzen des Art. 29 GG jedes Bundesland grundsätzlich zur Disposition des Bundesgesetzgebers. Andere „Sanktionsmöglichkeiten“ haben die Bundesgenossen auch gegenüber einem nachlässig haushaltenden Bundesland nicht.

Im übrigen kann die Frage nach dem Verschulden im Falle Bremens dahinstehen, denn ein eigenes Verschulden Bremens an der Entstehung der Haushaltsnotlage kann ausgeschlossen werden. Das ergibt sich schon daraus, dass Bremen die Ergänzungszuweisungen der Jahre 1993 bis 2004 – wie dargelegt – zweckgerecht zum Abbau der Verschuldung eingesetzt hat und es diesbezüglich zwar Kritik, aber keine prinzipiellen Beanstandungen des Bundes gab.

Vielmehr ergibt sich aus den Sanierungsberichten eindeutig, dass Bremen zwar seinen Sanierungspflichten nachgekommen ist, das Sanierungsziel aber wegen des Einbruchs der Steuereinnahmen verfehlen musste. Neben anderen Faktoren geht dieser Einbruch in nicht unerheblicher Weise auf die vom Bund beschlossenen Steuersenkungsgesetze aus dem Jahr 2000 zurück. Von diesen Steuersenkungsgesetzen waren und sind zwar alle Bundesländer betroffen. Bremen war jedoch nicht in der Lage, sich auf die veränderte Ein-

¹¹³ Zur Parallele bundesstaatlicher Hilfeleistungspflichten mit sozialstaatlichen Hilfeleistungspflichten, Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV (1990), § 98 Rn. 150.

nahmensituation einzustellen, weil die Sanierungsanstrengungen keinen weiteren Spielraum mehr ließen.

Über den gesamten Sanierungszeitraum seit 1993 sind die Annahmen über die zukünftige Einnahmenentwicklung verfehlt worden. Das gilt schon für die auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus 1992 zitierten Annahmen des Finanzplanungsrates von 1991¹¹⁴, wonach ein durchschnittliches Wachstum der Steuereinnahmen von 6,5 Prozent zugrunde gelegt wurde. Vom Bundesfinanzministerium wurden die Einnahmen im Jahr 1998 für das Jahr 2005 auf EUR 3,8 Mrd. geschätzt. Tatsächlich lagen die Einnahmen nur bei EUR 3,1 Mrd.¹¹⁵ Es liegt auf der Hand, dass bei derartig von den Prognosen abweichenden Einnahmen die Sanierung mit den zur Verfügung gestellten Mitteln nicht gelingen konnte.

Die Frage, ob Bremen in der Vergangenheit zu hohe Ausgaben getätigt hat, ist für die Frage, ob Hilfeleistungen durch den Bund und die anderen Bundesländer verfassungsrechtlich angezeigt sind, ohne Belang. Im übrigen wurden die relevanten Kennzahlen im Rahmen der Sanierungsberichte dem Bund angezeigt, sind jedoch nie prinzipiell beanstandet worden.

e) Keine doppelte Sonderbedarfsdeckung

Der „Sonderbedarf“, um den es hier geht, ist die sich aus den Zinsleistungen für Altschulden ergebende Belastung für den bremischen Haushalt, die ein Volumen erreicht hat, dass ohne Hilfen von außen eine Defizitspirale entsteht bzw. schon entstanden ist: das Wachstum der Gesamtverschuldung „nährt“ sich durch die steigenden Zinslasten selbst. Dem kann – will man nicht den Haushalt dauerhaft über das in den regulären Finanzausgleichsinstrumenten angelegte Maß hinaus subventionieren - nur durch eine Entschuldung abgeholfen werden, die die Altschulden in einem Umfang tatsächlich abbaut, die eine stabilisierte Haushaltswirtschaft ermöglicht. Dieser Sonderbedarf ist bisher noch nicht abgedeckt worden.

¹¹⁴ BVerfGE 86, 148 (262 f.).

¹¹⁵ S. Böhrnsen, Jens (Fn. 101), S. 12.

f) Grenzen der Solidarität?

Die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern muss die Aufgabenerfüllung und Funktionsfähigkeit jedes Bundeslandes und im übrigen auch des Bundes, der früher auch schon einmal Zuweisungen der Länder erhalten hat, sichern. Diese Solidarität hat ihre Grenze nicht in der „Schlechterfüllung“ durch ein Bundesland. Die Solidargemeinschaft, insbesondere der Bund, der unter dem Grundgesetz auch den Gesamtstaat nach außen und innen repräsentiert¹¹⁶, müssen auch in einem solchen Fall sicherstellen, dass die Aufgabenerfüllung durch die Länder im Rahmen einer verfassungsgemäßen Haushaltsführung möglich und gesichert bleibt. Dazu gehört, dass die bundesstaatliche Ordnung prinzipiell sicherstellen muss, dass Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt die Ausnahme bleiben.¹¹⁷ Das kann zu der Frage Anlass geben, ob die gegenwärtige Finanzverfassung (Verteilung von Bundessteuern zwischen Bund und Ländern) oder die gegenwärtige Höhe der vom Bund regelbaren Besteuerung (direkte und indirekte Bundessteuern) ausreicht, um dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung gerecht zu werden.

Die Tatsache, dass der Bund aufgrund seiner eigenen angespannten Haushaltslage Schwierigkeiten hat oder haben könnte, überhaupt Finanzhilfen zur Haushaltssanierung einzelner Bundesländer zu gewähren, ist ein deutliches Indiz dafür, dass die bundesstaatliche Finanzordnung ergänzungs- bzw. korrekturbedürftig ist. Welche Korrektur im einzelnen gewählt wird, z.B. ob und welche Steuergesetze geändert werden, um den Ländern höhere Mittel zufließen zu lassen, ist Sache des politischen Ermessens. Dass aber gehandelt werden muss, ergibt sich unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Verpflichtung angesichts der Tatsache, dass sowohl Bremen (als auch das Saarland) ihre extreme Haushaltsnotlage im Rahmen des mit dem Bund abgestimmten Sanierungsplan nicht haben beheben können.

¹¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat die Konstruktion eines dreigliedrigen Bundesstaates abgelehnt, BVerfGE 13, 54 (77 f.).

¹¹⁷ BVerfGE 39, 96 (107).

Im Bundesstaat des Grundgesetzes wirken sich die „Grenzen der Solidarität“ nicht in einer grundsätzlichen Befugnis zur Verweigerung von Finanzhilfen, sondern durch gewisse Aufsichtsbefugnisse aus. Die solidariegemeinschaftliche Verantwortung bringt einerseits die Pflicht zu einer gemeinschaftlichen Zielverfolgung (Behebung der extremen Haushaltsnotlage) und andererseits auch die Ermächtigung mit sich, geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung (Sanierungsplan und Durchführungskontrolle) zu treffen. Die Solidariegemeinschaft darf sich nicht nur, sondern muss sich von Verfassungen wegen Gewähr darüber verschaffen, dass das Sanierungsziel auch konsequent, kontinuierlich und mit Transparenz verfolgt wird. Dafür können, beispielsweise, dem Bund und den anderen Bundesländern in regelmäßigen und kurzen Abständen vorzulegende Berichte über einzelner Sanierungsschritte erforderlich sein. Eine mit der Sanierung einhergehende zeitweilige Verschlechterung der finanziellen Dispositionsfähigkeit Bremens ist nicht nur in Kauf zu nehmen, sondern in der Solidariegemeinschaft die evidente Kehrseite der Sanierungshilfe.¹¹⁸

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht - allerdings in anderem Zusammenhang - entschieden, dass die Gewährung der Finanzhilfen durch den Bund rechtlich so geregelt werden muss, „dass sie nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Gliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben

¹¹⁸ Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f.): „Die durch Haushaltsnotlagen der hier in Rede stehenden Art Betroffenen sind daran gehindert, durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; sie verlieren die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunktursteuerndem Handeln. Normative Vorkehrungen hiergegen - etwa im Rahmen des Haushaltsgrundsatzgesetzes - sind daher durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahegelegt, sondern geboten. Regelungsgegenstand könnten beispielsweise Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, in ihrer Haushaltsplanung - unter Berücksichtigung der Nebenhaushalte - gewisse durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen, etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel, zu beachten, und, sollten diese Grenzen überschritten sein, ein (verbindliches) Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführen soll.“

werden.“¹¹⁹ Dies gilt aber erkennbar nicht für die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung. Bei diesen muss die Solidargemeinschaft versuchen, durch geeignete, allerdings die Entscheidungsfreiheit schonende Mittel sicherstellen können, dass das Sanierungsziel erreicht wird.¹²⁰

Praktisch begrenzt ist die Solidaritätspflicht des Gesamtstaats durch dessen eigene Leistungsfähigkeit. Die Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage in einem Gliedstaat kann nicht verlangt werden, wenn dadurch an anderer Stelle extreme Haushaltsnotlagen verursacht würden. Die strengen Voraussetzungen für die Annahme einer extremen Haushaltsnotlage in einem Bundesland in Verbindung mit der aus dem Prinzip der bündischen Solidarität fließenden Hilfeleistungspflicht, führen jedoch umgekehrt dazu, dass auch der Hilfeleistende ggf. weitere zumutbare Sparanstrengungen unternehmen oder eigene Einnahmequellen erschließen muss, um Mittel für die Hilfeleistung frei zu machen.¹²¹

g) Zwischenergebnis

Das Bundesverfassungsgericht hat 1992 festgestellt:

„Diese Entwicklung zeigt zweierlei: Einerseits haben das Saarland und vor allem Bremen durchaus Anstrengungen unternommen, ihre Nettokreditaufnahme - möglicherweise unter Einsatz der durch Bundesergänzungszuweisungen erhaltenen Mittel - zu verringern und insofern ihre Haushaltswirtschaft auf Stabilisierung ausgerichtet. Andererseits hat die Rückführung der Kreditaufnahme nur bewirken können, daß sich die Zinssteuer-Quote für Bremen leicht verringert hat, für das Saarland hat sie sich gleichwohl leicht erhöht. Der Grund dafür liegt in langjährig angestiegener Schuldenlast, deren mittel- und längerfristige zinsmäßige Auswirkung zunehmend jeden haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielraum einschnürt:

¹¹⁹ BVerfGE 39, 96 (107).

¹²⁰ Rossi, Matthias/Schuppert, Gunnar Folke, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagegesetzes, ZRP 2006, S. 8 (9) erwähnen als mögliche Maßnahmen zur Sicherung der Sanierung neben der Konditionierung der Mittelbewilligung in einem Sanierungsvertrag Sanktionen „für den Fall, dass die politischen Akteure nicht innerhalb einer bestimmten Frist den Einsatz eines Sanierungsinstruments beschließen“, auch die Einsetzung eines Bundesbeauftragten (unter Hinweis auf Kerber, Der verdrängte Finanznotstand, 2002, S. 389 ff.).

¹²¹ Dazu gehört ggf. auch die Prüfung, ob die Einkommen- und Körperschaftsteuer und andere bundesgesetzlich geregelte Steuern einnahmewirksam erhöht werden können.

Das Saarland und Bremen müssen etwa ein Viertel ihrer steuerlichen Einnahmen allein für Zinszahlungen aufwenden, ohne damit eine Mark ihrer Schulden getilgt und eine ihrer ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben erledigt zu haben.“¹²²

Im Grundsatz gilt diese Feststellung auch heute noch. Allerdings hat sich die Lage verschärft, weil die in Folge der Einnahmeausfälle hohen Netto-Kreditaufnahmen die bremische Staatsschuld beträchtlich haben wachsen lassen, was bei im Laufe des nächsten Jahrzehnts auf über eine Milliarde EUR verdoppelnden Zinsausgaben eine stark wachsende Zins-Steuer-Quote zur Folge haben wird, mit der Folge, dass politische Gestaltungsmöglichkeiten praktisch entfallen.

4. Der von Bremen zu erbringende Anteil an der Konsolidierung - Das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß der Erfüllung von Landesaufgaben

Sowohl die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1992 als auch §12 Abs. 4 MaßstG verlangen einen eigenen Konsolidierungsbeitrag des sich in einer Haushaltsnotlage befindlichen Landes. Die potentielle Hilfeleistungspflicht einerseits und das Verlangen eines Sanierungsbeitrages des Hilfeempfängers ergeben nur Sinn mit Blick auf einen ein bestimmtes Mindestausgabenniveau verlangenden Bezugspunkt. Dieses Mindestausgabenniveau bestimmt sich letztlich nach dem Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.¹²³ Danach können von einem sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindlichen und auf die Solidarität der anderen Bundesgenossen angewiesenen Land zwar erhebliche Sparanstrengungen verlangt werden. Es ist verfassungsrechtlich auch zulässig, dass im Lichte dieser Sparanstrengungen das Niveau der öffentlichen Leistungen in einem solchen Land hinter dem zurückbleibt, was in nicht auf solidarische Hilfeleistung angewiesenen Ländern geleistet werden kann. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass die wesentlichen Aufgaben eines Bundeslandes, z.B. in den Bereichen Gefahrenabwehr, So-

¹²² BVerfGE 86, 148 (260).

¹²³ Dazu BK-Hidien, Art. 106 Rn. 947: „Von den leistungsschwachen Ländern soll nicht verlangt werden, dass sie ein bestimmtes Maß notwendiger Aufgabenerfüllung durch weitere Ausgabenkürzungen unterschreiten“.

ziales, Bildung und Kultur, erfüllt werden müssen. Dabei geht es letztlich um die Frage, wie viel öffentlich Güter ein sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindliches Land bereitstellen muss und darf. Das betrifft Kennzahlen wie etwa die Anzahl und Ausstattung der Polizei oder der Schulen, der Theater, Universitäten und sonstigen Bildungs- und Kultureinrichtungen und die Frage, inwieweit beispielsweise der Zugang zu diesen Einrichtungen kostenfrei zu gewähren ist. Das Grundgesetz gibt keine genaue Antwort auf die Frage, wie viele Polizisten ein Land beschäftigen darf oder welches Bildungsniveau erreicht werden muss. Dies sind hochpolitische Entscheidungen, deren äußerer Rahmen durch das Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gesetzt wird, aus dem folgt, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern nicht übermäßig groß sein dürfen. Was dies konkret etwa mit Bezug auf die Ausgaben pro Einwohner bedeuten könnte ist Gegenstand finanzwissenschaftlicher Untersuchungen.¹²⁴

5. Was bedeutet das Hilfeleistungsziel „haushaltswirtschaftliche Stabilisierung“

Aus der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht die Gewährleistung von Bundesergänzungszuweisungen nur vorübergehend für zulässig hält, folgt, dass die gewährten Bundesergänzungszuweisungen quantitativ geeignet sein müssen, die Haushaltsnotlage zu beenden. Quantitativ geeignet sind die Bundesergänzungszuweisungen in diesem Sinne nur, wenn sie - zusammen mit den Konsolidierungsanstrengungen Bremens - dazu führen, die aus den Altschulden herrührende Zinslast soweit zu senken, dass Bremen zukünftig die Haushaltslage stabil gestalten und dennoch die Aufgaben eines Landes auf zumutbarem Niveau erfüllen kann, ohne dass sich die nächste Haushaltsnotlage am Horizont abzeichnet. Bundesergänzungszuweisungen, die diese Wirkung, sei es isoliert betrachtet oder im Zusammenhang mit anderen Hilfsmaßnahmen, verfehlen, sind von vornherein ungeeignet. Ungeeignet wäre daher die Gewährung

¹²⁴ S. dazu auch Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 2004 v. 30.6.2005, S. 35.

von Bundesergänzungszuweisungen in einer Höhe, die Bremen nur die Vorlage eines gerade noch den Vorgaben von Art. 131a der bremischen Landesverfassung (vgl. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG) entsprechenden Haushalts ermöglichen, wonach der kreditfinanzierte Haushaltsanteil kleiner sein muss als die investiven Ausgaben. Das gilt jedenfalls dann, wenn die danach auch im Lichte äußerster Konsolidierungsmaßnahmen notwendige Erfüllung von Landesaufgaben nur unter einer Inkaufnahme eines strukturellen Defizits möglich ist und sich damit die nächste Haushaltsnotlage bereits abzeichnet.

6. Geeignetheit von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

Man kann auch nicht geltend machen, dass sich durch den „Misserfolg“ der Sanierung von Bremen und des Saarlandes erwiesen habe, dass Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen kein geeignetes Mittel zur Behebung der extremen Haushaltsnotlage sind. Würde man dieses Argument ernst nehmen, dann müsste der Bund, um mit dem BVerfG zu sprechen, „prinzipiell sicherstellen“, dass die bundesstaatliche Ordnung so beschaffen ist, dass es auf diese Finanzhilfen des Bundes für die Länder nicht, oder nur in Ausnahmefällen ankommt.¹²⁵ Es liegt auf der Hand, dass die bestehende bundesstaatliche Finanzordnung dies nicht leistet und der Bund seine Verpflichtung nicht erfüllt hat. Das Argument der Bundesregierung verschlägt demnach nicht nur, es wendet sich gegen sie selbst.

Zweitens ist nicht erwiesen, dass die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen *ceteris paribus* den Erfolg nicht herbeigeführt hätten. Nur hat deren Höhe angesichts der dramatisch veränderten Bedingungen nicht ausgereicht, um den Sanierungserfolg zu bewirken.¹²⁶ Das Argument ist daher nicht nur rechtlich verfehlt, sondern auch von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen her nicht kor-

¹²⁵ BVerfG 39, 96 – Leitsatz 1.

¹²⁶ Stauch, Matthias, Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung?, in: Die Zukunft der Stadtstaaten, 2006, S. 119 (134) mit der Kritik, dass „die Sanierungsmittel [...] während des Sanierungsverlaufs auch nicht etwa an diese veränderten Verhältnisse angepasst worden“ sind.

rekt; denn die Veränderung der Bedingungen hätte in die Argumentation mit einbezogen werden müssen. Dann hätte sich ergeben, dass eine zeitnahe entsprechende Erhöhung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen geeignet gewesen wäre, den Erfolg herbeizuführen.

Unbewiesen ist auch, dass unter diesen Bedingungen eine Sanierung auf absehbare Zeit nicht realistisch ist. Der Bund operiert hierbei mit einem Szenario des „Fasses ohne Boden“, das erstens nicht korrekt ist und zweitens seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nicht entspricht. Es kann schon rein rechnerisch kein Zweifel daran bestehen, dass Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zur Sanierung geeignet sind. Schon die erste Teilentschuldung hätte, wenn sich die Einnahmen wie 1999 prognostiziert entwickelt hätten, zur Überwindung der Haushaltsnotlage geführt.¹²⁷ Bei einer vollen Entschuldung wären mithin ggf. sogar Haushaltüberschüsse möglich und bei einer entsprechenden Teilentschuldung damit wenigstens eine stabilisierte Haushaltswirtschaft.

Im übrigen folgt aus der Verfassung, dass der Bund die Rechtsordnung grundsätzlich so ausgestalten *muss*, dass die Länder ihre Haushalte ohne Haushaltshilfen des Bundes, vor allem ohne Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen führen können, oder es müssen zur Abhilfe besonderer Notlagen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen gewährt werden. Die Sanierung ist realistisch, wenn die Rechtsordnung so ausgestaltet ist, dass den Ländern für die ihnen obliegende Aufgaben- und Funktionserfüllung ausreichende Steuermittel zufließen können. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in der Vergangenheit der Höhe nach nie so ausgestaltet, dass eine wirkliche Sanierung erreichbar war. Wären sie es gewesen, wäre auch eine Sanierung zu gegebener Zeit erreicht worden. Dies ist trotz eines 11-jährigen Sanierungszeitraumes immer noch möglich und muss von der Solidargemeinschaft auch erreicht werden. Es besteht mithin ein Zusammenhang zwischen der Geeignetheit der Sanierungshilfen zur Erreichung des Sanierungsziels und der Höhe der Sanierungsleis-

¹²⁷ Böhrnsen, Jens (Fn. 101), S. 12.

tung. Wenn das Sanierungsziel durch eine hinreichend hohe Teilentschuldung erreicht wird, besteht auch nicht die Gefahr der Notwendigkeit einer dauerhaften Hilfeleistung.¹²⁸

7. Ergebnis

Die Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen an Bremen liegen vor. Diese müssen so bemessen sein, dass – unter Berücksichtigung zumutbarer eigener Sanierungsbemühungen – Bremen eine stabilisierte Haushaltwirtschaft ermöglicht wird. Es ist nicht ersichtlich, dass neben Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen noch andere im gleichen Umfang zur Zweckerreichung geeignete und *de constitutione lata* zulässige Mittel zur Verfügung stehen.

Allerdings besteht kein unmittelbarer Anspruch auf Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in bestimmter Höhe, wohl aber ein Anspruch auf Sonderbundesergänzungszuweisungen dem Grunde nach.

Der genaue Umfang des Anspruchs hängt davon ab, in welchem Verhältnis eine sicher erforderliche Teilentschuldung zu anderen ergänzend möglichen Hilfsmaßnahmen des Bundes, z.B. Investitionshilfen, Änderungen bei Geldleistungsgesetzen oder im Bereich des Finanzausgleichssystems stehen. Diese anderen Hilfsmöglichkeiten sind zwar alle nicht in gleicher Weise geeignet, haben aber Auswirkungen auf die zur Zweckerreichung notwendige Höhe der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen. Zweitens ist der von Bremen zu erbringende eigene Sanierungsbeitrag genau zu ermitteln, weil auch dies Auswirkungen auf den notwendigen Umfang der Hilfeleistung hat. Drittens besteht für die Hilfeleistung ein wenn auch sehr enger zeitlicher Spielraum da der Bund wegen der Verpflichtungen aus dem Solidarprinzip gehalten ist, die Teilentschuldung möglichst zeitnah durchzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die extreme Haushaltsnotlage schon jetzt besteht und auch in den

¹²⁸ S. dazu auch Stauch, aaO, S. 119 (134 ff.), der sich für eine Teilentschuldung einsetzt, die „wesentlich günstiger als eine mehrjährige Fortsetzung des Sanierungsprozesses durch Sanierungsbeiträge“ wäre (S. 136).

letzten Jahren bestanden hat und sich mit jedem Jahr ohne weitere Hilfeleistung verschärft und damit auch den Umfang der notwendigen Hilfeleistung erhöht. Jede Verzögerung der Hilfeleistung führt unter den gegebenen Umständen dazu, dass Bremen gezwungen ist, weiter landesverfassungswidrige Haushalte vorzulegen. In einer solchen, sich dramatisch zuspitzenden Situation verengt sich der Ermessensspielraum des Bundesgesetzgebers zusehends. Der Bundesgesetzgeber ist daher verpflichtet, *unverzüglich*¹²⁹ und konkret zu prüfen, in welcher Weise die extreme Haushaltsnotlage Bremens abgewendet werden kann und in welchem Umfang dazu Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG notwendig und zu gewähren sind.

Bremen muss sich im Gegenzug zu äußersten Sparanstrengungen verpflichten und ein Ausgabenniveau erreichen, das am unteren Ende dessen liegt, was zur Aufgabenerfüllung im Lichte des Verfassungsgrundsatzes der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und zur Erhaltung seiner – einnahmerelevanten – wirtschaftlichen Stärke notwendig ist. Die Inanspruchnahme solidarischer Hilfe beinhaltet gleichfalls die Zulässigkeit von effektiven Kontrollmöglichkeiten seitens des hilfeleistenden Gesamtstaates in verhältnismäßiger und die Eigenstaatlichkeit Bremens berücksichtigender Weise, um sicherzustellen, dass der Zweck der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen auch tatsächlich erreicht wird.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die extreme Haushaltsnotlage Bremens statt durch Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Abbau der Altschulden auch durch eine teilweise Übernahme der Altschulden durch den Bund erreicht werden könnte. Allerdings würde sich diese Vorgehensweise wirtschaftlich kaum von der Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen unterscheiden, weil der Bund angesichts seiner eigenen finanziellen Lage an Bremen zu leistende Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen kreditfinanzieren müsste. Bei einer Schuldübernahme träfen den Bund die Zinslasten aus den übernommenen Schulden und die Tilgungslasten, bei der Gewährung von kreditfinanzierten Son-

¹²⁹ Vgl. BVerfGE 86, 148 (271).

derbedarfsbundesergänzungszuweisungen treffen den Bund ebenfalls Zins- und Tilgungslast aus den zusätzlichen Krediten. Etwas anderes könnte sich aus je unterschiedlichen Zinslasten ergeben. Es kann daher dahinstehen, ob eine solche Altschuldenübernahme als Gewährung von Ergänzungszuweisungen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG oder als eigene Kategorie unmittelbar aus der Solidarpflicht des Bundesstaatsprinzips qualifiziert werden könnte, oder ob im Maßstäbengesetz dafür eine eigene Kategorie geschaffen werden müsste, oder ob eine solche Vorgehensweise trotz der wirtschaftlichen Vergleichbarkeit des Vorgangs zunächst einer Verfassungsänderung bedürfte und daher zur Zeit rechtlich nicht möglich wäre.

Schließlich ist schon oben darauf hingewiesen worden, dass zu der Verpflichtung des Bundes, durch die bundesstaatliche Ordnung sicher zu stellen, dass „die Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt an die Länder Ausnahmen bleiben“¹³⁰ auch eine fortlaufende Überprüfung gehört, ob die Verteilung der Einkommensteuer in Art. 107 Abs. 1 GG nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens und insbesondere die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf der Grundlage der Einwohnerzahl der spezifischen Lage Bremens gerecht wird. Dass gewichtige Argumente für eine Änderung der Einwohnerbewertung und der Lohnsteuererlegung sprechen, ist erörtert worden. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass eine fortlaufende Notwendigkeit der Gewährung von Sonderbundesergänzungszuweisungen ein *eindeutiges* Indiz dafür ist, dass der Bund zur Änderung der genannten Elemente der Finanzverfassung verpflichtet, ohne dass sich das politische Ermessen derart determinieren ließe, dass eindeutig eine ganz bestimmte Änderung angezeigt ist.

IV. Hat die Hansestadt Bremen Anspruch auf andere vom Grundgesetz eröffnete finanzwirksame Handlungsmöglichkeiten

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung im 86. Band einer Reihe von grundgesetzlich eröffneten Handlungsmöglichkeiten vorgeschlagen, die geeignet sein könnten, eine bestehende

¹³⁰ BVerfGE 39, 96 (107).

Haushaltsnotlage zu beheben.¹³¹ Dazu gehörten gesetzgeberische Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 109 Abs. 3 GG, die verfassungsrechtlichen Instrumente der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und Art. 91b), die Möglichkeit von Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG, Ausgleichsleistungen nach Art. 106 Abs. 8 GG und schließlich Standortentscheidungen, für die der Bund zuständig ist oder an denen er mitwirkt. Es ist offensichtlich, dass diese Instrumente nicht geeignet sind, die extreme Haushaltsnotlage Bremens zu beheben. Sie sind allenfalls geeignet (wie z.B. Investitionshilfen nach Art. 104 Abs. 4 GG), langfristig zur Verbesserung der Finanzkraft Bremens beizutragen.

D. Welche Verpflichtungen des Bundes und der Länder zur Abwendung einer extremen Haushaltsnotlage ergeben sich aus dem Recht der Europäischen Union?

In der Literatur ist mehrfach betont worden, dass aus dem Gemeinschaftsrecht die Notwendigkeit folgt, „gesetzliche Vorkehrungen für Notlagen der Bundesländer zu treffen, erschwert doch jede solche Haushaltsnotlage dem Bund die Einhaltung der sog. Maastricht-Kriterien.“¹³² Diese europarechtliche Verpflichtungen des Bundes fließen zwar nicht aus dem Bundesstaatsprinzip, ihre Erfüllung wird jedoch durch dieses Prinzip strukturiert und umgesetzt.

Während die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verblieben ist¹³³, ist die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion und der damit verbundenen Einführung einer gemeinsamen Währung zu einer auch *Europäischen Angelegenheit* geworden. Die gemeinsame europäische Währung ist

¹³¹ BVerfGE 86, 148 (266 f.).

¹³² Rossi, Matthias/Schuppert, Gunnar Folke, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagegesetzes, ZRP 2006, S. 8 unter Hinweis u.a. auf Kloepfer/Rossi, Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, VerwArchiv 2003, 319 (335).

¹³³ Gem. Art. 99 EGV betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie.

vorrangig auf die Gewährleistung der Preisstabilität ausgerichtet. Art. 105 Abs. 1 Satz 1 definiert die Preisstabilität als das vorrangige Ziel des europäischen Systems der Zentralbanken. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Maastricht-Entscheidung¹³⁴ die Währungsunion nur als Stabilitätsgemeinschaft für verfassungsgemäß erachtet und sogar angedeutet, dass Deutschland einseitig aus der Währungsunion ausscheiden könne, wenn diese sich nicht mehr als Stabilitätsgemeinschaft verstehe. Eine wesentliche Voraussetzung für eine stabile Währung ist die Einhaltung eines gewissen Mindestmaßes an Haushaltsdisziplin. Dies kommt im Art. 104 Abs. 1 EGV zum Ausdruck, der von den Mitgliedstaaten verlangt, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die konkrete Umsetzung des damit zum Ausdruck gebrachten Stabilitätsgedankens erfolgt vor allem durch den sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ausgehandelt, die am 1. Januar 1999 begonnen hat. Er soll sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten auch nach Einführung der einheitlichen Währung ihre Bemühungen um Haushaltsdisziplin im Sinne des Art. 104 Abs. 1 EGV fortsetzen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus einer EntschlieÙung des Europäischen Rates¹³⁵, sowie aus zwei Verordnungen des Rates mit dem rechtlichen Instrumentarium zur Umsetzung dieser EntschlieÙung. In der ersten Verordnung geht es um die haushaltspolitische Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹³⁶ und in der zweiten Verordnung um das bei einem

¹³⁴ BVerfGE 89, 155.

¹³⁵ EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997, ABl. C-236/1.

¹³⁶ VO 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken vom 7.7.1997, ABl. L 209/1 (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:DE:HTML>) in der Fassung der VO (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 174/1 (2005) (s. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/L174/L17420050707en00010004.pdf>).

übermäßigen Defizit eines Mitgliedstaates durchzuführende Verfahren und die ggf. zu verhängenden Sanktionen¹³⁷.

In Art. 104 Abs. 11 EGV ist vorgesehen, dass der Rat Sanktionen verhängen kann, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat nicht die zur Behebung des übermäßigen Defizits erforderlichen Schritte unternimmt. Dazu gehört auch die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage bei der Gemeinschaft, die in eine Geldbuße umgewandelt werden kann, wenn das übermäßige Defizit nicht innerhalb bestimmter Fristen beseitigt worden ist.

Was unter einem übermäßigen Defizit zu verstehen ist, wurde in Konkretisierung des Art. 104 Abs. 2 EGV im Protokoll Nr. 20 zum Vertrag von Maastricht über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit näher definiert.¹³⁸ Danach darf

- das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt 3 Prozent und
- das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt 60 Prozent

nicht überschreiten;

Diese Kriterien sollen im Lichte der im Vergleich etwa zu den deutschen Bundesländern teilweise viel größeren Mitgliedstaaten der EU und der damit einhergehenden größeren Volumina der entsprechenden einzelstaatlichen Haushalte gewährleisten, dass die Stabilität der gemeinsamen Währung nicht durch übermäßige Defizite in einzelnen Mitgliedstaaten zu Lasten aller gefährdet wird, zumal wegen der Währungsunion das Wechselkurskorrektiv in Wegfall geraten ist.¹³⁹

¹³⁷ VO 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7.7.1997, ABl. L 209/6 (1997) (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1467:DE:HTML>) in der Fassung der VO 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 174/5 (2005). (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00050009.pdf).

¹³⁸ Art. 1 des Protokolls, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre335.html>.

¹³⁹ Vgl. European Central Bank, Monthly Bulletin, August 2005, p. 65 f. <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200508en.pdf>.

Gemeinschaftsrechtlich sind – nicht nur aber vor allem – die EURO-Staaten mithin in der Pflicht, übermäßige Defizite präventiv zu vermeiden und – wenn solche Defizite eingetreten sind – entsprechend den von Rat und Kommission gemachten Vorgaben das übermäßige Defizit wieder in den zulässigen Bereich zurückzuführen. Zur Einhaltung dieser Pflichten können – was nicht nur im EG-Recht selten vorkommt – sogar erhebliche Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verhängt werden, die gegen Art. 104 EGV und den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen.

Während nach einem festgestellten übermäßigen Defizit von Seiten der EG dem Mitgliedstaat konkrete Konsolidierungsmaßnahmen auferlegt werden können, handelt es sich bei der Pflicht, schon durch präventive Maßnahmen das Entstehen eines übermäßigen Defizits zu vermeiden, um eine Ergebnisverpflichtung, bei der die Mitgliedstaaten eigenverantwortlich als haushaltspolitisch souveräne Staaten bestimmen, wie dieses verpflichtende Ziel erreicht wird. Dessen ungeachtet folgt aus der Pflicht zur präventiven Defizitvermeidung, dass kein EURO-Staat sehenden Auges eine Entwicklung verfolgen darf, die unweigerlich zu einer enormen Belastung des Defizitkriteriums führt. Das gilt um so mehr, wenn ein EURO-Staat wie Deutschland schon insgesamt wegen seiner Fiskalpolitik die Defizitkriterien verletzt und sich auch mittelfristig bestenfalls im Grenzbereich bewegen wird. Hinzu kommt, dass die Verschuldungsproblematik in Bremen trotz der relativ geringen Größe des Bundeslandes ohne Korrekturmaßnahmen des Gesamtstaates eine Entwicklungsdynamik und Größenordnung angenommen hat, die die Verpflichtungen des Gesamtstaates aus dem EGV durchaus schon beeinflusst. Daraus folgt eine objektivrechtliche Pflicht Deutschlands als Vertragsstaat des EGV, die finanzielle Situation Bremens zu beobachten und ggf. so rechtzeitig Gegenmaßnahmen zu unternehmen, dass die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätspflichten durch diese Entwicklung nicht gefährdet wird. Anders formuliert: Die Bundesrepublik wird zeigen müssen, dass sie trotz der Haushaltsproblematik in Bremen und in anderen Bundesländern in der Lage

sein wird, die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Zukunft zu erfüllen.¹⁴⁰

E. Verfahrensrechtliche Fragen

Zur Durchsetzung der Ansprüche Bremens kommen zwei verfassungsgerichtliche Verfahren in Betracht, die abstrakte Normenkontrolle und der Bund-Länder-Streit. Im folgenden werden die mit der Zulässigkeit dieser Verfahren zusammenhängenden Fragen erörtert, sowie denkbare Tenorierungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts dargestellt.

I. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG

Der Antrag einer Landesregierung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist zulässig, wenn der Prüfungsgegenstand die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz ist und ein Rechtsschutzbedürfnis für diesen Antrag geltend gemacht werden kann.

1. Antragsberechtigung

Gem. § 76 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG sind die Landesregierungen ausdrücklich antragsberechtigt, im Falle Bremens also der Senat (Art. 107 Abs. 1 BremVerf.).

2. Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstand ist das Bundesrecht. Das umfasst Bundesrecht jeder Rangstufe, also auch Grundgesetzbestimmungen einschließlich grundgesetzändernder Gesetze.¹⁴¹

¹⁴⁰ S. dazu Gumboldt, Nico: Europäisches Gemeinschaftsrecht als nachhaltige Verschuldungsbremse? - Zu den Grenzen staatlicher Kreditaufnahme nach Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht, in: DÖV 2005, S 499 ff.

¹⁴¹ Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG - Kommentar, § 76 Rn. 21.

Damit sind auch die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ein grundsätzlich möglicher Prüfungsgegenstand, wenn sich zeigen ließe, dass die grundgesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung dem durch Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG mit besonderem Rang ausgestatteten Bundesstaatsprinzip nicht im Einklang stehen. Die Einbeziehung grundgesetzlicher Normen in ein abstraktes Normenkontrollverfahren kommt aber nur in Frage, wenn die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften dem Gesetzgeber keine Möglichkeit lassen würden, die berechtigten Belange Bremens zu berücksichtigen. Da Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG dem Bundesgesetzgeber erlaubt, Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zu gewähren und da diese Ergänzungszuweisungen, jedenfalls wenn sie in ausreichender Höhe gewährt werden, geeignet sind, die bremischen Finanzprobleme zu lösen, steht dem einfachen Gesetzgeber mindestens ein Instrument zur Verfügung, sodass sich die Frage nach verfassungswidrigem Verfassungsrecht nicht stellt.

a) § 11 FAG n. F. als Prüfungsgegenstand

Den naheliegendsten Anknüpfungspunkt bildet § 11 FAG n. F. Diese Vorschrift könnte unvereinbar mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG sein, so weit Bremen seit 2005 keinen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung mehr gewährt werden.

Im Ergebnis unproblematisch ist die Tatsache, dass die Nichtnormierung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen im § 11 FAG n. F. eine Unterlassung des Gesetzgebers darstellt. Zwar ist ein sogenanntes „echtes“ normatives Unterlassen kein möglicher Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle. Dies gilt aber nicht im Falle eines sogenannten „unechten“ Unterlassens, d. h. im Falle der Unvollständigkeit einer existierende Norm. Eine solche unvollständige Norm kann im Wege der abstrakten Normenkontrolle überprüft werden.¹⁴²

¹⁴² Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 76 Rn. 19.

Ungeachtet der Tatsache, dass es sich bei der abstrakten Normenkontrolle um ein objektives Rechtsschutzverfahren handelt, verlangt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung¹⁴³ ein objektives Klarstellungsinteresse des Beschwerdeführers. Bei einem Normverwerfungsantrag gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG liegt das objektive Interesse des Antragstellers dann vor, wenn der „Antragsteller von der Unvereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Bundesrecht überzeugt ist“¹⁴⁴, was – anders als etwa im Rahmen des Art. 100 Abs. 1 GG nicht gesondert darzulegen ist, sondern grundsätzlich durch die Antragsstellung indiziert wird.¹⁴⁵

Keine Rolle für die Beurteilung der Zulässigkeit des Antrags spielt das Abstimmungsverhalten Bremens im Bundesrat bei der Verabschiedung der Neufassung des FAG im Jahr 2001. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Finanzausgleichsentscheidung im Jahr 1999 ausdrücklich festgestellt, dass ein Bundesland als Antragsteller im Rahmen des objektiven Normenkontrollverfahrens „Garant der verfassungsmäßigen Ordnung“ sei und deshalb die Stimmabgabe im Bundesrat frei von Erwägungen über zukünftig möglicherweise anstehende Überlegungen zu verfassungsprozessualen Rechtsschutzmöglichkeiten erfolgen könne.¹⁴⁶ Das Abstimmungsverhalten Bremens im Bundesrat kann im übrigen auch deshalb keine Rolle spielen, weil sich die Beurteilungsvoraussetzungen seither geändert haben können. Was bei der Verabschiedung des FAG im Jahr 2001 tragfähig erschienen haben mag, muss nicht noch im Jahr 2006 tragfähig sein. Vor allem die seither eingetretene negative Entwicklung bei den Einnahmen Bremens macht dies im vorliegenden Falle deutlich.

b) § 8 Abs. 3 MaßStG und § 9 Abs. 2 FAG als Prüfungsgegenstand

Ein weiterer möglicher Anknüpfungspunkt ist die in § 8 Abs. 3 MaßStG und § 9 Abs. 2 FAG enthaltene Einwohnerwertung. Eine

¹⁴³ Seit BVerfGE 6, 104 (110); s.a. Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 76 Rn. 58 m.w.N. in Fn. 3.

¹⁴⁴ BVerfGE 96, 133 (137).

¹⁴⁵ Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 76 Rn. 58 m.w.N. in Fn. 5.

¹⁴⁶ BVerfGE 101, 158 (213).

substantielle Erhöhung der Einwohnerwertung wäre eine Möglichkeit des Bundesgesetzgebers, dem Bundesland Bremen eine nachhaltige Haushaltspolitik zu ermöglichen.

Hinsichtlich des objektiven Klarstellungsinteresses und des Abstimmungsverhaltens Bremens im Bundesrat bei der Verabschiedung auch des Maßstäbengesetzes gilt nichts anders als zu § 11 FAG n.F. ausgeführt.

c) Andere denkbare Prüfungsgegenstände

Wie oben gezeigt bestehen weitere im Grundgesetz angelegte und ggf. kumulativ einsetzbare Möglichkeiten, die Finanzsituation Bremens zu verbessern. Das gilt insbesondere für die Geldleistungsgesetze im Sinne des Art. 104a Abs. 3 GG. Die gezeigten Benachteiligungen Bremens etwa im Bereich der Sozialhilfe führen nicht zwingend dazu, die Kostenverteilung selbst zu ändern. Allerdings müssen diese Benachteiligungen im Finanzausgleichssystem angemessen berücksichtigt werden. Das kann beispielsweise sowohl über Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG), als auch über eine anders gestaltete Einwohnerwertung – einschließlich einer Anpassung der Berechnungsgrundlage in einer Weise, dass höhere Einwohnerwertungen auch zu einem entsprechend höheren tatsächlichen Transfer führen – sicher gestellt werden.

d) Folgerung

Zielrichtung des bremischen Antrags ist weniger eine einzelne Norm, als vielmehr die Prüfung des Gesamtfinanzausgleichssystems. Das umfasst sowohl das Finanzausgleichsgesetz als Instrument des Finanzausgleichs im engeren Sinne, als auch das Maßstäbengesetz als vorgelagertes Orientierungsinstrument. Ein solcher Antrag ist im Normenkontrollantrag grundsätzlich möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1999 die Normenkontrollanträge für zulässig erachtet, ohne auf die einzelnen geltend gemachten Prüfungsgegenstände einzugehen und dabei ausdrücklich festgestellt, dass die Anträge „ausdrücklich oder mittelbar aufgrund des Umfangs der beanstandeten Vorschriften auf eine Prü-

fung des Gesamtsystems des Finanzausgleichsgesetzes unter den veränderten Bedingungen einer Ausgleichsteilhabe auch der neuen Länder“ abzielten.¹⁴⁷ Somit ist es möglich, einen Normenkontrollantrag der Sache nach auf die Verfassungswidrigkeit eines Normensystems zu stützen, soweit dieses Normensystem verfassungsmäßig vorgegebene Ziele nicht gewährleistet. Dennoch sollte im Antrag auch auf die zentralen Normen verwiesen werden, insbesondere also auf § 11 FAG und § 8 Abs. 3 MaßStG und § 9 Abs. 2 FAG.

II. Bund-Länder-Streit

In Frage kommt auch ein Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § § 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG.¹⁴⁸ Beide Verfahren, das abstrakte Normenkontrollverfahren und das Bund-Länder-Streitverfahren stehen gleichberechtigt, d. h. ohne wechselseitige Ausschlusswirkung, nebeneinander.¹⁴⁹

Antragsteller kann gem. § 68 BVerfGG für ein Land die Landesregierung sein. Im übrigen verweist § 69 BVerfGG auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Organstreits in den §§ §§ 64 bis 67 BVerfGG.

Gem. § 64 BVerfGG kann in diesem Verfahren gerügt werden, dass eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners - für den Bund die Bundesregierung - den Antragsteller in seinem grundgesetzlichen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet. Dies könnte im vorliegenden Fall in der Weigerung des Bundes gesehen werden, seinen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebenden Pflichten zur solidarischen Hilfen nachzukommen, indem er im Finanzausgleichsgesetz, im Maßstäbengesetz oder an anderer Stelle (hier ist an alle grundgesetzlichen Normen zu denken, die eine fi-

¹⁴⁷ BVerfGE 101, 158 (214).

¹⁴⁸ Eine verwaltungsgerichtliche Streitigkeit im Sinne von § 40 Abs. 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 („öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und den Ländern“) liegt hier nicht vor. Zur Abgrenzung Sellner, Dieter: Das Bundesverwaltungsgericht als erstinstanzliches Gericht in Bund-Länder-Streitigkeiten – Ein Beitrag zur Auslegung des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, in: Birk u.a. (Hrsg.), Zwischen Abgabenrecht und Verfassungsrecht, Festschrift für Driehaus, 2005, S. 396 ff.

¹⁴⁹ Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 76 Rn. 94.

nanzielle Besserstellung Bremens ermöglichen würden¹⁵⁰) keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen hat.

Der Vorteil des Bund-Länder-Streits liegt darin, dass jedes pflichtwidrige Unterlassen zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden kann und damit auch das sogenannte „echte“ Unterlassen.¹⁵¹ Abgrenzungsprobleme zwischen „echtem“ und „unechtem“ Unterlassen stellen sich in diesem Verfahren mithin nicht. Das ist deshalb von Bedeutung, weil die bundesstaatliche Solidaritätspflicht nicht nur durch Gewährung von Sonderbundesergänzungszuweisungen erfüllt werden kann, sondern gegebenenfalls auch durch eine Reihe von kumulativen oder alternativen Einzelmaßnahmen, deren Qualifikation als „echtes“ oder „unechtes“ Unterlassen im Einzelfall problematisch sein kann.

Vorteilhaft ist auch, dass schon eine unmittelbare Gefährdung der bundesstaatlichen Rechte Bremens ausreicht. Damit ist nicht erforderlich, dass die Hilfeleistung des Bundes schon 2005 oder 2006 verfassungsrechtlich verpflichtet gewesen sein muss, sondern es reicht aus, dass in diesem Zeitraum jedenfalls eine unmittelbare Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Landes Bremens aufgrund der extremen Haushaltsnotlage und der ausgebliebenen solidarischen Hilfe des Bundes bestand.

Die Antragsbefugnis Bremens ergibt sich daraus, dass bei einer extremen Haushaltsnotlage, wie sie im Falle Bremens besteht, jedenfalls dem Grunde nach ein Anspruch auf bundesstaatliche Hilfe besteht, aus dem folgt, dass der Bundesgesetzgeber gehalten ist, „sich unverzüglich über die Wege klar zu werden, auf denen die alle Glieder des Bundes treffende Hilfeleistungspflicht verwirklicht werden soll und dann die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen“¹⁵².

Problematisch ist die für das Bund-Länder-Streitverfahren gem. § 69 in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG bestehende Antragsfrist von sechs Monaten. Diese Frist knüpft an den Zeitpunkt an, in dem im

¹⁵⁰ Vgl. dazu im Gutachten die Gliederungspunkte B.II.4.

¹⁵¹ Vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 69 Rn. 50.

¹⁵² BVerfGE 86, 148 (271).

Land Bremen die rechtsverletzenden Maßnahmen bzw. die rechtsverletzenden Unterlassungen bekannt geworden sind. Fraglich ist also, wann diese Frist zu laufen beginnt. Nicht angeknüpft werden kann an den letztmaligen Erlass der entsprechenden Vorschriften (insbes. FAG und Maßstäbengesetz). Dies ergibt sich, wie oben schon dargestellt, schon aus der Tatsache, dass sich die tatsächlichen Voraussetzungen seither geändert haben können und geändert haben. Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass solchen Entscheidungen im Rahmen des Finanzausgleichssystems notwendigerweise intensive Verhandlungen zwischen Bund und Ländern vorausgehen müssen. Denkbar wäre daher die Anknüpfung an den Zeitpunkt, in dem zweifelsfrei klar war, dass die Verhandlungen nunmehr gescheitert und der Bund nicht willens ist, seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nachzukommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich schon im Mai 2005 Neuwahlen abzeichneten, die dann auch im September 2005 tatsächlich stattfanden. Damit war klar, dass die Möglichkeit neuer politischer Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und ggf. sogar eine neue Bundesregierung auch neue Verhandlungsmöglichkeiten eröffnen könnte. Daraus ergibt sich, dass kein Ereignis seit der Bekanntgabe der Absicht des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder zum Zwecke der Herbeiführung von Neuwahlen die Vertrauensfrage zu stellen (Mai 2005) die 6-Monatsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG in Gang setzen konnte.¹⁵³

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, dass die 6-Monatsfrist noch nicht zu laufen begonnen hat und erst dann zu laufen beginnen kann, wenn auch die neue Bundesregierung und der neue Bundestag eindeutig klargelegt haben, dass sie die Erfüllung der sich aus der bundesstaatlichen Solidarität ergebenden Hilfspflichten verweigern werden. Daraus folgt konsequenterweise, dass vor diesem Zeitpunkt ein Bund-Länder-Streits nicht in zulässiger Weise eingeleitet werden kann.

¹⁵³ Das gilt insbesondere für die in der Klageschrift des Saarlandes in Bezug genommen 102. Sitzung des Finanzplanungsrates vom 30. Juni 2005.

III. Ergebnis

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass sowohl eine abstrakte Normenkontrolle als auch ein Bund-Länder-Streit, letzterer aber nur nach endgültiger Verweigerung der Hilfeleistung durch Bundesregierung und Bundestag, in Frage kommen. Beide Verfahren können vom BVerfG in den Grenzen der Senatszuständigkeiten miteinander verbunden werden.¹⁵⁴

IV. Erfolgsaussichten bzw. denkbare Entscheidungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts

Es kommen mehrere Entscheidungsmöglichkeiten in Betracht.

1. Das Bundesverfassungsgericht könnte die Teilnichtigkeit von § 11 FAG n. F. feststellen, soweit Bremen darin keine zur Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage wirksamen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen mehr gewährt werden. Das würde allerdings voraussetzen, dass das Bundesverfassungsgericht von einem unmittelbar bestehenden Anspruch auf sofort zu gewährende Bundesergänzungszuweisungen zur Behebung der extremen Haushaltsnotlage ausgeht. Wie oben gezeigt besteht ein solcher unmittelbarer Anspruch auf Sonderbundesergänzungszuweisungen dem Grunde nach, lässt sich in der exakten Höhe jedoch vorab nur schwer präzisieren, auch weil mehrere Möglichkeiten zur solidarischen Hilfeleistung durch den Bund bestehen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht 1992 angesichts vergleichbarer Schwierigkeiten zur Ermittlung einer exakten Höhe nur auf Bezugspunkte für die Größenordnung zur Ermittlung der Beiträge hingewiesen hat, um die Haushaltsnotlagenländer auf das Niveau des nächst schwächeren Landes ohne Haushaltsnotlage zurückzuführen. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht 1992 nicht die Nichtigkeit einzelner Normen des FAG, sondern nur deren Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festgestellt.

2. Ähnlich wie im Finanzausgleichsurteil 1992 besteht die sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebende solidarische Hilfeleistungs-

¹⁵⁴ Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 76 Rn. 96.

pfligt dem Grunde nach.¹⁵⁵ Daraus folgt auch im vorliegenden Fall, dass dem Bundesgesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungs- und Entscheidungsspielraums die Entscheidung überlassen bleiben muss, wie der grundsätzlich bestehende Anspruch auf Hilfeleistung umzusetzen ist und insbesondere in welchem Umfang dazu Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen notwendig sind bzw. in welchem Umfang die Notlage – alternativ oder kumulativ – durch komplementäre Maßnahmen korrigiert werden kann. Die in diesem Zusammenhang notwendigen Feststellungen hängen, wie gezeigt, in starkem Maße auch von dem Sanierungsbeitrag Bremens und dessen Verlässlichkeit ab.

Das Bundesverfassungsgericht würde dann nicht die Nichtigkeit einer bestimmten Norm im Finanzausgleichssystem oder der betroffenen Gesetze insgesamt feststellen, weil dieser Rechtszustand die Lage nicht nur nicht verbessern, sondern mangels dann gültiger Rechtsgrundlagen noch verschlimmern würde. Für diese Konstellationen hat das Bundesverfassungsgericht die Figur der Unvereinbarkeit der streitgegenständlichen Regelungen mit dem Grundgesetz entwickelt.¹⁵⁶ In diesem Fall würde das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit (ohne Nichtigerklärung) des FAG und des Maßstäbengesetzes mit dem Grundgesetz feststellen, so weit darin keine Vorkehrungen getroffen sind, die extreme Haushaltsnotlage Bremens und die dadurch ausgelöste Bedrohung der Handlungsfähigkeit des Landes Bremens zu beheben.

3. Angesichts der Tatsache, dass Bremen im Moment noch in der Lage ist, die notwendigen Ausgaben im Haushalt durch Kredite zu finanzieren und so gesehen die Handlungsfähigkeit als Bundesland letztlich erst gefährdet ist, wenn der Zugang zum Kapitalmarkt nicht mehr bzw. nicht mehr zu annehmbaren Bedingungen möglich ist, ist auch eine „Appellentscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts denkbar.¹⁵⁷ Dies wäre dann der Fall, wenn das Bundesverfassungsge-

¹⁵⁵ BVerfGE 86, 148 (271).

¹⁵⁶ Dazu ausführlich Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 31 Rn. 206 ff. und § 78 Rn. 29 ff.

¹⁵⁷ Dazu Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 2004, Rn. 544 ff. (S. 203 ff.).

richt zu dem Ergebnis käme, dass eine Unvereinbarkeit (oder gar Nichtigkeit) der streitgegenständlichen Normen im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht festgestellt werden kann und diese daher uneingeschränkt in Geltung bleiben könnten, das Bundesverfassungsgericht aber gleichzeitig in den Entscheidungsgründen darauf hinweisen würde, dass die überprüften Normen in Zukunft verfassungswidrig werden könnten. Gegen eine solche Tenorierung spricht jedoch, dass im vorliegenden Fall die finanzielle Entwicklung Bremens in den nächsten Jahren mit relativer Sicherheit feststeht, die Situation also in diesem Sinne nicht entwicklungs offen ist.¹⁵⁸ Die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage setzt ja begriffsnotwendig voraus, dass das Land nicht in der Lage ist, sich aus eigener Kraft aus der Spirale einer durch immer höhere Zinslasten ausgelösten immer höheren Verschuldung zu lösen. Das ist bei Bremen, wie dargelegt, der Fall. Angesichts dieser Situation ist es relativ unwahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Fall diese Variante einer Appellentscheidung treffen wird. Vielmehr liegt aufgrund der sich laufend verschärfenden extremen Haushaltsnotlage näher anzunehmen, dass das Bundesverfassungsgericht, wie schon 1992, in seinem Urteil die Unvereinbarkeit von § 11 FAG insoweit feststellen wird, als die Sonderbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltsanierung für Bremen (früher § 11 Abs. 6 FAG) ersatzlos weggefallen sind.

4. Im Bund-Länder-Streitverfahren ergeht grundsätzlich ein Feststellungsbeschluss¹⁵⁹, mit dem festgestellt wird, durch welche Unterlassung welche Vorschriften des Grundgesetzes verletzt wurden, also im vorliegenden Fall die Verletzung des Bundesstaatsprinzips und der daraus resultierenden Hilfeleistungspflicht gegenüber Bremen

¹⁵⁸ Vgl. beispielsweise die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 116 Abs. 3 Satz 1 (= § 146 Abs. 3 Satz 1 SGB III) betreffend die Gewährung von Leistungen der BfA während eines Arbeitskampfes, BVerfGE 92, 365 (401 f.). Dort war unklar, welche Auswirkungen die Neuregelung auf die Waffengleichheit der Tarifvertragsparteien haben würde, weswegen das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgab, die Lage zu beobachten und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

¹⁵⁹ Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG – Kommentar, § 67 Rn. 5 ff.

durch die Nichtberücksichtigung der extremen Haushaltsnotlage Bremens im Finanzausgleichs- und Maßstäbengesetz. Auf Grund des bestehenden Entscheidungsspielraums des Bundesgesetzgebers bezüglich der Art und Weise der Hilfeleistung - nach der hier vertretenen Ansicht besteht der Hilfeleistungsanspruch nur dem Grunde nach - unterscheiden sich der Tenor der Entscheidung im abstrakten Normenkontrollverfahren und im Bund-Länder-Streitverfahren nicht.

F. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen

1. Der Stadtstaat Bremen befindet sich in einer extremen Haushaltsnotlage. Die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1992 aufgestellten Kriterien für die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage sind erfüllt. Das gilt für die finanzwissenschaftlichen Kerndaten einer extremen Haushaltsnotlage (Defizitquote und Zinssteuerquote) ebenso wie für die anderen im MaßstG festgelegten Voraussetzungen. Insbesondere wurden seitens Bremens hinreichende eigene Sanierungsanstrengungen unternommen und dokumentiert. Die extreme Haushaltsnotlage ist auch keine unmittelbare oder voraussehbare Folge politischer Entscheidungen Bremens.
2. Ein etwaiges Verschulden eines Landes für das Bestehen der extremen Haushaltsnotlage schließt die Hilfespflicht nicht aus. Voraussetzung für bundesstaatliche Solidarpflichten kann allein die Feststellung der Hilfsbedürftigkeit des Bundesgenossen sein. Im übrigen bestehen im Falle Bremens keinerlei Anhaltspunkte für ein solches Verschulden, allein schon deshalb nicht, weil über den Fortgang der Sanierung und die Verwendung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in den Jahren 1993-2004 regelmäßig berichtet wurde und keine Beanstandungen seitens des Bundes erhoben wurden.
3. Der Stadtstaat Bremen ist nicht in der Lage, durch eigene Anstrengungen bei Erfüllung der einem Bundesland obliegenden Aufgaben und unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ein

Haushaltsniveau zu erreichen, welches das Kriterium der stabilisierten Haushaltswirtschaft erfüllt, welches also die Gesamtverschuldung und damit die Zinslasten auf einem konstanten Niveau hält.

4. Das geltende Finanzausgleichssystem ist nicht in der Lage, die extreme Haushaltsnotlage Bremens zu lösen, ohne auf das Mittel der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen erneut zurückzugreifen. Das Finanzausgleichssystem muss so ausgestaltet sein, dass Bundesländer nicht auf Dauer von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen abhängig sind. Das geltende System entspricht nicht dem vom Bundesverfassungsgericht aus dem Bundesstaatsprinzip entwickelten Solidaritätsgebot, das den Beziehungen zwischen den Bundesländern und zwischen diesen und dem Bund zugrunde liegt und insbesondere dann eingreift, wenn Bundesländer sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden.

Diesem bundesstaatlichen Solidaritätsgebot widerspricht insbesondere, dass Länder die sich in einer solchen Notlage befinden, erst das Bundesverfassungsgericht anrufen müssen, um die für die Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Sicherung ihrer Eigenständigkeit notwendigen Mittel zu erhalten. In Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Notwendigkeit eines Maßstäbengesetz ist der Gesetzgeber daher gehalten, Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer extremen Haushaltsnotlage eines Bundeslandes gesetzlich zu normieren.

5. Es ist verfassungsrechtlich nicht determiniert, in welcher Weise der Bund und die anderen Bundesländer Hilfe zu leisten haben. Hauptproblem Bremens sind die in immenser Höhe bestehenden Altschulden und die dadurch ausgelöste jährliche Zinslast. Denkbar sind, neben den besonders geeigneten Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zur Teilentschuldung, wie sie aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1992 bis in das Jahr 2004 geleistet wurden, z.B. auch die gesetzliche Neuregelung der Lohnsteuererlegung und der Einwohnerwertung. Denkbar ist auch eine komplette Umstrukturierung des ganzen Finanzausgleichssystems, sofern dadurch eine hinreichend verbesserte

Einnahmestruktur Bremens erreicht werden kann. Die Verfassungswidrigkeit des geltenden Finanzausgleichssystems insgesamt wird durch die Tatsache illustriert, dass Bremen bei einer angemessenen Berücksichtigung seiner Wirtschafts- und Finanzkraft im Finanzausgleichssystem ein Geberland wäre, durch die rechtliche Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems jedoch zu einem bedeutenden Empfängerland gemacht wird. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass eine punktuelle Korrektur in dieser Hinsicht im Ergebnis die Einnahmesituation Bremens kaum verbessern könnte, weil die dadurch zunächst signifikant verbesserte Position Bremens systemimmanente Kürzungen an anderer Stelle verursachen würde.

6. Die vom Bundesverfassungsgericht 1992 noch verfassungsrechtlich akzeptierte Einwohnerwertung bedarf einer verfassungsrechtlichen Überprüfung. Die geltende Einwohnerwertung von 135 Prozent berücksichtigt nicht alle stadtstaatenspezifischen Besonderheiten und ist zu sehr auf das spezifische Merkmal des Fehlens eines ländlichen Ausgleichsraums fixiert. Dabei wird übersehen, dass mit dem Instrument der Einwohnerwertung auch andere spezifische, die Stadtstaaten benachteiligende Umstände wie etwa höhere Sozialleistungskosten (Sozialhilfe, Wohngeld etc.) oder mangelnde Berücksichtigung bei Standortentscheidungen der öffentlichen Hand ausgeglichen werden können. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Veränderung der Einwohnerwertung (etwa bis auf 147%) eine, wenn auch geringe Verbesserung der Finanzsituation Bremens bewirken kann und damit Auswirkungen auf die Höhe der Hilfeleistungspflicht im übrigen bestehen.
7. Der Bundesgesetzgeber hat das bundesstaatliche Solidaritätsgebot dadurch verletzt, dass er im Finanzausgleichsgesetz 2001 die im Finanzausgleichsgesetz 1993 in § 11 Abs. 6 vorgesehenen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen mit Wirkung vom 1.1.2005 ersatzlos gestrichen hat, obwohl ungeachtet der bis in das Jahr 2004 geleisteten Mittel die extreme Haushaltsnotlage nicht beseitigt werden konnte.

Die Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen an Bremen liegen vor. Diese müssen so bemessen sein, dass – unter Berücksichtigung zumutbarer eigener Sanierungsbemühungen – Bremen eine nachhaltige Haushaltspolitik möglich wird.

Allerdings besteht dieser Anspruch auf Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nur dem Grunde nach, da die genaue Höhe wegen der Abhängigkeit von anderen Parametern (z.B. der Höhe des eigenen Sanierungsbeitrages, der Umfang der Nutzung anderer Hilfsinstrumente etc.) nicht vorab genau beziffert werden kann. Dem Bund stehen, wie dargelegt, noch andere Hilfsmöglichkeiten zur Verfügung, die zwar alle nicht in gleicher Weise geeignet sind, aber Auswirkungen auf die zur Zweckerreichung notwendige Höhe der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen haben können. Zweitens ist der von Bremen zu erbringende eigene Sanierungsbeitrag genau zu ermitteln, weil auch dies Auswirkungen auf den notwendigen Umfang der Hilfeleistung hat. Drittens besteht für die Hilfeleistung ein gewisser wenn auch sehr enger zeitlicher Spielraum, da der Bund wegen der Verpflichtungen aus dem Solidarprinzip gehalten ist, die Teilentschuldung möglichst zeitnah durchzuführen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die extreme Haushaltsnotlage schon jetzt besteht und auch in den letzten Jahren bestanden hat und sich mit jedem Jahr ohne weitere Hilfeleistung verschärft und damit auch den Umfang der notwendigen Hilfeleistung erhöht. Jede Verzögerung der Hilfeleistung führt unter den gegebenen Umständen dazu, dass Bremen gezwungen ist, weiter landesverfassungswidrige Haushalte vorzulegen. In einer solchen, sich dramatisch zuspitzenden Situation verengt sich der Ermessensspielraum des Bundesgesetzgebers zusehends. Der Bundesgesetzgeber ist daher verpflichtet, *unverzüglich*¹⁶⁰ und konkret zu prüfen, in welcher Weise die extreme Haushaltsnotlage Bremens abgewendet werden kann und in welchem Umfang dazu Sonder-

¹⁶⁰ Vgl. BVerfGE 86, 148 (271).

bedarfsbundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG notwendig und zu gewähren sind.

8. Es ist ein inhärentes Element der Solidargemeinschaft, dass finanzielle Hilfen des Bundes und der Ländergemeinschaft zu Gunsten des finanzschwachen Bundeslandes Bremen zur Herstellung und Erhaltung der Eigenständigkeit auf der anderen Seite
 - äußerste Sparanstrengungen Bremens voraussetzen und
 - Bremen als hilfesuchendes Land bereit sein muss, die Erreichung des Sanierungsziels sicherstellende Kontrollmöglichkeiten seitens des Bundes zu akzeptieren, mit denen in verhältnismäßiger Weise und unter Beachtung der Eigenstaatlichkeit Bremens gewährleistet werden kann, dass die unter erheblichen Anstrengungen der Solidargemeinschaft geleisteten Hilfsmittel zusammen mit den notwendigen Eigenanstrengungen Bremens zum Erfolg führen.

Das bundesstaatliche Solidarprinzip gebietet nicht bedingungslose Hilfeleistungen, sondern nur solche Hilfen, die, zielgerichtet eingesetzt, zum intendierten Erfolg führen. Dies setzt bei finanziellen Hilfeleistungen ein erhebliches Maß an Kontrollbefugnis voraus. Die gebenden Körperschaften können daher die Hilfeleistung von der Zustimmung Bremens zu solchen, den Erfolg der Hilfeleistung sicherstellenden Kontroll- und Eingriffsbefugnissen abhängig machen.

9. Aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union bzw. den Europäischen Gemeinschaften und insbesondere aus der Teilnahme Deutschlands an der gemeinsamen Währung (Euro) ergeben sich finanzpolitische Pflichten, die in Art. 104 EGV und insbesondere im Stabilitäts- und Wachstumspakt zum Ausdruck kommen. Danach ist Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, alles zu unternehmen, was notwendig und möglich ist, um die Stabilitätskriterien einhalten zu können. Ein Unterlassen jeglicher Hilfeleistung führt im Falle Bremens zu einem Ansteigen der bremischen Gesamtverschuldung bis 2014 (und darüber hinaus) in nicht unbeträchtlicher Höhe. Soweit dieser Anstieg die Einhaltung dieser völkerrechtlichen Pflichten ge-

fährdet, ist Deutschland verpflichtet, rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen, ggf. mit begünstigender Wirkung für Bremen, zu ergreifen.

Saarbrücken, Mittwoch, den 22. Februar 2006



.....
Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress



.....
PD Dr. Jürgen Bröhmer