

**Prof. Dr. Johannes Hellermann**  
Am Pappelkrug 3  
33619 Bielefeld  
Tel./Fax: 0521/160038  
Mail: johannes.hellermann@t-online.de

Bielefeld, den 7. April 2006

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Im Auftrag und im Namen des Senats der Freien Hansestadt Bremen stelle ich – kraft beiliegender Vollmacht – den

### **Antrag**

festzustellen, dass § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 21 des Gesetzes vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2809), mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG unvereinbar ist, soweit der Freien Hansestadt Bremen nicht für die Jahre ab 2005 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.

Gegenstand des Antrags ist die gesetzliche Regelung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zur Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen insbesondere im Hinblick auf den Zweck der Haushaltssanierung. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 27. Mai 1992 eine extreme Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen und den Anspruch Bremens auf bundesstaatliche Sanierungshilfe festgestellt. Dementsprechend hat § 11 Abs. 6 FAG a.F. bis 2004 derartige Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für Bremen vorgesehen. Der 1994 unter Einsatz dieser Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Gang gesetzte Sanierungsprozess ist noch nicht abgeschlossen und das Ziel der Stabilisierung des Haushalts der Freien

Hansestadt Bremen noch nicht erreicht. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, dass die von Bund und Ländern zugrunde gelegten Erwartungen hinsichtlich der Steigerung der Einnahmen der staatlichen Haushalte einschließlich des Haushalts Bremens deutlich verfehlt worden sind und die nach Maßgabe dieser Erwartungen bemessene bundesstaatliche Hilfe sich als nicht hinreichend erwiesen hat. In der Folge hat Bremen die 1992 festgestellte extreme Haushaltsnotlage bislang noch nicht überwinden können. Gleichwohl sieht die gesetzliche Regelung des FAG mit dem Ablauf des Jahres 2004 keine weitere bundesstaatliche Sanierungshilfe mehr vor, weder in Gestalt von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen noch auch ergänzend in anderer Gestalt, insbesondere durch Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG. Solche weitere bundesstaatliche Sanierungshilfe, die mit gesamtstaatlich verkraftbarem Aufwand die begonnene Sanierung des Bremer Haushalts zum Abschluss bringen kann, zur Erreichung dieses Ziels aber auch unerlässlich ist, ist verfassungsrechtlich geboten.

Im Einzelnen trage ich zur Begründung des Antrags Folgendes vor:

## Gliederung

A.	Sachverhalt.....	4
I.	Tatsächlicher Verlauf.....	4
1.	Haushaltsnotlage und Sanierung in den Jahren 1994 bis 2004.....	4
a.	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 .....	4
b.	Durchführung der Haushaltssanierung in den Jahren 1994 bis 2004 .....	5
2.	Die Situation Bremens nach Auslaufen der Sanierungshilfe 2004.....	9
II.	Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen.....	10
B.	Rechtliche Würdigung .....	13
I.	Zulässigkeit .....	13
II.	Begründetheit.....	15
1.	Der verfassungsrechtliche Anspruch auf bundesstaatliche Sanierungshilfe in extremer Haushaltsnotlage .....	15
a.	Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht.....	15
b.	Unveränderte Gültigkeit dieser verfassungsrechtlichen Herleitung.....	17
2.	Nichterreichung des Sanierungsziels und Fortbestand einer extremen Haushaltsnotlage Bremens .....	20
a.	Erreichte Sanierungsfortschritte .....	21
aa.	Haushaltswirtschaftliche Entwicklung .....	22
bb.	Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.....	24
b.	Finanzwirtschaftliche Kennziffern nach 2004.....	25
aa.	Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote .....	25
(1)	Maßgeblichkeit von Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote .....	25
(2)	Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote Bremens .....	27
bb.	Nachhaltigkeitsansatz .....	28
(1)	Leistungsfähigkeit des Nachhaltigkeitsansatzes bei der Beurteilung von Haushaltskrisen im Bundesstaat .....	29
(2)	Nachhaltigkeitsanalyse der Bremer Haushaltslage .....	31
3.	Fortbestand des Anspruchs auf bundesstaatliche Sanierungshilfe .....	32
a.	Keine zeitliche Begrenzung der Sanierungshilfe .....	33
b.	Kein Entfallen des Anspruchs wegen Verschuldens .....	34
aa.	Irrelevanz von Verschulden für das grundsätzliche Bestehen des Hilfeanspruchs .....	34
bb.	Unverschuldetes Nichterreichen des Sanierungsziels.....	36
(1)	Kein Verschulden Bremens.....	36
(2)	Gesamtverantwortung des Bundes und der Länder für den Sanierungsprozess .....	38
4.	Eigenanstrengungen zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage .....	39
a.	Bisher erbrachte Eigenanstrengungen .....	40
b.	Zukünftiger Eigenbeitrag .....	42
5.	Ausgestaltung der bundesstaatlichen Sanierungshilfe.....	42
a.	Instrumente der Sanierungshilfe.....	45
b.	Ausgestaltung des Sanierungsverfahrens .....	46
6.	Erreichbarkeit des Sanierungsziels - dauerhafte Sicherung einer aufgabenadäquaten, stadtstaatengerechten Finanzausstattung .....	48
a.	Haushaltsstabilisierung.....	48
b.	Sicherstellung einer aufgabenadäquaten, stadtstaatengerechten Finanzausstattung.....	48

## A. Sachverhalt

### I. Tatsächlicher Verlauf

#### 1. Haushaltsnotlage und Sanierung in den Jahren 1994 bis 2004

##### a. *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992*

Mit seinem Urteil vom 27. Mai 1992 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Freie Hansestadt Bremen sich (ebenso wie das Saarland) in einer Haushaltsnotlage befindet, aus der sie sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien kann.

BVerfGE 86, 148 (259 f., 262 f., 272).

Die Ursachen für diese extreme Haushaltsnotlage erkannte das Gericht in einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mit verursachter übermäßiger Verschuldung.

BVerfGE 86, 148 (266).

Hinsichtlich der bundesstaatlichen Hilfe zur Überwindung dieser Haushaltsnotlage, die es für verfassungsrechtlich geboten erklärte, zog das Gericht verschiedene Instrumente, namentlich auch die Instrumente der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG), der Investitionshilfen (Art. 104a Abs. 4 GG), der Leistungen nach Art. 106 Abs. 8 GG sowie einzelner Standortentscheidungen in Betracht, verwies jedoch insbesondere auf Sonder-Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG als zumindest primäres Instrument der Sanierungshilfe.

BVerfGE 86, 148 (267 ff.).

Mit Blick auf die Gründe der Haushaltsnotlage sah das Gericht dabei weder allein den Einsatz mittel- und längerfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft noch allein den Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestierenden Haushaltsnotlage als genügend an; vielmehr hielt es ein Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen für erforderlich.

BVerfGE 86, 148 (266).

In einer Modellrechnung suchte es den notwendigen finanziellen Aufwand zu ermitteln, um innerhalb von fünf Jahren die Zins-Steuer-Quote Bremens auf die Zins-Steuer-Quote des nächst schwächsten, nicht in einer Haushaltsnotlage stehenden Landes, nämlich Schleswig-Holsteins, zurückzuführen. Ausgehend u.a. von der Annahme eines durchschnittlichen jährlichen Anstiegs der Steuereinnahmen um etwa 6,5 % kam es für Bremen zu der Einschätzung, dass eine solche Haushaltsstabilisie-

rung mit einer Sanierungshilfe im Gesamtumfang von etwa 8,5 Mrd. DM erreichbar wäre.

BVerfGE 86, 148 (262 f.).

*b. Durchführung der Haushaltssanierung in den Jahren 1994 bis 2004*

In Umsetzung dieses Urteils des Bundesverfassungsgerichts hat zunächst Bremen am 13. Oktober 1992 dem Bund und den Ländern sein Sanierungsprogramm vorgelegt, das Ausgangspunkt der nachfolgenden gesetzlichen Regelungen wurde.

Das am 23. Juni 1993 als Art. 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) verkündete FAG sah vor, dass Bremen für die Jahre 1994 bis 1998 jährlich Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1,8 Mrd. DM, insgesamt also 9 Mrd. DM an Sanierungszahlungen erhält (§ 11 Abs. 6 FAG i.d.F. des Art. 33 FKPG). Die im Gesetz vorgesehenen Sanierungsbeiträge sind in § 11 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 bis 3 FAG mit klar bestimmten Maßgaben versehen worden. Darin wurde im Einzelnen bestimmt, wofür die Sanierungsbeiträge zu verwenden sind und in welchem Rahmen durch Sonderinvestitionen die Wirtschafts- und Finanzkraft der Notlagenländer gestärkt werden durfte. Den Empfängerländern wurde eine umfassende Berichtspflicht gegenüber Bund und Ländern nach jedem Jahr der Sanierung auferlegt. In einem gemeinsamen gesetzlichen Konzept wurde damit zwischen dem Bund, den Ländern und den Haushaltsnotlagenländern ein Sanierungsplan festgeschrieben. Die wesentlichen Grundlagen der Sanierung für Bremen und das Saarland wurden also in gemeinsamer bundesstaatlicher Verantwortung durch den Bundesgesetzgeber bestimmt.

Die gesetzlichen Regelungen wurden ergänzt durch eine Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlands vom 30. Juli 1993.

Abgedruckt in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik Bd. 3, 1993, S. 384 ff.

Diese Verwaltungsvereinbarung hat im Wesentlichen die gesetzlichen Regelungen wiederholt und an wenigen Stellen ergänzt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung des § 2 Satz 2

“Bremen und das Saarland verpflichten sich, die durch die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen innerhalb der Ausgabenbegrenzung entstehenden Finanzierungsspielräume (Zinsersparnisse) in den jeweiligen Haushaltsjahren entweder für Investitionen zu nutzen, die die Wirtschafts- und Fi-

nanzkraft des Landes nachhaltig stärken, oder zur weiteren Verminderung der Nettokreditaufnahme bzw. zur Schuldentilgung zu verwenden.”

auf einem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums beruht. Bremen hatte nämlich - entsprechend der Anregung des Bundesverfassungsgerichts - in seinem Sanierungsprogramm neben der Teilentschuldung Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG in einer Gesamthöhe von 1,8 Mrd. DM mit fünf progressiven Jahresraten im Rahmen eines insgesamt auf 10 Jahre angelegten Investitionssonderprogramms vorgesehen. Wegen des damit verbundenen parlamentarischen Hürdenlaufs (Zustimmungserfordernis des Bundestags und des Bundesrats) und des Verwaltungsaufwandes schlug das Bundesfinanzministerium inhaltlich die oben zitierte Lösung („Investitionen statt Zinsen“) vor.

§ 11 Abs. 6 S. 3 FAG i. d. F. vom 23. Juni 1993 hatte - ebenso wie § 4 der Verwaltungsvereinbarung vom 30. Juli 1993 - in einer Überprüfungsklausel ausdrücklich vorgeschrieben, dass Bund und Länder gemeinsam in Ansehung der dann gegebenen Haushaltslage aller Länder im Jahr 1997 die Erforderlichkeit weiterer Sanierungshilfen zur Haushaltsstabilisierung Bremens (und des Saarlands) überprüfen. Die dieser Vorgabe entsprechend eingesetzte Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder erkannte Anfang 1998 in ihrem Abschlussbericht einvernehmlich die im ersten Sanierungszeitraum erbrachten Eigenanstrengungen und Konsolidierungsfortschritte Bremens (wie auch des Saarlands) an, sah Bremen jedoch weiter in einer extremen Haushaltsnotlage, aus der es sich noch nicht aus eigener Kraft befreien kann, und stufte daher die Gewährung weiterer Sanierungshilfen als notwendig ein.

Abschlussbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Fortgang der Haushalts-sanierung in der Freien Hansestadt Bremen und im Saarland“ vom 11. Febr. 1998, S. 1 f. (Anlage 1); vgl. auch BT-Drs. 14/487, S. 5.

Diese Einschätzung ist in einem Beschluss der Finanzministerkonferenz am 13. März 1998 bestätigt und dann in dem Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichgesetzes vom 17. Juni 1999 (BGBl. I S. 1382) umgesetzt worden; § 11 Abs. 6 FAG i.d.F. dieses Gesetzes sah für die Jahre 1999 bis 2004 weitere, degressiv ausgestaltete Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen an Bremen vor. In dem Revisionsverfahren haben der Bund und die Länder auch im Einzelnen geprüft, ob die den Haushaltsnotlagenländern aufzuerlegenden Verpflichtungen für den zweiten Sanierungszeitraum 1999 bis 2004 zu verändern - insbesondere zu verschärfen - sind. Die Maßgaben in § 11 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 FAG i.d.F. vom 17. Juni 1999 sind gegenüber der ursprünglichen Fassung mit erweiterten Verpflichtungen der Haushaltsnotlagenländer versehen worden. Die zunächst in der Verwaltungsvereinbarung enthaltene Verpflichtung, das Wachstum der bereinigten Gesamtausgaben unterhalb der Empfehlung des Finanzplanungsrates zu halten, ist verpflichtend in die Maßgabe des § 11 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 FAG aufgenommen worden, und die Möglichkeit, die durch

die Schuldentilgung entstehenden Finanzierungsspielräume für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen des Landes zu verwenden, ist in § 11 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 (Satz 2) FAG nur noch für das Saarland vorgesehen worden. Diese Regelung begrenzte das Volumen der wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Investitionen für die Freie Hansestadt Bremen auf die Finanzierungsspielräume, die im ersten Sanierungszeitraum entstanden waren. Es blieb bei der in § 11 Abs. 6 S. 2 Nr. 3 FAG festgeschriebenen Verpflichtung der Haushaltsnotlagenländer, dem Bundesministerium der Finanzen sowie den obersten Finanzbehörden der anderen Länder über die Verwendung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, über die Nutzung der durch sie entstehenden Finanzierungsspielräume sowie über die bei der haushaltswirtschaftlichen Sanierung erzielten Fortschritte jährlich bis Ende Mai des folgenden Jahres zu berichten. Die Steuerung und Kontrolle der Durchführung der Haushaltssanierung wurde dem Finanzplanungsrat überantwortet.

Zum Gesetzeswortlaut von § 11 Abs. 6 FAG i.d.F. vom 17. Juni 1999 siehe unter A. II.

Entsprechend den Vorgaben des § 11 Abs. 6 FAG und des § 3 der Sanierungsvereinbarung hat Bremen für die Jahre 1994 bis 2004 jährlich Sanierungsberichte

Die Sanierungsberichte 1994 bis 2004 sind wiedergegeben auf der Homepage des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen unter [www.bremen.de/finanzsenator/](http://www.bremen.de/finanzsenator/).

vorgelegt, die – erstmals in der 81. Sitzung am 13. Juni 1995 und dann in regelmäßigem jährlichem Abstand - im Finanzplanungsrat erörtert worden sind. Durch diese Sanierungsberichte Bremens (und des Saarlandes) waren Bund und Länder zeitnah über den konkreten Verlauf der Sanierung genau informiert. Dabei ist im Finanzplanungsrat in keinem Fall eine Verletzung von Sanierungsaufgaben geltend gemacht worden; vielmehr ist regelmäßig einvernehmlich festgestellt worden, dass Bremen die Sanierungsaufgaben nach der Verwaltungsvereinbarung erfüllt und den darin übernommenen eigenen Beitrag zur Sanierung erbracht hat. Es sei darauf verwiesen, dass wir bereits in dem Verfahren 2 BvF 3/03

Schriftsatz vom 18. März 2005, S. 17 f.

ausführlicher dargelegt haben, dass im Finanzplanungsrat zwar gelegentlich von Seiten des Bundesministers der Finanzen oder einzelner Landesfinanzminister etwa eine zu geringe Höhe der Nettotilgungen angemerkt und eine Verstärkung von Sanierungsbemühungen mit dem Ziel einer spürbaren Erhöhung der Nettoschuldentilgung gefordert wurden, ausdrücklich aber auch Verständnis für die durch Einnahmeausfälle begründeten Störungen des Sanierungsverlaufs und Anerkennung für die Sanierungsbemühungen der Notlagenländer geäußert wurden.

Wie hierdurch belegt wird, sind die klaren gesetzlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen für den Sanierungsprozess durch die Freie Hansestadt Bremen (und das Saarland) während des gesamten Sanierungszeitraumes – trotz der erschwerten Bedingungen auf Grund der ungünstiger als angenommen verlaufenen weiteren wirtschaftlichen Entwicklung - in jeder Hinsicht eingehalten worden; sie sind sogar durchweg übererfüllt worden. Die durch die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund bzw. das FAG vorgegebene Beschränkung des Ausgabenwachstums durch die jeweilige allgemeine Ausgabenzuwachsempfehlung des Finanzplanungsrats, für den zweiten Sanierungszeitraum ergänzt und verschärft durch eine besondere Verpflichtung zur Ausgabendisziplin im konsumtiven Bereich, ist nicht nur beachtet worden; der danach zugelassene Spielraum für Ausgabenzuwachs in Höhe von 25,5 % für die Jahre 1994 bis 2004 ist von Bremen nur zu etwa einem Drittel ausgeschöpft worden.

Vgl. Bilanz des Sanierungszeitraums 1994/2004, S.4 ff. (Anlage 2).

Da Bremen – entsprechend den Vorgaben des FAG und der Verwaltungsvereinbarung – die investiven Ausgaben in diesem Zeitraum erhöht hat, um den wirtschaftsstrukturellen Ursachen der Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche entgegenzuwirken, beinhaltet diese Ausgabendisziplin insbesondere wesentliche Konsolidierungsfortschritte im Bereich der konsumtiven Ausgaben. So hat Bremen den Anstieg der Personal- und sonstigen laufenden Kosten (ohne Zinsausgaben) – d.h. der konsumtiven Primärausgaben - auf 6,2 % seit 1993 begrenzen können (Länder- und Gemeindedurchschnitt: 26,0 %); dies entspricht rechnerisch, bezogen auf das Jahr 2004, jährlichen konsumtiven Minderausgaben von – gemessen am Länder- und Gemeindedurchschnittswert – ca. 558 Mio. € bzw. – gemessen an den Empfehlungen des Finanzplanungsrats – ca. 443 Mio. €.

Vgl. Bilanz des Sanierungszeitraums 1994/2004, S. 4 ff.

Diese erheblichen eigenen Konsolidierungsbemühungen – und die gewährten bundesstaatlichen Sanierungshilfen – haben jedoch das angestrebte Sanierungsziel nicht erreichen können, weil die staatlichen Einnahmen erheblich sowohl hinter den (anfänglichen) Erwartungen des Bundesverfassungsgerichts, das seiner Modellrechnung einen jährlichen Anstieg der Steuereinnahmen um 6,5 % zugrunde gelegt hatte, als auch hinter den Erwartungen des Bundesministeriums der Finanzen im Rahmen des Überprüfungsverfahrens 1997/98, das in seinen Modellrechnungen von Einnahmesteigerungen von durchschnittlich 3 ½ Prozent ausging, zurückblieben. Allein im Jahr 2004 lagen die Einnahmen des Stadtstaats um über 674 Mio. € hinter den letztgenannten Modellannahmen. Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats haben – insofern eklatant von den Annahmen der Modellrechnungen 1992/93 bzw. 1997/98 abweichend – im Jahr 2004 nicht einmal das Niveau des Jahres 1992 erreicht.



Vgl. Bilanz des Sanierungszeitraums 1994/2004, S. 14 ff.

Vom Bundesfinanzministerium wurden im Jahr 1998, vor Beginn der zweiten Sanierungsperiode, die Einnahmen für das Jahr 2005 auf 3,8 Mrd. € geschätzt. Eine entsprechende Modellrechnung könnte bei Bedarf vorgelegt werden. Die tatsächlichen Einnahmen lagen dagegen nur bei knapp 3,1 Mrd. €. Wenn die damaligen Annahmen über die Steuerentwicklung eingetreten wären, hätte der Sanierungsprozess für die Haushalte des Stadtstaates Bremen planmäßig im Jahr 2004 abgeschlossen werden können. Dies lässt sich an Hand der Abschlussdaten der Haushalte für 2004 und 2005 belegen.

## 2. Die Situation Bremens nach Auslaufen der Sanierungshilfe 2004

Da mit Ablauf des Jahres 2004 die in § 11 Abs. 6 FAG vorgesehenen Sanierungszahlungen ausgelaufen sind, gibt der Jahresbericht 2004 über die Sanierung der bremischen Haushalte zugleich Aufschluss über die Haushaltslage Bremens am Ende dieser zweiten Sanierungsphase. Er zeigt anhand der vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Kriterien der Kreditfinanzierungsquote (bzw. der Defizitquote) und der Zins-Steuer-Quote auf, dass Bremen sich auch nach dem zweiten Sanierungszeitraum, trotz der gewährten Sanierungshilfen und der eigenen Sanierungsanstrengungen, nicht aus der extremen Haushaltsnotlage hat befreien können und haushaltswirtschaftlich auch nicht in der Lage ist, ab 2005 den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Haushalte aufzustellen; der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Freie Hansestadt Bremen nach wie vor ohne eigenes Verschulden in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2004 -, insbes. S. 17 ff, 52.

Bei der Erörterung dieses Sanierungsberichts 2004 in der Sitzung des Finanzplanungsrates am 30. Juni 2005 hat die Freie Hansestadt Bremen versucht, Bund und Länder zur Fortsetzung der Sanierungshilfe bzw. zur Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu dem Thema des weiteren Umgangs mit extremen Haushaltsnotlagen zu bewegen. In dieser Sitzung hat der Bundesfinanzminister deutlich gemacht, dass der Bund den von der Freien Hansestadt Bremen geltend gemachten Anspruch auf weitere Sanierungshilfen nicht anerkenne, und die Mehrheit der Länder hat die Einrichtung der vorgeschlagenen Arbeitsgruppe verweigert. Auch ein weiterer Vorstoß des Senators der Finanzen der Freien Hansestadt Bremen in einem Schreiben an den Bundesfinanzminister ist mit Antwortschreiben des Bundesfinanzministers vom 6. Oktober 2005 zurückgewiesen worden.

Siehe Anlage 3 zu diesem Schriftsatz.

Auch eine Reihe weiterer Initiativen Bremens – und des Saarlands - im Zuge der Arbeiten der Föderalismuskommission und der damit verbundenen Beratungen mit dem Ziel, bei Bund und Ländern besondere Regelungen hinsichtlich der Mischfinanzierungen, der Investitionshilfen und der Beteiligungen an Sanktionszahlungen im Rahmen des europäischen Stabilitätspaktes zu erreichen, haben nicht zu einem Erfolg geführt. Das Gleiche gilt für den Versuch des Ministerpräsidenten des Saarlands und des Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen, auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 2005 über eine Erörterung der allgemeinen Krise der öffentlichen Finanzen hinausgehende, weitere und konkretere Gespräche zu initiieren.

Vgl. Anlage 4.

Danach musste die Freie Hansestadt Bremen davon ausgehen, dass weitere politische Initiativen, insbesondere ein Antrag im Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 1 GG, von vorneherein zum Scheitern verurteilt gewesen wären. Mit dem Ende der zweiten Sanierungsphase nach Ablauf des Jahres 2004 befindet sich Bremen weiterhin in einer extremen Haushaltsnotlage, ohne dass Bund und Länder bereit wären, die nötige bundesstaatliche Hilfe zu leisten, um das begonnene Werk der Haushaltsstabilisierung fortzusetzen und zu vollenden. Der Präsident der Senats der Freien Hansestadt Bremen hat vor diesem Hintergrund anlässlich der Einbringung der Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform am 10. März 2006 im Bundesrat darauf hingewiesen, dass Bremen nunmehr einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht einreichen werde.

## **II. Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen**

Das Bundesrecht enthält zunächst in § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz (MaßstG) vom 9. Sept. 2001 (BGBl. I S. 2302) eine allgemeine Regelung über die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Zwecke der Haushaltssanierung mit folgendem Inhalt:

„Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushalts eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotlage geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen.“

Die für die konkrete Gewährung bundesstaatlicher Sanierungshilfe maßgeblichen gesetzlichen Regelungen finden sich im Finanzausgleichsgesetz des Bundes. Der bis zum 31. Dezember 2004 geltende § 11 Abs. 6 FAG hatte bestimmt:

„Zum Zwecke der Haushaltssanierung erhalten in den Jahren 1999 bis 2004 nachfolgende Länder zusätzlich folgende Sonder-Bundesergänzungszuweisungen:

**Bremen**

im Jahr	1999	1 800 000 000 DM,
im Jahr	2000	1 600 000 000 DM,
im Jahr	2001	1 400 000 000 DM,
im Jahr	2002	1 200 000 000 DM,
im Jahr	2003	1 000 000 000 DM,
und im Jahr	2004	700 000 000 DM

**Saarland**

im Jahr	1999	1 200 000 000 DM,
im Jahr	2000	1 050 000 000 DM,
im Jahr	2001	900 000 000 DM,
im Jahr	2002	750 000 000 DM,
im Jahr	2003	600 000 000 DM,
und im Jahr	2004	500 000 000 DM

Diese Zuweisungen werden mit folgenden Maßgaben gewährt:

1. Sie sind unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden. Bremen und das Saarland werden eine restriktive Haushaltspolitik einhalten. Diese kommt darin zum Ausdruck, dass das Wachstum der bereinigten Ausgaben unterhalb der allgemeinen Ausgabenwachsempfehlung des Finanzplanungsrates gehalten wird. Dies gilt im verstärkten Maße für die konsumtiven Ausgaben.
2. Die durch die Schuldentilgung nach Nummer 1 entstehenden Finanzierungsspielräume aus Zinersparnissen auf Grund der Gewährung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen werden zur Verminderung der Verschuldung der Länder genutzt. Das Saarland kann seinen entstehenden Finanzierungsspielraum auch für wirtschaftskraftfördernde Investitionen verwenden.
3. Dem Bundesministerium der Finanzen sowie den obersten Finanzbehörden der anderen Länder ist über die Verwendung der Sonder-Bundes-Ergänzungszuweisungen, über die Nutzung der durch sie entstehenden Finanzierungsspielräume sowie über die bei der haushaltswirtschaftlichen Sanierung erzielten Fortschritte jährlich bis Ende Mai des folgenden Jahres zu berichten.“

Die hier, in § 11 Abs. 6 FAG a.F., vorgesehene Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen ist auf Grund von Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) entfallen. Die nunmehr seit 1. Januar 2005 geltende Regelung der Bundesergänzungszuweisungen in § 11 FAG sieht die Gewährung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen an Bremen zum Zwecke der Haushaltssanierung nicht (mehr) vor, so wie auch sonstiges Bundesrecht keine Hilfeleistungen an Bremen zur Überwindung seiner extremen Haushaltsnotlage vorsieht.

## **B. Rechtliche Würdigung**

### **I. Zulässigkeit**

Der Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen, für den das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG) statthaft ist, ist zulässig.

In diesem Verfahren ist der Senat der Freien Hansestadt als Landesregierung antragsberechtigt (§ 76 Abs. 1 BVerfGG).

§ 11 FAG ist, da es sich um eine mit Wirkung zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene bundesgesetzliche Norm handelt, ein tauglicher Antragsgegenstand (vgl. § 76 Abs. 1 BVerfGG). Indem diese bundesgesetzliche Norm angegriffen wird, weil sie keine Gewährung von Sanierungshilfen für Bremen vorsieht, wird zulässigerweise eine in Kraft gesetzte Norm zum Antragsgegenstand gemacht, nicht etwa ein gesetzgeberisches Unterlassen, was im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht angängig wäre. Ganz entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 auf eine gegen bestehende Normen des Finanzausgleichsgesetzes gerichtete abstrakte Normenkontrolle hin die Überprüfung der verfassungsrechtlichen Gebotenheit von bundesstaatlicher Sanierungshilfe für zulässig erachtet und in der Sache vorgenommen.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (258).

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen ist antragsbefugt (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG), denn er hält diese Norm für grundgesetzwidrig und nichtig, weil sie – wie unter dem nachfolgenden Gliederungspunkt der Begründetheit ausführlich dargelegt werden wird – mit Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG (i.V.m. dem Bundesstaatsprinzip) unvereinbar ist. Aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt sich eine Verpflichtung zur Gewährung von Sanierungshilfe zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage Bremens, gegen die § 11 FAG verstößt.

Ein zusätzliches subjektiv motiviertes Rechtsschutzbedürfnis setzt das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht voraus;

BVerfGE 52, 63 (80); 100, 249 (258).

es genügt das objektive Interesse an der Klarstellung der Gültigkeit der fraglichen Norm.

Vgl. BVerfGE 6, 104 (110); 39, 96 (106); 52, 63 (80); 88, 203 (334); 96, 133 (137); 101, 1 (30). Zustimmend Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 735; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl. 2004, Rn. 122.

Hält ein in diesem Verfahren Antragsberechtigter eine Norm für nichtig und stellt den Normenkontrollantrag, ist damit dieses objektive Klarstellungsinteresse indiziert und in aller Regel zu bejahen.

Vgl. BVerfGE 52, 63 (80); Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 735.

Es entfällt hier nicht etwa auf Grund des Umstands, dass vom Antragsteller entsandte Mitglieder des Bundesrats für Bremen dem jetzt angegriffenen Gesetz im Gesetzgebungsverfahren zugestimmt haben. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, agieren Antragsteller im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle als „Garanten der verfassungsmäßigen Rechtsordnung, die sich nicht schon vor ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat schlüssig werden müssen, ob sie später ... einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen werden.“

BVerfGE 101, 158 (213). Vgl. hierzu ausführlicher die Darlegungen in der Antragsschrift der Regierung des Saarlands in dem Verfahren 2 BvF 3/05 und 2 BvG 3/05, S. 7 ff., denen wir insoweit folgen.

Eine andere Beurteilung wäre in der Sache schon deshalb unhaltbar, weil zum Zeitpunkt der Bundesratsabstimmung weder für den Antragsteller noch für andere Beteiligte die – für die verfassungsrechtliche Beurteilung bedeutsame – weitere tatsächliche Entwicklung absehbar war. Ebenso wenig lässt sich das Klarstellungsinteresse dadurch in Frage stellen, dass der Antragsteller auf den Weg der Gesetzesinitiative verwiesen wird.

BVerfGE 32, 199 (211); ausdrücklich zustimmend Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl. 2004, Rn. 122.

Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes lässt sich auch nicht damit begründen, dass in der vorliegenden Konstellation ein gesetzgeberisches Unterlassen zur Prüfung gestellt werden solle, weshalb erst noch – auf der Grundlage von im Gesetzgebungsverfahren vorzunehmenden Bewertungen, Einschätzungen und Auswahlentscheidungen – eine verfassungsgerichtlich kontrollierbare Regelung herbeigeführt werden müsse;

So der Schriftsatz des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landesregierungen von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie des Freistaates Thüringen in den Verfahren 2 BvF 3/05 und 2 BvG 3/05 vom 7. Februar 2006, S. 9.

in Gestalt des § 11 FAG, dessen Nichtigkeit festzustellen der Antragsteller begehrt, liegt eine verfassungsgerichtlich kontrollierbare bundesgesetzliche Regelung vor.

Im Übrigen bedarf der Antragsteller für das Anliegen, diese für verfassungswidrig erachtete Regelung zu beseitigen und zu überwinden, aber auch des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat sich, nach-

dem die auf der Grundlage von § 11 Abs. 6 FAG a.F. gewährte bundesstaatliche Sanierungshilfe im Jahre 2004 ausgelaufen ist, zunächst mit Nachdruck bemüht, auf politischem Wege die Fortsetzung und den Abschluss der begonnenen, unvollendet gebliebenen Haushaltssanierung zu erreichen. Der Versuch, im Finanzplanungsrat den Bund und die Ländergesamtheit für die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Überprüfung dieses Anliegens zu gewinnen, ist jedoch ebenso erfolglos geblieben wie ein Vorstoß im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz und auch der Versuch, den Bundesfinanzminister zu einem Tätigwerden zu bewegen. Nachdem alle diese Bemühungen gescheitert sind, auf dem Weg über politische Initiativen die erforderliche und gebotene Fortsetzung der Sanierungshilfe für Bremen zu erhalten oder auch nur in Überprüfungen und Verhandlungen darüber einzutreten, wäre es nicht sinnvoll, Bremen noch weitere politische Initiativen abzuverlangen. Aus Sicht des Senats der Freien Hansestadt Bremen ist die – erneute - Anrufung des Bundesverfassungsgerichts unabweisbar erforderlich geworden.

## **II. Begründetheit**

Der Antrag ist begründet. § 11 FAG i.d.F. vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), verstößt gegen Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG, weil die Bestimmung verfassungswidrig keine (weitere) finanzielle Hilfe für die Freie Hansestadt Bremen zur Überwindung ihrer andauernden extremen Haushaltsnotlage vorsieht. Es ist verfassungsrechtlich geboten, die ausgehend vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 begonnene, bislang nicht vollendete Sanierung des Haushalts der Freien Hansestadt Bremen fortzusetzen und erfolgreich zum Abschluss zu bringen.

### **1. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf bundesstaatliche Sanierungshilfe in extremer Haushaltsnotlage**

Die Finanzverfassung i.V.m. dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes begründet einen Anspruch von Gliedstaaten auf solche finanzielle Hilfe zur Überwindung von Haushaltsnotlagen, aus denen sich der betreffende Gliedstaat aus eigener Kraft nicht befreien kann.

#### **a. Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht**

Die Grundlage für diesen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Sanierungshilfe bildet die aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleitete Funktion der Finanzverfassung, wie das Bundesverfassungsgericht sie bereits in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 dargelegt hat. Danach hat das Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes zum Ziel, „Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zu-

kommenden Aufgaben auch wahrzunehmen; erst dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten.“

BVerfGE 72, 330 (383).

In seinem nachfolgenden Urteil zum Finanzausgleich vom 27. Mai 1992

BVerfGE 86, 148 (258 ff.).

hat das Gericht hieraus die Folgerungen für den Fall gezogen, dass ein Glied des Bundesstaats in eine Haushaltsnotlage gerät, aus der es sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien kann. Wenn ein Glied des Bundesstaates, namentlich wegen mangelnder finanzieller Basis, in seiner realen Staatlichkeit bedroht ist, sieht das Bundesverfassungsgericht das bundesstaatliche Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) als solches berührt.

BVerfGE 86, 148 (263).

Die im Bundesstaat konstituierte Solidargemeinschaft von Bund und Ländern verlangt deshalb in einer solchen, die staatliche Existenz eines ihrer Glieder bedrohenden Situation, aus der dieses sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, gemäß dem Prinzip des Einstehens füreinander eine gemeinsame Anstrengung zu deren Überwindung. Für die Situation der extremen Haushaltsnotlage - sei es des Bundes oder eines Landes - konkretisiert sich das bundesstaatliche Prinzip daher in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.

BVerfGE 86, 148 (264).

Zu diesem Zweck hat der Bund im Zusammenwirken mit den Ländern die verschiedenen, nach dem Grundgesetz eröffneten Handlungsmöglichkeiten zu prüfen und einzusetzen. Die bundesstaatlich begründete Hilfeleistungspflicht dirigiert dabei die Wahrnehmung bestehender Befugnisse, intensiviert bestehende Verpflichtungen und wirkt als Interpretationsgesichtspunkt für die Auslegung bestehender Handlungsmöglichkeiten. Dabei wird insbesondere der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG eine über die sonst gegebene Funktion hinausgehende, erweiterte Bedeutung zugeschrieben; die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen kann einerseits das sonst zulässige Ausmaß vorübergehend überschreiten, andererseits dabei aber daran gebunden werden, dass das Haushaltsnotlagenland sich zur Aufstellung und Durchführung eines Sanierungsprogramms verpflichtet.



Vgl. insgesamt BVerfGE 86, 148 (263 ff.).

Diesen Hilfeleistungsanspruch in der Situation einer extremen Haushaltsnotlage hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 bestätigt, indem es - auf sein vorangegangenes Finanzausgleichsurteil Bezug nehmend - § 11 Abs. 6 FAG unter Hinweis auf die Zulässigkeit vorübergehender Hilfe zur Selbsthilfe für verfassungsgemäß erklärt hat.

BVerfGE 101, 158 (235).

*b. Unveränderte Gültigkeit dieser verfassungsrechtlichen Herleitung*

Diese Herleitung eines – letztlich im Verfassungsprinzip des Bundesstaats und dem Gedanken der Bundestreue wurzelnden – Anspruchs auf Sanierungshilfe im Falle einer extremen Haushaltsnotlage ist nach wie vor zwingend. Im Anschluss an die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum so gut wie unbestritten, dass grundsätzlich eine solche bundesstaatliche Hilfeleistungspflicht besteht. Dieser Beurteilung ist zuletzt auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen beigetreten.

Vgl. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 29 ff.

Die Hilfeleistungspflicht stellt sich als eine zwingende Folge der Struktur des grundgesetzlichen Bundesstaates dar. Seine Grundlage sind der Bund sowie die bestehenden Länder in ihrer verfassungsrechtlich anerkannten Staatlichkeit.

Dazu, dass dieser Bestand an Gliedstaaten nicht aus Gründen der Finanzverfassung in Frage gestellt werden darf und die Neugliederung gemäß Art. 29 GG keine Alternative zur bundesstaatlichen Beistandspflicht darstellt, vgl. zuletzt Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D, in: Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages, 2004, S. 127 f., sowie Ress/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? (im Folgenden: Gutachten), S. 14 f. (wiedergegeben auf der Homepage des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen unter [www.bremen.de/finanzsenator/](http://www.bremen.de/finanzsenator/)).

Für die Aufgabenverteilung zwischen diesen Gliedern des Bundesstaats ist weiter als ein fundamentales Konstruktionsprinzip kennzeichnend, dass die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern nicht nach Politikfeldern oder Materien, sondern differenziert nach Funktionen, also insbesondere Gesetzgebung und Verwaltung verteilt sind.

In der Folge fallen verbreitet Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeit für ein- und dieselbe Sachmaterie auseinander; in weiten Feldern hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit, während die verwaltungsmäßige Ausführung bei den Ländern liegt. Diese Konstellation bedingt, dass einerseits der Bund auf den Vollzug seiner Gesetze durch die Länder angewiesen ist und andererseits die Länder in ihrer Aufgabenwahrnehmung in ganz erheblichem Umfang bundesgesetzlichen Vorgaben und Bindungen unterliegen. Angesichts dieser funktionellen Verschränkung und wechselseitigen Angewiesenheit der beiden staatlichen Ebenen erscheint die Bewahrung der Handlungsfähigkeit der einzelnen Glieder des Bundesstaats mit Blick auf die ihnen verfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben als zwingend vorgegebene Aufgabe. In ihrer Funktion als sog. Folgeverfassung, die in einem dienenden Verhältnis zu den vorgegebenen staatlichen Strukturen und Aufgaben steht,

F. Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 71 (80); Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 89; Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D, in: Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages, 2004, S. 92, D 127. Vgl. auch Häde, Finanzausgleich, 1996, S. 9, zum „Verständnis der Aufgabenverteilung als Grundlage der Finanzverfassung“.

muss die Finanzverfassung diese Handlungsfähigkeit sichern. Jedenfalls solange diese vorgegebene bundesstaatliche Aufgabenstruktur besteht, könnte deshalb auch ein wettbewerbsföderalistisch inspirierter Interpretationsansatz, der die Eigenverantwortlichkeit und den Wettbewerb der Länder bei der Auslegung und Anwendung der bundesstaatlichen Finanzverfassung stärker berücksichtigen wollte, die bundesstaatliche Hilfeleistungspflicht nicht überzeugend bestreiten.

Die bundesstaatlich begründete Sanierungshilfepflicht besteht prinzipiell auch ungeachtet einer Verschlechterung der Finanzlage der staatlichen Haushalte insgesamt, wie sie seit 1992 unbestreitbar eingetreten ist. Zwar kann auch diese finanzielle Beistandspflicht, wie das allgemein für finanzverfassungsrechtliche Rechte und Pflichten gilt, nicht ohne Rücksicht auf die jeweils gegebenen ökonomischen Gegebenheiten konkretisiert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat freilich schon in seinem Urteil aus dem Jahr 1992 klargestellt, dass die bundesstaatliche Hilfeleistungspflicht in der Situation extremer Haushaltsnotlage eines Landes dem Grunde nach nicht unter einem Vorbehalt ausreichender gesamtstaatlicher Finanzen steht und auch bei einer verschlechterten gesamtstaatlichen Finanzlage nicht entfällt. Vielmehr will das Gericht dieser Möglichkeit ggf. bei der Ausgestaltung der Sanierungshilfe Rechnung tragen. Zum einen erklärt das Urteil für den Fall, dass die verfügbaren Mittel auch bei Mobilisierung aller Möglichkeiten nicht ausreichen, mehreren Ländern zur gleichen Zeit eine ihrem Umfang nach wirksame Stabilisierungshilfe zu leisten, ausnahmsweise eine zeitlich versetzte Hilfeleistung für zulässig, die möglicherweise

durch eine Überbrückungshilfe zur Verhinderung weiterer Verschlimmerung der Haushaltsnotlage abzufedern ist und im Ergebnis eine gleiche Behandlung aller Länder sicherstellen muss.

BVerfGE 86, 148 (274).

Zum anderen und darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht zur Verpflichtung von Bund und Ländern, der extremen Haushaltsnotlage eines Landes nach Maßgabe der im Grundgesetz eingeräumten Befugnisse und der im Gesamtstaat verfügbaren Mittel abzuweichen, ausgeführt: „Erweist sich das vorhandene Finanzvolumen als dafür nicht ausreichend, so bleibt ... nur der Ausweg größerer Sparsamkeit oder einer Erhöhung der Einnahmen; insoweit enthält das Verfassungsrecht lediglich die Vorgabe, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG).“

BVerfGE 86, 148 (270).

Eine zunächst unzureichend erscheinende Finanzausstattung erlaubt also u.U. eine zeitliche Streckung der Sanierungshilfe und kann weiter verlangen, dass alle Ebenen bzw. Glieder des Bundesstaats die Einnahmen- bzw. die Aufgaben- und Ausgabensituation so verändern, dass die Wiederherstellung der haushaltswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit des Haushaltsnotlagenlandes möglich wird. Sie kann aber nicht die Hilfeleistungspflicht als solche in Frage stellen.

Ergänzend bleibt darauf hinzuweisen, dass auch triftige ökonomische Gründe für die Annahme einer bundesstaatlichen Beistandspflicht und gegen die Annahme einer „No-bail-out-Klausel“ sprechen. Wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zu Haushaltskrisen im Bundesstaat herausgearbeitet hat, kann die bundesstaatliche Haushaltsnotlagenhilfe ökonomisch zum einen als Versicherung gegenüber ökonomischen und politischen Risiken mit der Folge von Haushaltskrisen,

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 11 f.: „Die Bevölkerung eines Landes ist also ökonomischen und politischen Risiken ausgesetzt, die Haushaltskrisen verursachen können. Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft können in diesem Fall als Element einer Versicherung gegen Haushaltskrisen verstanden werden. Die Existenz einer solchen Versicherung verbessert die Verteilung und Zuordnung von Risiken im Sinne des bundesstaatlichen Prinzips und liegt daher im Interesse des Bundes und aller Gliedstaaten.“

zum anderen auch als Vorkehrung gegen negative externe Effekte von Haushaltskrisen gerechtfertigt werden.

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 13: In dem Falle, dass ein Gliedstaat wegen einer Finanzkrise nicht mehr zur Aufbringung sei-

nes eigenen Finanzierungsanteils für die Bereitstellung von „Spillover-Gütern“ bereit oder fähig ist, „liegt es im Interesse der anderen Gliedstaaten und der Zentralregierung, helfend einzugreifen. Andernfalls würden sich negative Auswirkungen auf den Bundesstaat insgesamt ergeben (negative externe Effekte von Haushaltskrisen).“

Im Übrigen ist mit Recht die Frage aufgeworfen worden, „ob ohne eine derartige Solidaritätspflicht die öffentliche Finanzwirtschaft nicht nur des Haushaltsnotlagenlandes ihre Grundlage verlieren könnte. Die Einschätzung der Bonität aller Glieder des Bundes auf dem Kapitalmarkt hängt offenkundig ganz wesentlich von dem Vertrauen der Kapitalmarktteilnehmer in die bündische Solidarität gerade in finanziellen Fragen ab. Würde diese Solidarität verweigert, wäre nicht auszuschließen, dass letztendlich die Kreditfähigkeit aller öffentlichen Haushalte ernsthaft gefährdet wäre, zumindest ergäben sich erhebliche Kostenwirkungen.“

Schriftsatz des Senats von Berlin vom 28. Sept. 2004, S. 21, im Verfahren 2 BvF 3/03. Vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 13, mit dem Hinweis auf den negativen externen Effekt, wenn „ein Land aufhören würde, seine Schuldtitel zu bedienen, und dadurch eventuell eine Finanzkrise auslöst, welche die gesamte Volkswirtschaft beeinträchtigt.“

Vor diesem Hintergrund führt im Übrigen auch eine Art. 104 EG in den Blick nehmende, gemeinschaftsrechtskonforme Betrachtung zu keinem anderen Verständnis des Grundgesetzes. Die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zu mitgliedstaatlicher Haushaltsdisziplin steht nicht etwa der Gewährung bundesstaatlicher Sanierungshilfe an einen notleidenden Gliedstaat entgegen.

Vgl. - in diese Richtung - den Schriftsatz der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, der Hessischen Landesregierung sowie der Sächsischen Staatsregierung in dem Verfahren 2 BvF 3/03 vom 29. Dezember 2003, S. 35 ff.

Vielmehr verlangt umgekehrt das Gemeinschaftsrecht von der Bundesrepublik als Mitgliedstaat der Europäischen Union, dass sie ihre Haushaltsentwicklung und damit auch die ihrer einzelnen Gliedstaaten beobachtet und erforderlichenfalls die nötigen Maßnahmen trifft, um die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätspflichten nicht zu gefährden.

Vgl. dazu ausführlicher Ress/Bröhmer, Gutachten, S. 68 ff.

## 2. Nichterreichung des Sanierungsziels und Fortbestand einer extremen Haushaltsnotlage Bremens

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 erfährt das bundesstaatliche Prinzip im Falle der Haushaltsnotlage eines seiner Glieder seine „Kon-

ketisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.“

BVerfGE 86, 148 (264 f.).

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Sanierungshilfe ist somit auf die Erreichung des Ziels der Wiederherstellung haushaltswirtschaftlicher Handlungsfähigkeit ausgerichtet. Das maßgebliche Ziel wird dabei näher so umschrieben, dass das Land wieder in der Lage sein muss, seine Aufgaben in vollem Umfang zu erfüllen und dabei auch die Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG zu beachten, also insbesondere wieder über den haushaltswirtschaftlichen Spielraum verfügt, um auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rücksicht zu nehmen.

Vgl. zu letzterem Aspekt BVerfGE 86, 148 (264), sowie Wieland, Kurzgutachten über „Die Bedeutung des Art. 109 Abs. 2 GG für die Hilfspflicht des Bundes in extremen Haushaltsnotlagen“, in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik Bd. 3, 1993, S. 416; Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 667 f.

Zusätzlich ist zu fordern, dass das Land hierzu in der Lage ist, ohne die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Staatsverschuldung zu überschreiten.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (262), wo das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage u.a. mit dem Hinweis darauf begründet wird, dass die fraglichen Länder die Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen seit langen Jahren um beträchtliche Summen überschritten hätten.

#### *a. Erreichte Sanierungsfortschritte*

Zur Erreichung dieses Ziels hat Bremen zunächst von 1994 bis 1998 und dann noch einmal von 1999 bis 2004 bundesstaatliche Sanierungshilfe erhalten und eigene Sanierungsanstrengungen unternommen. Wie schon dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 zu entnehmen war, stellte sich in dieser Sanierungsphase eine zweifache Aufgabe, nämlich die der Haushaltskonsolidierung und die der Beseitigung der Ursachen der Haushaltsnotlage. In der Verfolgung dieser Ziele hat Bremen zwar seine (extreme) Haushaltsnotlage nicht verlassen können, aber doch Fortschritte in der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung erzielt.

Vgl. dazu im Überblick: Bilanz des Sanierungszeitraums 1994/2004, insbes. S. 8 ff.

aa. Haushaltswirtschaftliche Entwicklung

Haushaltswirtschaftlich hat Bremen die Vorgaben der Sanierungsvereinbarungen – Begrenzung der Ausgabensteigerungen auf jährlich zunächst 3 %, später 2 % bzw. 1 % - nicht nur eingehalten, sondern sogar übererfüllt. Aufgrund der Sanierungsvereinbarungen und der jährlichen Beschlüsse des Finanzplanungsrats hätte Bremen seine Ausgaben im bisherigen Sanierungszeitraum 1994/2004 um insgesamt 25,5 % steigern dürfen. Bremen hat diesen zulässigen Ausgaberahmen allerdings lediglich zu etwa einem Drittel (8,6 %) ausgeschöpft. Die Bremer Ausgabesteigerung war damit nur halb so hoch wie der Ausgabenanstieg der alten Länder (einschl. Gemeinden).

Erreicht wurde diese überdurchschnittliche Ausgabebegrenzung, obwohl Bremen sein Ausgabeniveau im Bereich der Investitionen – entsprechend der Vereinbarung, ersparte Zinsen für Investitionen in die Wirtschaftskraft einzusetzen – erheblich, von rd. 420 Mio. im Jahr 1994 auf rund 720 Mio. im Jahr 2004 gesteigert hat. Dies konnte nur gelingen, weil gerade im Bereich der konsumtiven Ausgaben eine im Ländervergleich außerordentlich strikte Ausgabenbegrenzung verfolgt wurde. So stiegen die konsumtiven Primärausgaben im Zeitraum von 1994 bis 2004 jährlich sogar nur um 0,5 % an (insgesamt 5,0 %), während der Anstieg im Länderdurchschnitt mit jährlich 1,7 % dreimal so hoch war (insgesamt + 17,9 %). Besonders augenfällig sind die Konsolidierungsbemühungen im Bereich der Personalausgaben. Dort ist das aktive Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung im gleichen Zeitraum von 19.400 auf 15.700 Beschäftigte reduziert worden; das ist eine Abnahme von rd. 18 % und entspricht einer jährlichen Reduzierung um rd. 2 %. Da in dieser Gesamtzahl auch Teilbereiche enthalten sind, bei denen die Beschäftigtenzahl nicht in dieser Größenordnung zurückgeführt werden konnte (z. B. Lehrer und Polizei), beträgt die Abbaurate in den allgemeinen Verwaltungsbereichen seit 1994 jahresdurchschnittlich - 2,9 %; das bedeutet, dass die natürliche Personalfluktuations weitestgehend für eine Reduzierung des Personalbestandes genutzt wurde. Die Beschäftigtenzahl in den Ausgliederungen blieb gleichzeitig mit einem Volumen von 5.100 in 1993 bzw. 4.900 in 2004 in etwa konstant. Eine derart starke und kontinuierliche Personalreduzierung über einen vergleichbar langen Zeitraum ist in keinem anderen Land feststellbar. Allenfalls für Berlin sind –allerdings von einem höheren Niveau kommend – ähnliche Größenordnungen festzustellen. Hätte Bremen seine Personalausgaben so gesteigert wie der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, lägen die Schulden heute um rd. 3 Mrd. € höher als dies tatsächlich der Fall ist. Insgesamt hat Bremen sein Ausgabeniveau im Bereich der konsumtiven Primärausgaben kontinuierlich reduziert. Es liegt heute auf dem Niveau des Stadtstaates Hamburg; im Vergleich zu Berlin liegen die konsumtiven Primärausgaben sogar um rund 8,1 % niedriger.

Ein Blick auf die für die Haushaltslage maßgeblichen Daten zeigt, dass die Zins-Steuer-Quote 1994 bis 2004 von 28,2 % auf 23,2 % und damit um 5 Prozentpunkte gefallen ist. Die Defizitquote ist aufgrund der degressiven Sanierungszahlungen von 19,5 % in 1994 auf 15,2% in 1999 gesunken und dann wieder auf 29,4 % in 2004 angestiegen; die Kreditfinanzierungsquote stieg von 19,4 % auf 29,6 %. Der Schuldenstand ist von 9.117 Mio. € auf 11.473 Mio. € (einschließlich der Schulden der Sondervermögen sowie der schwebenden Schulden) gestiegen; das bedeutet eine Zunahme um 2.356 Mio. €. Damit ist die Zins-Steuer-Quote dem Durchschnitt der Länder angenähert worden, zumal auch die Referenzländer, die West-Länder inklusive Gemeinden ohne Berlin, ihre Zins-Steuer-Quote nicht halten konnten (Annäherung Bremens von einer Differenz von 16,8 in 1994 auf 11,2 Prozentpunkte in 2004); bei der Defizitquote hat sich demgegenüber der Abstand zum Durchschnitt der Länder und Gemeinden deutlich verstärkt (von 13,6 in 1994 auf 21,1 Prozentpunkte in 2004).

Zusammenfassend muss man feststellen, dass die ersten Jahre Fortschritte erbracht haben, die insbesondere aus der überdurchschnittlichen Begrenzung der Entwicklung der (namentlich: konsumtiven) Ausgaben resultieren,

Vgl. dazu mit näheren Angaben: Bilanz des Sanierungszeitraums 1994/2004, insbes. S.8 ff.

sich die Haushaltslage in den Jahren seit 2000 aber wieder deutlich verschlechtert hat.

Vgl. Kitterer, 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, (im Folgenden: Gutachten), S. 16 f. (Anlage 5): „... das Ergebnis der Sanierung insgesamt (ist) zwiespältig. In den Jahren 2000 bis 2003 hat sich die Finanzlage wieder deutlich verschlechtert. Trotz der weitergeführten, wenn auch degressiven, Sanierungsleistungen des Bundes haben beide Notlagenländer in den letzten drei Jahren (Bremen sogar in den letzten vier Jahren) Defizite gebildet. In Bremen ist die Verschuldung gegenüber 1999 um 2,6 Mrd. Euro (32 %) gestiegen.“ Vgl. auch Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2003 – (Juni 2004), S. 24 (Tab. 6).

Bremen hat – so ist festzuhalten - große Anstrengungen unternommen, um seine eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Begrenzung der Ausgabenentwicklung einzuhalten, und diese Anstrengungen sind auch erfolgreich gewesen. Wenn die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen dennoch nicht die Überwindung der Haushaltsnotlage erkennen lassen, ist dies – wie bereits dargestellt - auf die Entwicklung der Einnahmeseite zurückzuführen, die von Bremen nicht zu beeinflussen war, sondern allein auf Bundesebene hätte beeinflusst werden können.

bb. Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft

Im Rahmen der Maßnahmen zur Beseitigung der Ursachen der extremen Haushaltsnotlage hat Bremen im Zeitraum der Sanierung aus Zinsersparnissen und eigenen Mitteln rund 2,3 Mrd. € für sein Investitionssonderprogramm verwendet, um – entsprechend den Direktiven des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 86, 148 (266).

sowie des FAG und der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund - die wirtschaftsstrukturellen Ursachen seiner Haushaltsnotlage zu bekämpfen. Auch bei den Bemühungen um eine Stärkung der Wirtschaftskraft kann Bremen auf einen zwar nicht in jeder Hinsicht geradlinigen, im Ländervergleich freilich tendenziell durchaus günstigen Verlauf bei wichtigen Daten der wirtschaftlichen Entwicklung verweisen. So hat Bremen – trotz der hinter den Erwartungen zurückbleibenden Jahre 2003 und 2004 – beim Wachstum des Bruttoinlandsprodukts für die Jahre von 1999 bis 2004 die vierthöchste Zunahme der Wirtschaftsleistung aller Bundesländer (hinter den besonders wirtschaftsstarken Ländern Bayern, Hamburg und Baden-Württemberg) zu verzeichnen.

Vgl. Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2004 -, S. 46 f.

Die hierin zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Umstrukturierung hat sich leider bislang nicht in einer gleichermaßen konstanten Steigerung auch der Erwerbstätigenzahlen niedergeschlagen, wenngleich auch deren Entwicklung unter Berücksichtigung konjunktureller Einflüsse im Vergleich nicht ungünstig ist. Nach den Berechnungen des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ hat die Erwerbstätigenzahl in Bremen, die in den Jahren 1998/99 mit 379.400 bzw. 379.900 einen Tiefpunkt erreicht hatte, sich in den nachfolgenden Jahren zunächst recht deutlich gesteigert (auf 390.700 im Jahr 2001); in den Jahren ab 2002 weist sie allerdings wieder eine fallende Tendenz auf und ist bis zum Jahr 2005 auf 381.100 Erwerbstätige gesunken.

Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2004 (Ergebnisse der Revision 2005), Tabelle 1.1.

In keinem Fall darf aus diesen Zahlen jedoch die Schlussfolgerung gezogen werden, die Maßnahmen zur Stärkung von Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft hätten keine Wirkungen gezeigt. Zum einen ist zu bedenken, dass solche längerfristigen Effekte nicht aus den Daten eines Jahres oder anderer kurzfristiger Zeiträume ablesbar sind; zum anderen ist plausibel, dass ohne die wirtschaftskraftfördernden Maßnahmen die wirtschaftliche Entwicklung deutlich ungünstiger verlaufen wäre. Die erreichte Produktivitätssteigerung unterstreicht den wirtschaftlichen Strukturwandel.



Auch externe Einschätzungen kommen zu einer insgesamt positiven Bewertung der Bremer Entwicklung. So legt ein im Auftrag des Senators für Finanzen erstelltes Gutachten von Kitterer dar, dass wichtige Indizien wie die Entwicklung der Bevölkerungszahl (der frühere Einwohnerschwund ist gestoppt und in einen Zuwachs der Einwohnerzahl umgekehrt worden) oder des Bruttoinlandsprodukts bzw. des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen eine überdurchschnittlich positive Entwicklung belegen.

Kitterer, Gutachten, S. 9 ff.

Hierauf aufbauend und zusammenfassend kommt der Gutachter zu folgender Einschätzung: „Die ... Indizien – die Entwicklung der Einwohnerzahl, der Erwerbstätigkeit, der Wirtschaftskraft und der Produktivität – sprechen ... dafür, dass die in Bremen gewählte Form der aktiven Sanierung wirtschaftlich erfolgreich war.“

Kitterer, Gutachten, S. 23.

Exemplarisch sei auch darauf verwiesen, dass die erheblichen Anstrengungen im Rahmen des Programmschwerpunkts Forschung und Entwicklung dazu geführt haben, dass Bremen überregionale Erfolge mit Langzeitwirkung für den Wissenschaftsstandort erzielen konnte. Zu nennen sind aktuell die Auszeichnung als „Stadt der Wissenschaft“ und die Aufnahme der Universität in den Kreis der zehn besten Universitäten im Exzellenzwettbewerb des Bundes.

#### *b. Finanzwirtschaftliche Kennziffern nach 2004*

In Folge der Verschlechterung der Finanzlage, auf deren Ursachen zurückzukommen sein wird, befindet sich Bremen auch nach Auslaufen der 2004 beendeten Sanierungshilfe weiter in einer Haushaltsnotlage, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann.

##### *aa. Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote*

Das Andauern einer extremen Haushaltsnotlage ist zunächst mit Blick auf die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote Bremens zu belegen.

##### *(1) Maßgeblichkeit von Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote*

Die Heranziehung dieser Kriterien geht zurück auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992. Darin hat das Gericht das Vorliegen einer Haushaltsnotlage an einem Vergleich der Kreditfinanzierungsquote sowie der Zins-Steuer-Quote der betroffenen Länder mit den Quoten der anderen Länder festgemacht, ohne sich dabei festzulegen, welche einzelne oder welche Kombination dieser beiden Quoten entscheidend sein soll, und auch ohne bestimmte absolute Grenzwerte

anzugeben. Zusammenfassend kann man jedoch sagen, dass nach der damaligen Entscheidung ein Land jedenfalls dann in einer Haushaltsnotlage sein soll, wenn seine Kreditfinanzierungsquote höher ist als der doppelte Durchschnittswert aller Länder (unter Einbeziehung der Kommunen) und die Zins-Steuer-Quote um 70 % über dem Länderdurchschnitt liegt.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (258 ff.).

Extrem nennt das Bundesverfassungsgericht die Haushaltsnotlage, wenn ihr wegen des Umfangs der zur Sanierung (jährlich) erforderlichen Mittel durch Hilfe zur Selbsthilfe mittels der regulären Bundesergänzungszuweisungen nicht mehr wirksam abgeholfen werden kann. Als Indikatoren hat das Bundesverfassungsgericht auf eine langjährige, erhebliche Überschreitung der rechtlichen Grenzen zulässiger Kreditaufnahme sowie auf den Finanzaufwand abgestellt, der erforderlich wäre, um die Zins-Steuer-Quote des Notlagenlandes binnen fünf Jahren auf diejenige des (Nicht-notlagen-)Landes mit der nächsthöchsten Quote zurückzuführen.

BVerfGE 86, 148 (262 f.).

In dem Verfahren über den Normenkontrollantrag des Senats von Berlin ist von einigen Anhörungsberechtigten, vor allem von der Bundesregierung, aber auch von einzelnen Landesregierungen die Maßgeblichkeit dieser Kriterien für die heutige Beurteilung einer möglichen (extremen) Haushaltsnotlage in Zweifel gezogen worden.

Vgl. im Verfahren BvF 3/03 den Schriftsatz der Bundesregierung vom 14. April 2004, S. 59 ff., sowie die Schriftsätze des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landesregierungen von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie des Freistaates Thüringen vom 20. Dez. 2003, S. 15 ff., der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, der Hessischen Landesregierung sowie der Sächsischen Staatsregierung vom 29. Dezember 2003, S. 8 ff. und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2004, S. 19.

Eingewandt wird zum einen, dass diese Kriterien keine absoluten, sondern nur relative Aussagen über die Haushaltssituation der einzelnen Länder liefern können;

Krit. insoweit Schriftsatz der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, der Hessischen Landesregierung sowie der Sächsischen Staatsregierung vom 29. Dezember 2003, S. 11.

zum anderen werden der Heranziehung dieser – relativen – Kriterien auch die insgesamt veränderten Rahmendaten der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik insgesamt entgegengehalten.

Schriftsatz der Bundesregierung vom 14. April 2004, S. 62 f.; Schriftsatz der Regierungen des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landesregierungen von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-

Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie des Freistaates Thüringen vom 20. Dez. 2003, S. 22 ff.; Schriftsatz der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2004, S. 19.

Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote sind jedoch durchaus in der Lage, die gebotene Rücksicht auf die gesamtsstaatliche Leistungsfähigkeit, insbesondere auf die absoluten Grenzen der zulässigen und als tolerabel angesehenen Staatsverschuldung zu wahren.

Vgl. bereits den Schriftsatz des Antragsstellers vom 31. Dezember 2003 im Verfahren BvF 3/03, S. 4 f., 17, unter Verweis auf BVerfGE 86, 148 (270, 274).

Schon in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 hat das Bundesverfassungsgericht vorausschauend eine Anpassung der Hilfeleistung an die vorhandenen, evtl. knappen Finanzmittel, etwa eine zeitliche Streckung, ausdrücklich für zulässig erklärt und letztlich auf den Ausweg insgesamt größerer Sparsamkeit aller Glieder der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft verwiesen. Auch die herangezogenen Belastungsquoten, insbesondere die Zins-Steuer-Quote, die relativ zur Ländergesamtheit bzw. zum sog. Referenzland, d.h. dem Nicht-Haushaltsnotlagenland mit der nächsthöchsten Zins-Steuer-Quote, bewertet werden, lassen eine insgesamt schwierige Haushaltslage aller Länder Berücksichtigung finden. Vor diesem Hintergrund hat die kritisierte Relativität dieser Kriterien gerade den Vorzug, die Haushaltslage der einzelnen Länder ungeachtet ihrer jeweiligen Besonderheiten, etwa stadtstaatlicher Besonderheiten, vergleichbar zu machen und zu verdeutlichen, welche Haushaltsbelastungen ein Land angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte insgesamt hinnehmen muss bzw. welche Hilfe es erwarten darf.

## (2) *Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote Bremens*

Gemessen an diesen Kriterien befindet sich Bremen nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage.

Dies ist zum einen zu verdeutlichen anhand der Kreditfinanzierungsquote bzw. der Defizitquote, auf die im Rahmen der Sanierungsberichterstattung anstelle der Kreditfinanzierungsquote (mit Rücksicht auf dort bestehende statistische Ungenauigkeiten in der periodengerechten Zuordnung) abgestellt worden ist. Wie die Entwicklung von Kreditfinanzierungs- und Defizitquote in den Jahren 1990 bis 2005 aufzeigt, lag die Defizitquote der bremischen Haushalte am Ende des Sanierungszeitraums 1999 – 2004 bei 29,4 % und damit um 254 % über dem Vergleichswert des Durchschnitts der West-Länder und ihrer Gemeinden, deren Defizitquote bei etwa 8,3 % lag; der Abstand zum nächst schwächeren Bundesland betrug 2003 rund 11 %-Punkte.

Vgl. Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2004 –, S. 18 f.

Die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 27. Mai 1992 herangezogene Kreditfinanzierungsquote entwickelte sich im Wesentlichen parallel und lag Ende 2004 bei 29,6 %.

Bei der Zins-Steuer-Quote hat Bremen im Sanierungsverlauf bis 2004 zwar deutlichere Fortschritte erzielt; der Abstand sowohl zum Gesamtdurchschnitt der Länder (und Gemeinden) wie auch zum nächsten Bundesland, das sich nicht in einer Haushaltsnotlage befindet, hat sich nicht unerheblich verringert. Nach den zunächst angenommenen, auch der Sanierungsberichterstattung zugrunde gelegten Zahlen hat sich die Zins-Steuer-Quote von 28,0 % im Jahr 1993 auf 22,1 % im Jahr 2004 vermindert.

Vgl. Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2004 –, S. 19 f.

Nach einigen Anfang 2006 vorgenommenen Bereinigungen bei der haushaltsmäßigen Zuordnung stellen sich die – korrigierten – Zahlen etwas ungünstiger dar; danach hat Bremen im Jahr 2004 eine Zins-Steuer-Quote von 23,2 % erreicht.

**Entwicklung der Zins-Steuer-Quote des Stadtstaats Bremen (in %)**  
**(Korrigierte Annahmen)**

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	28,2 %	28,3 %	27,2 %	26,6 %	25,8 %	23,0 %	22,3 %	24,7 %	23,6 %	23,0 %	23,2 %

Damit besteht auch nach Ablauf des Jahres 2004 doch immer noch ein beträchtlicher Abstand. Die Zins-Steuer-Quote Bremens lag 2004 um rund 12 Prozentpunkte über dem Durchschnitt des übrigen (westlichen) Bundesgebietes.

Der Sanierungsbericht 2004 nennt – ausgehend von der Annahme einer Zins-Steuer-Quote von 22,1 % im Jahr 2004 – einen Abstand von rd. 11 Prozentpunkten.

Ausgehend von den im Urteil vom 27. Mai 1992 für maßgeblich erachteten Vergleichswerten

Vgl. BVerfGE 86, 148 (259 f.).

wird deutlich, dass Bremen sich nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

bb. Nachhaltigkeitsansatz

(1) *Leistungsfähigkeit des Nachhaltigkeitsansatzes bei der Beurteilung von Haushaltskrisen im Bundesstaat*

In den zurückliegenden Jahren hat in den Finanzwissenschaften ein anderes Analysekonzzept, der 1990 entwickelte Nachhaltigkeitsansatz, der der Zielsetzung einer nachhaltigen i.S.v. dauerhaft tragfähigen, ohne Kreditfinanzierung von Ausgaben auskommenden Finanzpolitik verpflichtet ist,

Zur Grundlegung vgl. Blanchard u.a., The sustainability of fiscal policy. New answers to an old question, OECD studies No. 15 (1990), 7.

erheblich an Bedeutung gewonnen. Zuletzt ist dieser Ansatz auch für die Beurteilung von Haushaltsnotlagen einzelner Gliedstaaten eines Bundesstaates herangezogen worden. In dem vom Senat von Berlin angestregten, beim Senat anhängigen Normenkontrollverfahren 2 BvF 3/03 hat namentlich die Bundesregierung, gestützt auf ein Gutachten von Huber,

Huber, Haushaltsnotlage in Berlin? – Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen -, Stand: 31. März 2004 (im Folgenden: Huber, Gutachten).

einen anderen, neuen Ansatzpunkt in einer Übertragung des Nachhaltigkeitsansatzes auf dieses Problem gesucht.

Vgl. im Verfahren 2 BvF 3/03 den Schriftsatz der Bundesregierung vom 14. April 2004, insbes. S. 65, 95 f., sowie weiter auch den Schriftsatz der Regierungen des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landesregierungen von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie des Freistaates Thüringen vom 20. Dez. 2003, S. 18 und den Schriftsatz der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, der Hessischen Landesregierung sowie der Sächsischen Staatsregierung vom 29. Dezember 2003, S. 11 ff.

Der antragstellende Senat der Freien Hansestadt Bremen bereits in dem Verfahren 2 BvF 3/03 die Art und Weise der Heranziehung des Nachhaltigkeitsansatzes insbesondere im Gutachten von Huber einer ausgiebigen und deutlichen Kritik unterzogen,

Vgl. den Schriftsatz des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 18. März 2005 in dem Verfahren 2 BvF 3/03.

an der wir festhalten. Dieser seiner Anwendung ist im Kern entgegenzuhalten, dass sie der zentralen Aufgabenstellung der bundesstaatlichen Finanzverfassung, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zu-

kommenden Aufgaben auch wahrzunehmen, um so ihre staatliche Selbständigkeit real werden zu lassen,

Vgl. BVerfGE 72, 330 (383).

nicht angemessen Rechnung trägt. Dieser grundlegende Mangel schlägt sich in verschiedenen, einzelnen Hinsichten nieder. So ist es mit dem Gebot einer aufgabenadäquaten, angemessenen Finanzverteilung unvereinbar, dass dieses Vorgehen bereits bestehende übermäßige Vorbelastungen einzelner Glieder des Bundesstaats durch Zinsen, die ihre Fähigkeit zur Aufgabenwahrnehmung von vornherein ungleich einschränken, ganz unberücksichtigt lässt. Weiterhin ist Hubers Versuch, den Nachhaltigkeitsansatz auf die Beurteilung der Haushaltslage von Gliedstaaten eines Bundesstaates zu übertragen, entgegen seinem selbst gesetzten Anspruch zur Bestimmung einer extremen Haushaltsnotlage eines Landes und insbesondere eines Stadtstaates innerhalb eines Bundesstaates untauglich. Die zentrale Schwäche ist insoweit, dass das Konzept aus sich heraus nicht in der Lage ist, Maßstäbe für den zur Sicherung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung gebotenen Finanzausgleich im Bundesstaat wissenschaftlich herzuleiten oder auch nur plausibel zu machen; die im Gutachten von Huber getroffene Annahme, der Stadtstaat Berlin müsse mindestens über eine Finanzausstattung verfügen, die ihm ein Ausgabenniveau von wenigstens 95 % der Primärausgaben des Stadtstaates Hamburg ermöglicht, ist nicht mehr als eine bloße Setzung. Die von dieser Setzung ausgehende Analyse von Huber führt für alle Länder und insbesondere für die Stadtstaaten, deren mit Blick auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich bundesverfassungsgerichtlich anerkannte strukturelle Eigenart Huber trotz des Bezugs auf Berlin

Vgl. BVerfGE 72, 330 (415); 86, 148 (239); 101, 158 (230).

in diesem Konzept nicht abbildet, zu verfassungsrechtlich inakzeptablen Folgen. Sie genügen eindeutig nicht der finanzverfassungsrechtlichen Vorgabe sicherzustellen, dass alle Glieder des Bundesstaates finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, so dass ihre Staatlichkeit real werden kann.

BVerfGE 86, 148 (213 f.).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das dort verfolgte Nachhaltigkeitskonzept schon in seinem Ansatz hinter der Zielsetzung zurückbleibt, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich verbindliche Vorgabe für die bundesstaatliche Finanzverfassung, insbesondere mit Blick auf Länder in extremer Haushaltsnotlage, entwickelt und festgehalten hat. Als entscheidend für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik soll nach diesem Konzept eine stabile Schuldenstandsquote gelten, d.h. dass die Schuldenlast prozentual nicht stärker angewachsen sein darf als die im Bruttoinlandsprodukt ausgedrückte Wirtschaftskraft des Landes.

Vgl. Huber, Gutachten, S. 15.

Das Bundesverfassungsgericht hingegen hat mit Blick auf die Haushaltsentwicklung von Haushaltsnotlagenländern eine andere, weitergehende Zielsetzung vorgegeben, nämlich die Heranführung der Zins-Steuer-Quote an das Niveau der Nichtnotlagenländer.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (262).

Wie wir bereits in dem damaligen Schriftsatz betont haben, richtet sich die Kritik freilich keineswegs insgesamt gegen den Nachhaltigkeitsansatz, namentlich die mit ihm verfolgte Zielsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik und seinen finanzwissenschaftlichen Erkenntniswert bei der Feststellung von Tragfähigkeitslücken in öffentlichen Haushalten. Auch für die Analyse einer möglicherweise gegebenen extremen Haushaltsnotlage eines Gliedstaates im Bundesstaat kann der Nachhaltigkeitsansatz – in gewissen Grenzen - fruchtbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang kann er zwar – wie gesehen – aus sich heraus nicht die im bundesstaatlichen Finanzausgleich herzustellende Finanzausstattung bestimmen, mit welcher ein Gliedstaat dann eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik zu führen hat. Wohl aber kann mit Hilfe von Nachhaltigkeitsanalysen dargelegt werden, welche Folgen eintreten, wenn ein Gliedstaat bei einer bestimmten gegebenen Haushaltslage zur nachhaltigen Finanzpolitik verpflichtet wird.

## (2) *Nachhaltigkeitsanalyse der Bremer Haushaltslage*

Auch eine solche – von der gegebenen Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen ausgehende – Nachhaltigkeitsanalyse zeigt deutlich auf, dass die extreme Haushaltsnotlage nicht überwunden ist, sondern fortbesteht.

Eine vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen hierzu in Auftrag gegebene Studie

Seitz, Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Februar 2006 (im Folgenden: Gutachten), S. 1 ff. (Anlage 6).

hatte den Auftrag zu untersuchen, ob das Land Bremen aus eigener Kraft eine nachhaltige Haushaltspolitik betreiben kann bzw. in welchem Umfang es unter den Anforderungen der Nachhaltigkeit bundesstaatlicher Sanierungshilfen bedarf. Zur Untersuchung dieser Frage hat die Studie umfangreiche Modellrechnungen angestellt. Diese Modellrechnungen haben als Nachhaltigkeitsziel zunächst eine Stabilisierung der Schuldenquote über einen Zeitraum von 10 Jahren angenommen, womit sie im Ergebnis hinter dem Ziel einer Rückführung der Zins-Steuer-Quote auf die des nächsten, nicht in Haushaltsnotlage befindlichen Landes, dem vom Bundesverfas-

sungsgericht 1992 angenommen Sanierungsziel, zurückbleiben. Schon auf Grund dieser Modellrechnung kommt der Gutachter zu der Schlussfolgerung: „Diese Simulationen zeigen, dass es Bremen aus eigener Kraft nicht gelingen kann eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne bei den Primärausgabenrelationen so starke Kürzungen vorzunehmen, dass die Bürger des Landes Bremen im Ländervergleich eine dramatisch schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen müssten und somit Zweifel an der Fähigkeit des Landes Bremen zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben aufkommen würden.“

Seitz, Gutachten, S. 27.

Unabhängig davon, ob man die zugrunde gelegten Annahmen teilt, belegt auch die Nachhaltigkeitsanalyse, dass Bremen haushaltswirtschaftlich auf bundesstaatliche Sanierungshilfe dringend angewiesen ist.

Diese Beurteilung bestätigt und verschärft sich noch, wenn die Nachhaltigkeitsanalyse die – ehrgeizigere – Zielsetzung des Bundesverfassungsgerichts, also das Ziel der Heranführung der Zins-Steuer-Quote Bremen an die Zins-Steuer-Quote das nächst schwächeren Nicht-Notlagenlandes, zugrunde legt; auch hierzu sind Modellrechnungen unternommen worden.

Vgl. Seitz, Gutachten, S. 33 ff.

Sie kommen zu der zusammenfassenden Bewertung, „dass eine Politik der Rückführung der Zins-Steuer-Quote Bremens in Richtung des Wertes des nächsten Bundeslandes, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet, erheblich höhere Teilentschuldungen erforderlich macht als unsere Modellrechnungen unter der Annahme einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Ausgangsjahres 2004.“

Seitz, Gutachten, S. 36.

### 3. Fortbestand des Anspruchs auf bundesstaatliche Sanierungshilfe

Angesichts der noch nicht überwundenen, fortbestehenden (extremen) Haushaltsnotlage Bremens und der Nichterreichung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziels der Sanierungshilfe besteht auch über das Ende des Jahres 2004 hinaus ein Anspruch auf weitere bundesstaatliche Sanierungshilfe. Denn die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Sanierungshilfe ist ganz auf das Ziel der Wiederherstellung haushaltswirtschaftlicher Handlungsfähigkeit ausgerichtet; erst mit der Erreichung dieses Sanierungsziels ist die bundesstaatliche Beistandsverpflichtung erfüllt.



a. *Keine zeitliche Begrenzung der Sanierungshilfe*

Diesem fortbestehenden Anspruch kann nicht entgegengehalten werden, dass die Sanierungshilfe auf einen bestimmten, durch die bisherige Hilfeleistung bereits erschöpften Zeitraum beschränkt sei und Bremen deshalb keinen weiteren Anspruch mehr geltend machen könne.

Zwar ist es richtig, dass ein derartiges Sanierungsverfahren auf zeitlich begrenzte Dauer angelegt sein muss. Das fordert schon das Bundesstaatsprinzip, das durch die mangelnde haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit eines der Gliedstaaten in seinem Kern betroffen ist; dieser bundesstaatswidrige Zustand muss deshalb in begrenzter Zeit überwunden werden. Dass auch die von den anderen Gliedern des Bundesstaats zu leistende Sanierungshilfe nicht als Dauerunterstützung, sondern als zeitlich begrenzte Hilfe zur Selbsthilfe angelegt ist, hat schon das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 verdeutlicht. Diese Vorstellung kommt etwa zum Ausdruck in der Formulierung, zum Zwecke der Haushaltsnotlagenhilfe könne der Umfang der Bundesergänzungszuweisungen das sonst zulässige Maß „vorübergehend“ überschreiten;

BVerfGE 86, 148 (269).

aussagekräftig ist vor allem auch, dass das Bundesverfassungsgericht selbst eine auf fünf Jahre angelegte Modellrechnung zur Sanierung Bremens (und des Saarlands) angestellt hat.

BVerfGE 86, 148 (262 f.).

Insofern enthält das spätere Urteil vom 11. November 1999 nichts grundlegend Neues, wenn es die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen als „vorübergehende Hilfe zur Selbsthilfe“ gerechtfertigt und auf deren voraussehbares Ablaufen verwiesen hat.

BVerfGE 101, 158 (235).

Die ausnahmsweise bundesstaatliche Hilfeleistungspflicht in der Situation extremer Haushaltsnotlage ist von Verfassungs wegen als eine zeitlich begrenzte Hilfe anzulegen und muss innerhalb begrenzter Zeit auf die Wiederherstellung haushaltswirtschaftlicher Stabilisierung zielen.

Jedoch kann hieraus nicht abgeleitet werden, dass nicht weiterhin bundesstaatliche Sanierungshilfen angezeigt sind. Ungeachtet zugrunde gelegter, auf bestimmte Zeit angelegter Sanierungskonzepte ist und bleibt nicht eine bestimmte vorgegebene Befristung, sondern die Erreichung des Sanierungserfolgs maßgeblich für Umfang und Dauer der zu leistenden Sanierungshilfe. Diese kann nicht abhängig gemacht werden von der Richtigkeit der – notwendig mit erheblichen Prognoseunsicherheiten behafteten – konzeptionellen und zeitlichen Vorstellungen zu Beginn eines Sanierungspro-

zesses. Dass Anlass besteht, dies zu betonen, macht die soeben erwähnte Modellrechnung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992, die die Konzeption der ersten Sanierungsphase maßgeblich vorgeprägt hat, anschaulich; ihre Annahmen insbesondere über die zu erwartende Steigerung der Steuereinnahmen haben sich im weiteren Verlauf als deutlich überhöht herausgestellt, weshalb auch der – von diesen Annahmen ausgehend erwartete – Sanierungserfolg innerhalb der Frist nicht eintreten konnte. Es entsprach deshalb ganz verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn die 1993 geschlossene Sanierungsvereinbarung für das Jahr 1997 ein Überprüfungsverfahren vorsah und wenn 1998 auf Grund des Ergebnisses dieser Überprüfung eine – verfassungsrechtlich gebotene – Fortsetzung der Sanierungshilfe beschlossen wurde. Wenn sich nun am Ende auch des zweiten Sanierungszeitraums herausstellt, dass entgegen den anfänglichen Annahmen der Sanierungserfolg nicht eingetreten ist, weil die Steuereinnahmen erneut deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, bedeutet das zwar für das betroffene Haushaltsnotlagenland wie für die bundesstaatliche Solidargemeinschaft die Enttäuschung einer früheren Erwartung, schließt jedoch nicht die Gebotenheit weiterer Sanierungshilfe aus.

*b. Kein Entfallen des Anspruchs wegen Verschuldens*

Ein hierauf gerichteter verfassungsrechtlicher Anspruch Bremens entfällt auch nicht wegen eines vermeintlichen Verschuldens der Freien Hansestadt Bremen an der bisherigen Nichterreichung des Sanierungsziels. Dies gilt nicht nur, weil es für die verfassungsrechtliche Beistandspflicht nicht auf eine mögliche Verursachung der Haushaltsnotlage durch das betreffende Land ankommt, sondern vor allem, weil Bremen kein Verschulden dafür trägt, dass der Sanierungsprozess noch nicht abgeschlossen werden konnte.

*aa. Irrelevanz von Verschulden für das grundsätzliche Bestehen des Hilfsanspruchs*

Bevor im Einzelnen auf die Verantwortlichkeiten für das Nichterreichen des Sanierungsziels eingegangen wird, ist aus Sicht des Antragstellers zunächst festzuhalten, dass es für die verfassungsrechtliche Beistandspflicht letztlich nicht auf eine mögliche Verursachung der Haushaltsnotlage durch das betreffende Land ankommt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bekanntlich allgemein ausgeführt, Bundesergänzungszuweisungen dienen „nicht dazu, finanziellen Schwächen abzuhelpen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden.“

BVerfGE 72, 330 (405). Vgl. auch BVerfGE 101, 158 (225) sowie § 12 Abs. 1 Satz 3 MaßstG.

Für die Situation einer extremen Haushaltsnotlage bleibt diese Sentenz jedoch bedeutungslos. Das liegt nicht nur an dem eher pragmatischen Einwand, dass im Falle einer Haushaltsnotlage, die sich über Jahre hinweg aufgebaut hat und regelmäßig auf zahlreiche einzelne Ursachen zurückgeht, die Möglichkeit der Unterscheidung zwischen objektiv vorgegebenen, unvermeidbaren Sonderbedarfen und durch eigene finanzrelevante Entscheidungen verursachten besonderen Ausgaben

Littmann, Haushaltsnotlagen als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: Bea/Kitterer (Hrsg.), Festschrift für Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, 1990, S. 307 (313); Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 667; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 14.

und damit überhaupt der Unterscheidung von selbstverschuldeter und unverschuldeter Haushaltsnotlage an Grenzen stößt. Der Verschuldenseinwand ist vielmehr prinzipiell ausgeschlossen, wo die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit eines Gliedstaates im Bundesstaat bedroht ist.

Vgl. dazu Ress/Bröhmer, Gutachten, S. 54 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat das – die oben wiedergegebene Äußerung einschränkend – in dem Zusatz zum Ausdruck gebracht, Ausnahmen vom Verbot von Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von finanziellen Schwächen, die unmittelbare Folge autonomer politischer Schwächen seien, „mögen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergeben, wenn die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert ...“.

BVerfGE 72, 330 (405). Vgl. auch BVerfGE 101, 158 (225): Länder hätten „grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine *kurzfristige* Finanzschwäche selbst zu überbrücken ...“ (Hervorhebung nur hier).

Wenn im Falle der Haushaltsnotlage eines Landes das bundesstaatliche Prinzip als solches beeinträchtigt ist und sich in der solidarischen Hilfeleistungspflicht konkretisiert,

BVerfGE 86, 148 (264).

dann ist es im Lichte des Bundesstaatsprinzips selbst im Falle einer verschuldeten extremen Haushaltsnotlage eines Landes nicht hinnehmbar, diesem Land die solidarische Hilfe zur Wiedererlangung der haushaltswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit zu versagen.

Vgl. dazu zuletzt Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 14. Früher bereits: Wieland, Gutachten zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus im vereinten Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, in: Der Senator für Finanzen der Frei-

en Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik Bd. 3, 1993, S. 161 (206); Kesper, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, S. 379.

Haushaltsbelastungen auf Grund eigener politischer Entscheidungen des betreffenden Landes können dann nur noch insoweit eine Rolle spielen, wie sie reversibel sind; insoweit kann im Rahmen der verfassungsrechtlich geforderten Eigenanstrengungen des Landes zur Überwindung seiner Haushaltsnotlage u.U. ihre Rückgängigmachung gefordert werden.

bb. Unverschuldetes Nichterreichen des Sanierungsziels

(1) *Kein Verschulden Bremens*

Vor allem aber legt der Antragsteller Wert darauf, dass nicht nur der Eintritt der Haushaltsnotlage unverschuldet war,

Vgl. BVerfGE 86, 148 (260): „Diese Entwicklung zeigt zweierlei: Einerseits haben das Saarland und vor allem Bremen durchaus Anstrengungen unternommen, ihre Netto-Kreditaufnahme – 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 Zins-Steuer-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: 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.“

sondern auch die Nichterreichung des Sanierungsziels während des bisherigen Sanierungsverfahrens nicht auf einem Verschulden Bremens beruht.

Die Verpflichtungen Bremens im Rahmen des Sanierungsverfahrens sind in § 11 Abs. 6 FAG a.F. und der 1993 geschlossenen Sanierungsvereinbarung festgehalten worden. Die dort enthaltenen Verpflichtungen hat Bremen während des gesamten Sanierungszeitraums lückenlos beachtet. Die durch § 11 Abs. 6 FAG a.F. vorgegebenen Ausgabengrenzen sind sogar unterschritten worden. Auf der Grundlage der Sanierungsvereinbarung und des § 11 Abs. 6 FAG a.F. hat Bremen jährlich über den Finanzplanungsrat dem Bund und den Ländern berichtet. Der Finanzplanungsrat hat in keinem Fall eine mangelnde Erfüllung von Sanierungsaufgaben durch Bremen festgestellt.

Die von Bremen verfolgte Sanierungsstrategie ist danach nicht nur von den maßgeblichen Rechtsgrundlagen der Sanierung getragen, sondern außerdem auch in der Sache nicht verfehlt gewesen. Dies gilt insbesondere für die Entscheidung zugunsten einer Sanierungsstrategie, die nicht allein auf Reduktion der aktuellen Überschuldung ausgerichtet ist, sondern auch auf Investitionen mit dem Ziel einer Behebung der wirtschaftsstrukturellen Ursachen der Haushaltskrise. Die dargelegte Stabilisierung der ökonomischen Basis der Freien Hansestadt Bremen lässt sich hierauf zurückführen.

Die Gründe für den Nichteintritt des vollen Sanierungserfolgs liegen vielmehr - außerhalb des eigenen Verantwortungsbereichs Bremens - in der Entwicklung der Einnahmen, die deutlich hinter den anfänglichen Erwartungen zurückgeblieben sind. Das gilt für die in der Modellrechnung des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 86, 148 (262 f.).

und die in den Verhandlungen 1992/1993 zugrunde gelegten Annahmen, die etwa von einem jährlichen Zuwachs der Steuereinnahmen um mindestens 6,5 %, teils noch deutlich höher ausgingen. Als ebenso unzutreffend haben sich die im Überprüfungsverfahren 1997/98 zugrunde gelegten Annahmen erwiesen; Bund und Länder gingen – wie dem Antragsteller als damals Beteiligten bekannt ist - auch mit Blick auf die zweite Sanierungsphase davon aus, dass etwa die Bereinigten Einnahmen Bremens sich - nach einem kurzfristigen Absinken im Jahre 2000 – in den Jahren bis 2005 in der Größenordnung von 2,7 bis 3,7 % jährlich steigern würden. Tatsächlich aber erreichten z.B. die nach bundesstaatlichem Finanzausgleich in den bremischen Haushalten verbleibenden Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2003 noch nicht einmal das Niveau des Jahres 1992.

Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2003 – (Juni 2004), S. 28.

Im Sanierungsbericht 2003 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen deshalb festgestellt: „Von entscheidender Bedeutung für die Bewertung der bremischen Sanierungsfortschritte ist die Tatsache, dass ausschließlich die Einnahmenentwicklung, die in den vergangenen Jahren durch kontinuierlich steuerrechts- und konjunkturbedingte Mindereinnahmen geprägt war, eine erfolgreiche Sanierung der bremischen Haushalte bereits deutlich vor Ablauf des zweiten Sanierungszeitraums und auf Grundlage der bisher gewährten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen verhindert hat.“

Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2003 – (Juni 2004), S. 17, mit ausführlicher Darlegung und Begründung auf S. 28 ff.

(2) *Gesamtverantwortung des Bundes und der Länder für den Sanierungsprozess*

Eine einseitige Kritik an den Haushaltsnotlagenländern wegen des bisherigen Ergebnisses des Sanierungsprozesses ist schon deshalb verfehlt, weil der Bund und auch die anderen Länder mit dem Setzen der Sanierungsbedingungen und dem unveränderten Festhalten daran während des Sanierungszeitraumes gemeinsam mit den Notlagenländern die Verantwortung für das Ergebnis und die bisher erzielten – noch nicht hinreichenden – Fortschritte tragen.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist der Sanierungsprozess für zunächst fünf und dann weitere sechs Jahre auf der Grundlage eines gemeinsam bestimmten Sanierungskonzepts durchgeführt worden. Vor jedem der beiden Sanierungsabschnitte hat der Bund durch eine Modellrechnung die jährlichen Sanierungsbeiträge errechnet, die erforderlich waren, um das Sanierungsziel zu erreichen. Die Grundlagen des gemeinsam verantworteten Sanierungskonzeptes wurden durch den Bundesgesetzgeber im Ganzen festgelegt. Für die Bedingungen, den Verlauf und die Ergebnisse des Sanierungsprozesses ist damit auf der Grundlage dieses gemeinsamen gesetzlich festgestellten Konzepts eine Gesamtverantwortung des Bundes und der Länder begründet worden.

Wenn der Bund Unklarheiten des Sanierungsverlaufs und der Sanierungsbedingungen behauptet, trifft ihn diese Kritik selbst, weil er es entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unterlassen hat, in einem Bundesgesetz im Einzelnen zu bestimmen, worin eine extreme Haushaltsnotlage besteht, wie solche Notlagen festgestellt werden, unter welchen Umständen keine Ansprüche auf Haushaltsnotlagenhilfe bestehen und im besonderen, welches Verfahren und welche Maßnahmen im Vorfeld verhindern sollen, dass weitere Haushaltsnotlagen eintreten. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 ausdrücklich festgestellt, dass ein solches Bundesgesetz als normative Vorkehrung gegen Haushaltsnotlagen „durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahe gelegt, sondern geboten ..“ ist.

BVerfGE 86, 148 (266 f.).

Auf der Basis der gegebenen Rechtsgrundlagen in § 11 Abs. 6 FAG a.F. und in der Sanierungsvereinbarung bleibt im Übrigen – soweit Bund und Länder mit Blick auf den Sanierungsprozess Kritik an der Umsetzung des Sanierungskonzepts durch Bremen üben sollten – darauf hinzuweisen, dass Bund und Ländergesamtheit im Finanzplanungsrat regelmäßig über den Sanierungsverlauf informiert worden sind und die Beachtung der Sanierungsaufgaben durch Bremen bestätigt haben. Insbesondere haben sie mit dem Beschluss über eine zweite Sanierungsphase im Jahr 1998 die bis dahin unternommenen Sanierungsanstrengungen positiv gewürdigt.

Der Bund und die anderen Länder müssen sich aber auch in die Verantwortung nehmen lassen, soweit die – die Sanierung hindernden - Einnahmeausfälle auf politischen Entscheidungen, namentlich auf den Folgen der Steuerreform des Jahres 2000 beruhen; die im Ergebnis verfehlte Prognose oder Hoffnung, über steuerliche Entlastung einen konjunkturellen Aufschwung und dadurch Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte herbeiführen zu können, muss sich der Bundesgesetzgeber als Verantwortlicher zurechnen lassen. Da die Steuereinnahmen entscheidend hinter der Annahme des Sanierungskonzeptes zurückgeblieben sind, wäre es Aufgabe des Bundes gewesen, durch eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben in § 11 Abs. 6 FAG die Höhe der Sanierungsbeiträge so anzupassen, dass das Sanierungsziel für die Notlagenländer erreichbar bleibt, und ggf. auch die Rahmenbedingungen zu ändern.

Die Freie Hansestadt Bremen hat während des Sanierungsverlaufs 1999 bis 2004 auch versucht, eine Anpassung der Sanierungsbeiträge und ggf. anderer Leistungen des Bundes an die geänderte Situation zu erreichen. Das Land hat der Steuerreform im Jahre 2000 allein nach einer Zusicherung des Bundes (so genannter "Kanzlerbrief") zugestimmt, dass Mindereinnahmen durch die gesetzlichen Änderungen, die den Sanierungsverlauf berühren, durch den Bund ausgeglichen werden. Solche Mindereinnahmen sind in erheblichem Umfang eingetreten, und zwar nicht allein aus konjunkturellen Gründen, sondern wegen der Absenkung der Tarife bei den Ertragsteuern. Eingangs- und Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer wurden z.B. abgesenkt sowie der Grundfreibetrag angehoben. Der Körperschaftsteuertarif wurde - für einbehaltene Gewinne von bislang 40 % und für ausgeschüttete Gewinne von bislang 30 % - einheitlich auf 25 % festgesetzt. Von dieser Tarifsenkung profitierten bundesweit sowohl die großen Aktiengesellschaften als auch die mittelständischen GmbHs. Das Körperschaftsteuergesamtaufkommen ging von 23,6 Mrd. € (2000) auf -0,4 Mrd. € (2001) zurück. Auch die Aufkommenshöhe des Jahres 2005 liegt mit rd. 16 Mrd. € immer noch deutlich unter derjenigen vor Inkrafttreten der Steuerreform. Die Verhandlungen über einen Ausgleich wurden von 2000 bis Anfang 2005 geführt. Der Bund hat sich im Jahre 2005 jedoch letztlich nur zu einmaligen Leistungen für Investitionen in einer Höhe bis zu 200 Mio. Euro bereit gefunden. Eine Anpassung der Sanierungsbeiträge ist stets abgelehnt worden. Eine realistische Anpassung an die geänderten finanzwirtschaftlichen Bedingungen bis 2004 ist damit nicht erfolgt.

#### 4. Eigenanstrengungen zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 klargestellt, dass das hilfsbedürftige Haushaltsnotlagenland sich nicht ausschließlich in einer Anspruchsposition befindet, sondern auch selbst in der Pflicht steht, zur Sanierung beizutragen.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f., 271), mit der Forderung nach Aufstellung eines Sanierungsprogramms durch das Haushaltsnotlagenland.

§ 12 Abs. 4 MaßstG konkretisiert diese verfassungsrechtliche Vorgabe, indem rückblickend gefordert wird, dass das Haushaltsnotlagenland ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, und weiter festgelegt wird, dass die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen mit strengen Sanierungsaufgaben und einem verbindlichen Sanierungsprogramm verknüpft sein soll.

*a. Bisher erbrachte Eigenanstrengungen*

Die bisher schon erbrachten Eigenanstrengungen Bremens sind ausgegangen von den verfassungsrechtlich begründeten Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 niedergelegt hatte. Wenn die Haushaltsnotlage aus einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverschachter übermäßiger Verschuldung herrührt, so hatte das Gericht dort – auch mit Bezug auf die nötigen Eigenanstrengungen des Haushaltsnotlagenlandes – ausgeführt, kann weder allein der Einsatz mittel- und längerfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft noch allein der Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestierenden Haushaltsnotlage, sondern nur das Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen weiterhelfen.

BVerfGE 86, 148 (266).

Hiervon ausgehend, hat das von Bremen aufgestellte, in die Sanierungsvereinbarung sowie in die Regelung des § 11 Abs. 6 FAG (zunächst i.d.F. des Art. 33 FKPG vom 23. Juni 1993, dann – modifiziert – i.d.F. des Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 17. Juni 1999) eingegangene Sanierungsprogramm den Eigenbeitrag Bremens definiert. Diesen in Sanierungsvereinbarung und FAG rechtlich verbindlich gemachten Eigenbeitrag hat Bremen – wie dargelegt: im Finanzplanungsrat bestätigt – in beiden Sanierungszeiträumen vorbehaltlos erfüllt. Es hat dabei – den Vorgaben entsprechend – Eigenanstrengungen in zwei Richtungen unternommen: Einerseits zielt der Eigenbeitrag Bremens auf Ausgabenreduktion und Entschuldung; andererseits gehört es aber auch zu den geforderten Eigenanstrengungen, dass Bremen sich durch Investitionen um die Überwindung der wirtschaftlichen Strukturschwäche und die nachhaltige Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft bemüht hat.

Insoweit ist – gerade im Hinblick auf das Vorbringen des Senats von Berlin und weiterer Äußerungen in dem Verfahren 2 BvF 3/03 – die verfassungsrechtliche Gebotenheit und zugleich sachliche Richtigkeit einer nicht allein auf Schuldenabbau gerichteten, sondern auch auf wirtschafts- und finanzkraftfördernde Investitionen setzenden Sanierungsstrategie zu betonen. Dass staatliche Investitionstätigkeit wirt-



schafts- und finanzkraftfördernd wirken kann, ist dem Grundgesetz selbst, namentlich in Art. 104a Abs. 4 GG, zu entnehmen und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt.

Vgl. dazu bereits ausführlicher den Schriftsatz des Antragstellers dieses Verfahrens in dem Verfahren 2 BvF 3/03 vom 16. Februar 2005, S. 22.

Das von Bremen in den Jahren 1994 bis 2004 neben dem Grundinvestitionsprogramm durchgeführte, wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionssonderprogramm hat einerseits den Schuldenabbau nicht entscheidend gebremst. Es hat insgesamt ein Volumen von etwa 2,3 Mrd. € erreicht, was nicht mehr als 27 % des Volumens der bundesstaatlichen Sanierungshilfe ausmacht. Der Einsatz auch dieser Finanzmittel zum Schuldenabbau bzw. zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme hätte keineswegs zum vollständigen Sanierungserfolg geführt, sondern rechnerisch den Schuldenstand um etwa 2,7 Mrd. € auf etwa 8,7 Mrd. € (statt eines Standes von fundierten Schulden, d.h. Kreditmarktschulden im weiteren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten, in Höhe von 11,4 Mrd. € Ende des Jahres 2004) gesenkt und eine jährliche Zinsersparnis von etwa 135 Mio. € bewirkt, womit immer noch ein beträchtliches konsumtives Defizit im Haushalt bestehen bliebe; durch die vorgenommenen öffentlichen Investitionen bewirkte, bei einem Verzicht hierauf entfallende positive Effekte für die Haushaltslage Bremens, im Übrigen auch des Bundes und der Ländergesamtheit, sind dabei noch unberücksichtigt. Andererseits sind – ungeachtet einzelner umstrittener oder vielleicht auch nicht erfolgreicher Investitionsentscheidungen – die Sanierungsfortschritte etwa im Hinblick auf die Entwicklung der Einwohnerzahl, der Erwerbstätigkeit, der Wirtschaftskraft und der Produktivität

Siehe oben unter B. II. 2. a.

ein Erfolg dieser Investitionsstrategie. Die im Rahmen des Investitionssonderprogramms (ISP) Bremens durchgeführten Maßnahmen zur Stärkung von Wirtschafts- und Finanzkraft haben – auch durch externe Evaluation

Vgl. Prognos AG, Wirkungsanalyse des Investitionssonderprogramms (ISP) des Landes Bremen, Bremen August 2002 (Anlage 7).

bestätigte – positive Effekte etwa auf die Beschäftigungsentwicklung, die Attraktivität Bremens als Wissenschaftsstandort, Tourismusziel oder Einkaufsstadt etc. gehabt.

Bremen hat in den vergangenen Jahren seit 1994 vor allem aber auch einen sehr erheblichen Sanierungsbeitrag durch Reduktion von Ausgaben im konsumtiven Bereich geleistet. Insoweit war im ersten Sanierungszeitraum 1994 bis 1998 entsprechend der Sanierungsvereinbarung die Ausgabensteigerung Bremens auf 3 % in den Jahren 1994 bis 1996, auf 2 % in den Jahren 1997/1998 begrenzt; für den zweiten Sanierungszeitraum wurden diese Vorgaben noch verschärft durch die Verpflichtung zu besonderer Ausgabendisziplin im konsumtiven Bereich. Bremen hat die an Emp-

fehlungen des Finanzplanungsrates gekoppelten Vorgaben in diesen Jahren nicht nur erfüllt, sondern die empfohlenen Ausgabenzuwachsraten deutlich unterschritten. In der Folge hat Bremen in den Jahren 1995 bis 2004 seine konsumtiven Ausgaben in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer und zu den anderen Stadtstaaten deutlich reduziert; so liegt z.B. das Niveau der konsumtiven Ausgaben je Einwohner etwa 9 % unter dem Berliner Niveau.

Vgl. Sanierungsbericht 2004, S. 39 f.

#### *b. Zukünftiger Eigenbeitrag*

Mit Blick auf den jetzt fortzusetzenden Sanierungsprozess sieht und anerkennt die Freie Hansestadt Bremen die Notwendigkeit weiterer und auch weitergehender Eigenbeiträge zur Haushaltsstabilisierung, die den veränderten Randbedingungen, die insbesondere durch die verschlechterte Gesamtlage der öffentlichen Haushalte bestimmt werden, angepasst sind.

Ungeachtet dieser Notwendigkeit ist unbestritten, dass der mögliche Eigenbeitrag des Haushaltsnotlagenlandes rechtlich und tatsächlich unausweichlich begrenzt ist. Auch das im Verfahren 2 BvF 3/03 vorgelegte, von einem auf den jeweiligen Landeshaushalt bezogenen Nachhaltigkeitsansatz ausgehende Gutachten von Huber hat doch anerkannt, dass es mit Rücksicht auf die zu erfüllenden staatlichen Aufgaben eine kritische (Ausgaben-)Untergrenze gibt, wenn es auch diese Untergrenze nicht wissenschaftlich fundiert hat herleiten, sondern nur hat setzen können.

Vgl. Huber, Gutachten, S. 17.

Für den möglichen Umfang des Eigenbeitrags wird zur entscheidenden Frage, welche Ausgabenreduktion im Hinblick auf die Fähigkeit des Haushaltsnotlagenlandes – im Falle Bremens unter Beachtung seiner strukturellen Eigenart als Stadtstaat - zur verfassungsgemäßen Aufgabenerfüllung hinnehmbar ist.

Die Antragstellerin ist sich bewusst, dass die Inanspruchnahme von weiteren Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Ausschöpfung aller zumutbaren eigenen Handlungsmöglichkeiten voraussetzt und dass damit eine wesentliche Voraussetzung für den dauerhaften Erfolg des Sanierungsprozesses geschaffen werden muss. Die Freie Hansestadt Bremen hat deshalb ihren Kurs der strikten Ausgabenbegrenzung auch nach dem Auslaufen der Sanierungshilfen mit dem 31. Dezember 2004 konsequent fortgesetzt. So konnten sowohl die konsumtiven Primärausgaben als auch die Primärausgaben insgesamt mit dem Jahresabschluss 2005 gegenüber dem Vorjahr deutlich reduziert werden.

Im Zusammenhang mit dem Haushaltsplanentwurf 2006/2007 hat der Senat auch den Finanzrahmen für den mittelfristigen Planungszeitraum

Vgl. dazu im Einzelnen: Senator für Finanzen, Finanzrahmen 2005/2009 (Anlage 8).

und seine Zielvorstellungen für den Sanierungszeitraum bis 2014 formuliert. Dabei wurde ein Ausgabenkorridor festgelegt, mit dem sichergestellt wird, dass

- hinsichtlich der Primärausgaben ab 2008 das Ausgabenniveau der Stadtstaaten Berlin und Hamburg unterschritten wird,
- im Haushaltsjahr 2009 ein ausgeglichener Primärsaldo erzielt wird und
- spätestens im Jahr 2012 – unter der Voraussetzung einer einmaligen oder zeitlich gestaffelten Sanierungshilfe – ein Ausgleich des konsumtiven Saldos und somit ein verfassungskonformer Haushalt erzielt wird.

Dieser Ausgabenkorridor als Eigenbeitrag der Freien Hansestadt Bremen für die nächste Stufe des Sanierungskonzepts erfordert nochmals erhebliche Konsolidierungsanstrengungen:

- Mit den Beschlüssen zum Doppelhaushalt 2006/2007 wurden weitere Ausgabeabsenkungen umgesetzt. Insgesamt werden die Primärausgaben 2007 um rd. 8 % unter dem Niveau des Jahres 2004 liegen.
- In den verbleibenden Jahren der mittelfristigen Finanzplanung 2008 und 2009 werden die Primärausgaben erneut um rd. 2 % abgesenkt.
- In den darauf folgenden Jahren bis 2012 bleiben die nominalen Ausgaben weitgehend konstant; angesichts unvermeidbarer Ausgaben- und Kostensteigerungen in verschiedenen Bereichen erfordert dies erhebliche Konsolidierungsanstrengungen.
- Erst ab dem Jahr 2013 wird ein vorsichtiger jährlicher Ausgabenanstieg von 1 % jährlich unterstellt.

Im Ergebnis sollen die Primärausgaben des Stadtstaates Bremen im Jahr 2014 um 8 % unter dem Niveau des Jahres 2004 liegen; demgegenüber dürften die Ausgaben der Länder und Gemeinden insgesamt in diesem Zeitraum um etwa 10 % ansteigen.

### Entwicklung der Primärausgaben der FHB von 2004 – 2014

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- in Mio. € -										
Primärausgaben insgesamt										
3746	3630	3464	3447	3399	3373	3371	3370	3369	3403	3437
darunter konsumtive Primärausgaben										
2963	2848	2889	2891	2874	2863	2891	2920	2949	2979	3009
darunter Investitionen										
784	782	576	556	525	510	480	450	420	424	428

Mit diesen Planzahlen erreicht Bremen im Verhältnis zu den beiden anderen Stadtstaaten bei geringeren Primärausgaben je Einwohner eine günstigere Haushaltsstruktur mit einem höheren Anteil investiver und geringeren Anteil konsumtiver Ausgaben. Das gilt insbesondere im Vergleich zum Stadtstaat Berlin, der ein deutlich höheres konsumtives Ausgabeniveau zu finanzieren hat.

Bei der dargestellten Entwicklung der Primärausgaben ist unterstellt, dass bei den konsumtiven Ausgaben der Kurs der vergangenen 10 Jahre konsequent fortgeführt wird; dementsprechend sollen sie im Finanzplanungszeitraum 2006-2009 nominal konstant bleiben. In Anbetracht von unvermeidbaren Tarif-, Preis- und Fallzahlsteigerungen, z.B. bei der Beamtenversorgung, bedeutet dies eine kontinuierliche reale Reduzierung. Bei den Ausgaben für Investitionen, die bisher – entsprechend den Sanierungsvereinbarungen – ein überdurchschnittliches Niveau hatten, wird stufenweise bis zum Jahr 2012 eine Reduzierung vorgenommen. Der Senat hat diesen Prozess mit mehreren Beschlüssen im Jahr 2005 und während der aktuellen Haushaltsberatungen eingeleitet und umgesetzt.

Angesichts der Bedeutung von öffentlichen Investitionen für die Fortführung des wirtschaftlichen Strukturwandels strebt der Senat an, ein auch im Vergleich zu den dargestellten Planzahlen höheres Investitionsniveau zu verwirklichen. Wenn und soweit es möglich ist, gegenüber dem aktuellen Planungsstand weitere Begrenzungen bei den konsumtiven Ausgaben zu erreichen, soll dies für eine Ausweitung der wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Investitionen genutzt werden. Entscheidungen werden jeweils mit der Aufstellung der Haushalte 2008/2009 und 2010/2011 getroffen werden. Dabei ist die Möglichkeit höherer Investitionen von der Einhaltung des hier dargestellten Gesamtrahmens abhängig.

## 5. Ausgestaltung der bundesstaatlichen Sanierungshilfe

### a. *Instrumente der Sanierungshilfe*

Ungeachtet dieser Eigenanstrengungen bedarf Bremen jedoch, um das Sanierungsziel zu erreichen, bundesstaatlicher Hilfe. Insoweit kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 86, 148 (267 ff.).

in erster Linie eine Sanierungshilfe durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Betracht. Eine einmalige oder über mehrere Jahre verteilte Entschuldungshilfe könnte Bremen an das Sanierungsziel heranführen und ist für Bremen zur Überwindung seiner anhaltenden extremen Haushaltsnotlage unverzichtbar. Daneben bedarf es aber auch weiterhin öffentlicher Investitionen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Finanzkraft. Insoweit wird anstelle der bisherigen Regelung, die dem Haushaltsnotlagenland unter bestimmten Kautelen einen investiven Einsatz der durch die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen bewirkten Zinersparnisse gestattete, nach Auffassung des Antragstellers für die Zukunft auch an Investitionshilfen auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG zu denken sein. Der Antragsteller hatte diese Auffassung in Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Vgl. BVerfGE 86, 148 (267 f.): „Die Investitionshilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gemäß Art. 104a Abs. 4 GG können gezielt auch für Länder eingesetzt werden, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Soweit eine solche Haushaltsnotlage durch das Zusammenwirken von wirtschaftlicher Strukturschwäche und Überschuldung gekennzeichnet ist, bietet der Förderungszweck des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft eine hinreichende Handlungsermächtigung. Der Bund ist dabei durch das föderative Gleichbehandlungsgebot nicht gehindert, die Investitionsförderung gerade auf solche Länder auszurichten und zu beschränken, die von der Haushaltsnotlage betroffen sind. Der gesamtstaatlich rechtfertigende Grund seiner Hilfe liegt gerade in der Qualität der Haushaltsnotlage, in der sich so nur die betroffenen Länder befinden. ... Werden Investitionshilfen durch Gesetz oder Verwaltungsvereinbarung gewährt, ist es dem Bund unbenommen, sie davon abhängig zu machen, dass das betroffene Land sich zu Absprachen über ein Sanierungsprogramm verpflichtet. So kann die Stabilisierungswirkung der Investitionshilfen gesichert und insbesondere ausgeschlossen werden, dass vom Land ersparte Mittel nicht stabilisierungsbezogen verwendet werden.“.

im Übrigen bereits 1992/1993 vertreten. Dieses Instrument erscheint sowohl für das Haushaltsnotlagenland als auch für den Bund vorteilhaft. Der Senat entwickelt derzeit ein strukturpolitisches Konzept, auf dessen Grundlage mit dem Bund über zusätzliche Finanzhilfen auf der Basis von Art. 104 a Abs. 4 GG verhandelt werden soll.

b. *Ausgestaltung des Sanierungsverfahrens*

Bereits das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 hatte vorgesehen, dass die Gewährung derartiger bundesstaatlicher Sanierungshilfe an ein notleidendes Land nicht gefordert werden kann, ohne der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft hinreichende Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich des haushaltsstabilisierenden Einsatzes der gewährten Sanierungshilfen zu sichern. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht die bundesstaatliche Hilfe von einem verbindlichen Sanierungsprogramm für das Notlagenland abhängig gemacht

BVerfGE 86, 148 (269).

und darüber hinaus den Bundesgesetzgeber zur Aufstellung von Regeln zur Überwindung von Haushaltsnotlagen auf der Kompetenzgrundlage des Art. 109 Abs. 3 GG verpflichtet.

BVerfGE 86, 148 (266 f.): „Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz. ... Normative Vorkehrungen ... – etwa im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes - sind ... 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 ... 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. Regelungen dieser oder ähnlicher Art ... sollen zugleich eine Grundlage dafür bieten, daß finanzwirksame Instrumentarien, die als Hilfe zum Einsatz kommen, die erstrebte stabilisierende Wirkung herbeiführen.“

Diesen Forderungen des Bundesverfassungsgerichts ist in den beiden bisherigen Sanierungsphasen namentlich durch die Sanierungsvereinbarung und die darauf gegründete regelmäßige Berichterstattung und Erörterung im Finanzplanungsrat entsprochen worden. Vor dem Hintergrund des trotz zehnjähriger Sanierungshilfe nicht erreichten Sanierungsziels einerseits, der verschlechterten Situation der öffentlichen Haushalte insgesamt andererseits erscheint es freilich angemessen, das bisherige Sanierungsverfahren nicht ohne weiteres fortzuschreiben, sondern auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen über die künftige verfahrensmäßige Ausgestaltung des Sanierungsprozesses neu nachzudenken. Dies ist, wie bereits dargelegt,

Siehe oben unter B. II. 3. b. bb. (2).

eine Aufgabe, die in erster Linie, von Verfassungs wegen dem Bundesgesetzgeber obliegt; er hat sich bislang seiner Verpflichtung zur Schaffung entsprechender Regeln entzogen. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen ist jedoch gewillt und bereit, aktiv an der Ausgestaltung der Kontroll- und Steuerungsmechanismen durch Bund und Länder für die Gewährung weiterer Sanierungshilfen durch die bundesstaatliche Solidargemeinschaft mitzuwirken.

Vgl. dazu die Erwägungen im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 15 f.

Wir halten derartige Steuerungs- und Kontrollmechanismen für verfassungsrechtlich zulässig und angemessen ungeachtet der in Art. 109 Abs. 1 GG ausdrücklich garantierten Haushaltsautonomie der einzelnen Gliedstaaten. Der entscheidende Gesichtspunkt dafür ist, dass Haushaltsautonomie im Sinne von eigenverantwortlicher Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben vom einzelnen Gliedstaat nur insofern eingefordert werden kann, wie dieser über die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit verfügt. Die extreme Haushaltsnotlage eines Gliedstaates zeichnet sich aber dadurch aus, dass er sich in einer Situation haushaltswirtschaftlicher Handlungsunfähigkeit befindet, aus der er sich auch nicht mehr aus eigener Kraft befreien kann.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (264).

Wenn unter diesen Voraussetzungen die bundesstaatliche Solidargemeinschaft von Bund und (anderen) Ländern herangezogen wird, um dem notleidenden Gliedstaat zur dauerhaften Wiedererlangung haushaltswirtschaftlicher Handlungsfähigkeit zu verhelfen, ist es folgerichtig, der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft auch die nötigen Steuerungs- und Kontrollinstrumente zuzugestehen, derer sie bedarf, um sicherzustellen, dass die von ihr gewährten Mittel auch zur Wiedererlangung haushaltswirtschaftlicher Handlungsfähigkeit eingesetzt werden. Entsprechende Regelungen wären allgemein durch ein – wie gesehen: verfassungsrechtlich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gebotenes – Haushaltsnotlagengesetz des Bundes und sodann für den konkreten Einzelfall sinnvollerweise durch Sanierungsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung zu treffen.

Vgl. zuletzt Rossi/Schuppert, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, ZRP 2006, 8 (9); siehe auch Ress/Bröhmer, Gutachten, S. 68 f.

Der gegebenen Situation angemessene Ausgestaltungen des Sanierungsverfahrens in dieser Weise wird der Antragsteller mittragen.

6. Erreichbarkeit des Sanierungsziels - dauerhafte Sicherung einer aufgabenadäquaten, stadtstaatengerechten Finanzausstattung

a. *Haushaltsstabilisierung*

Mit den dargestellten Eigenanstrengungen und einer einmaligen oder zeitlich gestaffelten Teilentschuldung kann und wird es gelingen, die extreme Haushaltsnotlage Bremens zu überwinden und die finanzwirtschaftliche Situation in dem Sinne zu stabilisieren, dass die Zins-Steuer-Quote langfristig auf dem abgesenkten Niveau verbleibt; ein erneutes Eintreten einer Haushaltsnotlage wird damit verhindert. Dies lässt sich auch auf der Grundlage von Modellrechnungen belegen. Basis dieser Stabilisierung ist allerdings zum einen eine außerordentliche Eigenanstrengung, die für einen gewissen Zeitraum zur Sanierung des Haushalts notwendig ist und der Bevölkerung zugemutet werden kann und muss. Zum anderen besteht das auf diesem Weg anzustrebende und erreichbare Ziel – allein – in der dauerhaften Stabilisierung des bremischen Haushalts in dem vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 zugrunde gelegten Sinne, d.h. im Sinne einer Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote auf dem Niveau der Zins-Steuer-Quote des nächst schwächsten Landes, das sich nicht in einer Haushaltsnotlage befindet.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (262 f.).

b. *Sicherstellung einer aufgabenadäquaten, stadtstaatengerechten Finanzausstattung*

Die Erreichung dieses Zieles ist jedoch keineswegs gleichzusetzen mit der Erfüllung der zentralen Aufgabe der bundesstaatlichen Finanzverfassung, namentlich der Einnahmenverteilung, die das Bundesverfassungsgericht bekanntlich darin sieht, „... Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Die staatliche Selbständigkeit stützt sich auf eine Aufgabenzuweisung und eine ihr entsprechende Finanzausstattung, die im Rahmen des gesamtstaatlich Möglichen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt ...“.

BVerfGE 86, 148 (213); vgl. auch E 72, 330 (383).

Gefordert ist danach eine den gesamtstaatlichen Möglichkeiten entsprechende und im bundesstaatlichen Vergleich angemessene, aufgabenadäquate Finanzausstattung, die im Falle Bremens außerdem den stadtstaatlichen Besonderheiten Rechnung tragen muss.

Vgl. BVerfGE 72, 330 (415); 86, 148 (239); 101, 158 (230).



Dieses weitergehende, verfassungsrechtlich aufgegebenes Ziel wird allein durch die Gewährung weiterer Sanierungshilfe noch nicht erreicht. Vielmehr lässt sich zeigen, dass Bremen – auch wenn es durch diese Hilfe befähigt wird, seine Zins-Steuer-Quote stabil im Bereich der Länder mit der nächsthöchsten Zins-Steuer-Quote zu halten – durch seine Eigenanstrengungen im weiteren zeitlichen Verlauf hinsichtlich seiner Finanzausstattung im Vergleich zu anderen Ländern bzw. der Ländergesamtheit deutlich ins Hintertreffen gerät. Bei einer einheitlichen Ausgabesteigerung aller Länder von z.B. 1 % jährlich müsste Bremen darüber hinaus wegen seiner verbleibenden überdurchschnittlichen Zinsbelastung auch langfristig immer hinter den Primärausgabensteigerungen der Flächenländer zurückbleiben; eine Berücksichtigung der stadtstaatlichen Besonderheiten durch eine angemessene Primärausgabenrelation würde damit immer stärker in Frage gestellt. Eine angemessene Teilhabe Bremens an den Einnahmen des Gesamtstaats, eine im bundesstaatlichen Vergleich adäquate Finanzausstattung, die dem Stadtstaat Bremen eine gleichberechtigte Realisierung seiner Staatlichkeit ermöglichen würde, wäre allein so dauerhaft nicht zu sichern.

Dass mit dem vorliegenden Antrag allein bundesstaatliche Sanierungshilfe zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage begehrt wird, erlaubt nicht den Rückschluss, dass der Antragsteller nicht – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – noch weiteren Änderungsbedarf sieht. Vielmehr strebt der Senat ergänzend zu dem hier vorliegenden Normenkontrollantrag an, auf dem Verhandlungswege strukturelle Verbesserungen der Finanzausstattung des Stadtstaates Bremen zu erreichen. Er bezieht sich dabei auf die im Koalitionsvertrag auf Bundesebene festgelegte Absicht, als zweite Stufe der Föderalismusreform Verhandlungen über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aufzunehmen und in diesem Rahmen eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Länder zu erreichen. Angesichts dieser in Aussicht gestellten Verhandlungen sieht der Bremer Senat einen Vorrang von Verhandlungen gegenüber einer weiteren rechtlichen Klärung. Diese Verhandlungen sind aus Bremer Sicht allerdings untrennbarer Bestandteil der langfristigen finanziellen Sicherung eines leistungsfähigen Stadtstaates Bremen. Im Vordergrund stehen dabei für Bremen insbesondere die folgenden Themen:

(1.) Mit seiner im Ländervergleich weit überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft erzielt Bremen zwar ein überdurchschnittliches originäres Steueraufkommen.

Vgl. dazu und zum Folgenden: Der Senator für Finanzen, Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2004 -, insbes. Seiten 26 ff.

Jedoch wird diese Steuerkraft – schon vor dem eigentlichen Finanzausgleich – durch Lohnsteuererlegung und Umsatzsteuerverteilung erheblich reduziert. Bremen sinkt deutlich unter den Länderdurchschnitt ab, um dann anschließend im Finanzausgleich

wieder „aufgefüllt“ zu werden. Auf diese Weise erscheint Bremen als großes Empfängerland und als „Bittsteller“ im Finanzausgleich, obwohl im Wesentlichen nur Mittel zurückfließen, die in den Vorstufen abgeschöpft wurden. Bremen hält vor diesem Hintergrund Veränderungen im System der Steuerverteilung für angemessen, die die Situation eines Stadtstaates mit überdurchschnittlicher Wirtschafts- und Steuerkraft stärker berücksichtigen. Auch wenn eine entsprechende Erhöhung der Steuereinnahmen wegen der kompensierenden Wirkung des Länderfinanzausgleichs nicht unmittelbar zu einer entscheidenden Verbesserung der Einnahmesituation führt, ergäbe sich doch eine vollkommen neue Sichtweise der ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Freien Hansestadt Bremen.

(2.) Unbefriedigend ist aus der Sicht der Freien Hansestadt Bremen darüber hinaus auch, dass bundesgesetzliche Regelungen in den einzelnen Ländern zu erheblich unterschiedlichen finanziellen Belastungen führen.

Zum Gesamtkomplex vgl. Renzsch, Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen, März 2006 (im Folgenden: Gutachten), insbes. S. 16 ff. (Anlage 9).

Das finanziell bedeutsamste Beispiel regional stark streuender Lasten stellte insofern bisher der Sozialleistungsbereich (Sozialhilfe, Wohngeld etc.) dar.

Dazu ausführlich Renzsch, Gutachten, S. 52 ff., 62 ff.

Bei einem Bundesdurchschnitt von 100 € je Einwohner betrug beispielsweise im Jahr 2003 bei der Sozialhilfe (Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) die Belastung Bremens 278 € je Einwohner;

Renzsch, Gutachten, Seite 58.

haushaltsmäßig wurde Bremen dadurch im Jahr 2003 gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Länder um 122 Mio. € und gegenüber Bayern um 150 Mio. € höher belastet.

Renzsch, Gutachten, Seite 58. Erst mit dem Inkrafttreten des sog. „Hartz IV-Gesetzes“ (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz i.d.F. v. 23.07.2004, BGBl. I, 1842 ff.) könnte eine gewisse Entlastung von überdurchschnittlich hohen Kosten der Sozialhilfe erfolgen. Eine Bestandsaufnahme über etwaige Entlastungen ist aber wegen der unsicheren Datenlage und wegen des umstrittenen Umfangs der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und der Heizung derzeit nicht belastbar möglich (so etwa in der Tendenz auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2005, Seite 44). Ob die im Zuge der Föderalismusreform erörterten und zu erwartenden Änderungen des Art. 84 GG im Ergebnis weitere Entlastung bringen werden, bleibt ebenfalls abzuwarten.

Gleichwohl hat der Bund von der ihm nach Art. 104a Absatz 3 GG eröffneten Möglichkeit, bei Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern

ausgeführt werden, die Kosten ganz oder teilweise zu übernehmen, trotz einschlägiger Forderungen der Länder (etwa die sog. „Albrecht-Initiative“ aus dem Jahr 1988) vielfach keinen Gebrauch gemacht.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 4./5. Auflage, 2003, Art. 104a Rdnr. 45.

(3.) Die Seehäfen von Bremen und Bremerhaven haben – gerade vor dem Hintergrund der Globalisierung - eine wirtschaftliche Bedeutung für die gesamte Bundesrepublik.

Dazu ausführlich Renzsch, Gutachten, Seiten 75 ff. Da die bremischen Häfen erhebliche wirtschaftliche Vorteile auch für andere Bundesländer bieten, sei eine Verteilung der Lasten auf den größeren Nutzerkreis angezeigt (S. 84 f.).

Demgegenüber wird die Finanzierung der Hafeninfrastruktur mit erheblichem Aufwand nahezu ausschließlich durch das Land Bremen mit seinen rund 663.000 Einwohnern geleistet. Die jährlichen Aufwendungen für den Erhalt und die Erneuerung der Hafeninfrastruktur betrugen im Jahr 2005 rund 107 Mio. Euro und werden im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2009 auf rund 133 Mio. Euro ansteigen. Seit der Neuregelung des Finanzausgleiches

Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001, BGBl. I. 2001, 3955 ff. (hier: 3956, 3962), das mit Beginn des Jahres 2005 in Kraft getreten ist.

erhält Bremen vom Bund hingegen nur einen jährlich gleich bleibenden Betrag in Höhe von 10,7 Mio. Euro für die Abgeltung der Hafenlasten. Die Freie Hansestadt Bremen ist deswegen der Auffassung, dass diese Abgeltung nicht hinreichend ist.

(4.) Die Erfüllung der großstadttypischen Funktionen von Stadtstaaten erfordert ein Leistungsangebot, das dem in vergleichbaren Großstädten entspricht. Das im Finanzausgleichssystem vorgesehene Instrument, um Stadtstaaten eine großstadtadäquate Finanzausstattung zur Finanzierung der abstrakten Mehrbedarfe von Stadtstaaten zu garantieren, ist die Einwohnerwertung.

Vgl. insbes. BVerfGE 72, 330 (415 f.)

Damit soll keine Besserstellung, sondern eine Gleichstellung von Stadtstaaten mit vergleichbaren Großstädten in Flächenländern erreicht werden. Aus Sicht Bremens ist es zumindest fraglich, ob die gegenwärtige so genannte Einwohnerwertung des FAG in Höhe von 135 % die verfassungsgerichtlich anerkannte „Andersartigkeit“ und „strukturelle Eigenart“ der Stadtstaaten

BVerfGE 72, 330 (415); vgl. auch 86, 148 (239); 101, 158 (230).

angemessen widerspiegelt; die Einwohnerwertung bedürfte deswegen zeitnah einer Überprüfung der Höhe nach. Als Maßstab zur Bemessung der Einwohnerwertung müsste ein aktualisierter Großstadtvergleich erstellt werden, der die in Großstädten konzentrierten Landesleistungen auch vor dem Hintergrund neuer soziokultureller Herausforderungen berücksichtigt und damit den stadtstaatlichen Besonderheiten gerecht wird.

Insgesamt setzt der Antragsteller im Hinblick auf diese Defizite seiner dauerhaften Finanzierung darauf, dass die im Zuge der Föderalismusreform in Aussicht genommenen Verhandlungen in einer zweiten Stufe auch zu einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen kommen und dabei den begründeten Anliegen Bremens Rechnung tragen werden.

  
(Prof. Dr. Joh. Hellermann)