

Prof. Dr. Johannes Hellermann
Hardenbergstraße 12a
33615 Bielefeld
Tel./Fax: 0521/160038
Mail: johannes.hellermann@t-online.de

Bielefeld, den 20. März 2007

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

2 BvF 1/06

In dem Verfahren über den Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen

festzustellen, dass § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), 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,

nehme ich ergänzend zu dem Antragschriftsatz vom 7. April 2006 für den antragstellenden Senat der Freien Hansestadt Stellung. Den Anlass hierzu gibt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 über den Normenkontrollantrag des Senats von Berlin in dem Verfahren 2 BvF 3/03.

Durch die Ausführungen dieses Urteils, das den Normenkontrollantrag des Senats von Berlin als zulässig behandelt hat,

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 166 ff. (Umdruck, S. 58 ff.).

sehen wir zunächst die Zulässigkeit auch des vorliegenden Antrags des Senats der Freien Hansestadt Bremen bestätigt. Insoweit in dem Verfahren über den Berliner Normenkontrollantrag und auch in dem anhängigen Verfahren über den Antrag der Regierung des Saarlands (2 BvF 3/05) von Äußerungsberechtigten vorgebrachte Bedenken sind danach ausgeräumt.

Hinsichtlich der Begründetheit hat das Bundesverfassungsgericht die in der bisherigen Rechtsprechung entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben für den An-

spruch eines notleidenden Landes auf Gewährung von bundesstaatlicher Sanierungshilfe weiterentwickelt und konkretisiert; hiervon ausgehend hat es in dem Falle Berlins einen solchen Anspruch verneint. Der Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen hingegen ist auch unter Zugrundelegung der Ausführungen des Senats in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 begründet, weil sich die Situation der Freien Hansestadt Bremen grundlegend von der des Landes Berlin unterscheidet. Hierzu tragen wir im Einzelnen vor:

Gliederung

A. Der Anspruch Bremens auf Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung	5
I. Voraussetzungen	5
1. Die extreme Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen.....	5
a. (Kredit-)Finanzierungsquote	7
aa. Nichtberücksichtigung der Sanierungs- Bundesergänzungszuweisungen	8
bb. Kreditfinanzierungsquote Bremens	8
b. Zins-Steuer-Quote	9
c. Weitere Indikatoren	11
2. Eigene Konsolidierungspotentiale der Freien Hansestadt Bremen.....	14
a. Bereits erfolgte und eingeleitete Eigenanstrengungen	14
b. Erneute Überprüfung eigener Handlungsmöglichkeiten zur Konsolidierung.....	15
aa. Möglichkeiten der Einnahmensteigerung	16
(1) Möglichkeiten der Steuererhöhung	16
aaa. Gewerbesteuerhebesatz.....	16
bbb. Grundsteuerhebesatz	18
ccc. Sonstige Steuern	19
ddd. Zusammenfassung.....	20
(2) Möglichkeiten der Vermögensveräußerung	20
aaa. Hafenumschlagsunternehmen Bremer Lagerhaus-Gesellschaft ...	21
bbb. Hafeninfrastruktur	22
ccc. Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA	23
ddd. Sonstige Beteiligungen.....	24
eee. Immobilien.....	25
fff. Bremerhaven	25
ggg. Zusammenfassung.....	26
bb. Ausgabenbeschränkung	26
(1) Gesamthaushalt	27
aaa. Bereinigte Ausgaben und Primärausgaben	27
bbb. Konsumtive Primärausgaben.....	28
(2) (Netto-) Ausgaben nach Aufgabenbereichen	29
aaa. Höhere Belastung im Bereich „Soziale Sicherung“	32
bbb. Unterschiede in der Buchungspraxis in den Bereichen „Wohnungswesen“ und „Wissenschaft“	33
ccc. Unterschiedliche Buchungspraxis im „Hafenbereich“	33
ddd. Sonstige Bereiche („Einmaleffekte“, Investitionsanstrengungen)33	
(3) Zusammenfassende Bewertung.....	36
c. Ungenügen eigener Konsolidierungspotentiale.....	37
aa. Gründe des mangelnden Konsolidierungsspielraums für die Freie Hansestadt Bremen	37
bb. Modellrechnungen zu möglichen bzw. erforderlichen Ausgabenreduktionen	40
(1) Unerreichbarkeit der Haushaltssanierung bei Wahrung einer kritischen Ausgabenuntergrenze	41
(2) Verletzung von Ausgabenuntergrenzen bei weitergehenden, zur Haushaltssanierung erforderlichen Eigenanstrengungen	43

II.	Rechtsfolge: Anspruch auf Sanierungshilfe	45
1.	Keine Verweigerung von Sanierungshilfe aus Sanktionsgründen.....	45
a.	Ursachen des Eintritts der Haushaltsnotlage	45
b.	Eigenanstrengungen zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage...	46
2.	Bestätigung der grundsätzlichen Tauglichkeit von Sanierungs-	
	Bundesergänzungszuweisungen	47
B.	Der Sanierungshilfeanspruch vor dem Hintergrund des bundesstaatlichen	
	Finanzausgleichssystems.....	47
I.	Vorrangige Stufen des Bund-Länder-Finanzausgleichs und deren Reform	48
1.	Die Vorgaben des Urteils vom 19. Oktober 2006	48
a.	Der Ausnahmecharakter der Bundesergänzungszuweisungen.....	48
b.	Grundlegende Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs.....	49
2.	Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs und Einsatz von Sanierungs-	
	Bundesergänzungszuweisungen aus Bremer Sicht	50
a.	Gebotenheit einer Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs.....	50
aa.	Schwächen des geltenden Finanzausgleichssystems und	
	Reformaufgaben.....	50
bb.	Umsetzung des Reformanliegens.....	51
b.	Unverzichtbarkeit bundesstaatlicher Hilfe zur Überwindung der extremen	
	Haushaltsnotlage Bremens	52
II.	Das Bundesstaatsprinzip als Basis des Anspruchs auf finanzielle	
	Existenzsicherung	53
C.	Schlussbemerkung	54
I.	Darlegungs- und Begründungslastverteilung.....	54
II.	Abschließende Beurteilung.....	55

A. Der Anspruch Bremens auf Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung

Es besteht - nach wie vor - eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, der Freien Hansestadt Bremen durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zu helfen.

I. Voraussetzungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 deutlich gemacht, dass es Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG als ein grundsätzlich nur als ultima ratio einzusetzendes Instrument zur Überwindung von Haushaltsnotlagen einzelner Bundesländer ansieht.

BVerfG, Urte. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, LS 2 und Tz. 172, 197 (Umdruck, S. 61, 78).

Es knüpft den Anspruch auf ihre Gewährung deshalb an enge Voraussetzungen. Zum einen sind Sanierungshilfen nur dann zulässig, aber auch geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes relativ - im Verhältnis zu den übrigen Ländern - und absolut - nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand eingetreten ist.

BVerfG, Urte. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, LS 2 a) und Tz. 190 ff. (Umdruck, S. 73 ff.).

Zum anderen setzt der Hilfeanspruch voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Weg darstellt.

BVerfG, Urte. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, LS 2 b) und Tz. 198 ff. (Umdruck, S. 78 ff.).

Beide Voraussetzungen sind im Falle der Freien Hansestadt Bremen erfüllt.

1. Die extreme Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen

Hinsichtlich der Definition einer – den Sanierungshilfeanspruch auslösenden - extremen Haushaltsnotlage hat das Bundesverfassungsgericht die Definitionsansätze und Kriterien seiner früheren Entscheidung vom 27. Mai 1992

BVerfGE 86, 148 (258 ff.).

grundsätzlich aufgegriffen. Es ist damit insbesondere dem von verschiedenen Äußerungsberechtigten, vor allem vom Bund, unternommenen Versuch, das finanzwirt-

schaftliche Konzept der Nachhaltigkeit für die Definition von (extremen) Haushaltsnotlagen im Bundesstaat fruchtbar zu machen, eindeutig entgegengetreten.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 207 (Umdruck, S. 84 f.): „Als Analyseinstrument zur Feststellung extremer Haushaltsnotlagen sind finanzwissenschaftliche Ansätze, die zur Prüfung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzwirtschaften entwickelt worden sind, grundsätzlich nicht geeignet. ... Mit Nachhaltigkeitsmodellen kann prinzipiell nicht bestimmt werden, ab wann eine extreme Haushaltsnotlage im 'absoluten' und im 'relativen' Sinn zu verzeichnen ist; ...“.

Freilich hat das Bundesverfassungsgericht seinen Ansatz modifiziert und ergänzt. Schon in seinem früheren Urteil angelegte Gesichtspunkte aufgreifend,

Bereits 1992, als das Bundesverfassungsgericht eine extreme Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlands erkannte, war die Erforderlichkeit einer auch relativ gegebenen Haushaltsnotlage deutlich bewusst; vgl. BVerfGE 86, 148 (259 f.), sowie Littmann, in: Bea/Kitterer (Hrsg.), FS Pohmer, 1990, S. 307 (320 f.): „Von größerer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß eine Haushaltsnotlage ausschließlich die besondere Last *eines* Landes im Vergleich zur Situation der Gesamtheit der Länder zum Ausdruck bringen muß.“

diese konzeptionell ausbauend, betont es das Erfordernis einer sowohl absolut wie auch relativ bestehenden extremen Haushaltsnotlage.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 191 (Umdruck, S. 74): „Erforderliche Voraussetzung für Sanierungshilfen ist ... nicht nur eine Haushaltsnotlage im absoluten Sinn einer Existenzbedrohung des Not leidenden Landes, sondern auch im relativen Sinn eines Vergleichs mit den Verhältnissen der übrigen Länder.“

Diese insbesondere auch relative Haushaltsnotlage lässt sich, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 feststellt, „verfassungsrechtlich nicht generell abstrakt bestimmen, insbesondere nicht präzise quantifizieren“; ein für alle Mal „feststehende Ziel- oder Schwellenwerte gibt es insoweit nicht.“

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 195 (Umdruck, S. 76 f.).

Hiervon ausgehend wendet das Bundesverfassungsgericht die Kriterien, die es in seiner Entscheidung von 27. Mai 1992 zur Bestimmung so genannter einfacher bzw. extremer Haushaltsnotlagen herangezogen hat, namentlich die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote, auch auf die Haushaltslage des Landes Berlin an. Es behält sich allerdings vor, diese quantitativen Elemente nicht mehr ohne weiteres fortzuschreiben, sondern verschärfend zu ergänzen.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 196 (Umdruck, S. 77).

Das Gericht verweist ausdrücklich auch auf andere Indikatoren, die „im Zusammenspiel mit den vorstehenden weitere Anhaltspunkte für die Ermittlung von extremen Haushaltskrisen“ bieten; hierzu sollen – in Anlehnung an den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen – zum Beispiel Finanzierungsdefizit,

Schuldenstand sowie Zinsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie der Primärsaldo, der in Bezug zur Einwohnerzahl und zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet werden kann, gehören.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 209 (Umdruck, S. 86 f.).

Auch unter diesen - durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 teils modifizierten - Vorzeichen kommt die verfassungsrechtliche Beurteilung zu dem Ergebnis, dass die Freie Hansestadt Bremen sich – in Relation zum Länderdurchschnitt – unverändert in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

Alle in dem vorliegenden Schriftsatz in Bezug genommenen Haushaltsdaten und Berechnungen beruhen – soweit diese zeitlich bzw. in der erforderlichen Systematik vorliegen – auf den Fachserien des Statistischen Bundesamtes (Fachserien 14 Reihe 2 und 3.1), die das Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren 2 BvF 3/03 herangezogen hat (vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 135 ff. [Umdruck, S. 44 ff.]). Daraus erklären sich gewisse Abweichungen zu den im Antragsschriftsatz der Freien Hansestadt Bremen vom 7. April 2006 ausgewiesenen Daten, die auf den bremischen Haushalten beruhen. In den bremischen Haushalten sind im Übrigen ab dem Jahr 2006, wie im Antragsschriftsatz bereits mitgeteilt, Veränderungen bei der jeweiligen Zuordnung in konsumtive und investive Ausgaben vorgenommen worden; um eine größtmögliche Vergleichbarkeit der zurückliegenden Haushaltsdaten zu gewährleisten, sind in der Antragschrift diese haushaltstechnischen Änderungen für Analysen und Vergleiche auch rückwirkend berechnet und entsprechend umgesetzt worden (vgl. dazu insbesondere erläuternd Anlage 2 des Antragsschriftsatzes vom 7. April 2006).

a. *(Kredit-)Finanzierungsquote*

Zur Begründung seiner Einschätzung, das Land Berlin befinde sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage, sondern lediglich in einer angespannten Haushaltsslage, stützt sich das Bundesverfassungsgericht u.a. darauf, dass die (Kredit-)Finanzierungsquote „erste Anzeichen für eine übermäßige Zinsausgabenlast des betreffenden Landes“ liefern kann.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 206 (Umdruck, S. 84).

In der Anwendung auf Berlin verweist das vorliegende Urteil hinsichtlich dieser finanzwirtschaftlichen Kennzahl auf das „im Jahr 1992 vom Bundesverfassungsgericht beispielhaft für eine (einfache) Haushaltsnotlage herangezogene Indiz des 'Doppeltens über der länderdurchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote'“.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 217 (Umdruck, S. 91), unter Hinweis auf BVerfGE 86, 148 (259 f.).

aa. Nichtberücksichtigung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen

Bei der Betrachtung dieser Relation für Bremen ist von wesentlicher Bedeutung, dass die im Zeitraum 1994 bis 2004 an das Land gezahlten Bundesergänzungszuweisungen für die Haushaltssanierung bei der Berechnung der Quote nicht der Einnahmeseite zugerechnet werden können. Sie dienten ausschließlich zur Schuldenbegrenzung mit dem Ziel dauerhafter Zinsentlastungen und damit - anders als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen -

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 221 (Umdruck, S. 94), mit dem Hinweis, dass diese als „ergänzende Aufstockung der Einnahmenbasis“ einzelnen Ländern gewährt wurden, „um ihre überproportionalen Ausgaben zu berücksichtigen“.

gerade nicht der laufenden Haushaltsfinanzierung; sie minderten insofern nicht den Kreditfinanzierungsbedarf zur Abdeckung der Bereinigten Ausgaben. Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Zins-Steuer-Quote ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung „der Einnahmenbasis nicht hinzuzusetzen sind“.

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 222 (Umdruck, S. 94).

Entsprechend ist das auch mit Blick auf die Kreditfinanzierungsquote zu beachten.

Das ist zu betonen, weil die in dem Verfahren 2 BvF 3/03 herangezogenen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes

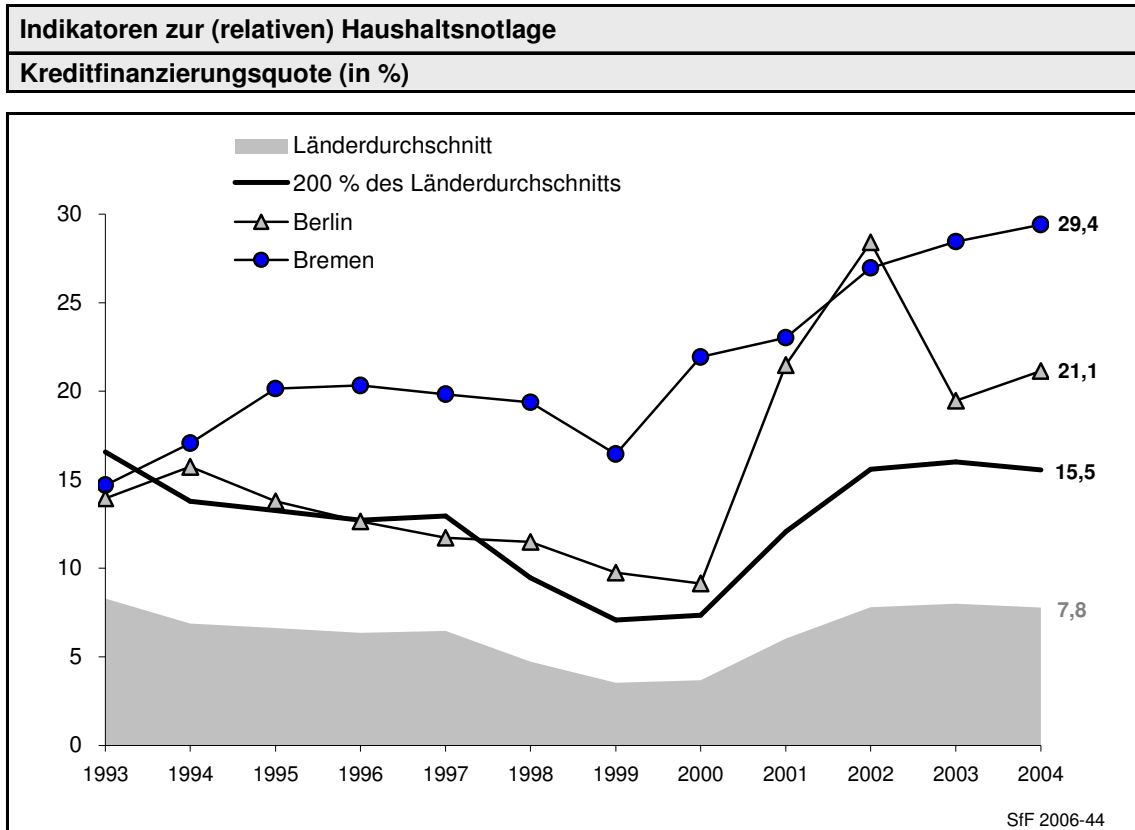
Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 143 (Umdruck, S. 45).

bei der Nettokreditaufnahme Bremens und des Saarlandes eine Bereinigung um die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zunächst nicht vorsehen. Bei dieser verzerrenden Betrachtungsweise hätte die bremische Kreditfinanzierungsquote im Sanierungszeitraum überwiegend deutlich unter dem Schwellenwert von 200 % des Länderdurchschnitts gelegen und wäre teilweise sogar negativ ausgefallen (positiver Finanzierungssaldo).

Vgl. dazu die Abbildung in Anlage 1.

bb. Kreditfinanzierungsquote Bremens

Wenn man hingegen – wie sachlich geboten – die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen bei der Messung der Nettokreditaufnahme nicht einbezieht, lag und liegt die Kreditfinanzierungsquote des Landes Bremen anhaltend deutlich über dem doppelten Wert des Länderdurchschnitts (vgl. nachfolgende Abbildung).



Quelle: Rechnungsstatistik (Statistisches Bundesamt; Fachserie 14 Reihe 3.1)

Berechnung: Anteil der Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahme abzgl. Tilgung) ohne kreditaufnahme-senkende Effekte der Sanierungsbeträge (an Bremen und das Saarland 1994 - 2004) an den Bereinigten Ausgaben in %.

b. Zins-Steuer-Quote

In seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 recurriert das Bundesverfassungsgericht weiter auf die Zins-Steuer-Quote, die abbildet, „welcher Teil der Steuereinnahmen von vornherein nicht zur Finanzierung von Aufgaben zur Verfügung steht, da er für Zinsausgaben einzusetzen ist“, als geeigneten Anhaltspunkt zur Beurteilung der hauswirtschaftlichen Lage Berlins.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 206 (Umdruck, S. 84).

Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich dabei auf sein Urteil vom 27. Mai 1992, in dem „eine Überschreitung des Länderdurchschnitts der Zins-Steuer-Quote zumindest um 71,7 v. H. als ein Kriterium zur Feststellung (extremer) Haushaltsnotlagen in zwei konkreten Einzelfällen herangezogen“ wurde.

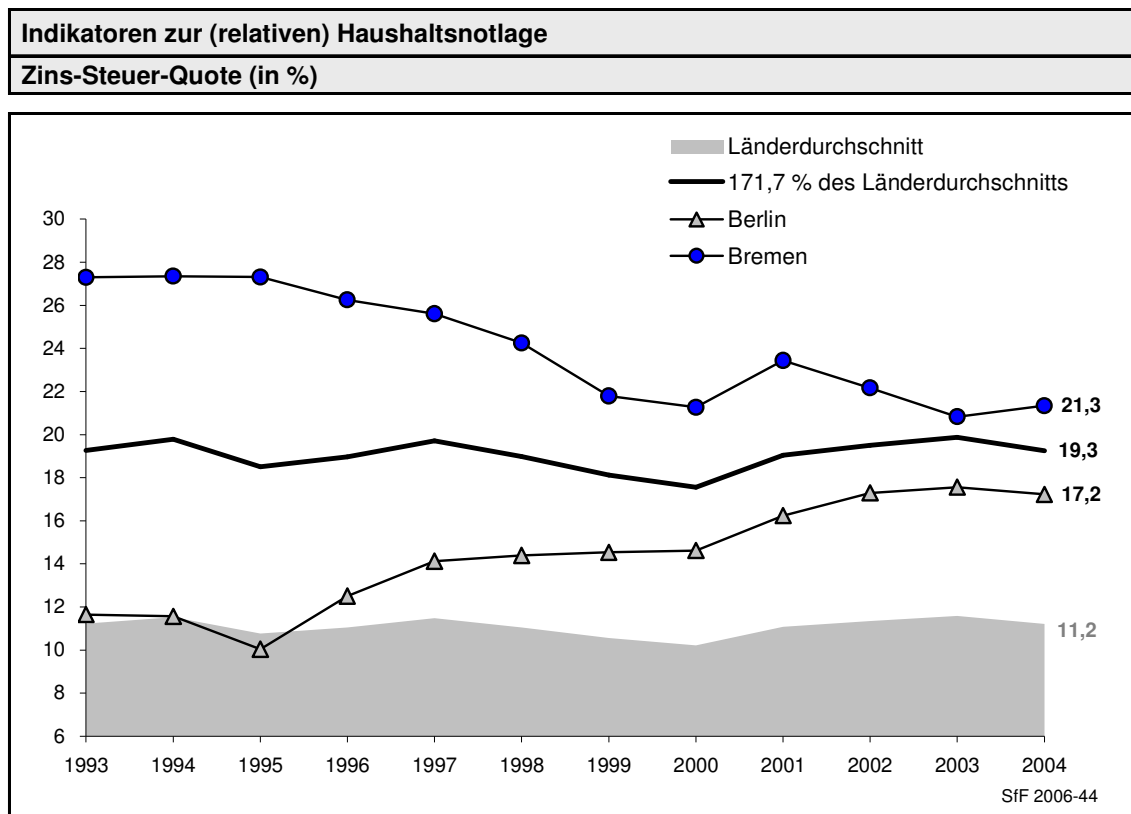
BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 224 (Umdruck, S. 95), unter Hinweis auf BVerfGE 86, 148 (259 f.).

Bei Anwendung dieses Berechnungsansatzes, der zum damaligen Zeitpunkt zur Beurteilung der Ausgangslage Bremens und des Saarlandes gewählt und für beide Kla-

geländer mit der Feststellung einer über Jahre hinweg andauernden Überschreitung der länderdurchschnittlichen Zins-Steuer-Quote verknüpft wurde,

BVerfGE 86, 148 (259 f.).

ergibt sich für Bremen eine durchgängige Grenzwertüberschreitung (vgl. nachfolgende Abbildung).



Quelle: Rechnungsstatistik (Statistisches Bundesamt; Fachserie 14 Reihe 3.1); Mitteilungen BMF

Berechnung: Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben, LFA und BEZ (inkl. Sonderbedarfs-BEZ; ohne Sanierungs-BEZ) in %.

Die in der Grafik dargestellten Relationen werden durch Bezug der Zinsausgaben der Länder (und ihrer Gemeinden) auf „Steuern und steuerähnliche Abgaben“ der Jahresrechnungsstatistik gebildet und beinhalten folglich auch die Einnahmen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Zins-Steuer-Quote (2) i.S.v. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 220 ff. (Umdruck, S. 92 ff.).

Die dabei ablesbare Überschreitung des Schwellenwertes (71,7 % des Länderdurchschnitts) fällt für Bremen nur marginal verändert aus, wenn – gemäß einer vom Bundesverfassungsgericht als ebenfalls möglich eingestuftem Alternativrechnung –

Zins-Steuer-Quote (1) i.S.v. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 220 ff. (Umdruck, S. 92 ff.).

auf die Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe in den Nenner der Quote verzichtet wird.

Vgl. die Abbildung in Anlage 2.

Vergleichbare Ergebnisse liefert die Betrachtung der Kassenstatistik. Deutlich wird hier, dass sich die Differenz der bremischen Zins-Steuer-Quote zum Länderdurchschnitt im Jahr 2005 - also im ersten Jahr nach vollständigem Wegfall der Sanierungshilfen - nicht mehr weiter verringert hat. Im Zeitraum der Finanzplanung ist sogar ohne Entschuldung des Landes eine weitere Entkopplung von der Ländergesamtheit absehbar.

Insgesamt bestätigt sich damit deutlich die vom Bundesverfassungsgericht bereits im Verfahren 2 BvF 3/03 getroffene Feststellung, dass im Gegensatz zu Berlin „andere Länder – insbesondere Bremen und das Saarland – eine vergleichsweise schwierigere Haushaltslage zu bewältigen (haben). Die Zins-Steuer-Quoten (1) Bremens liegen ausnahmslos – zum Teil drastisch – höher als die von Berlin“.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 224 (Umdruck, S. 96).

Wie sich zeigt, ist es durch die schuldenmindernde Verwendung der Sanierungshilfen und durch eigene Konsolidierungsanstrengungen zwar gelungen, die Zins-Steuer-Quote des Landes dem Länderdurchschnitt anzunähern. Eine Unterschreitung der 71,7 %-Schwelle konnte jedoch in keinem einzigen Jahr erreicht werden.

c. *Weitere Indikatoren*

Über diese bereits im Urteil des Jahres 1992 verwendeten Indikatoren hinaus benennt das Bundesverfassungsgericht exemplarisch weitere Kennzahlen, die in Verbindung mit der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote Anhaltspunkte für (extreme) „Haushaltsrisiken“ liefern können. Ausdrücklich genannt werden Finanzierungsdefizit sowie Schuldenstand und Zinsausgaben im Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 209 (Umdruck, S. 86).

Das Bundesverfassungsgericht betrachtet dabei das Bruttoinlandsprodukt als geeignete Bezugsgröße für Haushaltskennzahlen, weil „alle Lasten aus dem gesamtwirtschaftlichen Einkommen finanziert werden“ müssen und die Entwicklung steuerlicher und steuerähnlicher Einnahmen mit der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes „korrespondiert“.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 209 (Umdruck, S. 87). Diese Annahme, die einen generell wünschenswerten Zustand zum Ausdruck bringt, ist allerdings gerade in Bezug auf einen Stadtstaat wie Bremen überaus zweifelhaft. Aus der hier auftretenden Diskrepanz zwischen dem Niveau steuerlicher und steuerähnlicher Einnahmen einerseits, des Bruttoinlandspro-

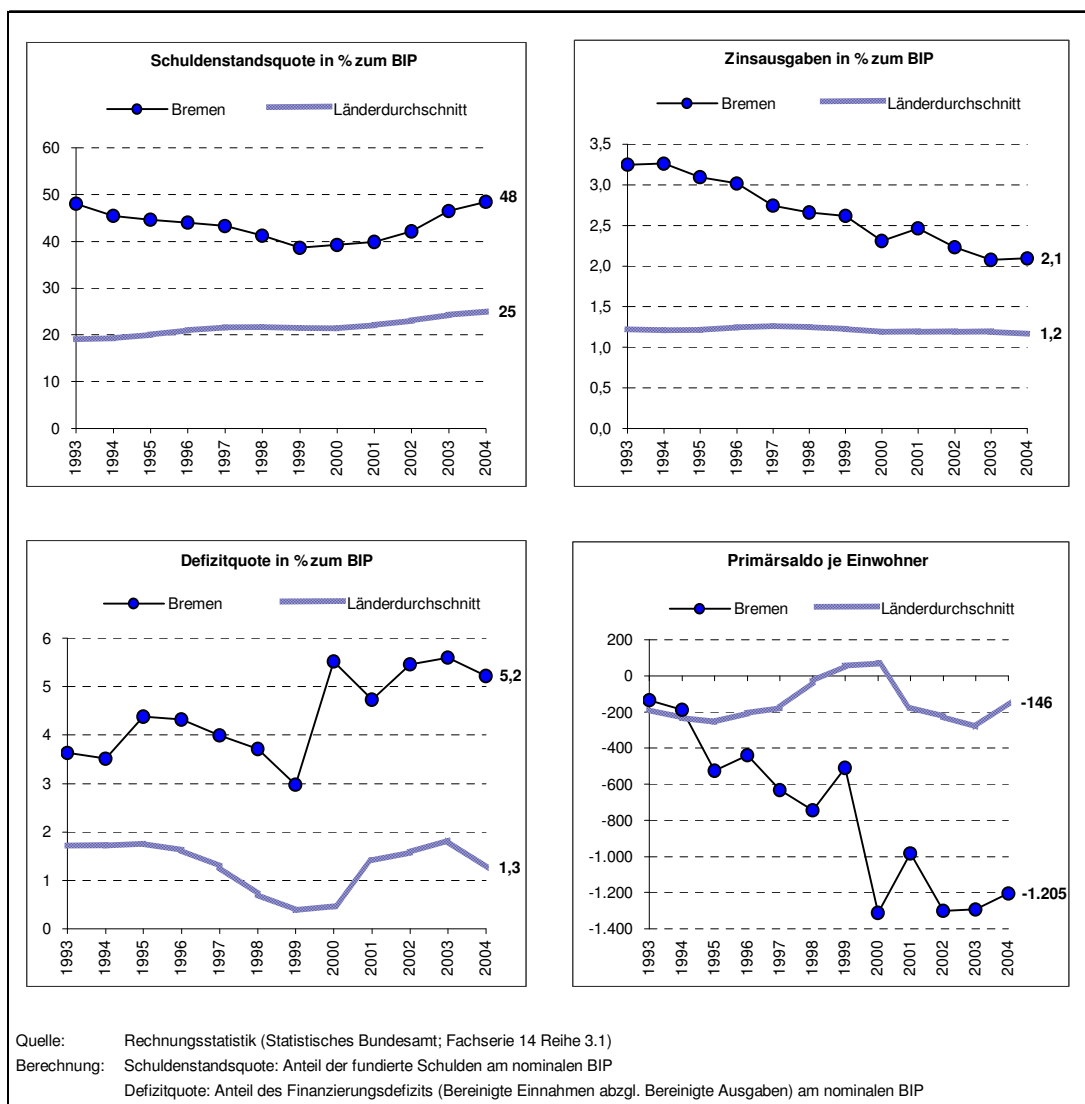
dukts andererseits entspringt ein zentrales Dauerproblem der bremischen Finanzausstattung. Hier liegt deshalb aus Bremer Sicht eine vorrangige Reformaufgabe der Föderalismusreform-Stufe II (vgl. unter B. I. 2. a. aa.).

Diese weiteren auf das Bruttoinlandsprodukt bezogenen Indikatoren werden vom Bundesverfassungsgericht allerdings nicht mehr quantifiziert bzw. ausgewertet. Hinsichtlich der Kennzahl „Primärsaldo“, die für Niveauvergleiche mit Bezug auf Einwohnerzahl oder Bruttoinlandsprodukt ausgewiesen werden kann, wird hingegen vom Gericht ergänzend ausgeführt, dass die „aus Nachhaltigkeitsüberlegungen entstandene Primärüberschuss- bzw. Primärdefizitbetrachtung ein weiteres geeignetes Hilfsmittel (ist), um die Leistungsfähigkeit einer Haushaltswirtschaft zu bewerten“.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 208 (Umdruck, S. 85).

Die Quantifizierung der vorgenannten Indikatoren in Bezug auf Bremen ergibt das in der nachfolgenden Abbildung deutlich werdende Bild.

Indikatoren zur (relativen) Haushaltsnotlage	Der Senator für Finanzen		
	Referat 20	Sanierung	15.11.06
Abb. 3: Vom BVerfG als geeignet eingestufte Indikatoren			



Wie hieraus ersichtlich ist, weist die Schuldenstandsquote zum Bruttoinlandprodukt aktuell mit 48 % einen fast doppelt so hohen Wert wie der Länderdurchschnitt (25 %) aus. Ähnlich sieht es bei den Zinsausgaben aus; obwohl über die schuldensenkenden Sanierungsbeträge in den letzten Jahren eine deutliche Annäherung zum Länderdurchschnitt stattfand, liegen die Zinsausgaben Bremens mit 2,1 % des Bruttoinlandprodukts um 75 % höher als im Durchschnitt aller Länder (1,2 %). Noch deutlicher fällt der Unterschied Bremens zum Länderdurchschnitt bei der Defizitquote zum Bruttoinlandsprodukt und beim Primärsaldo je Einwohner aus. Mit einer Defizitquote von 5,2 % erreicht Bremen den vierfachen Wert der Ländergesamtheit (inklusive Gemeinden), während der Primärsaldo je Einwohner mit - 1.200 € sogar acht mal so hoch wie der Vergleichswert aller Länder ausfällt (- 146 €). Bei der Bewertung die-

ser Daten bleibt im Übrigen zu beachten, dass die durchweg ungünstigen Relationen Bremens trotz der zweithöchsten Wirtschaftskraft des Stadtstaates im Ländervergleich (gemessen in Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) zustande kommen.

Die Quantifizierung der vorgenannten Indikatoren in Bezug auf Bremen bestätigt also die aus den Berechnungen der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote ablesbare Situation einer anhaltenden relativen extremen Haushaltsnotlage des Landes uneingeschränkt. Bremen verzeichnet auch bei diesen vom Bundesverfassungsgericht noch nicht konkretisierten und als ausschlaggebend herangezogenen Haushaltskennzahlen fortlaufend und z. T. mit massiven Abständen ungünstigere Werte als der - auch hier als Vergleichsmaßstab herangezogene - Länderdurchschnitt (einschließlich Gemeinden).

2. Eigene Konsolidierungspotentiale der Freien Hansestadt Bremen

Bereits das Urteil vom 27. Mai 1992 hat klargestellt, dass ein Haushaltsnotlagenland selbst in der Pflicht steht, zur Sanierung beizutragen.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f., 271).

Deutlicher noch formuliert das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006, dass die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfe einem ultima-ratio-Prinzip unterliegt und erst in Betracht kommt, wenn die eigenen Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 198 (Umdruck, S. 78).

Dies ist – wie im Folgenden dargelegt wird – in Bremen der Fall: Die Freie Hansestadt Bremen hat ihre Konsolidierungspotentiale ausgeschöpft und ist selbst bei größten Eigenanstrengungen nicht in der Lage, sich aus ihrer extremen Haushaltsnotlage zu befreien.

a. *Bereits erfolgte und eingeleitete Eigenanstrengungen*

Dass die Freie Hansestadt Bremen in den zurückliegenden Jahren ganz erhebliche Eigenanstrengungen zur Überwindung der festgestellten extremen Haushaltsnotlage unternommen hat und sich weiter vorgenommen hat, legt bereits die Antragsschrift vom 7. April 2006 ausführlich dar.

Vgl. Antragsschrift vom 7. April 2006, S. 39 ff.

Insbesondere ist mit der Antragsschrift die im März 2006 beschlossene Finanzplanung der Freien Hansestadt Bremen, die den aus Bremer Sicht bei größtmöglicher Anstrengung leistbaren Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung dokumentiert, vorgelegt worden. Ihre Vorgaben sind bei der Haushaltsaufstellung 2006/2007 konsequent umgesetzt worden.

Die in der Finanzplanung getroffenen Annahmen lassen sich nunmehr um die Ergebnisse der Steuerschätzungen des Jahres 2006 und durch die Einbeziehung der (vorläufigen) Ist-Ergebnisse 2006 sowie neuerer Zinsberechnungen aktualisieren.

Vgl. dazu die in Anlage 3 dargestellten Eckwerte für den Stadtstaat Bremen im Finanzplan-Zeitraum 2006/2010.

Dabei werden zunächst die auch im Jahr 2006 erzielten Konsolidierungsfortschritte deutlich, die sich vor allem in einem Rückgang der Bereinigten Ausgaben um 1,9 % und in einer Abnahme der Primärausgaben um sogar gut 3,4 % niederschlagen; dies trug in der Folge zu einer deutlichen Minderung der Finanzierungssalden der Haushalte bei. Darüber hinaus ist erkennbar, dass Bremen seinen vorgesehenen Sanierungskurs bis 2010 entschlossen fortsetzen will. Der Abbau der Primärausgaben soll als leistbarer Eigenbeitrag in der bereits dargestellten Größenordnung

Vgl. Antragschriftsatz vom 7. April 2006, S. 42 f.

konsequent umgesetzt werden, und steuerliche Mehreinnahmen sollen im vollem Umfang der Absenkung der Nettokreditaufnahme zugeführt werden. Dementsprechend kann im Zeitraum 2005/2010 eine Minderung des Finanzierungsdefizits um 40 %, ein Abbau des konsumtiven Defizits um über 50 % und eine Verbesserung des – 2009 erstmals positiven – jährlichen Primärsaldos um rd. 770 Mio. € realisiert werden.

Allerdings werden die durch diesen bremischen Eigenbeitrag erreichbaren Haushaltsverbesserungen nicht ausreichen, um eine Befreiung aus der extremen Haushaltsnotlage zu ermöglichen: Obwohl das Primärausgabenniveau des Stadtstaates im Finanzplan-Zeitraum gemessen am Pro-Kopf-Vergleichswert der Flächenländer und ihrer Gemeinden auf 122 % (konsumtive Primärausgaben: 122 %; Investitionsausgaben: 120 %) sinkt

Zur Bewertung vgl. unten A. I. 2. c. bb. (1).

und damit auch unter den Plandaten Hamburgs und Berlins liegt, kann aufgrund der erdrückenden Zinslasten auch im Finanzplan-Zeitraum ein deutlicher Anstieg der Zins-Steuer-Quote (+ 5,1 %-Punkte), der Schuldenstandsquote (+ 8,7 %-Punkte), des Schuldenstandes (+ 4 Mrd. €) sowie der Zinsausgaben je Einwohner auf 370 % des Flächenländerdurchschnitts nicht vermieden werden.

b. Erneute Überprüfung eigener Handlungsmöglichkeiten zur Konsolidierung

In seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 legt das Bundesverfassungsgericht, abgeleitet aus dem ultima-ratio-Prinzip für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, dem betroffenen Notlagenland eine Darlegungslast im Hinblick auf die Ausschöpfung der eigenen Handlungsmöglichkeiten auf.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 198 (Umdruck, S. 78).

Ob und ggf. welche Handlungsmöglichkeiten bestehen, soll insbesondere im Vergleich mit anderen Ländern beurteilt werden.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 199 (Umdruck, S. 78 f.).

Für den Stadtstaat Berlin hat das Gericht dabei maßgeblich auf einen Vergleich mit dem Stadtstaat der Freien und Hansestadt Hamburg abgestellt;

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 230 ff. (Umdruck, S. 99 ff.).

der antragstellende Senat Bremens geht danach davon aus, dass auch Bremen als Stadtstaat vor allem den Stadtstaat Hamburg als Vergleichsgröße heranzuziehen hat. Die zu prüfenden und darzulegenden eigenen Handlungsmöglichkeiten bezieht das Gericht auf Möglichkeiten erhöhter Einnahmeerzielung einerseits, Möglichkeiten der Ausgabenreduktion andererseits.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 252 (Umdruck, S. 107).

Die insoweit noch einmal konkretisierten und verschärften Anforderungen im Urteil vom 19. Oktober 2006 haben uns Anlass gegeben, die möglichen Eigenanstrengungen noch einmal einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen.

aa. Möglichkeiten der Einnahmensteigerung

Als Möglichkeiten der Einnahmensteigerung sind, wie sich auch der Beurteilung der Berliner Haushaltslage durch das Bundesverfassungsgericht entnehmen lässt,

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 250 ff. (Umdruck, S. 106 f.).

einerseits Steuererhöhungen, andererseits Vermögensveräußerungen in Betracht zu ziehen.

(1) *Möglichkeiten der Steuererhöhung*

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 hin noch einmal die einzelnen Steuerarten daraufhin untersucht, ob eine Steigerung der Steuereinnahmen möglich ist.

aaa. Gewerbesteuerhebesatz

Der für die Stadtgemeinde Bremen maßgebliche Gewerbesteuerhebesatz ist ab dem 1. Januar 2004 bereits von 420 v.H. um 20 Punkte auf 440 v.H. angehoben worden; der Hebesatz Bremerhavens wurde zum gleichen Zeitpunkt ebenfalls um 20 Punkte auf 395 v.H. angehoben. Ob der Spielraum für eine Erhöhung der Hebesätze damit

ausgeschöpft ist, ergibt sich (jeweils) vor allem aus dem regionalen Wettbewerb mit dem Umland, aber auch aus dem überregionalen Standortwettbewerb.

Die Ausgestaltung des Gewerbesteuer-Hebesatzes ist in den Stadtgemeinden der Freien Hansestadt Bremen zwangsläufig an Abwägungsprozesse geknüpft. Einerseits besteht die Absicht, die Einnahmepotentiale auch bei dieser Steuerart in möglichst vollem Umfang auszuschöpfen. Andererseits ist die spezifische Ausgangsposition Bremens und Bremerhavens zu berücksichtigen: Beide Städte bilden zwar zusammen einen im Ländervergleich wirtschaftsstarken Stadtstaat, weisen im Städtevergleich jedoch erhebliche wirtschaftliche Entwicklungs- und Niveauschwächen auf. In dieser Situation ist – nicht zuletzt bestätigt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992

BVerfGE 86, 148 (266).

und die darauf ausgerichtete Sanierungsstrategie des Landes – die Einleitung und erfolgreiche Bewältigung eines wirtschaftlichen Aufholprozesses von erheblicher Bedeutung. Im dafür zu führenden Wettbewerb um Ansiedlung oder Erhalt von Unternehmen stellt die Höhe der zu leistenden Abgaben einen zentralen Standortfaktor dar, wofür wiederum die Höhe des jeweiligen Hebesatzes der kommunalen Gewerbesteuer entscheidend ist. Bremen und Bremerhaven müssen als wirtschaftsschwächere Städte die Höhe ihrer Gewerbesteuer-Hebesätze daher an der Zielsetzung ausrichten, vor allem im regionalen Wettbewerb mit dem Umland hinsichtlich der Standortqualität, aber auch im überregionalen Wettbewerb mit anderen vergleichbaren Großstädten konkurrenzfähig zu bleiben.

Ein überregionaler Vergleich der Großstädte über 500.000 Einwohnern zeigt, dass der stadtbremische Wert hier knapp den Durchschnitt von 456 v.H.

Vgl. im Einzelnen Anlage 4.

unterschreitet. Dies liegt jedoch darin begründet, dass Bremen entweder wegen der erheblichen wirtschaftlichen Entwicklungs- und Niveauunterschiede nicht mit der wirtschaftlichen Stärke der Vergleichsstädte mithalten kann (so etwa bei Frankfurt und München mit einem Gewerbesteuerhebesatz von jeweils 490 v.H.) oder dass die Ausgangssituation bei den Vergleichsstädten sich vollkommen unterschiedlich darstellt (so etwa bei den Ruhrgebietsstädten, die wegen der benachbarten Großstädte kein klassisches Stadt-/Umlandproblem aufweisen). Der Spielraum einer Erhöhung des Hebesatzes ergibt sich wesentlich auch aus den jeweils geltenden Hebesätzen der gesamten Region, deren Kernstadt Bremen ist. Im regionalen Vergleich aber weist die Stadt Bremen mit 440 v.H. einen Wert auf, der mit 90 %-Punkten ganz deutlich über dem Durchschnitt ihrer Umlandgemeinden von 350 v.H. liegt.

Vgl. im Einzelnen Anlage 4.

Deshalb kann die Stadtgemeinde Bremen ihren Gewerbesteuer-Hebesatz derzeit nicht weiter anheben.

Die Stadt Bremerhaven weist mit ihrem Hebesatz von 395 v.H. einen Wert auf, der über demjenigen aller ihrer Umlandgemeinden liegt; der Durchschnittswert der Umlandgemeinden von 357 v.H. wird um 38 %-Punkte überschritten.

Vgl. im Einzelnen Anlage 4.

Im Übrigen ist zu beachten, dass ein ganz wesentlicher Teil des Hafengebiets, dem letztlich entscheidenden Kernbereich der wirtschaftlichen Betätigung in Bremerhaven, im stadtbremischen Überseehafengebiet liegt. Die dort belegenen Gewerbebetriebe haben deshalb die Gewerbesteuer nach dem für die Gemeinde Bremen gültigen Hebesatz von 440 % zu entrichten.

Insgesamt ist danach ein Spielraum für eine spürbare Steigerung der Einnahmen durch Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze in Bremen und Bremerhaven nicht erkennbar.

bbb. Grundsteuerhebesatz

Der für die Stadtgemeinde Bremen maßgebliche Grundsteuerhebesatz B, der für alle Grundstücke ohne Land- und Forstwirtschaft gilt, ist ab dem 1. Januar 2004 bereits von 530 v.H. um 50 Punkte auf 580 v.H. angehoben worden. Ob der Spielraum für eine Erhöhung des Hebesatzes B damit ausgeschöpft ist, ergibt sich – wie auch bei der Gewerbesteuer - aus den jeweils geltenden Hebesätzen der Region und im Großstadtvergleich.

Hier weist die Stadt Bremen im regionalen Vergleich aber einen um mehr als die Hälfte höheren Hebesatz auf als der Durchschnitt ihrer Umlandgemeinden von 349 v.H.,

Vgl. im Einzelnen Anlage 5.

so dass ein zusätzlicher Spielraum zur Erhöhung schon deswegen nicht mehr gegeben ist.

Bremen weist auch im überregionalen Vergleich der Großstädte über 500.000 Einwohnern einen besonders hohen Grundsteuerhebesatz B auf, der ganz deutlich über dem Vergleichsdurchschnitt (= 504 v.H.) liegt. Lediglich in Berlin liegt der Grundsteuerhebesatz B höher als in Bremen. Der sachliche Grund hierfür liegt darin, dass in Berlin – im Gegensatz zu Bremen und den übrigen alten Bundesländern - ein deutlich niedrigeres Bewertungsniveau für die aus der Vergangenheit stammenden Einheitswerte, die für die Grundsteuerfestsetzung die verbindliche Bemessungsgrundlage bilden, zu verzeichnen ist. Diese gehen entweder auf die Ausgestaltung der Bewertungsvorschriften (Berücksichtigung der Mietpreisbindung im ehemaligen

Westteil Berlins im generell maßgeblichen Jahr 1964) oder die unterschiedlichen Wertverhältnisse (Grundstücke in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins werden mit Werten aus dem Jahr 1935 angesetzt) zurück.

Auch für die Stadt Bremerhaven, die seit dem 1. Januar 1998 einen Grundsteuerhebesatz B von 530 v.H. hat, ist eine weitere Erhöhung derzeit nicht vertretbar. Denn der regionale Vergleich ergibt, dass die Stadt Bremerhaven bereits einen ganz deutlich über dem Durchschnitt ihrer Umlandgemeinden (423 v.H.) liegenden Wert aufweist.

Vgl. im Einzelnen Anlage 5.

ccc. Sonstige Steuern

Die sonstigen Steuern, auf deren konkrete Höhe die Freie Hansestadt Bremen oder die ihr angehörenden Stadtgemeinden direkten Einfluss haben, können - von ihrem Volumen her gesehen - für den Haushalt keine nennenswerten Konsolidierungsbeiträge liefern. Dennoch wurden auch bei diesen sonstigen Steuern Erhöhungen durchgeführt. So wurde ab dem Jahre 1998 in Bremen die Hundesteuer auf 122,64 € je Hund erhöht, die Vergnügungssteuer ab dem 1. Januar 2007 mit deutlich höheren Steuersätzen für Spielgeräte mit und ohne Gewinnmöglichkeit beschlossen und die Zweitwohnungsteuer mit Wirkung ab dem 1. Januar 2007 auf 10 v.H. der Kaltmiete angehoben.

Alle diese Steuererhöhungen sind vor allem vor dem Hintergrund der in Bremen und Bremerhaven besonderen Umlandproblematik im finanzwirtschaftlichen Wettbewerb um mehr Einwohner zu würdigen. Denn die für den Bürger direkt fühlbaren Steuern, die im Vergleich zum Umland ein gewisses Belastungsgefälle überschreiten, tragen nicht zur Stabilisierung oder Erhöhung der Einwohnerzahlen im Stadtstaat Bremen bei und wirken deswegen letztlich - finanzpolitisch gesehen - kontraproduktiv.

Ob die - im Zuge der sog. Föderalismusreform Stufe 1 - neu gewonnene Länderkompetenz zur Festlegung des bisher bundesgesetzlich geregelten Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer durch eine Erhöhung ausgeschöpft werden kann, wird derzeit geprüft. Dabei ist zu beachten, dass gerade die Grunderwerbsteuer für die Einwohnerentwicklung in einem Stadtstaat von großer Bedeutung ist. Denn ihre Höhe beeinflusst die Menschen bei der Entscheidung über den Erwerb von Wohneigentum, mit der in der Regel für Jahrzehnte eine Wohnortwahl getroffen wird: Höhere Belastungen innerhalb des Stadtstaates bei ohnehin höheren Erwerbskosten führen zwangsläufig zu verstärkter Abwanderung ins Umland.

ddd. Zusammenfassung

Die Freie Hansestadt Bremen und die ihr angehörenden Stadtgemeinden haben – mit Blick auf Steuererhöhungen, auf die sie direkten Einfluss haben – mit den zum 1. Januar 2004 vorgenommenen Steuererhöhungen die bisher erkennbaren Spielräume ausgeschöpft.

(2) *Möglichkeiten der Vermögensveräußerung*

Weiter müssen, bevor bundesstaatliche Solidarität in Anspruch genommen wird, auch alle Möglichkeiten zur Erzielung erheblicher Einnahmen durch Vermögensveräußerung vollständig umgesetzt werden.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 252 (Umdruck, S. 107).

Mit Blick auf die Freie Hansestadt Bremen sind insoweit neben Grundstücken, Eigenbetrieben und sonstigen Sondervermögen Beteiligungen als ein wichtiger Vermögensbestandteil einzubeziehen.

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Freie Hansestadt Bremen von 1994 bis 2005 bereits Beteiligungen in einer Gesamthöhe von insgesamt 2.254 Mio. € veräußert hat.

Vgl. Anlage 6, in der die Erlöse seit 1994 detailliert zusammengestellt sind.

Im Vergleich zu anderen Kommunen und Ländern hat Bremen insofern eine Vorreiterrolle übernommen, als zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt auch Unternehmen der Daseinsvorsorge materiell privatisiert wurden. So hat Bremen für rund 900 Mio. € seine Stadtwerke und für rund 700 Mio. € Gesellschaften des Entsorgungsbereichs veräußert. Ferner hat Bremen drei städtische Wohnungsbaugesellschaften zu einem Preis von insgesamt 177,5 Mio. € verkauft.

Dennoch sind die verbliebenen Vermögensbestandteile erneut einer kritischen Überprüfung hinsichtlich möglicher Veräußerungen unterzogen worden. Maßstab dieser Überprüfung muss nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 sein, ob aus einer Privatisierung ein spürbarer Beitrag für eine Konsolidierung der bremischen Haushalte hervorgehen könnte.

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 252 (Umdruck, S. 107).

Diese Überprüfung ist umfassend vorgenommen worden. Hierbei wurde aus den hypothetischen Veräußerungserlösen eine Zinsersparnis von 4 % ermittelt und diese Nettoeinnahmen oder anderen bezifferbaren Vorteilen gegenübergestellt.

Vgl. dazu erläuternd Anlage 7.

Der durch Veräußerung zu erzielende Kaufpreis richtet sich üblicherweise nach dem Ertragswert des Unternehmens, wobei sich allerdings unternehmensspezifische Be-

sonderheiten ergeben können. Dabei wird der Kapitalwert bzw. Barwert zukünftiger Erträge im Sinne eines nachhaltig zu erzielenden Unternehmenserfolges zugrunde gelegt. Ausgliederte Verwaltungseinheiten, die über keine nennenswerte Vermögenssubstanz oder Gewinnerwartung verfügen, sowie Gesellschaften der Daseinsvorsorge, die strukturell bedingt Verluste erwirtschaften bzw. auf Zuschüsse Bremens angewiesen sind, wurden daher nicht in die nähere Betrachtung einbezogen. Anderenfalls würde die Erwirtschaftung eines nachhaltigen Gewinnes entsprechend mit der Höhe des mit dem Erwerber zu vereinbarenden Leistungspreises und der Dauer der Vertragsbindung korrelieren, so dass Bremen einen erzielten Veräußerungserlös in künftigen Haushaltsjahren über die an die veräußerte Gesellschaft zu entrichtenden Leistungspreise quasi verzinslich zurückzahlen müsste. Dies betrifft beispielsweise die großen Dienstleister Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH, Bremer Straßenbahn AG und auch Bremer Bäder GmbH. Bereits in der Vergangenheit hat die Freie Hansestadt Bremen für diese Bereiche die Ausgabenhöhe u.a. durch Vereinbarung von Kontrakten zur Zuschussabschmelzung erheblich reduziert; sie wird dies auch zukünftig fortsetzen.

Die verbleibenden wesentlichen Beteiligungen sollen im folgenden näher dargestellt werden.

Vgl. dazu und zum Folgenden ergänzend jeweils Anlage 7.

aaa. Hafenumschlagsunternehmen Bremer Lagerhaus-Gesellschaft

In Bremen wurde bereits 1998 mit der Neuordnung der Bremer Lagerhaus-Gesellschaft (BLG) die Teil-Privatisierung des größten bremischen Hafenumschlagsunternehmens eingeleitet. Die BLG AG von 1877 als börsennotierte Aktiengesellschaft befindet sich zu 50,42 % im Anteilsbesitz der Freien Hansestadt Bremen; daneben befindet sich ein erheblicher Anteil der Aktien im Streubesitz. Die Abschlüsse der Unternehmen des BLG – Konzerns werden auf die BLG AG von 1877 als konzernführende Gesellschaft konsolidiert. Die operativ tätigen Gesellschaften sind im Wesentlichen unmittelbar oder mittelbar der BLG Logistics Group AG & Co KG zuzurechnen. Die Freie Hansestadt Bremen hält 100 % der Kommanditanteile der BLG Logistics Group AG & Co. KG.

Daneben wurde bereits im Jahre 1999 eine Teilprivatisierung des Containerbereichs vorgenommen, indem mit der privaten Hamburger EUROKAI als Gemeinschaftsunternehmen (Anteilsbesitz je 50 %) die EUROGATE gegründet wurde und die Containeraktivitäten beider Partner in die neue Gesellschaft eingebracht worden sind.

Insofern ist die in Hamburg vorgesehene Beteiligung eines privaten Investors an der staatlichen Hafengesellschaft in Bremen bereits erfolgt.

Eine weitergehende Veräußerung der BLG - Gruppe zu 50 % wäre nicht rentierlich. Ein hypothetischer Veräußerungserlös von 50 % der BLG-Gruppe in Höhe von netto 420 Mio. € wäre unter Annahme eines Zinssatzes von 4 % mit einer jährlichen Zinsersparnis im Haushalt in Höhe von 17 Mio. € verbunden. Dem stünden jedoch entfallende Gewinnanteile aus der Gesellschaft in Höhe von 21,1 Mio. € für 2007 gegenüber, so dass sich ein negativer Saldo von 4,1 Mio. € für 2007 ergäbe. Dieser Negativsaldo steigt auf Grund der vorliegenden Mittelfristplanung der BLG in den nächsten Jahren stark an (bis auf 19,5 Mio. € im Jahre 2011). Dieser Berechnung liegen auf der Mittelfristplanung basierende Gewinnanteile in Höhe von 32,0 Mio. € für 2010 und 36,5 Mio. € für 2011 zu Grunde.

Die Freie Hansestadt Bremen ist in der Vergangenheit (vor Neustrukturierung der BLG in 1998) gegenüber den Mitarbeitern der Hafенbetriebe Pensionsverpflichtungen eingegangen, die heute mit einem Wert von ca. 300 Mio. € anzusetzen sind. Für diese Verpflichtungen hat die Freie Hansestadt Bremen einzustehen, lediglich die Abwicklung erfolgt über die BLG Unterstützungskasse GmbH. Zur Zeit erfolgt die Finanzierung der jährlichen Pensionslasten zu einem wesentlichen Teil aus den oben bezifferten Einnahmen, die an die BLG Unterstützungskasse GmbH weitergeleitet werden. Im Falle einer Veräußerung wäre eine Finanzierung aus dem Haushalt sicherzustellen.

bbb. Hafенinfrastruktur

Während die Suprastruktur der Häfen der BLG zuzuordnen ist, könnte ggf. auch eine Veräußerung der verbleibenden Infrastruktur des Sondervermögens Hafen der Stadtgemeinde Bremen in Betracht kommen. Dabei ist jedoch zunächst zu berücksichtigen, dass die Hafенinfrastruktur in allen europäischen Konkurrenzhäfen der „Nord-Range“ (Le Havre, Felixstowe, Zeebrügge, Antwerpen, Rotterdam, Amsterdam, Bremen/Bremerhaven und Hamburg) von der öffentlichen Hand bereitgestellt wird. Im Falle einer Privatisierung müsste der Erwerber auch die Infrastruktur finanzieren und wäre bei einer Umlage auf die Gebühren europaweit nicht wettbewerbsfähig.

So weist der Jahresabschluss des Sondervermögens Hafen der Stadtgemeinde Bremen per 31. Dezember 2005 einen Jahresfehlbetrag von 73,6 Mio. € aus, der sich ergibt aus saldierten Erträgen in Höhe von 76,4 Mio. € und saldierten Aufwendungen in Höhe von 150 Mio. €. Ferner werden ab 2008 für den Bau des Container-Terminal CT IV jährlich Belastungen in Höhe von 16,8 Mio. € sowie ab dem Jahr 2010 für den Bau des Jade-Weser-Ports und der Kaiserschleuse Bremerhaven jährlich Belastungen in Höhe von 19,5 Mio. € hinzukommen. Zusammengefasst und kumuliert bis zum Ende der Finanzierung im Jahr 2047 (für CT IV), 2045 (für Jade-Weser-Port) und 2034 (für Kaiserschleuse) ergibt dies eine Gesamtbelastung in Höhe von 1.192

Mio. €. Eine Refinanzierung der hohen Investitionen Bremens durch die Einnahmen ist demzufolge nicht möglich. Daher ist bereits 2002 bezüglich der Finanzierung des Baus des Containerterminals CT IV die Frage einer privaten Beteiligung zwar geprüft, aber als nicht verwendbare Finanzierungsalternative wieder verworfen worden.

Unabhängig von diesen Überlegungen zur wirtschaftlichen Realisierbarkeit einer Privatisierung bleibt auf die prinzipielle, strategische Bedeutung der staatlichen Trägerschaft an der Hafeninfrastruktur hinzuweisen. Sie stellt einen bedeutenden wirtschaftspolitischen Einflussfaktor im Hinblick auf den Außenhandel dar. Diese wirtschaftspolitische Bedeutung und der daraus fließende wirtschaftliche Nutzen ist auch keineswegs auf Bremen beschränkt; vielmehr kommt der Nutzen der durch Bremen vorgehaltenen Hafen-Infrastruktur, wie bereits im Antragschriftsatz vom 7. April 2006 dargelegt,

Vgl. dazu Antragschriftsatz vom 7. April 2006, S. 51.

nicht nur Bremen, sondern insbesondere auch der Exportwirtschaft der gesamten Bundesrepublik und somit allen Bundesländern zugute. Dies findet im Übrigen seine prinzipielle Anerkennung darin, dass Bremen für die Seehafenlasten - früher im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, derzeit durch gesetzlich begründete Bundesinvestitionshilfen – eine partielle bundesstaatliche Entlastung erfährt.

Festzuhalten ist jedoch, dass der Ausgleich, den Bremen für die Unterhaltung der Seehäfen im gesamtstaatlichen Interesse erhält, unzureichend ist (vgl. unter B. I. 2. a. aa.). Bremen erbringt erhebliche Vorleistungen für andere Bundesländer, ohne hierfür in ausreichender Form bundesstaatliche Ausgleichsmittel zu erhalten oder das erworbene Vermögen im Umfang der getätigten Investitionen verwerten zu können.

Schon aus diesem öffentlichen, und zwar gesamtstaatlichen Interesse an der Erhaltung der Seehafeninfrastruktur in staatlicher Trägerschaft kommt deren Veräußerung nicht in Betracht.

ccc. Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA

Auch im Bereich der Wohnungsbaugesellschaften ist die Situation Bremens nicht mit der Ausgangslage Berlins vergleichbar. So werden 74,27 % des Aktienkapitals der GEWOBA durch die Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-GmbH (HAWOBEG) gehalten. Im Falle einer Veräußerung des Aktienpaketes könnte die HAWOBEG einen Veräußerungserlös von 420,1 Mio. € erzielen. Dieser Wert beruht auf einem Gutachten zur Ermittlung des Unternehmenswertes der GEWOBA, das zum 31. Dezember 2005 erstellt wurde. Von dem Veräußerungserlös in Höhe von 420,1 Mio. € sind jedoch die Verbindlichkeiten der HAWOBEG in Höhe von 178,7 Mio. € abzuziehen, die durch konzerninterne Transaktionen zugunsten des Bremerhavener und des stadtbremischen Haushaltes entstanden sind. Demzufolge verbleibt ein Betrag

von 241,4 Mio. €, der zur Tilgung öffentlicher Schulden herangezogen werden könnte. Bei einem Zinssatz von 4 % resultiert daraus eine Zinsersparnis i.H.v. 9,7 Mio. €. Da es sich bei der GEWOBA – im Gegensatz z.B. zur Situation in Berlin – um ein profitables Unternehmen handelt, stünden dem gegenüber jedoch entfallende Einnahmen i.H.v. 4,8 Mio. €. Ferner wäre zu berücksichtigen, dass die Stadt ansonsten für Rückbauten Aufwendungen in Höhe von 3,3 Mio. € jährlich entstehen würden, die der Stabilisierung von Quartieren dienen und Bremen als Stadttrendite zuzurechnen ist. Stellt man den Nettoeinnahmen inklusive der ersparten Rückbaukosten in Höhe von 8,1 Mio. € die potenzielle Zinsersparnis nach Veräußerung in Höhe von 9,7 Mio. € gegenüber, würde hieraus nur eine leichte Vorteilhaftigkeit des Verkaufs in Höhe von 1,6 Mio. € resultieren. Dem gegenüber stünden jedoch mit der Aufgabe der Stellung als Mehrheitsgesellschafter verbundene städtebauliche Nachteile bei der Quartiersentwicklung, der Bereitstellung angemessenen Wohnraums für sozial Benachteiligte und bei der Durchführung von wohnungsbaulichen Projekten, die zwar schwer monetär bezifferbar, aber doch finanzwirksam wären; zur Verwirklichung der genannten Aufgaben unabdingbar erforderliche Aufwendungen würden die erzielbare Zinsersparnis voraussichtlich wieder aufzehren. Sollte danach eine jährliche Zinsersparnis überhaupt effektiv erzielbar sein, könnte sie jedenfalls in Anbetracht der Gesamt-Zinsbelastung der bremischen Haushalte in Höhe von 547 Mio. € (Stand 2006) p.a. keine spürbare Entlastung darstellen. Unter Abwägung aller fiskalischen und auch sonstigen Aspekte stellt sich deshalb für die Freie Hansestadt Bremen ein Halten der Anteile im Ergebnis günstiger dar als eine Veräußerung.

ddd. Sonstige Beteiligungen

Auch durch einen Verkauf des Bremer Flughafens wäre aktuell kein Beitrag zur Haushaltssanierung erzielbar. Infolge hoher Verbindlichkeiten ergäbe sich bei einer Veräußerung ein negativer Saldo von –39 Mio. €.

Die Freie Hansestadt Bremen ist ferner Träger vier kommunaler Klinika GmbH, die gesellschaftsrechtlich in der Holding „Gesundheit Nord GmbH“ gebündelt sind. Allgemein gilt für den Bereich öffentlicher Krankenhäuser, dass zwar Marktbewegungen zu verzeichnen sind, die durchgeführten Transaktionen üblicherweise jedoch dazu dienen, künftige Verluste zu vermeiden und Risiken zu beenden. Ein nennenswerter Netto-Veräußerungserlös ist in diesem Segment kaum zu erzielen, da vorhandene Belastungen regelmäßig einen positiven Unternehmenswert aufzehren. Dies trifft nach überschlägiger Betrachtung auch für die Kliniken der Holding insgesamt zu. Diese erwirtschaften in der Summe zur Zeit Verluste, trotz eingeleiteter Restrukturierungsmaßnahmen ist mittelfristig nicht mit nennenswerten Überschüssen zu rechnen. Insofern gilt für einen Komplettverkauf der vier Klinika das oben bereits zu den Gesellschaften der Daseinsvorsorge Gesagte.

Auch Anteile an der Bremer Landesbank (BLB) sind im Umfang von 17,5 % bereits im Jahr 1997 veräußert worden. Die Veräußerung der Restanteile von 7,5 % würde unter Berücksichtigung der Nettodividende und des Wertzuwachses zu einem negativen Saldo von - 0,4 Mio. € führen und empfiehlt sich daher nicht. Zudem obliegen der BLB gemäß Staatsvertrag Aufgaben einer Landesbank und Sparkassenzentralbank sowie einer Geschäftsbank, womit der Freien Hansestadt Bremen mit dem Standort Bremen eine Vollbank mit entsprechenden regionalwirtschaftlichen Effekten garantiert wird.

eee. Immobilien

Im Bereich der bremischen Immobilien verfolgt Bremen die Strategie, nicht mehr benötigte Immobilien einzeln zu veräußern; auf diese Weise werden seit Jahren Erlöse im Volumen von jährlich ca. 15 bis 20 Mio. € erzielt, die aufgrund der Haushaltsnotlage weitestgehend für notwendige Sanierungsmaßnahmen z.B. an Schulen eingesetzt werden müssen.

Paketverkäufe wie z.B. in Hamburg oder Hessen im Wege von sale-and-rent-back stellen sich nach den dazu erarbeiteten Kalkulationen im Fall der Freien Hansestadt Bremen als unwirtschaftlich dar, weil die dann zu zahlende Miete in aller Regel höher liegt als die Zinersparnis aus einer Teilentschuldung.

Vgl. das Beispiel „Paketverkauf Schulen“ in Anlage 7.

Selbst in einem optimistischen „best-case-Szenario“ unter der Annahme, der Erlös des Pakets entspreche dem Einzelwert der gebündelten Immobilien, ergäbe sich - bei dem aktuell niedrigen Zinsniveau - eine nur sehr geringe Vorteilhaftigkeit eines Verkaufs. Die Wahrscheinlichkeit, ein solches Szenario am Markt verwirklichen zu können, ist jedoch als gering einzustufen.

fff. Bremerhaven

Auch für Bremerhaven wurden die relevanten Möglichkeiten zur Erzielung von Privatisierungserlösen und Vermögensaktivierungen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung weitestgehend ausgeschöpft. Verblieben sind hier im Wesentlichen nur die Gesellschaften der Daseinsvorsorge, die strukturell Verluste erwirtschaften bzw. auf Zuschüsse angewiesen sind, wie das Klinikum Bremerhaven-Reinkenheide GmbH und die Stadthalle Bremerhaven Veranstaltungs- und Messgesellschaft mbH. Einem hypothetischen Veräußerungserlös der Städtischen Wohnungsgesellschaft Bremerhaven mbH (STÄWOG) in Höhe von 51,8 Mio. € und der hieraus resultierenden Zinersparnis in Höhe von 2,1 Mio. € müssten Nettoeinnahmen in Höhe von 0,2 Mio. € sowie 0,9 Mio. € für in Bremerhaven erforderliche Rückbaumaßnahmen, die zur Zeit die STÄWOG übernimmt, entgegengehalten werden. Somit ließe sich

ein Saldo von 1,0 Mio. € durch Veräußerung erzielen. Aber ebenso wie zuvor schon zur hypothetischen Veräußerung der GEWOBA dargelegt, stehen einer Veräußerung die – auch finanziell bedeutsamen - wohnungs- und sozialpolitischen Aufgabenstellungen gegenüber.

ggg. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Bremen bereits in der Vergangenheit erhebliche Vermögensmobilisierungen vorgenommen hat. Die Vermögenswerte, die geeignet waren, zu einer nennenswerten Haushaltsentlastung beizutragen, sind damit bereits veräußert worden. Verwertbares Vermögen steht, wie die neuerliche Überprüfung zeigt, kaum noch zur Verfügung. Die in Einzelfällen für die verbliebenen Beteiligungsgesellschaften vorgenommenen Berechnungen zeigen auf, dass es in den untersuchten Fällen fast ausnahmslos günstiger ist, die jeweilige Beteiligung zu halten, als sie zu veräußern. Selbst wenn man in Einzelfällen zu einer abweichenden Beurteilung käme, würde die Veräußerung von Beteiligungen und Immobilien allenfalls zu einer Zinersparnis von maximal 3 - 5 Mio. € führen können. Schon daraus wird - unabhängig von ggf. mit der Veräußerung verbundenen sonstigen Nachteilen - deutlich, dass Vermögensmobilisierungen aufgrund der Gesamtzinsbelastung kein wirksames Mittel zur Haushaltsentlastung mehr darstellen können.

bb. Ausgabenbeschränkung

Die andere Seite der geforderten Eigenanstrengungen sind die gebotenen Ausgabenbeschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit die Aufgabe formuliert nachzuweisen, dass alle Konsolidierungspotentiale auf der Ausgabenseite ausgeschöpft sind und Sanierungshilfen daher alternativlos sind. Der Senat von Berlin hat diesen Nachweis nach Auffassung des Gerichts nicht erbracht.

Die Plausibilität der Darlegungen hat das Gericht dabei einerseits anhand von auf den Gesamthaushalt bezogenen haushaltswirtschaftlichen Kennziffern und andererseits anhand eines Vergleichs ausgewählter Ausgabenblöcke in verschiedenen Aufgabenbereichen überprüft, wobei das Gericht teils den Länderdurchschnitt, teils einzelne Länder und dabei insbesondere den Stadtstaat Hamburg zum Vergleich herangezogen hat.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 230 (Umdruck, S. 99).

Diese Darlegungsanforderungen sind auch auf die Freie Hansestadt Bremen zu übertragen.

(1) *Gesamthaushalt*

Mit Blick auf den Gesamthaushalt misst das Bundesverfassungsgericht das Ausgabenniveau Berlins an Pro-Kopf-Vergleichen der Primärausgaben

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 232 (Umdruck, S. 100).

und der konsumtiven Primärausgaben

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 233 (Umdruck, S. 100).

mit dem Länderdurchschnitt und Hamburg sowie der bereinigten Ausgaben mit einzelnen Ländern und ebenfalls dem Länderdurchschnitt.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 234 (Umdruck, S. 100 f.).

Bei der Übertragung dieser Kriterien auf die Freie Hansestadt Bremen zeigt sich Folgendes:

aaa. *Bereinigte Ausgaben und Primärausgaben*

Die Bereinigten Ausgaben der Freien Hansestadt Bremen können für die Bewertung des Ausgabenniveaus unter dem Aspekt möglicher Einsparpotentiale nicht herangezogen werden. Denn sie umfassen mit den Zinsausgaben gerade diejenige Ausgabe-position, die – trotz schuldenmindernd eingesetzter Sanierungsbeträge – nach wie vor dramatisch den Durchschnitt der Länder übersteigt und deren Höhe die besondere, anhaltende Problemlage Bremens als Haushaltsnotlagenland dokumentiert.

Selbst die Primärausgaben weisen für Bremen singuläre Besonderheiten auf, die sie in diesem konkreten Anwendungsfall als Bewertungsmaßstab für die Bewertung des Ausgabenniveaus unter dem Aspekt möglicher Einsparpotentiale als ungeeignet erscheinen lassen. Denn das Niveau der einwohner-bezogenen Primärausgaben Bremens wird überwiegend, gegen Ende des Betrachtungszeitraumes sogar ausschließlich durch die besonderen Investitionsanstrengungen des Landes geprägt.

Vgl. hierzu im Einzelnen den Schriftsatz der Freien Hansestadt Bremen vom 18. April 2006 im Verfahren 2 BvF 3/03, in dem auch der Einfluss statistischer Verzerrungen dargestellt wird.

Diese hat Bremen in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992, entsprechend der Sanierungsvereinbarung mit dem Bund und mit jährlicher Bestätigung durch den Finanzplanungsrat im Rahmen der Sanierungsberichterstattung unternommen, um durch zusätzliche wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen zu einer dauerhaften Haushaltsstabilisierung beizutragen.

Vgl. dazu bereits den Antragsschriftsatz vom 7. April 2006, S. 24 f.

Dass ein durch Investitionsausgaben (zur Überwindung einer gegebenen Haushaltsnotlage) erhöhtes Primärausgabenniveau eine besondere Bewertung verdient, macht

das Bundesverfassungsgericht implizit deutlich, indem es konsequent zwischen investiv und konsumtiv begründeten Ausgaben differenziert und gerade auf das erhöhte Niveau konsumtiver Ausgaben in Berlin abhebt.

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 233 (Umdruck, S. 100).

Das überdurchschnittliche Niveau der einwohner-bezogenen (Primär-)Ausgaben ist deshalb – anders als nach der Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht im Falle Berlins – nicht auf ein zu hohes Leistungsangebot im konsumtiven Bereich zurückzuführen, sondern Ergebnis der bewussten zusätzlichen, sanierungsbedingt indizierten Investitionsanstrengungen des Landes.

bbb. Konsumtive Primärausgaben

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 legt – zu Recht – besonderes Gewicht auf den Vergleich gerade der konsumtiven Primärausgaben.

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 233 (Umdruck, S. 100).

Beim Vergleich der konsumtiven Primärausgaben zum Zwecke der Ermittlung nennenswerter weiterer Konsolidierungspotentiale wird Folgendes deutlich:

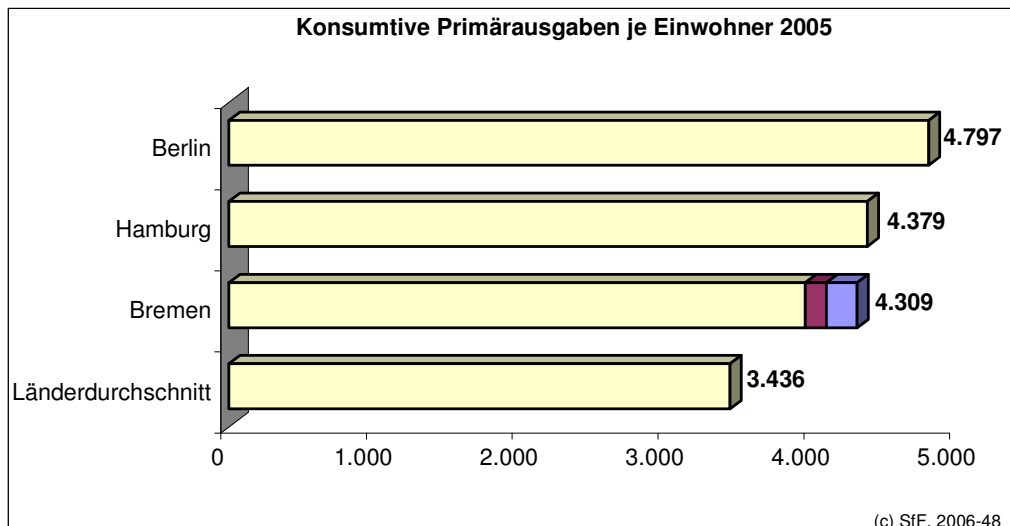
Es zeigt sich zunächst, dass sich die pro Einwohner für konsumtive Zwecke aufgewendeten bremischen Primärausgaben durch eine konsequente Fortführung der Konsolidierungsbemühungen im Jahr 2005 auf dem Niveau Hamburgs bewegt haben und deutlich unter dem Niveau Berlins liegen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bremischen Haushalte im Vergleich zu Hamburg deutlich überdurchschnittliche Ausgaben für „Soziale Sicherung“ aufweisen, und damit in Bremen deutlich weniger Mittel zur Erfüllung der übrigen Aufgaben zur Verfügung stehen als in Hamburg.

Dazu ausführlich unter A. I. 2. b. bb. (2) aaa. sowie unter A. I. 2. c. aa.

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Freie Hansestadt Bremen seit Sanierungsbeginn (1993) Einwohnerverluste hinnehmen musste, während Hamburg eine positive Einwohnerentwicklung zu verzeichnen hatte. Allein dieser Effekt führt zu einem rechnerischen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich zu Hamburg, ohne dass dem Einwohnerrückgang sofort und in voller Höhe eine entsprechende Reduzierung der Ausgaben gegenüberstehen konnte.

Unter Berücksichtigung dieser beiden Aspekte zeigt sich, dass das konsumtive Ausgabenniveau Bremens an sich deutlich unter dem Hamburgs liegt; dies verdeutlicht die nachfolgende Abbildung:



*) nachrichtlich: Bremische Minderausgaben pro Einwohner bei Pro-Kopf-Ausgaben für "Soziale Sicherung" (rote Fläche) bzw. Einwohnerentwicklung seit Sanierungsbeginn 1994 (blaue Fläche) wie Hamburg

Quelle: Kassenergebnisse (Statistisches Bundesamt; Fachserie 14 Reihe 2)
Ausgaben der Sozialen Sicherung: Hauptfunktion 2 der Haushalte Bremen und Hamburg

Aufgrund des Haushaltsabschlusses 2006 sowie der im Haushaltsplan 2007 und in der Finanzplanung bis zum Jahr 2010 festgelegten weiteren Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben wird sich dieser Abstand gegenüber Hamburg noch deutlich erhöhen.

(2) (Netto-) Ausgaben nach Aufgabenbereichen

In seiner Beurteilung der Berliner Einsparpotentiale im Urteil vom 19. Oktober 2006 hat das Bundesverfassungsgericht die „Grobberachtung“ der Einnahmen und Ausgaben (Primärhaushalt) durch einen „Stadtstaatenvergleich für einzelne Ausgabenblöcke mit Hamburg, das sich für eine solche Gegenüberstellung anbietet“, ergänzt.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 237 (Umdruck, S. 102).

Die diesem Stadtstaatenvergleich zugrunde liegenden Auswertungen des Statistischen Bundesamtes bilden Nettoausgaben („Bereinigte Ausgaben“ abzüglich „Unmittelbare Einnahmen“)

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 245 (Umdruck, S. 104): „Damit sind die Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen mit den bereicherspezifischen Einnahmen verrechnet worden. Auf diese Weise wird dokumentiert, welchen finanziellen Aufwand ein Land zur Bewältigung einer Aufgabe betreibt.“

für ausgewählte Aufgabenbereiche

Quelle und Gliederung: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 / Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts)

in den Jahren 2001 bis 2003 (als dem aktuellsten verfügbaren Drei-Jahres-Zeitraum) ab. Einwohnerbezogene Mehrausgaben Berlins in den ausgewählten Aufgabenbereichen werden nach Multiplikation mit der Einwohnerzahl des Landes (Bezugsgröße für Nettoausgaben „Hochschulen“ sind Studenten statt Einwohner) als „Volumen potentieller Minderausgaben“ betrachtet, „das sich für Berlin bei einem Finanzgebaren nach Hamburger Maßstäben ergeben würde“.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 247 (Umdruck, S. 105).

Minderausgaben in anderen Aufgabenbereichen sind diesem rechnerischen Einsparpotential – als ohnehin gebotene Beiträge zur „Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft“ – nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht gegenzurechnen.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 237 (Umdruck, S. 102).

Eine Übertragung dieses Berechnungs- und Bewertungsansatzes auf Bremen für den vom Bundesverfassungsgericht angewendeten Drei-Jahres-Zeitraum 2001 bis 2003 scheidet daran, dass – wie wir bereits in dem Verfahren 2 BvF 3/03 vorgetragen haben –

Vgl. Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen zu den Datengrundlagen des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 2006 im Verfahren 2 BvF 3/03.

die Daten für Bremen zur Fachserie 14 Reihe 3.1 in den Jahren 2000 – 2002 Mängel aufweisen, die erst mit der Meldung für 2003 im Rahmen einer EDV-Umstellung beseitigt werden konnten. Die Betrachtung eines Drei-Jahres-Zeitraums ist daher bis zur Veröffentlichung der Werte für 2005 nicht möglich. Zugrunde gelegt sind zunächst die Ist-Werte der Jahre 2003 und 2004. Dabei ergeben sich im Vergleich mit Hamburg zunächst die in nachfolgender Tabelle dargestellten Ausgangswerte.

Differenz der Pro-Kopf-Ausgaben hochgerechnet auf die Bevölkerung in Mio. € *		
Aufgabenbereich (StaBu Fachserie 14, R 3.1)	2003	2004
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung (lfd. Nr. 1009)	-6,4	-21,0
Steuer- u. Finanzverwaltung (lfd. Nr. 1014)	-35,6	-39,2
Hochschulen (lfd. Nr. 1018) ¹⁾	-3,9	-42,0
Wissenschaft etc. außerhalb der Hochschulen (lfd. Nr. 1021)	11,1	13,9
Kulturelle Angelegenheiten (lfd. Nr. 1022)	2,7	-4,1
Soziale Sicherung (lfd. Nr. 1024)	84,9	83,3
Gesundheit etc. (lfd. Nr. 1032)	-9,7	-22,2
Wohnungswesen (lfd. Nr. 1037)	46,7	9,4
Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau (lfd. Nr. 1048)	-24,8	-24,1
Bergbau etc./Regionale Fördermaßnahmen (lfd. Nr. 1049+1050)	212,2	195,8
Verkehrs- u. Nachrichtenwesen (lfd. Nr. 1051)	-62,1	-62,4
Wirtschaftsunternehmen (lfd. Nr. 1059)	212,6	221,1
Allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen (lfd. Nr. 1064)	67,4	264,1

* Berechnung: s.a. Nr. 248 der Urteilsbegründung

1) Für den Funktionalbereich "Hochschulen" sind nicht die Einwohnerzahlen, sondern die Studentenzahlen herangezogen worden. Quelle: Statistische Jahrbücher 2002, S. 372, und 2004, S. 132

Auf den ersten Blick weist die amtliche Statistik hier für die Freie Hansestadt Bremen neben einigen Ausgabenunterschreitungen in sechs Bereichen unterschiedlich hohe und fast immer über die beiden Jahre relativ konstante Überschreitungen des Hamburger Ausgabenniveaus aus. Diese Netto-Mehrausgaben scheinen auf Konsolidierungspotential für eine Haushaltssanierung aus eigener Kraft hinzudeuten. Eine Detailbetrachtung der einzelnen Ausgabenbereiche macht jedoch – wie im Folgenden dargestellt - erkennbar, dass die Mehrausgaben sich aus nicht disponiblen höheren

Belastungen, aus den der vorgegebenen Sanierungsstrategie des Landes geschuldeten besonderen Investitionsanstrengungen Bremens, aus uneinheitlichen Haushaltszuordnungen in Bremen und Hamburg sowie aus „Einmaleffekten“ erklären. Entgegen dem ersten Anschein ist deshalb auch in diesen Ausgabenbereichen ein substantielles Konsolidierungspotential nicht ersichtlich.

aaa. Höhere Belastung im Bereich „Soziale Sicherung“

Den Netto-Mehrausgaben von ca. 80 Mio. € bei der Sozialen Sicherung liegen strukturelle, nicht der Haushaltspolitik des Landes anzulastende Problemlagen zugrunde. So verzeichnete 2004 das Land Bremen im Ländervergleich ebenso wie die Stadt Bremen im Vergleich der Städte über 500.000 Einwohner die mit Abstand höchste Sozialhilfequote (Sozialhilfeempfänger in v.H. der Bevölkerung). Die Stadt Bremerhaven nahm zusammen mit der Stadt Kassel unter allen 76 größeren Städten in Deutschland die negative Spitzenposition bei der Sozialhilfequote ein. Weder die eigenen Benchmarking-Aktivitäten noch Auswertungen anderer Institute belegen dabei ein großzügiges Ausgabenverhalten Bremens pro Fall oder Empfänger. So ergibt sich z.B. 2004 bei einem Vergleich der Empfängerzahlen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen für Bremen ein Wert von 9% Anteil an der Bevölkerung, während in Hamburg nur 7% der Bevölkerung derartige Hilfen erhalten. Setzt man diese Empfängerzahlen ins Verhältnis zu den Sozialhilfebruttoausgaben für Leistungen nach dem BSHG, so ergibt sich für Bremen ein Wert von 3.500 € Hilfe zum Lebensunterhalt je Person und für Hamburg ein entsprechender Wert von 3.748 €.

Auch ein aktueller Vergleich der Leistungen nach der Arbeitsmarktreform 2005 (Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II) ergibt für Bremen deutlich unterproportionale Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft: Die Stadtgemeinde Bremen verzeichnet einen Wert von 324 € und Hamburg einen Wert von 360 €. Darüber hinaus weist Bremen je Bedarfsgemeinschaft den zweitniedrigsten Ausgabewert aller Großstädte auf.

Für die Netto-Mehrausgaben Bremens im Vergleich zu Hamburg ist somit die bereits von Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu Berlin

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 249 (Umdruck, S. 106).

angedeutete - von Bremen nicht zu steuernde - höhere Belastung mit Hilfeempfängern für die Mehrausgaben ursächlich.

Vgl. dazu ausführlich die - bereits der Antragsschrift vom 7. April 2007 beigefügte - Studie von Renzsch, Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen, März 2006, Seite 52 ff.; vgl. auch Renzsch, Ergänzende und aktualisierende Stellungnahme zum Gutachten „Finanzverfas-

sung und Ausgabenrestriktionen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen“ vom März 2007 (im Folgenden: Ergänzende Stellungnahme März 2007), S. 5 ff. (Anlage 8).

bbb. Unterschiede in der Buchungspraxis in den Bereichen „Wohnungswesen“ und „Wissenschaft“

In zwei weiteren Bereichen sind die Abweichungen gering und zum Teil durch Unterschiede in der Zuordnungspraxis zu erklären. Bei den Ausgaben für Wissenschaft etc. außerhalb von Hochschulen (+ 14 Mio. €) ist zu berücksichtigen, dass 10 der 14 Mio. € Abweichung durch eine einzige Haushaltsstelle erklärt werden, die inhaltlich zu über 90 % in den Bereich „Hochschulen“ (FKZ 13, StaBu Nr. 1018) gehört und dort die Minderausgaben Bremens entsprechend verringert hätte. Eine korrekte Zuordnung ist 2006 erfolgt. Die Mehrausgaben beim Wohnungswesen betragen im Jahr 2004 nur noch 9 Mio. €; sie unterliegen im übrigen auch erheblichen Schwankungen.

ccc. Unterschiedliche Buchungspraxis im „Hafenbereich“

Einer der auffälligsten und größtmäßig relevantesten Unterschiede bei der Zuordnung zu Funktionskennziffern (FKZ) betrifft den Hafenbereich. Während Hamburg seinen Hafen der FKZ 73 (Wasserstraßen und Häfen) und somit dem Aggregat Verkehrs- und Nachrichtenwesen (Ifd. Nr. 1051) zuordnet, wird in Bremen hauptsächlich bei der FKZ 834 (Häfen und Umschlag) und somit dem Aggregat Wirtschaftsunternehmen (Ifd. Nr. 1059) gebucht. Bei einer einheitlichen Zuordnung der Hafenausgaben würden aus den in Tabelle 1 ausgewiesenen bremischen Minderausgaben von 62 Mio. € bei Verkehrs- und Nachrichtenwesen praktisch ausgeglichen. Die Netto-Mehrausgaben Bremens bei dem Bereich der Wirtschaftsbetriebe würden dagegen von 221 Mio. € auf 154 Mio. € sinken.

Vgl. hierzu die nachfolgende Erläuterung unter ddd.

ddd. Sonstige Bereiche („Einmaleffekte“, Investitionsanstrengungen)

Um weiterhin die Ursachen dafür erklären zu können, warum die amtliche Statistik in den verbleibenden Bereichen „Bergbau etc./Regionale Fördermaßnahmen“, „Wirtschaftsunternehmen inklusive Häfen“ sowie „Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen“ darüber hinaus Überschreitungen des Hamburger Ausgabenniveaus ausweist, ist eine Differenzierung in die drei, der entsprechenden Statistik zu entnehmenden Bestandteile (investive Ausgaben, konsumtive Ausgaben, unmittelbare Einnahmen) erforderlich. Sie wird in nachfolgender Tabelle exemplarisch für 2004 durchgeführt:

Tabelle 2: Mehrausgaben Bremens gegenüber Hamburg in Mio. €				
Aufgabenbereiche mit bremischen Mehrausgaben gegenüber Hamburg	Netto-Ausgaben	davon		
		konsumtive Ausgaben	investive Ausgaben	unmittelbare Einnahmen
Bergbau etc./Regionale Fördermaßnahmen (Ifd. Nr. 1049+1050)	196	19	189	12
Wirtschaftsunternehmen inkl. Häfen (Ifd. Nr. 1059 + 1057)	154	-5	46	-112
Allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen (Ifd. Nr. 1064)	264	-6	75	-195

Zu den Teilbereichen sind folgende Erläuterungen zu geben:

- Konsumtive Ausgaben

In den Bereichen Wirtschaftsunternehmen sowie Grund- und Kapitalvermögen liegt Bremen mit seinen Ausgaben um 5 bzw. 6 Mio. € unterhalb von Hamburg. Mehrausgaben von 19 Mio. € ergeben sich im Bereich Regionale Fördermaßnahmen. Es handelt sich hierbei um konsumtive Begleitausgaben des bremischen Investitions Sonderprogramms. Mehrausgaben gegenüber Hamburg ergeben sich aus den wirtschaftsstrukturellen Unterschieden.

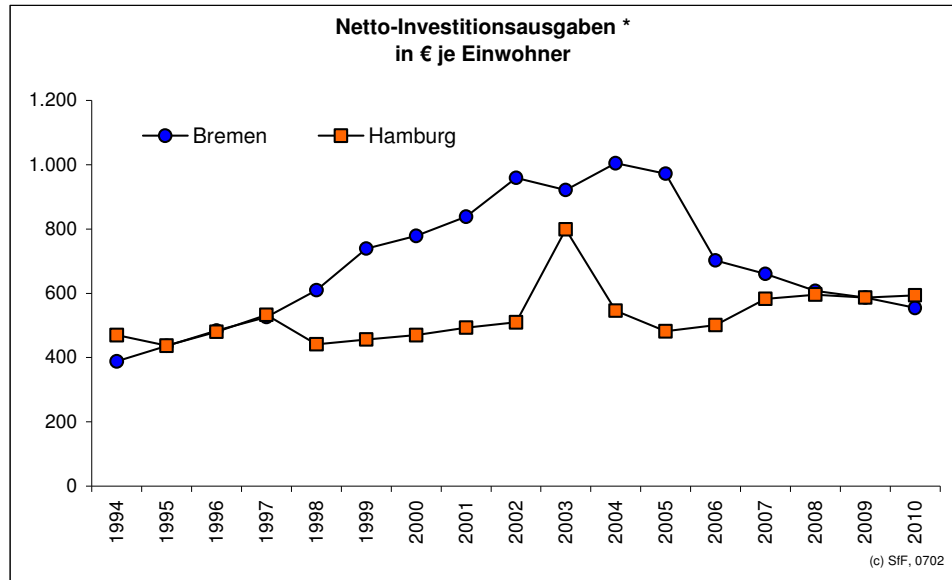
- Investive Ausgaben

Zum anderen werden insbesondere bei der Position der Regionalen Fördermaßnahmen die aus der vorgegebenen Sanierungsstrategie des Landes resultierenden zusätzlichen finanz- und wirtschaftskraftstärkenden Investitionen Bremens deutlich.

Die ca. 190 Mio. € Mehrausgaben im Bereich der Regionalförderung gegenüber Hamburg beschreiben zusammen mit den 46 Mio. € (Wirtschaftsbetriebe) und den 75 Mio. € (Allgemeinen Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen) den Großteil der Auswirkungen der zu diesem Zeitpunkt bestehenden, aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1992 abgeleiteten Investitionsanstrengungen.

Vgl. insbes. BVerfGE 86, 148 (266). Es handelt sich hierbei um zeitlich begrenzte Mehrausgaben, die schon mit dem Haushaltsabschluss 2006 deutlich reduziert wurden. Im Finanzplanungszeitraum erreichen diese wieder das schon vor den besonderen Investitionsanstrengungen bestehende gleich hohe Niveau des Vergleichslandes Hamburg. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Bremen im Gegensatz zu Hamburg höhere investive Drittmittel einnahmen erzielt (u.a. EU-Förderung; Hochschulen), die insgesamt zu höheren Brutto-Investitionsausgaben führen.

Die Netto-Investitionen (ohne Vermögensveräußerungen) Bremens und Hamburgs zeigen im längeren Zeitvergleich das jeweilige Investitionsniveau vor, während und nach den besonderen Bremischen Investitionsanstrengungen:



*) Investitionsausgaben abzüglich investive Einnahmen (ohne Vermögensveräußerungen)
Einwohner bis 2005: Jahresende; ab 2006: Jahresende 2005

Bremen: 2000-2005: StaBu Fachserie 14 Reihe 2., 2006: Abschluss 12. Monat, ab 2007: Finanzplanung
inv. Einnahmen ab 2006: Gruppen 33, 34

Hamburg: 2000-2005: StaBu Fachserie 14 Reihe 2; ab 2006: aktueller Bürgerschaftsbeschluss
inv. Einnahmen ab 2006: Gruppen 33, 34 und 31 lt. Ausweisung der speziellen investiven Einnahmen

- Unmittelbare Einnahmen

Die Mindereinnahmen in den Bereichen Wirtschaftsunternehmen sowie Grund- und Kapitalvermögen erklären sich daraus, dass in Hamburg Einmaleffekte aus Vermögensveräußerungen verbucht sind. Sowohl die 112 Mio. € Mindereinnahmen bei den Wirtschaftsunternehmen als auch die 195 Mio. € beim Allgemeinen Grund- und Kapitalvermögen inklusive Sondervermögen beruhen nicht auf strukturellen Mindereinnahmen Bremens. Vielmehr verzeichnete Hamburg in den letzten Jahren erhebliche Vermögensveräußerungen, die in Bremen - soweit vergleichbar - schon in früheren Jahren realisiert wurden.

Vgl. dazu oben unter A. I. 2. b. (2). Dabei ist zu beachten, dass die Freie Hansestadt Bremen aufgrund nicht vergleichbarer Bestände für Vermögensveräußerungen ohnehin - einwohnerbezogen - nicht gleiche oder ähnlich hohe Erlöse wie Hamburg erzielen kann.

Diese verzerrenden Einmaleffekte von erheblichem Ausmaße im Hamburger Haushalt betreffen insbesondere auch die für den Vergleich herangezogenen Jahre 2002 – 2004: Bei einer Betrachtung der Netto-Ausgaben in diesem Zeitraum wäre deswegen der Eindruck von strukturellen Netto-Mehrausgaben Bremens unzutreffend.

Hamburg verzeichnete etwa - im Vorgriff auf geplante Immobilienveräußerungen über die Kommanditgesellschaft Verwaltung Hamburger Gebäude GmbH & Co. KG - über den Weg einer Rückzahlung von Gesellschafterdarlehn 2004 „Veräußerungserlöse“ von 410 Mio. €. Zusätzlich wurde im gleichen Jahr die Vereinbarung mit der EU zu den Landesbanken (Übertragung von Wohnungsbauvermögen zu nicht marktüblichen Preisen) umgesetzt, die zu investiven Einnahmen von 120 Mio. € führte (Bremen war hingegen von der EU-Anforderung nicht betroffen). Alleine diese beiden Einmaleffekte erklären schon weit mehr als die 195 Mio. € Bremischer Mindereinnahmen beim Allgemeinen Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen (Sta-Bu Nr. 1064).

Ebenso erklären sich die Mehreinnahmen Hamburgs bei den Wirtschaftsbetrieben. Auch diese umgerechneten 112 Mio. € sind nicht struktureller oder gar wiederkehrender Art, sondern sind schon fast über einen einzigen Sondereffekt, eine Eigenkapitalsenkung bei der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt (250 Mio. €), begründet. Strukturelle Mindereinnahmen Bremens sind somit ebensowenig wie strukturelle konsumtive Mehrausgaben ableitbar.

Ähnlich hohe verzerrende „Vermögensaktivierungen“ verzeichnete Hamburg insbesondere auch 2003 (593 Mio. €) und 2005 (523 Mio. €), wobei es sich auch in diesen Jahren fast ausschließlich um die schon erwähnten Effekte handelt:

- Rückzahlung von Gesellschafterdarlehn der VHG GmbH und Co. KG im Vorgriff auf geplante Immobilienveräußerungen (2004 und 2005) und
- im Zusammenhang mit der Herauslösung der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt, seinerzeit Tochter der Hamburgischen Landesbank, aus derselben sowie der Fusion mit der Landesbank Schleswig-Holstein zur HSH Nordbank AG (2003 – 2005) entstandene Zahlungsströme.

Zusätzlich wurde 2003 ein Teil der Veräußerung der Hamburger Elektrizitätswerke AG haushaltswirksam.

(3) *Zusammenfassende Bewertung*

Der mit Blick auf den Gesamthaushalt wie auch auf einzelne Ausgabenbereiche durchgeführte Vergleich Bremens mit Hamburg zeigt zunächst, dass das anfänglich höhere Niveau der Primärausgaben pro Einwohner in Bremen sich wesentlich aus den verstärkten Investitionen erklärt, die die Freie Hansestadt Bremen in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 und der Sanierungsvereinbarung vorgenommen hat. Dessen ungeachtet haben sich die Primärausgaben bis 2005 dem Hamburger Niveau angenähert, mit weiter sinkender Tendenz. Im – für die Beurteilung möglicher Konsolidierungsspielräume besonders bedeutsamen - Bereich der konsumtiven Ausgaben hat Bremen seine Ausgaben so weit reduziert, dass es 2005 das Hamburger Niveau unterschreitet. Dabei hat Bremen hier vor allem we-

gen der erhöhten Belastungen im Bereich sozialer Sicherung und wegen des zwischenzeitlichen Einwohnerverlustes an das Umland besondere, nicht ohne Weiteres gestaltbare Ausgabenbelastungen zu tragen, die den Konsolidierungsspielraum gravierend einschränken.

Vgl. dazu auch unten unter A. I. 2. c. aa., unter Hinweis auf Renzsch, Ergänzende Stellungnahme März 2007 (Anlage 8), in der darüber hinaus weitere Bereiche nicht steuerbarer Mehrausgaben dargestellt werden.

Diese Faktoren erklären, warum Bremen bis 2005 benötigte, um das Niveau der konsumtiven Primärausgaben Hamburgs zu unterschreiten. Berücksichtigt man diese Faktoren und rechnet sie in den Vergleich ein, zeigt sich, dass Bremen das Hamburger Niveau 2005 deutlich unterschreitet. Zusammenfassend ist daraus zu schließen, dass der Vergleich mit Hamburg aufzeigt, dass für die Freie Hansestadt Bremen nennenswerte Konsolidierungspotentiale im konsumtiven Bereich nicht ableitbar sind.

Insgesamt ergibt sich aus den vorstehenden Darlegungen zu den Eigenanstrengungen Bremens, dass nennenswerte weitere, über die in der Finanzplanung bereits festgelegten Zielgrößen hinausgehende Konsolidierungspotentiale auf der Ausgabenseite nicht mehr gegeben sind.

c. Ungenügen eigener Konsolidierungspotentiale

Schließlich ist darzulegen, dass auch bei optimaler Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden eigenen Konsolidierungspotentiale die Freie Hansestadt Bremen aus eigener Kraft, ohne bundesstaatliche Sanierungshilfe, auch in der Zukunft nicht in der Lage ist, die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen. Die vorhandenen Konsolidierungspotentiale auf der Ausgabenseite sind zur Erreichung dieses Ziels bei weitem nicht zureichend.

aa. Gründe des mangelnden Konsolidierungsspielraums für die Freie Hansestadt Bremen

Dass das so ist, wird deutlich, wenn man der Frage nachgeht, inwieweit die Finanzausstattung Bremens durch bundesstaatliche Verpflichtungen und sonstige rechtlich oder faktisch auferlegte Sonderlasten bereits – überproportional – in Anspruch genommen wird. Diese Untersuchung gibt Aufschluss darüber, welcher autonome landespolitische Gestaltungsspielraum, d.h. zugleich auch welcher eigene Konsolidierungsspielraum Bremen verbleibt.

Vgl. dazu Renzsch, Ergänzende Stellungnahme März 2007 (Anlage 8). Das dort in Bezug genommene Gutachten von Renzsch war bereits der Antragschrift vom 7. April 2006 als Anlage 6 beigelegt.

Eine hierauf zielende, von Renzsch vorgenommene Untersuchung geht auf der Einnahmenseite von der nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen vorhandenen Finanzausstattung Bremens und der anderen Länder aus; Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleiben unbeachtet, weil sie dem hier nicht interessierenden Ausgleich bestimmter Sonderlasten gelten.

Renzsch, Ergänzende Stellungnahme März 2007, S. 2 (Anlage 8).

Danach verfügte die Freie Hansestadt Bremen im Jahre 2004 über 2.905 € je Einwohner, im Jahr 2005 über 3.060 € je Einwohner; sie lag damit im Jahr 2004 unter den anderen Stadtstaaten, im Jahr 2005 zwar knapp, um 10 €, über Berlin, jedoch um 191 € je Einwohner unter Hamburg.

Renzsch, Ergänzende Stellungnahme März 2007, S. 4 (Anlage 8).

In der Untersuchung wird dann stufenweise für alle Länder abgeleitet, welcher Teil dieses Finanzvolumens durch nicht steuerbare Ausgaben gebunden ist und welche Finanzierungsmöglichkeiten für die „normalen“ Landes- und Kommunalausgaben dann noch bleiben. Als nicht steuerbare Ausgabebelastungen wurden in den verschiedenen Stufen die Sozialausgaben (Stufe 1), die „historischen“ Lasten aus Zinsen und Versorgung (Stufe 2) und die besonderen gesamtstaatlichen Leistungen für Seehäfen und Hochschulen (Stufe 3) berücksichtigt:

Finanzkraft der Länder 2004 in Abgrenzung des FAG nach LFA und Fehlbetrags-BEZ in € je Einwohner

	BW	BY	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BE	BB	MV	SN	ST	TH	Summe
Finanzkraft je Einwohner	2.309	2.305	2.905	3.097	2.328	2.212	2.259	2.211	2.210	2.206	2.939	2.201	2.198	2.208	2.201	2.199	2.310
in v.H. des Durchschnitts	100,0	99,8	125,8	134,1	100,8	95,8	97,8	95,7	95,7	95,5	127,3	95,3	95,2	95,6	95,3	95,2	100,0

Stufe 1: Sozialausgaben je Einwohner	85	70	323	264	150	143	158	90	148	161	303	117	156	118	136	97	133
Zwischensumme Stufe 1	2.224	2.235	2.582	2.833	2.178	2.069	2.101	2.121	2.062	2.045	2.636	2.084	2.042	2.090	2.065	2.102	2.177
in v.H. des Durchschnitts	102,2	102,7	118,6	130,2	100,1	95,1	96,5	97,4	94,7	94,0	121,1	95,7	93,8	96,0	94,9	96,6	100,0

Stufe 2 Historische Belastungen (Zinsen, Versorgung)	563	492	1343	1166	681	691	693	655	861	721	1109	587	520	388	629	539	649
Zwischensumme Stufe 2	1.661	1.743	1.239	1.667	1.497	1.378	1.408	1.466	1.201	1.324	1.527	1.497	1.522	1.702	1.436	1.563	1.528
in v.H. des Durchschnitts	108,7	114,1	81,1	109,1	98,0	90,2	92,2	96,0	78,6	86,7	100,0	98,0	99,6	111,4	94,0	102,3	100,0

Stufe 3 Gesamt. Aufgab.	257	237	588	497	222	219	242	177	229	183	418	109	195	239	203	230	243
Verbleibende Finanzkraft	1.404	1.506	651	1.170	1.275	1.159	1.166	1.289	972	1.141	1.109	1.388	1.327	1.463	1.233	1.333	1224
in v.H. des Durchschnitts	114,7	123,1	53,2	95,6	104,2	94,7	95,3	105,3	79,4	93,2	90,6	113,4	108,4	119,5	100,7	108,9	100,0

Aus der vorstehenden Tabelle ergibt sich, dass Bremen in seiner Finanzausstattung zunächst bei 125,8% des Länderdurchschnitts liegt.

Es zeigt sich, dass sich die - nach Abzug der nicht beeinflussbaren Ausgaben - verbleibende Finanzausstattung dann aber stufenweise verringert: Berücksichtigt man zunächst nur die Belastungen aus Sozialausgaben, sinkt Bremen auf 118,6 % des Länderdurchschnitts, bei zusätzlicher Einbeziehung der „historischen“ Belastungen aus Zinsen und Versorgung auf 81,1 % und schließlich bei Berücksichtigung gesamtstaatlicher Leistungen für Seehäfen und Hochschulen auf 53,2 %.

Bremen nimmt damit unter den Ländern eine singuläre Position ein: Während das nächst schlechtere Land – das Saarland - 79 % erreicht, sind es bei den beiden in der Struktur am ehesten vergleichbaren Stadtstaaten immerhin noch 90 bzw. 95 % und beim am besten ausgestatteten Land – Bayern - 123 %. Bremen fehlte am Durchschnitt der Länder ein Finanzierungsbetrag von 573 € je Einwohner, wovon 456 € je Einwohner allein den überdurchschnittlichen, aus der übermäßigen Schuldenlast resultierenden Zinsbelastungen zugerechnet werden können.

Renzsch, Ergänzende Stellungnahme März 2007, S. 12, 16f. (Anlage 8).

Der hier exemplarisch für 2004 dargelegte Befund erlaubt nicht nur den Schluss, dass Bremen als Stadtstaat sich absolut und relativ in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, in der die verbleibende Finanzkraft (in Höhe von gut der Hälfte des Länderdurchschnitts) zur Bewältigung der verfassungsmäßigen Aufgaben nicht zureicht.

Renzsch, Ergänzende Stellungnahme März 2007, S. 17 (Anlage 8).

Er zeigt darüber hinaus auf, dass der verbleibende, landesautonom gestaltbare Finanzierungsspielraum so beengt ist, dass er erst recht keine Konsolidierung des Haushalts aus eigener Kraft zulässt.

bb. Modellrechnungen zu möglichen bzw. erforderlichen Ausgabenreduktionen

Dass unter diesen Vorzeichen eine Konsolidierung des Bremischen Haushalts aus eigener Kraft ausgeschlossen ist, sollen einige weitere Modellüberlegungen dazu, ob, wann und unter welchen Rahmenbedingungen die Freie Hansestadt Bremen ihre haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit wieder erlangen könnte, aufzeigen.

Vgl. dazu ausführlich Anlage 3.

Die hierfür notwendigen Maßnahmen können - in Ermangelung hinreichender Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite - im Schwerpunkt nur auf der hier interessierenden Ausgabenseite durchgeführt werden. Die entscheidende Frage ist dabei, ob eine - die Leistungs- und Lebensfähigkeit des Stadtstaates nicht entscheidend und

unvertretbar beeinträchtigende - Einschränkung der (Primär-)Ausgaben der bremischen Haushalte deren Konsolidierung ermöglichen würde.

(1) *Unerreichbarkeit der Haushaltssanierung bei Wahrung einer kritischen Ausgabenuntergrenze*

Dieser Frage kann man zum einen nachgehen, indem man untersucht, ob eine Absenkung der Primärausgaben bis zu einer angenommenen kritischen Ausgabenuntergrenze eine Haushaltskonsolidierung ermöglichen würde.

Dass es eine solche Ausgabenuntergrenze gibt, ist wohl unbestritten;

Vgl. etwa auch das im Verfahren 2 BvF 3/03 von der Bundesregierung vorgelegte Gutachten von Huber , Haushaltsnotlage in Berlin? – Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen -, Stand: 31. März 2004, mit der Annahme, der Stadtstaat Berlin müsse mindestens über eine Finanzausstattung verfügen, die ihm ein Ausgabenniveau von wenigstens 95 % der Primärausgaben des Stadtstaates Hamburg ermöglicht. Zur Kritik an dieser bloßen Setzung einer Untergrenze vgl. den Antragsschriftsatz vom 7. April 2006, S. 30, sowie den Schriftsatz des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 18. März 2005 in dem Verfahren 2 BvF 3/03. Zur Zurückweisung des von Huber verfochtenen Nachhaltigkeitsansatzes vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, insbes. Tz. 207 (Umdruck, S. 84 f.).

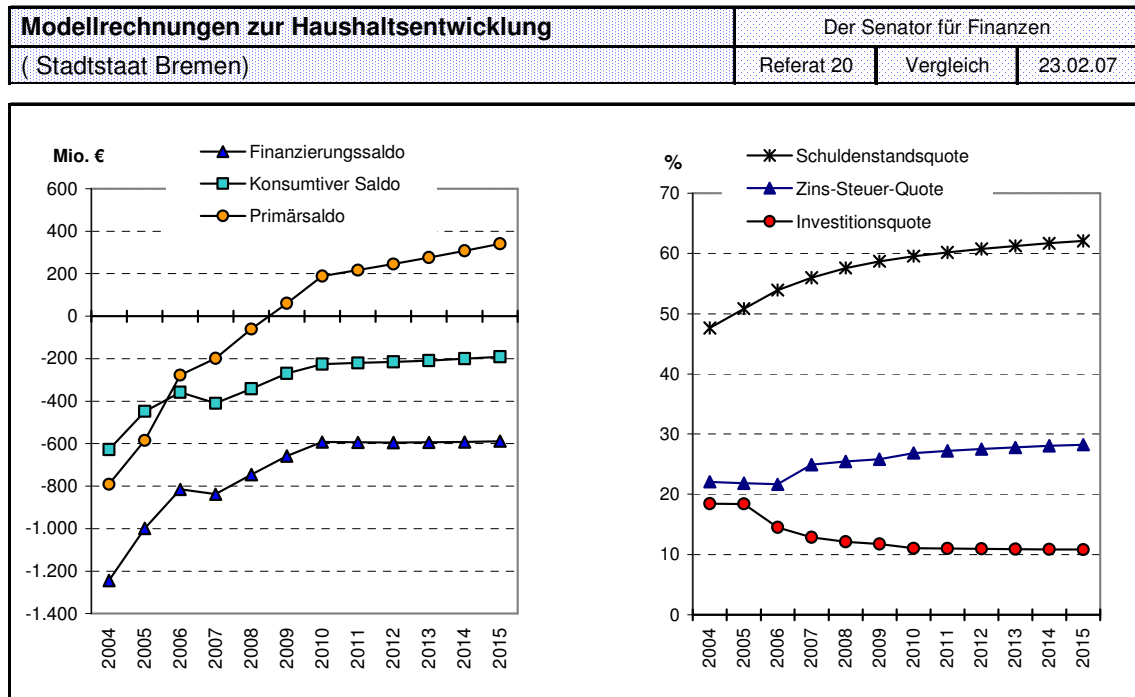
fraglich ist ihre Quantifizierung. Das – mit der Antragschrift vorgelegte - Gutachten von Seitz ermittelt die Ausgabenuntergrenze für Stadtstaaten einerseits über die Berechnungsmethode eines Großstadtvergleichs und andererseits – in Anlehnung an ein Verfahren des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zur Ableitung von Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten (2002) – über Mehrausgaben begründende Indikatorvariable; im Ergebnis führen beide Berechnungsmethoden nahezu übereinstimmend zu der Aussage, dass für die Primärausgaben des Landes Bremen bei einem einwohner-bezogenen Vergleichswert von 125 % des Flächenländerdurchschnitts die „kritische Ausgabenuntergrenze“ und damit der Grenzwert des leistbaren Eigenbeitrags zur Haushaltssanierung erreicht ist.

Vgl. Seitz; Gutachten zu „Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage“; Berlin, Februar 2006, S. 14 ff. (Anlage 6 zum Antragsschriftsatz vom 7. April 2006).

Im Folgenden wird unterstellt, dass die Primärausgaben des Stadtstaates im Sinne maximaler eigener Konsolidierungsbemühungen zumindest vorübergehend auch unter 125 % des Pro-Kopf-Niveaus der Flächenländer und ihrer Gemeinden, auf 122 % sinken können.

Dies ist bereits Ziel der Finanzplanung bis 2010. Vgl. oben unter A. I. 2. a.

Selbst wenn Bremen diese Absenkung der Primärausgaben auch über das Jahr 2010 hinaus dauerhaft beibehalten könnte, würde sich die Haushaltslage des Landes nicht verbessern; im Gegenteil würde sie sich – insbesondere gegenüber dem Länderdurchschnitt - dramatisch weiter verschlechtern. Unter der Annahme, dass Bremen als Eigenbeitrag zur Sanierung die einwohner-bezogenen Primärausgaben der Haushalte ab 2010 kontinuierlich auf maximal 122 % des Flächenländerdurchschnitts begrenzen kann, ergibt sich die folgende Modellrechnung:



Trotz überdurchschnittlicher Begrenzung der Primärausgaben und demzufolge deutlich verbessertem Primärsaldo würde

- der Schuldenstand des Stadtstaates – bei kontinuierlich auf über 62 % anwachsender Schuldenstandsquote – gegenüber dem Ist-Ergebnis 2006 in nur neun Jahren um weitere knapp 6 Mrd. € steigen,
- das Zinsausgaben-Niveau pro Einwohner, das aktuell bei knapp 280 % des Flächenländer-Durchschnitts liegt, bis Ende des Berechnungszeitraumes (2015) mit stark steigender Tendenz bereits rd. 425 % dieses Vergleichswertes erreichen,
- die Zins-Steuer-Quote permanent leicht ansteigen und am Ende des Planungszeitraumes mit über 28 % bereits eine Differenz zum Länderdurchschnitt von rd. 19 %-Punkten aufweisen,

- das Finanzierungsdefizit des Landes dauerhaft bei knapp 600 Mio. € p. a. und die sich daraus ergebende Defizitquote bei rd. 13 % (Länderdurchschnitt: - 0,5 %) liegen und
- das konsumtive Defizit der Haushalte, d. h. die Verletzung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Neuverschuldungsgrenze, nach Realisierung des von Bremen zu leistenden Eigenbeitrages relativ stabil bei knapp 200 Mio. € verbleiben.

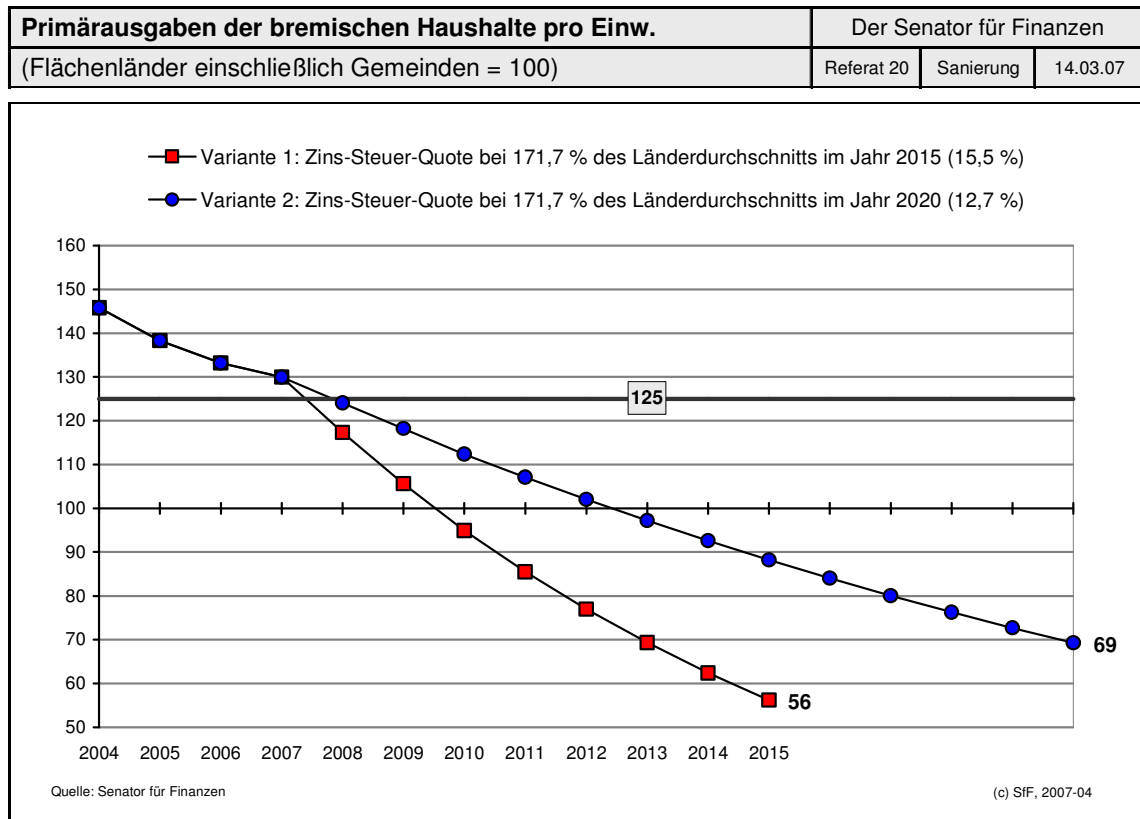
(2) *Verletzung von Ausgabenuntergrenzen bei weitergehenden, zur Haushaltssanierung erforderlichen Eigenanstrengungen*

Zum anderen kann man – sozusagen umgekehrt – fragen, durch welche noch (deutlich) höheren Ausgabenreduzierungen Bremen zur Sanierung seiner Haushalte in der Lage sein könnte.

Dazu ist zu analysieren, unter welchen selbst zu gestaltenden Voraussetzungen die Freie Hansestadt Bremen in der Lage wäre, eine als Befreiung aus der extremen Haushaltsnotlage zu betrachtende Situation ihrer Haushalte zu erreichen.

Entsprechend den vorstehend beschriebenen Modellannahmen ist damit zu ermitteln, in welchem Umfang Bremen durch Absenkung seiner Primärausgaben dazu beitragen müsste. Abgeleitet aus den Modellrechnungen für die Flächenländern (einschließlich Gemeinden) soll dabei eine Zins-Steuer-Quote unterhalb von 171,7 % des Länderdurchschnitts (Maßstab des Bundesverfassungsgerichts für extreme Haushaltsnotlage) im Jahr 2015 (15,5 %; Variante 1) oder im Jahr 2020 (12,7 %; Variante 2) erreicht werden.

Die Ergebnisse dieser Modellrechnungen sind in der nachfolgenden Abbildung zusammengestellt:



Deutlich wird, dass für die Erreichung beider Ziele das Primärausgaben-Niveau der bremischen Haushalte in einem Maße zurückzuführen wäre, das eine stadtstaatengerechte Aufgabenwahrnehmung in keiner Weise mehr zulässt:

- Zur Erreichung einer Zins-Steuer-Quote von 15,5 %, die dem etwa 1,71fachen des Länderdurchschnitts entsprechen würde, dürfte das einwohner-bezogene Primärausgaben-Niveau des Landes aufgrund des aus eigener Kraft zu leistenden Schuldenabbaus im Jahr 2015 lediglich noch 56 % des Flächenländer-Durchschnitts betragen.
- Im Jahr 2020 könnte Bremen den entsprechend definierten Zielwert (12,7 %) mit einer Absenkung der eigenen Pro-Kopf-Leistungsausgaben auf 69 % des Vergleichswertes der Flächenländer und ihrer Gemeinden erreichen. In beiden Varianten wäre damit dennoch lediglich der Grenzwert des 1992 vom Bundesverfassungsgericht als Indiz für die Vorlage einer extremen Haushaltsnotlage gesetzte Niveau der Zins-Steuer-Quote (171,1 % des Länderdurchschnitts) erreicht.

Insgesamt zeigt sich, dass die Eigenanstrengungen in Gestalt von Primärausgabenreduktionen, die zur Erreichung der Haushaltssanierung aus eigener Kraft erforderlich wären, mit der anzunehmenden Ausgabenuntergrenze eklatant unvereinbar wären. Das gilt selbst dann, wenn man die gutachtlich hergeleitete Ausgabenuntergrenze für

Bremen in Höhe von 125 % des Flächenländerdurchschnitts für angreifbar, weil noch zu hoch angesetzt halten wollte. Die erforderlichen Primärausgabenreduktionen erreichen ein solches Ausmaß, dass die verbleibenden Mittel zur Bewältigung der verfassungsmäßigen Aufgaben eindeutig und bei weitem nicht mehr hinreichen würden.

II. Rechtsfolge: Anspruch auf Sanierungshilfe

Damit ist der Beleg erbracht, dass die Haushaltsnotlage des Landes Bremen relativ - im Verhältnis zu den übrigen Ländern - und absolut - nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand eingetreten ist. Das Land hat alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe ausgeschöpft, so dass eine Bundeshilfe sich als einzig verbliebener Weg darstellt. Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen – als ultima ratio - zulässig, aber auch geboten ist. Dieser Rechtsfolge entgegenstehende Gründe gibt es mit Blick auf die Freie Hansestadt Bremen nicht.

1. Keine Verweigerung von Sanierungshilfe aus Sanktionsgründen

In dem Verfahren 2 BvF 3/03 hat die Frage, ob Berlin durch in der Vergangenheit liegende Entscheidungen schuldhaft zur Verschärfung seiner Haushaltslage beigetragen hat, eine erhebliche Rolle gespielt. Unabhängig davon, dass für Bremen ein derartiger Vorwurf in der Sache nicht berechtigt ist, ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 eine Verweigerung der Sanierungshilfe durch Bundesergänzungszuweisungen aus Sanktionsgründen ausscheidet. Das gilt richtigerweise mit Blick sowohl auf die Gründe der Haushaltsnotlage wie auch auf die beabsichtigten künftigen Eigenanstrengungen.

a. Ursachen des Eintritts der Haushaltsnotlage

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit Blick auf die Regelung des § 12 Abs. 4 S. 1 MaßStG ausdrücklich dagegen gewandt, eine Verweigerung von Sanierungshilfe als Sanktion für vergangenes Fehlverhalten überhaupt anzuerkennen.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 201 (Umdruck, S. 80).

Das bestätigt unseren Vortrag, dass eine retrospektive Anknüpfung an ein vorgebliches Verschulden im Lichte des Bundesstaatsprinzips nicht angängig ist. Vielmehr kann sich nur zukunftsgerichtet die Frage stellen, ob nachträglich als fehlerhaft angesehenes früheres Verhalten im Rahmen der gebotenen Eigenanstrengungen in seinen Folgen rückgängig gemacht werden kann.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 7. April 2006, S. 34 ff.

b. Eigenanstrengungen zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage

Seine Annahme, dass die Verweigerung von Sanierungshilfe aus Gründen der Sanktion für vorangegangenes Fehlverhalten verfassungsrechtlich unzulässig sei, bezieht das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auch auf die ausreichenden Eigenanstrengungen zur Befreiung aus einer Haushaltsnotlage.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 201 (Umdruck, S. 80).

Allerdings verlangt das Gericht von einem Land, das bundesstaatliche Sanierungshilfe begehrt, dass es die Ausschöpfung der eigenen Konsolidierungspotentiale in überzeugungskräftiger, auch in tatsächlicher Hinsicht belegter Weise darlegt und begründet.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 200 (Umdruck, S. 79 f.).

Aus den hier vorgetragenen Darlegungen und Begründungen zu möglichen Eigenanstrengungen zur Befreiung aus der extremen Haushaltsnotlage des Landes ergibt sich nach der festen Überzeugung des antragstellenden Senats, dass die Freie Hansestadt Bremen die ihr möglichen Bemühungen um Einnahmensteigerung und Ausgabenbeschränkung unternimmt. Wenn das Gericht zu dem Schluss kommen sollte, dass einzelne Einnahmesteigerungsquellen oder einzelne Einsparpotentiale nicht ausgeschöpft worden sind, wird die Freie Hansestadt Bremen dies aufnehmen. Auch in diesem Fall dürfte der Anspruch auf Sanierungshilfe noch nicht entfallen.

Zu den Größenordnungen ist auf den folgenden Sachverhalt hinzuweisen: Um bei der gegenwärtigen Zinsbelastung von 547 Mio. € (Stand 2006) eine länderdurchschnittliche Zinsbelastung erreichen zu können, wäre eine jährliche Zinsentlastung Bremens um einen erheblichen dreistelligen Millionenbetrag erforderlich. Selbst wenn die Handlungsmöglichkeiten anders bewertet werden sollten, bewegen sich die Möglichkeiten bei den einzelnen Maßnahmen demgegenüber im Bereich jeweils einstelliger Millionenbeträge.

Insoweit ist an den Ausgangspunkt des Hilfeanspruchs, das Bundesstaatsprinzip, zu erinnern.

Vgl. dazu unten unter B. II.

In Situationen, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten ist, lässt das Bundesstaatsprinzip eine Hilfeverweigerung nicht zu und ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Finanzmittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten. Selbst wenn ein notleidendes Land nach der abschließenden Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht einzelne Einnahmesteigerungs- und Ausgabenminderungsmöglichkeiten nicht genutzt hat, kann es danach nicht richtig sein, bundesstaatliche Hilfe ganz zu verweigern.

2. Bestätigung der grundsätzlichen Tauglichkeit von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen

Wenn ein Land sich – absolut und relativ – in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und die eigenen Konsolidierungspotentiale zur Befreiung hieraus nicht hinreichen, ist die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen ausnahmsweise das gebotene und auch geeignete Mittel zur Wiederherstellung seiner hauswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit und damit bundesstaatsgerechter Zustände. In seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 hat das Gericht – unter Hinweis auf die Erfahrungen mit den Sanierungshilfen des Bundes an das Saarland und an Bremen – ausdrücklich die generelle Tauglichkeit von Bundesergänzungszuweisungen als Instrument der Sanierungshilfe bestätigt. Es ist damit dem Vorbringen einzelner Beteiligter, dass Sanierungshilfe in Gestalt von Bundesergänzungszuweisungen ungeeignet sei, deutlich entgegengetreten.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 183 (Umdruck, S. 68 f.).

Mit Recht weist es darauf hin, dass die Erfahrungen in der Vergangenheit liegender Sanierungsmaßnahmen allenfalls Anlass für notwendige Lernprozesse bei Auswahl und Gestaltung zukünftiger Sanierungsprogramme sein können.

Vgl. BVerfG, aaO.

Dass auch die Freie Hansestadt Bremen bereit ist, aus den Erfahrungen der bisherigen Sanierungsverfahren erwachsende Erkenntnisse mit zu vollziehen und etwa schärfere Sanierungsaufgaben und striktere Kontrollen zu akzeptieren, haben wir bereits dargelegt.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 7. April 2006, S. 46 ff.

Selbst wenn das bisherige Sanierungsverfahren aus heutiger Sicht auf Kritik stoßen sollte, wofür wir im Grundsatz keine Rechtfertigung sehen,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 7. April 2006, S. 36 ff.

ändert das nichts an der Tauglichkeit und Gebotenheit der Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen.

B. Der Sanierungshilfeanspruch vor dem Hintergrund des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems

Den in seinen Voraussetzungen und Rechtsfolgen soeben dargestellten, auf die Situation Bremens angewandten Anspruch auf bundesstaatliche Sanierungshilfe hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 aus einer sehr grundlegenden Befassung mit der Konstruktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs heraus entwickelt.

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 173 ff. (Umdruck, S. 61 ff.).

Die Bejahung eines Sanierungshilfeanspruchs der Freien Hansestadt Bremen soll deshalb im Folgenden noch einmal auf einer zweiten Ebene, unter Einbeziehung dieser grundsätzlichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts, überprüft werden. Nach unserer Auffassung findet die Annahme, dass der Freien Hansestadt ausnahmsweise ein Anspruch auf solche Sanierungshilfe zusteht, auch auf dieser Ebene Bestätigung.

I. Vorrangige Stufen des Bund-Länder-Finanzausgleichs und deren Reform

Dem Anspruch der Freien Hansestadt Bremen auf bundesstaatliche Sanierungshilfe kann nicht entgegengehalten werden, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 auch mit Blick auf Haushaltsnotlagen im Bundesstaat einen Vorrang der anderen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (vor der Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen) postuliert und deren Reform angemahnt hat.

1. Die Vorgaben des Urteils vom 19. Oktober 2006

a. Der Ausnahmecharakter der Bundesergänzungszuweisungen

Ausgehend von allgemeinen Erwägungen zum System des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems kommt das Gericht zu dem Schluss, dass die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierungshilfe sich nicht bruchlos in die Systematik der Art. 104a, 106 f. GG einfüge, vielmehr grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliege und nur als ultima ratio erlaubt – und dann freilich auch geboten – sei.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, insbes. Tz. 172, 182, 190 (Umdruck, S. 61, 68, 73).

Dies ist die Basis für die dargestellte Konkretisierung und Verschärfung der Voraussetzungen für die Gewährung solcher Sanierungshilfe.

Aus den Ausführungen des Gerichts lässt sich ablesen, dass es nach Zweck und Systematik insoweit von einem Vorrang der vorhergehenden Stufen des Finanzausgleichs bei der Verhinderung und Überwindung von (extremen) Haushaltsnotlagen ausgeht.

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 188 (Umdruck, S. 72): Die Anerkennung von Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfe begründe die „Gefahr, notwendige, durchgreifende Lösungen, etwa durch Änderung des Schlüssels der Umsatzsteuerverteilung oder angemessene Be-

rücksichtigung von Sonderbedarfen eines Landes, aufzuschieben oder zu unterlassen.“

Zu dieser Annahme kommt das Gericht erkennbar mit Blick auf eine Situation, in der absolut verstandene Haushaltsnotlagen von existenzbedrohenden Ausmaßen in größerer Zahl zu verzeichnen sind; in dieser Situation kämen nur „durchgreifendere Lösungen wie eine Veränderung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit oder auch eine Erhöhung staatlicher Einnahmen oder die Verminderung kosten-trächtiger staatlicher Aufgaben“ in Betracht.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 193 (Umdruck, S. 75 f.).

b. Grundlegende Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Zugleich konstatiert das Bundesverfassungsgericht deutlich Schwächen des geltenden Rechts. Indirekt werden solche Schwächen erkannt, wenn mit Blick auf die mögliche Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen die Gefahr genannt wird, im regulären System des Finanzausgleichs könnte die angemessene Berücksichtigung von Sonderbedarfen eines Landes aufgeschoben oder unterlassen werden.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 188 (Umdruck, S. 72).

Damit macht das Gericht deutlich, dass in der Tat solche definierbaren Sonderbedarfe eines Landes bereits im System des regulären Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs angemessen ausgeglichen werden müssen, um zu verhindern, dass hieraus resultierende Belastungen dazu beitragen, einzelne Länder in Notlagen zu führen. Explizit wird festgestellt, das geltende Recht sei nur unzureichend auf die Bewältigung potentiell oder aktuell auftretender extremer Haushaltsnotlagen eingestellt.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 172, 204 (Umdruck, S. 61, 82).

Folgerichtig mahnt das Gericht „die nähere Prüfung grundlegend neuer – einfachgesetzlich und verfassungsgesetzlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ im Rahmen einer zweiten Föderalismusreformstufe an. Ausdrücklich wird formuliert: „Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich.“

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 204 (Umdruck, S. 83).

2. Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs und Einsatz von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen aus Bremer Sicht

a. *Gebotenheit einer Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs*

Durch den nachdrücklichen Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, dass es von vorrangiger Bedeutung ist, die einfach- und verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Regeln des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch und gerade mit Blick auf (mögliche) Haushaltskrisen zu überprüfen und zu reformieren, sieht der antragstellende Senat der Freien Hansestadt Bremen sich in seinem bereits im Antragsschriftsatz

Vgl. Antragsschriftsatz vom 7. April 2006, S. 48 ff.

vorgetragenen Anliegen bestätigt. Auch aus Sicht des Senats der Freien Hansestadt Bremen ist eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dringend geboten.

aa. Schwächen des geltenden Finanzausgleichssystems und Reformaufgaben

Das geltende Recht weist deutliche, bundesstaatlich nicht hinnehmbare Schwächen auf. Diese sind zum Teil schon außerhalb der Art. 106, 107 GG, in der bestehenden Aufgaben- und Ausgabenverteilung begründet, die teils beträchtliche Schieflagen in der finanziellen Belastung hervorruft.

Vgl. dazu ausführlich den Antragsschriftsatz der Landesregierung des Saarlands vom 10. September 2005, S. 91 ff. (2 BvF 3/05 und 2 BvG 3/05).

Auf der Basis der geltenden Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilungsregelungen haben sich ungeachtet der solidarischen Ausgleichsleistungen von Bund und Geberländern erhebliche Strukturunterschiede entwickelt und verfestigt. Der Bund und die weit überwiegende Zahl der Länder sind - trotz sich bessernder Konjunktur und Mehrwertsteuererhöhung - nach wie vor hoch verschuldet. An Regeln zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung fehlt es, wie das Bundesverfassungsgericht zu Recht bemängelt,

Vgl. bereits BVerfGE 86, 148 (266 f.), sowie BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 204 (Umdruck, S. 82).

im geltenden Recht. So stellen sich dringende Reformaufgaben schon bei der Aufgaben- und Ausgabenverteilung und weiter hinsichtlich einer für alle Länder im bundesstaatlichen Vergleich angemessenen und aufgabenadäquaten Finanzausstattung, aber auch hinsichtlich der Begrenzung künftiger Staatsverschuldung und der Vermeidung neuer und der Bewältigung gegebener Haushaltskrisen.

Jenseits dieser generellen Reformbedürftigkeit sehen wir, wie bereits im Antragsschriftsatz dargelegt,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 7. April 2007, S. 48 ff.

auch mit Blick auf die Freie Hansestadt Bremen spezifische Schwächen und Reformnotwendigkeiten. So wird auch Bremen unangemessen belastet durch die deutlich ungleiche regionale Streuung der finanziellen Belastungen aus bundesgesetzlichen Verpflichtungen, die gerade strukturschwache Länder stark trifft. Weiter führt die geltende Regelung der Einnahmenverteilung, namentlich der Steuerzerlegung und -verteilung zu einer erheblichen Diskrepanz zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft, damit auch Finanzausstattung des Landes. Darüber hinaus sehen wir die stadtstaatlichen Besonderheiten Bremens durch die Regelung der Einwohnerwertung in ihrer gegenwärtigen Höhe kaum mehr angemessen abgegolten. Schließlich ist die besondere Belastung, die Bremen durch die Unterhaltung der bremischen Seehäfen im gesamtstaatlichen Interesse trifft, durch die geltende Regelung nur unzureichend ausgeglichen. Insofern ist auch mit Blick auf die langfristige Sicherung der Finanzsituation der Freien Hansestadt Bremen eine Reform der bundesstaatlichen Aufgaben- und Ausgaben- sowie Einnahmeverteilungsregelungen dringend erforderlich.

bb. Umsetzung des Reformanliegens

Auch soweit die genannten Reformanliegen verfassungsrechtlich fundiert sind, erscheint es uns angesichts der gegenwärtigen Sachlage nicht angemessen, das Bundesverfassungsgericht um eine Überprüfung der gegenwärtigen gesetzlichen Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu bitten. Vielmehr ist es aus unserer Sicht derzeit Aufgabe der Politik, im Rahmen des anstehenden Projekts einer Föderalismusreform II sich um eine solche Reform zu bemühen. Bundestag und Bundesrat haben sich inzwischen, am 15. Dezember 2006, auf die Einsetzung einer „Gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ verständigt; sie soll Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeiten „mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.“

BR-Drs. 913/06 vom 15. Dezember 2006.

Die Freie Hansestadt Bremen beteiligt sich aktiv an den Verhandlungen im Rahmen der Föderalismusreform II und setzt auf ihr positives Ergebnis. In diesem Sinne hat der Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen, Bürgermeister Jens Böhrnsen, sich in einem Schreiben an die Ministerpräsidenten der Länder gewendet und das Verständnis des Stadtstaats Freie Hansestadt Bremen in diesem Reformprozess deutlich gemacht. Bremen wird es um die besonderen Interessen des Stadtstaats ge-

hen, aber ebenso um eine Staatsreform im Sinne einer allgemein nachhaltigen und dauerhaft tragfähigen Haushaltsentwicklung. In acht Leitlinien werden die Erwartungen Bremens an die Reform deutlich gemacht; dabei ist - unter Beachtung der besonderen Interessen Bremens - vor allem der Gedanke des Austarierens der verschiedenen Interessen der Länder als einzig gangbarer Weg zu einem Erfolg der Reformbemühungen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wesentlich für die Argumentation: Mehr Wettbewerb unter den Ländern, mehr Eigenständigkeit der Länder und stärkere Anreize im Länderfinanzausgleich, bessere Prävention von Haushaltskrisen - aus Sicht Bremens werden solche Schritte zur Modernisierung verhandelbar sein bei parallelen Reformschritten mit dem Ziel der Herstellung gleicher Startchancen und dauerhafter Chancengleichheit für alle Länder sowie der Bewältigung der bestehenden Notlagen, damit Deutschland den Weg einer nachhaltigen Finanzpolitik beschreiten kann.

Vgl. das Schreiben des Bürgermeisters der Freien Hansestadt Bremen an die Ministerpräsidenten der Länder vom 6. Dezember 2006 (Anlage 9).

b. Unverzichtbarkeit bundesstaatlicher Hilfe zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage Bremens

Ungeachtet des vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Vorrangs der Instrumente einer regulären Finanzierung nach Art. 106, 107 GG – und ihrer Reform – bleibt jedoch die ausnahmsweise Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfe im Falle Bremens unverzichtbar. Die – auf eine angemessene regelmäßige und dauerhafte Finanzausstattung angelegten - Regelungen des regulären Finanzausgleichs, auch wenn sie einer gebotenen, den berechtigten Anliegen Bremens Rechnung tragenden Reform unterzogen würden, könnten der extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen nicht abhelfen.

Leitlinie für eine Reform der Dauerfinanzierung auf den vorrangigen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kann es nur sein, eine der finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaats angemessene, den jeweiligen Aufgaben der einzelnen Glieder des Bundesstaats gerecht werdende regelmäßige Finanzausstattung sicherzustellen. Diese dauerhaft und regelmäßig angelegten Regelungen der vertikalen Steuerertragsaufteilung, der primären horizontalen Verteilung sowie des anschließenden horizontalen Finanzausgleichs haben die Funktion, eine haushaltswirtschaftliche Normallage im Bundesstaat zu stabilisieren; sie können aber auch nur auf eine gegebene Normallage bezogen sein, in der die haushaltswirtschaftliche Lage der einzelnen Glieder des Bundesstaats sich innerhalb der bundesstaatlich tolerierten Bandbreite hält. Auch eine reformierte Ausgestaltung der Instrumente dieses regulären, dauerhaft angelegten bundesstaatlichen Finanzausgleichs könnte es aber nicht

zur Aufgabe haben und könnte es nicht leisten, haushaltswirtschaftliche Vorbelastungen einzelner Länder, die ein im bundesstaatlichen Vergleich extremes Ausmaß erreichen, aufzufangen und auszugleichen.

Genau das aber ist die Situation Bremens. Die Freie Hansestadt Bremen befindet sich – wie auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 bereits angemerkt hat -

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 224, 226 (Umdruck, S. 96 f.).

in einer im Vergleich zu den anderen Bundesländern entscheidend schwierigeren Haushaltslage, genauer in einer auch relativ extremen Haushaltsnotlage, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien kann.

Vgl. dazu bereits ausführlich oben unter A. I. 2. c.

In dieser Situation ist eine besondere, ausnahmsweise bundesstaatliche Hilfe unverzichtbar und geboten, damit die Freie Hansestadt Bremen die gegebene gravierende Vorbelastung überwinden und ihre haushaltswirtschaftliche Existenz- und Handlungsfähigkeit wiedergewinnen kann. Die regulären Instrumente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs müssten hierzu unzureichend bleiben; erst nachdem der Anschluss an die haushaltswirtschaftliche Normallage im Bundesstaat wieder hergestellt ist, können sie ihre langfristig sichernde Wirkung entfalten.

II. Das Bundesstaatsprinzip als Basis des Anspruchs auf finanzielle Existenzsicherung

Bezugspunkt und Maßstab aller verfassungsrechtlichen Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Verhinderung und Überwindung von bundesstaatlichen Haushaltsnotständen ist seine im Urteil vom 19. Oktober 2006 ausdrücklich bekräftigte Annahme, dass jedem einzelnen Glied des Bundesstaats letztlich ein verfassungskräftiger Anspruch auf Sicherung der finanziellen Existenzfähigkeit zusteht. Das Gericht rekurriert „auf das allgemeine Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) als Rechtsgrund für eine finanzielle Existenzsicherung des Landes im Sinne bundesstaatlicher Gewährleistung verfassungsgerechter Erfüllung staatlicher Aufgaben“.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 191 (Umdruck, S. 74).

In diesem Sinne ist Art. 20 Abs. 1 GG die Basis für die Forderung nach einer grundlegenden Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Es ist das Bundesstaatsprinzip, das nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts solche Reformbestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich macht.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 204 (Umdruck, S. 83).

Das Bundesstaatsprinzip entfaltet seine Wirkung aber auch mit Blick auf die Situation der extremen (absoluten und relativen) Haushaltsnotlage eines Bundeslandes, aus der dieses Land sich auch unter Ausschöpfung aller eigenen Konsolidierungspotentiale nicht selbst befreien kann und aus der ihm auch mit den vorrangig einzusetzenden regulären Instrumenten des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht geholfen werden kann. In einer solchen singulären, auch in relativer Betrachtung extremen Notlage eines einzelnen Landes verbietet das Bundesstaatsprinzip, das betroffene Bundesland in finanzieller Handlungsunfähigkeit zu belassen. Vielmehr behält es, nachdem es schon früher als eigentlich tragender Grund der Sanierungshilfe in extremer Haushaltsnotlage erschien,

BVerfGE 86, 148 (264).

als „die zentrale Begründung für die Zulässigkeit und Notwendigkeit der bundesstaatlichen Hilfe im Falle einer extremen Haushaltsnotlage“ Gewicht. „Weil und soweit Situationen eintreten, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten ist, ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten“. In dieser Situation verlangt das Bundesstaatsprinzip, die grundsätzlichen Bedenken gegen den Einsatz des besonderen Instruments der Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung

Vgl. BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 182 ff. (Umdruck, S. 68 ff.).

zurückzustellen und als ultima ratio auf dieses Instrument zurückzugreifen. Es ist ein „bundesstaatliches Gebot, die Existenz des Not leidenden Landes als eines handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als eines Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten“

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 190 (Umdruck, S. 74).

und damit einen bundesstaatsgerechten Zustand herzustellen.

C. Schlussbemerkung

I. Darlegungs- und Begründungslastverteilung

Das Bundesverfassungsgericht hat einem in Haushaltsnotlage befindlichen Land, das sich unabweisbar auf bundesstaatliche Hilfe angewiesen sieht und diese ausnahmsweise begehrt, in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 deutlich erhöhte Darlegungs- und Begründungslasten auferlegt. Dieser Vorgabe entsprechend unternehmen es der

Antragsschriftsatz vom 7. April 2006 und ergänzend der vorliegende Schriftsatz, dem Bundesverfassungsgericht in überzeugungskräftiger, auch in tatsächlicher Hinsicht belegter Weise das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage und die Ausschöpfung der eigenen Potentiale darzulegen.

Nach der im Urteil vom 19. Oktober 2006 angelegten Verteilung von Darlegungs- und Begründungslasten ist es „im Streitfall Sache des Bundes und der äußerungsberechtigten Länder, dem überzeugungskräftig entgegenzutreten.“

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 200 (Umdruck, S. 79 f.).

Eine erste Stellungnahme äußerungsberechtigter Länder - die sich freilich in nicht unerheblichem Umfang in rückwärtsgewandter Polemik ergeht, statt sich sachlich mit der gegebenen haushaltswirtschaftlichen Situation und aktuellen Handlungsmöglichkeiten zu befassen - liegt seit kurzem vor.

Schriftsatz der Regierung des Landes Brandenburg, des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, der Landesregierung Niedersachsen, der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der Landesregierung Sachsen-Anhalt, der Landesregierung Schleswig-Holstein und der Landesregierung des Freistaats Thüringen vom 26. Februar 2006.

Soweit darin für die anstehende Beurteilung der heutigen Gebotenheit bundesstaatlicher Sanierungshilfe für Bremen relevante, kritische Einwände vorgebracht werden, werden wir uns damit sachlich auseinandersetzen, sobald ggf. weitere Stellungnahmen von Äußerungsberechtigten, die auch die Darlegungen des vorliegenden Schriftsatzes berücksichtigen, vorliegen.

II. Abschließende Beurteilung

Es wird dann „Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ... sein, unter Aussonderung evident fehlsamer Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten zu entscheiden, ob ein Anspruch dargetan ist.“

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 200 (Umdruck, S. 80).

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen stellt sich dieser Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht. Er ist überzeugt, dass es auch auf der Grundlage der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 formulierten Voraussetzungen bundesstaatlich geboten ist, der Freien Hansestadt Bremen für die Jahre ab 2005 Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zu gewähren.

Das Bundesverfassungsgericht hat 1992 ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft dann in einer „extremen“ Haushaltsnotlage gesehen, wenn seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage gestellt ist und es sich aus eigener Kraft aus dieser Lage nicht befreien kann; dann erfahre das

bundesstaatliche Prinzip seine Konkretisierung in der Verpflichtung aller anderen Glieder des Bundesstaats zur Hilfeleistung mit dem Ziel haushaltswirtschaftlicher Stabilisierung.

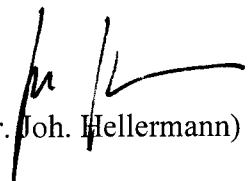
BVerfGE 86, 148 (264).

Darin hat das Gericht deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das grundgesetzliche Bundesstaatsprinzip es schlichtweg ausschließt, ein Land in einem – aus eigener Kraft nicht überwindbaren - Zustand haushaltswirtschaftlicher Handlungsunfähigkeit zu belassen. In seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 hat das Gericht diesen Leitgedanken - ungeachtet aller Modifikationen seines früheren Urteils im Einzelnen - nachdrücklich bestätigt.

BVerfG, Urt. v. 19. Okt. 2006, 2 BvF 3/03, Tz. 190 f. (Umdruck, S. 74), sowie dazu oben unter B. II.

Dieser Leitgedanke muss letztlich auch für die Beurteilung der Lage Bremens ausschlaggebend sein; er lässt eine Verweigerung bundesstaatlicher Hilfe nicht zu.

Die Freie Hansestadt Bremen befindet sich in einer absoluten und relativen Haushaltsnotlage extremen Ausmaßes. Auch unter Aufbietung aller ihr – im bundesstaatlichen Vergleich, insbesondere im Vergleich mit dem Stadtstaat Hamburg – möglichen Eigenanstrengungen ist sie zu deren Überwindung nicht in der Lage; die Haushaltsnotlage übersteigt bei weitem die eigenen Konsolidierungspotentiale. Unter diesen besonderen, im bundesstaatlichen Vergleich derzeit so einzig in Bremen gegebenen Voraussetzungen ist die Gewährung von bundesstaatlicher Sanierungshilfe in Gestalt von Bundesergänzungszuweisungen ausnahmsweise zulässig und geboten.


(Prof. Dr. Joh. Hellermann)