

# Forschungsstelle Finanzpolitik

BREMER DISKUSSIONSBEITRÄGE  
ZUR FINANZPOLITIK

Reinhard Hoffmann

Bundesverfassungsgericht  
und  
extreme Haushaltsnotlage

Nr. 4 / 2007

ISSN 1860-4919

# Bundesverfassungsgericht und extreme Haushaltsnotlage

Prof. Dr. Reinhard Hoffmann\*

E-Mail [rhoffmann-bremen@t-online.de](mailto:rhoffmann-bremen@t-online.de)

\* Prof. Dr. Reinhard Hoffmann ist Professor im Ruhestand an der Universität Bremen, Staatsrat a.D. und war zwischen 1995 und 2005 Chef der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen.

PROF. DR. GÜNTER DANNEMANN, PROF. DR. ANDRÉ W. HEINEMANN (HRSG.):

Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik  
Nr. 4, Bremen, Juni 2007.  
ISSN 1860-4919  
[www.fofi.uni-bremen.de](http://www.fofi.uni-bremen.de)

## Gliederung

1.	Einleitung .....	2
2.	Legendenbildung zugunsten eines Paradigmenwechsels.....	2
3.	Kontinuität zu der bisherigen Rechtsprechung .....	3
4.	Durchgängiger Aufgabenbezug von Finanzverteilung und Finanzausgleich .....	5
5.	Enger Bezug des qualifizierten bundesstaatlichen Notstands – nur in einem Land...	6
6.	„Fremdkörper“ infolge defizitärer Rechtslage .....	8
7.	Unzureichende Finanzausstattung als eine alternative Ursache der Haushaltsnotlage .....	10
8.	Alternative Ursache der Notlage und singuläre Sonderstellung Bremens .....	13
9.	Adresse an die Föderalismuskommission II.....	16

## 1. Einleitung

Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2 BvF 3/03) vom 19.10.2006 hat erhebliche Bedeutung für die begonnenen Arbeiten der Föderalismuskommission II zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Es setzt und präsentiert gewichtige Daten zu den Ausgangslagen zentraler Verhandlungsgegenstände der Kommission. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Bezugsrahmens für den gesamten Bund-Länder-Finanzausgleich sowie betreffend Verursachung, Prävention und Abhilfe von (extremen) Haushaltsnotlagen.

## 2. Legendenbildung zugunsten eines Paradigmenwechsels

Dementsprechend wird gerade auch juristisch eine intensive Exegese dieser Entscheidung propagiert, – übrigens weit überwiegend von einer einseitigen Interessenrichtung, die für ihre mittels **Legendenbildung** konstruierte Kampfparole von einem grundlegenden **Paradigmenwechsel** sich der Interpretationsherrschaft zu bemächtigen versucht [dazu gehören u.a. Rossi JZ 2007, 394ff.; Koriath, in 8-Länder-Schriftsatz zur Klage Bremens sowie in dem Kommissions-Gutachten; ebenso wie andere Kommissions-Gutachten, u.a. Häde, Schneider, Blankart; etc.]:

Eine grundsätzliche Neuausrichtung des Bundesverfassungsgerichts habe neue und völlig andere Maßstäbe gesetzt, in deutlichem Wandel vom eher kooperativen zum kompetitiven Bundesstaat, in dem nicht mehr das bündische Prinzip primär sei, vielmehr jetzt die verstärkte Ausrichtung auf Eigenverantwortlichkeit der Länder betont werde. Indem neben dem (zwischen den Ländern) relativen Maßstab noch ein absoluter gefordert werde, der bundesstaatliche Notstand, würden neue verschärfte Voraussetzungen formuliert, die praktisch nahezu kaum erfüllbar seien. Unbeschadet einer salvatorischen Klausel wolle das Gericht tendenziell eine Einstandspflicht des Bundes [und damit auch der anderen Länder] **praktisch ganz ausschließen** und zukünftig Bundes-Sanierungshilfen nicht noch einmal zulassen. Angesichts der weitgehend reduzierten, wohl nur noch theoretisch bestehenden Möglichkeit, die praktisch gegen Null tendieren dürfte, sei die Feststellung eines Notstands so gut wie ausgeschlossen: „nach Meinung fast aller Experten“ dürfte eine extreme Haushaltsnotlage künftig kaum mehr von praktischer Bedeutung sein.

### 3. Kontinuität zu der bisherigen Rechtsprechung

Im Gegensatz zu diesem recht durchsichtigen Unterfangen bestätigt die sorgfältige Lektüre des Urteils eine – offenbar bewusste (s. Tz. 189) – **Kontinuität** zu der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das deren zu erwartende notwendige Fortschreibung für eine Subsumtion der veränderten Lage der öffentlichen Haushalte von 2006 innerhalb der Logik der vorangegangenen Entscheidungen (von 1986, 1992 und 1999) vornimmt, im Sinne von „notwendige[r] Anpassung jeder Diagnose einer Haushaltsnotlage an allgemeine wirtschafts- und finanzpolitische Veränderungen“ (Tz. 194).

Seine Rechtsposition stützt das Gericht auch weiterhin – explizit und – direkt auf das **allgemeine „bundesstaatliche Prinzip“** des Füreinandereinstehens (u.a. Tz. 169, 190 und 191: „... hier notwendigen Rückgriff auf das allgemeine Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) als Rechtsgrund ...“).

Die Berlin-Entscheidung bestätigt (Tz. 172), dass Sanierungshilfe nach strengem ultima-ratio-Prinzip

- eine relative (extreme) Haushaltsnotlage – im Verhältnis zu den übrigen Ländern –
- sowie (*kumulativ* – s. Tz. 194) eine absolute (extreme) Haushaltsnotlage – von so extremem Ausmaß, dass sie nach Erschöpfung aller dem Land verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe nicht ohne fremde Hilfe abzuwehren ist –,

voraussetzt.

Alle drei Elemente geben im Kern die bisherige Rechtsprechung und deren Kriterien bzw. Voraussetzungen für eine extreme Haushaltsnotlage und für Sanierungshilfen wieder:

a) Für die im Verhältnis zu den anderen Ländern vergleichend festzustellende **relative** extreme Haushaltsnotlage benutzt das Gericht weiterhin primär die quantitativen Kriterien der Entscheidung von 1992 (Tz. 196, 205, 206ff. – in ausführlicher Abgrenzung zu eventuell anderen Indikatoren, 215ff. in konkreter Anwendung). Die qualitative Relevanz dieser Kriterien wird nicht infragegestellt, sondern unterstrichen durch den deutlichen Vorbehalt des Gerichts (auch wenn er

mangels Entscheidungsbedarfs nicht konkret und abschließend ausgefüllt wird), dass die quantitativen Elemente (von 1992) für die Bestimmung der Schwellenwerte zu einer solchen Notlage „nicht mehr ohne weiteres fortzuschreiben, sondern verschärfend zu ergänzen sind“ – und zwar, in erkennbarem *Bezug* zu dem ultima-ratio-Prinzip, mit Hinblick darauf, wieweit jeweils noch eigene Konsolidierungspotentiale herangezogen werden können.

b) Das **ultima-ratio-Prinzip**, das *direkt zitierend* aus der Entscheidung von 1986 übernommen wird (Tz. 189), fordert die vollständige Ausschöpfung der eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten des Landes für den bundesstaatlichen Beistand als dann ‚unabweislich‘ erforderliche Abhilfe (Tz. 198) und bestimmt die Maßstäbe für die Kriterien sowohl der relativen als auch der absoluten extremen Haushaltsnotlage.

c) Das Gericht fordert vom *ultima-ratio-Prinzip* her neben einer relativen extremen Notlage auch eine **absolute** extreme Haushaltsnotlage – als **bundesstaatlichen Notstand** der Aufgabenerfüllung im betreffenden Land, der nach Ausschöpfung aller verfügbaren eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten „insbesondere wegen eines nicht zu bewältigenden Umfangs erforderlicher Mittel“ ein extremes Ausmaß erreicht (Tz. 172, 199) [s. dazu weiter unten] –, weil und soweit trotz Vorliegens einer relativen Notlage [bei allerdings „besonders komfortablem“ Durchschnitt der Vergleichshaushalte] noch eigene Konsolidierungspotentiale des Landes verfügbar sein könnten für deren Behebung (Tz. 193).

*Mit dieser Herleitung* (aus dem ultima-ratio-Prinzip) und in der *Bezugnahme* auf bzw. Ausfüllung durch die (inhaltlich vom ultima-ratio-Prinzip gebotene) Ausschöpfung der eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten beschreibt also das Gericht mit der Formel des bundesstaatlichen Notstands *nur eine direkte Konsequenz* jenes Prinzips, die schon in der *vorangegangenen* Rechtsprechung *voll enthalten* und angelegt war bzw. ist.

#### 4. Durchgängiger Aufgabenbezug von Finanzverteilung und Finanzausgleich

Hervorzuheben ist der **durchgängige Aufgabenbezug**, den das Gericht für *alle* hier (betr. die extreme Haushaltsnotlage und deren Abhilfe) in Betracht kommenden Dimensionen und Elemente und deren jeweilige inhaltliche Bestimmung – offenbar betontermaßen – stets herausstellt:

- für den Ausgangspunkt jeder (finanz-)verfassungsrechtlichen Betrachtung in der *Zielsetzung* der grundgesetzlichen **Finanzverteilung** (zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander), nämlich „Bund und Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben ... finanziell zu ermöglichen“ (Tz. 173). Während in seinen vorangegangenen Entscheidungen (von 1986, 1992, 1999) das Gericht ebenfalls generell von dieser Zielformulierung ausgegangen ist, hatte es jedoch bislang nicht dabei die Frage nach der *tatsächlichen Realisierung* dieser Zielsetzung einbezogen und für die weitere Argumentation fruchtbar gemacht. 2006 dagegen nimmt eine Gesamtsicht auch die *Konsequenz* einer „Korrektur etwaiger [aufgabenlasten-bezogener] Verteilungsmängel“ [auf vorangegangenen Stufen des Finanzausgleichs] mit in den Blick (Tz. 173; in gleicher Richtung Tz. 197); und an anderer Stelle heißt es etwa: „... könnte ... Anlass für die Prüfung bestehen, ob Finanzkraft und [„aufgabenbezogene“ – Tz. 186] Leistungsschwäche des ... Landes ... angemessen berücksichtigt worden sind“ (Tz. 193).
- in dem bundesstaatlichen Gebot, die verfassungsrechtlich gebotene *Handlungsfähigkeit* eines Landes als eines **Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben** (nämlich die Fähigkeit eines Landes, die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen [Tz. 186]) *auch finanziell* zu gewährleisten (Tz. 190).
- für eine dementsprechend **aufgabenadäquate Finanzausstattung** der Gebietskörperschaften, die – als Relation zu den Ausgabenlasten – der Lastenverteilung zwischen den Ebenen sowie unter den Ländern und damit der jeweiligen Ausgabenbelastung, die notwendig als Annex aus den *Aufgabenlasten* (der Aufgabenverteilung) folgt, möglichst angemessen Rechnung tragen muss (Tz. 186).

- für die extreme Haushaltsnotlage im **bundesstaatlichen Notstand** der (Landes-) *Aufgabenerfüllung*, im Sinne einer Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben (Tz. 172).
- bis hin zur (grundsätzlich *alternativen*) **Verursachung der Notlage** durch eine nicht hinreichend *aufgabengerechte* Finanzausstattung, so dass als Ursache der Notlage nicht „eine nicht durch objektive Aufgaben erzwungene übermäßige Ausgabenpolitik eines Landes“ vorliegt, vielmehr die vorangegangene Kreditfinanzierung „... aufgabenbedingt notwendig“ (Tz. 188) war sowie „nicht notwendig als autonome Landespolitik zu qualifizieren sein muss“ (Tz. 187). – Diese grundsätzliche „Alternative“ – nämlich von „Verteilungsmängeln“ (s.o.) – erörtert das Gericht als „Fremdkörper“ innerhalb des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs (dazu siehe weiter unten).
- und zu der (Nicht-)Berücksichtigung von ungleichmäßigen, strukturell bedingten **Sonderlasten** einzelner Länder aufgrund (verfassungsrechtlich) vorgegebener *Aufgaben* in der (ggf. dann nicht mehr aufgaben-)adäquaten Finanzausstattung (Tz. 186).

## 5. Enger Bezug des qualifizierten bundesstaatlichen Notstands – nur in einem Land

Die vom Gericht benutzte Figur des „**bundesstaatlichen Notstands**“ wird zum Ausgangspunkt genommen für die eingangs vorgeführte *spekulative Suggestion* – die dann die juristische Interpretation verdrängt und ersetzen soll – eines *Kurswechsels* mit neuen, völlig anderen Maßstäben für verschärfte Voraussetzungen.

Diese Operation spricht meist ganz abstrakt, ohne nähere und damit eingrenzende Charakterisierung, von einem – *bloßen* – (bundesstaatlichen) „Notstand“, der dann als eine ganz allgemeine, umso umfassendere, aber *völlig* vage, also eher unheimlich-bedrohliche Konstellation unterlegt ist. Der „politische Charakter“ des – hier gemeinten – bundesstaatlichen Notstands müsse derart abstrahiert werden und entziehe sich genereller Festlegung, so dass die Existenz (ob und wann) eines solchen nicht exakt vorherzusehen sei. Ja, das Bundesverfassungsgericht habe *bewusst* den Begriff **unbestimmt** gelassen und nicht näher definiert; die unzureichende Umschreibung trage

entscheidend zu dem *praktischen*, grundsätzlichen *Ausschluss* bundesstaatlichen Sanierungsbeistands bei.

Demgegenüber hat das Gericht die Figur hier **nicht** als total abstrakten – „bloßen“ – Begriff eingeführt, sondern durch den direkten **Bezug** auf den anstehenden größeren Zusammenhang betreffend die „*Fähigkeit [des Landes] zur Erfüllung der verfassungsmäßig vorgegebenen Aufgaben*“ (Tz. 194) eindeutig besonders qualifiziert und in klarer **Begrenzung** definiert: nämlich als einen bundesstaatlichen Notstand „im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben“ (Tz. 172), der „insbesondere wegen eines nicht zu bewältigenden Umfangs erforderlicher Mittel“ (Tz. 199) eingetreten ist. Auf der Grundlage einer solchen nachvollziehbaren *definitiven Eingrenzung* des hier gemeinten Falles eines bundesstaatlichen Notstands genügte für die konkret anstehende Entscheidung schon allein die Betrachtung der – traditionellen – Kennzahlen, zumal da auch eine denkbare weiter elaborierte „Dogmatik“ des Notstands die bereits vorgegebene Bestimmtheit des Begriffs nicht wesentlich verbessern würde. [So führt in die Irre der *abwegige* Versuch, die bundesstaatliche Beistandspflicht und damit den bundesstaatlichen Notstand in einem Land beschränkt auf die Wahrnehmung nur noch einiger „*Kernbereiche*“ staatlicher Aufgaben, die zu dessen Weiterfunktionieren erforderlich seien (für Ruhe und Ordnung), zu definieren.]

Es trifft auch **nicht** zu, dass das Gericht den bundesstaatlichen Notstand selbst auf den **gesamten** Bundesstaat bezogen und erweitert habe, *in dem Sinne*, dass der Notstand nicht nur auf das (individuelle) in Not befindliche Land begrenzt sei, sondern auch über die Landesgrenzen hinweg reichen, das gesamte bundesstaatliche Gefüge gefährdet sein müsse, da Bezugsgröße *nicht mehr nur das betreffende* Not-Land, sondern die Gesamtheit von Bund und Ländern sei: **auch die Aufgabenerfüllung in den anderen Ländern** und im Bund müsse in Mitleidenschaft geraten sein; primär sei *nicht* die Haushaltsnotlage in dem individuellen Not-Land, sondern vor allem deren Auswirkungen auf den gesamten Bundesstaat. – Jedoch hat das Gericht *ausschließlich* die existentielle Bedrohung der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung in dem (individuellen) Not-Land – also der Erfüllung der gemäß bundesstaatlicher Ordnung **in diesem einen Land** vorgegebenen und zu erfüllenden staatlichen Aufgaben (kraft Bundes- oder bzw. und Landesrecht) – als Voraussetzung und hinreichenden Verpflichtungsgrund für bundesstaatlichen Sanierungsbeistand für dieses eine Land angesehen, *ohne* dafür eine „Mitleidenschaft“ durch gleiche Notlage der eigenen Aufgabenwahrnehmung auch in *anderen* Ländern oder gar im Bund zu fordern.

Das bedeutet allerdings nicht, dass das betroffene individuelle Not-Land allein und mit verbindlicher Wirkung für Bund und Länder den bundesstaatlichen Notstand (der Aufgabenerfüllung im eigenen Land) selbst feststellen könnte.

Das Gericht definiert auch **nicht** – als Vorgabe etwa – den bundesstaatlichen Beistand mit Bezug auf ein Interesse „**aller**“ Bundesbürger: Die angezogene Textstelle aus der Entscheidung (Tz. 201) spricht davon, die Gewährleistung der Erfüllung verfassungsrechtlicher Aufgaben im Bundesstaat erfolge „im Interesse (bundes-)staatlicher Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern. Diese sind Bundesbürger (...).“ Hier wird von den **Landesbürgern** des Not-Landes gehandelt, die eben *auch Bundesbürger* sind, und die in Bezug genommene (bundes-)staatliche Aufgabenerfüllung ist die in dem betreffenden Not-Land, so dass der bundesstaatliche Beistand im Notstand für das Not-Land dem Interesse *der Bürger dieses Landes – als auch Bundesbürger –* dient.

## 6. „Fremdkörper“ infolge defizitärer Rechtslage

Das Bundesverfassungsgericht hat einen „**Fremdkörper**“ innerhalb des geltenden Bund-Länder-Finanzausgleichs identifiziert. Dieser Charakter bezieht sich auf **zwei** verschiedene Ebenen: zum einen auch – grundlegend(er) – auf die *Systemebene* des Finanzausgleichs, betreffend die Möglichkeit eines bundesstaatlichen Einstands für Haushaltsnotlagen eines Landes mit der Begründung von Sanierungspflichten und -anspruch; zum anderen (im Urteil selbst primär) auf die *instrumentelle Ebene* der für eine Sanierung in Betracht kommenden Instrumente, hier vor allem der (Sanierungs-)Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG.

a) Die **Systemfrage** stellt sich vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen bundesstaatlichen Ziels und Gebots, dass Finanzverteilung und Finanzausgleich eine ausreichende *aufgabenadäquate Finanzausstattung* von Bund und Ländern herbeiführen und damit diesen die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben finanziell ermöglichen sollen (Tz. 173). Bei Realisierung wird der verfassungsgemäße *Normalzustand* erreicht, der als solcher weder punktuell/akut noch generell/strukturell einer Korrektur oder Ergänzung bedarf. Mit dessen Regelung allein wird aber gerade eine eventuelle mögliche konkrete Fehlentwicklung in diesem Verfassungsrechtsverhältnis – wie in jedem Rechtsverhältnis infolge abweichender Entwicklung „Leistungsstörungen“ i.w.S. auftreten können –, also etwa ein Sanierungsfall, **nicht** *von vornherein faktisch ausge-*

*geschlossen* (oder auch nur verhindert) noch selber geregelt. Und für eine solche **Fehlentwicklung** im finanzverfassungsrechtlichen Normalzustand trifft das Grundgesetz *weder prophylaktisch noch regulierend* Vorsorge durch angemessene Regeln bei relevanten Abweichungen von jenem Normalzustand. Wegen dieser **Regelungslücke** stellen die abweichende Fehlentwicklung (Haushaltsnotlage) sowie die Sanierungspflichten und korrespondierenden Ansprüche eines Notlandes einen „Fremdkörper“ *innerhalb* des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs dar (Tz. 185).

In genau diesem Sinne spricht das Gericht – mit Bezug auf diesen „Fremdkörper“ – von einer „gravierenden Schwäche des geltenden Rechts“, von „der gegenwärtig defizitären Rechtslage“ (Tz. 204), in die sich der „Fremdkörper“ Sanierungshilfen (des Bundes) „**nicht bruchlos**“ – mit anderen Worten: nicht ohne Abweichung von der *allein* existierenden Regelung des finanzverfassungsgemäßen *Normalzustands* – in das verfassungsrechtliche Gefüge des Bund-Länder-Finanzausgleichs einfügt (Tz. 172). Die Regelungslücke infolge defizitärer Rechtslage schließt aber für den „Fremdkörper“ „Leistungsstörung“ eine abhelfende Regulierung der Abweichungsfolgen *nicht* aus, sondern fordert sie geradezu – und zwar nach Bundesverfassungsgericht *unter unmittelbarem Rückgriff auf das allgemeine Bundesstaatsprinzip* als (neuer) *Rechtsgrund* für Sanierungspflichten und Anspruchsgrundlage für Sanierungshilfen (Tz. 189, 191).

b) Auf der **instrumentellen Ebene** – jenseits vom Grundanspruch – bezieht das Gericht die Charakterisierung als „Fremdkörper“ nicht generell auf jedwede Sanierungshilfe (in Pflichten- und Anspruchsfolge), sondern spricht insoweit *sehr eingeschränkt* lediglich von den **Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen**, insoweit sie auf Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG gestützt werden (so deutlich in Leitsatz 2, Satz 1 und Tz. 172, wo gemäß dem expliziten Verweis auf Zweck und Systematik dieser Grundgesetznorm sich nur auf den genannten Fall bezogen und beschränkt wird). Es geht dabei also *nicht* um die Rechtsgrundlage des (individuellen) *Verfassungsrechtsverhältnisses* betreffend Sanierungshilfspflichten und -ansprüchen im System, sondern – explizit – lediglich um ein mögliches „*Instrument*“ zur eventuellen Bewältigung eines Sanierungsfalls (Haushaltsnotlage), nämlich das Instrument Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (s. vor allem Tz. 173 [„kein Instrument zur Korrektur ... des Finanzausgleichs“], Tz. 197 [„kein legitimes Mittel zur Korrektur...“], Tz. 182 [„Einsatz des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen auch zum Zweck der Sanierung“]).

Das Bundesverfassungsgericht führt aus, Bundesergänzungszuweisungen (gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG) zum Zweck der Sanierung eines Not leidenden Haushalts geraten mit dem Grundsatz eigenständig und eigenverantwortlich zu bewältigender haushaltspolitischer Folgen autonomer Landespolitik *in Konflikt* (Tz. 187), wozu sie im System der Finanzverfassung **grundsätzlich nicht** vorgesehen sind – vielmehr ist das „*Instrumentarium*“ des geltenden Finanzausgleichsrechts grundsätzlich auf die Bewältigung von Aufgaben der Haushaltssanierung einzelner Länder nicht angelegt ... , sondern überfordert wird“ (Tz. 203).

Zwar müssen „*alle anderen*“, „die im Grundgesetz ausdrücklich eröffneten Handlungsmöglichkeiten“, „dem Land zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung zu verhelfen“ – „wie insbesondere die Mischfinanzierungstatbestände der Art. 91a und 91b GG, Art. 104a Abs. 4 GG sowie Art. 106 Abs. 8 GG“ [aber auch etwa (Teil)Entschuldung] –, vorrangig und voll ausgeschöpft werden; aber diese Tatbestände dürften – nach Meinung des Gerichts – „für Haushaltssanierungen *kaum* noch geeignet sein“ (Tz. 197). Angesichts solcher *defizitären Rechtslage*, die im geltenden System explizit kein spezielles, geeignetes Instrument für die Sanierung bereithält, führen „die Gewährleistungsfunktionen des Bundesstaatsprinzips“ zu der, wenn auch „**äußerst unbefriedigenden Notlösung**“, „von der Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG auf Sanierungshilfen ... nicht Abschied zu nehmen“ und den „Fremdkörper“ Sanierungs-BEZ („außerhalb der regulären Zwecke und des Systems des Finanzausgleichs“) weiterhin als „finanzausgleichsrechtliches Instrument“ einzusetzen (Tz. 202) – (im Fall solcher Sonderbedarfzuweisungen, in Nähe zu den Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG (Tz. 222), gilt übrigens, *entgegen* anderer Behauptung, nicht das Nivellierungsverbot, s. Tz. 180 im Gegensatz zu Tz. 179).

## 7. Unzureichende Finanzausstattung als eine alternative Ursache der Haushaltsnotlage

a) **Neu** in der Berlin-Entscheidung ist der klare – rechtstatsachenorientierte – Hinweis, dass *auch* eine (vergangene, bis in die Gegenwart reichende) grundsätzlich **unzureichende Finanzausstattung** eines Landes als eine – „*alternative*“ – **Ursache** für eine extreme Haushaltsnotlage in Betracht zu ziehen ist. *Bis dato* hatte das Bundesverfassungsgericht keine Veranlassung (genommen), überhaupt die Ursachen einer Haushaltsnotlage konkreter im Einzelnen zu betrachten und speziell eine solche Alternative der möglichen Kausalität einer vorangegangenen unzureichenden

Finanzausstattung zu berücksichtigen und entsprechend explizit zu erwähnen. Denn vor allem die Entscheidung von 1992 über die Haushaltsnotlagen von Bremen und Saarland *begnügte sich* damit, dass *ursächlich* nicht eine „autonome Landesentscheidung, für die das Land selbst einzustehen“ habe, die Haushaltsnotlage verschuldet hatte (vielmehr eine Kombination wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverursachter übermäßiger Verschuldung). – Da dann in 2006 schon das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage verneint wurde, blieb diese gewichtige Neuerung *zunächst* ohne konkrete Subsumtionsanwendung (umso bedeutsamer ist, dass das Gericht *überhaupt* es für angebracht und erforderlich hielt, das neue, verfassungsrechtsdogmatisch und praktisch relevante Konzept in einer nicht zu übersehenden Form des Hinweises auf eine mögliche Alternativ-Überlegung andeutungsweise zu entwickeln).

Das Gericht stellt die alternative Möglichkeit einer Verursachung einer (extremen) Haushaltsnotlage durch grundsätzlich unzureichende, d.h. *nicht aufgabenadäquate* Finanzausstattung in den übergreifenden systematischen finanzverfassungsrechtlichen **Zusammenhang von staatlichen Aufgaben, Ausgabenlasten und Finanzausstattung**: Im *Gegensatz* dazu, dass Haushaltsnotlagen (aufgrund vorangegangener Kreditfinanzierung) „grundsätzlich auch voraussehbare Folge vorangegangener [autonomer Landes-] Politik“ sind, bedenkt es die Alternative, dass „die vorangegangene Kreditfinanzierung *nicht notwendig* als autonome Landespolitik zu qualifizieren sein [muss]“. Denn „als *grundsätzlich alternative* Ursache für die aktuelle Notlage **kommt auch eine nicht hinreichend aufgabengerechte Finanzausstattung** in der Vergangenheit in Betracht“ (Tz. 187).

Dies nennt das Gericht „*alternative grundsätzliche* Erklärungsmöglichkeiten“ – *alternativ* zu dem Fall „eine[r] **nicht durch objektive Aufgaben** erzwungene[n] übermäßige[n] Ausgabenpolitik eines Landes“, „wenn die früheren Kreditaufnahmen nicht aufgabenbedingt notwendig waren“. In solcher alternativen Konstellation „sind die Kreditaufnahmen in der Vergangenheit Folge unzureichender Finanzausstattung des Landes“, und geht es „in der Sache um die Notwendigkeit, Defizite regulärer Ausgleichsmaßnahmen horizontaler oder vertikaler Art nachträglich zu beheben“ (Tz. 188); - d.h. die *bundesstaatliche Finanzverteilung* im Bund-Länder-Finanzausgleich [punktuell oder generell] zu korrigieren, wie (in anderem Zusammenhang) Anlass für die Prüfung erörtert wird, „ob Finanzkraft und Leistungsschwäche des betroffenen Landes ... angemessen berücksichtigt worden sind“ (Tz. 193).

Diese *neue* Alternativ-Betrachtung wird begleitet durch die Einordnung und Abgrenzung einer (extremen) Haushaltsnotlage als „**Unterfall der Leistungsschwäche des Landes**“ (im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG), die „nicht aufkommensorientiert“, sondern „**aufgabenbezogen**“ und „bedarfsorientiert“ sich auf die „Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen oder besonderen Ausgabenlasten“ – „notwendig als Annex der ‚Aufgabenlasten‘ gedacht“ – bezieht (Tz. 178, 186): „Danach ist Leistungsschwäche [scil. im Alternativfall auch die Haushaltsnotlage] die *mangelnde Fähigkeit* eines Landes, mit den nach dem horizontalen Finanzausgleich vorhandenen Mitteln die von der Verfassung zugewiesenen *Aufgaben* wahrzunehmen.“ (Tz. 186)

b) Wenn das Gericht auch darauf hinweist, dass „häufig“ die vergangene Kreditfinanzierung „durch ein schwer aufklärbares *Gemisch* beider alternativer Ursachen geprägt“ sei (Tz. 188), so wird dadurch der **grundsätzliche** Stellenwert der erweiterten, alternativen finanzwirtschaftlichen und auch finanzverfassungsrechtlichen Beurteilung nicht infrage gestellt.

c) In Fortführung der Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts, die mangels konkreten diesbezüglichen Entscheidungsbedarfs *nicht abgeschlossen* worden sind, wird aus gegebenem Anlass zu prüfen sein, wie sich eine solche *alternative kausale* Konstellation bei Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage auf deren **Rechtsfolgen** auswirken wird, betreffend die notwendigen Abhilfen und Sanierungsmaßnahmen, bei denen konsequenterweise auch diese – alternative – Verursachung mit einbezogen werden dürfte. Auch im Sinne des vom Gericht betonten Vorrangs aller *anderen* Handlungs- bzw. Abhilfemöglichkeiten vor dem Einsatz von Sanierungshilfen (durch Sanierungs-BEZ) – s. o. – sind dann möglicherweise die strukturellen finanzausgleichsrechtlichen Bedingungen der Finanzausstattung und deren *eventuell notwendige Veränderung* – punktuell oder generell-strukturell, auf Ebene von Verfassung oder – etwa „verfassungskonform“ interpretiertem – Gesetz einzubeziehen, bis hin zu den vom Gericht erwähnten „notwendigen *durchgreifenden Lösungen*“ (Tz. 188).

## 8. Alternative Ursache der Notlage und singuläre Sonderstellung Bremens

a) Im Hinblick auf die vorstehende potentielle Alternative des Bundesverfassungsgerichts zur Kausalität der Haushaltsnotlage ist entscheidend die Einschätzung, ob *speziell und konkret* die Freie Hansestadt **Bremen** eine nur unzureichende, *aufgabeninadäquate Finanzausstattung* erhält (die wesentlich eine – verfassungswidrige – Ungleichbehandlung darstellt). Dafür ist zu betrachten das spezifizierete *zusammenwirkende* Ergebnis der einzelnen Elemente (und Stufen) des gesamten Bund-Länder-Finanzausgleichs (Art. 106, 107 GG) in ihrer konkreten Anwendung auf den *individuellen* Fall Bremen. Darin zeigt sich eine **singuläre Sonderstellung** Bremens, das von einem erheblich *wirtschaftsstarken* Land mit weit *überdurchschnittlichem* Bruttoinlandsprodukt schließlich zu dem Land mit der (zweit-) *schwächsten* Finanzkraft absteigt. Zentrale Ursachen für eine solche singuläre Sonderstellung Bremens sind:

- Die Einkommen-(Lohn-)steuer-**Zerlegung**, die in der Bezugnahme auf die landesgrenzenüberschreitenden Pendler *nur* im Fall Bremen (mit einem Anteil von bis zu einem Drittel Arbeitsplätze für Nicht-Bremer) *einzigartig* – selbst in Relation zu Hamburg – zu einem massiven („negativ-existentiellen“) Abzug von örtlichem Steueraufkommen führt.
- **Ausschluss** Bremens, als einziges der finanzschwachen Länder, von der Verteilung der **Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile** (im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG), obwohl es sich dabei *materiell* (– **systemwidrig** – *nicht* um eine Regulierung des örtlichen Steueraufkommens, sondern) um einen Bestandteil des *horizontalen* Länderfinanzausgleichs zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft bzw. Finanzschwäche handelt (und somit auch die generellen *Konditionen* des horizontalen Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG zu *beachten* sind, wie z.B. die Gewichtung der Einwohner).
- Die „**strukturelle Andersartigkeit**“ der Stadtstaaten wird (insbesondere im horizontalen Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG) durch die geltende Einwohnerwertung und -gewichtung zumindest im Sonderfall Bremen **nicht angemessen** erfasst für den erforderlichen Ausgleich der strukturell andersartig definierten und bemessenen Aufgaben (einschließlich Hauptstadtfunktionen einer „Hauptstadt ohne Umland“) [z.B. betreffend die bislang *nicht* nach *regionalen* Kriterien und Kennzahlen der Verteilung un-

ter den Ländern, sondern einzig nach dem *gesamtstaatlichen* Bedarf an Studienplätzen bemessenen *Hochschul- und Wissenschaftsausgaben*].

- Indem der *prozentuale Anteil* des **Selbstbehalts** eines Landes von den eigenen Steuermehreinnahmen bei (überdurchschnittlichem) Wirtschaftswachstum mit der Größe des Landes und seines Steueraufkommens zunimmt, resultiert daraus eine erhebliche *Benachteiligung* des **kleinsten** Landes.
- *Strukturelle Unterschiede* der Länder (mit **Sonderaufgaben** und -lasten) und strukturell bedingte ungleichmäßige Sonderbelastungen (vor allem infolge ungleicher Streuung von bundesgesetzlichen Aufgaben) werden *zu gering* berücksichtigt.

Infolge dieser Gestaltung und vor allem **Kumulation wesentlicher Elemente** des Bund-Länder-Finanzausgleichs in deren spezifizierter Anwendung auf das kleinste Land wird die primäre Bremer Finanzausstattung – **entgegen** der *erheblichen Wirtschaftskraft* der Hansestadt – auf eine extrem **unterdurchschnittliche** Finanzkraft fixiert. Dies führt im Ergebnis zu einer Finanzausstattung, die im Vergleich gegenüber *allen anderen* Ländern, selbst gegenüber den beiden anderen Stadtstaaten, eine *singuläre Sonderstellung* bewirkt und eine existentielle **Inadäquanz** zu der spezifischen *Aufgabenstellung* des kleinsten Landes ausweist.

b) Nicht zuletzt aus Bremer Sicht bleibt als Fall der *alternativen* Konstellation einer Kausalität zwischen unzureichender, *nicht-aufgabenadäquater Finanzausstattung* und Notlage *auch* zu prüfen, inwieweit sich eine („neue“) Leistungsschwäche in der Relation des Finanzaufkommens zu den Aufgaben des Landes selbst mit den Sanierungshilfen des Bundes von 1994 – 2004 ergeben hat, wenn – nachträglich in *ex post*-Betrachtung – die Beträge der Sanierungshilfen nur eine **unzureichende Sanierungs-Finanzausstattung** erbracht haben.

Denn entsprechend dem Auftrag des Bundesverfassungsurteils von 1992 sollten diese Sanierungshilfen der Notlage abhelfen und waren *in diesem Aufgabenbezug* **Bestandteil** der damaligen **Finanzausstattung** Bremens – im *Wirkungszusammenhang* der **drei** Faktoren Steuereinnahmen, Sanierungshilfen und Aufgabenbedarf (= Ausgabenlasten in dem durch die besonderen Eigenanstrengungen des Landes *reduzierten* Ausmaß). Die Sanierungshilfen wurden – nachweisbar (in der dem Bundesverfassungsgericht damals vorliegenden Modellrechnung und in den späteren Verhandlungen mit dem Bund) – konkret in der sich *auch betragsmäßig wechselseitig*

*bedingenden Dreiecksbeziehung* zusammen mit den angesetzten Steuereinnahmen des Landes und seinen eigenen Konsolidierungs-/ Sparmaßnahmen **so bemessen**, um die Sanierung gemäß den Planungsrechnungen für alle drei Faktoren erfolgreich durchführen zu können.

In der *ex post*-Rückschau hat sich erwiesen, dass infolge des erheblichen **Zurückbleibens der Steuereinnahmen** (als des einen Faktors, dessen jährliches Wachstum im übrigen *ex ante primär vom Bund* eingesetzt worden war – und zwar (*ex post* betrachtet) *erheblich zu hoch*, was wiederum die für eine Sanierung erforderliche *Größenordnung* der Sanierungshilfen direkt beeinflusste) in den Sanierungszeiträumen die so vorgegebene *Sanierungs-Finanzausstattung*, die *aufgabenbezogen* die Notlage abbauen sollte und aufgabenadäquat hatte bemessen werden sollen, nicht ausreichend wirken konnte. So betrachtet war der – *ex post* – *zu geringe Umfang der Sanierungshilfen (mit) kausal* für den Nicht-Abschluss der Sanierung und das Fortbestehen der Sanierung.

c) Dagegen müht sich die eingangs vorgeführte Legendenbildung *interessierter* Seite zu Inhalt und Stellenwert des Urteils von 2006, *aus dieser Entscheidung selbst eine negative* Beurteilung der Sanierungszuweisungen des Bundes für Bremen (und Saarland) in den Jahren 1994 – 2004 herauszulesen und von daher auch bereits eine *ablehnende* Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf die eine Fortführung der Sanierungshilfe anstrebenden neuen Klagen beider Länder zu *suggestieren* („nicht den erwünschten Erfolg gebracht haben“, „nicht aus ihrer Notlage befreit und sich deshalb [?] nicht bewährt“; – „nicht damit zu rechnen, dass das BVerfG bereits in diesen Fällen von einem bundesstaatlichen Notstand ausgeht“, „... nur vorliegen kann, wenn die Finanzkrise quantitativ und qualitativ über die bislang bekannten Fälle hinausgeht“; – „ermutigen nicht dazu, zukünftig noch einmal den Versuch zuzulassen, Landeshaushalte durch Bundeszahlungen zu sanieren“; – „wenn das Bundesverfassungsgericht ... auch noch die noch anhängigen Anträge der Länder Bremen und Saarland abweisen sollte“). Das *Gericht selber* formuliert aber **positiv**:

„Entgegen dem Vorbringen verschiedener Verfahrensbeteiligter ... nicht auf die These mangelnder Eignung von Sanierungshilfen des Bundes an ein Not leidendes Land stützen. ... lässt sich eine generell mangelnde Eignung insbesondere nicht aus Erfahrungen mit den Sanierungshilfen des Bundes an das Saarland und an Bremen ableiten. Unabhängig davon, ob die dort verfolgten Sanierungskonzepte und deren Durchführung als zweckmäßig oder unzweckmäßig zu bewerten sind, ...zwar Anlass für

notwendige Lernprozesse bei Auswahl und Gestaltung künftiger – im Ansatz verfassungsrechtlich notwendiger und zulässiger ... – konkreter Sanierungsprogramme sein; zwingende Schlüsse über generelle Eignung oder Nichteignung finanzieller Bundeshilfen in der Zukunft lassen sie jedoch nicht zu.“ (Tz. 183) sowie: „Dagegen haben ... insbesondere Bremen und das Saarland – eine vergleichsweise schwierigere Haushaltslage zu bewältigen. Die Zins-Steuer-Quoten ... Bremens liegen ausnahmslos – zum Teil drastisch – höher als die von Berlin;“ (Tz. 224).

## 9. Adresse an die Föderalismuskommission II

Mit direkter Adressierung an die **zweite Föderalismusreformstufe** fordert das Bundesverfassungsgericht „**grundsätzliche Reformen** der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern“ (Tz. 204). Vor dem Hintergrund der wiederholt im Urteil angesprochenen Möglichkeit „etwaiger *Verteilungsmängel*“ auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs (Tz. 173, 197), und der Erwartung, dass „Haushaltsnotlagen von existenzbedrohenden Ausmaßen in *größerer Zahl* zu verzeichnen“ sind (Tz. 193, 227), wird „eine Neujustierung einzelner Stufen des Finanzausgleichs“ angesprochen (Tz. 227; „dringend erörterungsbedürftig“ Tz. 204) und kommen – „in einer solchen Situation“ – „nur notwendige durchgreifende“ „Lösungen wie eine Veränderung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit oder auch eine Erhöhung staatlicher Einnahmen oder die Verminderung kostenträchtiger staatlicher Aufgaben“ in Betracht, die nicht „aufzuschieben oder zu unterlassen“ sind (Tz. 193, 188).

Innerhalb des Gesamtrahmens solcher neuen durchgreifenden Lösungen wird die Föderalismuskommission II – *nicht beschränkt* auf die generelle Verschuldungsproblematik – auch die **Vermeidung einer Haushaltsnotlage** (durch ein sog. Frühwarnsystem) sowie deren Abhilfe (mitsamt effektivem Controlling und Überwachungsmechanismus) zu regulieren haben – und zwar *im Hinblick* auf die zugrunde liegenden Strukturen der Finanzverfassung und die aus diesen bislang resultierenden Mängel in der aufgabenadäquaten Finanzausstattung einzelner Länder. Nicht zuletzt wegen der vom Gericht betonten *alternativen* Möglichkeit, dass eine Haushaltsnotlage *auch durch unzureichende* Finanzausstattung *verursacht* worden sein kann, setzt gerade die angestrebte **Prävention** gegen zukünftiges Entstehen solcher Notlagen eine effektive Beseitigung der Defizite und Mängel auf den verschiedenen Stufen des Bund-Länder-Finanzausgleichs voraus.