

PROF. DR. JOHANNES HELLERMANN

HARDENBERGSTRASSE 12A
33615 BIELEFELD

Telefon: 0521 / 305 43 40 (p)
0521 / 106 - 4422 (d)
johannes.hellermann@t-online.de

An den
Staatsgerichtshof
der Freien Hansestadt Bremen
Am Wall 198
28195 Bremen

St 1/11

In dem Verfahren wegen des Antrags auf

Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dez. 2010 (Brem. GB1. 678)

nehme ich im Auftrag und im Namen des Senats der Freien Hansestadt Bremen auf den Antragsschriftsatz vom 15. April 2011 hin wie folgt Stellung:

Der Normenkontrollantrag hat das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dez. 2010 (Brem. GB1. 678) zum Gegenstand. Die Antragsteller wenden sich damit allein gegen den Landeshaushalt; das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dezember 2010 (Brem.GBl. S. 665, ber. 2011 S. 30) ist nicht angegriffen.

Der Antrag ist nach Auffassung des Senats nach Art. 140 Abs. 1 BremLV, § 24 BremStGHG zwar zulässig, aber unbegründet.

A. Prüfungsmaßstab: Art. 131a S. 2 BremLV

Der Antragsschriftsatz gibt Anlass, zunächst klarstellend auf den für die Entscheidung des Staatsgerichtshofs maßgeblichen Prüfungsmaßstab einzugehen.

Insoweit nehmen die Antragsteller einleitend ausführlich Bezug auf die Vorgaben des Europäischen Unionsrechts sowie des Grundgesetzes zur staatlichen Verschuldung.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 10 f.

Sie verweisen namentlich auf die Regelung des Art. 126 AEUV zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite sowie auf die sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 GG, deren Vorgaben jedoch – wie auch die Antragsteller erkennen – nach Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG für die Länder bundesverfassungsrechtlich noch gar nicht verbindlich sind. Schon deshalb, aber nicht nur deshalb bleibt die Bedeutung dieser Ausführungen für die vom Staatsgerichtshof vorzunehmende landesverfassungsgerichtliche Kontrolle im Dunkeln.

Wie sich aus Art. 140 Abs. 1 BremLV, § 24 Abs. 2 S. 1 BremStGHG ergibt, ist der einzige relevante Maßstab, wie auch die Antragsteller – ungeachtet der breiten Darlegungen zum Europäischen Unionsrecht und zum Grundgesetz als Prüfungsmaßstab – letztlich anerkennen,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 9.

die Landesverfassung, und zwar konkret allein Art. 131a S. 2 LV.

B. Vereinbarkeit des Haushaltsgesetzes 2011 mit Art. 131a S. 2 BremLV

Das angegriffene Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dez. 2011 ist mit der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar. Insbesondere verstößt das Haushaltsgesetz 2011 – entgegen der Auffassung der Antragsteller – nicht gegen Art. 131a S. 2 BremLV.

Nach Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten; damit wird für die im Haushalt vorgesehene Nettokreditaufnahme eine Regelobergrenze aufgestellt. Es ist unstreitig und zutreffend, dass im Haushaltsgesetz 2011 die vorgesehene Nettokreditaufnahme die Summe der veranschlagten Investitionen übersteigt. In § 14 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2011 wird eine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten in Höhe von 2 495 015 610 Euro erteilt; die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen bleibt dahinter zurück, so dass die Regelkreditobergrenze überschritten wird. Die Überschreitung der Investitionssumme ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

I. Voraussetzungen der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Regelkreditobergrenze

Eine Überschreitung der Regelkreditobergrenze kann aus zwei zu unterscheidenden Gründen verfassungsgemäß sein.

1. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV regelt ausdrücklich, dass eine Ausnahme von der Regelkreditobergrenze zulässig ist zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen kennt damit einen verfassungsrechtlichen Ausnahmetbestand, der dem – wortgleichen – Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG a.F. entspricht, so dass zur Konkretisierung der Anforderungen ergänzend auch die hierzu einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden kann.

a. Haushaltspolitischer Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers

Für die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen, verfassungsgerichtlich zu kontrollierenden Anforderungen ist grundlegend, dass das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuerkannt hat.

So schon in seiner grundlegenden Entscheidung vom 18. April 1989 zu Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. BVerfGE 79, 311 (343).

Diese Annahme hat es jüngst nachdrücklich bekräftigt; auch angesichts der dynamisch angewachsenen Staatsverschuldung und der daraus resultierenden Gefahren kommt es zu dem Schluss: „Die auf den ersten Blick naheliegende Schlussfolgerung, dass hier die Dichte der – in der Vergangenheit offenbar nicht hinreichend wirksamen – verfassungsgerichtlichen Kontrolle erhöht werden müsse, führt in die Irre. Verfassungsgerichtliche Beurteilungen des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der angemessenen haushaltspolitischen Reaktion darauf an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen, erhöht nicht die Chance auf sachgerechte, den Zielen der Finanzverfassung bestmöglich entsprechende Entscheidungen.“

BVerfGE 119, 96 (140 f.). Vgl. auch HessStGH, NVwZ-RR 2006, 657 (662).

Wie hier zu Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG a.F. dargelegt, steht auch in der Beurteilung der Ausnahmeklausel des Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.

Die Antragsteller versuchen, diesen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum unter Entgegenseitung des Gebots der Haushaltswahrheit einzuschränken.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 13 f.

Das hier herangezogene Gebot der Haushaltswahrheit verlangt, dass Haushaltsansätze jedenfalls nicht bewusst unrichtig und auch Vorausschätzungen nicht schulhaft fehlerhaft vorgenommen werden.

Vgl. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 110 Rn. 55.

Diese Anforderungen des Gebots der Haushaltswahrheit sind auf die Annahme der Voraussetzungen von Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV – ungeachtet des Umstands, dass die Bürgerschaft auch insoweit nicht von unzutreffenden Annahmen und Prognosen ausgegangen ist und insofern auch diesen Maßstäben tatsächlich genügt hat – als rechtliche Maßstäbe jedoch nicht zu übertragen. Sie zielen, um die Erfüllung der Budgetfunktionen zu gewährleisten,

So zu Recht Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 13.

auf die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Haushalt. Anders als die Antragsteller ohne nähere Begründung annehmen wollen,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 14.

können sie gerade nicht auf die Beurteilung des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der gebotenen Störungsabwehr übertragen werden. Insoweit geht es nicht mehr (nur) um eine wahrheitsgemäße, realitätsnahe Aufstellung des Staatshaushalts, sondern um eine Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Situation und der möglichen konjunkturstuernden Wirkung des Staatshaushalts in Bezug auf die Gesamtwirtschaft. Anders als die Antragsteller suggerieren,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 13 (a.E.), wo insoweit zu Unrecht auf BVerfGE 79, 311 (344); 119, 96 (129 f.), verwiesen wird. In BVerfGE 79, 311 (344), wo es um die Beurteilung der Voraussetzungen von Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. geht, wird der Grundsatz der Haushaltswahrheit gerade nicht herangezogen, sondern Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit gefordert. In BVerfGE 119, 96 (129 f.), wird der Grundsatz der Haushaltswahrheit lediglich mit Blick auf einen einzelnen Ansatz im Bundeshaushalt (erwarteter Bundesbankgewinnanteil) herangezogen.

hat auch das Bundesverfassungsgericht insoweit nicht auf das Gebot der Haushaltswahrheit rekurriert. Vielmehr betont es insoweit die Unbestimmtheit der verfassungsrechtlichen Begriffsmerkmale und die möglichen Ungewissheiten über die tatsächlichen Voraussetzungen und verlangt dann vom Gesetzgeber, vor dem Hintergrund einschlägiger Stellungnahmen der finanz- und wirtschaftspolitisch relevanten Instanzen und der wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Auffassungen eine eigene Beurteilung vorzunehmen.

BVerfGE 79, 311 (343 f.).

Eben hierfür gesteht es ihm einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu und trägt damit den Primat des Haushaltsgesetzgebers für eine sachgerechte Haushaltspolitik Rechnung.

b. Folgerungen für den Maßstab verfassungsgerichtlicher Kontrolle

Das Bundesverfassungsgericht unterwirft den Haushaltsgesetzgeber freilich, wenn er sich auf die Ausnahmeklausel stützen will, verfassungsrechtlicher Bindung und verfassungsgerichtlicher Kontrolle in zweierlei Hinsicht. In formeller Hinsicht postuliert es – als Ausgleich für die Unbestimmtheit und Zurückgenommenheit des materiellen Maßstabs – eine Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers

Vgl. dazu BVerfGE 79, 311 (344 f.).

im Hinblick auf die Diagnose des Vorliegens einer Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, auf die Absicht der Störungsabwehr durch erhöhte Kreditaufnahme sowie die Prognose der Zielerreichung; diese Darlegungslast kann ohne Bindung an eine bestimmte Form durch jegliche Stellungnahmen und Erklärungen der beteiligten Organe im Gesetzgebungsverfahren erfolgen, solange erkennbar wird, dass die parlamentarische Mehrheit sich diese mit der Verabschiedung zu eigen macht. In materieller Hinsicht nimmt das Gericht – mit Rücksicht auf den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers – den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab darauf zurück, ob seine Beurteilung und Einschätzung „nachvollziehbar und vertretbar“ ist.

BVerfGE 79, 311 (343).

Hinsichtlich der sachlichen Maßstäbe, an denen die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Vorliegens einer Störungslage zu orientieren ist, will das Bundesverfassungsgericht zwar die Labilität, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht angehiebene Schwankungen stets aufweist, für eine Störungslage nicht hinreichen lassen.

BVerfGE 79, 311 (339).

Es betont jedoch ausdrücklich, dass eine Störungslage auch schon bei einem „Konjunkturabfall“ und nicht etwa erst „im extremen Notstandsfall“ anzunehmen sei.

BVerfGE 79, 311 (334 f.); 119, 96 (138 f.).

Ob die zusätzliche Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung zur Störungsabwehr geeignet ist, ist dann mit Blick auf die mit der erhöhten Kreditaufnahme finanzierten Zwecke insgesamt zu beurteilen.

BVerfGE 79, 311 (339 f.), mit der überzeugenden Begründung, dass jeder Haushaltsplan ein differenziertes Gefüge von Einnahmen- und Ausgabeposten enthalte, das sich als das Ergebnis einer politischen Gesamtentscheidung darstelle und den Charakter des Haushaltsplans als eines ausgabenbezogenen

Regierungsprogramms in Gesetzesform widerspiegeln. Vgl. auch MVVerfG, LKV 2006, 23 (24).

2. Extreme Haushaltsnotlage

Die Überschreitung der Regelkreditobergrenze des Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV kann weiterhin auch wegen des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage verfassungsgemäß sein. Dieser zweite verfassungsrechtliche Ausnahmetatbestand ist in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, namentlich in Art. 131a S. 2 BremLV nicht ausdrücklich geregelt. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin hat jedoch in seinem Urteil vom 31. Oktober 2003 für die Berliner Landesverfassung festgestellt, dass über den Verfassungswortlaut hinaus eine Ausnahme vom Kreditbegrenzungsgesetz verfassungsrechtlich zulässig sein kann, wenn sich ein Bundesland in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (212).

Diese Entscheidung ist ergangen zu dem Kreditbegrenzungsgesetz des Art. 87 Abs. 2 BerlVerf, der mit Art. 131a S. 2 BremLV wort- und inhaltsgleich ist. Der vom Berliner Verfassungsgerichtshof hergeleitete Ausnahmetatbestand ist deshalb, wie auch die Antragsteller konzedieren,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 15, 18, 23.

auch auf Art. 131a S. 2 BremLV übertragbar und hier anwendbar.

a. Die extreme Haushaltsnotlage als eigenständiger verfassungsrechtlicher Ausnahmetatbestand

Die Antragsteller beachten allerdings nicht hinreichend, dass es sich insoweit um einen eigenständigen zweiten Ausnahmetatbestand handelt. Dies kommt schon darin deutlich zum Ausdruck, dass sie auf die extreme Haushaltsnotlage nur eingebettet in die Prüfung des geschriebenen Ausnahmetatbestandes der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV eingehen. Die Antragsteller wollen damit die extreme Haushaltsnotlage offenbar von vornherein allenfalls implizit berücksichtigt wissen.

Die extreme Haushaltsnotlage verlangt jedoch eine vom geschriebenen Ausnahmetatbestand des Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV gesonderte, eigenständige Beachtung als Ausnahmetatbestand, der die Überschreitung der Regelkreditobergrenze rechtfertigen kann. Für diesen Ausnahmetatbestand ist weder das Vorliegen einer Störungslage i.S.v. Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV Voraussetzung und Grund der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Überschreitung der Regelkreditobergrenze, noch muss die erhöhte Kreditaufnahme sich aus der Absicht und Geeignetheit zur Störungsabwehr

rechtfertigen. Nicht die gesamtwirtschaftliche Lage, sondern die Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung ist hier der Rechtfertigungsgrund. Entscheidend ist allein die extreme Haushaltsnotlage des Landes. Eine solche nimmt das Bundesverfassungsgericht in Situationen an, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes (ohne bundesstaatliche Hilfe) nicht besteht.

BVerfGE 116, 327 (386). Vgl. auch BVerfGE 86, 148 (264), wo die extreme Haushaltsnotlage eines Gliedes der bundesstaatlichen Gemeinschaft als eine Lage definiert wird, die „seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann“.

Darin, dass das betroffene Land zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben insgesamt finanziell nicht in der Lage ist, hat somit der Ausnahmetatbestand der extremen Haushaltsnotlage seinen eigenständigen Grund.

b. Herleitung und Voraussetzungen

Dass die extreme Haushaltsnotlage eines Landes eine (weitere) verfassungsrechtliche Ausnahme von der Regelkreditobergrenze nach Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV begründen kann, hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin überzeugend begründet.

Vgl. zum Folgenden BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (212 f.).

Er stellt maßgeblich darauf ab, dass ein in einer extremen Haushaltsnotlage befindliches Land das Kreditbegrenzungsgebot nicht einhalten kann, weil es nicht in der Lage ist, seine Ausgaben vollständig durch andere Einnahmen als Kredite zu decken bzw. - die Kreditobergrenze erhöhende - Investitionen zu veranlassen. Die Haushaltskonsolidierung wird unter Umständen jedoch ohne bundesstaatliche Hilfe nicht gelingen. Gestützt auf das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundes und der Länder einschließlich des von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Landes, mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf eine Überwindung der extremen Haushaltsnotlage hinzuwirken. Bis zur freiwillig gewährten oder auch verfassungsgerichtlich erstrittenen bundesstaatlichen Hilfe kann jedoch ein möglicherweise nicht unerheblicher Zeitraum vergehen. Weil das betroffene Bundesland aber einerseits eine wesentliche Erhöhung seiner Einnahmen auf Grund von Landesgesetzen nicht erreichen kann und andererseits verpflichtet ist, die auf Grund bundesrechtlicher Vorschriften vorgegebenen Ausgaben zu leisten, kann das Land in seiner finanziellen Notlage in dieser Zeit gar nicht anders, als weiterhin - entgegen dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 Hs. 2 Berl-Verf (bzw. Art. 131a S. 2 BremLV) - zur Deckung seiner Ausgaben übermäßige Krediteinnahmen zu veranlassen. Da also das Land bis zur Wiederherstellung seiner Fähigkeit zu einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft ohne übermäßige Kredit-

einnahmen seinen bundesrechtlichen Verpflichtungen und überdies den aus landesverfassungsrechtlichen Vorgaben folgenden unabdingbaren Aufgaben nicht nachkommen könnte, folgt aus Art. 109 Abs. 1 GG i.V.m. mit dem aus den finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes hergeleiteten Gebot, dass die Länder in die Lage versetzt sein müssen, ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen, eine Modifizierung des landesverfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsgebots. Diese besteht darin, dass die Kreditobergrenze über die ausdrücklich geregelte Ausnahme der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinaus auch im Fall einer extremen Haushaltsnotlage überschritten werden darf.

Die Anforderungen an die Inanspruchnahme dieses Ausnahmetatbestandes hat der Berliner Verfassungsgerichtshof in Anlehnung an die für den geschriebenen Ausnahmetatbestand (in Bremen: des Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV) entwickelten Maßstäbe aufgestellt.

Vgl. BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (213).

Auch hinsichtlich der Frage, ob sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, gesteht er dem Haushaltsgesetzgeber einen Beurteilungsspielraum zu. Er darf die Kreditobergrenze unter diesem Gesichtspunkt jedoch nur überschreiten, wenn er sich auf die extreme Haushaltsnotlage im Gesetzgebungsverfahren beruft und diese darlegt. Im Gesetzgebungsverfahren ist daher im Einzelnen darzulegen, dass eine extreme Haushaltsnotlage gegeben ist sowie dass und aus welchen Gründen eine geringere Kreditaufnahme aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht nicht zulässig wäre, weil anderenfalls das Land seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabenverpflichtungen nicht erfüllen könnte. Gefordert ist im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts die detaillierte Darlegung, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden. Hingegen kann es von vornherein nicht darauf ankommen, ob „eine erhöhte Kreditaufnahme zur Beseitigung oder zumindest Minderung gerade dieser extremen Haushaltsnotlage geeignet wäre“, wie die Antragsteller – wohl in verfehlter Anlehnung an das Erfordernis der Störungsabwehrreignung bei einer erhöhten Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – anzunehmen scheinen.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 23.

Im Falle der extremen Haushaltsnotlage ergibt sich die Rechtfertigung der erhöhten, die Regelgrenze überschreitenden Kreditaufnahme schon aus dem Umstand, dass ohne diese die aktuelle Aufgabenerfüllung nicht möglich wäre.

II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Überschreitung der Regelkreditobergrenze im Haushalt 2011 der Freien Hansestadt Bremen

Nach diesen Maßstäben ist die Überschreitung der Regelkreditobergrenze im Landshaushalt 2011 der Freien Hansestadt Bremen nach Art. 131a S. 2 BremLV verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

1. Extreme Haushaltsnotlage

Dies ergibt sich – was die Antragsteller zu Unrecht nicht angemessen würdigen, bei nahe zu übergehen versuchen – primär aus dem Umstand, dass in der Situation der extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen ausnahmsweise eine Überschreitung der Kreditobergrenze zulässig ist.

a. Darlegungen zur extremen Haushaltsnotlage im Gesetzgebungsverfahren

Zu Unrecht wollen die Antragsteller knapp annehmen, weder der Senat noch die Bürgerschaft hätten im Haushaltsgesetzgebungsverfahren die spezifische Situation der extremen Haushaltsnotlage als Rechtfertigungsfigur einer erhöhten Kreditaufnahme bemüht.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 23.

Richtig ist vielmehr, dass schon der Entwurf des Haushaltsgesetzes, der der Bürgerschaft durch Mitteilung des Senats vom 16. Juni 2009

Drucksache 17/835 (Anlage 2 des Antragsschriftsatzes vom 19. April 2011).

übermittelt worden ist, unzweideutig auf die extreme Haushaltsnotlage als Rechtfertigungsgrund für die erhöhte Kreditaufnahme verweist. Der Senat führt dort, nachdem er zunächst knapp die Voraussetzungen für eine Überschreitung der Kreditbegrenzung nach Art. 131a S. 2 Hs. 2 (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) bejaht hat, unter der Überschrift „Darlegungspflicht nach Art. 131a LV“ aus: „Der Senat hat beschlossen, im Sinne des zu einer vergleichbaren Situation des Berliner Haushaltes ergangenen Urteils des Verfassungsgerichtshofes Berlin vom 31. Oktober 2003 im Haushaltaufstellungsverfahren darzulegen, dass sämtliche veranschlagte Ausgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich veranlasst sind oder dass sonstige Bindungen vorliegen. Die Begründungen beziehen sich nicht nur auf die Notwendigkeit dem Grunde nach, sondern auch der Höhe nach. Ferner ist auch darzulegen, dass sämtliche Einnahmequellen ausgeschöpft wurden.“

Drucksache 17/835, S. 5.

Die Gesetzesbegründung nimmt damit zum einen in der Überschrift auf Art. 131a BremLV Bezug und bezieht sich zum anderen explizit auf das Urteil des Berliner

Verfassungsgerichtshofs, das den verfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestand der extremen Haushaltsnotlage zum Gegenstand hat.

Auch der Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 20 (a.E.), erkennt dies implizit an.

Zudem ist dem Haushaltsentwurf ein umfangreicher Anlagenband,

Vorliegend als Anlage 1 des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011.

der im Einzelnen die angekündigten Darlegungen vornimmt, beigefügt worden, und in Verbindung mit dem Haushaltsentwurf 2010/11 ist der Bürgerschaft auch der „Finanzplan 2009 bis 2013“ zugeleitet worden,

Dazu näher unten unter B. II. 1. a. bb. (1), S. 15 f.

der ausführlich das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage darlegt. Damit war schon auf Grund des vom Senat eingebrachten Haushaltsentwurfs offenkundig, dass der Senat und die Bürgerschaft bei ihrem Gesetzesbeschluss vom Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage als Grund der erhöhten Kreditaufnahmevermächtigung ausgehen. Im Übrigen hat der Haushaltsgesetzgeber des Haushaltsgesetzes 2011 sich nicht nur auf diesen Ausnahmetatbestand berufen, sondern auch die einzelnen Darlegungspflichten, wie sie vom Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin entwickelt worden und nach Auffassung des Senats auch für die Freie Hansestadt Bremen maßgeblich sind, im Gesetzgebungsverfahren erfüllt.

aa. Ausgangssituation

Um die Darlegungslast und deren Erfüllung angemessen einschätzen und beurteilen zu können, erscheint zunächst ein Blick auf die Ausgangssituation hilfreich, in der das Gesetzgebungsverfahren zum Doppelhaushalt 2010/2011 bzw. zum Haushalt 2011 auf den Weg gebracht worden ist.

(1) *Zum Vergleich: Situation bei der Beschlussfassung über den Berliner Haushalt 2002/2003*

Dieser Blick ist besonders erhellend, wenn man zuvor zum Vergleich kurz die Situation in Erinnerung ruft, in der der Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin die einschlägigen Darlegungslasten hergeleitet und im Falle des Landes Berlin für das Haushaltsgesetz 2002/2003 nicht erfüllt gesehen hat. Dieses Haushaltsgesetz datiert vom 19. Juli 2002. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es keine gesicherte, verbreitet geteilte Erkenntnis, dass Berlin sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Der Verfassungsgerichtshof weist in den Gründen darauf hin, dass der Bericht über die Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006 vom 14. Mai 2002 zwar auf gewaltige Deckungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben hingewiesen habe, sich jedoch

hinsichtlich des tatsächlichen Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage letztendlich nicht festgelegt habe. Eine förmliche Feststellung der extremen Haushaltsnotlage habe der Senat von Berlin erst am 5. November 2002, also nach Abschluss des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens getroffen.

Vgl. BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (216).

Erst mit Antrag vom 4. September 2003 hat der Senat von Berlin ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig gemacht, in dem er geltend machte, für die Jahre ab 2002 hätten auch dem Land Berlin wegen einer extremen Haushaltsnotlage Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung gewährt werden müssen. Im Übrigen ist dieser Antrag mit Urteil vom 19. Oktober 2006

BVerfGE 116, 327 (insbes. 394 ff.).

bekanntlich als unbegründet zurückgewiesen worden, weil nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Berlin sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befunden hat.

(2) *Situation bei der Beschlussfassung über den Bremer Haushalt 2011*

Hiervon unterscheidet sich die Ausgangslage der Freien Hansestadt Bremen zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens zum Haushaltsgesetz 2011 grundlegend.

Bereits mit Urteil vom 27. Mai 1992 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Freie Hansestadt Bremen sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und Anspruch auf bundesstaatliche Hilfe hat.

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

In der Folge hat Bremen seit 1994 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfe erhalten, zunächst bis 1998, sodann noch einmal für die Jahre 1999 bis 2004. In diesen Jahren hat die Freie Hansestadt Bremen jährlich Sanierungsberichte vorgelegt, in denen die Sanierungsbemühungen, allerdings auch das Fortbestehen der extremen Haushaltsnotlage dokumentiert worden ist. Weil die politischen Bemühungen um eine Fortsetzung der Hilfe zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage über das Jahr 2004 hinaus erfolglos blieben, hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen am 7. April 2006 einen Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht gerichtet, um die Verfassungsgebotenheit weiterer Haushaltssanierungshilfe durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen feststellen zu lassen. Während dieses bundesverfassungsgerichtlichen Verfahrens kam es zu den Beratungen über eine Föderalismusreform II, die insbesondere die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zum Gegenstand haben sollte. Weil in deren Verlauf u.a. auch die Freie Hansestadt Bremen geltend machte, die angestrebten Schuldenbremsenregelungen ohne eine Alt-

schuldenhilfe nicht erfüllen zu können, wurde eine Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse etabliert, die die Haushalte Bremens sowie des Saarlands und Schleswig-Holsteins einer genauen Prüfung unterzog; die Arbeitsgruppe konnte sich zwar nicht auf ein gemeinsames Resümee verständigen, doch selbst der Bund sowie die Länder Bayern und Berlin kamen zu dem Ergebnis, dass die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts für Bremen ein machbares, aber ein ehrgeiziges – und für Bremen am schwierigsten zu erreichendes - Ziel sei.

Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen Saarland, Schleswig-Holstein, Kommissionsdrucksache 102 neu, S. 12 ff.; vgl. auch die zusammenfassende Darstellung der abweichenden Position Bremens, ebd., S. 22 ff. (die Kommissionsdrucksache ist abrufbar unter http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2008-04-15_FoeKo_II_Kommissionsdrucksache_Nr_102.pdf).

Der im Zuge der Föderalismusreform II in das Grundgesetz eingefügte Art. 143d Abs. 2 GG

57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

sieht nunmehr vor, dass einzelnen Ländern als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ab dem 1. Januar 2020 in den Jahren 2011 bis 2019 sog. Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden können (Art. 143d Abs. 2 S. 1 GG); zu den berechtigten Ländern zählt auch die Freie Hansestadt Bremen, der im genannten Zeitraum Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. Euro jährlich gewährt werden können (Art. 143d Abs. 2 S. 2 GG), womit Bremen unter allen berechtigten Ländern der absolut größte Betrag zuerkannt worden ist. Dabei hat die Föderalismuskommission ausdrücklich in den hier gewährten Konsolidierungshilfen noch keine Lösung der Altschuldenproblematik Bremens gesehen, die Altschuldenproblematik vielmehr vertagt.

Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesrat, Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, 2010, S. 108, 124.

Inzwischen hat der Senat die in Art. 143d Abs. 2 S. 5 GG vorgesehene Verwaltungsvereinbarung, die Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist, abgeschlossen. Den beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollantrag hat der Senat wegen der in Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG angeordneten Alternativität zwischen Sanierungshilfen und Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 2 GG mit Schriftsatz vom 11. April 2011 für erledigt erklärt. Die Freie Hansestadt Bremen wird demnach auch in den kommenden Jahren, d.h. in den Jahren 2011 bis 2019, mit Rücksicht auf ihre extrem schwierige Haushaltslage Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d GG erhalten. Alles in allem liegt also eine schon gut 20jährige Geschichte

der extremen Haushaltsnotlage hinter Bremen und noch einmal eine knapp 10jährige Phase der Gewährung von Konsolidierungshilfen wegen der extrem schwierigen Haushaltslage vor dem Stadtstaat.

Mit den vorstehend beschriebenen Vorgängen der vergangenen ca. 20 Jahre ist die Bürgerschaft, d.h. der Haushaltsgesetzgeber des Haushaltjahres 2011, kontinuierlich, ungezählte Male befasst gewesen. Wir sehen hier davon ab, dies für die länger zurückliegenden Jahre, in denen Bremen Sanierungshilfe erhalten hat, im Einzelnen zu belegen; in diesen Jahren hat die Freie Hansestadt etwa jährliche Sanierungsberichte, in denen die Sanierungsbemühungen und -fortschritte sowie das Anhalten der extremen Haushaltsnotlage dokumentiert worden sind, erstellt und der Bürgerschaft zur Kenntnis gegeben. Auch für die Jahre nach dem Auslaufen der Sanierungshilfe kann die Befassung der Bürgerschaft hier nur exemplarisch belegt werden; es soll der Hinweis genügen, dass die Bürgerschaft bzw. deren Haushalts- und Finanzausschuss mehrfach über den Bremer Normenkontrollantrag

Vgl. etwa Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft, 44. Sitzung am 5. April 2006 und 45. Sitzung am 5. Mai 2006.

sowie über die Beratungen zur Föderalismusreform II

Die Bürgerschaft hat in ihrer 60. Sitzung am 28. Jan. 2010 gemäß § 63 Geschäftsordnung einen nichtständigen Ausschuss "Umsetzung der Föderalismusreform II im Land Bremen" eingesetzt, der die Aufgabe hat, sich vom Senat zeitnah über die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Konsolidierungsvereinbarung berichten zu lassen und Szenarien des Konsolidierungsweges zu prüfen und Konsequenzen daraus zu formulieren (vgl. Drucksache 17/1110; Anlage 1 zu diesem Schriftsatz). Der Ausschuss trat in der Zeit vom 25. Febr. 2010 bis zum 28. Januar 2011 zu elf (öffentlichen) Sitzungen zusammen (vgl. Bericht, Drucksache 17/1663, S. 3 f.; auszugsweise, S. 1 bis 8, diesem Schriftsatz beigefügt als Anlage 2).

informiert worden ist. Auch in Haushaltaufstellungsverfahren ist die Bürgerschaft mit der extremen Haushaltsnotlage befasst worden; so ist bereits in der Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 6. Februar 2006, mit dem die Haushalte 2006/2007 zur Beschlussfassung vorgelegt wurden, die Überschreitung der Nettokreditaufnahme ausdrücklich und ausschließlich auf die extreme Haushaltsnotlage gestützt worden.

Drucksache 16/910, S. 2 (Anlage 3 zu diesem Schriftsatz).

Entsprechend verhält es sich mit dem Haushaltsentwurf 2008/2009.

Drucksache 17/204, S. 2 f. (Anlage 4 zu diesem Schriftsatz).

Bereits vor dem Gesetzgebungsverfahren zum Haushalt 2011 verfügte die Bürgerschaft somit über eine langjährige profunde Information hinsichtlich der fortbestehenden Haushaltsnotlage Bremens.

Das gilt im Übrigen auch über die parlamentarischen Gremien hinaus auch für die Öffentlichkeit Bremens (und darüber hinaus). Man kann mit Fug und Recht sagen, dass seit gut 20 Jahren das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen, aus der sie sich trotz zeitweise gewährter bundesstaatlicher Hilfen und ungeachtet aller eigenen Anstrengungen – aus hier nicht näher auszuführenden Gründen – bis heute nicht hat befreien können, ein in der Bremer Politik und Öffentlichkeit und über Bremen hinaus bekanntes Thema ist.

bb. Gesetzgebungsverfahren

Vor diesem Hintergrund kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Darlegungslasten, wie sie vom Berliner Verfassungsgerichtshof entwickelt worden sind, im Gesetzgebungsverfahren zum Bremer Landshaushalt 2011

Zum üblichen Ablauf des Haushaltaufstellungsverfahrens vgl. den Überblick in der diesem Schriftsatz als Anlage 5 beigefügten Tabelle.

erfüllt worden sind. Der Haushaltsgesetzgeber hat sich nicht nur explizit auf den Ausnahmetatbestand der extremen Haushaltsnotlage berufen,

Vgl. dazu bereits oben unter B. II. 1. a., S. 9 f., unter Hinweis auf den durch Mitteilung des Senats vom 16. Juni 2009 übermittelten Entwurf des Haushaltsgesetzes, Drucksache 17/835, S. 5 (Anlage 2 des Antragsschriftsatzes vom 19. April 2011), sowie den beigefügten Anlagenband zur „Darlegung der Erforderlichkeit von Ausgabe und der Ausschöpfung von Einnahmequellen“ (Anlage 1 des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011).

sondern auch die Darlegungslasten im Hinblick sowohl auf das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage wie auch auf die Unvermeidbarkeit der erhöhten Nettokreditaufnahmeherrschung erfüllt.

(1) *Darlegungen zum Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage*

Indem der Entwurf des Haushaltsgesetzes mitsamt dem Anlagenband ebenso wie auch weitere Dokumente des Haushaltsberatungsverfahrens

Vgl. etwa Bericht und Dringlichkeitsantrag des Haushalts- und Finanzausschusses (Land), Drucksache 17/1108, S. 1 (Anlage 4 des Antragsschriftsatzes vom 19. April 2011), wo auf die „Darlegungen zur Begründetheit der Ausgaben im Zusammenhang mit einer Überschreitung der Höchstgrenze der Kreditaufnahme (Art. 131a der Landesverfassung)“ verwiesen wird.

implizit Bezug auf das Fortbestehen der extremen Haushaltsnotlage Bremens nimmt, kann er auf die Vorkenntnisse verweisen und aufbauen, über die die Bürgerschaft nach der soeben dargestellten Vorgeschichte insofern bereits verfügt. Auf Grund der Informationen und Beratungen über den Bremer Normenkontrollantrag sowie über die Föderalismusreform II war die Bürgerschaft über die Haushaltssituation, d.h. über das Anhalten der extremen Haushaltsnotlage Bremens umfassend und aktuell

informiert. Diese Informationsbasis konnte als sozusagen selbstverständlich zugrunde gelegt werden. Dies wird auch darin deutlich, dass die Haushaltsnotlage Bremens in den Haushaltsberatungen präsent war.

Vgl. etwa Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 50. Sitzung am 27. August 2009 (Anlage 2a des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011), 3665 D ff., 3686 B (Abg. Röwekamp).

Nachdem alle Beteiligten und Interessierten vielfach über die nach wie vor bestehende extreme Haushaltsnotlage der Freie Hansestadt Bremen informiert worden waren, dürften an die Darlegungen im Gesetzgebungsverfahren dazu, dass die sich im Haushaltsjahr 2011 in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, keine überhöhten Anforderungen zu stellen sein.

Dessen ungeachtet ist aber auch im Gesetzgebungsverfahren selbst eine umfassende und detaillierte Darlegung der extremen Haushaltsnotlage erfolgt. Zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2010/2011 ist der Bürgerschaft auch der „Finanzplan 2009 bis 2013 der Freien Hansestadt Bremen“ zugeleitet worden. Der Finanzplan stellt das finanzpolitische Programmpapier der Regierung dar; er soll, ohne selbst schon unmittelbare Rechtswirkungen zu entfalten, einer längerfristige Orientierung der Haushaltswirtschaft dienen. Der Senat verband die Vorlage des Finanzplans 2009 bis 2013 mit der ausdrücklichen Bitte, den Finanzplan wegen des engen Sachzusammenhangs mit der Beratung über das Haushaltsgesetz 2010/2011 in die Haushaltsberatungen einzubeziehen.

Mitteilung des Senats vom 18. August 2009, Drucksache 17/891 (Anlage 6 zu diesem Schriftsatz).

Dieser Bitte entsprechend hat die Bürgerschaft die erste Lesung des Haushalts 2010/2011 mit der Beratung über den Finanzplan 2009 bis 2013 verbunden.

Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 50. Sitzung am 27. August 2009, (Anlage 2a des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011), 3661 C.

In ihrer 58. Sitzung am 17. Dezember 2009, in der sie den Haushalt 2010 in zweiter Lesung beschlossen, den Darlegungen zur Begründetheit der Ausgaben im Zusammenhang mit einer Überschreitung der Höchstgrenze für Kreditaufnahme (Art. 131a LV) ausdrücklich zugestimmt und die 2. Lesung des Haushaltsgesetzes 2011 unterbrochen hat, hat sie zugleich von dem Finanzplan 2009 bis 2013 der Freien Hansestadt Bremen förmlich Kenntnis genommen.

Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), 17. Wahlperiode, Beschlussprotokoll, 58. Sitzung, 17. Dez. 2009 (Anlage 5 des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011).

Der Finanzplan 2009 bis 2013 ist damit zum integralen Bestandteil der Beratungen zu den Haushaltsgesetzen 2010 und 2011 geworden. In diesem Finanzplan wird der Fortbestand der Haushaltsnotlage Bremens explizit festgestellt

Vgl. Finanzplan 2009 bis 2013 der Freien Hansestadt Bremen (auszugsweise beigelegt als Anlage 7; das gesamte Dokument ist abrufbar unter http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FiPl_m_Anlagen09-13.pdf), S. 7: „Trotz der dargestellten Konsolidierungsbeiträge konnte die Freie Hansestadt Bremen im Sanierungszeitraum bis 2004 und auch in den Folgejahren nach Auslaufen der Sanierungshilfen eine Befreiung aus der Haushaltsnotlage des Landes nicht realisieren. Obwohl Eigenanstrengungen zur Einnahmenverbesserung und zur Drosselung der Ausgaben in erheblichem Umfang geleistet wurden, konnten vor dem Hintergrund langjährig stagnierender steuerabhängiger Einnahmen nicht die entscheidenden Fortschritte beim Abbau der Finanzierungsdefizite oder gar bei der Verringerung des Schuldenstandes erzielt werden.“

und ausführlich, unter Heranziehung der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Kriterien und Kennziffern dargelegt. Zum Vorliegen einer relativen Haushaltsnotlage, die im Gegensatz zur absoluten Haushaltsnotlage einer quantifizierenden Beurteilung zugänglich ist, führt der Finanzplan aus, dass

- Bremen auch 2008 noch immer 11 % seiner Ausgaben nicht durch eigene Einnahmen finanzieren konnte, während die Länder und die Gemeindeebene in ihrer Gesamtheit seit 2007 wieder Haushaltsüberschüsse aufgewiesen habe;
- der einwohnerbezogene Schuldenstand des Stadtstaates den Vergleichswert des gesamten Bundesgebietes 2008 um mehr als das Dreifache überstiegen habe und allein im Haushaltsjahr 2008 eine Zunahme um 6,9 % auf knapp 23.300 Euro je Einwohner zu verzeichnen gewesen sei;
- die Zins-Steuerquote sich wieder weiter vom Länder- und Gemeindedurchschnitt auf einen Abstand von 11,4 Prozentpunkte in 2008 entfernt habe und auch im steuerstarken Jahr 2008 nur marginal auf 20,4 % habe gesenkt werden können;
- der Primärsaldo je Einwohner in 2008 zwar erstmals wieder leicht positiv ausgefallen sei (284 Euro/Einwohner), dieser – vorübergehend anfallende - Primärsaldo-Überschuss aber bei weitem nicht zur Kompensation der hohen Zinslasten und der hierfür einzugehenden Neuverschuldung ausreiche.

Vgl. Finanzplan 2009 bis 2013 der Freien Hansestadt Bremen, S. 8 f.

Damit sind ausführliche Darlegungen zum Fortbestand der Haushaltsnotlage in die Beratungen zum Haushalt 2011 eingebracht worden.

Im Rahmen des (weiteren) Gesetzgebungsverfahrens hat dann auch die mit Rücksicht auf die Gewährung von Konsolidierungshilfen nach Art. 143d GG erfolgte Abtrennung und Unterbrechung der Beratung zum Haushalt 2011

Vgl. die Darstellung im Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 4.

im Bewusstsein gehalten, dass der Haushalt 2011 unter den Bedingungen einer extremen Haushaltsnotlage zu beraten war; die Haushaltsberatungen 2011 wurden damit in einen engen Zusammenhang mit eben jenen Konsolidierungshilfen gestellt, in denen – wie auch die Antragsteller sehen – die Konsolidierungsbedürftigkeit des bremischen Haushalts ihre Anerkennung gefunden hat.

Schließlich ist der „Finanzrahmen 2010 bis 2014 der Freien Hansestadt Bremen“ zu beachten, der durch Mitteilung des Senats vom 23. November 2010,

Drucksache 17/1547 (Anlage 7 des Antragsschriftsatzes vom 19. April 2011).

also noch vor der Beschlussfassung über den Haushalt 2011 und mit der ausdrücklichen Bitte um Einbeziehung in die Haushaltsberatungen, der Bürgerschaft vorgelegt worden ist. Wie die Einleitung hervorhebt, sollte er – als Grundlage für die daraus zu entwickelnde Finanzplanung 2010 bis 2014 – die Rahmensetzung für die Haushaltsaufstellung 2011 abbilden und die gegenüber den bisherigen Ansätzen grundlegend veränderten Orientierungspunkte und Sichtweisen verdeutlichen, die sich aus der Verpflichtung der Freien Hansestadt Bremen zum mittelfristigen Abbau des strukturellen Defizits gemäß der Föderalismusreform II ergeben haben. Völlig zu Recht stellen die Antragsteller

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 6.

fest, dass das mit diesem Finanzrahmen 2010 bis 2014 vorgelegte Haushaltspoträt 2011 die Finanznot Bremens augenfällig gemacht hat.

Bei der Fortsetzung der 2. Lesung des Haushaltsgesetzes 2011 am 8. Dezember 2010 dominierte in den Redebeiträgen die Frage nach dem Abbau des (strukturellen) Finanzierungsdefizits gemäß den Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG und des Konsolidierungshilfengesetzes.

Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 77. Sitzung, 8. Dez. 2009 (Anlage 8a des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011), 5887 ff.

Damit stand das Finanzierungsdefizit durchaus im Fokus, wenn auch nicht unter dem Aspekt der Beachtung von Art. 131a BremLV. Es ist richtig, dass diese Verfassungsfrage in den Redebeiträgen nicht mehr ausdrücklich angesprochen wurde.

So Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 5. Unzutreffend ist jedoch die dort getroffene Annahme, ein Vertreter der Opposition habe als einziger auf die verfassungsrechtliche Problematik hingewiesen. Die dort zitierte Bemerkung des Abg. Dr. Möllenstädt (FDP) zielt ersichtlich nicht auf die Einhaltung des Art. 131a S. 2 BremLV, sondern auf die Einhaltung der künftigen „Schuldenbremsen“-Regelung des Grundgesetzes.

Jedoch hat die Bürgerschaft in eben dieser Sitzung zugleich mit dem Beschluss über das Haushaltsgesetz 2011 auch den „Darlegungen zur Begründetheit der Ausgaben im Zusammenhang mit einer Überschreitung der Höchstgrenze für Kreditaufnahme, Art. 131a Landesverfassung, für das Jahr 2011“ zugestimmt.

Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Beschlussprotokoll, 17. Wahlperiode, 77. Sitzung, 8. Dez. 2009 (Anlage 8 des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011).

Darin wird deutlich, dass die Bürgerschaft bei ihrer Beschlussfassung die - primär sub specie Konsolidierungshilfen erörterte - Haushaltsnotlage Bremens auch mit Blick auf die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a S. 2 BremLV zur Kenntnis genommen und ihrer Beschlussfassung zugrunde gelegt hat.

(2) *Darlegungen zur Unvermeidbarkeit der erhöhten Kreditaufnahmevermächtigung*

Der Berliner Verfassungsgerichtshof verlangt weiter ausdrücklich eine detaillierte Darlegung, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden.

Vgl. BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (213).

Mit Rücksicht auf diese Anforderung, die auch für die Verfassungslage in der Freien Hansestadt Bremen als maßgeblich anerkannt worden ist, hat der Senat erstmals mit der Vorlage des Haushaltsentwurfs 2006/2007 und seither regelmäßig dem Entwurf einen Darlegungsband beigefügt, der den dort aufgestellten Darlegungslasten umfassend nachkommt. Dies ist auch für den Haushalt 2011 erfolgt.

Vgl. Anlage 1 des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011.

Der Darlegungsband gibt in der Systematik des bremischen Produktgruppenhaushalts für jede Produktgruppe die Erforderlichkeit der Ausgaben im Hinblick auf bundesgesetzliche oder landesverfassungsrechtliche Vorgaben oder sonstige Bindungen an und erklärt jeweils, dass alle Einnahmequellen ausgeschöpft worden sind. Die hier detailliert vorgenommenen Darstellungen hat die Bürgerschaft bei ihrer Beschlussfassung über den Haushalt 2011 – wie soeben gesehen – zur Kenntnis genommen und durch Beschluss gebilligt.

Darüber hinaus hat der Senat die Bürgerschaft noch vor ihrer Beschlussfassung über den Haushalt 2011 auch noch über weitere Vorschläge für Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen, die der Senat in seiner Klausur vom 8. März 2010 beschlossen hatte, informiert.

Drucksache 17/1199, Anlage (Anlage 8 zu diesem Schriftsatz).

Auch insoweit ist damit den Darlegungslasten genüge getan.

b. Sachliche Rechtfertigung durch die extreme Haushaltsnotlage

Die Berufung auf die extreme Haushaltsnotlage der Freie Hansestadt Bremen und die dadurch bedingte Unvermeidbarkeit der die Grenze des Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV übersteigenden Nettokreditaufnahme ist auch in der Sache verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Für die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist insofern – auf der Grundlage des Urteils des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2003 – zu beachten, dass keine umfassende Überprüfung angezeigt und angängig ist. Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat dem Haushaltsgesetzgeber insofern ausdrücklich einen Beurteilungsspielraum zuerkannt.

BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (213).

Er folgt damit der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die auch bezüglich des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Störungsabwehrrechnung einer erhöhten Kreditaufnahme nur Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung verlangt.

BVerfGE 79, 311 (344); 119, 96 (140 f.).

Entsprechend ist auch hier zu fragen, ob der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen seines Beurteilungsspielraums das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage und die Unvermeidbarkeit der erhöhten Kreditaufnahme nachvollziehbar und vertretbar angenommen hat.

aa. Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage

Die insbesondere auf die Daten des Finanzplans 2009 bis 2013 gestützte Annahme des Haushaltsgesetzgebers, dass Bremen sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, ist nicht nur nachvollziehbar und vertretbar; sie ist zutreffend.

Sie folgt den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 für die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage, insbesondere auch einer relativen Notlage aufgestellt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat dort angenommen, dass diese relative Notlage sich verfassungsrechtlich nicht generell abstrakt bestimmen, insbesondere nicht präzise quantifizieren lasse und dass es ein für alle Mal feststehende Ziel- oder Schwellenwerte insoweit nicht gebe.

BVerfGE 116, 327 (388 f.).

Das Gericht verweist ausdrücklich auf eine Reihe von Indikatoren (Finanzierungsdefizit, Schuldenstand, Zinsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, Primärsaldo in Bezug zur Einwohnerzahl und zum Bruttoinlandsprodukt), die Anhaltspunkte für die Ermittlung von extremen Haushaltsskrisen bieten könnten,

BVerfGE 116, 327 (395 f.).

und behält sich vor, die bis dahin herangezogenen quantitativen Kriterien (Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote) nicht mehr ohne weiteres fortzuschreiben, sondern verschärfend zu ergänzen,

BVerfGE 116, 327 (389).

hält allerdings an der indiziellen Bedeutung von Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote fest.

BVerfGE 116, 327 (394).

Nach diesen Vorgaben bestätigen die Angaben des Finanzplans 2009 bis 2013

Vgl. oben unter B. II. 1. a. bb. (1), S. 16.

das Vorliegen einer (relativen) Notlage. Sie belegen die im Bundesvergleich außerdentliche Kreditfinanzierungsquote, den hohen einwohnerbezogenen Schuldenstand des Stadtstaates, die (in 2008) im Bundesvergleich um 11,4 Prozentpunkte höhere, 20,4 % betragende Zins-Steuerquote sowie den unzureichenden Primärsaldo je Einwohner. Wie die Freien Hansestadt in ihrem dem Stabilitätsrat vorgelegten Stabilitätsbericht 2010

Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes - Stabilitätsbericht 2010 – (abrufbar unter http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/Stabilitaetsberichte_node.html).

ausführlich dargelegt hat, erlauben diese Daten den Schluss, dass die Freie Hansestadt Bremen sich in einer auch relativen extremen Haushaltsnotlage befindet.

Dass die Freie Hansestadt sich in einer extrem schwierigen Haushaltsslage befindet, erkennen auch die Antragsteller als unstreitig an; sie verweisen auf die unmittelbar verfassungsrechtliche Anerkennung dieses Umstandes durch die Regelung des Art. 143d GG, der den Konsolidierungsbedarf der Freien Hansestadt Bremen anerkenne und Bremen deshalb Konsolidierungshilfen zuerkenne. Diese Regelung kann, wie auch die Antragsteller sehen,

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 6: „Unstreitig befindet sich die Freie Hansestadt Bremen in einer extrem schwierigen Haushaltsslage. Dies ist unmittelbar verfassungsrechtlich anerkannt durch die Regelung in Art. 143d GG und die dort vorgesehenen Konsolidierungshilfen, die auch für Bremen anerkennen, dass mit Blick auf Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht.“

geradezu als bundesverfassungsrechtliche Anerkennung der fortbestehenden Angewiesenheit auf bundesstaatliche Hilfen zur Haushaltskonsolidierung verstanden werden. Der Bericht des Evaluationsausschusses an den Stabilitätsrat vom 10. März 2011

Evaluationsbericht Bremen. Bericht des Evaluationsausschusses an den Stabilitätsrat über die Ergebnisse der Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage

nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz in der Freien Hansestadt Bremen, 10. März 2011 (abrufbar unter http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/3Sitzung_20110523/Sitzung20110523_node.html;jsessionid=CDFA43C9AE644609C2A59CB6BBFDEB14).

bestätigt diese Einschätzung. Auf den Vortrag der Freien Hansestadt Bremen hin, sich in einer extremen Haushaltsnotlage zu befinden, stimmt der Evaluationsausschuss zu, dass keine Argumente vorliegen, die die Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage entkräften könnten; Bremen überschreite die Schwellenwerte bei den Haushaltskennziffern im gesamten Überprüfungszeitraum – mit Ausnahme der Kreditfinanzierungsquote, die im letzten Jahr des Finanzplanungszeitraums keine Auffälligkeit aufweist – in den meisten Fällen mehr oder weniger deutlich. Ob Bremen sich tatsächlich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, untersuche der Evaluationsausschuss nicht. Er empfiehlt dem Stabilitätsrat jedoch, für Bremen eine drohende Haushaltsnotlage festzustellen. Diese Feststellung hat der Stabilitätsrat in seiner 3. Sitzung am 23. Mai 2011 getroffen.

Vgl. unter http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/3Sitzung_20110523/Sitzung20110523_node.html;jsessionid=CDFA43C9AE644609C2A59CB6BBFDEB14 (TOP 2, Nr. 2).

Auch dies bestätigt die Richtigkeit, jedenfalls aber Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Annahme des Haushaltsgesetzgebers, dass Bremen sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

bb. Unvermeidbarkeit einer Überschreitung der Kreditobergrenze

Nach dem Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs ist eine Überschreitung der Kreditobergrenze wegen einer extremen Haushaltsnotlage nur insoweit zulässig, wie die erhöhte Kreditaufnahme zur Finanzierung von bundesrechtlich festgelegten oder auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden, in diesem Sinne zwingenden Ausgabeverpflichtungen erforderlich ist.

BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (213).

Deshalb müssen einerseits die Ausgaben dem Grund und der Höhe nach im dargestellten Sinn zwingend sein und andererseits alle möglichen Einnahmequellen ausgeschöpft werden. Auch insoweit gilt nach dem Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2003, dass dem Haushaltsgesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zusteht und seine Entscheidung nur auf Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit hin zu überprüfen ist.

(1) *Zwingende Erforderlichkeit der veranschlagten Ausgaben*

Der Haushaltsgesetzgeber durfte danach mit Recht annehmen, dass die im Haushaltssatz 2011 veranschlagten Ausgaben in dem aufgezeigten Sinn zwingend sind.

Bremen hat bereits seit langen Jahren in der – von der bundesstaatlichen Gemeinschaft überwachten – Pflicht zu Ausgabendisziplin gestanden. Bereits das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992, in dem der Freien Hansestadt Bremen Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Sanierungshilfe zugesprochen worden sind, hat ausdrücklich auch eigene Sanierungsanstrengungen vom Haushaltsnotlagenland gefordert.

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

Diese Eigenanstrengungen sind im Falle Bremens in den Jahren von 1994 bis 2004, in denen das Land Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erhielt, gesetzlich und ergänzend durch Verwaltungsvereinbarung festgehalten worden. Der 2001 erlassene § 12 Abs. 4 MaßstG statuiert nunmehr allgemein als Voraussetzung von Sanierungshilfe, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 zur Berliner Haushaltsnotlage hat unter dem Aspekt der Ultima-Ratio-Funktion bundesstaatlicher Sanierungshilfe noch klarer gefordert, dass alle anderen Möglichkeiten, dem Land zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung zu verhelfen, insbesondere alle eigenen Handlungsmöglichkeiten des betroffenen Landes zunächst voll auszuschöpfen seien;

BVerfGE 116, 327 (390 f.).

das Gericht hat auf dieser Grundlage insbesondere auch die Ausgabenseite intensiv kritisch untersucht.

Vgl. BVerfGE 116, 327 (405 ff.).

Dies hat dem Senat der Freien Hansestadt Bremen Anlass gegeben, die Möglichkeit von Ausgabenbeschränkungen noch einmal einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen; dass diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, ist in dem damals bereits anhängigen Normenkontrollverfahren zur Bremer Haushaltsnotlage (2 BvF 1/06) gegenüber dem Bundesverfassungsgericht noch einmal ausführlich vorgetragen worden.

Vgl. dazu den Schriftsatz des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 20. März 2007, S. 26 ff. (abrufbar unter http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/zweiter_Schriftsatz2007.pdf).

Bremen hat also auch schon vor dem Haushalt 2011 eine intensive Überprüfung der Notwendigkeit von Ausgaben vorgenommen.

Wie bereits dargestellt, ist der Senat der Freien Hansestadt Bremen nach dem Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2003 beginnend mit dem Haushaltsentwurf 2006/2007 dazu übergegangen, dem Entwurf jeweils einen vollständigen Darlegungsband beizufügen, der die in diesem Urteil geforderten Darlegungen als Grundlage der Haushaltsberatungen enthält. Dieser Darlegungsband legt für jede Produktgruppe die Erforderlichkeit der Ausgaben im Hinblick auf bundesgesetzliche oder landesverfassungsrechtliche Vorgaben oder sonstige Bindungen an. Auf die detaillierten Angaben dieses Darlegungsbandes ist hier zu verweisen. Einwände gegen die sachliche Berechtigung der einzelnen Angaben sind nicht ersichtlich.

(2) Ausschöpfung möglicher Einnahmequellen

Die Freie Hansestadt Bremen hat weiterhin auch die ihr zur Verfügung stehenden, möglichen Einnahmequellen ausgeschöpft.

Auch insoweit gilt, dass Bremen als Haushaltsnotlagenland und Empfänger von Sanierungshilfe bereits seit langen Jahren in der – von der bundesstaatlichen Gemeinschaft überwachten – Pflicht gestanden hat, seine Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 hat noch einmal besonders nachdrücklich die Ausschöpfung der eigenen Konsolidierungspotentiale auch auf der Einnahmenseite gefordert.

Vgl. BVerfGE 116, 327 (390 f., 410 ff.).

Mit Rücksicht auf das zu dieser Zeit beim Bundesverfassungsgericht anhängige Bremer Normenkontrollverfahren hat der Senat daraufhin auch die Möglichkeit von Einnahmesteigerungen noch einmal umfassend und eingehend untersucht; auch insoweit hat er dem Bundesverfassungsgericht ausführlich dargelegt, dass die Potentiale erschöpft sind.

Vgl. dazu den Schriftsatz des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 20. März 2007, S. 16 ff. (abrufbar unter http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/zweiter_Schriftsatz2007.pdf).

Der dem Haushaltsentwurf 2010/2011 beigelegte Darlegungsband

Anlage 1 des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011.

belegt nunmehr auch umfassend und detailliert, dass alle verfügbaren Einnahmequellen ausgeschöpft worden sind. Auch insoweit ist, da Einwände gegen die sachliche Berechtigung nicht ersichtlich sind, darauf zu verweisen.

c. *Zwischenergebnis*

Die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV im Haushalt 2011 ist durch den Ausnahmetatbestand der extremen Haushaltsnotlage, in der die Freie Hansestadt sich nach wie vor befindet, verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

2. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Hinter den soeben dargelegten Ausnahmetatbestand der extremen Haushaltsnotlage tritt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der erhöhten Kreditaufnahmevermögensmächtigung unter Berufung auf Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) mit Blick auf den Haushalt 2011 deutlich zurück. Sie ist danach wenn überhaupt, dann allenfalls von sekundärer Bedeutung für den Haushalt 2011.

Der am 16. Juni 2009 vorgelegte Entwurf des Haushaltes 2010/2011 ist davon ausgegangen, dass die Überschreitung der Regelkreditobergrenze nach Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV sich nicht allein auf das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage Bremens, sondern auch auf das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV) stützen könne.

Drucksache 17/835 (Anlage 2 des Antragsschriftsatzes vom 19. April 2011), S. 5: „Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Überschreitung der Kreditbegrenzung (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – vgl. Art. 131a Satz 2, 2. Halbsatz) liegen vor.“

Hintergrund dafür war die gewaltige Finanz- und Wirtschaftskrise, die Deutschland seit 2008 erfasst hatte, nach verbreiteter Einschätzung die größte Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik. Diese Wirtschaftskrise hatte auch einen gravierenden Einbruch der Steuereinnahmen zur Folge. Unter diesem durch die Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgerufenen Eindruck stand ersichtlich vor allem die 1. Lesung zum Haushalt 2010/2011.

Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 50. Sitzung, 27.08.2009, Protokoll (Anlage 2a des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011), 3662 B ff. (Bürgermeisterin Linnert), 3670 D (Abg. Sieling), 3675 C, 3677 A f. (Abg. Dr. Güldner).

Auch in der 2. Lesung am 17. Dezember 2009, an deren Ende der Haushalt 2010 beschlossen wurde und die 2. Lesung zum Haushalt 2011 unterbrochen wurde, um sie später, nach Klärung der Konsolidierungshilfen für Bremen, fortzusetzen, war diese Wirtschafts- und Finanzkrise mit ihren negativen Folgen für das Steueraufkommen noch präsent.

Vgl. etwa Bremische Bürgerschaft (Landtag), Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 58. Sitzung, 17.12.2009, Protokoll (Anlage 5a des Schriftsatzes der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011), 3662 B ff. (Bürgermeisterin Linnert), 3670 D (Abg. Sieling), 3675 C, 3677 A f. (Abg. Dr. Güldner).

gerschaft vom 17. Mai 2011), 4312 C f. (Abg. Dr. Schröers), 4315 D (Abg. Dr. Kuhn).

Deshalb ist davon auszugehen, dass sie auch für die Beschlussfassung der Bürgerschaft relevant war, also auch die Überschreitung der Regelkreditobergrenze des Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV nicht allein auf die extreme Haushaltsnotlage, sondern ergänzend, vor allem mit Blick auf die dadurch verursachten Steuermindereinnahmen, auch hierauf gegründet wurde.

Die 2. Lesung zum Haushalt 2011 ruhte danach für etwa ein Jahr. Ob auch bei der Beschlussfassung über den Haushalt 2011 im Dezember 2010 der Haushaltsgesetzgeber sich ergänzend auf den Ausnahmetatbestand des Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV stützen wollte und konnte, kann aus Sicht des Senats dahinstehen. Angesichts des Umstandes, dass der Beschlussfassung nach wie vor der Haushaltsentwurf 2010/2011, der diesen Ausnahmetatbestand bejaht hatte, zugrunde lag und auch der in die Haushaltsberatungen ausdrücklich einbezogene Finanzplan 2009 bis 2013 längere Darlegungen zu den durch die Wirtschafts- und Finanzkrise bewirkten Minder-einnahmen enthielt,

Vgl. Finanzplan 2009 bis 2013 der Freien Hansestadt Bremen (abrufbar unter http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FiPl_m_Anlagen09-13.pdf), S. 31 ff.

hält es der Senat für vertretbar anzunehmen, dass die Bürgerschaft sich ergänzend auch auf diesen Ausnahmetatbestand stützen wollte. Der Senat hält es auch für möglich, dass ungeachtet der relativen Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzlage im Laufe des Jahres 2010 auch im Spätjahr 2010 noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die fortdauernde Störungsabwehreignung einer erhöhten Kreditaufnahme vertretbar angenommen werden konnte, so dass Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV möglicherweise ergänzend die erhöhte Kreditaufnahme rechtfertigen konnte. Sowohl die Frage, ob die Bürgerschaft sich noch ergänzend auf die Störungslage berufen wollte, wie auch die Frage, ob dies zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch möglich war, kann aber deshalb offen bleiben, weil die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes in Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV in der Sache nicht über die Rechtfertigung wegen der bestehenden extremen Haushaltsnotlage hinausführt. Denn eine fortbestehende Störungslage konnte eine erhöhte Kreditaufnahme auch nur insofern rechtfertigen, als die verminderten Steuereinnahmen nicht durch weitere Ausgabenreduzierungen aufgefangen werden sollten. Da aber der Haushalt schon mit Rücksicht auf die bestehende extreme Haushaltsnotlage nur zwingende Ausgaben aufweist, bedurfte es insoweit des Rekurses auf Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV der Sache nach nicht. Die erhöhte Nettokreditaufnahme im Haushalt 2011 rechtfertigt sich insgesamt und allein schon aus der extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen.

C. Schlussbemerkung

Der mit dem Normenkontrollantrag angegriffene Haushalt 2011 der Freien Hansestadt Bremen erweist sich somit als verfassungsgemäß. Zwar überschreitet die darin vorgesehene Nettokreditaufnahme die Regelobergrenze des Art. 131a S. 2 Hs. 1 BremLV. Ausschlaggebend für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser erhöhten Nettokreditaufnahmevermächtigung ist die extreme Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen. Deren Bestehen und die dadurch bedingte Unvermeidbarkeit einer erhöhten Nettokreditaufnahme hat der Haushaltsgesetzgeber bei seinem Beschluss breit dargelegt, und in der Sache bestehen keine Zweifel an der Richtigkeit dieser seiner Beschlussfassung zugrunde gelegten Annahme.

Diese Beurteilung des Haushalts 2011 beruht keineswegs, wie die Antragsteller vorbringen, darauf, dass der Senat und die Bürgerschaft das Haushaltsverfassungsrecht als soft law minderer Güte behandelten.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 20; vgl. auch S. 24.

Die Antragsteller wollen diesen Eindruck erwecken, indem sie so gut wie ausschließlich den Ausnahmetatbestand des Art. 131a S. 2 Hs. 2 BremLV (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts), der hier allenfalls nachrangig und ergänzend bedeutsam ist, in den Blick nehmen und den Ausnahmetatbestand der extremen Haushaltsnotlage, der hier eigentlich ausschlaggebend ist, praktisch übergehen. Nimmt man diesen Ausnahmetatbestand in den Blick, wie das in den vorstehenden Ausführungen geschehen ist, wird deutlich, dass der Haushaltsgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben strikt beachtet hat, insbesondere geradezu minutiös die einzelnen Ausgaben mit Blick auf die erhöhte Nettokreditaufnahme begründet hat.

Die Beurteilung des Haushalts 2011 als verfassungsgemäß bedeutet im Übrigen keineswegs, dass damit ein ungehemmter Schuldenanstieg verfassungsrechtlich gebilligt würde. Im Grundsatz zu Recht machen die Antragsteller geltend, dass ein dauerhafter Schuldenanstieg vermieden werden müsse.

Vgl. Antragsschriftsatz vom 19. April 2011, S. 17.

Der bremische Landeshaushalt 2011 leistet einem solchen dauerhaften Schuldenanstieg aber auch keinen Vorschub. Vielmehr befindet sich die Finanzwirtschaft der Freien Hansestadt Bremen, auch mit dem Haushalt 2011, auf einem Weg der Konsolidierung, der durch Art. 143d Abs. 2 GG verfassungsrechtlich vorgezeichnet ist und durch das in Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG vorgesehene Ausführungsgesetz

Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz) vom 10. Aug. 2009 (BGBl. I S. 2705).

und die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Freien Hansestadt Bremen vom 15. April 2011

Abrufbar unter: http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2011-05-05_Verwaltungsvereinbarung_Konsolidierungshilfen.pdf

konkretisiert wird. Die von der Freien Hansestadt Bremen in Anspruch genommene Gewährung der Konsolidierungshilfen wird dort mit der Verpflichtung zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits im Zeitraum von 2011 bis 2020 verknüpft; dabei ist das Defizit des Haushaltsjahres 2010 jährlich um mindestens ein Zehntel zu verringern. Die Freie Hansestadt hat sich klar dazu bekannt, dem hier vorgezeichneten Konsolidierungspfad zu folgen: Sie hat diese Vorgaben nicht nur in ihrer Finanzplanung 2010 bis 2014 umgesetzt, sondern jüngst mit der Einführung eines neuen § 18 LHO

Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltssordnung vom 17. Mai 2011 (Brem. GBl. 371).

auch eine ausdrückliche landesrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der festgelegten Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits statuiert. Mit dem Haushaltsgesetz 2011 bewegt sich die Freie Hansestadt Bremen auf dem so vorgezeichneten Konsolidierungspfad.

Bielefeld, den 14. Juni 2011

(Prof. Dr. Joh. Hellermann)

Anhang: Gliederung

A.	Prüfungsmaßstab: Art. 131a S. 2 BremLV	1
B.	Vereinbarkeit des Haushaltsgesetzes 2011 mit Art. 131a S. 2 BremLV	2
	I. Voraussetzungen der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Regelkreditobergrenze	3
	1. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.....	3
	a. Haushaltspolitischer Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.....	3
	b. Folgerungen für den Maßstab verfassungsgerichtlicher Kontrolle	5
	2. Extreme Haushaltsnotlage	6
	a. Die extreme Haushaltsnotlage als eigenständiger verfassungsrechtlicher Ausnahmetatbestand	6
	b. Herleitung und Voraussetzungen	7
	II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Überschreitung der Regelkreditobergrenze im Haushalt 2011 der Freien Hansestadt Bremen	9
	1. Extreme Haushaltsnotlage	9
	a. Darlegungen zur extremen Haushaltsnotlage im Gesetzgebungsverfahren	9
	aa. Ausgangssituation.....	10
	(1) Zum Vergleich: Situation bei der Beschlussfassung über den Berliner Haushalt 2002/2003.....	10
	(2) Situation bei der Beschlussfassung über den Bremer Haushalt 2011	11
	bb. Gesetzgebungsverfahren.....	14
	(1) Darlegungen zum Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage	14
	(2) Darlegungen zur Unvermeidbarkeit der erhöhten Kreditaufnahmemächtigung	18
	b. Sachliche Rechtfertigung durch die extreme Haushaltsnotlage	19
	aa. Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage	19
	bb. Unvermeidbarkeit einer Überschreitung der Kreditobergrenze.....	21
	(1) Zwingende Erforderlichkeit der veranschlagten Ausgaben	22
	(2) Ausschöpfung möglicher Einnahmequellen.....	23
	c. Zwischenergebnis	24
	2. Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.....	24
C.	Schlussbemerkung	26