

Stefan Koriath

Haushaltsnotlagen der Länder: Eigenverantwortung statt Finanzausgleich

Das Haushaltsnotlagen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat Ansprüche Berlins auf Gewährung von Bundeshilfen zur Haushaltssanierung abgewiesen. Nach welchen Maßstäben ging das Gericht in früheren Urteilen vor, und wie definiert es in seinem aktuellen Urteil eine „extreme Haushaltsnotlage“? Welche Folgen hat das Urteil für die noch nicht entschiedenen Haushaltsnotlagenanträge der Länder Bremen und Saarland?

Das langerwartete Haushaltsnotlagen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat Ansprüche des Landes Berlin auf Gewährung von Bundeshilfen zur Haushaltssanierung schroff abgewiesen. Berlin befindet sich weder nach absoluten Haushaltskennzahlen noch in Relation zu den anderen Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage. Das Urteil justiert nicht nur das Verhältnis von Eigenverantwortung und Solidarität im Fall von Haushaltskrisen der Länder neu. Es hat darüber hinaus Bedeutung für die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Die Neufassung der „extremen Haushaltsnotlage“

Das Berlin-Urteil vom 19. Oktober 2006¹ ist die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die ausschließlich über die Voraussetzungen und Folgen einer Haushaltsnotlage eines Bundeslandes zu befinden hatte. Die frühere Notlagen-Rechtsprechung war dagegen jeweils Teil umfassender Urteile zu Streitigkeiten über alle maßgeblichen Elemente des umverteilenden Finanzausgleichs im Finanzausgleichsgesetz (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 GG).² Die umfassendsten Ausführungen zur Haushaltsnotlagenproblematik in der bisherigen Rechtsprechung gab es 1992. Das Gericht versuchte, die Notlagenproblematik innerhalb des umverteilenden Finanzausgleichs zu lösen und billigte dem Saarland und Bremen, deren Kreditfinanzierungs- und Zins-Steuer-Quoten über längere Zeit den Länderdurchschnitt um etwa das Doppelte übertroffen hatten, Ansprüche auf Sanierungshilfen in Gestalt von Bundesergänzungszuweisungen zu. Das Urteil des Jahres 1999 änderte diese Einordnung nicht, ließ jedoch einschränkende Tendenzen erkennen. Weitere

Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland seien nur zulässig, weil das Finanzausgleichsgesetz sie auf die Zeit bis 2004 begrenzte.

Das neue Urteil, das ausschließlich über die Haushaltsnotlage eines Bundeslandes zu befinden hatte, hat sich aus den bisherigen Zusammenhängen gelöst. Der Kern des neuen Urteils ist eine rechtssystematisch veränderte und bei der finanzwirtschaftlichen Erfassung schärfere und engere Bestimmung einer Haushaltsnotlage. Das hat, verknüpft mit einer Einschränkung der Rechtsfolgen, zu der beispiellos deutlichen Abweisung der vom hochverschuldeten Land Berlin erhobenen Ansprüche auf Sanierungshilfen geführt, obwohl die Berliner Kennzahlen zumindest zum Teil mit denen Bremens und des Saarlandes zu Beginn der 1990er Jahren vergleichbar sind. Die Kernaussage des neuen Urteils lautet: Die Verschuldung eines Landes ist kein Kriterium der finanzausgleichsrechtlichen Mittelverteilung, eine Verschuldungskrise begründet keine Ansprüche auf Sanierungshilfe. Die Gegenüberstellung des alten und des neuen Ansatzes zur rechtlichen Einordnung von Haushaltsnotlagen zeigt im Ergebnis trotz einiger Kontinuitäten eine tiefgreifende Kehrtwendung des Gerichts.

Die Kontinuitäten sind schnell benannt. Das neue Urteil hält daran fest, weder die einfache noch die extreme Haushaltsnotlage mit exakten Rechengrößen oder feststehenden Definitionen einzugrenzen. Bereits früher beschrieb das Gericht die extreme Haushaltsnotlage – allein um sie geht es im Folgenden – vom Ergebnis her. Sie stelle die Fähigkeit des betroffenen Bundeslandes „zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage“, aus ihr

Prof. Dr. Stefan Koriath, 46, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Kirchenrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ BVerfG, Urteil vom 19.10.2006, Az. 2 BvF 3/03, DVBl. 2007, 39 ff.; im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bv000303.html.

² BVerfGE 72, 330 (404 ff.); 86, 148 (259 ff.); 101, 158 (232 ff.).

könne sich das Land trotz Ausschöpfung aller Handlungsmöglichkeiten bei den Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben „mit eigener Kraft nicht befreien“³.

1992 stützte sich das Gericht dann, ohne Anspruch auf Verallgemeinerung, zur Beurteilung der Lage Bremens und des Saarlandes auf die Aussagekraft der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote. Es attestierte diesen Ländern Haushaltsnotlagen, weil bei ihnen beide Quoten jeweils doppelt so hoch oder noch höher lagen als im Länderdurchschnitt. Ausgangspunkt der Rechtsfolgenbestimmung war dann, dass eine extreme Haushaltsnotlage das „bundesstaatliche Prinzip als solches“ berühre.⁴ Dies sollte zwar keine neuen, in der Verfassung nicht enthaltenen Befugnisse und Pflichten begründen. Die dem Bund in den finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften der Art. 104a ff. GG (und Art. 91a, 91b GG) eröffneten Möglichkeiten zur Unterstützung eines notleidenden Landes müssten aber genutzt werden. Damit rückte die letzte Stufe des Finanzausgleichs, die Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG, fast von selbst in das Blickfeld, weil sie als die einzige Grundlage für die zur Sanierung erforderlichen Finanztransfers in Betracht kamen. Sie dürften und müssten eingesetzt werden, um die Krise zu beheben. Übergangsweise dürften Sanierungszahlungen des Bundes in Gestalt von Sonderbedarfzahlungen auch die übliche Funktion der Bundesergänzungszuweisungen überschreiten, im Fall der Leistungsschwäche eines Landes die Ausgleichsfunktion des Länderfinanzausgleichs zu ergänzen, um die erforderlichen Zahlungsströme vom Bund zum Notlagenland zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ermittelte das Gericht die Summen, die erforderlich seien, um in einem Zeitraum von fünf Jahren das Notlagenland an das Land der nächstbesseren Zins-Steuer-Quote heranzuführen.

Neuer absoluter Maßstab

Ganz anders geht das neue Urteil vor. Zur Identifizierung einer Beistandspflichten auslösenden extremen Haushaltsnotlage verlässt es sich nicht, nicht einmal situationsbezogen, ausschließlich auf die bekannten Indikatoren, die negative Folgen überhöhter Verschuldung anzeigen. Das Gericht unterscheidet vielmehr jetzt – was in der früheren Rechtsprechung angelegt, in der Anwendung auf den konkreten Fall aber nicht entfaltet worden war – zwei Teilaspekte einer extremen Haushaltsnotlage, die kumulativ vorliegen müssten, um ausnahmsweise und als ultima ratio Ansprüche auf

Sanierungshilfen zu begründen. Diese seien nur dann „verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes nicht nur relativ – im Verhältnis zu den übrigen Ländern – als extrem zu werten ist, sondern wenn sie auch absolut – nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist. Dies setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt. Das Land trägt insoweit die Darlegungs- und Begründungslast“⁵. Der relative Maßstab nimmt auf die bekannten Quoten – Kreditfinanzierungs-, Zins-Steuer-, Zins-Einnahmen-, Zins-Ausgabenquote – Bezug. Lediglich der im letzten Jahrzehnt in der Ökonomie entwickelte „Nachhaltigkeitsansatz“⁶ wird als „grundsätzlich nicht geeignet“ verworfen. Dies mit Recht: jede Überlegung zur Nachhaltigkeit der Verschuldung geht von wertenden Prämissen aus, die objektiven Feststellungen entgegenstehen.

Den neuen absoluten Maßstab des „bundesstaatlichen Notstandes“ lässt das Gericht bewusst unbestimmt. Mit der Umschreibung als „Existenzbedrohung“ des Landes stellt er aber eine Hürde dar, die bei aller Schwierigkeit der Präzisierung so hoch angesetzt ist, dass sie kaum einmal überwunden werden kann. Eine Existenzbedrohung eines Landes ist angesichts des stark auf eine Egalisierung der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Länder angelegten Systems der Art. 106 und 107 GG praktisch nur als Teil einer allgemeinen bundesstaatlichen Finanzkrise denkbar, in der auch der Bund kaum zur Hilfe in der Lage wäre. Demgegenüber ist die existenzbedrohende Finanzkrise nur eines einzelnen Landes kaum vorstellbar, zumal es praktisch immer noch Möglichkeiten geben dürfte, Ausgaben zu senken und Einnahmen zu erhöhen. Damit bedeutet das Kriterium des bundesstaatlichen Notstandes: zukünftig wird es einem Land nicht mehr möglich sein, unter Berufung auf eine extreme Haushaltsnotlage, nach welchen einzelnen oder miteinander kombinierten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen auch immer sie behauptet wird, Entschuldungshilfen zu erlangen, notfalls mit Hilfe des Bundesverfassungs-

³ BVerfGE 86, 148 (264).

⁴ BVerfGE 86, 148 (263).

⁵ BVerfG, DVBl. 2007, 39 (Internetfassung [Fn. 1] Rdnr. 172).

⁶ Dazu etwa Bernd Huber, Marco Runkel: Nachhaltigkeit, Haushaltsnotlagen und die Finanzpolitik Berlins, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt a. M. u. a. 2006, S. 117 ff.

gerichts. Die Anspruchsgrundlage „Haushaltsnotlage“ gibt es im Finanzverteilungssystem und Verteilungsstreit nach Art. 106 und 107 GG nicht mehr.

Autonome Entscheidungen

Es wäre ein Missverständnis, das vom Gericht für Sanierungshilfen formulierte Ultima-Ratio-Prinzip nur als quantitative Verschärfung der bisherigen Kriterien zu deuten. Es bedeutet vielmehr, dass eine besonders hohe Verschuldung zukünftig keine Prämierung mehr durch Sanierungshilfen erfahren wird. Als lediglich quantitative Hochzonung der Grenze, ab der Entschuldung verlangt werden kann, könnte das neue Urteil nur verstanden werden, wenn es daran festgehalten hätte, Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG als den geeigneten und passenden Weg zur Sanierung einzustufen. Das ist aber gerade nicht der Fall. Das Gericht bezeichnet Sanierungszuweisungen ausdrücklich und mit Recht als „Fremdkörper“ im vierstufigen Finanzausgleich nach Art. 106 und 107 GG. Die Begründung ist bestechend folgerichtig: „leistungsschwach“ im Sinne der tatbestandlichen Voraussetzungen von Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG ist ein Land nur dann, wenn es finanzschwach oder mit besonderen Ausgaben belastet ist und dies nicht auf eigenen Entscheidungen beruht. Bundesergänzungszuweisungen – ebenso wie Zuweisungen im Länderfinanzausgleich – haben nicht den Sinn, die Folgen autonomer Ausgabenentscheidungen (und Fehlentscheidungen) abzumildern und daraus resultierenden finanziellen Schwächen abzuhefen.⁷ „Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Sanierung eines Not leidenden Haushalts geraten mit diesem Grundsatz eigenständig und eigenverantwortlich zu bewältigender haushaltspolitischer Folgen autonomer Landespolitik in Konflikt. Unbeschadet aller prognostischen Unsicherheiten von Steuerschätzungen sind Haushaltsnotlagen grundsätzlich auch voraussehbare Folge vorangegangener Politik, denn es geht – wie auch immer die maßgeblichen Kennzahlen näher zu bestimmen sind – um übermäßige Belastungen durch die Rechtspflicht zu Zinszahlungen als Folge der Kreditfinanzierung vorangegangener Haushalte. Zwar muss die vorangegangene Kreditfinanzierung nicht notwendig als autonome Landespolitik zu qualifizieren sein. Als grundsätzlich alternative Ursache für die aktuelle Notlage kommt auch eine nicht hinreichend aufgabengerechte Finanzausstattung in der Vergangenheit in Betracht.“⁸ Dies lässt sich noch all-

gemeiner fassen: Eine Finanzkrise eines Landes wird typischerweise – entsprechend den von den Ländern kraft eigener Entscheidung und nach Vorgaben des Bundes zu erfüllenden Aufgaben und zu tragenden Ausgaben – auf einer Kumulation selbst- und fremdgesetzter Ursachen beruhen, die sich im nachhinein nicht in exakte Kausalketten auflösen lässt. Da eigene politische Entscheidungen aber zumindest mitursächlich sind, muss eine teilweise Überwälzung der Folgenbeseitigung der Verschuldung auf den Bund im umverteilenden Finanzausgleich ausscheiden.

Ausnahmen von der Eigenverantwortlichkeit

Bis zu diesem Punkt ist dem Urteil uneingeschränkt zuzustimmen. Es beendet die in den letzten Jahren nicht nur in der Argumentation Berlins vor dem Bundesverfassungsgericht feststellbaren Tendenzen, Sanierungsansprüche gegen den Bund als geradezu regulären Teil des Finanzverteilungssystems aufzufassen, sofern ein Land nur einen bestimmten Verschuldungsgrad überschritten hat.⁹ Das Bundesstaatsprinzip, so die unmissverständliche Auskunft des Bundesverfassungsgerichts, begründet keinen Anspruch eines hochverschuldeten Landes auf Sanierungshilfen. Finanzkrisen sind von jedem Land selbst zu bewältigen, als Zuteilungs- oder Ausgleichskriterium im bundesstaatlichen Finanzausgleich bleiben sie außer Betracht.

Das gilt jedenfalls im Grundsatz. Das Bundesverfassungsgericht statuiert zwei Ausnahmen. Zum einen kann die Haushaltsnotlage eines Landes auf einer dauerhaft im Verhältnis zu den Ausgaben unzureichenden Finanzausstattung beruhen. In diesem Fall kommt aber nicht dem umverteilenden Finanzausgleich, schon gar nicht den subsidiären Bundesergänzungszuweisungen, eine Hilfeleistungsfunktion zu. Es ist vielmehr die primäre Steuerverteilung zu korrigieren, vorrangig die vertikale Umsatzsteuerverteilung. Während dies ohne weiteres einleuchtet, ist die zweite Ausnahme der Existenzbedrohung eines Landes im bundesstaatlichen Notstand, die ausnahmsweise Sanierungszuweisungen zulässt und fordert, weniger plausibel. Warum sollten im Fall der Existenzbedrohung Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zum Einsatz kommen, wenn diese schon im Fall kleiner Krisen kein geeignetes und gebotenes Instrument darstellen? Es wäre sicherlich konsequenter gewesen, den Notstandsvorbehalt entweder nicht einzuführen

⁷ So bereits im Grundsatz BVerfGE 72, 330 (405); 86, 148 (259 ff.); 101, 158 (225).

⁸ BVerfG, DVBl. 2007, 41 (Internetfassung [Fn. 1] Rdnr. 187).

⁹ Kritisch dazu etwa Peter Selmer: Das Bundesstaatsprinzip – ein regulärer Rettungsanker für alle Länder in extremer Haushaltsnotlage?, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (Nord-ÖR) 2006, S. 221 ff.

oder ihn jedenfalls nicht mit einem Anspruch auf Sanierungshilfen gerade nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG zu verknüpfen. Allerdings dürfte er im Ergebnis auch unschädlich sein, weil der Notstand als Situation beschrieben wird, die schon dem Bund die Hilfeleistung kaum möglich macht. Sollte doch einmal der Fall der akuten Zahlungsunfähigkeit nur eines einzelnen Landes eintreten, so ergäbe sich eine Hilfeleistungspflicht des Bundes auch ohne und außerhalb des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG, weil den Bund die äußerste Garantenpflicht für die Existenz und das Funktionieren des Bundesstaates trifft.

Praktisch aber wird gelten: Kein Land wird den Finanznotstand unterhalb der Zahlungsunfähigkeit mit Erfolg geltend machen können, sei es politisch gegenüber dem Bund oder im Karlsruher verfassungsgerichtlichen Verfahren. Das verdeutlicht auch das konkrete Entscheidungsergebnis im Fall Berlins. Das Gericht attestiert dem Land lediglich eine „angespannte Haushaltslage“¹⁰, obwohl die Zins-Steuer-Quote Berlins jedenfalls seit 2002 den Länderdurchschnitt in jedem Jahr um praktisch das Doppelte überschritten hat und die Pro-Kopf-Verschuldung die zweithöchste der Länder ist. Auf der Grundlage einer ungewöhnlich eingehenden Auseinandersetzung des Gerichts mit der finanzwirtschaftlichen Lage Berlins, die eine ausführliche Kritik der Einnahmen- und Ausgabengestaltung umfasst, stellt das Gericht fest, dass das Land bei weitem noch nicht alle Handlungsmöglichkeiten zur Steigerung seiner Einnahmen und Absenkung seiner Ausgaben ergriffen hat.

Gründe für den Kurswechsel des Gerichts

Die deutliche Betonung der finanzpolitischen Selbstverantwortung eines jeden Landes für seine Verschuldung hat den Weg für eine gegenüber der bisherigen Rechtsprechung folgerichtiger Einordnung von Haushaltskrisen freigemacht. Es gibt keinen Grund, eine überhöhte Verschuldung durch Sanierungshilfen zu belohnen. Zur Einordnung des neuen Urteils ist es dabei wichtig zu sehen, dass es nicht mit der bisherigen finanzausgleichsrechtlichen Rechtsprechung bricht. Deren Grundlagen bleiben unangetastet. Das gilt für das Verständnis des Finanzausgleichs als Verteilungssystem mit der Aufgabe, jeder Gebietskörperschaft eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu verschaffen, und ebenso für die Deutung des umverteilenden Finanzausgleichs als System, in dem der Gesetzgeber sowohl die Selbstverantwortung als auch die solidarische Mitverantwortung der Länder zu berücksichtigen hat.

¹⁰ BVerfG, DVBl. 2007, 43 (Internetfassung [Fn. 1] Rdnr. 205).

Das Urteil korrigiert lediglich eine partielle Fehlentwicklung, indem es dem Phänomen der Haushaltsnotlage jetzt einen Platz außerhalb der Art. 106 und 107 GG zuweist, wobei die Situation der finanziellen Existenzbedrohung eines Landes ausgespart bleiben soll. Ausgangspunkt der Fehlentwicklung war – unbeabsichtigt – das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992, das extreme Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlandes feststellte. Damals nahm das Gericht in Übereinstimmung mit Einschätzungen der Finanzwissenschaft an, bei den Finanzkrisen der beiden kleinsten Länder der Bundesrepublik handele es sich um einmalige Unglücksfälle, verursacht vor allem durch den wirtschaftlichen Strukturwandel der 1970/80er Jahre. Angesichts des übersehbaren Sanierungsbedarfs suchte das Gericht nach einer situationsbezogenen und schnell umsetzbaren Lösung und fand sie bei der tatbestandlichen Erfassung einer Haushaltsnotlage in den relativen Indikatoren der Zins-Steuer- und der Kreditfinanzierungsquote, auf der Rechtsfolgenseite bei Ansprüchen auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Zwar betonte das Gericht schon damals abstrakt die Selbstverantwortung jedes Landes und lehnte die Verallgemeinerung der Sanierungslösung ab. Es ließ das Prinzip der Selbstverantwortung für eigene finanzpolitische Entscheidungen in der Anwendung der Kriterien auf Bremen und das Saarland aber letztlich leerlaufen.

Genau dies wurde ein Jahrzehnt später von dem auf Sanierungshilfen abzielenden Normenkontrollantrag Berlins aufgegriffen,¹¹ der die konkrete Problemlösung des Jahres 1992 aufnahm, bezeichnenderweise aber nicht den damaligen Hinweis des Gerichts auf deren mangelnde Verallgemeinerungsfähigkeit: Berlin verband seine hohe Verschuldung in einer Art Automatismus mit einem Anspruch auf Sanierungshilfe. Dass dies nicht der Weg zur Lösung zunehmender Verschuldungskrisen in einem durch generelle Verschlechterung der finanziellen Situation der Gebietskörperschaften gekennzeichneten Umfeld sein konnte, liegt auf der Hand. Dies hätte bedeutet, dass sich der Gang in die Verschuldung in jedem Fall lohnen müsste, weil er im Finanzausgleich zu Ansprüchen auf Sanierungshilfen führte.¹² Die schärfere Fassung der Haushalts-

¹¹ Dazu auch Joachim Wieland: Verfassungsrechtliche Lösungsansätze für Finanzkrisen im Bundesstaat, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.), a.a.O. [Fußnote 4], S. 161 ff.

¹² Vgl. dazu auch – aus der Sicht Bremens – Matthias Stauch: Extreme Haushaltsnotlagen – gibt es einen Anspruch auf weitere Hilfen?, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (Nord-ÖR) 2006, S. 133 ff., S. 134, wonach Sanierungshilfen „in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingeordnet“ seien.

notlage und ihre Platzierung außerhalb des Finanzausgleichs bereitet dem ein Ende.

Darüber hinaus hatte der 1992 vom Gericht gewählte Weg, mit relativen Indikatoren auf eine Haushaltsnotlage zu schließen, erhebliche Schwächen. Aussagekräftige Ergebnisse sind so nur erreichbar, wenn lediglich bei einzelnen Ländern Fehlentwicklungen vorliegen. Angesichts der dramatischen Verschlechterung der Situation aller öffentlichen Haushalte versagt der Gesamtländervergleich, weil er die Notlage nicht mehr adäquat abbilden kann. Bewegen sich alle oder fast alle Länder auf Verschuldungskrisen zu, verschiebt sich der Länderdurchschnitt so, dass die besondere Dramatik der Lage eines Landes nur noch als Teil der allgemeinen Finanzkrise erscheint. Die Ergänzung der relativen Kriterien durch den absoluten Maßstab fügt dem zwar ein Element hinzu, das gegenläufig wirken könnte. Die Definition als „Notstand“ trotz erfolglosem Ausschöpfen aller denkbaren eigenen Handlungsmöglichkeiten des Landes verstärkt aber die Tendenz, Haushaltsnotlagen auszuschließen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem neuen Kriterienbündel ein bewegliches Instrumentarium geschaffen, für praktisch jede Verschuldungssituation eines Landes eine Haushaltsnotlage verneinen zu können. Dies wiederum trägt der in den Urteilsgründen unterschwellig spürbaren Neigung des Gerichts Rechnung, in Zukunft nicht mehr über die Voraussetzungen und Folgen von Finanzkrisen befinden zu müssen.

Folgen

Es fällt nicht schwer, weitreichende Wirkungen der Entscheidung zu prognostizieren. Sie werden über die Haushaltsnotlagenproblematik hinausgehen.

Unmittelbare Bedeutung hat die Entscheidung für die noch beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Notlagenanträge Bremens und des Saarlandes. Die zu Berlin entwickelten rechtlichen Maßstäbe werden auch auf diese Länder Anwendung finden. Beide Länder behaupten, sie hätten sich trotz der ihnen nach dem Urteil von 1992 zwischen 1994 und 2004 in erheblichem Umfang gewährten Sanierungshilfen des Bundes nicht aus ihren Haushaltsnotlagen befreien können. Den Forderungen nach weiteren Bundeszahlungen dürften nur geringe Erfolgsaussichten beschieden sein. Die finanzwirtschaftlichen Daten des Saarlandes, das zumindest in einem Teil des Sanierungszeitraumes die Sanierungshilfen zum Schuldenabbau verwendet hat, haben sich den Kennzahlen derjenigen Länder angenähert, die, wie etwa Sachsen-Anhalt und Schleswig-

Holstein, kaum besser dastehen. Schon nach relativen Kriterien ist das Saarland als knapp saniert anzusehen.

Noch einmal anders ist die Problematik Bremens gelagert, das die Sanierungshilfen nicht zur Schuldentilgung, sondern überwiegend für zusätzliche Ausgaben verwendet hat. Diese wurden, zumeist in zweifelhafter Weise, als Investitionsausgaben deklariert, die auf mittlere Sicht die regionale Wirtschaftsleistung stärken, die Steuereinnahmen Bremens erhöhen und auf diese indirekte Weise den Schuldenabbau ermöglichen sollten. Diese Strategie ist, wenn sie überhaupt als schlüssiges Sanierungsvorhaben anzuerkennen sein sollte, komplett gescheitert. Die aktuelle finanzwirtschaftliche Situation Bremens ist teilweise schlechter als die Berlins. Ob damit – relativ – der Tatbestand der Notlage erfüllt ist, kann aber dahinstehen. Ein Finanznotstand im Sinne der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt nicht vor. Bremen ist nach wie vor in der Lage, seine verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen; außerdem hat es das Land bislang unterlassen, seine Ausgaben zu kürzen, Einnahmepotentiale auszuschöpfen und die Schuldentilgung überhaupt ernsthaft zu beginnen. Die kraft selbstbestimmter Entscheidung unterlassene Sanierung schließt die extreme Haushaltsnotlage aus.

Sowohl Bremen als auch das Saarland müssen sich schließlich entgegenhalten lassen, dass auch nach der Rechtsprechung des Jahres 1992 Sanierungshilfen auf der Grundlage des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG nur vorübergehend gewährt werden konnten, um nicht eine unzulässige dauerhafte Privilegierung im umverteilenden Finanzausgleich zu schaffen. Sanierung bedeutet nicht vollständige Entschuldung durch Bundeszahlungen, sondern Hilfe zur Selbsthilfe, die in jeder Hinsicht, auch der zeitlichen, begrenzt sein muss. Jedenfalls nach zehn Jahren ist der zulässige Sanierungszeitraum abgelaufen, zumal das Bundesverfassungsgericht 1992 von Hilfeleistungen ausging, die grundsätzlich auf fünf Jahre beschränkt sein sollten.

Eine zweite Folge: Nach dem Urteil vom 19. Oktober 2006 lohnt es sich, diejenigen rechtspolitischen Vorschläge kritisch zu prüfen, die, auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung, zur Prävention von Haushaltsnotlagen unterbreitet worden sind. Angestoßen hatte die Diskussion das Bundesverfassungsgericht mit seiner 1992 erhobenen Forderung, durch gesetzliche Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 109 Abs. 3 GG Verfahren zur Vermeidung von Haushalts-

notlagen zu schaffen.¹³ Mehr als die auf die Haushaltsdisziplin im Rahmen der europäischen Anforderungen bezogenen Beratungsaufgaben des Finanzplanungsrates nach § 51a HGrG, die praktisch wirkungslos sind, hat der Gesetzgeber daraus nicht gemacht; § 12 Abs. 4 MaßstG setzt ohne normative Aussagekraft Tatbestand und Folgen einer extremen Haushaltsnotlage voraus.

Erst nachdem auch Berlin 2003 den Gang nach Karlsruhe angetreten hatte, begannen Ökonomen und Juristen mit der Ausarbeitung von möglichen „Haushaltsnotlagenverfahren“,¹⁴ nach denen bei sich anbahnenden Finanzkrisen mehr oder weniger starke Eingriffe in die Haushaltsgestaltung der betroffenen Länder möglich sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Überlegungen in seinem neuen Urteil aufgegriffen; es fehle „an den notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potentiellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat. [...] Erst in jüngster Zeit mehren sich die Anzeichen eines politischen Konsenses dazu, dass jedenfalls auf der so genannten zweiten Föderalismusreformstufe grundsätzliche Reformen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dringend erörterungsbedürftig sind und dass es dabei auch um die nähere Prüfung grundlegend neuer – einfachgesetzlich und verfassungsgesetzlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung gehen muss [...]“. Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich.“¹⁵

Die Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat vom 15. Dezember 2006 zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission mit der Aufgabe, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu modernisieren,¹⁶ haben dies aufgegriffen. Die den Beschlüssen beigefügte „offene Themensammlung“ zu einer „2. Föderalismusreformstufe“ nennt auch die „Vorbeugung von Haushaltskrisen“, unter anderem durch „Etablierung

¹³ BVerfGE 86, 148 (266); auch Peter Selmer: Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 52 (1993), S. 10 ff., 57 f.; Irene Kesper: Bundesstaatliche Finanzordnung, Baden-Baden 1998, S. 283.

¹⁴ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Haushaltskrisen im Bundesstaat, 2005, S. 22 ff., 28 ff., 47 ff.; Gunnar Folke Schuppert, Matthias Rossi: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes, in: Hertie School of Governance, Working Papers, Nr. 3, März 2006, S. 45 ff.

¹⁵ BVerfG, DVBl. 2007, 42 (Internetfassung [Fn. 1] Rdnr. 204).

¹⁶ Vgl. BT-Drs. 16/3885 und BR-Drs. 913/06 vom 14. Dezember 2006.

eines Frühwarnsystems (z.B. Aufwertung des Finanzplanungsrates) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen“. Gerade die neue Entscheidung des Gerichts aber nimmt dieser Regelungsaufgabe der verfahrensbezogenen Prävention einen guten Teil ihrer Brisanz und Bedeutung. Da die Berufung auf eine Haushaltsnotlage nicht länger eine Anspruchsgrundlage für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen darstellt, gibt es keinen Haftungsverpflichteten mehr, der gewarnt werden müsste; das Notlagenland seinerseits kennt seine Haushaltsnotlage auch ohne Warnungen und Hinweise. Dennoch können Verfahrensregelungen, die es in formatisierter Weise ermöglichen, sich aufbauende Haushaltsnotlagen rechtzeitig zu erkennen und präventive Maßnahmen einzuleiten, sinnvoll sein. Sie dürfen aber nicht dazu führen, Länder wie verschuldete kommunale Selbstverwaltungskörperschaften zu bevormunden. Das höbe ihre Staatlichkeit und damit letztlich das bundesstaatliche System auf. Ein Frühwarnsystem kann deshalb nur Hilfestellungen zur Notlagenabwehr bieten. Haushaltsnotlagen in jedem Fall ausschließen kann es nicht.

Jede von außen einem betroffenen Land zwangsweise auferlegte Haushaltspolitik greift in die Haushaltsautonomie des Art. 109 Abs. 1 GG ein. Mit der Stärkung der Selbständigkeit der Länder, die auch die Grundlinie des neuen Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist, wäre es nicht vereinbar, wenn in Krisensituationen die wesentlichen Entscheidungen der Haushaltspolitik von außen getroffen würden. Damit bleiben im Grunde nur zwei Präventionsziele, die ein Interesse von Bund und Ländern begründen können, Finanzkrisen zu vermeiden. Zum einen muss der Bund darauf bedacht sein, die drohende Zahlungsunfähigkeit eines Landes als Ausdruck des Finanznotstandes rechtzeitig zu erkennen und zu vermeiden, da in diesem Fall, jedenfalls nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, der Bund nach dem Ultima-Ratio-Prinzip zur Gewährung von Sanierungshilfen verpflichtet sein kann. Zum zweiten müssen Bund und Länder Sanktionspflichten auf der Grundlage des Art. 104 EG verhindern, deren innerstaatliche Aufteilung seit der Föderalismusreform Regelungsthema des Art. 109 Abs. 5 GG ist.¹⁷

Die Stärkung des Prinzips der Selbstverantwortung verlangt jedoch Überlegungen, ob die materiellen Kriterien zulässiger Verschuldung zukünftig anders als im geltenden Art. 115 GG und den entsprechenden

¹⁷ Dazu Iris Kemmler: Nationaler Stabilitätspakt und Aufteilung der EU-Haftung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2006, S. 529 ff.

Regelungen der Landesverfassungen zu normieren sein werden. Während auf Bundesebene das geltende Konzept bei Schärfung und Präzisierung des Investitionsbegriffs beibehalten werden könnte, ist daran zu denken, die Verschuldungsmöglichkeit der Länder einzuschränken. Dies hätte allerdings Rückwirkung auf den Finanzausgleich, denn aufgabengerechte Finanzausstattungen müssen den Ländern zur Verfügung stehen.

Mehr Transparenz erforderlich

Aufmerksamkeit verdient auch ein vom Bundesverfassungsgericht in ungewöhnlicher Deutlichkeit festgestellter Mangel, der beim Vergleich der Länderkennzahlen im Streit um die Haushaltssituation Berlins offenbar geworden ist: „Bisher ist es trotz des ohnehin einfachgesetzlich geltenden Prinzips einheitlicher Formalstruktur der Haushaltspläne [...] nicht einmal gelungen, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass jeweils ohne notwendige statistische Bereinigungen mit Hilfe einfach abzuleitender Haushaltskennzahlen transparente vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden könnten“.¹⁸ Zur Behebung dieses seit langem bekannten Defizits haben vor allem die Länder bislang wenig Neigung gezeigt. Erst wenn es gelingt, volle Transparenz beim Vergleich der Ausgaben und Einnahmen der Länder zu schaffen, gibt es eine Grundlage vor allem für Ausgabenbewertungen, innerhalb der Ländergesamtheit, aber auch innerhalb einzelner Ländergruppen wie Flächen- und Stadtstaaten. Damit kann die Mahnung des Gerichts noch in eine weitere Richtung Wirkungen entfalten: Transparente Grundlagen für Richtgrößen bei den Ausgaben könnten es in Zukunft ermöglichen, den Bund-Länder-Finanzausgleich an normierten Bedarfen zu orientieren. Es bleibt abzuwarten, ob die 2007 beginnenden Beratungen zur Reform der Finanzverfassung dies aufgreifen werden. Die „offene Themensammlung“ für die Kommission zur „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ enthält in diesem Zusammenhang immerhin das lapidare Stichwort „vergleichbare Datengrundlagen“.

Keine Beachtung der Neugliederungsoption

Keinerlei Anstoß enthält das neue Urteil schließlich zu einer im Zusammenhang von Finanzkrisen immer wieder in die Diskussion gebrachten Neugliederung des Bundesgebietes. Wenn jedes Land die Folgen seiner Verschuldung selbst zu tragen hat, gibt es keinerlei Anreiz für andere Länder, sich auf Fusionen mit

notleidenden Ländern einzulassen, die dann eine vom Bundesverfassungsgericht jetzt gerade ausgeschlossene Mithaftung in Form der Schuldenübernahme begründen könnten. Einmalige Fusions-Finanzhilfen des Bundes („Heiratsprämien“), die dieses Problem lösen könnten, sind nach geltender Verfassungsrechtslage nicht möglich. Nach der Föderalismusreform müssen insbesondere Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG zwingend befristet und degressiv ausgestaltet sein. Es ist nicht zu erwarten, dass die zweite Stufe der Föderalismusreform Grundlagen für fusionserleichternde Finanzhilfen des Bundes schaffen wird. Die fast völlige Nichtbeachtung des Neugliederungsweges im Urteil des Bundesverfassungsgerichts erinnert indirekt an den Charakter der Finanzverfassung als Folgeverfassung zur materiellen bundesstaatlichen Ordnung: Finanzverfassung und Finanzausgleich müssen auf der Grundlage der bestehenden Länder und der vertikalen Aufgabenverteilung als nachgeordnete Ressourcenverteilung alle Gebietskörperschaften finanziell so ausstatten, dass diese zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Lage sind¹⁹. Von der Finanzverfassung geht kein Druck zur Neugliederung des Bundesgebietes aus.

Fazit

Das Bundesverfassungsgericht hat mit kaum zu überbietender Deutlichkeit Ansprüche Berlins auf Sanierungshilfen zurückgewiesen und dabei die Selbstverantwortung jedes Landes für seine Haushaltspolitik betont. Der bundesstaatliche Finanzausgleich wird auf seine Grundfunktion zurückgeführt, allen Gebietskörperschaften in periodischen, auf ein Jahr bezogenen Zuteilungs- und Ausgleichsschritten eine angemessene Finanzausstattung zu verschaffen. Dieses Verteilungssystem ist nicht dazu geeignet und bestimmt, die Folgen überhöhter Verschuldung eines Landes durch Hilfeleistungspflichten des Bundes aufzufangen. Finanzpolitisch ist der Bund im Verhältnis zu den Ländern gestärkt. Insgesamt durchzieht das Urteil eine Tendenz zur Einschränkung des umverteilenden Finanzausgleichs. Das Prinzip der Selbstverantwortung der Länder spricht für eine Begrenzung des Länderfinanzausgleichs und seine strikte Orientierung an der Finanzkraft. Es streitet auch für eine zukünftig stärkere Begrenzung der Bundesergänzungszuweisungen. Mit diesen Neujustierungen des Finanzausgleichs werden sich alle Länder auseinandersetzen müssen, nicht nur die finanzschwachen.

¹⁸ BVerfG, DVBl. 2007, 42 (Internetfassung [Fn. 1] Rdnr. 204).

¹⁹ Vgl. BVerfGE 55, 274 (300); 72, 330 (383, 388); 86, 148 (213); 105, 185 (193 f.).