

## Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober  
2006

- 2 BvF 3/03 -

- 1. Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG sind abschließender Bestandteil des mehrstufigen Systems zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat. Diese Verteilung zielt insgesamt darauf ab, Bund und Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben in staatlicher Eigenständigkeit und Eigenverantwortung finanziell zu ermöglichen.**
- 2. Sanierungspflichten des Bundes und korrespondierende Ansprüche eines Not leidenden Landes erweisen sich nach Zweck und Systematik des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG als Fremdkörper innerhalb des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung eines Not leidenden Landeshaushalts unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip.**

**a) Sanierungshilfen sind nur dann verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes relativ - im Verhältnis zu den übrigen Ländern - als extrem zu werten ist, und absolut - nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben - ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand eingetreten ist.**

**b) Ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt.**



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
den Antrag festzustellen,**

dass § 11 Abs. 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 944/977), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "Deutsche Einheit" (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3955), sowie Art. 5 § 11 SFG mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG unvereinbar sind, soweit Berlin nicht für die Jahre seit 2002 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden,

Antragsteller: Senat von Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister,  
Senatskanzlei,  
10173 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland,  
Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 26. April 2006 durch

## Urteil

für Recht erkannt:

§ 11 Absatz 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) vom 23. Juni 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 944/977), zuletzt geändert durch Artikel 29 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2954), sowie Artikel 5 § 11 Solidarpaktfortführungsgesetz sind mit Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes vereinbar, soweit Berlin für die Jahre seit 2002 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung nicht gewährt werden.

## Gründe:

### A

Das abstrakte Normkontrollverfahren betrifft die Frage, ob das Land Berlin ab dem Jahre 2002 Anspruch auf Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit dem bundesstaatlichen Prinzip hat. 1

### I.

Die einfachgesetzliche Rechtslage ist geprägt durch das Zusammenspiel von zwei Normenkomplexen: 2

1. Im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) ist das Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl I S. 2302) ergangen. Es konkretisiert die verfassungsrechtlichen Verteilungsregeln auf den vier Stufen des Bund-Länder-Finanzausgleichs gemäß Art. 106 Abs. 3 Sätze 3 und 4 sowie Abs. 4 Satz 1 GG (vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens), Art. 107 Abs. 1 GG (horizontale Ertragsverteilung unter den Ländern einschließlich der – ausgleichenden – Zuweisung von Ergänzungsanteilen gemäß Satz 4 dieser Bestimmung), Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG (Korrektur der primären Steuerzuteilung im Sinne eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder) sowie Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG (Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen). 3

Zu den im Normkontrollverfahren gestellten Fragen einschlägig sind vor allem die Regelungen in §§ 10 bis 12 in Verbindung mit §§ 1, 2 MaßstG. In den §§ 1 und 2 MaßstG sind die Grundsätze der Maßstababildung und die Bindungswirkung der Maßstäbe niedergelegt; § 12 MaßstG befasst sich im Einzelnen mit den Voraussetzungen und der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Die Vorschriften lauten wie folgt: 4

Abschnitt 1	5
Allgemeine Bestimmungen	6
§ 1	7
Grundsätze der Maßstabsbildung	8
Dieses Gesetz benennt Maßstäbe für die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (vertikale Umsatzsteuerverteilung) nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes, für die Vergabe von Ergänzungsanteilen der Länder an der Umsatzsteuer (horizontale Umsatzsteuerverteilung) nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 zweiter Halbsatz des Grundgesetzes, für die Voraussetzungen und die Höhe der Ausgleichsansprüche und Ausgleichverbindlichkeiten (Länderfinanzausgleich) nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes.	9
Die Maßstäbe konkretisieren die in Absatz 1 genannten Normen des Grundgesetzes. Die Anwendung der Maßstäbe stellt sicher, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren und ihnen dieselben Indikatoren zugrunde legen. Sie gewährleistet auch haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vorsehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen sowie Transparenz der Mittelverteilung im Gesamtstaat.	10
§ 2	11
Bindungswirkung der Maßstäbe	12
Das Finanzausgleichsgesetz dient der Ableitung der konkreten jährlichen Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1.	13
Das Finanzausgleichsgesetz hat den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Möglichkeiten der Anpassung an finanzwirtschaftliche Veränderungen sind sicherzustellen.	14
Die Regelungen müssen den Erfordernissen der Normenklarheit und Normenverständlichkeit genügen.	15
Abschnitt 5	16
Bundesergänzungszuweisungen	17
(Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)	18
§ 10	19
Funktion der Bundesergänzungszuweisungen	20
Bundesergänzungszuweisungen dienen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich. Die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen setzt eine Leistungsschwäche des Empfängerlandes voraus. Leistungsschwach	21

sind grundsätzlich nur ausgleichsberechtigte Länder. Die Leistungsschwäche ist anhand des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten zu bestimmen.

Der Bund kann die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anheben (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) und Sonderlasten leistungsschwacher Länder mitfinanzieren (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). 22

Bundesergänzungszuweisungen stellen eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs unter den Ländern dar. Dem ist bei der Bemessung des Gesamtumfangs der Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen. Dieser darf daher im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs unter den Ländern nicht beträchtlich sein. Abweichungen von Satz 3 sind aus besonderen Gründen und vorübergehend zulässig. 23

## § 11 24

### Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen 25

Bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bestimmt sich die Leistungsschwäche eines Landes danach, ob dessen Finanzkraft im Anschluss an den Länderfinanzausgleich nach dem bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Die Finanzkraft eines Landes ist unangemessen im Sinne des Satzes 1, wenn sie erkennbar unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt. 26

Eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen ist auszuschließen. § 9 Satz 4 gilt entsprechend. 27

## § 12 28

### Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 29

Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen setzt voraus, dass die Sonderlasten benannt und begründet werden. Nur aus besonderen Gründen können Sonderlasten berücksichtigt werden. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelpfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Auch kurzfristige Finanzschwächen können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht rechtfertigen. Die benannten und begründeten Sonderlasten müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen. 30

Ausnahmsweise kann die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dazu führen, dass die Finanzkraft des Empfängerlandes die länderdurchschnittliche Finanzkraft übersteigt. 31

Die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist zu befristen. 32

Auch sollen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Regelfall degressiv ausgestaltet werden. Die Voraussetzungen für die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

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

33

Die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit begründet Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung eines solchen Nachholbedarfs und die Regelung seiner Finanzierung ist das Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Sinne von § 2 Abs. 1.

34

Kosten politischer Führung können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründen, sofern ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist. Absatz 3 Satz 1 gilt nicht.

35

2. Das Finanzausgleichsgesetz enthielt in der hier maßgeblichen Fassung vom 17. Juni 1999 (Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes, BGBl I S. 1382) in seinem "Zweiten Abschnitt - Finanzausgleich unter den Ländern" in § 11 spezifizierende Regelungen zu Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung. Neben den so genannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG), den Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (§ 11 Abs. 3 FAG), den Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 4 FAG) und den Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen (§ 11 Abs. 5 FAG) waren dort zum Zwecke der Haushaltssanierung degressiv gestaffelte "Sonder-Bundesergänzungszuweisungen" für Bremen und das Saarland im Umfang von insgesamt 7,7 Mrd. DM und 5 Mrd. DM für die Jahre 1999 bis 2004 vorgesehen (§ 11 Abs. 6 Satz 1 FAG). Satz 2 der Vorschrift lautete:

36

Diese Zuwendungen werden mit folgenden Maßgaben gewährt:

37

- Sie sind unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden. Bremen und das Saarland werden eine restriktive Haushaltspolitik einhalten. Diese kommt darin zum Ausdruck, dass das Wachstum der bereinigten Ausgaben unterhalb der allgemeinen Ausgabenzuwachsempfehlung des Finanzplanungsrates gehalten wird. Dies gilt im verstärkten Maße für die konsumtiven Ausgaben. 38
- Die durch die Schuldentilgung nach Nummer 1 entstehenden Finanzierungsspielräume aus Zinsersparnissen auf Grund der Gewährung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen werden zur Verminderung der Verschuldung der Länder genutzt. Das Saarland kann seinen entstehenden Finanzierungsspielraum auch für wirtschaftskraftfördernde Investitionen verwenden. 39
- Dem Bundesministerium der Finanzen sowie den obersten Finanzbehörden der anderen Länder ist über die Verwendung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, über die Nutzung der durch sie entstehenden Finanzierungsspielräume sowie über die bei der haushaltswirtschaftlichen Sanierung erzielten Fortschritte jährlich bis Ende Mai des folgenden Jahres zu berichten. 40
- Mit § 11 Abs. 6 FAG hatte der Finanzausgleichsgesetzgeber die aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148 ff.) folgende Verpflichtung umgesetzt, Bremen und dem Saarland Sanierungshilfen zu gewähren (vgl. BTDrucks 12/4401, S. 109 und 12/4748, S. 130, 157 ff., 170 f.). 41
- Artikel 5 des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl I S. 3955/3956, geändert durch Artikel 30 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl I S. 2954/2990) enthält in § 11 Regelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen in den Formen der Fehlbeitrags- bzw. Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2), der Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3), der Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (§ 11 Abs. 3a), und der Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (§ 11 Abs. 4). 42
- Von 2005 an sind daher keine Sanierungszuweisungen an Haushaltsnotlagenländer mehr vorgesehen. Die Frage, ob Sanierungshilfen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit § 12 Abs. 4 MaßstG an Bremen, das Saarland oder andere Länder in Betracht kommen, spielte im Gesetzgebungsverfahren zum Solidarpaktfortführungsgesetz keine Rolle (vgl. BTDrucks 14/7063, S. 8 ff., 10 f., 16 ff.; 14/7256; 14/7646; 14/7647; 14/7648; Plenarprotokoll des 14. Deutschen Bundestages vom 30. November 2001, S. 20395 ff.). Vielmehr wollte der Gesetzgeber nur noch zwei Sonderlasten bei der Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen anerkennen: teilungsbedingte Sonderlasten und überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung (BTDrucks 14/7063 S. 18, 30). 43

## II.

Mit seinem Normenkontrollantrag macht der Senat von Berlin geltend, auch dem Land Berlin hätten für die Jahre seit 2002 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden müssen. 44

1. Für den gestellten Antrag sei das Bundesverfassungsgericht zuständig, da er auf die Feststellung der Unvereinbarkeit von § 11 Abs. 6 FAG sowie Art. 5 § 11 SFG mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG gerichtet sei. Maßstab für die Prüfung einer bundesrechtlichen Norm im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht könne nur das Grundgesetz und nicht ein Bundesgesetz sein. Folglich handele es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit. 45

Soweit sich der Angriff gegen Art. 5 § 11 SFG richte, rüge Berlin auch für die Zeit ab 2005 nicht ein Unterlassen des Haushaltsgesetzgebers, sondern eine verfassungswidrige Ausgestaltung der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die eine Verletzung des föderalen Gleichbehandlungsgebots darstelle. Der Bundesgesetzgeber, der im Fall einer extremen Haushaltsnotlage von Verfassungs wegen zu einer Regelung verpflichtet sei, habe sich durch die Regelung in § 12 Abs. 4 MaßstG selbst dahin gebunden, dass Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushalts eines Landes in einer solchen Situation in Betracht kämen. Daher bestehe auch das verfassungsprozessual erforderliche besondere objektive Interesse an der Klarstellung der Geltung der Norm, ohne dass zunächst der Weg einer nicht Erfolg versprechenden Gesetzesinitiative zu beschreiten sei. 46

2. Dem Land Berlin stehe ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Sanierungshilfe gegenüber den anderen Gliedern des Bundesstaates zu, da es sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinde. Weder § 11 Abs. 6 FAG noch Art. 5 § 11 SFG sähen entsprechende Bundesergänzungszuweisungen vor; die Vorschriften seien deshalb verfassungswidrig. 47

a) Abstrakt definierte Kriterien für die Feststellung des Bestehens einer extremen Haushaltsnotlage gebe es nicht. Vielmehr sei mit Blick auf die konkrete Haushaltslage anhand bestimmter Finanzierungs- und Belastungsquoten die Erkenntnis zu gewinnen, ob eine extreme Haushaltsnotlage vorliege. 48

aa) Indizielle Bedeutung komme dabei dem Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme auf der einen und Einnahmen sowie Ausgaben auf der anderen Seite zu; heranzuziehen seien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber auch die Belastungsquoten, die das Verhältnis zwischen Zinsausgaben einerseits und (steuerlichen) Einnahmen und Ausgaben des Haushalts andererseits abbildeten. Aussagekraft komme den genannten Indikatoren vor allem dann zu, wenn sie nicht nur zu einem gegebenen Zeitpunkt, sondern über Jahre hinweg in Richtung auf eine Haushaltsnotlage wiesen. Auch die längerfristige Beobachtung der Anstrengungen eines Landes zur Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Lage liefere eine verlässliche Grundlage. 49



Weder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch dem Maßstäbe-  
gesetz lasse sich entnehmen, welchen Grenzwert die genannten Parameter über-  
schreiten müssten, damit von einer Haushaltsnotlage gesprochen werden könne.  
Das Bundesverfassungsgericht habe sich insoweit auf die Feststellung beschränkt,  
dass sich ein Land "jedenfalls" in einer Haushaltsnotlage befinde, wenn seine Kredit-  
finanzierungsquote höher sei als der doppelte Durchschnittswert aller Länder unter  
Einbeziehung ihrer Kommunen und wenn die Zins-Steuer-Relation um 70 v.H. über  
dem Länderdurchschnitt liege. Das föderative Gleichbehandlungsgebot schließe es  
aus, Länder in einer extremen Haushaltsnotlage bei der Gewährung von  
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unterschiedlich zu behandeln.

bb) Eine extreme Haushaltsnotlage liege vor, wenn der jährliche Finanzbedarf, der  
für eine Haushaltssanierung mindestens erforderlich sei, eine Höhe erreiche, die es  
ausschließe, noch von einer Hilfe zur Selbsthilfe zu sprechen, die durch die üblichen  
Bundesergänzungszuweisungen bewirkt werden könne. Auch insoweit sei auf die  
vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe zurückzugreifen und darauf  
abzustellen, ob das Gesamtbild der Haushaltssituation dem gleichwertig erscheine, was  
1992 für Bremen und das Saarland gegolten habe.

cc) Maßgeblich sei danach zunächst, ob ein Land über ein Jahrzehnt hinweg fast  
ununterbrochen die rechtliche Grenze für eine Kreditaufnahme überschritten habe.  
Weiter sei der finanzielle Aufwand in den Blick zu nehmen, den eine Haushaltssanie-  
rung binnen fünf Jahren erfordere. Entscheidend sei insoweit, dass die benötigten Fi-  
nanzmittel jährlich einen Umfang von mehr als 20 v.H. des Haushaltsvolumens des  
Notlagenlandes ausmachten. Aus dem Tatbestand der extremen Haushaltsnotlage  
ergebe sich zugleich der für die Haushaltssanierung erforderliche Finanzbedarf.

Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Sanierungshilfe entstehe, sobald die Ge-  
fahr einer extremen Haushaltsnotlage sich konkretisiere. Auch § 12 Abs. 1 Satz 1  
MaßstG zeige, dass der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Pflicht zur Sanie-  
rungshilfe bereits dann für wirksam halte, wenn es gelte, eine drohende Haushalts-  
notlage abzuwenden.

b) Die gesetzliche Regelung in § 12 Abs. 4 MaßstG verdeutliche das verfassungs-  
rechtlich Gebotene. Nach der Verfassungsrechtsprechung erfordere eine Notlage,  
die kraft einer Solidaritätspflicht gemeinsam zu beseitigen sei, "Anstrengungen und  
Einschränkungen auf allen Seiten". Die Bedeutung der Eigenverantwortung des Not-  
lagenlandes werde in § 12 Abs. 4 Satz 3 MaßstG dadurch unterstrichen, dass Hilfen  
zur Haushaltssanierung zwingend mit strengen Auflagen und einem verbindlichen  
Sanierungsprogramm zu verknüpfen seien.

Dagegen könne es für die verfassungsrechtliche Beistandspflicht keine Rolle spie-  
len, ob und inwieweit in Not befindliche Glieder des Bundes ihre Lage selbst verur-  
sacht oder verschuldet hätten. Eine derartige Ursachenforschung würde wegen der  
Komplexität haushalts- und finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen und wegen des  
Zusammenwirkens verschiedener Faktoren regelmäßig erfolglos bleiben und sei der

zu bewältigenden Situation nicht angemessen.

c) Zum Beistand verpflichtet sei vorrangig der Bund, daneben seien es aber auch die Länder, die sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befänden. Der dem Bundesgesetzgeber zustehende Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, welches Mittel zur Sanierungshilfe ergriffen werde, verdichte sich zu einer Pflicht, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu gewähren, wenn der Einsatz von Mischfinanzierungen gemäß Art. 91a und Art. 91b GG sowie von Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG und des Sonderlastenausgleichs nach Art. 106 Abs. 8 GG nicht ausreiche, um der extremen Haushaltsnotlage wirksam zu begegnen. Die in Bremen und im Saarland erzielten Ergebnisse sprächen nicht gegen die Geeignetheit der Sanierungshilfe zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen seien im Fall Berlins wegen der großen Eigenanstrengungen und der bereits erzielten sowie weiter abzusehenden Konsolidierungserfolge geeignet, das Sanierungsziel zu erreichen. Das gelte vor allem deshalb, weil die abzuschließende Sanierungsvereinbarung nicht nur das Land, sondern auch den Bund in die Lage versetze, die im Fall Bremens und des Saarlandes gewonnenen Erfahrungen zur Steigerung der Effizienz der Sanierungshilfe im Fall Berlins wirksam umzusetzen. Die Sanierungshilfe sei so zu bemessen, dass das Not leidende Land innerhalb von ungefähr fünf Jahren die Zins-Steuer-Quote des Landes erreichen könne, das im Verhältnis zu dem Land oder den Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage die nächst bessere Zins-Steuer-Quote aufweise. Außerdem müsse dem Notlagenland die Möglichkeit gegeben werden, seine Staatsverschuldung wieder auf ein Maß zurückzuführen, das den verfassungsrechtlichen Grenzen entspreche. Der Umfang der zu leistenden Sanierungshilfe werde allerdings dadurch begrenzt, dass die Beistandspflicht nicht dazu führen dürfe, dass die beistandsleistenden Glieder des Bundes - insbesondere der Bund selbst – ihrerseits in eine Haushaltsnotlage gerieten.

56

d) Das Land Berlin habe spätestens seit 2002 Anspruch auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung, weil seitdem eine extreme Haushaltsnotlage bestehe, aus der es sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien könne.

57

aa) Bei der Analyse der zu dieser Feststellung führenden finanzwirtschaftlichen Daten seien verschiedene methodische und andere Unzulänglichkeiten des Datenmaterials einzubeziehen und insbesondere zu berücksichtigen, dass die verfügbaren Daten der Länder trotz einheitlicher Vorgaben inhomogen seien und - zumindest im Jahr 2002 - teils erhebliche Datenfehler aufwiesen. Soweit Einsparmöglichkeiten in Rede stünden, seien (deshalb) bei Vergleichsrechnungen nicht nur positive, sondern auch negative Ausgabenabweichungen, d.h. die Ausgabenbereiche, in denen Berlin pro Einwohner geringere Ausgaben aufweise als das Vergleichsland, zu berücksichtigen. Außerdem müssten Sondereffekte, wie z.B. Aufgabenausgliederungen berücksichtigt werden. Ferner gebe es spezifische Aufgaben und damit Ausgaben, die nur in einem Land oder einer Ländergruppe anfielen. Als Beispiele seien hinsichtlich des sich

58

anbietenden Vergleichs mit Hamburg anzuführen: Berlin nehme Hauptstadtaufgaben wahr und habe Ausgaben für die Anpassung der Infrastruktur im Rahmen des Aufbau Ost und für Erstattungen an den Bund für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR, die in Hamburg nicht anfielen. Umgekehrt habe Hamburg seine Häfen vollständig im Haushalt veranschlagt, wofür es keine Entsprechung im Haushalt des Landes Berlin gebe.

bb) Das Land Berlin habe die ihm obliegenden Sanierungsanstrengungen unternommen. 59

Die um die Zinsausgaben bereinigten Ausgaben – die so genannten Primärausgaben - seien seit dem Jahr 1995 bis an die Grenze des Möglichen zurückgeführt und erheblich gesenkt worden, obwohl z.B. allein die Tarifentgelte im öffentlichen Dienst im Durchschnitt der Beschäftigtengruppen zwischen 1995 und 2003 um rund 13,5 v.H. gestiegen seien. 60

Die Ausgaben, die Berlin als Folge der deutschen Teilung zu tragen gehabt und weiterhin zu tragen habe, ließen sich kurz- und mittelfristig nur sehr beschränkt und teilweise überhaupt nicht beeinflussen. Im Hinblick auf die Folgewirkungen aus der Zeit der Teilung sei überdies festzuhalten, dass alle neuen Länder erheblich höhere Ausgaben je Einwohner aufwiesen als die alten Länder – zeitweise bis zu 30 v.H.; im Jahre 2003 habe der Unterschied immer noch 15 v.H. betragen. Zusätzlich habe Berlin den bekanntermaßen im Vergleich zu Flächenstaaten erhöhten Ausgabenbedarf eines Stadtstaates zu tragen. 61

In Berlin habe es zudem bereits seit 1991 eine erhebliche Konsolidierung des Landeshaushalts sowohl durch Einnahmensteigerungen vor allem im Weg der Veräußerung von Vermögenswerten als auch durch die Senkung insbesondere von Personalausgaben gegeben. Die Primärausgaben seien zwischen 1995 und 2001 um insgesamt 10 Prozentpunkte gesenkt worden. Das Primärdefizit sei jedoch 2001 infolge erheblicher Steuerausfälle und der nicht zu vermeidenden Bankhilfe erneut auf 3,75 Mrd. € angestiegen. Trotz des 2002 infolge der schlechten Wirtschaftslage zu verzeichnenden Rückgangs der Steuereinnahmen habe das Primärdefizit im Jahr 2003 wiederum auf knapp unter 3 Mrd. € gesenkt werden können. 62

cc) Die Sanierungsbemühungen hätten das Eintreten der extremen Haushaltsnotlage nicht verhindern können. Der Schuldenstand Berlins habe zu Beginn des Jahres 1991 noch 9,3 Mrd. € betragen; bis zum Jahresende 2002 sei er einschließlich von Kassenverstärkungskrediten auf 47,5 Mrd. € gestiegen. Der Anteil der Zinsausgaben an den Bereinigten Ausgaben sei von 2,9 v.H. im Jahre 1991 auf 10,4 v.H. im Jahre 2002 gestiegen. Die Kreditfinanzierungsquote Berlins liege seit 1993 jeweils etwa bei dem Doppelten des Länderdurchschnitts. Die Zins-Steuer-Quote des Landes liege mit 20,8 v.H. bei annähernd dem Doppelten des Länderdurchschnitts; sie werde im Jahr 2007 bei 23,1 v.H. liegen. Die Mittelfristige Finanzplanung des Landes Berlin weise aus, dass die Kreditfinanzierungsquote von 28,7 v.H. im Jahre 2002 lediglich auf 13,1 v.H. im Jahre 2007 sinke. Im Zeitraum bis 2007 werde die jährliche Neuver- 63

schuldung die Höhe der Investitionsausgaben überschreiten. Eine weitergehende, langfristig angelegte Modellrechnung komme zu dem Ergebnis, dass die Zins-Steuer-Quote bis zum Jahre 2015 auf 27,3 v.H. steige und die Primärausgaben in den Folgejahren dennoch den Länderdurchschnitt unterschritten. Der Schuldenstand würde hiernach bis zum Jahre 2025 auf das 3,2-fache des Länderdurchschnitts (einschließlich Gemeinden) wachsen.

Auch nach dem finanzwissenschaftlichen Ansatz der Feststellung einer Haushaltsnotlage mit Hilfe des Konzepts der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik bestehe an der extremen Haushaltsnotlage Berlins kein Zweifel. Die Obergrenze für die Kreditaufnahme in Art. 87 Abs. 2 Satz 2 der Berliner Landesverfassung sei nicht nur in der Vergangenheit überschritten worden, sondern werde auch bei einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen vom Land aus eigener Kraft in absehbarer Zukunft nicht einzuhalten sein. Selbst bei einer Rückführung der Ausgaben unter den Durchschnitt aller Länder – womit eine verfassungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht mehr anzunehmen sei – könne aber ein den Nachhaltigkeitskriterien entsprechender Haushalt nicht realisiert werden.

64

Angesichts dieser Daten sei es nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesminister der Finanzen in seinem Schreiben vom 1. April 2003 die Auffassung vertreten habe, das Land Berlin habe nicht überzeugend dargelegt, dass es sich tatsächlich in einer extremen Haushaltsnotlage befinde.

65

dd) Die extreme Haushaltsnotlage Berlins sei auf ein komplexes Ursachenbündel zurückzuführen, das von vier Faktoren wesentlich geprägt werde: Zur Zeit der Teilung Deutschlands und Berlins sei der Landeshaushalt wesentlich aus der Bundeshilfe finanziert worden, die auf Dauer angelegte, angesichts der heutigen Einnahmensituation nicht finanzierbare Ausgabenbelastungen mit sich gebracht habe; nach der Wiedervereinigung sei Berlin in wenigen Jahren ohne ausreichende Übergangsregelungen in das reguläre bundesstaatliche Finanzierungssystem einbezogen worden; die während der Teilung hoch subventionierte Berliner Wirtschaft sei unter den Bedingungen der Wiedervereinigung in erheblichen Teilen nicht mehr konkurrenzfähig; die - bisher nur in Teilen überwundene - Wirtschaftsschwäche bewirke eine anhaltende strukturelle Steuerschwäche. Allseits gehegte Erwartungen, Berlin werde prosperieren, hätten sich nicht in einem Ausmaß erfüllt, das diese Schwäche hätte auffangen können. Hinzu komme der Wegfall der Finanzierung Ost-Berlins aus dem Zentralhaushalt der DDR. Allein 1995 – im ersten Jahr der Umstellung des Finanzierungssystems von Bundeshilfe auf Teilnahme an der bundesstaatlichen Finanzverteilung – habe sich im Vergleich mit 1991 ein Einnahmenausfall von 4,7 Mrd. € ergeben. Auf der Ausgabenseite seien die Folgen von langfristig hohen Finanzierungsverpflichtungen im Bereich der Wohnungsbauförderung, der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes, des Angebots von Studienplätzen und von zentralen Kultureinrichtungen zu bewältigen gewesen, die kurz- und mittelfristig nur sehr beschränkt beeinflussbar seien.

66

ee) Das Land Berlin werde, wie die hierzu gefassten Beschlüsse des Senats von Berlin zeigten, auch in Zukunft ausreichende Eigenanstrengungen zur Haushaltssanierung entfalten. Dies zeige sich besonders darin, dass die Primärausgaben des Landes bis 2007 um 6,6 v.H. sinken würden. Der Finanzierungssaldo des Landeshaushalts sinke von 4,3 Mrd. € in 2003 auf 2,7 Mrd. € in 2007. Im Jahr 2007 werde ein voraussichtlicher Primärüberschuss von 84 Mio. € erzielt. Das bedeute für die Zeit von 2003 bis 2007 ein Absenken der Primärausgaben um rund 1,2 Mrd. €. Diese Konsolidierungsschritte stellten das Äußerste dar, was Berlin an Eigenanstrengungen leisten könne, um seine extreme Haushaltsnotlage zu bewältigen. Weitere Veräußerungen von Vermögenswerten, insbesondere des Wohnungsbestandes, seien jedenfalls derzeit wirtschaftlich nicht sinnvoll.

ff) Der Umfang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen müsse so bemessen sein, dass Berlin fünf Jahre nach dem Beginn der Sanierungshilfe eine Zins-Steuer-Quote erreiche, die der des Landes mit der nächst höchsten Zins-Steuer-Quote, das sei gegenwärtig Schleswig-Holstein, entspreche. Nach Ablauf der Sanierungsperiode müsse Berlin wieder die verfassungsrechtliche Kreditaufnahmegrenze in Art. 87 Abs. 2 Satz 2 LV beachten und den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG gerecht werden können. Unvermeidbaren prognostischen Unsicherheiten über die Rahmenbedingungen der Haushaltssanierung sei durch eine Revision im Laufe des Sanierungsprozesses und nötigenfalls durch eine Anpassung der Sanierungshilfen Rechnung zu tragen.

### III.

Die Bundesregierung und die Regierungen der Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen halten den Normenkontrollantrag - mit teilweise unterschiedlichen Begründungen - für unzulässig.

1. Es sei zweifelhaft, ob im Rahmen des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes mit dem Maßstäbengesetz geprüft werden dürfe oder ob insoweit die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegeben sei; denn Maßstab für die Prüfung von Bundesrecht sei im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle allein das Grundgesetz.

2. Soweit Berlin Bundeszahlungen ab 2005 beanspruche, liege kein Normkontrollantrag, sondern ein Normerlassantrag vor. Eine solche Normerlassklage könne nicht Gegenstand des auf die Kassation verfassungswidriger Normen beschränkten Verfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sein.

3. § 11 Abs. 6 FAG habe zwar mit seiner Ausweisung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung für die Länder Bremen und Saarland an sich eine normenkontrollfähige Bestimmung enthalten. Doch gehe es insoweit um die Geltendmachung eines "verfassungswidrigen Begüns-

tigungsausschlusses". Die Entscheidungsvariante der Nichtigerklärung komme hier ebenfalls nicht in Betracht, da nicht die getroffene Regelung, sondern der Ausschluss Berlins von ihr beanstandet werde. Von einer gegebenenfalls durch Vorschriften der bundesstaatlichen Finanzverfassung unmittelbar gebotenen Gewährung gerade von Bundesergänzungszuweisungen könne nicht die Rede sein.

4. Dem Senat von Berlin mangle es an dem im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG erforderlichen besonderen objektiven Interesse an der Klarstellung der Geltung der Norm. Angesichts der 1992 vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlandes bestünden keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des positiven Inhalts von § 11 Abs. 6 FAG (1993). Soweit Berlin eine Erweiterung der Vorschrift und ab 2005 überhaupt gesetzliche Regelungen für erforderlich halte, habe das Land den Weg einer Gesetzesinitiative des Bundesrates über Art. 76 Abs. 1 GG beschreiten können, was jedoch nicht geschehen sei.

73

#### IV.

Die Bundesregierung und die Mehrzahl der Länder halten den Normenkontrollantrag des Berliner Senats aus verschiedenen Gründen auch für unbegründet.

74

1. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG weise den Bundesergänzungszuweisungen nur eine subsidiäre Funktion zu. Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG stehe die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Ermessen des Bundesgesetzgebers ("kann"). Die Leistungsschwäche des betroffenen Landes sei notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen. Ein Anspruch bestehe nur, wenn sich das "Ermessen" des Bundes zu einer Rechtspflicht verdichtet habe.

75

2. Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen komme im Rahmen ihrer normalen Funktion als den Finanzausgleich ergänzendes und abschließendes Instrument grundsätzlich nur dann in Frage, wenn sie sich der Sache und dem Umfang nach noch als (vorübergehende) Hilfe zur Selbsthilfe des betroffenen Landes darstellten. Nicht mehr gedeckt von dieser Funktion sei demgegenüber eine Unterstützung, die einer Haushaltssanierung durch den Bund anstelle des Landes gleichkomme. Für den Fall einer extremen Haushaltsnotlage leite das Bundesverfassungsgericht zwar aus dem Bundesstaatsprinzip eine Hilfeleistungspflicht der anderen Glieder des Bundesstaates ab. In einer solchen Situation solle die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zulässig sein, die über das normale Maß hinausgingen und auf Haushaltssanierung zielten. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundesgesetzgebers, gerade Bundesergänzungszuweisungen einzusetzen, bestehe jedoch grundsätzlich nicht. Ihm stehe vielmehr ein Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum zu. Der Bundesgesetzgeber habe diese Verfassungsrechtslage durch die Regelung in § 12 Abs. 1 Satz 3 MaßStG konkretisiert.

76

3. a) Die rein formale Erfüllung bestimmter Schwellenwerte reiche zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage nicht aus. Als nicht abschließend zu verstehende

77

Indikatoren - im Sinne symptomatischer, situationsbezogener und numerisch erfassbarer Sachverhalte - kämen verschiedene Verhältnisbestimmungen in Betracht: die Deckungsquote, die Kreditfinanzierungsquote, die Zins-Ausgaben-Quote, die Zins-Steuer-Quote sowie der Haushaltsnettobeitrag (Differenz zwischen der Nettokreditaufnahme und den laufenden Zinsverpflichtungen).

aa) Eine unbesehene Übertragung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1992 für die Beurteilung der damaligen Haushaltssituationen Bremens und des Saarlandes herangezogenen Indikatoren Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote auf die heutige Haushaltssituation Berlins verkenne die vom Bundesverfassungsgericht intendierte Funktion der Indikatoren. Nicht der Indikator als Wert an sich sei ausschlaggebend. Maßgebend sei vielmehr das Vermögen der Indikatoren, Rückschlüsse auf eine bestimmte Haushaltssituation zu ermöglichen. Bremen und Saarland seien seinerzeit weit von dem Niveau des nächsten Landes entfernt und insoweit krasse Einzelfälle gewesen.

78

bb) Dagegen ist die Regierung des Saarlandes der Auffassung, die behauptete ungünstige finanzielle Lage anderer finanzschwacher Länder sei für sich genommen kein Argument für die Verneinung einer Hilfespflicht, da das extreme Ausmaß einer Notlage an der haushaltswirtschaftlichen Situation der Gesamtheit der Länder gemessen werde. Erst bei der Bemessung der notwendigen Hilfsvolumina und deren Aufteilung seien die einzelnen haushaltswirtschaftlichen Lagen zu berücksichtigen. Diese Überlegung gelte auch bei der Ermittlung etwaiger Hilfepflichten des Bundes. Selbst eine ausgeprägte Negativentwicklung des Bundeshaushalts sei kein Grund, das Problem extremer Haushaltsnotlagen von Ländern zu negieren; sie sei erst dann von Bedeutung, wenn es um die Frage der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts sowie der Lastentragung zwischen Bund und Ländern bei der Überwindung extremer Haushaltsnotlagen gehe.

79

b) Die finanzwirtschaftliche Entwicklung seit 1986 sei durch eine zunehmende Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte gekennzeichnet. Zur Begrenzung finanzieller Hilfepflichten des Bundes und der Länder habe das Bundesverfassungsgericht 1992 festgestellt, dass auch deren Fähigkeit zur Erfüllung verfassungsrechtlicher Pflichten nicht in Frage gestellt werden dürfe, und dabei auch auf die alle Glieder des Bundesstaats verpflichtenden Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG verwiesen.

80

Einhergehend mit den nunmehr dramatisch verschlechterten finanzwirtschaftlichen Bedingungen habe sich auch die Relation der Haushaltssituationen der Länder untereinander und zum Bund entscheidend verschoben. Die grundlegende Veränderung des finanzwirtschaftlichen Umfeldes habe Ausstrahlungswirkung auf das hier im Vordergrund stehende Problem der Belastbarkeit der anderen Bundesglieder. Deren eigene haushaltswirtschaftliche Bewegungsfähigkeit und damit zugleich deren Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung seien nachhaltig in Frage gestellt. Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder seien infolge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

81

eingebrochen mit entsprechenden Folgen für die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte und daraus sich ergebende Zinslasten, die den Umfang der Nettokreditaufnahme (beim Bund 2003 mehr als 38,6 Mrd. €) noch überstiegen. Entsprechend ungünstig hätten sich die Zins-Steuer-Quoten entwickelt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung habe die Lage der öffentlichen Haushalte als "dramatisch wie lange nicht mehr" bezeichnet und in seinem Gutachten auch auf die möglichen Gefahren des Ausmaßes der öffentlichen Verschuldung für die Einhaltung der durch Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 GG sowie durch Art. 104 EG vorgezeichneten Pflichten hingewiesen. Habe es sich bei den (auslaufenden) Zuweisungen an die beiden kleinsten Länder Bremen und Saarland noch um die überschaubare und beherrschbare Bewältigung einer atypischen Situation gehandelt, die sich aus den strukturellen Besonderheiten dieser beiden Länder (Werftkrise, Stahl- und Kohlekrise) ergeben habe, so könne auf Grund der zu berücksichtigenden (§ 2 Abs. 2 MaßstG) veränderten finanzförderativen Gesamtsituation hiervon nicht mehr die Rede sein. Die Gefahr einer Haushaltsnotlage drohe zur – jedenfalls nicht fernen – Reglerscheinung der deutschen Haushaltswirtschaft zu werden. Ihr sei mit Hilfen der gleichermaßen mehr oder weniger notleidenden Bundesgenossen nicht beizukommen. Die von Berlin geltend gemachte Hilfeleistungspflicht würde pervertiert, wenn die anderen Länder in einem Nehmerland ein Niveau öffentlicher Leistungen mitfinanzieren müssten, das sie ihren eigenen Bürgern im Interesse einer nachhaltigen Haushaltspolitik nicht gewähren könnten.

c) aa) Die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote verlören ihre Fähigkeit, (extreme) Haushaltsnotlagen anzuzeigen, wenn die Ursachen für die Haushaltsprobleme – wie im Falle Berlins – auf der Ausgabenseite zu verorten seien. Beide Indikatoren könnten nicht die Ursachen für die Haushaltsprobleme reflektieren, sondern nur deren Ausmaß. Ein (zu) hohes Ausgabenniveau schließe eine beistandspflichtauslösende Haushaltsnotlage aus, weil das betroffene Land keine ausreichenden "Eigenanstrengungen" im Sinne des § 12 Abs. 4 Satz 1 MaßstG unternommen habe, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus seiner angespannten finanziellen Lage zu befreien.

82

bb)(1) Die Kreditfinanzierungsquote und die Belastungsquoten seien - so die Stellungnahmen einiger Länder - relative Kriterien, und deshalb nur bedingt geeignet, eine Haushaltsnotlage zu belegen. Ein wirtschaftswissenschaftlicher Ansatz, der in letzter Zeit zunehmend Beachtung finde, stelle deshalb nicht in erster Linie auf die Finanzierungs- und Belastungsquoten ab, sondern auf die langfristige Tragbarkeit einer Haushaltspolitik. Maßgeblich sei insoweit, unter welchen Bedingungen eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote (Schuldenstand/BIP) erreicht werden könne. Das für diese Betrachtung wesentliche Kriterium sei der Primärüberschuss. Der zur Stabilisierung des Schuldenstandes notwendige Primärüberschuss betrage in Berlin etwa das 1,5-fache des Länderdurchschnitts. Die damit einhergehende Einengung des haushaltspolitischen Spielraums Berlins sei daher deutlich geringer, als die Kreditfinanzierungsquote oder die Belastungsquoten vermuten ließen.

83



(2) Nachhaltigkeitsanalysen sind nach Meinung der saarländischen Regierung dagegen nicht geeignet, Feststellungen zu Haushaltsnotlagen zu treffen; denn solche Analysen seien primär ein Instrument zur Ermittlung haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarfs. Zudem könne mit Nachhaltigkeitsüberlegungen die Frage nicht beantwortet werden, in welchem Umfang etwa Ausgabenkürzungen vertretbar seien oder inwieweit eine verstärkte Anspannung der Steuerkraft angezeigt sei. Überdies seien auch im Rahmen der bisher diskutierten Nachhaltigkeitsmodelle Bewertungsprobleme aufgetreten – wie etwa die Festlegung der Schuldenstandsquote zu einem bestimmten Zeitpunkt –, die objektiv nicht lösbar seien. Daher seien die vom Bundesverfassungsgericht 1992 verwendeten Kriterien zur Feststellung extremer Haushaltsnotlagen im Rahmen eines länderübergreifenden Vergleichs nach wie vor entscheidend. 84

cc) Berlin befinde sich nicht wegen seiner hohen Zins-Steuer-Quote in einer extremen Haushaltsnotlage. Es überschreite für das Jahr 2002 nur den Schwellenwert des Saarlandes von 1986, nicht jedoch den deutlichen höheren Wert Bremens für dieses Jahr, der wegen der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten "vorgegebenen, historisch gewachsenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten" als Vergleichswert zu Grunde zu legen sei. 85

dd) Bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote seien die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin einzubeziehen. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1992 die Bundesergänzungszuweisungen um die so genannten Vorabbeträge zur Abgeltung von Sonderlasten gekürzt und dementsprechend diese Beträge nicht in die Berechnung der Zins-Steuer-Quote einbezogen. Die Nichteinbeziehung dieser Beträge habe ihre Ursache jedoch in ihrem geringen Umfang (von jährlich maximal 176 Mio. € im Zeitraum bis 1991) und sei nicht deshalb erfolgt, weil solche Beträge die allgemeine Finanzausstattung des Landes nicht verbesserten. Gegenwärtig machten die Sonderbedarfszuweisungen insgesamt ein Volumen von 12,5 Mrd. € pro Jahr aus, so dass sie einbezogen werden müssten. Diese Mittel erhöhten als finanzverfassungsrechtlich disponible Mittel die Leistungsfähigkeit der Empfängerländer und würden gemäß § 11 Abs. 3 FAG 2001 unter anderem zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft gewährt, so dass sie ein Surrogat für fehlende Steuereinnahmen seien. Bei einer danach gebotenen Einbeziehung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen liege die Zins-Steuer-Quote Berlins im Jahre 2002 weit unterhalb selbst des von Berlin für maßgeblich gehaltenen Grenzwertes von 170 v.H. des Länderdurchschnitts, dessen Überschreitung im Fall des Saarlandes im Urteil von 1992 u.a. die Feststellung einer Haushaltsnotlage begründet habe. 86

4. Das Land Berlin versuche, die hilfeleistungsbegrenzende Funktion von Eigenverantwortung und Eigenanstrengungen unzulässig zu minimieren. 87

a) Das Maßstäbengesetz habe sich in seinem § 12 Abs. 1 Satz 3 den Grundsatz der Eigenverantwortung für finanzielle Schwächen, die eine unmittelbare und vorausseh- 88

bare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bildeten, zu Eigen gemacht. Dies gelte, wie die systematische Auslegung im Gesamtzusammenhang des § 12 MaßstG und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 <225>) zeigten, auch für die in § 12 Abs. 4 MaßstG behandelte Haushaltsnotlage.

Zu berücksichtigen seien auch mögliche negative Anreizwirkungen von Sanierungshilfen: Könne ein Land völlig unabhängig von seinem eigenen Verhalten in der Vergangenheit Hilfeleistungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft einfordern, wenn es sich in eine extreme Haushaltsnotlage manövriert habe, werde unverantwortliches Haushalten zu Lasten der bundesstaatlichen Gemeinschaft belohnt. 89

Drohe eine Haushaltsnotlage, führe dies nicht gleichsam automatisch zu einer Pflicht des Bundes zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Vielmehr sei vor dem beschriebenen Hintergrund eine Auslegung des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG erforderlich, die die Voraussetzungen einer bundesstaatlichen Hilfeleistungspflicht restriktiv gestalte und diese zum absoluten Ausnahmefall werden lasse. Eigenes Verschulden führe zum Ausschluss von Sanierungshilfen, zumindest aber zu erheblich höheren Anforderungen an die erforderlichen Eigenanstrengungen. 90

Im konkreten Fall griffen die unter dem Aspekt der Mitverantwortlichkeit erörterten Modifikationen einer Hilfeleistungspflicht. Eine Mitverantwortung Berlins für seine derzeitige finanzielle Lage sei zu bejahen. In der Antragsschrift werde eingeräumt, dass nach der Wiedervereinigung ein überhöhtes Ausgabenniveau aufrechterhalten worden sei. Die dringend erforderliche Reduzierung des Personalbestandes und damit der Personalausgaben sei offenbar nicht in ausreichender Weise realisiert worden; zusätzlich belastend wirke sich die Anhebung der Tarif-Gehälter im öffentlichen Dienst im Ostteil der Stadt auf 100 v.H. des Westniveaus aus. Zu den problematischen Weichenstellungen auf der Ausgabenseite habe offenbar auch das Wachstum der Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung, einschließlich der Kindertagesstätten, in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gehört. Selbst in dem die Antragsschrift flankierenden Gutachten werde eingeräumt, dass in Berlin erst seit 1995 verschärfte Konsolidierungsanstrengungen nachweisbar seien. 91

b) Die Anforderungen des § 12 Abs. 4 MaßstG an ausreichende Eigenanstrengungen bezögen sich auch auf das haushaltswirtschaftliche Gebaren des Notlagenlandes in der Vergangenheit. Die Ansicht, es komme auf die bloße "Zukunftsorientiertheit" von Eigenverantwortung und Eigenanstrengungen an, könne entgegen dem Vortrag Berlins nicht auf § 12 Abs. 4 Satz 3 MaßstG gestützt werden, sondern gehe sowohl an der Wortfassung des § 12 Abs. 4 Satz 1 MaßstG als auch an der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts vorbei. 92

Der Senat von Berlin mache zwar vier (externe) Ursachen geltend, die die Finanzkrise Berlins "wesentlich geprägt" hätten, die eigenen finanzpolitischen Entscheidungen würden allerdings gänzlich ausgespart. Damit erfülle Berlin die besondere Darle- 93

gungslast jedoch nicht, weil die finanzielle Situation eines Landes im Bundesstaat stets das Ergebnis einer Kombination externer und – vorrangig – eigener Entscheidungen sei.

c) Es treffe zwar zu, dass die Steuereinnahmen des Landes Berlin als außerordentlich niedrig einzustufen seien. Diese Steuerschwäche werde aber durch Leistungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einschließlich der Berlin gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mehr als ausgeglichen. 94

d) Das überhöhte Ausgabeniveau könne durch die besondere Funktion Berlins als Bundeshauptstadt und die damit verbundenen Lasten nicht gerechtfertigt werden. Das folge aus der Art. 106 Abs. 8 GG konkretisierenden Regelung des § 12 Abs. 4 MaßstG, aus der sich ergebe, dass keine ausgabeseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden dürften, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden seien. 95

e) aa) Das Unterlassen der gebotenen Ausschöpfung von Konsolidierungsspielräumen in der Vergangenheit zeige sich am Ausmaß der Ausgabenüberhänge in der Gegenwart. Für den Nachweis eines überhöhten Ausgabenniveaus biete sich der Vergleich mit einem Stadtstaat wie Hamburg an, der ähnliche Strukturen wie Berlin aufweise, wobei zu berücksichtigen sei, dass Hamburg als Geberland im Länderfinanzausgleich zu den reichsten Ländern gerechnet werden müsse. Der im Vergleich zu Hamburg für Berlin zu ermittelnde Konsolidierungsspielraum könne aus diesem Grunde nur eine Untergrenze dessen darstellen, was Berlin mit seinen Eigenanstrengungen hätte erreichen müssen. 96

bb) Zu den für Vergleiche erheblichen finanzwirtschaftlichen Kennzahlen und Indikatoren haben die Äußerungsberechtigten mit verschiedenen Akzentsetzungen eine Reihe methodischer Fragen angesprochen. 97

(1) Die vom Statistischen Bundesamt publizierten Datenreihen seien verlässlich, und die dort vorgenommenen Zu- bzw. Absetzungen ergäben die für einen Vergleich erforderliche einheitliche Basis. Unterschiedliche Auffassungen bestehen dazu, ob bei einem Vergleich der Primärausgaben und Primäreinnahmen die Geberleistungen im Länderfinanzausgleich herauszurechnen seien, weil diese den Ländern zur Finanzierung ihrer Haushalte nicht zur Verfügung stünden, sondern durchlaufende Posten darstellten. 98

(2) Die Belastungen, die sich für den Berliner Haushalt im Jahre 2001 als Folge der Krise der Bankgesellschaft Berlin ergeben hätten, müssten bei der Ermittlung der Zins-Steuer-Quote und der Kreditfinanzierungsquote außer Betracht bleiben, da sie als Ergebnis wirtschaftlicher Tätigkeit eindeutig vom Land Berlin zu verantworten und daher bei der Bestimmung einer Notlage nicht berücksichtigungsfähig seien. Die zinsähnlichen Ausgaben in Form der Schuldendiensthilfen, die Berlin im Rahmen der Förderung des Wohnungsbaus gewähre, seien aus dem gleichen Grunde ebenfalls nicht zu berücksichtigen. Den Steuereinnahmen müssten alle Zuteilungen der vier 99

Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zugerechnet werden, mithin auch die Zuweisungen aus dem umverteilenden Länderfinanzausgleich und alle Bundesergänzungszuweisungen, ohne Rücksicht darauf, ob diese allgemein die Finanzkraft stärken oder wegen besonderer Lasten gewährt würden. Insgesamt betrachtet stellten sich sowohl die Zins-Steuer-Quoten als auch die Kreditfinanzierungsquoten Berlins deutlich günstiger dar als von der Antragstellerin behauptet.

cc) Das Land Berlin habe Konsolidierungsbemühungen zu spät und in unzureichendem Umfang begonnen. Die konsumtiven Ausgaben Berlins (ohne Zinsen) seien von 1991 bis 1995 von 113 v.H. auf 122 v.H. des Hamburger Niveaus gestiegen; erst 1996 habe sich ein leichter Rückgang auf 117 v.H. des Hamburger Niveaus gezeigt. Auf den Abbau der Bundeshilfe habe Berlin mit einer deutlichen Anhebung der jährlichen Nettoneuverschuldung reagiert. Hätte Berlin ab 1991 die konsumtiven Ausgaben auf Hamburger Niveau zurückgeführt und zugleich die Investitionen auf dem hohen Niveau des Jahres 1996 fortgeführt, wäre die Verschuldung im Jahre 2000 um rund 22 Mrd. € geringer ausgefallen. Die Folgen des Unterlassens einer entsprechenden Revision der staatlichen Aufgaben seien bis heute spürbar. Bereinigt um die unterschiedlichen Einwohnerzahlen lägen die laufenden Ausgaben ohne Zinsen im Jahr 2003 um rund 2,3 Mrd. € oberhalb des Hamburger Niveaus. 100

Das Land Berlin sei in der 98. Sitzung des Finanzplanungsrats am 2. Juli 2003 ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass das massive Haushaltsungleichgewicht erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erfordere, die weit über die für die anderen Länder geltenden Ausgabengrenzen hinausgingen. Unter Berücksichtigung volks- und finanzwirtschaftlicher Faktoren gebe der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 MaßstG (§ 51a Abs. 2 Satz 1 HGrG). Hierdurch würden Obliegenheiten des Bundes und der Länder im Hinblick auf die Einhaltung einer bestimmten gemeinsamen Ausgabenlinie festgelegt. Dieser gemeinsamen Ausgabenlinie komme präventive Wirkung auch im Hinblick auf Haushaltsnotlagen zu. 101

dd) Unterschiedliche Auffassungen wurden zu der Frage vertreten, ob bei einem Vergleich der Einnahmen und Ausgaben Berlins und Hamburgs die einzelnen Einnahmen und Ausgaben gesondert zu betrachten seien oder (jeweils) eine Saldierung vorzunehmen sei. 102

Die Personalausgaben Berlins lägen auf dem Spitzenplatz im Vergleich mit allen anderen Ländern; ohne Versorgungsausgaben würden die Personalausgaben bei knapp 126 v.H. des Hamburger Niveaus liegen. Auch die so genannten sonstigen konsumtiven Ausgaben (laufende Sachaufwendungen und laufende Zuweisungen) Berlins wiesen im Ländervergleich ein Spitzenniveau auf und überstiegen die Hamburgs deutlich. 103

Die Ausgaben Berlins für die Wohnungsbauförderung stellten ein Schlüsselproblem dar. Nach Angaben des Landes Berlin lägen die Ausgaben für Wohnungs- und Städtebau fünfmal so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Berlin habe sich dennoch erst im 104

Jahr 2002 gegen weitere Anschlussförderungen entschieden und den sofortigen Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung beschlossen.

Erhebliche Ausgabenüberhänge seien in den Aufgabenbereichen Gesundheit, Sport und Erholung zu verzeichnen, die nach den Angaben des Berliner Senats vor allem auf Personalkosten zurückzuführen seien. Außerdem weise Berlin 36 Krippenplätze je 100 Kinder auf, in Hamburg seien es nur 13. Auch in den Bereichen Kunst und Kultur sowie Hochschulen zeigten sich deutliche Ausgabenüberhänge in Berlin im Vergleich zu Hamburg. Der Vergleich Hamburg/Berlin zeige im Bereich der öffentlichen Sicherheit einen Mehraufwand von 368 Mio. € jährlich, der auch nach den Angaben Berlins nicht durch dessen Hauptstadtfunktion gerechtfertigt werden könne. 105

ee) Berlin schöpfe Einnahmemöglichkeiten, insbesondere im Bereich der Gewerbesteuer, nicht hinreichend aus. Außerdem sei nicht ersichtlich, inwieweit noch Vermögensreserven vorhanden seien, wobei insbesondere der umfangreiche Wohnungsbestand der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften zu berücksichtigen sei. 106

ff) Jüngere, von der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlichte Projektionen der Berliner Haushaltssituation ließen angesichts der sich günstig entwickelnden Einnahmesituation von Bund und Ländern trotz vorsichtig gewählter Annahmen die Prognose zu, dass Berlin seinen Haushalt sogar innerhalb der nächsten zehn Jahre ausgleichen und einen Primärsaldo erzielen könne, der die Zinsausgaben übersteige und eine Nettotilgung seiner Schulden ermögliche. 107

5. Subjekt aller Handlungsmöglichkeiten, die angesichts einer Finanzkrise eingesetzt werden könnten, ist nach Auffassung einiger Länder allein der Bund. Die Anordnung des obligatorischen Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG) sei die einzige und abschließende finanzrechtliche Ausprägung des Prinzips der bundesstaatlichen Solidarität im Verhältnis der Länder zueinander. Gegenstand und Maßstab des Zwischenländerausgleichs sei die "Finanzkraft" der Länder, Ziel deren angemessener Ausgleich. Der strikte Einnahmenbezug des Länderfinanzausgleichs schließe es aus, die jeweilige Staatsverschuldung als Determinante der Länderfinanzkraft zu berücksichtigen. Damit sei der Länderfinanzausgleich weder ein geeignetes noch ein zulässiges Instrument zur Bewältigung von Verschuldungskrisen. 108

Auch bundesgesetzlich neben dem Finanzausgleich angeordnete zweckgebundene horizontale Zuweisungen seien - ebenso wie eine mittelbare Beteiligung der Länder an der Sanierung eines Bundesgliedes - unzulässig. Die detaillierten Regelungen zu den vier Stufen des Finanzausgleichs nach den Art. 106, 107 GG würden unterlaufen, wenn die dadurch bestimmte Finanzausstattung des Bundes und der Länder durch bedarfsbezogene Finanzzuweisungen korrigiert werden könnte. Vor allem aber verlangten die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) und die Konnexität von Aufgaben- und Ausgabentragungspflicht (Art. 104a Abs. 1 GG), dass die Finanzmassen des Bundes und der Länder ausschließlich durch den Finanzausgleich zugeordnet würden. 109

Angesichts der Zuweisung der zentralen finanzrechtlichen Befugnisse an den Bund sei es zudem ausschließlich dieser, der einer Notlage durch entsprechende Gestaltung der Einnahmen- und Ausgabengesetze präventiv begegnen und sie abwenden könne. Solche Befugnisse fehlten den Ländern im Verhältnis untereinander völlig. 110

6. a) Zweifelhaft sei nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1992 auch, ob mit den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen überhaupt ein geeignetes Hilfsinstrument zum Zwecke der Haushaltssanierung zur Verfügung stehe. Die seinerzeit in § 11 Abs. 6 FAG getroffenen Regelungen hätten sich im Schwerpunkt darauf beschränkt, den Not leidenden Länderhaushalten zusätzliche Mittel zuzuführen, deren Verwendung zur Schuldentilgung zumeist erst im Nachhinein feststellbar sei. Auch sei das Fehlen einer obligatorischen Mitbeteiligung des betreffenden Notlagenlandes zu beklagen. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG lasse es nicht zu, die Bundeshilfen mit finanziellen Eigenbeteiligungen der Länder zu verbinden, um die Effizienz der Hilfe zu gewährleisten. Die tatsächlichen Erfahrungen mit der Wirksamkeit der Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland hätten die beschriebenen Zweifel im Wesentlichen bestätigt. Nichts spreche dafür, dass die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung im Falle Berlins eine merklich größere Effizienz entfalten könnten, als dies bei Bremen und dem Saarland der Fall gewesen sei. 111

b) Nach Meinung der Regierung des Saarlandes lässt sich hingegen die Eignung von Bundesergänzungszuweisungen als zentraler Baustein im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen in Haushaltsnotlagefällen insbesondere am Beispiel des Saarlandes aufzeigen. Die deutlichen Sanierungsfortschritte des Saarlandes ließen sich auch an der Rückführung der Schulden, dem Abbau der Zinslast und der Verbesserung der Haushaltskennzahlen sowie den Ausgabenzuwächsen im Ländervergleich ablesen. 112

Strukturelle Schief lagen im bundesstaatlichen Lastentragungs- und Finanzsystem hemmten allerdings die endgültige Notlagenüberwindung in Ländern mit extremer Haushaltsnotlage. Die Analyse der derzeitigen Finanzlage der Länder zeige, dass es neben der Überschuldung die im gegenwärtigen föderativen System bestehende Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung sei, die eine Notlagenbeseitigung allein auf der Grundlage von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zumindest erheblich erschwere. 113

7. Die Bundesregierung verweist auf andere Regelungsmöglichkeiten zur Bewältigung und Vermeidung extremer Haushaltsnotlagen. 114

a) Art. 109 Abs. 3 GG biete, wie in BVerfGE 86, 148 (266) ausgeführt, die Regelungskompetenz, etwa im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet seien. Einwirkungsmöglichkeiten mit einem höheren Verbindlichkeitsgrad als dem der Empfehlung des 115

Finanzplanungsrats, insbesondere Mitteilungspflichten der Länder und hierauf aufbauende verbindliche Sanierungsvereinbarungen als Voraussetzung für eine spätere Unterstützung, hätten sich bisher im Bundesrat nicht durchsetzen lassen.

b) Darüber hinaus seien Verfassungsänderungen in den Blick zu nehmen. Ein Bedürfnis für eine Verankerung des haushaltsrechtlichen Präventionsinstrumentariums in der (Finanz-) Verfassung könne vor allem bestehen, wenn sich herausstellen sollte, dass die auf Art. 109 Abs. 3 GG zu stützenden einfachgesetzlichen Maßnahmen nicht ausreichen. Solche Überlegungen fußten darauf, dass der Bund die Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gegenwärtig nicht - etwa auf dem Wege des Bundeszwangs (Art. 37 GG) – erzwingen könne. Art. 109 Abs. 3 GG begründe keine Pflichten der Länder gegenüber dem Bund; die Länder seien wie der Bund für die Erfüllung der hier angelegten Stabilitätspflicht selbst verantwortlich. Es sei anzustreben, den Fall der extremen Haushaltsnotlage jedenfalls in den Grundzügen künftig im Rahmen der Art. 109 ff. GG verfassungsrechtlich abzusichern.

116

## V.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen stimmt dem Antrag des Berliner Senats im Grundsatz zu.

117

1. Der bundesstaatlich begründeten Sanierungshilfepflicht könne eine Verschlechterung der Finanzlage der staatlichen Haushalte insgesamt den Boden nicht entziehen. Zwar sei die Fähigkeit zur Anpassung an jeweilige ökonomische Gegebenheiten eine notwendige Funktionsbedingung der Finanzverfassung. Das gelte auch für die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Bewältigung von extremen Haushaltsnotlagen einzelner Länder. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne und müsse aber abgeleitet werden, dass die bundesstaatliche Hilfeleistungspflicht in der Situation extremer Haushaltsnotlage eines Landes dem Grunde nach ausdrücklich nicht unter einem Vorbehalt ausreichender gesamtstaatlicher Finanzen stehe.

118

2. Nach den Maßstäben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992 befinde sich Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage. Diese spiegele sich vor allem in der - insoweit besonders aussagekräftigen – Zins-Steuer-Quote, die nach den vorgelegten Berechnungen bereits 2002 das 1,72-fache des Länderdurchschnitts erreicht habe und spätestens 2004 das Doppelte des Länderdurchschnitts erreichen werde. Danach erscheine eine Abhilfe aus eigener Kraft nicht mehr möglich. Nachhaltigkeitsüberlegungen führten nicht weiter, weil sie Handlungsoptionen des jeweiligen Gemeinwesens zur Behebung möglicherweise vorliegender Tragfähigkeitslücken voraussetzten, die in der geltenden bundesstaatlichen Ordnung für die Länder nicht gegeben seien.

119

3. Dem Berliner Vorbringen zur Irrelevanz möglichen Verschuldens sei, ohne dass es auf eine inhaltliche Bewertung zurückliegender (haushalts-) politischer Entschei-

120

dungen ankomme, im Ergebnis zuzustimmen. Bereits die Möglichkeit der Unterscheidung zwischen objektiv vorgegebenen, unvermeidbaren Sonderbedarfen und durch eigene finanzrelevante Entscheidungen verursachten besonderen Ausgaben stoße an Grenzen. Vor allem aber sei es selbst im Falle einer verschuldeten extremen Haushaltsnotlage eines Landes im Lichte des Bundesstaatsprinzips nicht hinnehmbar, diesem Land die solidarische Hilfe zur Wiedererlangung der haushaltswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit zu versagen. Dem berechtigten Anliegen, die Ursachen der Haushaltsnotlage, insbesondere eine eventuelle (Mit-) Verursachung durch autonome politische Entscheidungen des betroffenen Landes, nicht völlig unbeachtet zu lassen, könne deshalb nicht durch repressive Sanktionen, sondern nur in einer präventiven Perspektive Rechnung getragen werden.

4. Die Gründe für die heutige extreme Haushaltsnotlage Berlins lägen zwar auch in politischen Entscheidungen bis in die Mitte der 1990er Jahre hinein, wesentlich sei im Fall Berlins aber auch dessen wirtschaftliche Strukturschwäche. Insoweit bedürfe es zur dauerhaften Stabilisierung der haushaltswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit des Landes neben einer Strategie des Sparens bei konsumtiven Ausgaben auch eines strukturpolitische Ansatzes mit wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Investitionen. 121

5. Erster Adressat der Hilfeleistungspflicht sei der Bund, da er von Verfassungs wegen über die in Betracht kommenden Handlungsinstrumente verfüge. In Anbetracht des im Grundgesetz bereitgestellten finanzverfassungsrechtlichen Instrumentariums werde der Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur raschen und gezielten Behebung solcher Situationen praktisch regelmäßig – so auch im Falle Berlins - unerlässlich sein. Eine Sanierungsstrategie mit Hilfe von Bundesergänzungszuweisungen, die sowohl auf Sparen und Schuldenabbau als auch auf öffentliche Investitionen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Notlagenländer ziele, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und im Übrigen auch tauglich zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen. Hierauf deuteten schon die Erwähnung von Investitionshilfen in Art. 104a Abs. 4 GG sowie Art. 91a und Art. 91b GG und von Standortentscheidungen in Judikaten des Bundesverfassungsgerichts als möglicher Instrumente der Sanierungshilfe. 122

Die Sachgerechtigkeit der Sanierungshilfen durch Bundesergänzungszuweisungen ergebe sich aus einem Vergleich der heute gegebenen Haushaltssituation Bremens mit der Situation, dass keine Sonderbundesergänzungszuweisungen geleistet worden wären. Der entscheidende Grund für die nur begrenzten Sanierungserfolge in Bremen und im Saarland sei nicht in mangelnder Eignung der Sanierungshilfen, sondern darin zu sehen, dass sich die 1992 zu Grunde gelegten Prognosen über die Entwicklung der Steuereinnahmen nicht bewahrheitet hätten. 123

## VI.

Dem Gericht sind zur Unterstützung des Vorbringens folgende finanzwissenschaftliche Gutachten vorgelegt worden: 124



Für den Senat von Berlin: Färber, Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins – Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungsbeihilfen -, Speyer im August 2003; für die Bundesregierung: Huber, Haushaltsnotlage in Berlin? – Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen –, Stand: 31. März 2004; Huber, Anmerkungen zu der Stellungnahme "Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin" der Senatsverwaltung für Finanzen (Fassung Senatsvorlage); für die Landesregierung Baden-Württemberg: Kitterer, Haushaltsnotlage in Berlin, November 2003 (einschließlich Kurzbericht); Kitterer, Zur Methodik und Aussagefähigkeit finanzstatistischer Analysen – Eine Erwiderung -, 21. Januar 2005; für den Senat der Freien Hansestadt Bremen: Kitterer, Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms, Eine Bewertung unter besonderer Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Aspekte, Dezember 2004.

## VII.

Die haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen von denen der Senat ausgeht, sind mit der sachverständigen Hilfe des Statistischen Bundesamtes zusammengestellt worden. Im Folgenden werden die in den Tabellen verwendeten Abkürzungen erläutert, die verwendeten Indikatoren definiert und die Datengrundlagen angegeben.

1. Abkürzungen	127	
A.	Ausgaben	128
Ber. A.	Bereinigte Ausgaben	
F-BEZ	Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz	
KfQ	Kreditfinanzierungsquote	
Länderbezeichnungen:	Übliche Kürzel, wie "BW" für Baden-Württemberg	
LFA	Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 Grundgesetz	
NKA	Nettokreditaufnahme	
oh.	ohne	
O-L-Ø	Durchschnitt der "neuen" Länder	
PrimärA	Primärausgaben	
PrimärE	Primäreinnahmen	
PrimärS	Primärsaldo	
Sanierungs-BEZ	Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz	

SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz
SteuerE	Steuereinnahmen
Ü-BEZ	Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz
W-L-Ø	Durchschnitt der "alten" Länder
ZStQ	Zins-Steuer-Quote
ZinsA	Zinsausgaben
Zum Ø	Zum Durchschnitt; "Ø" bedeutet 100
zzgl.	zuzüglich
./.	Die Bildung einer Relation ist nicht sinnvoll

2. Definitionen der verwendeten Indikatoren	129
Die Kreditfinanzierungsquote gibt den Anteil der Nettokreditaufnahme an den Bereinigten Ausgaben an.	130
Die Zins-Steuer (bzw. Einnahmen)-Quote setzt die Zinsausgaben ins Verhältnis zu Einnahmen; die Zusammensetzung der Einnahmenbasis ist den jeweiligen Tabellen vorangestellt.	131
Primärausgaben sind die Bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben. Konsumtive Primärausgaben sind die Primärausgaben abzüglich der Bruttoinvestitionen.	132
Die Primäreinnahmen setzen sich zusammen aus den Bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme) abzüglich der Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen.	133
Der Primärsaldo gibt die Differenz zwischen Primäreinnahmen und –ausgaben an.	134
3. Datengrundlagen	135
- Bereinigte Ausgaben und Einnahmen, Zinsausgaben ("Zinsausgaben an öffentlichen Bereich und an andere Bereiche") sowie Nettokreditaufnahmen für die Jahre 1995 bis 1997: Daten des Statistischen Bundesamtes, Bereinigung um die Ausgaben und Einnahmen der Krankenhäuser und Hochschulkliniken, die auf der Grundlage des kaufmännischen Rechnungswesen buchen, und ohne Zusatzversorgungskassen der Sozialversicherung.	136
- Bereinigte Ausgaben und Einnahmen, Zinsausgaben ("Zinsausgaben an öffentlichen Bereich und an andere Bereiche") sowie Nettokreditaufnahmen für die Jahre 1998 bis 2003: Statistisches Bundesamt, Hrsg., Fachserie 14/Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Länderteil. Ab 1998 grundsätzlich ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken, die auf der Grundlage des kauf-	137

männischen Rechnungswesens buchen, und ohne Zusatzversorgungskassen der Sozialversicherung.	
- Bereinigte Ausgaben und Einnahmen, Zinsausgaben ("Zinsausgaben an öffentlichen Bereich und an andere Bereiche") sowie Nettokreditaufnahmen für das Jahr 2004: Statistisches Bundesamt, Hrsg., Fachserie 14/Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1. bis 4. Vierteljahr 2004, ohne Zweckverbände.	138
- "Steuern und steuerähnliche Einnahmen": Definition und Daten wie in den öffentlichen Rechnungsergebnissen von 1995 bis 2003 (Fachserie 14/Reihe 3.1), für 2004 wie Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2004 (Fachserie 14/Reihe 2).	139
- Die Geberleistungen im Finanzausgleich sind durch Abzug auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite bei den Geberländern neutralisiert worden.	140
- Die Bereinigten Ausgaben Berlins für das Jahr 2001 sind im Umfang der Kapitalzufuhr an die Bankgesellschaft Berlin in Höhe von 1,755 Mrd. € nicht korrigiert worden.	141
- Die so genannten zinsähnlichen Ausgaben für die Wohnungsbauförderung in Berlin sind den Zinsausgaben nicht zugesetzt worden.	142
- Transfers im Länderfinanzausgleich und Volumen der Bundesergänzungszuweisungen bis einschließlich 2004: Finanzbericht 2006, Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., S. 166 bis 169.	143
- Bevölkerungszahlen: Statistische Jahrbücher 2002, S. 45, und 2004, S. 27, bis einschließlich 2002 jeweils der Durchschnitt; für 2003 und 2004: Statistisches Bundesamt, Hrsg., Fachserie 1/Reihe 1.3, Kapitel 2.1 bzw. 3.1, Bevölkerung am Jahresende.	144
- Die Angaben zu den Nettokreditaufnahmen des Saarlandes und Bremens sind nicht um die den Umfang der Nettokreditaufnahme beeinflussenden Sanierungs-BEZ des Bundes bereinigt worden. Das Saarland hat von 1995 bis 1998 jährlich 818 Mio. €, 1999: 614 Mio. €, 2000: 537 Mio. €, 2001: 460 Mio. €, 2002: 383 Mio. €, 2003: 307 Mio. € und 2004: 256 Mio. € erhalten; Bremen hat von 1995 bis 1999 jährlich 920 Mio. €, 2000: 818 Mio. €, 2001: 716 Mio. €, 2002: 614 Mio. €, 2003: 511 Mio. € und 2004: 358 Mio. € erhalten.	145
- Investitionsausgaben der öffentlichen Haushalte nach Arten von 1995 bis 2004, Länderübersicht, Ausarbeitung des Statistischen Bundesamtes.	146

	1995			1996			1997			1998			1999		
	Ber. A.	NKA	KfD (1)	Ber. A.	NKA	KfD (1)	Ber. A.	NKA	KfD (1)	Ber. A.	NKA	KfD (1)	Ber. A.	NKA	KfD (1)
			NKA/V			NKA/V			NKA/V			NKA/V			NKA/V
	Mio. €	Mio. €	Ber. A.	Mio. €	Mio. €	Ber. A.	Mio. €	Mio. €	Ber. A.	Mio. €	Mio. €	Ber. A.	Mio. €	Mio. €	Ber. A.
Baden-Württemberg	38.716	1755	4,53%	38.657	1671	4,32%	38.180	1461	3,83%	38.670	707	1,83%	39.045	397	1,02%
Bayern (BY)	45.821	954	2,08%	46.445	2573	5,54%	45.538	2303	5,06%	46.045	1157	2,51%	46.483	-17	-0,04%
Brandenburg	11.967	1671	13,96%	12.065	1357	11,25%	12.468	1472	11,81%	12.828	786	6,13%	12.649	706	5,58%
Hessen	24.083	1270	5,27%	24.422	1171	4,79%	24.032	1295	5,39%	23.946	643	2,68%	24.310	494	2,03%
Mecklenburg-Vorpom.	8.851	1313	14,83%	9.586	1290	13,46%	8.927	894	10,01%	8.904	742	8,33%	8.827	533	6,04%
Niedersachsen	29.341	2.336	7,96%	29.099	1.976	6,79%	28.560	1.574	5,51%	28.761	1133	3,94%	29.296	1.052	3,59%
Nordrhein-Westfalen	69.358	4.313	6,22%	69.264	3.904	5,64%	69.634	5.439	7,81%	70.057	3456	4,93%	71.375	2.791	3,91%
Rheinland-Pfalz (RP)	14.273	942	6,60%	14.823	1097	7,40%	14.680	1130	7,70%	14.789	1038	7,02%	15.106	920	6,09%
Saarland (SL)	4.246	-163	-3,84%	4.331	-248	-5,73%	4.250	-277	-6,52%	4.246	-248	-5,85%	4.259	-151	-3,55%
Sachsen (SN)	21.113	2044	9,68%	21.579	1414	6,55%	20.652	1179	5,71%	19.714	712	3,61%	19.509	229	1,17%
Sachsen-Anhalt	13.026	2.123	16,30%	12.811	1401	10,94%	13.264	1893	14,27%	12.872	1131	8,79%	12.637	1056	8,36%
Schleswig-Holstein	10.783	779	7,22%	10.791	760	7,04%	10.559	753	7,13%	10.577	638	6,03%	10.736	426	3,97%
Thüringen	11.476	1104	9,62%	11.733	1323	11,28%	11.421	1070	9,37%	11.501	964	8,38%	11.570	934	8,07%
Berlin (BE)	22.982	3.451	15,02%	22.633	3.119	13,78%	21.638	2.787	12,88%	21.364	2454	11,49%	21.305	2.079	9,76%
Bremen	4.041	-19	-0,47%	4.101	1	0,02%	4.126	-15	-0,36%	4.168	-113	-2,71%	4.230	-225	-5,32%
Hamburg	9.004	764	8,49%	9.209	895	9,72%	9.297	867	9,33%	9.047	743	8,22%	9.145	808	8,84%
Länderdurchschnitt (Ø)	/	/	7,27%	/	/	6,94%	/	/	7,06%	/	/	4,72%	/	/	3,53%
BE zum Ø	/	/	206,7%	/	/	198,6%	/	/	182,3%	/	/	243,2%	/	/	276,1%
Pro-Kopf-Ø in €	4152	300,1	/	4171	289,4	/	4110	290,4	/	4.114	194	/	4.148	146,6	/
BE Pro-Kopf in €	6621	994,2	/	6528	899,6	/	6281	809,0	/	6.258	719	/	6279	612,7	/
BE zum Pro-Kopf-Ø-Länder	159%	331%	/	157%	311%	/	153%	279%	/	152%	370%	/	151%	418%	/
Stadtstaaten-Ø (pro Kopf)	6.150	716	7,68%	6.140	686	7,84%	6.016	624	7,28%	5.975	533	5,66%	6.020	462	4,42%
BE zum Stadtstaaten-Ø	108%	139%	196%	106%	131%	176%	104%	130%	177%	105%	135%	203%	104%	133%	221%
A. in HH pro Kopf in €	5275			5392			5446			5315			5373		
A. BEHH pro Kopf	126%			121%			115%			118%			117%		
A. in SN pro Kopf in €	4615			4736			4553			4375			4360		
A. BE-SN pro Kopf	143%			138%			138%			143%			144%		
A. in BY pro Kopf in €	3833			3865			3777			3815			3836		
A. BE-BY pro Kopf	173%			169%			166%			164%			164%		
A. in RP pro Kopf in €	3602			3719			3661			3679			3750		
A. BE-RP pro Kopf	184%			176%			172%			170%			167%		
A. in HB pro Kopf in €	5.943			6.040			6.104			6.129			6.230		
A. HB zum Stadtstaaten-Ø	97%			98%			101%			103%			103%		
A. HB zum Länder-Ø	143%			145%			149%			149%			150%		
A. SL pro Kopf in €	3.917			3.999			3.924			3.917			3.933		
A. SL zum Länder-Ø	94%			96%			95%			95%			95%		
	Ber. A. (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A. (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A. (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A. (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A. (pro Kopf)	KfD (1)	
W-L-Ø	4.042	5,37%		4.041	5,39%		3.981	5,25%		3.996	3,64%		4.042	2,75%	
BE zum W-L-Ø	164%	280%		162%	256%		158%	245%		157%	315%		155%	354%	
W-L-Ø oh. BE	3902	4,41%		3907	4,55%		3859	4,49%		3877	2,86%		3925	2,05%	
BE z. W-L-Ø oh. BE	170%	341%		167%	303%		163%	287%		161%	402%		160%	475%	
O-L-Ø	5059	13,24%		5154	11,21%		5033	10,68%		4992	7,79%		4978	6,50%	
BE z. O-L-Ø	131%	113%		127%	123%		125%	121%		125%	147%		126%	150%	
O-L-Ø oh. BE	4.677	12,88%		4.789	10,69%		4.729	10,23%		4.684	7,05%		4.663	5,84%	
BE z. O-L-Ø oh. BE	142%	117%		136%	129%		133%	126%		134%	163%		135%	167%	

2000			2001			2002			2003			2004 (Kasse)			
Ber. A	NKA	KfD (1)	Ber. A	NKA	KfD (1)	Ber. A	NKA	KfD (1)	Ber. A	NKA	KfD (1)	Ber. A	NKA	KfD (1)	
		NKA			NKA			NKA			NKA			NKA	
Mio. €	Mio. €	Ber. A	Mio. €	Mio. €	Ber. A	Mio. €	Mio. €	Ber. A	Mio. €	Mio. €	Ber. A	Mio. €	Mio. €	Ber. A	
40.862	492	1,20%	43.130	2.536	5,88%	43.490	1.316	3,03%	42.424	2.172	5,12%	41.746	2.093	5,01%	Baden-Württemberg
47.469	-220	-0,46%	48.454	355	0,73%	49.697	1.759	3,54%	50.182	2.271	4,53%	48.861	1.436	2,94%	Bayern (BY)
12.343	498	4,03%	12.124	688	5,67%	12.664	1.402	11,07%	12.222	1.256	10,28%	11.906	10	0,08%	Brandenburg
24.651	415	1,68%	25.386	1.074	4,23%	25.979	2.080	8,01%	26.445	1.497	5,66%	26.599	755	2,84%	Hessen
8.586	391	4,55%	8.598	364	4,23%	8.722	593	6,80%	8.671	1.016	11,72%	8.409	511	6,08%	Mecklenburg-Vorpom.
30.055	1.407	4,68%	31.542	1.982	6,28%	31.570	3.047	9,65%	31.948	2.958	9,26%	31.298	2.518	8,05%	Niedersachsen
72.071	3.705	5,14%	75.024	5.217	6,95%	74.256	4.523	6,09%	76.751	7.136	9,30%	76.439	6.539	8,55%	Nordrhein-Westfalen
15.272	884	5,79%	15.624	790	5,06%	15.593	1.673	10,73%	15.956	1.475	9,24%	15.946	1.133	7,11%	Rheinland-Pfalz (RP)
4.319	-67	-1,55%	4.360	33	0,75%	4.348	291	6,69%	4.443	404	9,09%	4.395	270	6,14%	Saarland (SL)
19.902	255	1,28%	19.036	125	0,66%	19.448	240	1,23%	20.309	278	1,37%	19.194	350	1,82%	Sachsen (SN)
12.507	787	6,29%	12.491	770	6,16%	12.434	1.573	12,65%	12.776	814	6,37%	12.340	1.339	10,85%	Sachsen-Anhalt
10.816	459	4,24%	10.955	602	5,50%	11.111	1.051	9,46%	11.306	1.178	10,42%	11.376	789	6,94%	Schleswig-Holstein
11.350	734	6,47%	11.268	701	6,22%	10.906	706	6,47%	10.803	705	6,53%	10.691	962	9,00%	Thüringen
21.179	1.937	9,15%	22.802	4.896	21,47%	21.272	6.043	28,41%	20.889	4.064	19,46%	20.526	4.382	21,35%	Berlin (BE)
4.585	187	4,08%	4.491	318	7,08%	4.544	611	13,45%	4.277	705	16,48%	4.228	512	12,11%	Bremen
9.173	820	8,94%	9.314	823	8,84%	9.560	813	8,50%	9.938	800	8,05%	9.927	81	0,82%	Hamburg
./	./	3,68%	./	./	6,00%	./	./	7,80%	./	./	7,99%	./	./	6,69%	Länderdurchschnitt (Ø)
./	./	248,9%	./	./	357,9%	./	./	364,4%	./	./	243,3%	./	./	319,0%	BE zum Ø
4199	154,3	./	4307	258,4	./	4311	336,1	./	4354	348	./	4396	294,2	./	Pro-Kopf-Ø in €
6259	572,4	./	6736	1446,4	./	6275	1782,6	./	6164	1199	./	6058	1293,4	./	BE: Pro-Kopf in €
149%	371%	./	156%	560%	./	146%	530%	./	142%	344%	./	138%	440%	./	BE zum Pro-Kopf-Ø-Länder
6,07%	572	7,39%	6,32%	1.047	12,45%	6,12%	1.293	16,79%	6,06%	962	14,66%	5,99%	860	11,42%	Stadtstaaten-Ø (pro Kopf)
103%	112%	124%	106%	138%	172%	102%	138%	169%	102%	125%	133%	101%	150%	187%	BE zum Stadtstaaten-Ø
5364			5412			5536			5731			5722			A in HH pro Kopf in €
117%			124%			113%			108%			106%			A BE/HH pro Kopf
4479			4321			4454			4700			4468			A in SN pro Kopf in €
140%			156%			141%			131%			136%			A BE/SN pro Kopf
3895			3946			4021			4039			3926			A in BY pro Kopf in €
161%			171%			156%			153%			154%			A BE/BY pro Kopf
3790			3866			3848			3931			3927			A in RP pro Kopf in €
165%			174%			163%			157%			154%			A BE/RP pro Kopf
6.783			6.693			6.823			6.470			6.406			A in HB pro Kopf in €
112%			106%			111%			107%			107%			A HB zum Stadtstaaten-Ø
162%			155%			158%			149%			146%			A HB zum Länder-Ø
3.988			4.067			4.052			4.152			4.119			A SL pro Kopf in €
95%			94%			94%			95%			94%			A SL zum Länder-Ø
Ber. A (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A (pro Kopf)	KfD (1)		Ber. A (pro Kopf)	KfD (1)		
4.107	3,90%		4.247	6,62%		4.235	9,78%		4.269	9,69%		4.218	7,44%		W-L-Ø
152%	235%		159%	325%		148%	291%		144%	201%		144%	287%		BE zum W-L-Ø
3995	3,37%		4117	5,13%		4129	7,91%		4171	8,72%		4123	6,05%		W-L-Ø oh. BE
157%	271%		164%	419%		152%	359%		148%	223%		147%	363%		BE z. W-L-Ø oh. BE
4968	5,30%		5026	7,40%		5008	11,11%		5065	9,29%		4939	8,20%		O-L-Ø
126%	173%		134%	290%		125%	256%		122%	210%		123%	280%		BE z. O-L-Ø
4.654	4,53%		4.606	4,59%		4.694	7,65%		4.790	7,25%		4.656	5,57%		O-L-Ø oh. BE
134%	202%		146%	468%		134%	372%		129%	268%		130%	384%		BE z. O-L-Ø oh. BE

**Zins-Steuer-Quoten (1) der Länder  
(einschließlich Kommunen) von 1995 bis 2004**

**Basis: Steuern und steuerähnliche Einnahmen einschließlich LFA und Fehlbetrags-BEZ**

	1995			1996			1997			1998			1999		
	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZSt0 (1)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZSt0 (1)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZSt0 (1)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZSt0 (1)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZSt0 (1)
			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE
	Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €	
Baden-Württemberg	24.983	2.176	8,71%	25.707	2.141	8,33%	25.390	2.150	8,47%	27.240	2.182	8,01%	29.135	2092	7,18%
Bayern	28.851	1.826	6,33%	29.360	1.766	6,01%	29.276	1.828	6,24%	31.597	1.893	5,99%	33.014	1859	5,63%
Brandenburg	5.908	543	9,19%	5.505	625	11,35%	5.701	705	12,37%	5.917	776	13,12%	6.352	818	12,88%
Hessen	15.113	1.887	12,49%	15.650	1.911	12,21%	15.384	1.897	12,33%	16.547	1.944	11,75%	17.696	1908	10,78%
Mecklenburg-Vorpom.	4.020	292	7,26%	3.982	378	9,49%	4.041	445	11,01%	4.204	500	11,90%	4.352	535	12,29%
Niedersachsen	18.246	2.492	13,66%	18.560	2.580	13,90%	18.677	2.644	14,16%	19.499	2.620	13,44%	20.518	2.712	13,22%
Nordrhein-Westfalen	44.328	5.860	13,22%	45.167	5.868	12,99%	44.787	5.914	13,20%	47.369	5.968	12,60%	49.726	5.996	12,06%
Rheinland-Pfalz	9.262	1.180	12,74%	9.481	1.221	12,88%	9.340	1.256	13,45%	9.902	1.282	12,95%	10.376	1302	12,55%
Saarland	2.488	604	24,28%	2.613	581	22,23%	2.596	567	21,84%	2.629	550	20,93%	2.775	517	18,63%
Sachsen	10.473	684	6,53%	10.065	845	8,40%	10.155	923	9,09%	10.529	945	8,98%	11.111	925	8,33%
Sachsen-Anhalt	5.981	614	10,27%	6.028	673	11,16%	5.955	752	12,63%	6.351	797	12,54%	6.550	797	12,17%
Schleswig-Holstein	6.505	1.008	15,50%	6.484	1.019	15,72%	6.556	1.043	15,91%	6.897	1.082	15,69%	7.152	1060	14,82%
Thüringen	5.506	462	8,39%	5.379	578	10,75%	5.433	652	12,00%	5.696	698	12,26%	5.924	734	12,39%
Berlin (BE)	10.686	1.164	10,89%	10.408	1.466	14,09%	10.704	1.714	16,01%	11.123	1.822	16,38%	11.779	1915	16,26%
Bremen	2.221	626	28,19%	2.194	613	27,94%	2.166	576	26,59%	2.320	565	24,38%	2.373	560	23,60%
Hamburg	5.835	909	15,58%	6.014	956	15,90%	5.963	985	16,52%	6.423	985	15,33%	6.916	975	14,10%
Länderdurchschnitt	/	/	11,14%	/	/	11,46%	/	/	11,90%	/	/	11,49%	/	/	10,94%
BE zum Ø	/	/	97,8%	/	/	122,9%	/	/	134,6%	/	/	142,6%	/	/	148,6%
Pro-Kopf-Ø in €	2.443	272	/	2.470	283	/	2.464	293	/	2.612	300	/	2.750	301	/
BE: Pro-Kopf in €	3.130	341	/	3.049	429	/	3.135	502	/	3.258	534	/	3.472	564	/
BE zum Pro-Kopf-Ø-Länder	128%	125%	/	123%	152%	/	127%	171%	/	125%	178%	/	126%	188%	/
Stadtstaaten-Ø (pro Kopf)	3.239	466	18%	3.217	524	19%	3.254	566	20%	3.433	583	19%	3.657	599	18%
BE zum Stadtstaaten-Ø	97%	73%	60%	95%	82%	73%	96%	89%	81%	95%	92%	88%	95%	94%	90%

**Zins-Steuer-Quoten (1) der Länder  
(einschließlich Kommunen) von 1995 bis 2004**

**Basis: Steuern und steuerähnliche Einnahmen einschließlich LFA und Fehlbetrags-BEZ**

2000			2001			2002			2003			2004 (Kasse)			
Steuer E einschl. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZStQ (1)	Steuer E einschl. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZStQ (1)	Steuer E einschl. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZStQ (1)	Steuer E einschl. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZStQ (1)	Steuer E einschl. LFA zzgl. F-BEZ	ZinsA	ZStQ (1)	
		ZinsA/ Steuer E			ZinsA/ Steuer E			ZinsA/ Steuer E			ZinsA/ Steuer E			ZinsA/ Steuer E	
Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		
29.747	2072	6,97%	28.243	2.074	7,34%	27.644	2.146	7,76%	27.826	2.264	8,14%	29.012	2.251	7,76%	Baden-Württemberg
34.284	1814	5,29%	32.378	1.770	5,47%	32.054	1.767	5,51%	31.729	1.838	5,79%	33.149	1.784	5,38%	Bayern
6.604	823	12,46%	6.193	866	13,98%	5.857	915	15,62%	5.800	942	16,24%	6.199	942	15,20%	Brandenburg
18.228	1866	10,24%	16.959	1.819	10,73%	16.339	1.805	11,05%	16.512	1832	11,09%	16.747	1.813	10,83%	Hessen
4.513	557	12,34%	4.296	577	13,43%	3.985	589	14,78%	3.980	595	14,95%	4.094	591	14,44%	Mecklenburg-Vorpom.
21.078	2.664	12,64%	20.570	2.754	13,39%	19.338	2.799	14,47%	18.945	2.812	14,84%	20.081	2.871	14,30%	Niedersachsen
51.248	5.951	11,61%	47.147	6.110	12,96%	47.537	6.162	12,96%	46.635	6.161	13,21%	47.805	6.034	12,62%	Nordrhein-Westfalen
10.762	1.333	12,39%	9.860	1.367	13,86%	9.918	1.367	13,78%	9.812	1.384	14,11%	10.120	1.381	13,65%	Rheinland-Pfalz
2.865	486	16,96%	2.732	467	17,09%	2.529	458	18,11%	2.643	455	17,22%	2.618	442	16,88%	Saarland
11.259	902	8,01%	10.834	925	8,54%	10.084	904	8,96%	10.225	889	8,69%	10.358	823	7,95%	Sachsen
6.537	875	13,39%	6.314	914	14,48%	5.908	988	16,72%	5.744	1058	18,42%	6.044	1.020	16,88%	Sachsen-Anhalt
7.361	1.062	14,43%	6.990	1.072	15,34%	6.868	1.041	15,16%	6.893	1.038	15,06%	6.847	1.032	15,07%	Schleswig-Holstein
6.067	741	12,21%	5.844	804	13,76%	5.414	812	15,00%	5.451	809	14,84%	5.495	818	14,89%	Thüringen
11.984	1.963	16,38%	11.139	2.071	18,59%	10.791	2.194	20,33%	10.790	2.254	20,89%	11.236	2.312	20,58%	Berlin (BE)
2.401	510	21,24%	2.243	560	24,97%	2.256	520	23,05%	2.293	488	21,28%	2.239	503	22,47%	Bremen
6.963	970	13,93%	6.456	990	15,33%	6.685	1.024	15,32%	6.490	998	15,38%	6.662	1.001	15,03%	Hamburg
./	./	10,60%	./	./	11,52%	./	./	11,96%	./	./	12,19%	./	./	11,71%	Länderdurchschnitt
./	./	154,5%	./	./	161,4%	./	./	170,1%	./	./	171,4%	./	./	175,7%	BE zum Ø
2.822	299	./	2.650	305	./	2.585	309	./	2.566	313	./	2.717	318	./	Pro-Kopf-Ø in €
3.541	580	./	3.291	612	./	3.183	647	./	3.184	665	./	3.316	682	./	BE: Pro-Kopf in €
126%	194%	./	124%	200%	./	123%	209%	./	124%	213%	./	122%	214%	./	BE zum Pro-Kopf-Ø-Länder
3,709	598	17%	3,428	628	20%	3,416	647	20%	3,383	646	19%	3,480	660	19%	Stadtstaaten-Ø (pro Kopf)
95%	97%	95%	96%	97%	95%	93%	100%	104%	94%	103%	109%	95%	103%	106%	BE zum Stadtstaaten-Ø

Zins-Steuer-Quoten (2) der Länder  
(einschließlich Kommunen) von 1995 bis 2004  
Basis: Steuern und steuerähn. Einnah., LFA, Fehlbetrags-,  
So- und Übergangs-BEZ oh. Sanierungs-BEZ

151

	1995			1996			1997			1998			1999		
	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ zzgl. SoBEZ zzgl. ÜBEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ zzgl. SoBEZ zzgl. ÜBEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ zzgl. SoBEZ zzgl. ÜBEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ zzgl. SoBEZ zzgl. ÜBEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. F-BEZ zzgl. SoBEZ zzgl. ÜBEZ	ZinsA	ZSt0 (2)
			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE			ZinsA/ SteuerE
	Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €		Mio. €	Mio. €	
Baden-Württemberg	24.983	2.176	8,71%	25.707	2.141	8,33%	25.390	2.150	8,47%	27.240	2.182	8,01%	29.135	2092	7,18%
Bayern (BY)	28.851	1.826	6,33%	29.360	1.766	6,01%	29.276	1.828	6,24%	31.597	1.893	5,99%	33.014	1859	5,63%
Brandenburg	7.007	543	7,75%	6.604	625	9,46%	6.800	705	10,37%	7.016	776	11,06%	7.451	818	10,98%
Hessen	15.113	1.887	12,49%	15.650	1.911	12,21%	15.384	1.897	12,33%	16.547	1.944	11,75%	17.696	1908	10,78%
Mecklenburg-Vorpom.	4.860	292	6,01%	4.822	378	7,84%	4.881	445	9,12%	5.044	500	9,91%	5.192	535	10,30%
Niedersachsen	18.505	2.492	13,47%	18.793	2.580	13,73%	18.885	2.644	14,00%	19.681	2.620	13,31%	20.673	2.712	13,12%
Nordrhein-Westfalen	44.328	5.860	13,22%	45.167	5.868	12,99%	44.787	5.915	13,21%	47.369	5.968	12,60%	49.726	5.996	12,06%
Rheinland-Pfalz (RP)	9.605	1.180	12,29%	9.801	1.221	12,46%	9.637	1.256	13,03%	10.176	1.282	12,60%	10.627	1302	12,25%
Saarland	2.607	604	23,17%	2.728	581	21,30%	2.707	567	20,95%	2.736	550	20,11%	2.878	517	17,96%
Sachsen (SN)	12.343	684	5,54%	11.935	845	7,08%	12.025	923	7,68%	12.399	945	7,62%	12.981	925	7,13%
Sachsen-Anhalt	7.194	614	8,53%	7.241	673	9,29%	7.168	752	10,49%	7.564	797	10,53%	7.763	797	10,27%
Schleswig-Holstein	6.705	1.008	15,03%	6.672	1.019	15,27%	6.733	1.043	15,49%	7.062	1.082	15,33%	7.306	1060	14,51%
Thüringen	6.617	462	6,98%	6.490	578	8,91%	6.544	652	9,96%	6.807	698	10,26%	7.035	734	10,43%
Berlin (BE)	12.159	1.164	9,57%	11.881	1.466	12,34%	12.177	1.714	14,08%	12.596	1.822	14,47%	13.252	1915	14,45%
Bremen	2.326	626	26,91%	2.295	613	26,71%	2.263	576	25,45%	2.413	565	23,44%	2.462	560	22,75%
Hamburg (HH)	5.835	909	15,58%	6.014	956	15,90%	5.963	985	16,52%	6.423	985	15,33%	6.916	975	14,10%
Länderdurchschnitt	/	/	10,68%	/	/	11,00%	/	/	11,42%	/	/	11,05%	/	/	10,55%
BE zum Ø	/	/	89,6%	/	/	112,2%	/	/	123,3%	/	/	130,9%	/	/	136,9%
Pro-Kopf-Ø in €	2.560	273,4	/	2.578	283,5	/	2.567	293,1	/	2.715	300,0	/	2.852	301,0	/
BE: Pro-Kopf in €	3.503	335,4	/	3.427	422,8	/	3.535	497,5	/	3.690	533,8	/	3.906	564,4	/
BE zum Pro-Kopf-Ø-Länder	136,8%	122,7%	/	132,9%	149,1%	/	137,7%	169,7%	/	135,9%	177,9%	/	136,9%	187,5%	/
Stadtstaaten-Ø (pro Kopf)	346,9	460,7	17,35%	344,9	518,4	18,32%	350,1	561,9	18,68%	370,4	582,8	17,74%	392,8	598,9	17,10%
BE zum Stadtstaaten-Ø	101,0%	72,8%	55,2%	99,4%	81,6%	67,4%	101,0%	88,5%	75,3%	99,6%	91,6%	81,5%	99,4%	94,2%	84,5%
HH pro Kopf in €	3418	532,5		3521	559,7		3493	577,0		3774	578,6		4063	572,9	
BE zu HH pro Kopf	102%	63%		97%	76%		101%	86%		98%	92%		96%	99%	
E. in SN pro Kopf in €	2698			2620			2651			2752			2901		
E. BE zu SN pro Kopf	130%			131%			133%			134%			135%		
E. in BY pro Kopf in €	2414			2443			2428			2618			2725		
E. BE zu BY pro Kopf	145%			140%			146%			141%			143%		
E. in RP pro Kopf in €	2424			2459			2403			2531			2638		
E. BE zu RP pro Kopf	145%			139%			147%			146%			148%		



Zins-Steuer-Quoten (2) der Länder  
(einschließlich Kommunen) von 1995 bis 2004  
Basis: Steuern und steuerähn. Einnah., LFA, Fehlbetrags-,  
So- und Übergangs-BEZ oh. Sanierungs-BEZ

152

2000			2001			2002			2003			2004 (Kasse)			
SteuerE einsch. LFA zzgl. I-BEZ zzgl. SoB EZ zzgl. II-BEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. I-BEZ zzgl. SoB EZ zzgl. II-BEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. I-BEZ zzgl. SoB EZ zzgl. II-BEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. I-BEZ zzgl. SoB EZ zzgl. II-BEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	SteuerE einsch. LFA zzgl. I-BEZ zzgl. SoB EZ zzgl. II-BEZ	ZinsA	ZSt0 (2)	
Mio. €	Mio. €	ZinsW SteuerE	Mio. €	Mio. €	ZinsW SteuerE	Mio. €	Mio. €	ZinsW SteuerE	Mio. €	Mio. €	ZinsW SteuerE	Mio. €	Mio. €	ZinsW SteuerE	
29.747	2072	6,97%	28.243	2.074	7,34%	27.644	2.146	7,76%	27.826	2.264	8,14%	29.012	2.251	7,76%	Baden-Württemberg
34.284	1814	5,29%	32.378	1770	5,47%	32.054	1.767	5,51%	31.729	1.838	5,79%	33.149	1.784	5,38%	Bayern (BY)
7.703	823	10,68%	7.292	866	11,88%	7.434	915	12,31%	7.377	942	12,77%	7.776	942	12,11%	Brandenburg
18.228	1866	10,24%	16.959	1.819	10,73%	16.339	1.805	11,05%	16.512	1.832	11,09%	16.747	1.813	10,83%	Hessen
5.353	557	10,41%	5.136	577	11,23%	5.182	589	11,37%	5.177	595	11,49%	5.291	591	11,17%	Mecklenburg-Vorpom.
21.207	2.664	12,56%	20.674	2.754	13,32%	19.416	2.799	14,42%	18.997	2.812	14,80%	20.107	2.871	14,28%	Niedersachsen
51.248	5.951	11,61%	47.147	6.110	12,96%	47.537	6.162	12,96%	46.635	6.161	13,21%	47.805	6.034	12,62%	Nordrhein-Westfalen
10.990	1333	12,13%	10.064	1367	13,58%	10.099	1.367	13,54%	9.970	1.384	13,88%	10.255	1.381	13,47%	Rheinland-Pfalz (RP)
2.963	486	16,40%	2.826	467	16,53%	2.619	458	17,49%	2.729	455	16,67%	2.700	442	16,37%	Saarland
13.129	902	6,87%	12.704	925	7,28%	12.836	904	7,04%	12.977	889	6,85%	13.110	823	6,28%	Sachsen (SN)
7.750	875	11,29%	7.527	914	12,14%	7.653	988	12,91%	7.489	1058	14,13%	7.789	1.020	13,10%	Sachsen-Anhalt
7.503	1062	14,15%	7.121	1072	15,05%	6.987	1.041	14,90%	7.000	1.038	14,83%	6.943	1.032	14,86%	Schleswig-Holstein
7.178	741	10,32%	6.955	804	11,56%	7.008	812	11,59%	7.045	809	11,48%	7.089	818	11,54%	Thüringen
13.457	1.963	14,59%	12.612	2.071	16,42%	12.906	2.194	17,00%	12.905	2.254	17,47%	13.351	2.312	17,32%	Berlin (BE)
2.485	510	20,52%	2.323	560	24,11%	2.332	520	22,30%	2.365	488	20,63%	2.307	503	21,80%	Bremen
6.963	970	13,93%	6.456	990	15,33%	6.685	1024	15,32%	6.490	998	15,38%	6.662	1.001	15,03%	Hamburg (HH)
/	/	10,24%	/	/	11,10%	/	/	11,34%	/	/	11,57%	/	/	11,13%	Länderdurchschnitt
/	/	142,5%	/	/	147,9%	/	/	149,9%	/	/	151,0%	/	/	155,5%	BE zum Ø
2.922	299,2	/	2.750	305,3	/	2.725	309,0	/	2.705	312,8	/	2.858,3	318,2	/	Pro-Kopf-Ø in €
3.977	580,1	/	3.726	611,8	/	3.807	647,2	/	3.808	665,1	/	3.940,7	682,4	/	BE: Pro-Kopfin €
136,1%	193,9%	/	135,5%	200,4%	/	139,7%	209,4%	/	140,8%	212,6%	/	137,9%	214,4%	/	BE zum Pro-Kopf-Ø-Länder
3980	598,3	16,35%	3696	628,0	18,62%	3795	647,0	18,21%	3767	646,4	17,83%	3857,6	659,5	18,05%	Staatstaaten-Ø (pro Kopf)
99,9%	97,0%	89,2%	100,8%	97,4%	88,2%	100,3%	100,0%	93,4%	101,3%	102,9%	98,0%	102,2%	103,5%	95,9%	BE zum Stadtstaaten-Ø
4072	567,3		3751	575,2		3871	592,9		3743	575,5		3840	576,9		HH pro Kopfin €
98%	102%		99%	106%		98%	109%		102%	116%		103%	118%		BE zu HH pro Kopf
2955			2884			2940			3003			3052			E. in SN pro Kopfin €
135%			129%			129%			127%			129%			E. BE zu SN pro Kopf
2813			2637			2594			2554			2664			E. in BY pro Kopfin €
141%			141%			147%			149%			148%			E. BE zu BY pro Kopf
2727			2490			2492			2456			2525			E. in RP pro Kopfin €
146%			150%			153%			155%			156%			E. BE zu RP pro Kopf

**Primärsalden der Länder  
(einschließlich Kommunen) von 1995 bis 2004**  
- Bereinigte Ausgaben und Einnahmen mit Hochschulausgaben wie -einnahmen; um Geberleistungen im LFA bereinigt -

	1995			1996			1997			1998			1999		
	PrimärA	Primäre	PrimärS	PrimärA	Primäre	PrimärS	PrimärA	Primäre	PrimärS	PrimärA	Primäre	PrimärS	PrimärA	Primäre	PrimärS
BW	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
BY	36.540	34.719	-1.821	36.516	36.621	-895	36.080	35.197	-833	36.488	37.228	740	36.953	38.982	2.029
BE	43.995	41.727	-2.268	44.679	42.457	-2.222	43.710	42.096	-1.614	44.152	44.617	465	44.624	45.842	1.218
BB	11.424	10.118	-1.306	11.440	10.349	-1.091	11.763	10.637	-1.126	12.052	10.914	-1.138	11.831	11.197	-634
HE	22.196	21.395	-801	22.511	22.295	-216	22.135	21.830	-305	22.002	22.936	934	22.402	23.759	1.357
MV	8.559	7.371	-1.188	9.208	7.978	-1.230	8.482	7.736	-746	8.404	7.943	-461	8.292	8.040	-252
NI	26.849	25.666	-1.183	26.519	26.366	-163	25.916	25.898	-18	26.141	27.021	880	26.584	27.706	1.122
NW	63.498	62.868	-640	63.396	63.323	-73	63.720	62.277	-1.443	64.089	64.529	440	65.379	67.111	1.732
RP	13.093	12.818	-275	13.602	13.248	-354	13.424	12.979	-445	13.507	13.326	-181	13.804	13.978	174
SL	3.642	4.292	650	3.750	4.446	696	3.883	4.413	730	3.896	4.357	651	3.742	4.269	527
SN	20.429	18.697	-1.732	20.734	19.074	-1.660	19.729	18.622	-1.107	18.769	18.837	68	18.584	19.010	426
ST	12.412	10.749	-1.663	12.138	11.037	-1.101	12.512	11.067	-1.445	12.075	11.305	-770	11.840	11.433	-407
SH	9.775	9.513	-262	9.772	9.578	-194	9.516	9.529	13	9.495	9.856	361	9.676	9.924	248
TH	11.014	9.756	-1.258	11.155	9.942	-1.213	10.789	10.011	-788	10.803	10.202	-601	10.836	10.418	-418
BE	21.818	16.441	-5.377	21.157	16.450	-4.717	19.924	17.035	-2.889	19.542	17.219	-2.323	19.390	17.555	-1.825
HB	3.415	3.957	542	3.488	4.095	607	3.560	4.017	467	3.603	4.023	420	3.670	4.251	581
HH	8.095	7.363	-732	8.253	7.480	-773	8.312	7.401	-911	8.062	7.844	-218	8.170	8.298	128

Primärsalden der Länder  
(einschließlich Kommunen) von 1995 bis 2004  
- Bereinigte Ausgaben und Einnahmen mit Hochschulausgaben wie -einnahmen, um Gebelbstungen im LFA bereinigt -

2000			2001			2002			2003			2004 (Klasse)			
PrimärA	PrimärE	PrimärS	PrimärA	PrimärE	PrimärS	PrimärA	PrimärE	PrimärS	PrimärA	PrimärE	PrimärS	PrimärA	PrimärE	PrimärS	
Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	
38.790	39.551	761	41.056	38.148	-2.908	41.344	39.012	-2.332	40.160	38.143	-2.017	39.495	38.657	-838	BW
45.665	47.216	1.551	46.694	45.566	-1.118	47.930	45.072	-2.858	48.344	44.927	-3.417	47.072	46.359	-718	BY
11.520	11.318	-202	11.258	11.671	413	11.749	10.851	-898	11.280	10.887	-393	10.954	11.016	52	BB
22.785	24.381	1.596	23.667	23.119	-448	24.174	22.476	-1.698	24.613	22.773	-1.840	24.786	22.936	-1.850	HE
8.029	8.067	38	8.021	7.932	-89	8.133	7.707	-426	8.076	7.564	-512	7.818	7.599	-219	MV
27.391	28.379	988	28.788	27.453	-1.335	28.771	26.826	-1.945	29.086	26.865	-2.221	28.427	28.370	-57	NI
66.120	68.457	2.337	68.914	65.489	-3.425	69.094	66.465	-1.629	70.640	65.995	-4.645	70.405	66.339	-4.066	NW
13.939	14.333	394	14.257	13.707	-550	14.226	13.236	-990	14.572	13.505	-1.067	14.565	13.769	-796	RP
3.693	4.278	445	3.913	4.129	216	3.890	3.816	-74	3.998	3.813	-175	3.953	3.789	-164	SL
19.000	19.220	220	18.111	18.664	553	18.544	18.686	142	19.420	19.471	51	18.371	18.803	432	SN
11.632	11.551	-81	11.577	11.387	-190	11.446	10.663	-783	11.718	11.043	-675	11.320	10.915	-405	ST
9.754	10.049	295	9.883	9.736	-147	10.070	9.680	-390	10.268	9.676	-592	10.344	9.887	-457	SH
10.609	10.469	-140	10.464	10.367	-107	10.094	9.799	-295	9.994	9.688	-306	9.873	9.456	-417	TH
19.216	17.917	-1.299	20.731	16.979	-3.752	19.078	16.187	-2.891	18.635	16.222	-2.413	18.214	16.939	-1.275	BE
4.075	4.025	-50	3.931	3.998	67	4.024	3.778	-246	3.789	3.443	-346	3.725	3.290	-435	HB
8.203	8.384	181	8.324	7.845	-479	8.536	8.173	-363	8.940	7.987	-953	8.926	8.241	-685	HH

## Kennzahlen zu den Primärausgaben

155

- Ohne Bereinigung um die Hochschulausgaben; um Geberleistungen im LFA bereinigt -

Primärausgaben	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (Kasse)
BE pro Kopf in €	6.286	6.105	5.783	5.724	5.715	5.678	6.124	5.628	5.499	5.376
Länderdurchschnitt in €	3.879	3.887	3.817	3.814	3.847	3.900	4.001	4.002	4.041	4.078
Stadtstaatendurchschnitt in €	5.689	5.621	5.454	5.393	5.421	5.472	5.721	5.477	5.421	5.334
BE zum Länderdurchschnitt	162,1%	157,1%	151,5%	150,1%	148,6%	145,6%	153,1%	140,6%	136,1%	131,8%
BE zum Stadtstaatendurchschnitt	110,5%	108,6%	106,0%	106,1%	105,4%	103,8%	107,1%	102,8%	101,4%	100,8%
HH pro Kopf in €	4.742	4.832	4.869	4.737	4.800	4.797	4.837	4.943	5.156	5.145
BE zu HH pro Kopf	132,5%	126,4%	118,8%	120,8%	119,1%	118,4%	126,8%	113,9%	106,7%	104,5%
SN pro Kopf in €	4.465	4.551	4.349	4.165	4.153	4.276	4.111	4.247	4.494	4.276
BE zu SN pro Kopf	140,8%	134,2%	133,0%	137,4%	137,6%	132,8%	149,0%	132,5%	122,3%	125,7%
BY pro Kopf in €	3.680	3.718	3.626	3.658	3.683	3.746	3.802	3.878	3.891	3.783
BE zu BY pro Kopf	170,8%	164,2%	159,5%	156,5%	155,2%	151,6%	161,1%	145,1%	141,3%	142,1%
RP pro Kopf in €	3.304	3.412	3.348	3.360	3.427	3.459	3.528	3.511	3.590	3.587
BE zu RP pro Kopf	190,3%	178,9%	172,8%	170,4%	166,8%	164,2%	173,6%	160,3%	153,2%	149,9%
HB pro Kopf in €	5.022	5.137	5.251	5.370	5.511	6.165	5.956	6.097	5.715	5.618
HB zum Länderdurchschnitt	129,5%	132,2%	137,6%	140,8%	143,2%	158,1%	148,8%	152,3%	141,4%	137,8%
HB zum Stadtstaatendurchschnitt	88,3%	91,4%	96,3%	99,6%	101,7%	112,7%	104,1%	111,3%	105,4%	105,3%
SL pro Kopf in €	3.360	3.463	3.401	3.432	3.487	3.582	3.667	3.653	3.759	3.743
SL zum Länderdurchschnitt	86,6%	89,1%	89,1%	90,0%	91%	91,8%	91,6%	91,3%	93,0%	91,8%
<b>Konsumtive Primärausgaben</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
BE pro Kopf in €	5.339	5.153	5.012	4.947	5.000	5.032	5.046	5.092	4.981	4.872
Länderdurchschnitt in €	3.132	3.169	3.135	3.126	3.177	3.228	3.301	3.373	3.448	3.539
Stadtstaatendurchschnitt in €	4.901	4.811	4.727	4.677	4.730	4.811	4.794	4.859	4.736	4.727
BE zum Länderdurchschnitt	170%	163%	160%	158%	157%	156%	153%	151%	144%	138%
BE zum Stadtstaatendurchschnitt	109%	107%	106%	106%	106%	105%	105%	105%	105%	103%
HH pro Kopf in €	4.202	4.238	4.244	4.189	4.227	4.222	4.251	4.318	4.303	4.511
BE zu HH pro Kopf	127%	122%	118%	118%	118%	119%	119%	118%	116%	108%
HB pro Kopf in €	4.421	4.502	4.494	4.542	4.646	5.200	4.918	5.077	4.609	4.555
HB zum Länderdurchschnitt	141%	142%	143%	145%	146%	161%	149%	151%	134%	129%
HB zum Stadtstaatendurchschnitt	90%	94%	95%	97%	98%	108%	103%	104%	97%	96%
SL pro Kopf in €	2.936	3.031	2.993	2.970	3.057	3.121	3.184	3.257	3.343	3.338
SL zum Länderdurchschnitt	94%	96%	95%	95%	96%	97%	96%	97%	97%	94%

## Kennzahlen zu den Primäreinnahmen

- Ohne Bereinigung um die Hochschuleinnahmen; um Geberleistungen im LFA bereinigt -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (Kasse)
BE pro Kopf in €	4.737	4.745	4.945	5.044	5.177	5.295	5.016	4.775	4.787	5.000
Länder-Ø in €	3.642	3.709	3.665	3.805	3.920	3.986	3.840	3.788	3.771	3.930
Stadistaaten-Ø	4.739	4.787	4.882	5.026	5.227	5.270	4.999	4.871	4.779	4.920
BE zum Länder-Ø	130,0%	127,9%	134,9%	132,5%	132,1%	132,8%	130,6%	126,1%	126,9%	127,2%
BE zum Stadistaaten-Ø	99,9%	99,1%	101,3%	100,4%	99,0%	100,5%	100,3%	98,0%	100,2%	101,6%
HH pro Kopf in €	4.313	4.379	4.336	4.608	4.875	4.903	4.558	4.732	4.806	4.750
BE zu HH pro Kopf	109,8%	108,3%	114,0%	109,4%	106,2%	108,0%	110,0%	100,9%	103,9%	105,3%
SN pro Kopf in €	4.087	4.187	4.105	4.180	4.248	4.326	4.237	4.280	4.506	4.377
BE zu SN pro Kopf	115,9%	113,3%	120,4%	120,7%	121,9%	122,4%	118,4%	111,6%	106,2%	114,2%
BY pro Kopf in €	3.491	3.533	3.492	3.697	3.783	3.874	3.711	3.647	3.616	3.725
BE zu BY pro Kopf	135,7%	134,3%	141,6%	136,4%	136,8%	136,7%	136,2%	130,9%	132,4%	134,2%
RP pro Kopf in €	3.235	3.324	3.237	3.315	3.470	3.557	3.392	3.267	3.327	3.391
BE zu RP pro Kopf	146,4%	142,8%	152,8%	152,1%	149,2%	148,9%	147,9%	146,2%	143,9%	147,5%
HB pro Kopf in €	5.820	6.031	5.943	5.985	6.383	6.089	6.058	5.724	5.193	4.962
HB zum Länder-Ø	159,8%	162,6%	162,1%	157,5%	162,8%	152,8%	157,8%	151,1%	137,7%	126,3%
SL zum Stadistaaten-Ø	122,8%	126,0%	121,7%	119,3%	122,1%	115,6%	121,2%	117,5%	108,7%	100,8%
SL pro Kopf in €	3.959	4.105	4.075	4.046	3.979	3.998	3.870	3.583	3.594	3.588
SL zum Länder-Ø	108,7%	110,7%	111,2%	106,3%	101,5%	100,3%	100,9%	94,6%	95,3%	91,3%

## Investitionsausgaben für die Jahre 1995 bis 2004

157

### - Auswahl -

- in Mio. € - 158

159

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Berlin</b>	3.288	3.301	2.657	2.652	2.425	2.187	3.649	1.816	1.753	1.707
<b>Bremen</b>	409	431	512	555	576	638	685	673	733	705
<b>Hamburg</b>	922	1.015	1.067	933	975	983	1.008	1.079	1.478	1.100
<b>Saarland</b>	459	467	442	497	462	494	516	421	441	428
<b>Länder insgesamt</b>	60.987	58.795	56.981	56.462	54.979	55.269	57.682	51.889	48.947	43.352
<b>Stadtstaaten insgesamt</b>	4.620	4.746	4.235	4.139	3.978	3.809	5.341	3.569	3.964	3.513

### **Anmerkungen:**

160

1. Die Daten basieren auf Ausarbeitungen des Statistischen Bundesamtes; gerundete Zahlen.

161

2. Es sind die so genannten Bruttoinvestitionsausgaben abgebildet (Gesamtinvestitionen ohne Absetzung der investiven Drittmittel).

162

3. Für die Jahre 1995 bis 2003 wurden Daten aus den Rechnungsergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts verwendet.

163

4. Für das Jahr 2004 ist auf die vierteljährlichen Kassenergebnisse zurückgegriffen worden.

164

5. Für die Jahre 1995, 1996 und 1997 sind die Investitionsausgaben der Krankenhäuser, die im Wege des kaufmännischen Rechnungswesens buchen, nicht enthalten.

165

## **B.**

Der Normenkontrollantrag ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Nr. 1 BVerfGG zulässig.

166

## **I.**

Der Verfassungsrechtsweg ist eröffnet. Der Antrag des Berliner Senats zielt auf die Feststellung der Unvereinbarkeit des § 11 Abs. 6 FAG und des Art. 5 § 11 SFG mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG und mit dem finanzverfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Die damit gestellte Frage ist im Kern verfassungsrechtlich und be-

167

trifft das Verfassungsrechtsverhältnis zwischen dem antragstellenden Land und dem Bund, der als finanziell Verpflichteter in Anspruch genommen werden soll.

## II.

Der Berliner Senat hat ein objektives Interesse an der mit dem Normenkontrollantrag begehrten Feststellung. Zwar hat Berlin vor Antragstellung nicht den Weg der Gesetzesinitiative zur Änderung des § 11 Abs. 6 FAG beschrieben. Das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist aber gegenüber der Möglichkeit, einen legislativen Akt anzustreben, nicht subsidiär (vgl. BVerfGE 32, 199 <211>). Zudem ließ die vom Bundesministerium der Finanzen unmissverständlich formulierte Ablehnung, auch Berlin Sanierungshilfen zu leisten, eine konkrete Aussicht Berlins, auf Grund einer Gesetzesinitiative in den Kreis der Empfängerländer von Sanierungshilfen aufgenommen zu werden, nicht erkennen.

168

## III.

Der Antrag des Berliner Senats mit dem Ziel, in den Kreis der Berechtigten gemäß § 11 Abs. 6 FAG aufgenommen zu werden, ist ein tauglicher Gegenstand des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle, obwohl mit ihm keine Kassation, sondern eine Umgestaltung des § 11 Abs. 6 FAG angestrebt wird. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Senats kann im Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes eine bundesstaatliche Verfassungspflicht zur Hilfeleistung auch gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit dem bundesstaatlichen Prinzip des Füreinandereinstehens, Art. 20 Abs. 1 GG, bestehen (vgl. BVerfGE 86, 148 <263 ff.>). Damit ist zwar noch nicht festgelegt, welche Form der Finanzhilfe einem Not leidenden Land zu gewähren ist, da der Gesetzgeber insoweit einen Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum hat (vgl. BVerfGE 86, 148 <269>). Gemäß § 11 Abs. 6 FAG hat sich der Gesetzgeber jedoch für Beistandshilfen zugunsten Bremens und des Saarlandes in Gestalt der Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen entschieden. Sollten, wie der Berliner Senat substantiiert geltend macht, die dieser gesetzgeberischen Entscheidung zugrunde liegenden finanzwirtschaftlichen Analysen und Annahmen auch auf die Haushaltslage des Landes Berlin zutreffen, wäre der Bundesgesetzgeber in der Konsequenz der Senatsrechtsprechung auf Grund des föderativen Gleichbehandlungsgebots grundsätzlich verpflichtet, dem Land Berlin Sanierungshilfen in gleicher Weise zu gewähren (vgl. BVerfGE 86, 148 <271 ff.>).

169

## IV.

Das Begehren des Berliner Senats, Art. 5 § 11 SFG um eine zu seinen Gunsten konzipierte Regelung für Haushaltsnotlagenfälle zu ergänzen, ist ebenfalls ein zulässiger Gegenstand des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle. Der konkreten Ausformung des Solidarpaktfortführungsgesetzes ist nicht zu entnehmen, der Gesetzgeber sehe Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen nicht mehr als angemessenes Beistandsmittel an und habe somit seinen Entscheidungsspielraum derart ausgefüllt, dass künftig zur Behebung von Haushaltskrisen Beistandsleistungen nur

170

außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Betracht kämen. Ausweislich der Gesetzesmaterialien beruht das Fehlen einer Regelung zur Leistung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen im Solidarpaktfortführungsgesetz allein darauf, dass weitere "extreme" Haushaltsnotlagen vom Gesetzgeber nicht erwartet wurden. Die Sanierung der Haushalte Bremens und des Saarlandes wurde als abgeschlossen prognostiziert, und andere Sanierungsfälle standen nach Einschätzung des Gesetzgebers nicht in Aussicht (vgl. BTDrucks 14/487, S. 1, 5). Der Gesetzgeber hat demzufolge lediglich auf Grund tatsächlicher Erwartungen, nicht als Folge normativer Wertungen davon abgesehen, Notlagenfragen im Solidarpaktfortführungsgesetz gesondert zu regeln. Dies wird auch durch die ausdrückliche Regelung des § 12 Abs. 4 MaßstG bestätigt.

### C.

Die angegriffenen Regelungen in § 11 Abs. 6 FAG und Art. 5 § 11 SFG sind mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG und dem Bundesstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG, vereinbar, soweit Berlin für die Jahre ab 2002 zum Zweck der Haushaltssanierung keine Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden. 171

### I.

Sanierungshilfen des Bundes in Gestalt von Bundesergänzungszuweisungen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG fügen sich nach Zweck und Systematik der Art. 104a, Art. 106 f. GG nicht bruchlos in das verfassungsrechtliche Gefüge des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern ein (1.). Solche Hilfen unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip und sind 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 (2.). Das geltende positive Recht ist nur unzureichend auf die Bewältigung auftretender extremer Haushaltsnotlagen eingestellt (3.). 172

1. a) Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG bilden einen abschließenden Bestandteil des mehrstufigen Systems zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat. Diese Verteilung zielt insgesamt darauf ab, Bund und Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben in staatlicher Eigenständigkeit und Eigenverantwortung finanziell zu ermöglichen. Bund und Ländern soll im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse eine Finanzausstattung verschafft werden, die der gemäß Art. 104a Abs. 1 bis 3 und Abs. 5 GG an die verfassungs- 173



rechtliche Aufgabenverteilung gebundenen Ausgabenbelastung möglichst angemessen Rechnung trägt. Mit dieser Zielsetzung regelt das Grundgesetz die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind. Daraus ergibt sich insgesamt ein verfassungsrechtliches Gefüge des Finanzausgleichs, das zwar in sich durchaus beweglich und anpassungsfähig ist, dessen einzelne Stufen aber nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden dürfen (vgl. BVerfGE 72, 330 <383>; 86, 148 <213 f.>; 101, 158 <214>). Insbesondere ist auch die den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern mit vertikalen Elementen abschließende Ermächtigung zur Gewährung von Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kein Instrument zur Korrektur etwaiger Verteilungsmängel auf vorangegangenen Stufen des Finanzausgleichs. Bundesergänzungszuweisungen sollen den horizontalen Finanzausgleich nicht ersetzen, sondern ihn lediglich ergänzen (vgl. BVerfGE 86, 148 <261>; Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 419 ff.).

aa) Art. 106 GG regelt zunächst die vertikale Steuerertragsaufteilung im Verhältnis des Bundes zur Ländergesamtheit. Die ertragreichsten Steuern - Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer – sind gemäß Art. 106 Abs. 3 GG, vorbehaltlich der Zuweisungen vom Aufkommen der Einkommen- und der Umsatzsteuer an die Gemeinden gemäß Abs. 5 und Abs. 5a, als Gemeinschaftssteuern ausgestaltet. Während die Aufteilung von Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländergesamtheit auf je die Hälfte des nach Abzug des Gemeindeanteils verbleibenden Aufkommens verfassungsrechtlich vorgegeben ist, sind die Anteile an der Umsatzsteuer variabel durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festzusetzen. Diese Festsetzung hat sich grundsätzlich an einer gleichmäßigen Deckung der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern zu orientieren, wobei deren Deckungsbedürfnisse so aufeinander abzustimmen sind, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG). Damit enthält bereits die vertikale Steueraufteilung, bezogen auf die Ländergesamtheit, wesentliche ausgaben- und bedarfsorientierte Elemente (vgl. BVerfGE 72, 330 <384>).

174

bb) Auf der zweiten Stufe des Finanzausgleichs wird gemäß Art. 107 Abs. 1 GG die der Ländergesamtheit gemäß Art. 106 GG zugewiesene Finanzmasse horizontal auf die einzelnen Länder verteilt. Leitende Ziele dabei sind zum einen die Berücksichtigung des Erwirtschaftens von Steuern im eigenen Bereich, also die Berücksichtigung der eigenen Steuerkraft, was mit der durch Zerlegung korrigierten Zuweisung nach der örtlichen Vereinnahmung erreicht werden soll. Zum anderen soll mit der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach der Einwohnerzahl auch der abstrakte Bedarfsmaßstab einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung zur Geltung gelangen (vgl. BVerfGE 72, 330 <384 f.>; 101, 158 <221>). Schließlich ermächtigt Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG den Gesetzgeber, vom Anteil der Ländergesamtheit an der Umsatzsteuer bis zu einem Viertel abweichend von der Verteilung nach der Einwoh-

175

nerzahl als Ergänzungsanteile für solche Länder vorzusehen, die bei der Steuerverteilung nach dem örtlichen Einkommen mit Einnahmen je Einwohner unterdurchschnittlich ausgestattet sind. Entschließt sich der Gesetzgeber, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen, steht erst nach Zuteilung solcher Ergänzungsanteile, also unter Einbeziehung auch dieses horizontal ausgleichenden Elements, die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest (vgl. BVerfGE 72, 330 <384 ff.>; 101, 158 <221>; zur Kritik vgl. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 421 f. m.w.N.).

cc) Die dritte Stufe des Finanzausgleichs führt gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG mit dem so genannten horizontalen Finanzausgleich zu einer Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung des Art. 107 Abs. 1 GG, soweit diese auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind (vgl. BVerfGE 72, 330 <386>; 86, 148 <214 f.>; 101, 158 <221>). Ziel dieser Ausgleichsstufe ist nicht die finanzielle Gleichheit der Länder, sondern die Verwirklichung des bundesstaatlichen Prinzips des Einstehens füreinander auch im Verhältnis der Länder untereinander unter gleichzeitiger Wahrung ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbständigkeit.

176

Konsequenz dieser Ziele des horizontalen Finanzausgleichs, nach denen sowohl die Finanzinteressen der ausgleichsberechtigten als auch die der ausgleichsverpflichteten Länder angemessen zu gewichten sind, ist, dass im Verhältnis zur primären Ertragsaufteilung gemäß Art. 107 Abs. 1 GG kein Systemwechsel vorgenommen werden darf; die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder darf nicht entscheidend geschwächt, und die Länderfinanzen dürfen insgesamt nicht nivelliert werden (vgl. BVerfGE 72, 330 <398>; 101, 158 <222>; vgl. auch bereits BVerfGE 1, 117 <131>). Mit dem "angemessenen" Ausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist es auch unvereinbar, die Finanzkraftreihenfolge unter den ausgleichspflichtigen Ländern zu ändern oder die Reihenfolge der Länder ins Gegenteil zu verkehren (vgl. BVerfGE 72, 330 <418 f.>; 86, 148 <250, 254>; 101, 158 <222>).

177

dd) Auf der vierten und letzten Stufe des Finanzausgleichs ermächtigt das Grundgesetz den Bund, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Der Tatbestand der Leistungsschwäche ist - anders als der Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG - nicht aufkommensorientiert, sondern er bezeichnet eine Relation zwischen Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder. Das bedeutet, dass der Bund bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen auch Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigen darf. Eine den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG eröffnende Leistungsschwäche kann auch bei einem Land vorliegen, das nach den Ergebnissen des horizontalen Finanzausgleichs keine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist, das aber wegen besonderer, im Regelfall nicht gegebener Ausgabenlasten als leistungsschwach zu bewerten ist. Das Grundgesetz schreibt dem Bund nicht im Einzelnen vor, wie er die Ergänzungszuweisungen auf die leistungsschwachen Länder zu verteilen hat. Es steht ihm deshalb frei,

178

entweder die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben oder Sonderlasten von Ländern zu berücksichtigen oder beides miteinander zu verbinden (vgl. BVerfGE 72, 330 <404 f.>; 86, 148 <260>; 101, 158 <224 f.>). Zu beachten bleibt jedoch, dass Bundesergänzungszuweisungen als Ergänzung, nicht als Ersatz oder Fortsetzung des horizontalen Finanzausgleichs angelegt sind.

(1) Entschließt sich der Gesetzgeber, mit Hilfe der Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben, bleibt er im Wesentlichen an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs gebunden: Nur solche Länder kommen als Empfänger allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen in Betracht, deren Finanzausstattung nach den Ergebnissen des horizontalen Finanzausgleichs in einem Maße unter dem Länderdurchschnitt geblieben ist, das unangemessen erscheint, aus den Mitteln der übrigen Länder jedoch nicht ausgeglichen werden konnte, insbesondere etwa, weil anderenfalls deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde (vgl. BVerfGE 101, 158 <224>). Bei der Gewährung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen hat der Gesetzgeber das Nivellierungsverbot zu beachten, darf die Finanzkraftreihenfolge unter den Geberländern nicht verändern, insbesondere leistungsschwachen Ländern keine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen, und muss schließlich das föderative Gebot der Gleichbehandlung aller Länder beachten (vgl. BVerfGE 72, 330 <404>; 101, 158 <224>).

179

(2) Entschließt sich der Gesetzgeber, Sonderlasten einzelner Länder zu berücksichtigen, also Sonderbedarfszuweisungen zu gewähren, so finden solche Zuweisungen vornehmlich in diesen Sonderlasten ihre rechtfertigenden Gründe und Grenzen. Anders als bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sind dagegen die Bindungen an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs deutlich gelockert (vgl. BVerfGE 72, 330 <404 ff.>; 101, 158 <224 f., 234 f.>): Zuweisungen dürfen leistungsschwachen Ländern im Ausnahmefall auch bei überdurchschnittlicher Finanzkraft gewährt werden oder diesen eine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen und so die Finanzkraftreihenfolge der Länder verändern, wenn und solange außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen; das Nivellierungsverbot gilt insoweit nicht. Jedoch unterliegen solche Zuweisungen einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht. Auch für alle Sonderbedarfszuweisungen gilt zudem das föderative Gleichbehandlungsgebot, zu dessen Realisierung der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Sonderlasten zu benennen und zu begründen. Diese sind bei allen Ländern zu berücksichtigen, bei denen sie vorliegen, und sie müssen in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand überprüft werden (vgl. BVerfGE 72, 330 <405 f.>; 101, 158 <225>).

180

Bundesergänzungszuweisungen dienen bei alledem nicht dazu, augenblicksbedingte finanzielle Notstände zu beheben, aktuelle Projekte zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuwehren, die eine unmittelbare und vorhersehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Länder grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Fi-

181

nanzschwäche selbst zu überbrücken haben (vgl. BVerfGE 72, 330 <405>; 86, 148 <260>; 101, 158 <225>).

b) Der Einsatz des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen auch zum Zweck der Sanierung des Not leidenden Haushalts eines Landes stößt auf grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken. 182

aa) Entgegen dem Vorbringen verschiedener Verfahrensbeteiligter lassen sich solche Bedenken allerdings nicht auf die These mangelnder Eignung von Sanierungshilfen des Bundes an ein Not leidendes Land stützen. Abgesehen davon, dass der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen des Gesetzgebers grundsätzlich enge Grenzen gesetzt sind (vgl. allgemein zu den Anforderungen an die Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung etwa BVerfGE 30, 292 <316>; 33, 171 <187>; 61, 291 <313 f.>), lässt sich eine generell mangelnde Eignung insbesondere nicht aus Erfahrungen mit den Sanierungshilfen des Bundes an das Saarland und an Bremen ableiten. Unabhängig davon, ob die dort verfolgten Sanierungskonzepte und deren Durchführung als zweckmäßig oder unzweckmäßig zu bewerten sind, können solche in der Vergangenheit durchgeführten Sanierungsmaßnahmen zwar Anlass für notwendige Lernprozesse bei Auswahl und Gestaltung künftiger - im Ansatz verfassungsrechtlich notwendiger und zulässiger (vgl. BVerfGE 86, 148 <269>) - konkreter Sanierungsprogramme sein; zwingende Schlüsse über generelle Eignung oder Nichteignung finanzieller Bundeshilfen in der Zukunft lassen sie jedoch nicht zu. 183

bb) Auf grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken stößt aber die Zuordnung einer Haushaltsnotlage zum entscheidenden Tatbestand der Leistungsschwäche im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Derartige Bedenken klingen bereits in der bisherigen Senatsrechtsprechung an. Dort wurde zunächst ohne abschließende Stellungnahme nur vage die denkbare Möglichkeit einer - erst - durch das Bundesstaatsprinzip begründbaren Unterstützung auch in solchen Fällen erwähnt, in denen finanzielle Schwächen infolge autonomer landespolitischer Entscheidungen zur Hilfebedürftigkeit geführt haben (vgl. BVerfGE 72, 330 <405>). Sodann wurde erkannt, dass jedenfalls Sanierungshilfen des Bundes im Fall einer extremen Haushaltsnotlage den Rahmen der "normalen" Funktionen von Bundesergänzungszuweisungen sprengen (vgl. BVerfGE 86, 148 <262, 263 ff.>). Schließlich hat der Senat die den Ländern Bremen und Saarland gemäß § 11 Abs. 6 FAG gewährten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung ausdrücklich mit Blick auf deren degressive Bemessung und zeitliche Begrenzung bis zum Jahr 2004 verfassungsrechtlich gebilligt (vgl. BVerfGE 101, 158 <235>). Die gegenwärtige Lage gibt Anlass, die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine bundesstaatliche Überdehnung der Befugnisse und Pflichten des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG zu verdeutlichen. 184

Nicht schon nach dem Wortlaut der Norm, jedoch nach Zweck und Systematik erweisen sich Sanierungspflichten des Bundes (im Verbund mit den übrigen Ländern) 185

und korrespondierende Ansprüche eines Not leidenden Landes als Fremdkörper innerhalb des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Der Tatbestand der Leistungsschwäche im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ist aufgabenbezogen. Er bezieht sich auf die Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen oder besonderen Ausgabenlasten (vgl. BVerfGE 72, 330 <403>; 101, 158 <233>). Hierbei sind "Ausgabenlasten" notwendig als Annex der "Aufgabenlasten" gedacht (vgl. auch Art. 104a Abs. 1 GG). Danach ist Leistungsschwäche die mangelnde Fähigkeit eines Landes, mit den nach dem horizontalen Finanzausgleich vorhandenen Mitteln die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Gründe für eine Leistungsschwäche können eine unterdurchschnittliche Finanzkraft nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs oder Sonderbedarfe bzw. Sonderlasten sein. Weil der Tatbestand der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG Bedarfsaspekte grundsätzlich nicht unmittelbar erfasst, bildet die - auch - bedarfsorientierte Zuweisungsvoraussetzung der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG dessen terminologisch wie inhaltlich nicht identische (vgl. BVerfGE 72, 330 <402 ff.>) sinnvolle Ergänzung. Die Öffnung dieser besonderen Ausgleichsnorm auch für unmittelbar bedarfsorientierte Zuteilungskriterien setzt freilich voraus, dass es bei den Sonderbedarfszuweisungen um Sonderlasten auf Grund (verfassungsrechtlich) vorgegebener Aufgaben außerhalb des autonomen landespolitischen Gestaltungsraums geht. Nur solche Ausgaben sind im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG als Sonderbedarfe bzw. Sonderlasten anzuerkennen, die nicht in ähnlicher Höhe oder überhaupt nicht in allen Ländern zu leisten sind, sondern nur in einem Land oder einer Gruppe von Ländern anfallen und nicht auf den vorangegangenen Stufen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen waren. Dagegen dienen Bundesergänzungszuweisungen, wie der Senat bereits in seiner Entscheidung im Jahr 1986 hervorgehoben hat, grundsätzlich nicht dazu, finanziellen Schwächen abzuhelpfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen sind, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen selbst einzustehen haben (vgl. BVerfGE 72, 330 <405>; im Ansatz zustimmend auch BVerfGE 86, 148 <260>).

186

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 immer auch 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 Be-

187

tracht.

Diese alternativen grundsätzlichen Erklärungsmöglichkeiten begründen das spezifische Dilemma der Bewältigung des Sanierungsbedarfs eines Landes mit Hilfe des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen: Sind die Kreditaufnahmen in der Vergangenheit Folge unzureichender Finanzausstattung des Landes, so führt die Sanierung durch Bundesergänzungszuweisungen zu einem Ergebnis, das Zwecken und Systematik des Finanzausgleichs widerspricht, denn es geht in der Sache um die Notwendigkeit, Defizite regulärer Ausgleichsmaßnahmen horizontaler oder vertikaler Art nachträglich zu beheben. Aus dieser Perspektive begründet die Anerkennung von Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungsinstrument die Gefahr, notwendige durchgreifende Lösungen, etwa durch Änderung des Schlüssels der Umsatzsteuer-Verteilung oder angemessene Berücksichtigung von Sonderbedarfen eines Landes, aufzuschieben oder zu unterlassen. Im anderen Fall, wenn die früheren Kreditaufnahmen nicht aufgabenbedingt notwendig waren, wird eine nicht durch objektive Aufgaben erzwungene übermäßige Ausgabenpolitik eines Landes honoriert, und zwar nicht nur auf Kosten des Bundes, sondern mittelbar auch auf Kosten anderer Länder mit einer disziplinierteren Ausgabenpolitik, was sich ebenfalls offenkundig außerhalb der Zwecke des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bewegt. Ist die vergangene Kreditfinanzierung, wie dies häufig der Fall sein dürfte, durch ein schwer aufklärbares Gemisch beider alternativen Ursachen geprägt, so ändert dies nichts am Ergebnis der Zweck- und Systemfremdheit von Sanierungshilfen des Bundes in Gestalt von Ergänzungszuweisungen.

188

Dementsprechend hat der Senat schon im Jahr 1986 Bundesergänzungszuweisungen zur Behebung von Haushaltsnotlagen als eine Ausnahme vom Grundsatz haushaltspolitisch eigenständig zu verantwortender Entscheidungen eines Landes bezeichnet, zu deren denkbarer Rechtfertigung unmittelbar auf das allgemeine Bundesstaatsprinzip verwiesen und sowohl die Subsidiarität des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen gegenüber verfassungsrechtlich ausdrücklich normierten Hilfsmöglichkeiten als auch deren Charakter als ultima ratio bundesstaatlichen Beistands betont, ihren Einsatz nämlich nur für den Fall "unabweislich" erforderlicher Abhilfe in Erwägung gezogen (vgl. BVerfGE 72, 330 <405>).

189

2. Stellt sich jede Bundesergänzungszuweisung wegen einer Haushaltsnotlage als eine Hilfsmaßnahme außerhalb der regulären Zwecke und des Systems des Finanzausgleichs dar, behält gleichwohl die zentrale Begründung für die Zulässigkeit und Notwendigkeit der bundesstaatlichen Hilfe im Fall einer extremen Haushaltsnotlage Gewicht, aber auch nur für den Fall einer "extremen" Haushaltsnotlage: Weil und soweit Situationen eintreten, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten ist, ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten. Solange der verfassungsrechtlich eröffnete Weg einer Neugliederung des Bundesgebiets nicht beschritten worden ist, ist es bundesstaatliches Gebot, die Existenz des Not leidenden Landes als eines handlungsfähigen Adressa-

190

ten verfassungsrechtlicher Pflichten und als eines Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten. Bundesstaatliche Pflichten des Bundes, aus seinen Mitteln einem Not leidenden Land Sanierungshilfen zu gewähren, kommen danach nur unter sehr engen Voraussetzungen in Betracht.

a) Auch bei dem hier notwendigen Rückgriff auf das allgemeine Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) als Rechtsgrund für eine finanzielle Existenzsicherung des Landes im Sinne bundesstaatlicher Gewährleistung verfassungsgerechter Erfüllung staatlicher Aufgaben bleibt der Einsatz des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen an deren verfassungsrechtliche Grenzen gebunden. Das Bundesstaatsprinzip begründet selbst keine eigenständigen finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern kann allenfalls dazu verpflichten, vorhandene verfassungsgesetzlich begründete Befugnisse, hier die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, nach Möglichkeit auszuschöpfen. Erforderliche Voraussetzung für Sanierungshilfen ist deshalb nicht nur eine Haushaltsnotlage im absoluten Sinn einer Existenzbedrohung des Not leidenden Landes, sondern auch im relativen Sinn eines Vergleichs mit den Verhältnissen der übrigen Länder. Dies folgt aus der fehlenden Kongruenz einerseits des Ausgleichszwecks des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG und andererseits des unmittelbar bundesstaatlich begründeten Gewährleistungszwecks von Sanierungshilfen.

191

Die Leistungsschwäche eines Landes als Voraussetzung einer möglichen Bundesergänzungszuweisung im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ist ein relationaler, kein absolut zu definierender Zustand. Stets ist die Relation zwischen dem Durchschnitt aller Länder und dem potentiell beistandsbedürftigen Land entscheidend. Dies muss, wie der Senat im Jahr 1992 als selbstverständlich vorausgesetzt hat (vgl. BVerfGE 86, 148 <259 f.>), auch für die Abgrenzung einer Haushaltsnotlage als Unterfall der Leistungsschwäche des Landes gelten. Danach ist in einem ersten Schritt der Abstand zum Durchschnitt maßgeblich für die Feststellung einer ausgleichsbedürftigen Notlage. Dies ist auch eine spezifische Konsequenz der Bestimmung eines "Sonderbedarfs", folgt aber weiterhin allgemeiner aus Zweck und Systematik des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs im engeren Sinn, dem die Bundesergänzungszuweisungen zugeordnet sind. Ziel des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ist immer - nur - die verhältnismäßig gleiche und Autonomie wahrende Verteilung der vorhandenen Einnahmen, nicht unbedingt auch die "Existenzerhaltung" eines Landes.

192

Das wird spätestens unübersehbar, sobald absolut verstandene Haushaltsnotlagen von existenzbedrohenden Ausmaßen in größerer Zahl zu verzeichnen sind. Dann sinkt automatisch der Durchschnitt der Haushalte auf ein geringeres Niveau, so dass es trotz Existenzbedrohung an einer (relativen) Haushaltsnotlage der bedrohten Länder fehlen kann. In einer solchen Situation kommen Sanierungshilfen durch Bundesergänzungszuweisungen nicht in Betracht, sondern nur durchgreifendere Lösungen wie eine Veränderung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit oder auch eine Erhöhung staatlicher Einnahmen oder die Verminderung kostenträch-

193

tiger staatlicher Aufgaben. Umgekehrt kann es an einer absoluten Notlage trotz erheblichen Abstands zum Durchschnitt fehlen, wenn der Durchschnitt der Vergleichshaushalte besonders komfortabel ausfällt. In einem solchen Fall könnte zum Beispiel Anlass für die Prüfung bestehen, ob Finanzkraft und Leistungsschwäche des betroffenen Landes gemäß Art. 107 Abs. 1 und Abs. 2 GG angemessen berücksichtigt worden sind.

Jedenfalls folgt aus der Inkongruenz zwischen dem Ausgleichszweck des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG und dem Gewährleistungszweck einer bundesstaatlichen Hilfeleistungspflicht für den Einsatz des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfen, dass kumulativ die Voraussetzungen einer "relativen", auf das Verhältnis zu den anderen Ländern bezogenen, und einer "absoluten", auf die Fähigkeit zur Erfüllung der verfassungsmäßig vorgegebenen Aufgaben bezogenen Haushaltsnotlage erfüllt sein müssen. Hiermit wird zugleich die notwendige Anpassung jeder Diagnose einer Haushaltsnotlage an allgemeine wirtschafts- und finanzpolitische Veränderungen gewährleistet. 194

b) Was im Einzelnen unter einer - relativen - Haushaltsnotlage zu verstehen ist, lässt sich verfassungsrechtlich nicht generell abstrakt bestimmen, insbesondere nicht präzise quantifizieren. Erforderlich wird stets eine vergleichende Gesamtbewertung der Finanzlage in der bundesstaatlichen Gemeinschaft mit Hilfe aussagekräftiger und möglichst klar definierter haushaltswirtschaftlicher Kennzahlen sein, kombiniert auch mit Pro-Einwohner-Zahlenangaben. Ein für allemal feststehende Ziel- oder Schwellenwerte gibt es insoweit nicht. Vielmehr dienen verschiedene mit aktuellen Daten zu berechnende Indikatoren als Orientierungspunkte für vertretbare Zahlenkorridore, um im länderübergreifenden Vergleich haushaltswirtschaftliche Situationen bewerten und für gewisse Zeiträume prognostizieren zu können (vgl. z.B. Littmann, Haushaltsnotlagen als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: FS D. Pohmer, 1990, S. 307 <320 f.>). 195

Einfache quantitative Relationen - etwa zu den mit Hilfe von Kennzahlen festzustellenden Differenzen zwischen der Haushaltslage verschiedener Länder - kann es für die Bestimmung der Schwelle zu einem potentiell Sanierungspflichten und -ansprüche auslösenden "bundesstaatlichen Notstand" schon deshalb nicht geben, weil immer die Frage zu beantworten bleibt, wieweit das Land selbst noch über eigene Potentiale zur Verhinderung oder Behebung eines solchen Notstands verfügt. Dies muss dazu führen, dass die quantitativen Elemente, die der Senat in seiner Entscheidung im Jahr 1992 für die Bestimmung so genannter einfacher und so genannter extremer Haushaltsnotlagen herangezogen hat (vgl. BVerfGE 86, 148 <258 ff., 262 f.>), nicht mehr ohne weiteres fortzuschreiben, sondern verschärfend zu ergänzen sind. Der Senat hat hierzu vorliegend indes keine abschließende Stellung zu nehmen, da bereits nach den früher angewandten Maßstäben nicht von einer (extremen) Haushaltsnotlage des Landes Berlin auszugehen ist. 196

c) Wie der Senat auch 1992 in der Sache betont hat, haben die im Grundgesetz 197



ausdrücklich eröffneten Handlungsmöglichkeiten wie insbesondere die Mischfinanzierungstatbestände der Art. 91a und Art. 91b GG, Art. 104a Abs. 4 GG sowie Art. 106 Abs. 8 GG Vorrang vor der Gewährung von Ergänzungszuweisungen zum Zweck der Sanierung (vgl. BVerfGE 86, 148 <266 ff.>). Zwar mögen jene Tatbestände durch Projektorientierung sowie struktur- und konjunkturpolitische Ausrichtungen gerade in extremen Notlagen für Haushaltssanierungen kaum noch geeignet sein. Unter dem Gesichtspunkt der Ultima-Ratio-Funktion von Sanierungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip muss jedoch gesichert sein, dass alle anderen Möglichkeiten, dem Land zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung zu verhelfen, Vorrang besitzen und zunächst voll auszuschöpfen sind. Auch hier bleibt zu berücksichtigen, dass Sanierungshilfen kein legitimes Mittel zur Korrektur von Entscheidungen auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs sind, was insbesondere auch für die Berücksichtigung von Hauptstadtlasten im Rahmen des Art. 106 Abs. 8 GG zu gelten hat, deren Ausgleich entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin nicht auf dem Umweg des Sanierungsfalls eingefordert werden kann.

d) Das für Sanierungszuweisungen geltende strenge Ultima-Ratio-Prinzip mit der Beschränkung von Sanierungspflichten und Sanierungsansprüchen auf den bundesstaatlichen Notstand fordert insbesondere, dass die eigenen Handlungsmöglichkeiten des Landes ausgeschöpft sind. Insoweit unterliegt das Land einer Darlegungs- und Begründungslast. 198

Ob und welche Handlungsmöglichkeiten noch bestehen, kann nur durch einen vergleichenden Blick auf vergangenes Verhalten des betroffenen Landes im Verhältnis zu anderen Ländern beurteilt werden. Der denkbare Einwand, der Eintritt des Sanierungsfalls bedeute zugleich, dass es für das Nachholen in der Vergangenheit versäumter Maßnahmen "zu spät" sei, verfährt demgegenüber nicht. Die so genannte Verschuldensfalle schnappt nicht überraschend von heute auf morgen zu. Es geht vielmehr um langfristige Prozesse sowohl vor als auch nach dem Zeitpunkt des Eintritts einer Notlage, während deren Dauer das Land sich die Frage gefallen lassen muss, wieweit eigene zusätzliche Anstrengungen noch möglich und deshalb auch nötig sind, bevor Hilfsbedürftigkeit geltend gemacht werden kann. Führt die Betrachtung vergangenen Verhaltens des Notlagenlandes im Vergleich mit anderen Ländern zu dem Ergebnis, dass erhebliche Handlungs-, insbesondere Veräußerungs- und Sparmöglichkeiten, in der Vergangenheit nicht ausgeschöpft wurden, so indiziert dies, dass solche Möglichkeiten noch vorhanden und mit Erfolg zu mobilisieren sind, ein bundesstaatlicher Notstand also noch nicht eingetreten ist. Nur dann, wenn dies nachweisbar, insbesondere wegen eines nicht zu bewältigenden Umfangs erforderlicher Mittel, keine Abhilfe mehr verspricht, kommt die Inanspruchnahme bundesstaatlichen Beistands in Betracht. 199

Dem in diesem Zusammenhang auftretenden Problem notwendiger, politisch aber wohl immer umstrittener Bewertung noch vorhandener Handlungsmöglichkeiten des Landes ist mit Hilfe angemessener und zumutbarer Ausgestaltung der Darlegungs- 200

und Begründungslasten zu begegnen. Solange das Land die Ausschöpfung aller eigenen Potentiale in überzeugungskräftiger, auch in tatsächlicher Hinsicht belegter Weise begründet, ist es im Streitfall Sache des Bundes und der äußerungsberechtigten Länder, dem überzeugungskräftig entgegenzutreten. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts wird es dann sein, unter Aussonderung evident fehlsamer Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten zu entscheiden, ob ein Anspruch dargetan ist.

Das Erfordernis der darlegungs- und begründungsbedürftigen Erschöpfung der eigenen Handlungsmöglichkeiten als Konsequenz des Ultima-Ratio-Prinzips bundesstaatlichen Beistands durch Sanierungshilfen trifft sich im praktischen Ergebnis im Wesentlichen mit der einfachgesetzlichen Regelung des § 12 Abs. 4 Satz 1 MaßStG, die als Voraussetzung der Gewährung von Sanierungszuweisungen bestimmt, "dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien". Verstünde man diese Regelung als Sanktion für vergangenes Fehlverhalten eines Landes, wäre allerdings deren Verfassungsmäßigkeit zweifelhaft, denn es geht vorliegend nicht um eine angemessene Ausgestaltung subjektivrechtlicher Rechtspositionen im Rechtsverkehr, in dem fremde Haftung wegen eigenen Verschuldens auszuschließen wäre. Vielmehr ist Thema der hier fraglichen Gewährleistung der Erfüllung verfassungsrechtlicher Aufgaben im Bundesstaat letztlich nicht nur und nicht einmal primär die angemessene Verteilung von Risiken zwischen autonomen Entscheidungsträgern, sondern die verfassungsgemäße Wahrnehmung objektiver Organkompetenzen im Interesse (bundes-) staatlicher Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern. Diese sind Bundesbürger, und ihrem Interesse dienen letztlich bundesstaatliche Einstandspflichten im Notstand.

201

3. Auch wenn die Gewährleistungsfunktionen des Bundesstaatsprinzips dafür sprechen, von der Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG auf Sanierungshilfen im Fall eines bundesstaatlichen Notstands nicht Abschied zu nehmen, so bleibt doch der Einsatz dieses finanzausgleichsrechtlichen Instruments eine äußerst unbefriedigende Notlösung.

202

Wenn sich der Tatbestand der Leistungsschwäche im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG nach Sinn und Zweck im Grunde gegen die Zuordnung extremer Haushaltsnotlagen sperrt und auch den allgemeinen Zwecken des Finanzausgleichs die Kongruenz mit den bundesstaatlichen Gewährleistungszielen fehlt, so indiziert dies bereits, dass das Instrumentarium des geltenden Finanzausgleichsrechts grundsätzlich auf die Bewältigung von Aufgaben der Haushaltssanierung einzelner Länder nicht angelegt ist, sondern überfordert wird. Das gilt in besonderem Maße vor dem Hintergrund der langjährigen negativen Entwicklung einer Mehrzahl der öffentlichen Haushalte, die zu den aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussionen um Gefahr, mögliche Abwehr und erfolgreiche Überwindung eines denkbaren "Staatsbankrotts" geführt haben (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen <April 2004>, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 78; Isensee, Damoklesschwert

203

über der Finanzverfassung: Der Staatsbankrott, in: FS Selmer zum 70. Geburtstag, 2004, S. 687 <700 ff.>; Rossi/Schuppert, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, ZRP 2006, S. 8 <9 f.>; Schuppert/Rossi, Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Discussion Papers der Hertie School of Governance, Berlin, Nr. 1 Januar 2006, insb. S. 22 ff./44 ff.; zuvor bereits Kesper, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, S. 282 ff.; Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 666 ff.).

Als gravierende Schwäche des geltenden Rechts kommt hinzu, dass es an den notwendigen verfahrensrechtlich wie auch inhaltlich handlungsleitenden Regelungen zum Umgang mit potentiellen und aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat fehlt. Bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 hat der Senat (BVerfGE 86, 148 <266>) hervorgehoben, es sei "zuvörderst nötig und besonders dringlich <...>, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz". Das Bild bundesstaatlichen Zusammenwirkens, das der Senat in jener Entscheidung vor Augen hatte, ist jedoch nicht Realität geworden. Bisher ist es trotz des ohnehin einfachgesetzlich geltenden Prinzips einheitlicher Formalstruktur der Haushaltspläne (§§ 10, 11 HGrG, §§ 13, 14 BHO und gleichlautendes Landeshaushaltsrecht, vgl. auch §§ 3 bis 7 des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006, BGBl I S. 438) 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 (dazu unter II. 1. e) aa). Auch die Aufgaben und Befugnisse des Finanzplanungsrats wurden - beschränkt auf Erörterungen und Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin - gemäß § 51a HGrG lediglich auf die Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eingestellt. Erst in jüngster Zeit mehrten 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 (vgl. Anlage zum Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BTDrucks 16/2052, S. 10). Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich.

204

## II.

Ein bundesstaatlicher Notstand lässt sich für das Land Berlin derzeit nicht feststellen; es befindet sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage. Aussagekräftige Indikatoren auf der Basis verlässlicher Datengrundlagen (1.) lassen lediglich eine angespannte Haushaltslage für das Land Berlin erkennen (2.), die es mit großer Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überwinden kann (3.). 205

1. a) Die Finanzierungsquoten der jeweiligen Haushalte, die das Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahme und den Einnahmen und Ausgaben des Haushalts ausweisen, können trotz der politischen Beeinflussbarkeit der Netto-Kreditaufnahme und ihres fehlenden Ursachenbezugs erste Anzeichen für eine übermäßige Zinsausgabenlast des betroffenen Landes sein, die die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigt oder gar zur Leistungsunfähigkeit des Not leidenden Landes führt (vgl. BVerfGE 86, 148 <258 f.>). Ein weiterer Anhaltspunkt zur Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Lage von Gliedern der bundesstaatlichen Gemeinschaft lässt sich aus den so genannten Belastungsquoten gewinnen, die die Zinsausgaben ins Verhältnis zu Einnahmen und Ausgaben des Haushalts setzen. So lässt sich mit der Zins-Steuer-Quote abbilden, welcher Teil der Steuereinnahmen von vornherein nicht zur Finanzierung von Aufgaben zur Verfügung steht, da er für Zinsausgaben anzusetzen ist, soweit deren Deckung nicht einer entsprechend erhöhten Nettoneuverschuldung zugeordnet werden soll. 206

b) Als Analyseinstrument zur Feststellung extremer Haushaltsnotlagen sind finanzwissenschaftliche Ansätze, die zur Prüfung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzwirtschaften entwickelt worden sind, grundsätzlich nicht geeignet. Eine der dazu in der Finanzwissenschaft vertretenen Grundideen ist es, die aktuelle oder eine in der Vergangenheit liegende Schuldenquote in die Zukunft so fortzuschreiben, dass eine konstante Steuer- und Beitragslast für künftige Generationen garantiert werden kann. Nach einem anderen Modell ist eine Haushaltspolitik als nachhaltig zu bezeichnen, wenn die in Zukunft zu erwirtschaftenden Primärüberschüsse (Einnahmen abzüglich Ausgaben ohne Zinsausgaben) ausreichen, um die gegenwärtigen Schulden inklusive Zinszahlungen zurück zu zahlen (siehe etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, November 2001). Um operationale Daten zu gewinnen, werden meist Zeiträume zwischen 20 und 30 Jahren zugrunde gelegt. Der unmittelbare Zweck dieser Betrachtungen liegt darin, Nachhaltigkeitslücken aufzudecken; nur mittelbar können sie indes Erkenntnisse liefern, um Konzepte zur Diagnose und Sanierung von extremen Haushaltsnotlagen zu entwickeln (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, ebenda S. 53). Mit Nachhaltigkeitsmodellen kann prinzipiell nicht bestimmt werden, ab wann eine extreme Haushaltsnotlage im "relativen" und im "absoluten" Sinn zu verzeichnen ist; sie sind als Analyseinstrument unter Zugrundelegung einer längeren Beobachtungsperiode primär dazu bestimmt, Ausgaben und Einnahmen auf einem Niveau zu berech- 207

nen, das eine stabile oder rückläufige Schuldenstandsquote ermöglicht.

c) Gleichwohl ist die aus Nachhaltigkeitsüberlegungen entstandene Primärüberschuss- bzw. Primärdefizitbetrachtung ein weiteres geeignetes Hilfsmittel, um die Leistungsfähigkeit einer Haushaltswirtschaft zu beurteilen. Nach diesem Modell werden zunächst die Primärausgaben und die Primäreinnahmen ermittelt. Die Primärausgaben setzen sich aus den (Bereinigten) Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben zusammen; damit werden die so genannten Kernausgaben eines Landes dargestellt, die den Personal-, Sach- (ohne Zinsausgaben) und Investitionsaufwand abbilden. Die Primäreinnahmen sind bei dieser Darstellung als (bereinigte) Einnahmen zu verstehen, die um die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen und um die Nettokreditaufnahme vermindert werden. Die Differenz aus Primäreinnahmen und Primärausgaben ist der Primärsaldo. Bei einer positiven Differenz liegt ein Primärüberschuss vor, im entgegengesetzten Fall ein Primärdefizit. Je größer der Primärüberschuss, desto mehr haushaltswirtschaftliche Spielräume bestehen, da die "Kernausgaben" von den Primäreinnahmen zunehmend überkompensiert werden.

208

d) Auch andere Indikatoren bieten im Zusammenspiel mit den vorstehenden weitere Anhaltspunkte für die Ermittlung von extremen Haushaltskrisen. So hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in weitgehender Übereinstimmung mit den so genannten Maastricht-Kriterien des Art. 104 EG das Finanzierungsdefizit, den Schuldenstand sowie die Zinsausgaben ins Verhältnis gesetzt zum Bruttoinlandsprodukt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Haushaltskrisen im Bundesstaat a.a.O. S. 32 f.). Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass Kennzahlen der Verschuldung in ihrem Bezug zum Bruttoinlandsprodukt eines Landes als Indikatoren für dessen Wirtschaftskraft dienen, weil alle Lasten aus dem gesamtwirtschaftlichen Einkommen finanziert werden müssten. In ähnlicher Weise werden im Rahmen des Konzepts der Primärüberschuss- bzw. -defizitbetrachtung die steuerlichen und steuerähnlichen Einnahmen, deren Entwicklung der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts korrespondiert, rechnerisch gesondert von der Nettokreditaufnahme und den Vermögensaktivierungen innerhalb verschiedener Relationen bewertet. Daher ist bei der Primärzahlenbetrachtung ein Bezug zu der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts hergestellt.

209

e) aa) Zur Berechnung der Indikatoren und zum Haushaltsvergleich sind aktuelle, verlässliche und allgemein zugängliche Datengrundlagen erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat sich auf die vom Statistischen Bundesamt nach den Grundsätzen der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit (§ 1 Bundesstatistikgesetz) aufbereiteten Haushaltsdaten, insbesondere auf die Daten der Fachserie 14/Reihe 2 (Kassendaten) und Reihe 3.1 (Öffentliche Rechnungsergebnisse) gestützt. Die Haushaltsdaten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14/Reihe 2) haben den Vorteil, dass sie den aktuellen Stand wiedergeben und daher frühzeitig verfügbar sind; soweit nur sie vorliegen, besteht zu ihrer Verwendung keine Alternative. Die Daten der Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Fachserie 14/Reihe 3.1) bilden dagegen die endgültigen Haus-

210

haltsabschlüsse ab, die Grundlage der Rechnungslegung in Bund und Ländern sind (vgl. "Allgemeine methodische Erläuterungen" der Fachserie 14/Reihe 3.1 für das Jahr 2001, S. 5 r. Sp.). Ein weiterer Vorteil der Verwendung der Rechnungsergebnisse liegt - im Vergleich zur Kassenstatistik - in den tiefer gehenden Analysemöglichkeiten. Die öffentlichen Rechnungsergebnisse erlauben die Differenzierung von Ausgaben einzelner Länder für bestimmte Aufgaben; daher sind sie prinzipiell vorzuziehen. Allerdings sind auf Grund der Umbuchungspraxis in Bund und Ländern sowohl die Daten der Kassenstatistik als auch die der Rechnungsergebnisse beeinflussbar; "klinisch saubere" Zahlenreihen sind nicht verfügbar. Im Übrigen sind für Vergleiche von Haushaltsdaten der Länder bis ins Letzte ausgezirkelte Zahlenreihen nicht erforderlich; eine einmal gewählte Zahlenbasis ist nur konsequent fortzuführen, um aus solchen Vergleichen Tendenzaussagen herleiten zu können.

Gegen die Verwendung der öffentlichen Rechnungsergebnisse sprechen nicht die vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen finanzstatistischen Bereinigungen, mit denen einige Zahlungsströme herausgerechnet (so genannte Absetzungen) und einige einbezogen (so genannte Zusetzungen) werden. Dadurch stimmen insbesondere nicht die in den jeweiligen Berliner Haushalten veranschlagten und verausgabten Personalausgaben mit den Angaben in den Rechnungsergebnissen überein. Der Grund für die vom Statistischen Bundesamt gewählte abweichende Einordnung oder Berücksichtigung verschiedener von Bund und Ländern gemeldeter Haushaltsdaten liegt darin, dass gerade wegen haushaltsrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten, die im unterschiedlichen Maße im Bund und in den Ländern genutzt werden, eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Daten anzustreben ist, um aussagekräftige Vergleiche anstellen zu können (siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14/Reihe 3.1 für das Jahr 2001, S. 5-8). Zweck des Vorgehens des Statistischen Bundesamtes ist es, vor allem Verzerrungen zwischen den Sachausgaben (haushaltssystematische Hauptgruppe 6) und den Personalausgaben (haushaltssystematische Hauptgruppe 4) wenigstens zu mildern. Im Übrigen sind von der abweichenden Rubrizierung des Statistischen Bundesamtes alle Länder betroffen. Das Statistische Bundesamt legt seinen Maßstab zur Einordnung einzelner Etatposten an die Haushaltsdaten aller Länder an. Auch etwaige Verzerrungen betreffen daher alle Länder. Auch wenn sich diese jeweils nicht vollständig gegenseitig neutralisieren, so ist doch im Regelfall davon auszugehen, dass Restunschärfen oder Vergleichsstörungen im vernachlässigbaren Bereich liegen.

211

bb) Bei den hier verwendeten Daten sind sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite der so genannten Geberländer deren Leistungen im Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG neutralisiert worden. Diese haben zwar eine strukturelle Ähnlichkeit mit anderen gesetzlichen Pflichtleistungen wie etwa Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich in den Länderhaushalten. Die Geberleistungen im Länderfinanzausgleich wirken aber in den Geberländern wie durchlaufende Posten, ohne dass sie - anders als etwa die Geberleistungen im kommunalen Finanzausgleich - auch landespolitisch unmittelbar beeinflussbar sind (vgl. Seitz,

212

Die finanzwirtschaftlichen Aggregatdaten des Landes Berlin: Eine Analyse statischer und dynamischer Entwicklungen, Juli 2003, S. 1 f.). Die mit solchen Leistungen im Länderfinanzausgleich verbundenen Ausgaben wirken sich zudem - im Unterschied zu sonstigen Pflichtleistungen - nicht innerhalb des Landes aus, und ein Teil der (Steuer-) Einnahmen ist aufzuwenden, um diese Zahlungen zu finanzieren.

cc) Bei der Berechnung der Daten des Landes Berlin mit Ausgabenbezug – wie etwa bei der Kreditfinanzierungsquote – ist die einmalige Kapitalzufuhr an die Bankgesellschaft Berlin in Höhe von 1.755 Mio. € im Jahre 2001 wie jede andere Ausgabe im haushaltssystematischen Sinne zu klassifizieren. Ein Land hat auf Grund seiner verfassungsrechtlich gemäß Art. 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten. Ein mit Hilfe von Haushaltsdaten unternommener Ländervergleich hat in einem ersten Schritt der Zusammen- und Gegenüberstellung ausgewählter aussagekräftiger Daten politisch wertungsneutral zu erfolgen, soweit dies möglich ist. Eine zweite Frage ist, welche Schlussfolgerungen die Daten zulassen. Erst bei der Bewertung der Daten fließen Gesichtspunkte ein, die dazu führen können, einzelne finanzwirksame Entscheidungen eines Haushaltsgesetzgebers besonders zu gewichten oder "herauszurechnen", etwa bei der Frage, ob unterbliebene Eigenanstrengungen zur Abwendung einer Haushaltsnotlage den Schluss zulassen, dass dem Land zukünftig noch hinreichende Möglichkeiten der Selbsthilfe geblieben sind.

213

Dies gilt auch für die Wohnungsbauförderung, die der Antragsteller gesondert behandelt sehen möchte. Abgesehen davon, dass eine Umrechnung der in Berlin "gestreckt" angelegten Förderung des Wohnungsbaus in die in den anderen Ländern übliche Einmalförderung und eine fiktive Erhöhung der Kreditfinanzierungsquote bei entsprechender Senkung der Primärausgaben rechnerisch problematisch ist, ist die Art der Gewährung der Förderung eine (haushalts)politische Entscheidung, etwa zum Zweck des Erhalts von Finanzierungsspielräumen, an der sich das Land grundsätzlich festhalten lassen muss.

214

2. Aussagekräftige Indikatoren lassen insgesamt eine Haushaltslage des Landes Berlin, die einen bundesstaatlichen Notstand begründen könnte, nicht erkennen.

215

a) Die Kreditfinanzierungsquoten der Länder, jeweils einschließlich Kommunen, von 1995 bis 2004 machen zwar deutlich (Tabelle "Kreditfinanzierungsquoten"), dass die Berliner Werte ausgenommen die der Jahre 1996 und 1997 deutlich über dem Doppelten des Länderdurchschnitts gelegen haben, wobei der niedrigste Wert 1997 mit 182,3 v.H. des Länderdurchschnitts zu verzeichnen ist. Bezogen auf die Zahl der Einwohner (Nettokreditaufnahme pro Kopf) bewegt sich die Berliner Nettokreditaufnahme sogar zwischen dem 2,79 bis 5,6-fachen über dem Länderdurchschnitt.

216

Das im Jahr 1992 vom Bundesverfassungsgericht beispielhaft für eine (einfache) Haushaltsnotlage herangezogene Indiz des "Doppelten über der länderdurchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote" (vgl. BVerfGE 86, 148 <259 f.>) ist danach für den Zeitraum von 1995 bis 2004 zwar überwiegend erfüllt. Ohne Berücksichtigung weite-

217

rer Indikatoren lassen die Relationen gerade dieser Quoten allerdings noch keine Schlüsse für die Bewertung verbliebener Handlungsspielräume oder gar für die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage auch im absoluten, existenzbedrohenden Sinne zu, zumal auch eine eindeutige Tendenz der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquoten Berlins in der Zeit seit 1995 nicht erkennbar ist. So sind für 2001 und 2002 "Ausreißer nach oben" festzustellen (rund das 3,58 und 3,64-fache des Länderdurchschnitts), während sich im Übrigen ein uneinheitliches Bild des Wechsels zeigt (etwa zwischen dem 1,82 bis zum 3,19-fachen des Länderdurchschnitts).

b) Die Zins-Steuer-Quoten der Berliner Haushalte in den Jahren 1995 bis 2004 sind Ausdruck zunehmender Haushaltsengpässe, ohne allerdings die Schwelle zum bundesstaatlichen Notstand zu erreichen. 218

aa) Bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quoten werden die "Steuern und steuerähnlichen Einnahmen" in der Abgrenzung der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Öffentlichen Rechnungsergebnisse für die Jahre 1995 bis 2003 herangezogen (Fachserie 14/Reihe 3.1). Für die Daten zum Jahr 2004 werden - da die Öffentlichen Rechnungsergebnisse noch nicht vorliegen - die Kassenergebnisse gemäß der Fachserie 14/Reihe 2 zugrunde gelegt. 219

Zur Bestimmung der Einnahmenbasis bei der Bildung von Zins-Steuer-Quoten kommen im Wesentlichen zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen werden den "Steuern und steuerähnlichen Einnahmen" allein die allgemeinen (Fehl Betrags-) Bundesergänzungszuweisungen hinzugerechnet, zum anderen zusätzlich die Sonderbedarfszuweisungen ohne Einbeziehung der Sanierungshilfen. Je nachdem, welche Einnahmenbasis zur Berechnung herangezogen wird, verändern sich die Quoten teilweise erheblich (Tabellen "Zins-Steuer-Quoten (1)" und "Zins-Steuer-Quoten (2)"). Obwohl die Zins-Steuer-Quote (2) grundsätzlich eine größere Aussagekraft bei der haushaltswirtschaftlichen Vergleichsanalyse zur Einschätzung der Haushaltslagen einzelner Länder besitzt, werden die Konsequenzen, die sich aus der Zins-Steuer-Quote (1) ergeben, ergänzend betrachtet. 220

bb) Den "Steuern und steuerähnlichen Einnahmen", also der entscheidenden Einnahmenbasis, sind sämtliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zuzuordnen. Es handelt sich dabei um die Zuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 und Abs. 4 FAG in der Fassung vom 17. Juni 1999 (Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes, BGBl I S. 1382) in Gestalt der Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung, zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft einerseits und die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 5 FAG andererseits. Zwar entsprechen diese Bundesergänzungszuweisungen auch bestimmten Sonderbedarfen, für deren Finanzierung sie veranschlagt wurden; eine Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung des betreffenden Landes durch diese Leistungen lässt sich daher auf den ersten Blick schwer begründen. Die 221



hiermit verbundenen Finanztransfers sind jedoch, wie insbesondere die Gesetzesmaterialien zeigen, ein Teil des Mitte der 1990er-Jahre ausgehandelten Föderalen Konsolidierungsprogramms, auf dessen Grundlage auch der (weitgehend politisch) ermittelte "Gesamttransferbedarf" von über 53 Mrd. DM zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen verteilt worden ist (BTDrucks 12/4748, Gesetzentwurf der Bundesregierung, S. 130 <I. Sp.> und Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Stellungnahmen des Bundesrates, S. 157 f.). Zusätzlich sind finanzschwache "alte" Länder mit Sonder- und Übergangszuweisungen des Bundes bedacht worden, um ihre überproportionalen Ausgaben zu berücksichtigen und ihre Pro-Kopf-Belastung durch den teilweisen Wegfall der bisherigen Fehlbetragszuweisungen zu mildern (vgl. BT-Drucks 12/4748 S. 130). Erkennbar hat damit der Gesetzgeber die Steuerschwäche in den begünstigten Ländern zum Anlass genommen, über die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen eine ergänzende Aufstockung der Einnahmenbasis zu schaffen. Übergreifendes Ziel dieser Zuweisungen ist damit, die (noch) mangelhafte Steuerkraft in einigen Ländern zu verbessern; um den für angezeigt gehaltenen Umfang der Transfers zu kanalisieren, tatbestandlich zu umreißen, zu begründen und zu begrenzen, hat der Gesetzgeber entschieden, Sonderbedarfe anzuerkennen.

Der Einnahmenbasis nicht hinzuzusetzen sind demgegenüber die Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung gemäß § 11 Abs. 6 FAG der Länder Bremen und Saarland. Da die Sanierungszuweisungen schon gemäß § 11 Abs. 6 Satz 2 FAG und zuvor durch vertragliche Vereinbarungen mit einer konkreten Zweckbindung in Verbindung mit weiteren Einschränkungen der Haushaltswirtschaft (beispielsweise die Begrenzung der Steigerungsraten der Ausgaben) belegt sind, besteht ein grundlegender Unterschied zu den anderen Formen der Bundesergänzungszuweisungen. Sanierungszuweisungen haben eine größere Nähe zu den – ebenfalls zweckgebundenen – Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG als zu den Steuereinnahmen. Im Übrigen werden die Berliner Zins-Steuer-Quoten durch dieses Vorgehen nicht entscheidungserheblich beeinflusst. Berlin hat zwischen 1995 und 2004 keine Sanierungszuweisungen erhalten. Beeinflusst wird zwar der Länderdurchschnitt im Betrachtungszeitraum. Auf Grund des im Verhältnis zur Gesamtsumme der Einnahmen aller Länder geringen Umfangs der Sanierungszuweisungen für Bremen und das Saarland führt die Eliminierung der Sanierungszuweisungen jedoch zu vernachlässigbaren Abweichungen im Rahmen eines Ländervergleichs. Für einen Vergleich zentraler Haushaltsdaten zwischen Hamburg und Berlin sind selbst diese irrelevant, da Hamburg wie Berlin keine Sanierungszuweisungen erhalten hat.

222

cc) Die Werte der Zins-Steuer-Quoten (1) der Berliner Haushalte unter Einbeziehung (nur) der Zahlungen im Länderfinanzausgleich und der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Tabelle "Zins-Steuer-Quoten (1)") schwanken zwischen knapp 98 v.H. und rund 176 v.H. des Länderdurchschnitts. Insgesamt lässt sich indes die Tendenzaussage treffen, dass von 1995 bis 2004 ein stetiges und erhebliches Wachsen der Zins-Steuer-Quote (1) zu verzeichnen ist – zuweilen um die

223

zehn Prozentpunkte im Vergleich zum Länderdurchschnitt von einem Jahr zum anderen. Von 2002 an ist eine Stabilisierung auf hohem Niveau zu beobachten.

Die Werte Berlins bewegen sich erst ab 2002 nahe an dem Wert, der nach der bisherigen Rechtsprechung als Orientierungs-Schwellenwert bezeichnet werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Überschreitung des Länderdurchschnitts der Zins-Steuer-Quote zumindest um 71,7 v.H. als ein Kriterium zur Feststellung (extremer) Haushaltsnotlagen in zwei konkreten Einzelfällen herangezogen (vgl. BVerfGE 86, 148 <259 f.>). Von einer dort für das Saarland und Bremen zusätzlich festgestellten über Jahre hinweg andauernden Überzeichnung der länderdurchschnittlichen Zins-Steuer-Quote (1) in diesen erheblichen Dimensionen kann jedoch für Berlin keine Rede sein. Dagegen haben andere Länder – insbesondere Bremen und das Saarland – eine vergleichsweise schwierigere Haushaltslage zu bewältigen. Die Zins-Steuer-Quoten (1) Bremens liegen ausnahmslos – zum Teil drastisch - höher als die von Berlin; die saarländischen Werte überzeichnen von 1995 bis 2000 zum Teil erheblich das Berliner Niveau und bleiben zwar ab 2001 darunter, liegen aber ab diesem Zeitpunkt in der Nähe der Berliner Zins-Steuer-Quoten (1). Der Kreis der Länder, deren Zins-Steuer-Quoten (1) in den Jahren 1995 bis 2004 nahe an den Berliner Werten liegen, umfasst in dem größeren Teil des Betrachtungszeitraums mehr als die Hälfte aller Länder.

224

dd) Die Einbeziehung weiterer Einnahmen bei der Ermittlung der Zins-Steuer-Quote (2) – das betrifft die Sonder- und die Übergangszuweisungen des Bundes (vgl. Tabelle "Zins-Steuer-Quote (2)") – führt dazu, dass sich die Berliner Werte im Länder- und Stadtstaatenvergleich noch günstiger darstellen. Die größte negative Abweichung der Zins-Steuer-Quote (2) zum Länderdurchschnitt liegt in der Spitze bei rund 56 v.H. Gemessen an den oben dargelegten Anforderungen kann diese Abweichung erst recht keine übermäßige Belastung Berlins beschreiben. Ein Pro-Einwohner-Vergleich mit Hamburg belegt, dass die Einnahmenbasis in den Berliner Haushalten nur in einigen Jahren geringfügig schlechter als die Hamburgs gewesen ist, sonst leicht besser. Allerdings ist im Vergleich zu Hamburg eine mit den Jahren zunehmende und nunmehr größere Belastung mit Zinsausgaben der Berliner Haushalte zu verzeichnen.

225

ee) Mit Rücksicht auf die primäre Zweckrichtung des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ist auch die Situation anderer leistungsschwacher Länder in den Blick zu nehmen. Würden die Berliner Werte für die Feststellung einer Haushaltsnotlage für ausreichend erachtet, so müsste dies erst recht für Bremen und das Saarland festgestellt werden, da deren Zins-Steuer-Quoten (2) sich im Zeitraum von 1995 bis 2004 fast durchgängig über denen Berlins bewegen. Das Saarland hat nur in den Jahren 2003 und 2004 bessere Werte zu verzeichnen als Berlin. Die Zahlen für Schleswig-Holstein und mehr noch für Hamburg sind denen Berlins angenähert, und die Werte für Sachsen-Anhalt bewegen sich außer im Jahr 2004 mit zunehmender Dynamik auf die Schleswig-Holsteinischen zu. Für Niedersachsen lässt sich eine deutliche Verschlechterung der Zins-Steuer-Quote (2) insbesondere in den letzten Jahren feststel-

226

len, wobei deren Werte nahe denen von Schleswig-Holstein liegen. Die Zins-Steuer-Quoten und die Schuldenstände vor allem der "neuen" Länder und der "alten Notlagenländer" nebst Schleswig-Holstein zeigen auch nach Auffassung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung prekäre Haushaltssituationen auf (Jahresgutachten 2004/2005 S. 543 f. <Kasten 39 und Schaubild 146>).

Bei einer solchen Häufung prekärer Haushaltslagen sind etwaige isolierte, d.h. für einzelne Länder festzustellende gravierende Haushaltsnöte nur in besonders kras- 227 sen Konstellationen geeignet, den bundesstaatlichen Notstand zu begründen. Ohne das in erster Linie vom Gesetzgeber auszutarierende Verhältnis der einzelnen verfassungsrechtlichen Stufen des Finanzausgleichs anhand der hier herangezogenen haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen vorwegzunehmen, streitet die schwierige Lage einer Vielzahl von Haushaltswirtschaften dafür, andere bundesstaatliche Finanzströme zu aktivieren, damit das ohnehin problematische Notinstrument der Sanierungshilfen nicht zu einem Regelinstrument wird. Bei einer Neujustierung einzelner Stufen des Finanzausgleichs wäre überdies die Haushaltsslage des Bundes zu würdigen. Einer abschließenden Stellungnahme bedarf es insoweit hier jedoch nicht, da die Zins-Steuer-Quote (2) Berlins keinen Beleg für das Vorliegen eines bundesstaatlichen Notstands bietet.

c) Die Betrachtung der Primärsalden in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2004 führt 228 zu der Erkenntnis, dass fast alle Länder Schwierigkeiten hatten, die laufenden Ausgaben mit den laufenden Einnahmen zu decken: Vermögensveräußerungen und Nettokreditaufnahmen sind in einem zum Teil erheblichen Ausmaß zur Deckung der Kernaussgaben (Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben) notwendig gewesen (vgl. Tabelle "Primärsalden der Länder"). Berlin ist es zwar von 1995 an in keinem Jahr gelungen, einen Primärüberschuss zu erzielen. Indessen zeigen Betrachtungen der Primäreinnahmen und –ausgaben, dass die Berliner Haushaltswirtschaft sich nicht in einer vom Länderdurchschnitt deutlich negativ abweichenden Lage befindet.

Im Vergleich mit dem Länderdurchschnitt standen den Berliner Haushalten zwi- 229 schen 26,1 v.H. und rund 35 v.H. mehr Primäreinnahmen pro Einwohner zur Verfügung (siehe Tabelle "Kennzahlen zu den Primäreinnahmen"). Gegenüber den Hamburger Primäreinnahmen pro Einwohner weist Berlin ebenfalls überdurchschnittliche Werte auf (in der Spitze bis zu 14 v.H.). Die Primäreinnahmensituation der Berliner Haushaltswirtschaft ist von 1995 bis 2004 insgesamt als zumindest durchschnittlich zu bezeichnen.

3. Abgesehen davon, dass für die Berliner Haushaltswirtschaft schon nach den hier 230 erläuterten Kennzahlen eine extreme Haushaltsnotlage nicht festzustellen ist, bestehen erfolgversprechende Möglichkeiten, aus eigener Kraft die vorhandenen Haushaltsengpässe zu bewältigen. Es ist dem Berliner Senat nicht gelungen, die Alternativlosigkeit von Sanierungshilfen hinreichend plausibel zu begründen. Wie sich aus den folgenden Betrachtungen einzelner haushaltswirtschaftlicher Kennzahlen sowie

ausgewählter Ausgabenblöcke in verschiedenen Aufgabenbereichen in einem Vergleich mit Hamburg ergibt, hat der Antragsteller insbesondere nicht dargelegt, dass die Berliner Haushaltswirtschaft keine ausreichenden Konsolidierungspotentiale enthält.

Die hier angestellten Vergleiche von Haushaltsdaten Berlins mit dem Länderdurchschnitt und ausgewählten Ländern lassen etwaige Konsolidierungspotentiale der Vergleichsländer außer Betracht. Die zu vermutenden Einsparpotentiale in den Haushalten der Vergleichsländer, insbesondere Hamburgs, rechtfertigen die Annahme, dass die Vergleichswerte im Regelfall als Untergrenze in dem Sinne zu bewerten sind, dass die Bemessung der Berliner Ausgaben das Hamburger Niveau (zumindest) nicht überschreiten darf und sogar eher unterschreiten muss. 231

a) aa) Bereits die Betrachtung der Primärausgaben offenbart ein sehr hohes Niveau in Berlin (siehe Tabelle "Kennzahlen zu den Primärausgaben"). Der Länderdurchschnitt wird um bis zu 62 v.H. überschritten (1995), wobei ab 2002 eine deutlich erkennbare Zurückführung der Primärausgaben zum Durchschnitt hin zu beobachten ist. Die Hamburger Werte werden durchgängig, in der Spitze mit 32,5 v.H., übertroffen; auch insoweit ist allerdings in jüngerer Zeit eine Annäherung an den Hamburger Standard zu verzeichnen. 232

Dass das überdurchschnittliche Maß der Primärausgaben Berlins nicht auf einem hohen Niveau an Investitionsausgaben beruht, zeigen die Pro-Einwohner-Werte der so genannten konsumtiven Primärausgaben in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2004: Der Länderdurchschnitt wird um bis zu 70 v.H. übertroffen. Die konsumtiven Primärausgaben Hamburgs pro Einwohner liegen durchweg niedriger als die Berliner Werte; indes ist ab 2003 eine Tendenz der Annäherung der Berliner an die Hamburger Werte zu beobachten. Das Niveau und die Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben pro Einwohner in Berlin sind starke Indizien für ein überhöhtes konsumtives Ausgabeniveau in Berlin, das erhebliche Einsparpotentiale erwarten lässt. 233

bb) Auch bei den Bereinigten Ausgaben liegen die Berliner Pro-Kopf-Werte bis auf 2003 und 2004 deutlich, d.h. bis zu 26 v.H., über denen Hamburgs; 2003/2004 liegen die Bereinigten Ausgaben pro Einwohner beider Stadtstaaten indes recht nahe beieinander (Tabelle "Kreditfinanzierungsquoten", Zeile: "A. BE-HH pro Kopf"). Der Vergleich zu den Zahlen der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen offenbart ein Berliner Ausgabeverhalten, das mindestens 31 v.H. und bis zu 84 v.H. darüber liegt. Die Berliner Werte sind zum Länderdurchschnitt gesehen zwischen dem 1,38-fachen und dem 1,59-fachen höher. 234

Dass die besondere wirtschaftsstrukturelle Lage Berlins als weder "reines" so genanntes altes Land noch "reines" so genanntes neues Land eine andere Betrachtung gebietet, hat der Antragsteller nicht nachvollziehbar dargelegt. Ein Vergleich der einwohnerbezogenen Bereinigten Ausgaben der "Westländer" und der "Ostländer", jeweils unter Außerachtlassung der Berliner Werte (vgl. Tabelle "Kreditfinanzierungsquoten", unterer Abschnitt), legt dies auch nicht nahe. Zum Westländerdurchschnitt 235

der Bereinigten Ausgaben liegen die Berliner Werte ab 1995 bis 2004 zwischen dem 1,47 und dem 1,7-fachen höher, wobei sich der Abstand ab 2002 verringert. Zu den durchschnittlichen Bereinigten Ausgaben der neuen Länder, gerechnet pro Einwohner, liegen die Berliner Werte zwischen dem 1,29 und dem 1,46-fachen. Die Ergebnisse der Durchschnittsbetrachtungen für beide Vergleichsgruppen zeigen, dass für Berlin stets überdurchschnittliche Bereinigte Ausgaben pro Einwohner zu verzeichnen sind. Es existieren auch keine belastbaren Daten, die belegen, dass sich die besondere Situation Berlins als Stadtstaat und zugleich teilweise neues Land zwingend in einem höheren Ausgabenniveau niederschlagen muss.

cc) Die Grobbetrachtung der Einnahmen und Ausgaben Berlins führt insgesamt zu dem Schluss, dass die Haushaltsprobleme Berlins im Schwerpunkt nicht auf der Einnahmenseite, sondern auf der Ausgabenseite liegen. Trotz der guten bis überdurchschnittlichen Höhe der Einnahmen haben etwaige Konsolidierungsbemühungen es jedenfalls in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2004 nicht vermocht, die hohen Ausgaben zu reduzieren. Bereits auf Grund dieser globalen Betrachtung sind noch nicht ausgeschöpfte Einsparpotentiale in erheblichem Umfang zu vermuten. 236

b) In dieselbe Richtung weist ein Stadtstaatenvergleich für einzelne Ausgabenblöcke mit Hamburg, das sich für eine solche Gegenüberstellung anbietet (vgl. auch Seitz, Die finanzwirtschaftlichen Aggregatdaten, a.a.O., S. 20 f.). Zu beachten ist bei der Bewertung der Konsolidierungsspielräume, dass in Bereichen, in denen Berlin ein "Weniger" gegenüber Hamburg zu verzeichnen hat, nicht das Hamburger Niveau zugrunde zu legen ist; abgesehen davon, dass auch im Hamburger Haushalt insoweit Einsparpotentiale vorhanden sein könnten, könnte andernfalls eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft, die Vorrang vor Solidarhilfen hat, kaum gelingen. Die Ergebnisse sind in der folgenden Übersicht tabellarisch zusammengefasst: 237

**Tabelle: Mehr (+)/weniger (-) der Ausgaben Berlins gegenüber Hamburg (die Differenz der jeweiligen Pro-Kopf-Ausgaben hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Berlins in Mio. €, Ausnahme für den Bereich "Hochschulen": siehe Anm. 2)** 238

Aufgabenbereich	2001	2002	2003
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung (Ifd. Nr. 1010 für 2001 und 1009 für 2002/3) <sup>1)</sup>	+369	+387	+298
Steuer- u. Finanzverwaltung (Ifd. Nr. 1006 für 2001 und 1014 für 2002/3) <sup>1)</sup>	-74,6	-80,8	-84,1
Hochschulen (Ifd. Nr. 1019 für 2001 und 1018 für 2002/3) <sup>1), 2)</sup>	+114	+47	+63,3
Wissenschaft etc. außerhalb der Hochschulen (Ifd. Nr. 1022 für 2001 und 1021 für 2002/3) <sup>1)</sup>	+146	+68	+49

Kulturelle Angelegenheiten (Ifd. Nr. 1023 für 2001 und 1022 für 2002/3) <sup>1)</sup>	+362	+210	+132
Soziale Sicherung (Ifd. Nr. 1025 für 2001 und 1024 für 2002/3) <sup>1)</sup>	+620 <sup>3)</sup>	+627	+780
Gesundheit etc. (Ifd. Nr. 1032) <sup>1)</sup>	+190	+200	+47,5
Wohnungswesen (Ifd. Nr. 1036 für 2001 und 1037 für 2002/3) <sup>1)</sup>	+1.351	+1.431	+1.295
Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau (Ifd. Nr. 1047 für 2001 und 1048 für 2002/3) <sup>1)</sup>	-239,8	-227,7	-192,8
Bergbau etc./Regionale Fördermaßnahmen (Ifd. Nr. 1048 f. für 2001 und 1049 f. für 2002/3) <sup>1)</sup>	+151,6	+94,9	+147,5
Verkehrs- u. Nachrichtenwesen (Ifd. Nr. 1050 für 2001 und 1051 für 2002/3) <sup>1)</sup>	-470,8	-398,1	-415,7
Wirtschaftsunternehmen (Ifd. Nr. 1058 für 2001 und 1059 für 2002/3) <sup>1)</sup>	+676,3	+2.778	+838,4
Allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen (Ifd. Nr. 1064) <sup>1), 4)</sup>	-231,6	+175	+130,3

- Anmerkungen zur Tabelle: 240
- 1) Aufgabenbereiche in der vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Einteilung gemäß Fachserie 14/Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts), Tabellenteil, Länderteil, Gliederungspunkt 8 i.V.m. "Ifd. Nr.". 241
- 2) Für den Funktionalbereich "Hochschulen" sind nicht die Einwohnerzahlen, sondern die Studentenzahlen herangezogen worden. Quelle: Statistische Jahrbücher 2002, S. 372, und 2004, S. 132; aus Vereinfachungsgründen sind für 2001 und 2002 die Studentenzahlen für das Wintersemester 2001/02 zugrunde gelegt worden; für 2003 sind die Studentenzahlen zum Wintersemester 2003/04 herangezogen worden. 242
- 3) Im Funktionalbereich "Soziale Sicherung" (Hauptfunktion 2) sind dem Hamburger Wert (Bereinigte Ausgaben abzüglich unmittelbare Einnahmen) für 2001 die Ausgaben der alten Unterfunktion 126 "Kindergärten" hinzugerechnet worden, um eine einheitliche Datenbasis nach Umstellung auf die neue Haushaltssystematik zu gewährleisten. 243
- 4) Im Funktionalbereich "Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermö- 244

gen" ist für das Jahr 2001 die so genannte Bankenhilfe von 1,755 Mrd. € vom Berliner Wert abgesetzt worden.

aa) Der Vergleich beruht auf folgenden Datengrundlagen: Als Referenzzeitraum werden die Jahre 2001, 2002 und 2003 herangezogen, da für 2004 und später keine Abrechnungen der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14/Reihe 3.1, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt) zur Verfügung stehen. Angegeben werden die Salden der "Bereinigten Ausgaben" abzüglich der "unmittelbaren Einnahmen" in der vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Abgrenzung (siehe dazu die Fachserie 14/Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 2003, unter "Methodische Erläuterungen", Punkt 8: "Finanzwirtschaftliche Darstellung"). Damit sind die Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen mit den bereichsspezifischen Einnahmen verrechnet worden. Auf diese Weise wird dokumentiert, welchen finanziellen Aufwand ein Land zur Bewältigung einer Aufgabe betreibt. 245

Die Darstellung der Ausgabenpositionen folgt der so genannten Funktionalgliederung der Haushalte gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) und Abs. 2 BHO/LHO, d.h. der Gliederung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Aufgabengebieten, in der vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Bereinigung. 246

Die Berechnungen sind so angelegt, dass zunächst die Pro-Kopf-Ausgaben in Hamburg und in Berlin ermittelt und saldiert werden. Anschließend wird der jeweilige Unterschiedsbetrag auf die Einwohnerzahl Berlins hochgerechnet. Auf diese Weise wird in den Fällen eines positiven Saldo der Ausgaben auf Seiten Berlins für die jeweils betrachteten Aufgabenbereiche das Volumen potentieller Minderausgaben sichtbar, das sich für Berlin bei einem Finanzgebaren nach Hamburger Maßstäben ergeben würde. 247

bb) Überwiegend zeigt die vergleichende Übersicht über die - auf die Einwohnerzahl Berlins hochgerechneten - Differenzen der Pro-Kopf-Ausgaben Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg von eindrucksvollen Ausmaßen. Das gilt trotz abnehmender Tendenz für die Bereiche "Hochschulen" sowie "Wissenschaft etc. außerhalb der Hochschulen" mit zusammengerechnet über 112 Mio. € im Jahr 2003, aber auch für "Kulturelle Angelegenheiten" mit einem Mehr gegenüber Hamburg von 362 Mio. € im Jahr 2001 und immerhin noch 132 Mio. € im Jahr 2003. Auch in den Bereichen "Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung" sind die Mehrausgaben nach zunächst 190 und 200 Mio. € auch im Jahr 2003 mit 47,5 Mio. € immer noch erwähnenswert. In diesen Bereichen sind die zunächst höheren Mehrausgaben in Berlin nahezu vollständig im Bereich Sport und Erholung angefallen; die Verringerung des Abstands zu Hamburg im Jahr 2003 beruht zu etwa gleichen Teilen auf Mehrausgaben Hamburgs und Einsparungen Berlins. Die größten Ausgabenvorsprünge Berlins ergeben sich im Bereich Wohnungswesen mit Beträgen von jeweils deutlich über einer Milliarde Euro, was einer jährlichen Differenz der Ausgaben pro Kopf gegenüber Hamburg von nahezu 400 € entspricht. Insoweit ist zwar die unterschiedliche Struktur der Wohnungsbauförderung in Berlin und Hamburg zu berücksichtigen, die zu - nur in Grenzen 248

kurzfristig abbaubaren - höheren laufenden Ausgaben in Berlin führt. Selbst unter Außerachtlassung dieses Postens verbleiben aber wesentliche Mehrausgaben Berlins.

Auch wenn zu den zuvor genannten wie zu den weiteren in der Tabelle angeführten Zahlen erst tiefer gehende Analysen und Interpretationen zu präzisen realitätsnahen Beschreibungen konkreter Konsolidierungsmöglichkeiten führen können, - so können etwa die Mehrausgaben Berlins für "Soziale Sicherung" auf einer größeren Belastung mit Bedürftigen oder auf einer großzügigeren Gewährungspraxis beruhen -, ist insgesamt nicht zu bezweifeln, dass solche Konsolidierungspotentiale erheblichen Umfangs grundsätzlich vorhanden sind. 249

cc) Auch Verbesserungen der Einnahmensituation Berlins sind möglich. Das betrifft insbesondere die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes und die Erzielung weiterer Privatisierungserlöse. 250

Die Erhöhung des in Berlin geltenden Gewerbesteuerhebesatzes, etwa durch Angleichung an das Hamburger Niveau, stellte allerdings eine bloß flankierende Maßnahme dar, um die eigene Einnahmenbasis zu verbessern. Selbst unter Berücksichtigung gegenläufiger Effekte, wie etwa Betriebsverlagerungen in das Umland, ist aber eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes nicht von vornherein ungeeignet, Einnahmeverbesserungen zu erzielen, da alle realistischen Konsolidierungsspielräume auszunutzen sind, bevor Sanierungshilfen in Betracht kommen. 251

Eine besondere Bedeutung können Privatisierungserlöse oder Vermögensaktivierungen erlangen. Bevor bundesstaatliche Solidarität in Anspruch genommen wird, müssen neben der Nutzung aller Möglichkeiten der Ausgabenreduzierung bestehende Optionen zur Erzielung sonstiger erheblicher Einnahmen vollständig umgesetzt werden. Ausweislich der Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 (Hrsg. Senatsverwaltung für Finanzen, Beschluss des Senats von Berlin am 2. September 2003, S. 15 f.) hat Berlin von 1994 bis 2003 fast durchgängig in einem erheblichen Umfang Vermögen aktiviert. Gleichwohl bestehen auch nach Angaben des Berliner Senats nach wie vor relevante Möglichkeiten der Vermögensveräußerung. Hierbei ist auch der landeseigene Wohnungsbestand in den Blick zu nehmen, dessen möglichen Veräußerungserlös der Senat mit etwa 5 Mrd. € ansetzt. Eine derartige Einmaleinnahme auf Grund von Veräußerungen bedeutete für die Haushaltswirtschaft eine dauerhafte Entlastung, wenn der Erlös in die Schuldentilgung flösse und die hierdurch eintretende Reduzierung der Zinslast die Nettoeinnahmen aus der Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes überstiege. 252

dd) Die hier nur unvollständig angeführten - nicht saldierten - Ausstattungsvorsprünge bzw. Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg bewegen sich - unter Einbeziehung der Ausgaben für die Bereiche Soziale Sicherung und Wohnungsbauförderung - in den Jahren 2001 bis 2003 um die 3,5 Mrd. €, wenn der (vermutlich durch Veräußerungserlöse bedingte) "Ausreißer" Hamburgs im Aufgabenbereich "Wirtschaftsunternehmen" im Jahr 2002 zur Vermeidung von Verzerrungen unberücksichtigt bleibt. Der Berliner Senat hat anhand seiner eigenen Berechnungen unsaldierte Mehraus- 253



gaben Berlins für 2001 in Höhe von 6,9 Mrd. € und für 2003 in Höhe von 3,7 Mrd. € ermittelt. Saldiert kommt der Berliner Senat auf 1,6 Mrd. € bzw. 1,5 Mrd. €. Damit sind unabhängig von der Vorzugswürdigkeit der hinter den verschiedenen unsaldierten Zahlenangaben stehenden Berechnungsmodi Einsparungspotentiale Berlins identifiziert, die ihrem Volumen nach eine aussichtsreiche Haushaltssanierung aus eigener Kraft versprechen, zumal im Falle der Einbeziehung der Optionen zur Erhöhung der Einnahmen.

Die Feststellung der Ausstattungsvorsprünge bedeutet indes nicht, dass diese von einem Haushaltsjahr auf das andere vollständig abgebaut werden könnten. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil der Mehrausstattung auf Personalausgaben beruht, die kurzfristig in einem nur sehr begrenzten Umfang reduziert werden können. Zu berücksichtigen ist auch, dass es in einigen Aufgabenbereichen längerfristige vertragliche Bindungen gibt. Indes bestehen – wie gezeigt - für Berlin auch auf der Einnahmenseite weitere Erfolg versprechende Möglichkeiten, um die Finanzierungsdefizite zu minimieren. 254

Der Einwand des Antragstellers, eine Sanierung aus eigenen Kräften sei nicht möglich, weil dies eine Ausgabenreduzierung auf ein Niveau voraussetze, auf dem Berlin seine ihm bundes- und landesverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben nicht mehr erfüllen könnte, verfängt nicht. Der Antragsteller stützt sich auf Modellrechnungen, die über die mittelfristige Finanzplanung hinaus weit in die Zukunft reichen. Es ist weder absehbar, ob die den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen hinsichtlich der Einnahmeentwicklung - insbesondere hinsichtlich des Steueraufkommens - tatsächlich eintreffen, noch kann davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben der anderen Länder, zu denen sich Berlin ins Verhältnis setzen lassen muss, in dem angenommenen Ausmaß steigen werden. Außer Acht bleibt bei den prognostischen Überlegungen auch das Sparpotential in den zum Vergleich herangezogenen Ländern. Insgesamt kann man daher nicht annehmen, dass das Land Berlin in wenigen Jahren unausweichlich in eine Sondersituation gerät, in der es seine verfassungsmäßigen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. 255

#### D.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen. 256

Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff	Lübbe-Wolff
Gerhardt		Landau

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 -  
2 BvF 3/03**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03 -  
Rn. (1 - 256), [http://www.bverfg.de/e/fs20061019\\_2bvf000303.html](http://www.bverfg.de/e/fs20061019_2bvf000303.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2006:fs20061019.2bvf000303