

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

Urteil vom 24.08.2011 – St 1/11

Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011

Leitsätze

1. Die Ausnahmebefugnis des Art. 131a Satz 2 Halbsatz 2 der Bremischen Landesverfassung, die dem Haushaltsgesetzgeber die Überschreitung der durch die Summe der Investitionen festgelegten Obergrenze für die Neuverschuldung erlaubt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, setzt die haushaltswirtschaftliche Fähigkeit des Landes voraus, bestehenden oder drohenden Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken und korrigierend, ordnend und fördernd wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Ziele wie Stabilität, Wachstum und Vollbeschäftigung zu verfolgen. Diese Fähigkeit fehlt einem Land, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.
2. Ergänzend zu der Ausnahmebefugnis des Art. 131a Satz 2 Halbsatz 2 enthält die Bremische Landesverfassung eine ungeschriebene Ausnahmebefugnis, die der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage dient. Sie erlaubt die Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektive Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbsatz 1 der Bremischen Landesverfassung.
3. Das Haushaltsgesetz 2011 unterliegt dem seit dem 1. August 2009 geltenden Regime der Haushaltskonsolidierung, das u. a. durch Art. 143d Abs. 2 GG und das auf seiner Grundlage erlassene Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009 errichtet worden ist. Der im Rahmen dieses Regimes der Haushaltskonsolidierung von Bremen mit dem Bund vereinbarte Konsolidierungsplan erfüllt die Bedingungen, die an die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch den Haushaltsgesetzgeber geknüpft sind. Er ist zeitlich begrenzt und gilt daher nur für eine genau definierte Übergangsphase; seine Durchführung unterliegt dem Verfahren der Kontrolle durch den Stabilitätsrat.

Urteil vom 24. August 2011

St 1/11

In dem Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011

Antragsteller:

26 Mitglieder der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen (Landtag) der 17. Legislaturperiode

Verfahrensbevollmächtigter:
Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz,
Dönersberg 13, 91550 Dinkelsbühl

Weitere Beteiligte:

Die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen (Landtag),
vertreten durch den Präsidenten der Bürgerschaft,
Am Mark 20, 28195 Bremen

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen,
vertreten durch den Präsidenten des Senats,
Am Markt 21, 28195 Bremen

Verfahrensbevollmächtigter:
Prof. Dr. Johannes Hellermann,
Hardenbergstraße 12a, 33615 Bielefeld

Mitwirkungsberechtigter:

Der Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen,
Richtweg 16-22, 28295 Bremen

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen durch den Präsidenten Prof. Dr. Rinken, die Richter Arenhövel, Prof. Dr. Klein, Lissau, die Richterin Meyer, den Richter Prof. Dr. Preuß und die Richterin Prof. Dr. Remmert auf die mündliche Verhandlung vom 3. August 2011 für Recht erkannt:

Das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dezember 2010 (BremGBI. S. 678) ist mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar.

G r ü n d e :

A.

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob es mit der Bremischen Landesverfassung vereinbar ist, dass das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dezember 2010 (Brem.GBl. S. 678) die in Art. 131a Satz 2 BremLV festgelegte Obergrenze für die Kreditaufnahme um rund 431 Mio. Euro überschreitet.

I.

- 2 Am 16. Juni 2009 brachte der Senat der Freien Hansestadt Bremen bei der Bürgerschaft (Landtag) der 17. Legislaturperiode die Entwürfe für die Haushaltsgesetze und Haushaltspläne der Freien Hansestadt Bremen (Land) für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 ein. In der beigefügten Mitteilung berichtete der Senat, dass der Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2011 eine Nettokreditaufnahme (ohne Konsolidierungshilfe) in Höhe von 916 Mio. Euro und Nettoinvestitionsausgaben in Höhe von 319,6 Mio. Euro vorsehe. Damit ergebe sich eine „Überschreitung der Verfassungsgrenze von 596,4 Mio. Euro“. Hierzu erläuterte der Senat, dass die „gesetzlichen Voraussetzungen für eine Überschreitung der Kreditbegrenzung (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes – vgl. Art. 131a LV Satz 2, Halbs. 2)“ vorlägen. Unter der Überschrift „Darlegungspflicht nach Art. 131a LV“ hieß es weiter in der Senatsmitteilung:
- 3 „Der Senat hat beschlossen, im Sinne des zu einer vergleichbaren Situation des Berliner Haushaltes ergangenen Urteils des Verfassungsgerichtshofes Berlin vom 31. Oktober 2003 im Haushaltsaufstellungsverfahren darzulegen, dass sämtliche veranschlagten Ausgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich veranlasst sind oder dass sonstige Bindungen vorliegen. Die Begründungen beziehen sich nicht nur auf die Notwendigkeit dem Grunde nach, sondern auch der Höhe nach. Ferner ist auch darzulegen, dass sämtliche Einnahmequellen ausgeschöpft wurden....“ (Bremische Bürgerschaft - Landtag - , Drucksache 17/835 v. 16. 06. 2009, S. 5).
- 4 Entsprechend dieser Ankündigung war den Haushaltsentwürfen für die Haushaltsjahre 2010/2011 ein Anlagenband beigefügt, der unter der Bezeichnung „Darlegung der Erforderlichkeit von Ausgaben und der Ausschöpfung von Einnahmequellen (im Zusammenhang mit der Überschreitung der Kreditobergrenze nach Art. 131a LV)“ eine nach Produktgruppen gegliederte Darlegung der bundes-, landes- oder sonstigen rechtlichen Bindungen für die in den Haushaltsgesetzesentwürfen 2010 und 2011 etatisierten Ausgaben und eine von den jeweiligen Ressorts gegebene Bestätigung enthält, dass „alle Möglichkeiten zur Ausgabenbeschränkung sowie alle zum jetzigen

Zeitpunkt möglichen Einnahmequellen ... eingehend geprüft (wurden) und ... ausgeschöpft (sind)“.

- 5 Die Haushaltsgesetzentwürfe wurden in der 50. Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) am 27. August 2009 in erster Lesung beschlossen und zur Beratung und Berichterstattung an den federführenden staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss sowie an andere betroffene Ausschüsse überwiesen. Während die Bürgerschaft (Landtag) das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2010 am 17. Dezember 2009 verabschiedete, verschob sie auf Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses den Beschluss über das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2011, weil die in Art. 143d Abs. 2 Satz 3 GG in Verbindung mit § 4 des Konsolidierungshilfengesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705) vorgesehene Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Freien Hansestadt Bremen über die Modalitäten der Konsolidierungshilfe noch nicht abgeschlossen worden war. Diese Vereinbarung sollte u. a. die jährlichen Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits bis zu dessen vollständigem Abbau im Jahr 2020 sowie den für die jährlichen Abbauschritte maßgeblichen Ausgangswert des Finanzierungsdefizits des Jahres 2010 festlegen.
- 6 Die Bürgerschaft verabschiedete den durch zwischenzeitliche Ergänzungen des Senats und Änderungsanträge der Fraktionen modifizierten Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2011 am 8. Dezember 2010 ebenso wie die erwähnte „Darlegung der Erforderlichkeit von Ausgaben und der Ausschöpfung von Einnahmequellen (im Zusammenhang mit der Überschreitung der Kreditobergrenze nach Art. 131a LV)“ jeweils mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, obwohl die für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen erforderliche Verwaltungsvereinbarung auch zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war (Plenarprotokoll 17/77, S. 5933 f.).
- 7 Das Haushaltsgesetz stellt den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auf 5 182 684 460 Euro fest. Der Kreditfinanzierungsplan sieht eine Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt in Höhe von 423,5 Mio. Euro vor. Unter Einbeziehung der vom Land für 2011 erhaltenen Konsolidierungshilfe in Höhe von rund 178 Mio. Euro beträgt die Nettokreditaufnahme rund 601 Mio. Euro. Die Ausgaben für Investitionen belaufen sich auf rund 274 Mio. Euro; nach dem vom Landesrechnungshof in seinen Berechnungen vorgenommenen Abzug der investiven Einnahmen beträgt die Summe der Nettoinvestitionen rund 170 Mio. Euro. Damit übersteigen die Einnahmen aus neu aufgenommenen Krediten die Ausgaben für Nettoinvestitionen um rund 431 Mio. Euro.

II.

- 8 1. Die Antragsteller – 26 Abgeordnete der Fraktion der CDU und der Gruppe der FDP der Bürgerschaft (Landtag) der 17. Legislaturperiode – sind der Auffassung, dass das Haushaltsgesetz 2011 in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan mit Art. 131a Satz 2 BremLV unvereinbar sei. Sie tragen vor:
- 9 a) Staatsverschuldung sei nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union und des nationalen Verfassungsrechts nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Jeder haushaltsrechtliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen schränke die Entscheidungsfreiheit zukünftiger Parlamente ein und sei daher auf den Umfang zu begrenzen, in dem zugleich zukunftsbegünstigende Ausgaben vorgesehen seien. Ein dauerhafter Anstieg der Verschuldung in Höhe der jährlichen Investitionen widerspreche auch dem verfassungsrechtlichen Konzept einer Schuldenbegrenzung, das die Herausbildung eines stetig wachsenden Schuldensockels verhindern solle. Der Haushaltsgesetzgeber müsse Spielräume für eine Verschuldungsbegrenzung oder Verschuldungsrückführung nutzen, soweit sich diese entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eröffnen.
- 10 Das Konzept der Schuldenbegrenzung sei auf der Ebene des Unionsrechts im „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ vom 17. Juni 1997 und in Art. 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt. Art. 109 Abs. 2 GG verpflichte Bund und Länder zur Einhaltung dieses unionsrechtlichen Standards. Auf der Ebene des Grundgesetzes finde sich das Prinzip, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen seien, in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (sog. Schuldenbremse). Allerdings entfalte diese Vorschrift keine unmittelbare Wirkung auf Länderebene; vielmehr dürften die Länder gem. Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG bis zum 31. Dezember 2019 von diesen Vorgaben abweichen. Dabei kämen die jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung, für die Freie Hansestadt Bremen Art. 131a Satz 2 der Landesverfassung.
- 11 aa) Diese Vorschrift begrenze die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage in doppelter Hinsicht: Zum einen dürften nicht mehr Kredite aufgenommen werden, als zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sei; zum anderen werde die Kreditaufnahme durch die Höhe der Ausgaben für Investitionen begrenzt. Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sei in § 1 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz - StWG) vom 8. Juni 1967 mit verbindlicher Wirkung für Bund und Länder definiert und umfasse im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Ziele der Preisstabilität, eines hohen Beschäftigungsstandes, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des Wirtschaftswachstums.

- 12 bb) Eine Ausnahme von dem Kredit-Investitions-Junktim der wirtschaftlichen Normallage sei nach Art. 131a BremLV nur zulässig, wenn die Nettoneuverschuldung der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts diene. Das Stabilitätsgesetz enthalte angesichts der in seiner Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angelegten Zielkonflikte keine strikten inhaltlichen Pflichten, sondern Optimierungsgebote; daher habe der Haushaltsgesetzgeber einen Abwägungsspielraum hinsichtlich der Frage, in welcher Weise er den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung trage. Dieser finde jedoch in dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit eine Grenze. Der Haushaltsgesetzgeber müsse die haushaltswirtschaftlichen Daten so genau wie möglich ermitteln und so realistisch wie möglich darstellen und ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen bezüglich der Einnahmen und der Ausgaben erkennen lassen.
- 13 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört sein oder eine solche Störung unmittelbar bevorstehen. Darüber hinaus müsse die Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung die Absicht der Störungsabwehr verfolgen und geeignet sein, diese Absicht zu verwirklichen.
- 14 Mache der Haushaltsgesetzgeber von dieser Befugnis zur Überschreitung der Kreditobergrenze im Störungsfall Gebrauch, dann obliege ihm eine Darlegungslast dafür, dass dessen Voraussetzungen vorliegen. Dafür müsse er - erstens - nachvollziehbar und widerspruchsfrei erklären, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört sei oder eine solche Störung unmittelbar bevorstehe. Dabei müsse er sich auf die verfügbaren volkswirtschaftlichen Materialien der gesetzlich vorgesehenen Organe der finanz- und wirtschaftswissenschaftlichen Meinungs- und Willensbildung wie den Stabilitätsrat, den Konjunkturrat, die Bundesbank etc. stützen und darlegen, ob er mit deren Einschätzungen übereinstimme oder aus welchen Gründen er abweiche. Zweitens müsse der Haushaltsgesetzgeber erklären, welche Maßnahmen durch die erhöhte Kreditaufnahme ermöglicht werden sollen, die eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vermeiden oder einer eingetretenen Störung entgegenwirken sollen. Drittens schließlich müsse der Haushaltsgesetzgeber darlegen, dass die Überschreitung der Kreditobergrenze das geeignete Instrument sei, die drohende oder bereits eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.
- 15 b) Diese Bedingungen habe der bremische Haushaltsgesetzgeber für das Haushaltsgesetz 2011 nicht im Mindestmaß erfüllt.
- 16 aa) Die Diagnose einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sei fehlerhaft, da sie sich mit dem Hinweis begnügt habe, dass das wirtschaftliche Niveau der Haushaltsjahre vor der Finanzkrise noch nicht wieder

erreicht sei. Dabei seien die auf der Grundlage der Steuerschätzung vom November 2010 erkennbaren Steigerungen der Einnahmen für die Jahre 2010 bis 2014 ebenso ignoriert worden wie die Wirtschaftsdaten der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die übereinstimmend eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung nach der Wirtschafts- und Finanzkrise festgestellt und eine positive Wirtschaftsentwicklung prognostiziert hätten. Weder Senat noch Mehrheitsfraktionen der Bürgerschaft hätten sich mit den zentralen Parametern des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auseinandergesetzt; sie hätten damit eine Kontrolle der Nachvollziehbarkeit ihrer Einschätzungen unmöglich gemacht. Darüber hinaus habe der Haushaltsgesetzgeber weder die Absicht dargelegt, mit der erhöhten Kreditaufnahme die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, noch Ausführungen dazu, dass dieses Instrument auch geeignet sei, diese Absicht zu verwirklichen. Die erforderlichen Darlegungen fehlten in den Redebeiträgen der Senatsmitglieder und der Abgeordneten der Regierungskoalition sowohl in den Plenardebatten wie auch in den Ausschusssitzungen.

- 17 bb) Besondere verfassungsrechtliche Vorgaben gälten für ein Land, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinde. Ein solches Land könne das Kreditbegrenzungsgebot nicht einhalten, weil es nicht in der Lage sei, seine Ausgaben vollständig durch andere Einnahmen als Kredite zu decken bzw. Investitionen zu veranlassen. Gleichzeitig sei es einem solchen Land aber verwehrt, die Ausnahme vom Kreditbegrenzungsgebot in Anspruch zu nehmen, weil es infolge seiner extremen Haushaltsnotlage daran gehindert sei, durch seine Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. In dieser Situation modifiziere das Verfassungsgebot der Aufgabenerfüllung das landesverfassungsrechtliche Gebot der Kreditbegrenzung und erlaube eine Überschreitung der Kreditobergrenze. Dem Haushaltsgesetzgeber stehe hinsichtlich der Frage, ob der Fall einer extremen Haushaltsnotlage vorliege, ein Beurteilungsspielraum zu. Die Überschreitung der Kreditobergrenze in diesem Falle sei aber nur zulässig, wenn sich das Land im Gesetzgebungsverfahren auf diese Ausnahme berufe und diese detailliert darlege. Weder der Senat noch die Bürgerschaft hätten sich jedoch im Haushaltsgesetzgebungsverfahren auf diese Rechtfertigung einer erhöhten Kreditaufnahme berufen, so dass sich auch eine Prüfung erübrige, ob diese zur Beseitigung oder Minderung dieser extremen Haushaltsnotlage überhaupt geeignet wäre.
- 18 Die Antragsteller stellen den Antrag:
- 19 Das Gesetz über die Feststellung des Haushalts der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dezember 2010

(Brem.GBl. 678) in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan verstößt gegen Art. 131a Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Es ist daher nichtig.

- 20 2. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält den Antrag zwar für zulässig, aber für unbegründet. Alleiniger Prüfungsmaßstab sei Art. 131a Satz 2 BremLV. Das angegriffene Haushaltsgesetz verstoße nicht gegen diese Verfassungsnorm. Es sei unstreitig und zutreffend, dass im Haushaltsgesetz 2011 die vorgesehene Nettokreditaufnahme die Summe der veranschlagten Investitionen übersteige. Doch sei diese Überschreitung der Investitionssumme verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 21 Eine Überschreitung der Regelkreditobergrenze könne aus zwei Gründen verfassungsgemäß sein: zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und aus Gründen einer extremen Haushaltsnotlage.
- 22 a) Der Ausnahmetatbestand der Zulässigkeit einer Überschreitung der durch die Summe der Investitionen festgelegten Kreditobergrenze zum Zwecke der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entspreche dem wortgleichen Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 a. F. GG , so dass zu dessen Konkretisierung die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden könne. Dieses habe dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege oder unmittelbar drohe und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet sei, einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuerkannt. Entgegen der Annahme der Antragsteller erfahre der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum keine Einschränkung durch das Prinzip der Haushaltswahrheit, das sich vielmehr auf die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Haushalt beziehe.
- 23 Bindungen des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraumes des Haushaltsgesetzgebers ergäben sich dagegen in zweierlei Hinsicht. Zum einen habe er nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Ausgleich für die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs eine Darlegungslast bezüglich der Diagnose des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Absicht der Störungsabwehr durch erhöhte Kreditaufnahme sowie der Prognose der Zielerreichung. Diese Darlegungslast könne er ohne Bindung an eine bestimmte Form durch jegliche Stellungnahmen und Erklärungen der beteiligten Organe im Gesetzgebungsverfahren erfüllen, solange erkennbar werde, dass die parlamentarische Mehrheit sich diese mit der Verabschiedung zu Eigen mache. Das Gericht prüfe dann nur, ob die Beurteilung und Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers „nachvollziehbar und vertretbar“ sei. Hinsichtlich der Voraussetzungen einer Störungslage lasse das Bundesverfassungsgericht eine bloße Schwankung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht genügen, nehme aber eine Stö-

rungslage auch schon bei einem „Konjunkturabfall“ und nicht etwa erst „im extremen Notstandsfall“ an.

- 24 b) Der zweite verfassungsrechtliche Ausnahmetatbestand – die extreme Haushaltsnotlage – sei zwar in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, namentlich in Art. 131a Satz 2 BremLV, nicht ausdrücklich geregelt. Es handele sich jedoch um einen eigenständigen Tatbestand, der aus dem aus Art. 109 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem aus den finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes hergeleiteten Gebot folge, dass die Länder in der Lage sein müssten, ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin habe in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 2003 überzeugend begründet, dass ein in einer extremen Haushaltsnotlage befindliches Land das Kreditbegrenzungsgebot nicht einhalten könne, weil es nicht in der Lage sei, seine Ausgaben vollständig durch andere Einnahmen als Kredite zu decken bzw. - die Kreditobergrenze erhöhende - Investitionen zu veranlassen.
- 25 Auch hinsichtlich der Frage, ob sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, habe der Haushaltsgesetzgeber einen Beurteilungsspielraum. Er dürfe die Kreditobergrenze unter diesem Gesichtspunkt jedoch nur überschreiten, wenn er sich auf die extreme Haushaltsnotlage im Gesetzgebungsverfahren berufe und diese darlege. Im Gesetzgebungsverfahren sei daher im Einzelnen darzulegen, dass eine extreme Haushaltsnotlage gegeben sei sowie dass und aus welchen Gründen eine geringere Kreditaufnahme aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht nicht zulässig wäre, weil andernfalls das Land seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabenverpflichtungen nicht erfüllen könnte. Gefordert sei im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts die detaillierte Darlegung, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft worden seien. Dagegen könne es nicht darauf ankommen, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zur Beseitigung oder zumindest Minderung gerade dieser extremen Haushaltsnotlage geeignet wäre; vielmehr ergebe sich die Rechtfertigung der erhöhten, die Regelgrenze überschreitenden Kreditaufnahme schon aus dem Umstand, dass ohne diese die aktuelle Aufgabenerfüllung nicht möglich wäre.
- 26 c) Gemessen an diesen Kriterien erweise sich die Überschreitung der Regelkreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 BremLV als verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Primäre Rechtfertigung sei die extreme Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen. Auf diesen Ausnahmetatbestand hätten sich sowohl der Senat als auch der Haushaltsgesetzgeber des Haushaltsgesetzes 2011 nicht nur berufen, sondern im Gesetzgebungsverfahren auch die einzelnen Darlegungspflichten, wie sie vom Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin entwickelt worden und nach Auffassung des Senats auch für die

Freie Hansestadt Bremen maßgeblich seien, erfüllt. Bereits bei der Übermittlung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes an die Bürgerschaft im Juni 2009 habe der Senat unzweideutig auf die extreme Haushaltsnotlage als Rechtfertigungsgrund für die erhöhte Kreditaufnahme verwiesen. Unter der Überschrift „Darlegungspflicht nach Art. 131a LV“ habe er auf das zu einer vergleichbaren Situation des Berliner Haushaltes ergangene Urteil des Verfassungsgerichtshofes Berlin vom 31. Oktober 2003 hingewiesen und erklärt, dass er sich an der dort entwickelten Rechtsauffassung orientiere. Daneben habe er einen umfangreichen Anlagenband beigelegt, in dem sich im Sinne dieses Urteils die Darlegungen fänden, dass sämtliche veranschlagten Ausgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich veranlasst seien oder dass sonstige Bindungen vorlägen.

- 27 d) Im Gesetzgebungsverfahren für das Haushaltsgesetz 2011 habe der Senat mehrfach explizit auf den Tatbestand der extremen Haushaltsnotlage hingewiesen. So habe die Bürgerschaft in der 58. Sitzung vom 17. Dezember 2009, in der das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2010 verabschiedet und die zweite Lesung des Haushaltsgesetzes 2011 unterbrochen worden sei, förmlich von dem vom Senat vorgelegten Finanzplan 2009 bis 2013 der Freien Hansestadt Bremen Kenntnis genommen. In diesem Dokument sei die Haushaltsnotlage des Landes unter Heranziehung der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Kriterien und Kennziffern dargelegt worden. Die Beratungen zum Haushaltsgesetz 2011 hätten unter dem allen Beteiligten bewussten Gesichtspunkt der durch Art. 143d Abs. 2 GG vorgesehenen Konsolidierungshilfen stattgefunden. Ebenso habe der durch Mitteilung des Senats vom 23. November 2010 der Bürgerschaft vorgelegte „Finanzrahmen 2010 bis 2014 der Freien Hansestadt Bremen“ allen Beteiligten die extreme Haushaltsnotlage des Landes deutlich gemacht. Zwar habe in den Redebeiträgen zu den abschließenden Beratungen des Haushaltsgesetzes 2011 am 8. Dezember 2010 das strukturelle Finanzierungsdefizit des Haushalts und dessen Abbau nach den Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG, nicht aber die Überschreitung der Kredit-schranke des Art. 131a BremLV im Mittelpunkt gestanden. Doch habe die Bürgerschaft in dieser Sitzung zugleich mit dem Beschluss über das Haushaltsgesetz 2011 auch den „Darlegungen zur Begründetheit der Ausgaben im Zusammenhang mit einer Überschreitung der Höchstgrenze für Kreditaufnahme, Art. 131a Landesverfassung, für das Jahr 2011“ zugestimmt und damit die Haushaltsnotlage Bremens auch mit Blick auf die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 BremLV zur Kenntnis genommen und ihrer Beschlussfassung zugrunde gelegt.
- 28 e) Auch die Pflicht zur Darlegung der Notwendigkeit einer die Grenzen des Art. 131a Satz 2 BremLV überschreitenden Kreditaufnahme habe der Haushaltsgesetzgeber erfüllt. Der Senat habe in dem als Anlage zu den Haushaltsentwürfen 2010/2011 vorgelegten, von der Bürgerschaft durch Be-

schluss gebilligten Darlegungsband ausführlich erläutert, dass die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben im Hinblick auf bundesgesetzliche oder landesverfassungsrechtliche Vorgaben oder sonstige Bindungen notwendig und alle Einnahmequellen ausgeschöpft worden seien. Im Sinne des Urteils des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2003 habe der Haushaltsgesetzgeber einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage und der Unvermeidbarkeit der erhöhten Kreditaufnahme; die verfassungsgerichtliche Prüfung beschränke sich darauf, ob seine Bewertung nachvollziehbar und vertretbar sei.

- 29 f) Die Feststellung, dass Bremen sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinde, sei nicht nur nachvollziehbar und vertretbar, sondern zutreffend. Sie folge den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 für die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage aufgestellt habe. Das Gericht verwende verschiedene Indikatoren (Finanzierungsdefizit, Schuldenstand, Zinsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, Primärsaldo in Bezug zur Einwohnerzahl und zum Bruttoinlandsprodukt), deren Anwendung auf die Freie Hansestadt Bremen zu dem Ergebnis führten, dass das Land die Merkmale einer extremen Haushaltsnotlage erfülle. Der Bericht des Evaluationsausschusses an den Stabilitätsrat vom 10. März 2011, in welchem die mehr oder weniger deutliche Überschreitung der meisten der dort verwendeten Schwellenwerte festgestellt werde, sowie die auf der Grundlage dieses Berichtes vom Stabilitätsrat am 23. Mai 2011 getroffene Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage des Landes bestätigten diese Einschätzung.
- 30 g) Gegenüber dem Argument der extremen Haushaltsnotlage als Rechtfertigung für die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV trete der Rechtfertigungsgrund der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts deutlich zurück. Er sei, wenn überhaupt, dann allenfalls von sekundärer Bedeutung für den Haushalt 2011. Der am 16. Juni 2009 vorgelegte Entwurf des Haushaltes 2010/2011 sei auf dem Hintergrund der seit 2008 herrschenden gewaltigen Finanz- und Wirtschaftskrise davon ausgegangen, dass die Überschreitung der Regelkreditobergrenze nach Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV sich auch auf das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV) stützen könne. Die zweite Lesung des Haushaltsentwurfs 2011 im Dezember 2009, die wegen der Verhandlungen über die Konsolidierungshilfen für ein Jahr unterbrochen worden sei, habe unter dem Eindruck dieser Krise und des mit ihr verbundenen gravierenden Einbruchs der Steuereinnahmen gestanden. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Bürgerschaft die Überschreitung der Regelkreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV zu diesem Zeitpunkt auch auf den Grund der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gestützt habe.

- 31 Ob sich der Haushaltsgesetzgeber auch bei der Beschlussfassung über den Haushalt 2011 im Dezember 2010 ergänzend auf den Ausnahmetatbestand des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV habe stützen wollen und können, könne aus Sicht des Senats dahinstehen. Denn da der Beschlussfassung nach wie vor der Haushaltsentwurf 2010/2011, der diesen Ausnahmetatbestand bejaht hatte, zugrunde gelegen und auch der in die Haushaltsberatungen ausdrücklich einbezogene Finanzplan 2009 bis 2013 längere Darlegungen zu den durch die Wirtschafts- und Finanzkrise bewirkten Mindereinnahmen enthalten habe, halte es der Senat für vertretbar anzunehmen, dass die Bürgerschaft sich ergänzend auch auf diesen Ausnahmetatbestand habe stützen wollen. Ebenso halte es der Senat für möglich, dass ungeachtet der relativen Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzlage im Laufe des Jahres 2010 auch im Spätjahr 2010 noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die fortdauernde Störungsabwehrung einer erhöhten Kreditaufnahme vertretbar habe angenommen werden können. Letztlich könne diese Frage aber offen bleiben, da die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes in Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV in der Sache nicht über die Rechtfertigung wegen der bestehenden extremen Haushaltsnotlage hinausführe. Denn eine erhöhte Kreditaufnahme hätte mit dem Ziel der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur insofern gerechtfertigt werden können, als die verminderten Steuereinnahmen nicht durch weitere Ausgabenreduzierungen aufgefangen werden sollten. Dies aber sei nicht möglich gewesen, da der Haushalt schon mit Rücksicht auf die bestehende extreme Haushaltsnotlage nur zwingende Ausgaben aufweise. Daher habe es des Rekurses auf Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV nicht bedurft. Die erhöhte Nettokreditaufnahme im Haushalt 2011 rechtfertige sich insgesamt und allein schon aus der extremen Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen.
- 32 h) Die Beurteilung des Haushaltsgesetzes 2011 als verfassungsgemäß bedeute nicht, dass das Land Bremen einem ungehemmten Schuldenanstieg das Wort rede. Vielmehr sei dieser Haushalt in eine durch Art. 143d GG vorgezeichnete Strategie der Haushaltssanierung eingebettet, der zufolge das Land in zehn Jahresschritten bis zum Jahre 2020 seine jährliche Neuverschuldung auf Null reduzieren werde. Das Land habe diese Vorgaben nicht nur in seiner Finanzplanung 2010 bis 2014 umgesetzt, sondern jüngst mit der Einfügung eines neuen § 18a LHO auch eine ausdrückliche landesrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der festgelegten Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits statuiert.
- 33 3. In der Erwiderung auf das Vorbringen des Senats weisen die Antragsteller darauf hin, dass die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Europäischen Unionsrechts und des deutschen Grundgesetzes – hier namentlich die Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung – unbeschadet der Regelung in Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG Vorwirkungen für die Verschul-

dungspolitik der Länder entfaltet, ohne damit jedoch den Prüfungsmaßstab des Art. 131a Satz 2 BremLV in Frage stellen zu wollen. Auch stehe nicht so sehr die Frage im Vordergrund, ob eine Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze materiell zulässig sei. Vielmehr rügten sie die Verletzung der dem Senat gegenüber der Bürgerschaft obliegenden Darlegungs- und Begründungspflicht in Bezug auf die Gründe für die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 BremLV. Ein Nachschieben dieser Gründe erst im gerichtlichen Verfahren sei unzulässig, maßgeblich sei der Tag der Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers (Bürgerschaft) über das Haushaltsgesetz.

- 34 Was den Rechtfertigungsgrund der extremen Haushaltsnotlage angehe, so könne weder der Evaluationsbericht des Stabilitätsrates vom 10. März 2011 noch die Vorschrift des Art. 143d Abs. 2 GG als Beleg für das Vorliegen dieses Tatbestands angesehen werden. Im Übrigen verweisen die Antragsteller auf den Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofs, aus dem sie verschiedene Beispiele für dort dargelegte Möglichkeiten der Einsparung von Ausgaben und Erhöhung von Einnahmen des Landes zitieren.
- 35 4. Der Präsident der Bürgerschaft hat durch Schriftsatz vom 17. Mai 2011 erklärt, dass die Bürgerschaft von einer Stellungnahme zu dem Antrag derzeit absehe. Der Senator für Justiz und Verfassung hat sich mit Schriftsatz vom 17. Juni 2011 der Stellungnahme des Senats angeschlossen.
- 36 5. In der mündlichen Verhandlung haben die Beteiligten ihre Rechtsauffassungen nochmals dargelegt und vertieft.

B.

- 37 Der Antrag ist zulässig (I.), aber unbegründet. Das Gesetz über die Feststellung des Haushalts der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dezember 2010 (Brem.GBl. S. 678) in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan ist mit der Landesverfassung vereinbar (II.).

I.

- 38 Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Die Antragsteller beantragen die Feststellung, dass der durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011 vom 14. Dezember 2010 (Brem.GBl. S. 678) festgestellte Haushaltsplan gegen Artikel 131a Satz 2 der Bremischen Landesverfassung verstößt. Die Zulässigkeit dieses Antrages beurteilt sich nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV i. V. m. § 24 BremStGHG. Danach

ist der Staatsgerichtshof für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen zuständig. Der von den Antragstellern gestellte Normenkontrollantrag zur Prüfung der Vereinbarkeit des Haushaltsgesetzes mit Art. 131a BremLV ist eine „andere staatsrechtliche Frage“.

- 39 Die Antragsteller bildeten zum Zeitpunkt der Antragstellung mehr als ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und sind daher gemäß Art. 140 Satz 1 BremLV antragsberechtigt. Nach Eingang des Antrages ist allerdings am 22. Mai 2011 eine neue Bürgerschaft (Landtag) gewählt worden, die sich am 29. Juni konstituiert hat. Ihm gehören einige Antragsteller nicht mehr an. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Antragsberechtigung, da diese zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehen muss und auch bestanden hat (vgl. BremStGHE 3,41, 52 f.; vgl. auch BVerfGE 79, 311, 327; 119, 96, 116).

II.

- 40 Der Normenkontrollantrag ist nicht begründet. Prüfungsmaßstab ist Art. 131a Satz 2 BremLV (1.). Die Überschreitung der durch Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 der Landesverfassung festgelegten Grenze für Einnahmen aus Krediten im Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 ist mit der Landesverfassung vereinbar. Die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ergibt sich nicht aus Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV (2.). Sie folgt vielmehr aus dem ungeschriebenen landesverfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage, der zur Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV befugt (3).
- 41 1. Gemäß Art. 131 Abs. 2 BremLV wird der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt, das u. a. die Festsetzung der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan enthält. Art. 102 BremLV verpflichtet die Bürgerschaft, einen ausgeglichenen Haushalt zu beschließen, d. h. eine vollständige Deckung der veranschlagten Ausgaben durch Einnahmen vorzusehen. Eine Deckung durch Einnahmen aus Krediten ist gemäß Art. 131a Satz 1 BremLV zulässig. Jedoch dürfen diese Einnahmen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV). Das bedeutet, dass nur, gegebenenfalls sogar alle Investitionen durch Kredite finanziert werden dürfen, während alle konsumtiven Ausgaben durch öffentliche Abgaben und andere, nicht auf Krediten beruhende Einnahmen des Staates zu finanzieren sind. Unter „Einnahmen aus Krediten“ ist die Nettoneuverschuldung zu verstehen; Kreditaufnahmen zur Tilgung bestehender Schulden erhöhen deren Umfang nicht. Sie bleiben daher bei der Auslegung des Art. 131a BremLV unberück-

sichtigt. Durch das Investitions-Kredit-Junktim soll der politische Handlungs- und Gestaltungsraum zukünftiger Gesetzgeber gewahrt werden; nachfolgenden Generationen dürfen nur solche Belastungen hinterlassen werden, die durch mindestens gleichwertige Begünstigungen ausgeglichen sind (vgl. BVerfGE 79, 311, 334; 119, 96, 138, 142, 144). Obwohl keineswegs gewiss ist, ob zukünftige Generationen die ihnen hinterlassenen Investitionen als gerechten Ausgleich für den ererbten Schuldenberg betrachten werden, ist das geltende Verfassungsrecht des Landes verbindlich, dem zufolge die staatlichen Verschuldungsmöglichkeiten grundsätzlich solange unbegrenzt sind, wie in gleicher Höhe Investitionen getätigt werden.

- 42 Ausnahmsweise dürfen gemäß Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV konsumtive Ausgaben über das durch die Höhe der Investitionen bestimmte Maß hinaus durch Kredite finanziert werden, wenn dies der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient. Diese Ausnahmvorschrift verfolgt nicht das Ziel, eine stärkere Befriedigung gesellschaftlicher Konsumbedürfnisse durch eine Erleichterung der Kreditaufnahme zu ermöglichen; vielmehr soll das Ziel der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch das Mittel einer kreditfinanzierten Ausweitung des gesellschaftlichen Konsums verfolgt werden. Die Kreditaufnahme ist „konjunkturpolitisches Gestaltungsmittel“, durch das die Haushalts- und Finanzpolitik ökonomisch instrumentalisiert wird (*Pünder* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rdnr. 8). Die im Jahre 1998 in die Bremische Landesverfassung eingefügte Regelung des Art. 131a (vgl. Brem.GBl. S. 83) ist inhalts- und weitgehend auch wortgleich mit der 1969 in das Grundgesetz eingefügten, inzwischen jedoch wieder aufgehobenen Regelung des Art. 115 Abs. 1 GG. Die Auslegung des Art. 131a Satz 2 BremLV kann sich daher an der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 a. F. GG orientieren, da der Zweck dieser Vorschrift ebenfalls darauf gerichtet war, Zukunftsbelastungen ohne gleichzeitige Zukunftsbegünstigungen zu vermeiden.
- 43 Art. 115 Abs. 1 Satz 2 a. F. GG ist mit Wirkung zum 1. August 2009 durch das 57. Änderungsgesetz zum Grundgesetz aufgehoben worden, weil die Bestimmung nicht länger mit dem ebenfalls neu gefassten Art. 109 Abs. 3 GG in Einklang stand, der Bund und Länder verpflichtet, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bundesverfassungsrechtlich können daher Investitionen nicht länger als Anreiz für die Verschuldung des Bundeshaushalts dienen. Während einige Bundesländer diesem Beispiel gefolgt sind und ihre dem Art. 115 Abs. 1 a. F. GG entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Kreditaufnahme dem Prinzip des Verbots der Kreditfinanzierung des Staatshaushalts in ihren jeweiligen Landesverfassungen angepasst haben – so Hessen (Art. 141, 161), Rheinland-Pfalz (Art. 117) und Schleswig-Holstein (Art. 53, 59a) –

ist dies in Bremen bislang nicht geschehen. Daher gilt für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Bremischen Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2011 weiterhin Art. 131a Satz 2 BremLV. Zwar stehen das Kredit-Investitions-Junktims des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV sowie der Ausnahmetatbestand des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV in einem Spannungsverhältnis zu der auch für die Länder verbindlichen strikten Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG. Die Länder dürfen aber bis Ende 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG). Das gilt grundsätzlich auch für die Länder, die wie Bremen Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG erhalten. Die nach Maßgabe des Kredit-Investitions-Junktims des Art. 131a Satz 2 BremLV berechnete Nettokreditaufnahme ist auch während des Konsolidierungsverfahrens des Art. 143d Abs. 2 Sätze 3 bis 5 GG zumindest solange unproblematisch wie die Höhe der Kreditaufnahme die in der Verwaltungsvereinbarung nach Art. 143d Abs. 2 Satz 3 GG festgelegte Kreditobergrenze nicht übersteigt. Diese Voraussetzung erfüllt, wie unter B. II. 3. b) bb) im Einzelnen dargelegt wird, das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Jahr 2011.

- 44 2. Die Ausnahmevorschrift des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV erlaubt eine Durchbrechung des Investitions-Kredit-Junktims zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.
- 45 Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stellt einen unbestimmten Verfassungsbegriff dar, dessen Konkretisierung die Berücksichtigung verschiedener, vorwiegend wirtschaftswissenschaftlicher Indikatoren verlangt. Der Begriff wurde im Jahre 1967 in das Grundgesetz eingeführt, das Bund und Länder dazu verpflichtete, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2). Das zeitgleich dazu verabschiedete Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) konkretisiert in § 1 Satz 2 dieses Ziel und definiert es als Gleichklang der wirtschaftlichen Teilziele Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Allerdings kann es sich dabei nicht um eine für das Verfassungsrecht verbindliche und abschliessende Definition handeln. Heute hat sich in der wissenschaftlichen Diskussion das ursprüngliche „magische Viereck“ zu einem „magischen Zwölfeck“ erweitert, in das Ziele wie z. B. der Abbau der Staatsverschuldung, humane Arbeitsbedingungen oder die Bewahrung einer lebenswerten Umwelt aufgenommen worden sind (G. Kirchhof in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III. 6. Aufl. 2010, Art. 109 Abs. 2 Rdnr. 48).
- 46 Der Staatsgerichtshof folgt für die Auslegung des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV der vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 a. F.

GG. entwickelten Auffassung, wonach die konkreten Anwendungsvoraussetzungen des Ausnahmetatbestandes streng zu fassen sind, während dem Haushaltsgesetzgeber für die Auslegung des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ein Einschätzungsspielraum einzuräumen ist, dessen Ausfüllung verfassungsgerichtlich lediglich auf Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit überprüfbar ist. Danach kann der Ausnahmetatbestand nur in Anspruch genommen werden, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Darüber hinaus muss die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung auf die Abwehr der Störung gerichtet sowie auch zur Abwehr geeignet sein. Hinsichtlich der Beurteilung, ob eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt und ob eine erhöhte Kreditaufnahme ein geeignetes Mittel zu ihrer Abwendung darstellt, besteht ein Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers, der in den genannten Grenzen verfassungsgerichtlich überprüfbar ist (BVerfGE 79, 311, 338 ff.; 119, 96, 137 ff.). Um jedoch den Ausnahmecharakter der Lockerung des Investitions-Kredit-Junktimms zu wahren, ihre Inanspruchnahme auf Ausnahmefälle zu beschränken und eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums zu ermöglichen, obliegt es dem Haushaltsgesetzgeber darzulegen, dass, aus welchen Gründen und in welcher Weise er von der Ausnahme Gebrauch macht (BVerfGE 79, 311, 344 f.; 119, 96, 146).

- 47 Im Rahmen dieser Normenkontrolle bedarf es keiner Prüfung, ob es zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 vertretbar war, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzunehmen, weil die tatsächlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV in der Freien Hansestadt Bremen zu jenem Zeitpunkt nicht gegeben war (a). Jedenfalls hat der Haushaltsgesetzgeber die Voraussetzungen dieses Ausnahmetatbestandes nicht in ausreichender Weise dargelegt (b).
- 48 a) Das Land Bremen befindet sich seit mehr als zwanzig Jahren in einer Haushaltsnotlage, aufgrund derer es nicht oder nur sehr eingeschränkt in der Lage ist, durch die Gestaltung seiner Haushaltswirtschaft konjunktursteuernd auf den Wirtschaftsprozess einzuwirken, insbesondere den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. In dem Zeitraum von 1994 bis 2004 erhielt es jährliche Sonderzuweisungen aus dem Bundeshaushalt, um seinen Haushalt nachhaltig zu sanieren. In dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, in dem das Land diese Sanierungshilfen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 GG geltend machte und erstritt, stellte das Gericht im Jahre 1992 fest, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befinde. Es traf diese Feststellung auf der Grundlage von Daten zur Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Netto-Kreditaufnahme an den Gesamteinnahmen des Haus-

halts) und der Zins-Steuer-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen) Bremens im Vergleich zum Durchschnitt aller Bundesländer (BVerfGE 86, 148, 258 ff., 262 f.). Danach betrug im Jahre 1986 die Kreditfinanzierungsquote mit 19,3% mehr als das Dreifache des Länderdurchschnitts von 6,9%, die Zins-Steuer-Quote mit 26,3% bereits mehr als das Zweifache des Länderdurchschnitts von 11,8% (BVerfGE 86, 148, 259). In den Folgejahren (bis zum Zeitpunkt der Entscheidung im Jahre 1992) ergaben sich keine wesentlichen Änderungen (aaO, S. 259 f.).

- 49 aa) Das gilt auch für die gegenwärtige Haushaltssituation Bremens. Im Jahre 2010 war die Kreditfinanzierungsquote Bremens immer noch fast dreimal so hoch wie der Länderdurchschnitt (23,1% gegenüber 8,3%), die Zins-Steuer-Quote mehr als doppelt so hoch (24,7% gegenüber 11,3%). Gestützt auf diese und weitere Indikatoren hat der Evaluationsausschuss des Stabilitätsrates ermittelt, dass Bremen sämtliche nach dem Stabilitätsratsgesetz festgelegten Schwellenwerte, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen, z. T. erheblich überschreitet (Evaluationsbericht Bremen - Bericht des Evaluationsausschusses an den Stabilitätsrat über die Ergebnisse der Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz in der Freien Hansestadt Bremen, 10. März 2011, S. 3). Wie dieser Bericht zeigt, bilden die im Jahre 1992 vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Indikatoren zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage weiterhin auch gegenwärtig wesentliche Elemente des Maßstabs für die Bewertung der Haushaltssituation eines Landes. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar mittlerweile die Anforderungen an die Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 GG verschärft, jedoch im Wesentlichen an den quantitativen Indikatoren festgehalten (BVerfGE 116, 327, 389, 394 ff.).
- 50 Diese Indikatoren zeigen an, dass das davon betroffene Land aufgrund seiner finanziellen Leistungsschwäche nur eine sehr eingeschränkte Handlungsfähigkeit besitzt. Länder, deren Haushalte die in jenen Indikatoren ausgedrückten Merkmale aufweisen, sind daran gehindert, „durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; sie verlieren die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunktursteuerndem Handeln“ (BVerfGE 86, 148, 266; vgl. auch BVerfGE 116, 327, 386 ff.). Ein Haushaltsgesetzgeber, der mit den ihm zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln einschließlich der aufgenommenen Kredite nur noch in der Lage ist, die ihm rechtlich vorgegebenen Verpflichtungen zu erfüllen und gleichzeitig nur über sehr beschränkte Möglichkeiten der Einnahmesteigerung verfügt (hierzu *Kloepfer/Rossi VerwArch Bd. 3/94 (2003), S. 319 ff., 321*), hat keinen Spielraum, um neutralisierend bestehenden oder drohenden Ungleichgewichten entgegenzuwirken und korrigierend, ordnend und fördernd wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Ziele wie Stabilität,

Wachstum und Vollbeschäftigung zu verfolgen, wie das Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV als Konsequenz des Art. 109 Abs. 2 a. F. GG verlangt (vgl. *Fischer-Menshausen*, in: von Münch/Kunig, GGK, Bd. 3, 3. Aufl. 1996 Art. 109 Rdnr. 9; *J.-P. Schneider* AK-GG, 3. Aufl. 2002, Art. 109 Rdnr. 8).

- 51 bb) In dieser Situation befand sich der Bremische Haushaltsgesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2011. Der den Haushaltsentwürfen für die Haushaltsjahre 2010/2011 beigefügte und von der Bürgerschaft beschlossene Anlagenband, der eine nach Produktgruppen gegliederte Darlegung der bundes-, landes- oder sonstigen rechtlichen Bindungen für die in den Haushaltsgesetzentwürfen 2010 und 2011 etatisierten Ausgaben sowie eine von den jeweiligen Ressorts gegebene Bestätigung der Ausschöpfung aller Einnahmefähigkeiten enthält, belegt die engen Grenzen, innerhalb derer der Bremische Haushaltsgesetzgeber politische, insbesondere auch wirtschaftspolitische Gestaltungsmacht hatte. Unbeschadet der nicht auszuschliessenden Möglichkeit, dass dennoch einzelne unausgeschöpfte Einnahmequellen und auch bei der einen oder anderen Ausgabe Ermessensspielräume bestanden haben mögen, ergeben sich keine Hinweise darauf, dass sich das Land bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 in einer haushaltswirtschaftlichen Normallage befand, die ihr gestattet hätte, mittels der aufgenommenen Kredite steuernd und korrigierend in den Wirtschaftsprozess einzugreifen. Die von den Antragstellern vorgetragene und durch einzelne Beispiele aus dem Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofes untermauerte Auffassung, dass Steigerungen von Einnahmen und Kürzungen von Ausgaben möglich seien, mag für das im Rechnungshofbericht untersuchte Haushaltsgesetz 2009, aber durchaus auch für das hier allein zu prüfende Haushaltsgesetz 2011 zutreffen. Sie belegen, dass selbst innerhalb des eingeschränkten Rahmens der Haushaltsgestaltung insbesondere auch unter den in der Bürgerschaft vertretenen politischen Kräften unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich einzelner Ausgaben- und Einnahmeposten bestehen können (vgl. hierzu die Ausführungen des Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses der Bremischen Bürgerschaft [Landtag] in der Sitzung vom 8. Dezember 2010, Bremische Bürgerschaft, Plenarprotokoll 17/77, S. 5888/9). Doch sind die hier in Betracht kommenden Beträge im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Haushaltes so gering, dass auch sie nichts daran ändern könnten, dass das Land jedenfalls für das Haushaltsjahr 2011 nicht über die Handlungsfähigkeiten verfügte, eine bestehende oder drohende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden.
- 52 b) Der Bremische Haushaltsgesetzgeber hat zudem die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV nicht in ausreichender Weise dargelegt. Ob der Haushaltsgesetzgeber sich für das Haushaltsgesetz 2011 überhaupt auf diesen Ausnahmetatbestand stützen wollte, ist – auch nach dem Vortrag des Senats der Freien Hansestadt Bre-

men – unklar. Unterstellt man diese Absicht, so ist – darin ist den Antragstellern zuzustimmen – jedenfalls der Obliegenheit nicht genügt, darzulegen, dass, aus welchen Gründen und in welcher Weise von der Ausnahme Gebrauch gemacht werden sollte.

- 53 In der Mitteilung des Senats vom 16. Juni 2009, mit der die Entwürfe für die Haushaltsgesetze für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 eingebracht wurden, findet sich allerdings unter der Überschrift „Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Höhe der Kreditaufnahme“ die Erklärung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 vorlägen. Weitere Ausführungen zur Frage einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts finden sich in diesem Dokument nicht. Das legt den Schluss nahe, dass der Senat das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bejahte. Dagegen enthält die Mitteilung keine Erklärung dahingehend, dass er von der damit eröffneten Möglichkeit einer Lösung des Investitions-Kredit-Junktims des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV Gebrauch machen wollte. Die anschließende Mitteilung, dass der Senat darlegen werde, dass sämtliche veranschlagten Ausgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich veranlasst sind oder dass sonstige Bindungen vorliegen, lässt sich nur so verstehen, dass der Haushaltsgesetzgeber der Auffassung war, er könne von der Befugnis des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV keinen Gebrauch machen, weil ihm die dafür erforderlichen Haushaltsspielräume fehlten.
- 54 Auch in den Beratungen der ersten Lesung der beiden Gesetzentwürfe wurde von keinem der Rednerinnen und Redner die Absicht bekundet, durch die im Haushaltsentwurf vorgesehene Kreditaufnahme eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Zwar wurde sowohl von der Senatorin für Finanzen wie auch von den Rednern der Regierungskoalition immer wieder darauf hingewiesen, dass sich das Land infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise in einer außergewöhnlichen Situation befinde, in der die Einnahmen schrumpfen und die Ausgaben steigen würden. Daraus wurde die Notwendigkeit der Haushaltssanierung abgeleitet, nicht dagegen die Absicht, durch erhöhte Kreditfinanzierung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken. So erklärte die Finanzsenatorin in ihrer Rede zur Einbringung der Haushalte 2010/2011, dass aufgrund der gegenüber der vorangegangenen Haushaltsperiode gesunkenen Einnahmen und dem gleichzeitigen Anstieg der Ausgaben im Sozialbereich eine besonders schwierige Haushaltssituation eingetreten sei. Als Konsequenz betonte sie den Willen des Senats, „den auf der Basis der Karlsruhe-Klage eingeschlagenen Konsolidierungsweg konsequent weiter zu gehen. Veränderungen haben wir nur dort und insoweit vorgenommen, wie tatsächliche Entwicklungen so gravierend abweichen, dass eine Anpassung unvermeidlich ist“ (Brem. Bürgerschaft, 17. WP, 50. Sitzung am 27. 08. 2009, Plenarprotokoll S. 3662 f.; ähnlich Abg. Sieling [SPD], S. 3670; Abg. Dr. Güldner

[Bündnis 90/Grüne], S. 3675). Ein ähnliches Argumentationsmuster beherrschte die Beratungen der zweiten Lesung der Haushaltspläne und Haushaltsgesetze für 2010 und 2011 in der 58. Sitzung der Bürgerschaft am 17. Dezember 2009. Hier zog der der oppositionellen CDU-Fraktion angehörende Berichterstatter des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses, der Abgeordnete Dr. Schrörs, zwar eine explizite Verbindung zwischen der Überschreitung der Kreditobergrenze und der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009, betonte aber ebenfalls die Notwendigkeit der Reduzierung der Neuverschuldung, nicht ihrer Nutzung zum Zwecke der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Brem. Bürgerschaft, 17. WP, 58. Sitzung am 17. 12. 2009, Plenarprotokoll S. 4307). Auch im Übrigen macht die Haushaltsdebatte zum Haushaltsgesetz 2011 deutlich, dass die bremischen Haushaltspolitiker fraktionsübergreifend von dem Thema der Gesamtverschuldung des Landes und dem Bemühen um die Konsolidierung des Haushalts durch den Abbau der strukturellen Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben beherrscht waren. Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 zum Länderfinanzausgleich (BVerfGE 86, 148) sind die Bemühungen um einen verfassungsmäßigen Haushalt untrennbar mit dem Thema der strukturellen Haushaltsanierung und der Beendigung einer Haushaltsnotlage verbunden gewesen. Unter diesen äußerst restriktiven Bedingungen der Haushaltspolitik des Landes spielte die Befugnis des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV in den Erwägungen des Haushaltsgesetzgebers keine entscheidende Rolle.

- 55 3. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 Brem LV ergibt sich aus der ungeschriebenen landesverfassungsrechtlichen Ausnahmebefugnis, im Falle einer extremen Haushaltsnotlage für eine Übergangszeit bis zur Wiederherstellung einer haushaltswirtschaftlichen Normallage auch Kredite für konsumtive Zwecke aufzunehmen. Ein solcher Rechtfertigungsgrund folgt aus dem bundesstaatlichen Prinzip der Wiederherstellung vollständiger staatlicher Handlungsfähigkeit in Haushaltsnot geratener Glieder des Bundesstaates (Prinzip der Haushaltsnotbewältigung) (a). Seine tatbestandlichen Voraussetzungen lagen bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 vor (b).
- 56 a) Der Begriff der extremen Haushaltsnotlage ist vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit den Regelungen des Länderfinanzausgleichs des Art. 107 Abs. 2 GG geprägt und mit bestimmten Rechtsfolgen verknüpft worden. Es handelt sich dabei um den Sachverhalt eines „bundesstaatlichen Notstandes“ (BVerfGE 116, 327, 377, 389, 390, 394). Er liegt darin, dass ein Land in dieser Situation nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist, die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (BVerfGE 86, 148, 265). In der neueren Entscheidung zum Verschuldungsproblem eines Landes unterscheidet das Bundesverfassungsgericht zwischen einer

„relativen“ und einer „absoluten“ Haushaltsnotlage. Danach liegt eine „relative“ Haushaltsnotlage vor, wenn sie „im Verhältnis zu den übrigen Ländern ... als extrem zu werten ist“; eine Haushaltsnotlage ist „absolut“, „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“ (BVerfGE 116, 327, 377). Die extreme Haushaltsnotlage eines Landes betrifft nicht nur dieses Land selbst, sondern berührt das Bundesstaatsprinzip als solches mit der Folge, dass die anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft verpflichtet sind, dem betroffenen Land beizustehen (BVerfGE 86, 148, 263 ff.; 116, 327, 386 ff.).

- 57 Während die relative Haushaltsnot für den hier zu entscheidenden Fall keine Rolle spielt, ist die Frage des Vorliegens einer „absoluten“ Haushaltsnotlage erheblich. Denn im Falle einer Bejahung dieser Frage greifen die für die haushaltswirtschaftliche Normallage geltenden verfassungsrechtlichen Institutionen und Instrumente nicht. Dies wird an der dargelegten Unanwendbarkeit der Ausnahmebefugnis des Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV deutlich. Für die Bewältigung einer solchen Notlage muss das Verfassungsrecht Instrumente entwickeln, um zu verhindern, dass sich eine Staatspraxis außerhalb des Rahmens der Verfassung und ihrer begrenzenden Vorkehrungen entwickelt. Ein solches Instrument lässt sich in Gestalt des Rechtfertigungsgrundes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektive Überschreitung der Kreditobergrenze aus der Landesverfassung ableiten.
- 58 Ein Land, das aufgrund seiner finanzwirtschaftlichen Leistungsschwäche Gefahr läuft, seine ihm durch Bundesrecht und Landesverfassungsrecht auferlegten Aufgaben nicht mehr in vollem Umfang erfüllen zu können, steht vor der Alternative, entweder rechtliche Verpflichtungen zu verletzen und die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu unterlassen, oder zu dem Instrument einer steigenden Kreditfinanzierung seiner Ausgaben zu greifen. Denn die Möglichkeiten der Beeinflussung der Ausgaben und der nicht in Krediten bestehenden Einnahmen sind, wie erwähnt, sehr begrenzt. Wenn seine Verfassung eine Kreditbegrenzung vorsieht, so könnte der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Begrenzung zwar aufheben und eine unbegrenzte Kreditaufnahme rechtlich ermöglichen. Doch dies wiederum würde notwendig die Kreditabhängigkeit des Haushalts nur weiter steigern und zu einem unabsehbaren Anwachsen des Schuldensockels und der dafür zu zahlenden Zinsen führen. Im Ergebnis stünde das Land vor der Wahl, rechtliche Verpflichtungen zu verletzen oder durch immer weitere Verschuldung die

gegebene Zwangslage bis zu dem Punkt weiter zu verschärfen, an dem es als selbständiges Glied des Bundesstaates nicht länger fortbestehen kann.

- 59 Keine dieser beiden Alternativen entspricht der normativen Ordnung des bundesstaatlichen Gefüges des Grundgesetzes, die voraussetzt, dass die in dessen Präambel aufgezählten Länder die ihnen durch das Grundgesetz und ihre eigenen Verfassungen zugewiesenen Funktionen unter Wahrung ihrer Autonomie erfüllen können (a. A. *Pünder* aaO, Rdnr. 73, der den unbedingten Vorrang der regelmäßigen Verschuldungsgrenze postuliert). Dazu gehört weiterhin die Beistandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft mit dem Ziel der Überwindung der haushaltswirtschaftlichen Ausnahmesituation des Landes. Nimmt man diese beiden Verfassungsprinzipien zusammen, so kann eine Lösung der Zwangslage des in Haushaltsnot geratenen Landes nur darin bestehen, die Verfassung des Landes um eine ungeschriebene Ausnahmebefugnis zur Überschreitung der landesverfassungsrechtlich festgeschriebenen Kreditobergrenze (in Bremen Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV) zu ergänzen. Diese Ausnahme kann – in der Gewissheit des verfassungsrechtlich gebotenen und daher zu erwartenden Beistandes der bundesstaatlichen Gemeinschaft – nur für eine zeitlich begrenzte Übergangszeit bis zur Wiederherstellung der haushaltswirtschaftlichen Normalität und vollständigen Handlungsfähigkeit des Landes gelten. Daher darf die dadurch ermöglichte, die verfassungsrechtliche Obergrenze überschreitende Kreditaufnahme auch nur dem Ziel der Wiederherstellung der haushaltswirtschaftlichen Normallage dienen (weitgehend ebenso *BerVerfGH*, Ur. v. 31. 10. 2003, LVerfGE 14, 104 = NVwZ 2004, 210 ff.; vgl. auch *Waldhoff* NVwZ 2004, 1062 ff.; überwiegend kritisch zu dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin NWVerfGH, Ur. v. 24. 4. 2007, OVG 51, 262, 265; *Pestalozza* LKV 2004, 63 ff., 65; *Höfling* in: Festschrift v. Arnim, 2004, S. 259 ff.; *Rossi* DVBl. 2005, 269 ff.).
- 60 Es handelt sich bei diesem Ausnahmetatbestand um eine die Verfassung vervollständigende, ihren Sinn wahrende Ergänzung (vgl. hierzu *Badura* in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. VII. 1992, § 160, S. 57 ff., Rdnr. 9). Denn die funktionell auf die Wiederherstellung einer Normallage gerichtete, zeitlich begrenzte und durch rechtliche Verfahren kontrollierte Ausnahmebefugnis der Haushaltsnotlage hat eine strukturelle Ähnlichkeit mit der bis 2009 in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 a. F. GG und bis heute in mehreren Landesverfassungen, darunter in Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV bereits bestehenden Ausnahmebefugnis der Überschreitung der Kreditobergrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Auch jene Ausnahmebefugnisse, die dem in Art. 109 Abs. 2 GG a. F. entworfenen Leitbild einer „Stetigkeit des Ablaufs und des Wachstums der Wirtschaft bei optimaler Nutzung der verfügbaren Ressourcen“ folgten (*Fischer-Menshausen* aaO, Rdnr. 11), dienen und dienen der Wiederherstellung einer

vorausgesetzten wirtschaftlichen Normallage. Unter dem neuen Leitbild haushaltswirtschaftlicher Disziplin, das den im Zuge der Föderalismusreform II neu gefassten Artikeln 109 Abs. 2 und 3, 109a und 115 GG zugrunde liegt, besteht die Ausnahme von der haushaltswirtschaftlichen Normallage in erster Linie in der durch Staatsverschuldung gekennzeichneten Haushaltsnotlage. Die Befugnis zur vorübergehenden und zeitlich befristeten Erhöhung der Kreditobergrenze mit dem Ziel der Wiederherstellung einer haushaltswirtschaftlichen Normallage, d. h. der uneingeschränkten Handlungsfähigkeit des Staates, liegt daher in der inneren Logik einer Verfassung, die in wirtschaftlichen Ausnahmesituationen eine Überschreitung der durch die Höhe der Investitionen bestimmten Kreditobergrenze ermöglicht. Solange, wie im bremischen Verfassungsrecht, beide Leitbilder nebeneinander existieren, stellt die ungeschriebene Ausnahmebefugnis ein zu Art. 131a Satz 2 Halbs. 2 BremLV komplementäres Instrument der Herbeiführung eines haushaltsrechtlichen Normalzustandes dar.

- 61 b) Die Freie Hansestadt Bremen befand sich zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 in einer Situation, deren Umstände die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage rechtfertigen.
- 62 aa) Im Dezember 2010 begründeten die zur Bewertung einer Haushaltssituation verwendeten Indikatoren die Annahme, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befand. Wie die in dem oben zitierten (II. 2. a) Evaluationsbericht der Evaluationskommission des Stabilitätsrates dargestellten Indikatoren zeigen, befand sich das Land in einer Haushaltssituation, die die Bewertung als extreme Haushaltsnotlage rechtfertigt. Die Kommission stellte fest, dass im Zeitraum 2008 bis 2010 „alle Kennziffern jedes Jahr die Schwellenwerte (überschreiten). Damit sind alle Kennziffern und auch der Zeitraum insgesamt als auffällig zu werten. ... Im Ergebnis weist die Kennziffernanalyse auf eine drohende Haushaltsnotlage hin“ (Evaluationsbericht, aaO, S. 3). Diese Beurteilung hat der Stabilitätsrat in seiner Entscheidung vom 23. Mai 2011 übernommen und die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen getroffen.
- 63 Zwar weist die Evaluationskommission ausdrücklich darauf hin, dass ihre Bewertung der Haushaltssituation der Freien Hansestadt Bremen als „drohende Haushaltsnotlage“ nicht als Zustimmung zu der von Bremen vertretenen Auffassung zu interpretieren sei, wonach sich das Land in einer „extremen Haushaltsnotlage“ befinde (aaO, S. 5). Der Grund liegt darin, dass der Stabilitätsrat gemäß Art. 109a GG und § 4 des auf seiner Grundlage ergangenen Stabilitätsratsgesetzes die Aufgabe hat, präventiv Haushaltsnotlagen zu vermeiden; seine Kompetenz beschränkt sich daher auf die Prüfung, ob im Bund oder in einem Land eine „drohende Haushaltsnotlage“

vorliegt. Eine in dem Verfahren des Stabilitätsratsgesetzes festgestellte drohende Haushaltsnotlage kann daher zugleich die Kriterien erfüllen, die das Bundesverfassungsgericht als „extreme Haushaltsnotlage“ gekennzeichnet hat. So ist es im vorliegenden Fall. Denn die der Feststellung des Stabilitätsrates zugrunde liegenden Daten kennzeichnen eine Haushalts-situation, in der das Land nicht nur nicht gegensteuernd auf Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts reagieren, sondern auch die Erfüllung seiner laufenden Ausgaben nicht ohne regelmäßige Kreditaufnahme erfüllen kann.

- 64 bb) Das Haushaltsgesetz 2011 erfüllt auch die für die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage erforderliche Bedingung, dass es sich um eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Sinne der Haushaltskonsolidierung effektive Übergangsmaßnahme handeln muss. Denn das Haushaltsgesetz 2011 unterliegt dem seit dem 1. August 2009 geltenden Regime der Haushaltskonsolidierung, das u. a. durch Art. 143d Abs. 2 GG und das auf seiner Grundlage erlassene Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009 [KonsHilfG] (BGBl. I S. 2705) errichtet worden ist.
- 65 Die durch das 57. Änderungsgesetz zum Grundgesetz neu gefasste Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Verpflichtung wird in vollem Umfang am 1. Januar 2020 wirksam (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG). Für die Übergangszeit mit Beginn am 1. Januar 2011 können die Länder von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Diese Regelung gilt jedoch nur eingeschränkt für die Freie Hansestadt Bremen, da sie zu den fünf Ländern gehört, denen gem. Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG Konsolidierungsmittel aus dem Haushalt des Bundes „als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 ab dem 1. Januar 2020“ gewährt werden können. Werden sie gewährt, so gelten für diese Länder Sonderregelungen, die durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz und Verwaltungsvereinbarung festgelegt werden. Diese legen u. a. Regelungen über die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite sowie deren Überwachung durch den Stabilitätsrat (Art. 109a GG) fest (Art. 143d Abs. 2 Satz 5 GG). Die Vorschrift des Art. 143d Abs. 2 GG betrifft die fünf Bundesländer, darunter die Freie Hansestadt Bremen, die mit eigenen Mitteln den Weg zum vollständigen Abbau ihres strukturellen Haushaltsdefizits im Jahre 2020 nicht bewältigen können. In Art. 143 Abs. 2 Satz 6 GG kommt zum Ausdruck, dass es sich um Länder handelt, die sich aktuell oder potentiell in einer „extremen Haushaltsnotlage“ befinden.
- 66 Bremen hat von der durch Art. 143d Abs. 2 GG geschaffenen Möglichkeit der Haushaltskonsolidierung Gebrauch gemacht. Auf der Grundlage des Konsolidierungshilfengesetzes hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen

am 15. April 2011 eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund über die Bedingungen der Gewährung von Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes geschlossen. Diese Vereinbarung fixiert u. a. den Ausgangswert des Finanzierungsdefizits des Jahres 2010 für die jährlichen, im Haushaltsjahr 2011 beginnenden Abbauschritte (§ 3), die jährlichen um jeweils rund 122 Mio. Euro herabgesetzten Obergrenzen des zulässigen Finanzierungsdefizits bis zum vollständigen Abbau im Jahre 2020 (§ 4), sowie Verfahrensregeln für die Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des Finanzierungssaldos durch den Stabilitätsrat (§ 5). Für das Haushaltsjahr 2011 ist dort in § 4 die Obergrenze des Finanzierungsdefizits für das Land einschließlich der Städte Bremen und Bremerhaven sowie der Sondervermögen auf 1097 Mio. Euro festgelegt worden. Laut Auskunft der Behörde der Senatorin für Finanzen entfällt dabei auf den hier zu prüfenden Haushalt des Landes der Betrag von rd. 601 Mio. Euro. Auf der Grundlage des § 2 Abs. 1 KonsHilfG umfasst die in der Verwaltungsvereinbarung verwendete Definition des dort maßgeblichen strukturellen Finanzierungsdefizits auch die Einnahmen aus Krediten (§ 1 Absätze 1 u. 2). Bis zur Obergrenze des für die Jahre 2011 bis 2019 festgelegten Finanzierungsdefizits darf das Land daher Kredite aufnehmen.

- 67 Der für das Haushaltsjahr 2011 festgelegte Betrag von 1097 Mio. Euro umfasst somit die Gesamtsumme aller dem Land (einschließlich der Städte und Sondervermögen) nach der Verwaltungsvereinbarung erlaubten Nettokreditaufnahmen und schließt damit Kredite sowohl für Investitionen wie für konsumtive Zwecke ein. Diese Summe ist um 121,9 Mio. niedriger als die des mit 1218,9 Mio. Euro festgestellten Finanzierungsdefizits des Haushalts 2010 (§ 3 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung) und soll sich bis zum Jahre 2019 jährlich um jeweils diesen Betrag bis auf Null verringern. Das bedeutet, dass mit Abschluss der erfolgreichen Durchführung dieses Konsolidierungsplanes die Fähigkeit des Landes hergestellt sein wird, seine sämtlichen Ausgaben grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten zu finanzieren.
- 68 Der Konsolidierungsplan erfüllt somit die Bedingungen, die an die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch den Haushaltsgesetzgeber geknüpft sind. Er ist zeitlich begrenzt und gilt daher nur für eine genau definierte Übergangsphase; seine Durchführung unterliegt dem Verfahren der Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Darüber hinaus hat der Bremische Gesetzgeber die Landeshaushaltsordnung durch die Vorschrift des § 18a ergänzt (Brem.GBl. 2011 S. 371), in der die Verpflichtung zur Einhaltung der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Obergrenzen des Finanzierungsdefizits angeordnet wird.
- 69 Der Konsolidierungsplan ist auch im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektiv. Er erlaubt für das Haushaltsjahr 2011 eine Kreditauf-

nahme von rund 601 Mio. Euro für das Land (ohne Städte Bremen und Bremerhaven und Sondervermögen). Der Betrag der Obergrenze ist im Haushaltsgesetz 2011 eingehalten worden; er ergibt sich aus der Summe der für konsumtive Ausgaben veranschlagten Kredite in Höhe von rund 431 Mio. Euro zuzüglich der Kredite für Netto-Investitionen in Höhe von rund 170 Mio. Euro. Daraus wird deutlich, dass das von der Freien Hansestadt Bremen eingeschlagene Konsolidierungsprogramm nach den Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG und des auf dessen Grundlage geschaffenen Regelwerks effektiv umgesetzt wird und zu wirken begonnen hat.

- 70 3. Da somit die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 Halbs. 1 BremLV im Haushaltsgesetz des Haushaltsjahres 2011 durch die ungeschriebene Ausnahmebefugnis der Bewältigung einer Haushaltsnotlage gerechtfertigt ist und weitere verfassungsrechtliche Bedenken nicht erkennbar sind, steht das Gesetz im Einklang mit der Bremischen Landesverfassung.

C.

- 71 Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremStGHG).

D.

- 72 Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

E.

- 73 Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft (§ 11 Abs. 2 BremStGHG). Die Entscheidungsformel ist im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntzumachen (§ 1 Abs. 1 BremStGHG).

gez. Prof. Dr. Rinken

gez. Arenhövel

gez. Prof. Dr. Klein

gez. Lissau

gez. Meyer

gez. Prof. Dr. Preuß

Prof. Dr. Remmert