

Mitteilung des Senats vom 3. Mai 2016

Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Koriath, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vereinbarkeit der Mehrausgaben für geflüchtete Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der Landesverfassung

Der Senat bittet die Stadtbürgerschaft um Kenntnisnahme der im Auftrag des Senats, vertreten durch die Senatorin für Finanzen, von Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath, Ludwig-Maximilians-Universität München, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Kirchenrecht, im April 2016 erstellten rechtsgutachtlichen Stellungnahme mit dem Titel

„Zur Vereinbarkeit der dem Stadtstaat Freie Hansestadt Bremen durch die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 entstehenden Mehrausgaben mit Artikel 143d Abs. 2 Grundgesetz, dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen nebst Verwaltungsvereinbarung und mit Artikel 131a, 131b Bremische Verfassung“.

Die rechtsgutachtliche Stellungnahme liegt an. Darin stützt Herr Prof. Dr. Koriath (im Weiteren: der Verfasser) die im Senatsbeschluss vom 8. März 2016 bekundete Auffassung des Senats, dass ein begründeter Ausnahmefall nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Konsolidierungshilfengesetz in Verbindung mit § 6 der hierzu am 15. April 2011 mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung anzunehmen ist. Nach Ansicht des Verfassers wird sich der Stabilitätsrat auf Antrag des Landes Bremen dieser Argumentation aus rechtlichen Gründen kaum verschließen können.

Der Verfasser prüft ergänzend, welcher Rechtsweg eröffnet und welches Gericht zuständig wäre, um gegen eine etwaige Entscheidung des Stabilitätsrats, einen begründeten Ausnahmefall nicht festzustellen, vorzugehen. Ebenso prüft er, wie gerichtlich vorzugehen wäre, sollte der Stabilitätsrat die Auszahlung der Konsolidierungshilfe für 2016 oder 2017 verweigern.

Der Stabilitätsrat wird über den in Aussicht gestellten Antrag Bremens nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung bis zum 1. Juni 2017 entscheiden, und zwar auf der Grundlage der Ist-Zahlen für das dann abgelaufene Haushaltsjahr 2016. Für das Haushaltsjahr 2017 gilt dasselbe entsprechend. Die Verfassungskonformität des bremischen Haushalts für die Jahre 2016 und 2017 sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor diesem Hintergrund nicht allein auf die mutmaßliche Einhaltung des Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (in Verbindung mit dem Konsolidierungshilfengesetz und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung einschließlich ihrer Ausnahmeregeln) gestützt werden. Der Verfasser hat daher auftragsgemäß auch geprüft, ob zwecks landesverfassungsrechtlicher Absicherung der Haushaltsgesetze die Voraussetzungen für einen Beschluss der Stadtbürgerschaft nebst Tilgungsregelung nach Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung vorliegen. Der Verfasser stützt auch hier die Auffassung des Senats, dass das im Landesverfassungsrecht seit dem 30. Januar 2015 bestehende System der sogenannten Schuldenbremse (Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a, 131b Landesverfassung) eingehalten werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Stadtbürgerschaft einen mit einer Tilgungsregelung verbundenen Beschluss nach Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung zum Abweichen von den Vorgaben des Artikel 131a Absatz 1 wegen einer außergewöhnlichen Notsituation fasst.

In der Gesetzesbegründung zu den Entwürfen der Haushaltsgesetze für 2016 und 2017 findet sich bereits eine entsprechende Bezugnahme auf die rechtsgutachtliche Stellungnahme.

Anlage: Rechtsgutachtliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Koriath, München,
vom April 2016

**Zur Vereinbarkeit der dem Stadtstaat Freie Hansestadt Bremen durch
die Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen
in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 entstehenden Mehrausgaben mit
Art. 143d Abs. 2 Grundgesetz, dem Gesetz zur Gewährung von Konsoli-
dierungshilfen nebst Verwaltungsvereinbarung und mit Art. 131a, 131b
Bremische Verfassung**

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen

von

Prof. Dr. Stefan Koriath
Ludwig-Maximilians-Universität München
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Kirchenrecht

April 2016

I. Sachverhalt und Fragestellung

1. Grunddaten zur Migration

Im Verlauf des Jahres 2015, insbesondere in der zweiten Jahreshälfte, hat der Zuzug und der Aufenthalt von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland ein so zuvor nicht erwartetes Ausmaß erreicht. Für 2015 wird eine Zuwanderung von ca. einer Million Migranten angenommen. Offen ist, auch angesichts der Maßnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, wie die Entwicklung weitergehen wird. Zumindest in den Jahren 2016 und 2017 ist jedoch mit einer weiteren Zuwanderung auf hohem Niveau zu rechnen. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) nimmt in seinem IW-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. Februar 2016 an, dass 2016 rund 800.000 und 2017 rund 500.000 Personen als Flüchtlingsmigranten nach Deutschland kommen könnten. Für die Bundesregierung war bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 ein Zuzug von etwa 800.000 Flüchtlingen im Jahr 2016 Planungsgrundlage. Diese Zahl kann sich jederzeit aufgrund der aktuellen politischen Situation ändern. Die derzeitigen Flüchtlingszahlen liegen etwa doppelt so hoch wie im Jahr 1992, dem Jahr des Asylkompromisses, dem 1993 die Einschränkung des Asylgrundrechts durch Aufnahme des Art. 16a in das Grundgesetz folgte.

Die Flüchtlingsmigration betrifft in der Bundesrepublik Deutschland Aufgaben und Ausgaben aller Gebietskörperschaften. Entsprechend der föderalen Aufgabenverteilung können Länder (und Gemeinden), auch die Freie Hansestadt Bremen, zunächst nichts anderes tun, als die ihnen nach dem Königsteiner Schlüssel zugewiesenen Flüchtlinge (vgl. § 45 AsylG) aufzunehmen und sie, den gesetzlichen Aufträgen insbesondere des Asylgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechend, unterzubringen und zu versorgen. Dem schließen sich die vielfältigen Integrationsaufgaben an. Kein Land kann den quantitativen Umfang der Aufgaben etwa dadurch steuern, dass es vollziehbare Ausreisepflichten durchsetzt, da bei den meisten Flüchtlingen die Asylverfahren bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) noch nicht abgeschlossen sind und der Antragsstau bei dem BAMF nur langsam abgebaut wird. Die Möglichkeiten der eventuellen Rückführung von Flüchtlingen müssen zudem seitens des Bundes von der Bundesregierung mit den jeweiligen Herkunftsstaaten geklärt werden. Hierauf haben die Länder keinen Einfluß.

Vgl. BT-Drs. 18/8039 – Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Algeriens, Marokkos und Tunesiens als sichere Herkunftsstaaten iSd Art. 16a GG.

Für die von ihnen wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben während der Dauer des Asylverfahrens, insbesondere die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge und Asylbewerber (§ 44 AsylG), tragen die Länder die Kosten (Art. 104a Abs. 1 GG), soweit nicht der Bund im Rahmen der Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG, vgl. insbesondere § 3 Abs. 2 AsylbLG, ferner das SGB XII) und durch eine erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung der Länder zu ihrer Entlastung beiträgt. Nach Abschluss des Asylverfahrens gelten die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften (SGB II, SGB XII, Kinderbetreuung, Beschulung etc.).

Nur in Umrissen gibt es zum gegenwärtigen Stand Klarheit über die aufgrund der Migration auf die öffentlichen Haushalte insgesamt zukommenden (Mehr-)Kosten. Schon im Jahre 2014 beliefen sich allein die Ausgaben für Asylbewerberleistungen deutschlandweit auf rund 2,4 Mrd. Euro.

Statistisches Bundesamt (2015), Leistungen an Asylbewerber, Fachserie 13, Reihe 7, Tabelle B. 1.1.

Aufgrund des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen ist für 2015 und die Folgejahre von einem deutlich höheren Ausgabenniveau auszugehen. Zudem steigen mit der Dauer des Zuzugs die Mehraufwendungen nicht nur im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes, sondern auch bei den regulären Sozialleistungen. Dies betrifft Integrationsleistungen im weiteren Sinne (zum Beispiel Kindertagesplätze, Vorklassen, Sprachkurse) und solche nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Ein zentraler Parameter für die Abschätzung der Kosten sind die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben pro Flüchtling und Monat. Der Beirat beim Stabilitätsrat hat dazu im Dezember 2015 ausgeführt: „Die tatsächlichen Ausgaben für jeden Flüchtling hängen u.a. vom Status des Asylverfahrens und anderen persönlichen Charakteristika wie Alter, Gesundheitszustand und den jeweiligen Integrations- und Unterbringungskosten ab. Gleichwohl scheint ein durchschnittlicher Wert in einer Größenordnung von 1.000 Euro pro Flüchtling und Monat als sehr grober Richtwert plausibel.“

Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat, 4. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, 9. Dezember 2015, S. 14.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat verschiedene Szenarien untersucht. Das Basisszenario nimmt eine Migration von 1 Million Personen 2015 und 750.000 Personen 2016 an. Dabei käme es für die öffentliche Hand insgesamt zu direkten Mehrausgaben *gegenüber dem Jahr 2014* von rund 4 Mrd. Euro 2015 und rund 9 Mrd. Euro 2016. Andere Szenarien variieren die Dauer des Asylverfahrens, den Grad der Integration in den Arbeitsmarkt und die Zahl der Flüchtlinge. Die daraus resultierende Spannweite der direkten Mehrausgaben gegenüber 2014 beläuft sich nach dieser Einschätzung auf 3-6 Mrd. Euro 2015 und ca. 7-12 Mrd. Euro 2016.

SVR, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Kapitel 1 mit Tabelle 2.

Dabei sind noch höhere Ausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nicht vollständig berücksichtigt. Diese erhalten Leistungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), die deutlich höhere Leistungen nach sich ziehen als für Erwachsene nach dem SGB II und dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zumeist wird angenommen, dass die Ausgaben pro Fall und Jahr bei unbegleiteten Minderjährigen um das Vier- bis Fünffache über den Ausgaben für Erwachsene liegen.

In einer Drucksache der Hamburger Bürgerschaft (Drs. 20/12697, S. 58) werden für das Jahr 2014 jährliche Kosten pro Fall von 63.867 Euro genannt.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport in Bremen geht bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen für die Ermittlung der haushaltsmäßigen Bedarfe von einem Mindestbetrag von 3.500 Euro pro Person und Monat an Ausgaben aus. Den wesentlichen Anteil bilden dabei die Ausgaben der stationären Versorgung.

Insgesamt hält die Deutsche Bundesbank Mehraufwendungen gegenüber 2014 in Höhe von rund $\frac{1}{4}$ % des BIP im Jahre 2015 und $\frac{1}{2}$ % des BIP 2016 für ein plausibles Szenario.

Deutsche Bundesbank, Perspektiven der Deutschen Wirtschaft, Dezember 2015.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) hat in seinem IW-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. Februar 2016 ausgeführt: „Basierend auf diesen Annahmen [800.000 Flüchtlinge 2016, 500.000 im Jahr 2017] summieren sich die staatlichen Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung der

Flüchtlinge auf rund 17 Mrd. Euro im Jahr 2016 und ca. 23 Mrd. Euro im Jahr 2017. [...] Hinzu kommen Kosten für Sprach- und Integrationskurse sowie für Schul- und Ausbildung, die sowohl für 2016 als auch für 2017 auf pauschal 5 Mrd. Euro geschätzt werden, so dass sich in der Summe Kosten der Flüchtlingshilfe von 22 Mrd. Euro im Jahr 2016 und 28 Mrd. Euro im Jahr 2017 ergeben.“

In einem gemeinsamen Brief der Finanzminister Söder (Bayern) und Walter-Borjans (Nordrhein-Westfalen) vom 22. Februar 2016 an Bundesfinanzminister Schäuble heißt es: „Alles in allem sehen die Länderhaushalte für 2016 flüchtlingsbedingte Ausgaben von rund 17 Milliarden Euro vor. Die wahre Zahl dürfte schon jetzt deutlich darüber hinausgehen, weil einige Länder aufgrund abweichender Stichtagsregelungen und Budgetzuordnungen die Kostenbelastung nicht in voller Höhe ausweisen. Insofern dürften sich die asylbedingten Ansätze in den Länderhaushalten 2016 eher bei 20 bis 25 Milliarden als bei 17 Milliarden Euro bewegen.“ Ein Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 3. März 2016 schätzt die notwendigen Bedarfe auf 20 Mrd. Euro (www.fm.nrw.de/presse/2016_03_03_FMK_Beschluss).

Trotz der zahlreichen Abschätzungen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt notwendigerweise unklar, was dies für die vermutlich am meisten betroffenen Haushalte, die der Länder und Kommunen, bedeuten wird. Der Deutsche Städtetag vermutet: „In der Summe ergeben die Szenariorechnungen, dass die öffentlichen Kassen von Ländern und Kommunen im Jahr 2016 durch die Flüchtlingsausgaben je nach Asylbewerberzahlen in der Größenordnung von zirka 7 bis 16 Milliarden Euro belastet werden. Bei Berücksichtigung der bislang vom Bund zugesagten Mittel (inklusive Spitzabrechnung und Betreuungsgeld) ergibt sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von mindestens 3 bis 5,5 Milliarden Euro, die Länder und Kommunen aufbringen müssten. In den Szenariorechnungen sind Mittel des Bundes von zirka 4 bis zirka 10,5 Milliarden Euro berücksichtigt, die sich aus der in den Szenarien jeweils unterstellten Zahl der Asylbewerber im Verfahren des BAMF ableiten.“

Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzenbericht 2015, S. 28 (Seite 14 und 15 in der Kurzfassung des Berichts.)

Die zusätzliche Belastung der Haushalte lässt sich auch in Relation zur Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften und der daraus resultierenden Finanzkraft setzen. In Bremen – die Situation in den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin ist vergleichbar, aber insgesamt weniger drastisch – ist die Belastung deshalb besonders hoch, weil überproportional viele Flüchtlinge nach Bremen kommen. Das Land Bremen ist für viele Flüchtlinge „arrival

city“, aber auch gewünschter Wohnort nach Anerkennung aufgrund der dann bestehenden Freizügigkeit, also Freiheit in der Wohnsitzwahl. Schon im Jahr 2014 war das Verhältnis von Empfängern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Einwohnerzahl deutlich höher als in den anderen Ländern. Je 10.000 Einwohner gab es 2014 in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamts insgesamt 44,9 Empfänger von Asylbewerberleistungen, in Bremen waren es 91,2, in Hamburg 70,3, in Berlin 71,9. Den niedrigsten Wert gab es im Saarland mit 29,7. Für 2015 und die Folgejahre ist eine dem entsprechende Entwicklung zu erwarten. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Bremen nach dem Königsteiner Schlüssel im Jahre 2016 ca. 0,96 % der registrierten Flüchtlinge zugewiesen werden, während der bremische Einwohneranteil an der Gesamtbevölkerung in Deutschland lediglich bei 0,82 % (Stand 31. Dezember 2014) liegt.

Zudem nimmt Bremen bei den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, die besonders hohe Kosten verursachen, mit einem Quotenerfüllungsgrad von 361,3 % zum Stand 13. April 2016 bundesweit ebenfalls den Spitzenplatz ein. Es folgen Bayern mit 135,6 % und Hamburg mit 129,5 %. Berlin liegt mit 111,4 % an sechster Stelle, am geringsten ist die Quotenerfüllung in Sachsen-Anhalt mit 54,1 %. Das Gesetz, das die länderübergreifende Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zulässt, ist erst am 1. November 2015 in Kraft getreten. Alle zuvor zugezogenen Minderjährigen verbleiben grundsätzlich am Ort der erstmaligen Inobhutnahme, wobei hinsichtlich dieser Fälle ein gewisser finanzieller Ausgleich unter den Ländern stattfindet. Ab dem 1. August 2016 ist die Geltendmachung von Ansprüchen auf Erstattung der Kosten gegenüber den anderen überörtlichen Jugendhilfsträgern jedoch ausgeschlossen.

In der Gesamtschau lassen diese Tatsachen den Schluss zu, dass dem Land Bremen aus der Unterbringung, Versorgung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Vergleich zu den meisten anderen Ländern überdurchschnittlich hohe Ausgaben entstehen.

2. Bremen als Konsolidierungsland

Bremen ist seit 2011 und bis einschließlich 2019 ein sogenanntes Konsolidierungsland nach Art. 143d Abs. 2 GG, §§ 1ff. KonsHilfG und der auf dieser Grundlage mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 15. April 2011. Das bedeutet: Bremen hat sich

verpflichtet, im Zeitraum von 2011 bis 2020 sein strukturelles Finanzierungsdefizit vollständig abzubauen. Es sind jährliche, in absoluten Summen nach den Berechnungsschritten der Verwaltungsvereinbarung ermittelte Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten, die sich von Jahr zu Jahr vermindern. Die Einhaltung der Obergrenze des Finanzierungssaldos wird vom Stabilitätsrat überwacht (§ 2 KonsHilfG). Im Gegenzug erhält das Land jährlich Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. Euro (Art. 143d Abs. 2 GG, § 1 Abs. 2 KonsHilfG). Das Land verliert den Anspruch auf die jährlichen Konsolidierungshilfen, wenn es in dem betreffenden Jahr die Obergrenze des zulässigen Finanzierungsdefizits nicht einhält (§ 2 Abs. 3 S. 2 KonsHilfG).

Gegenwärtig befindet sich der Doppelhaushalt Bremens für 2016/2017 in der Aufstellungsphase. Nach dem Berechnungsstand 27. April 2016 weist die Finanzplanung für 2016 – ohne die bereits beschlossenen und angemeldeten (Netto-)Finanzierungsbedarfe für Flüchtlinge, also ohne Flüchtlingsmehrkosten – betreffend das Land und die Stadtgemeinde Bremen einen strukturellen Finanzierungssaldo von -362 Mio. Euro auf, für 2017 von -288 Mio. Euro. Der „Sicherheitsabstand“ zu dem nach den Sanierungsverpflichtungen grundsätzlich möglichen maximalen Finanzierungssaldo beträgt danach 2016 87 Mio. Euro, 2017 48 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der projizierten saldierten Flüchtlingskosten ergäbe sich 2016 ein Finanzierungssaldo von -785 Mio. Euro, 2017 von -633 Mio. Euro. Damit würden die Grenzen des im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung relevanten Finanzierungssaldos 2016 um -228 Mio. Euro verfehlt, 2017 um -221 Mio. Euro. Es muss davon ausgegangen werden, dass dann auch eine Überschreitung der Obergrenzen im konsolidierten Haushalt des Stadtstaates Freie Hansestadt Bremen (Landesebene zuzüglich der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) vorliegt.

3. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben, Haushaltsfeststellung und Konsolidierungspflichten: die Fragestellung

Für die Aufstellung und Feststellung des Doppelhaushaltes 2016/2017 folgt daraus die Frage, ob unter Berufung auf die durch die Zuwanderung entstandene besondere Belastung auf der Ausgabenseite der erhöhte negative Finanzierungssaldo im Lichte aller einschlägigen rechtlichen Vorgaben des Bundes- und Landesrechts zulässig ist und welche Verfahrensanforderungen bei der Feststellung des Haushalts durch die Bürgerschaft und durch den Senat

im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung mit dem Bund gegenüber dem Stabilitätsrat gegebenenfalls zu beachten sind. Dazu werden im Folgenden (II.) die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben für den 2016 und 2017 zulässigen Finanzierungssaldo Bremens dargestellt und angewendet. Dem schließt sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgen an (III.).

II. Bundes- und landesrechtliche Vorgaben zu den Grenzen der Neuverschuldung und zum Finanzierungsdefizit des Landes Bremen in den Jahren 2011 bis 2019

Die gegenwärtige Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass es eine Kaskade von Rechtsnormen unterschiedlichen Ranges und mit teils unterschiedlichem Adressatenkreis zu den Grenzen der jährlichen Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte gibt. Dies gilt besonders für die Ebene der Länder und noch einmal in spezifischer Weise für diejenigen unter ihnen, die – wie Bremen – im Zeitraum bis einschließlich 2019 Konsolidierungsländer sind.

1. Europäisches Unionsrecht, Art. 109 Abs. 3 u. Art. 143d Abs. 1 GG

Art. 126 AEUV in Verbindung mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 Abs. 2 S. 3 AEUV) verpflichtet die Mitgliedstaaten der Union auf die Maastricht-Kriterien (max. 3 % des BIP als jährliche Neuverschuldung und 60 % des BIP als Grenze des zulässigen Schuldenstandes) und sieht dann ein ebenso differenziertes wie bislang praktisch wirkungsloses Berichts-, Feststellungs- und Sanktionsverfahren bei Verstößen vor. Diese Verpflichtungen richten sich an die Mitgliedstaaten (vgl. Art. 126 Abs. 1 AEUV: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“), unmittelbare Rechtspflichten folgen daraus in Deutschland für die Länder und Kommunen nicht. Gleiches gilt im Ergebnis für den paraunionsrechtlichen Fiskalpakt vom 2. März 2012; die daraus folgende „völkerrechtliche Schuldenbremse“ hat der nationale Gesetzgeber in § 51 HGrG geregelt.

Unmittelbare Bindungswirkung für die Länder kommt dagegen der 2009 neugefassten sog. „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes zu, dem dritten Versuch einer Schuldenbremse seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Neu ist an den Regelungen des Grundgesetzes aus dem Jahre 2009, im Kern Art. 109 Abs. 2 u. 3 GG, dass sie – in teilweiser Durchbrechung der Unabhängigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und die Haushaltsautonomie

der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) einschränkend – erstmals nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder gelten.

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder „grundsätzlich“ ohne Neuverschuldung auszugleichen. Diese Norm gilt – vorbehaltlich zeitlicher Suspensionen nach Art. 143d Abs. 1 GG – unmittelbar für den Bund und die Länder (vgl. auch für die Länder Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG). Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG enthält nicht nur Bundesverfassungsrecht, sondern als grundgesetzliche Durchgriffsnorm auch Landesverfassungsrecht. Sie bindet – vorbehaltlich Art. 143d GG – unmittelbar den Landeshaushaltsgesetzgeber. Das in einer Verfassungsnorm ungewöhnliche Wort „grundsätzlich“ weist jedoch darauf hin, dass es Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot gibt. Diese Ausnahmen sind der Kern der neuen Schuldenregel. Sie sind erheblich weiter gefasst als die Neuverschuldungsspielräume nach dem früheren Recht, weshalb der in der öffentlichen Diskussion betonte Aspekt des Neuverschuldungsverbots eher irreführend sein kann.

Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG kennt drei Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot, von denen der Bund und die Länder aber nur Gebrauch machen dürfen, wenn sie entsprechende verfassungs- oder einfachrechtliche Ermächtigungsnormen geschaffen haben. Die erste Ausnahme ist die konjunkturbedingte Verschuldung; sie weist Ähnlichkeiten mit der Störungslage des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach früherem Recht auf. Summenmäßige Obergrenzen oder Tilgungsverpflichtungen enthält das Verfassungsrecht für diesen Neuverschuldungstatbestand nicht. Der zweite Ausnahmefall sind Naturkatastrophen. Der dritte Ausnahmefall betrifft – in teilweiser Anknüpfung an die ungelene Begrifflichkeit des europäischen Rechts (Art. 122 Abs. 2 AEUV) – „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Für eine solche im Landes- (und Bundes-)Recht zulässige Ausnahmeklausel „ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen“.

Art. 143d GG enthält zu diesen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG Übergangsvorschriften bis einschließlich 2019 (in einem Fall bis einschließlich 2020), die teils mit inhaltlichen Vorgaben für die Übergangszeit verknüpft sind. Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG besagt: „Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Absatz 3 abweichen“. Das bedeutet: In diesem Zeitraum sind die Länder – vorbehaltlich des Art. 143d Abs.

2 GG – in der Regelung ihrer Schuldengrenzen frei. Sie können das neue grundgesetzliche Regime des Art. 109 Abs. 3 GG bereits übernehmen, müssen es aber nicht. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG fügt hinzu: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben aus Art. 109 Absatz 3 Satz 5 [grundsätzlich keine Neuverschuldung] erfüllt sind.“ Harte Rechtspflichten, etwa mit Blick auf einen Defizitabbau, folgen daraus für die Übergangszeit nicht. Wie ein Land seine Pflichten aus Art. 109 Abs. 3 GG ab 2020 erfüllt und sich darauf bis 2019 vorbereitet, ist grundsätzlich seine Sache. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt: Die Haushaltsgesetzgeber der Länder müssen bei den Haushalten 2011 bis 2019 „das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Jahr 2020 im Blick behalten. Konkretere Verpflichtungen zur Erreichung dieses Ziels ergeben sich aus Art. 143d Absatz 1 Satz 4 nicht.“

BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09), Abs.-Nr. 126, unter Verweis auf die Materialien zur Verfassungsänderung, BT-Drs. 16/12410, S. 13.

2. Besondere Regelungen für Bremen als „Konsolidierungsland“ nach Art. 143d Abs. 2 GG

a) Abbau des Finanzierungsdefizits in Jahresschritten

Art. 143d Abs. 2 GG enthält – fakultativ – Sonderregelungen zu Absatz 1: „Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Mio. Euro, [...]. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere [...] wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“ Dieses Gesetz ist das „Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG)“ vom 10. August 2009.

BGBI. I S. 2702.

Bremen ist auf dieser Grundlage ein Konsolidierungsland. Es hat am 15. April 2011 eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund geschlossen, so dass für Bremen und den Bremer Haushaltsgesetzgeber bis einschließlich 2019 neben dieser Vereinbarung die Art. 143d Abs. 2 GG, §§ 1-4 KonsHilfG gelten.

Daraus folgt, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, eine Grundpflicht Bremens: „Zum vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahr 2020 sind [...] die Länder verpflichtet, die [...] Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes erhalten (vgl. Art. 143d Absatz 2 Satz 4 GG).“

BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015, aaO, Abs.-Nr. 126.

Diese Grundpflicht konkretisiert § 2 Abs. 1 KonsHilfG in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung (§ 4) durch die Festlegung der jährlichen Obergrenze des bremischen Finanzierungsdefizits, die sich von Jahr zu Jahr vermindert. Die Obergrenzen betragen

2016: 501,4 Mio. Euro
2017: 376,1 Mio. Euro
2018: 250,7 Mio. Euro
2019: 125,4 Mio. Euro
2020: 0 Mio. Euro.

Hierbei ist die Besonderheit zu beachten, dass bei der Frage, ob die jeweilige jährliche Obergrenze durch das Land Bremen eingehalten wird, sowohl der Landeshaushalt als auch die beiden kommunalen Haushalte einbezogen werden. Das ist in den Flächenländern anders. In den Flächenländern treten auch die – hauptsächlich kommunalen – Mehrausgaben für Asylbewerber und Flüchtlinge nicht so offen zu Tage.

Zum Verfahren bestimmt § 2 Abs. 2 KonsHilfG, dass der Stabilitätsrat „nach Ablauf eines Kalenderjahres“ für jedes Konsolidierungsland die Einhaltung der Obergrenze des Vorjahres „prüft“ und „feststellt“. Nach § 5 der Verwaltungsvereinbarung geschieht die Überwachung und Feststellung nachträglich auf der Basis der tatsächlichen Daten des abgelaufenen Jahres, nicht im Voraus auf der Grundlage von prognostischen Planungsdaten. § 2 Abs. 3 KonsHilfG ordnet sodann an: „Wird die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 2 nicht festgestellt, verwarnt der Stabilitätsrat das betroffene Land. Der Anspruch des betroffenen Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr entfällt.“

Dieser Weg mit dem am Ende drohenden Verlust der Konsolidierungshilfen ist also grundsätzlich vorgezeichnet, sollte Bremen – was wegen der Flüchtlingsbelastungen sich abzeichnet – im Jahr 2016 das zulässige Finanzierungsdefizit von 501,4 Mio. Euro überschreiten.

b) Zulässige Ausnahmen von den jährlichen Obergrenzen

aa) Vorzeitige Beendigung der Konsolidierungsvereinbarung

Soweit Art. 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (im Weiteren: Bremische Verfassung) nicht ohnehin entgegensteht, sollen etwaige Möglichkeiten der vorzeitigen Beendigung der Konsolidierungsvereinbarung hier nicht weiter verfolgt werden. Dadurch verliere Bremen in jedem Fall seinen Anspruch auf jährliche Konsolidierungshilfen von 300 Mio. Euro. Unberührt bliebe die aus Art. 143d Abs. 1 GG folgende Verpflichtung, (spätestens) ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Unberührt blieben ebenfalls die einschlägigen landesrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsaufstellung im Jahr 2016 und den Folgejahren. Diese wären aufgrund des Leerlaufens der Übergangsvorschrift des Art. 131b Bremische Verfassung zudem erheblich verschärft.

bb) Ausnahme nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG

Von besonderer Bedeutung ist für Bremen damit eine zwar nicht in Art. 143d Abs. 2 GG ausdrücklich genannte, wohl aber nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG mögliche Ausnahme von den starren Obergrenzen des Finanzierungssaldos: „In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 1 Satz 2 bis 5 unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Stabilitätsrates ergeht bis zum 1. Juni des Folgejahres.“ Der Stabilitätsrat prüft somit im Nachhinein, ob die Obergrenze des Finanzierungsdefizits für das abgelaufene Jahr 2016 im Haushaltsvollzug (Ist-Zahlen) eingehalten worden ist. Das Gesetz kennt keine Vorabprüfung des Haushaltsplans 2016/2017 durch den Stabilitätsrat. Dessen Entscheidungssituation ist eine andere als die des Haushaltsgesetzgebers, der auf der Grundlage des Plans den Haushalt feststellt.

Die Verwaltungsvereinbarung greift die „begründeten Ausnahmefälle“ in zweierlei Weise auf. Der erste Fall (1) ist – genau genommen – keine Konkretisierung des unbestimmten

Rechtsbegriffs, sondern führt dazu, dass bestimmte Effekte von vornherein nicht in das Finanzierungsdefizit einbezogen werden sollen. Der zweite Fall (2) knüpft an den Wortlaut des Gesetzes an.

(1) Sondereffekt

§ 5 Abs. 9 der Verwaltungsvereinbarung führt aus: „Es können sonstige nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte auf der Ausgaben- und Einnahmenseite berücksichtigt werden. Es obliegt dem Land, den Charakter des Sondereffekts und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Sondereffekts vorliegen und entscheidet über den Antrag im Rahmen seiner regelmäßigen Sitzung im Mai des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres. Der Stabilitätsrat kann in begründeten Einzelfällen auch bei einer geringfügigen Überschreitung der Defizitobergrenze die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anerkennen.“ Dem ist zu entnehmen, dass „Sondereffekte“ bereits nicht in die Berechnung des Finanzierungsdefizits eingehen sollen.

Nicht ersichtlich ist aus der Verwaltungsvereinbarung, welche tatbestandlichen Voraussetzungen es für die Anerkennung eines „Sondereffekts“ gibt. Das Konsolidierungshilfengesetz kennt einen solchen Tatbestand mit dem Merkmal des „Sondereffekts“ nicht. Da die Verwaltungsvereinbarung den Ausnahmetatbestand des „begründeten Ausnahmefalles“ aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG bereits in § 6 gesondert regelt, wäre es wenig überzeugend, den „Sondereffekt“ in Anlehnung an den „begründeten Ausnahmefall“ zu verstehen. Damit wachsen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des § 5 Abs. 9 der Verwaltungsvereinbarung, die zur Gänze mit dem höherrangigen Gesetz in Einklang stehen muss. Offenbar liegt hier – vom Konsolidierungshilfengesetz nicht gedeckt – eine salvatorische, politisch bestimmte Reserveklausel für solche Fälle vor, in denen ein begründeter Ausnahmefall i. S. d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG nicht vorliegt, die beteiligten politischen Akteure aber eine Sanktion in Form der Konsolidierungshilfen-Kürzung vermeiden wollen.

So zutreffend *Marius Thye*, Der Stabilitätsrat, 2014, S. 267.

Der Versuch, die zusätzlichen Ausgaben Bremens für Flüchtlinge als „Sondereffekt“ geltend zu machen, wäre deshalb erheblichen rechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Diese Problematik

muss und soll indes hier nicht weiter verfolgt werden, wenn ein „begründeter Ausnahmefall“ vorliegt.

(2) Begründeter Ausnahmefall

§ 6 der Verwaltungsvereinbarung greift unmittelbar den unbestimmten Rechtsbegriff des Konsolidierungshilfengesetzes auf: „(1) In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist. (2) Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet über den Antrag bis zum 1. Juni.“

Die amtliche Begründung zu § 2 KonsHilfG setzt den begründeten Ausnahmefall im Sinne des Gesetzes in Parallele zu dem Ausnahmefall des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG: „Dies [der begründete Ausnahmefall] soll im Grundsatz jedenfalls dann der Fall sein, wenn entsprechend der Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht.“

BT-Drs. 16/12400, S. 21. Wichtig ist an dieser Stelle, dass, entsprechend der landesindividuellen Konsolidierungslage samt den damit verbundenen Pflichten, der Fokus insgesamt auf dem Konsolidierungsland liegt. Zustimmend *Marius Thye*, Der Stabilitätsrat, 2014, S. 265f.

Mit dieser einleuchtenden, weil sich immanent im Rahmen der Begrenzungsregeln für Neuverschuldung bewegenden Parallele müssen drei Kriterien gleichzeitig vorliegen.

Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11 (Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG).

Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, sich der Kontrolle des Staates entziehen und schließlich den Haushalt erheblich beeinträchtigen. Zu solchen Ereignissen zählen besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 u. 3 GG, also Schadensereignisse von großem Ausmaß, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Auch ein Ereignis mit positiver historischer Tragweite kann unter den Begriff subsumiert werden, wenn es einen erheblichen Finanzierungsbedarf auslöst; als Beispiel nennt die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG die deutsche Einigung.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG nimmt schließlich an, unter den Begriff fiele auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise aufgrund der Finanzkrise 2008/2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.“

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Dem ist insoweit zuzustimmen, als diese Ausnahme nur exogene Schocks erfasst. Konjunkturbereinigung im Rahmen der üblichen Konjunkturabläufe darf nur im Zusammenhang der konjunkturbedingten Verschuldung erfolgen.

Darüber hinaus beschränkt die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz den „begründeten Ausnahmefall“ nicht auf die Notsituation des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Die Gesetzesbegründung nimmt an, eine solche Ausnahmesituation solle „jedenfalls dann“ vorliegen. Das bedeutet, dass möglicherweise auch in anderen Fällen das Überschreiten der Defizitobergrenze gebilligt werden kann. Hier sollte jedoch Vorsicht walten, um einer „verschuldungsfreundlichen Überwachungs politik durch den Stabilitätsrat die Tür nicht zu öffnen.“

Marius Thye, aaO, S. 266.

Im Fall der Flüchtlingskrise und massenhaften Zuwanderung nach Europa und insbesondere Deutschland sollten indes kaum Zweifel möglich sein, dass eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die zu einem begründeten Ausnahmefall nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung führen kann. Das folgt aus den Tatsachen, den ungeachtet mancher Kontroversen in

einem Punkt übereinstimmenden politischen Einschätzungen und auch rechtlichen Folgerungen auf europäischer Ebene.

Die außergewöhnliche Notsituation folgt unmittelbar aus der seit 2014 hohen und seit Mitte 2015 noch einmal stark zunehmenden Zahl der Zuwanderer und Asylbewerber, die umfangreiche weitere staatliche und kommunale Aufgabenwahrnehmungen und Ausgaben verursachen, die überwiegend nicht nur im Jahr der Zuwanderung anfallen, sondern sich mittelfristig und summierend auswirken. In der öffentlichen Diskussion wird die Herausforderung häufig mit der deutschen Einheit verglichen, die ihrerseits von der Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG als positives Beispiel für eine Notsituation genannt wird. Auch auf europäischer Ebene wird dies so eingeschätzt. Am 1. Oktober 2015 äußerte der europäische Kommissar Pierre Moscovici im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung: „Wir werden jetzt analysieren, ob die Flüchtlingskrise als außergewöhnlicher Umstand eingestuft werden kann, es ist ja die größte Völkerwanderung hier seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Und dann müssen wir analysieren, wie diese Umstände die Betrachtung der humanitären Kosten als Schulden beeinflussen könnten.“

Süddeutsche Zeitung vom 1. Oktober 2015, S. 19: „Diese Krise ist existenziell für Europa“.

In einer Pressemitteilung vom 17. November 2015 zur Prüfung der Haushaltsplanung der Eurostaaten 2016 hat die Europäische Kommission zur „Berücksichtigung der Flüchtlingskrise“ dargelegt, dass Ausgaben, die unmittelbar als Netto-Mehrkosten der Flüchtlingskrise angesehen werden können, nicht zu einer Verschärfung des Verfahrens im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Art. 126 AEUV) führen werden. Dies gelte auch für eine Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, sofern das gesamtstaatliche Defizit im Falle einer Überschreitung der Grenze von 3 % des BIP in der Nähe dieser Schwelle bleibe.

Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6067_de.htm.

Auch der Deutsche Städtetag wirft in seinem Gemeindefinanzbericht 2015 die Frage auf, „inwiefern es sich bei den fiskalischen Belastungen um eine der im Artikel 109 Grundgesetz

(GG) als Ausnahme von der Schuldenbremse vorgesehenen, ‚außergewöhnliche[n] Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen‘ handelt.“

Gemeindefinanzenbericht 2015, S. 23 (S. 14 in der Kurzfassung des Berichts).

Soweit in der politischen Diskussion gelegentlich konstatiert und gemahnt wird, das große Ereignis der Zuwanderung sei kein Anlass und Grund, sich von der Schuldenbremse zu entfernen oder ihre Anforderungen zu lockern, ist dies im vorliegenden Zusammenhang irrelevant. Bei dem „begründeten Ausnahmefall“ handelt es sich um eine Regelung innerhalb der Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse. Sie wird eingehalten, wenn ein solcher begründeter Ausnahmefall vorliegt.

Die Notsituation muss sich sodann der Kontrolle des Staates entziehen, wobei mit „Staat“ nicht, wie im unmittelbaren Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, der Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland gemeint ist, sondern ausweislich der Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz ein einzelnes Land. Dies ist im Rahmen des Konsolidierungshilfenregimes folgerichtig und notwendig, weil es hier immer um die spezifische Situation eines einzelnen Landes geht. Zur „Notsituation“ ist unbestritten, dass die Herausforderung der großen Zuwanderung von niemandem so voraussehbar war, dass ihre Ursachen im Nahen und Mittleren Osten liegen und damit der Beeinflussung und Kontrolle des Staates – sowohl des Bundes als auch der Länder – entzogen sind. Zwar bestünde theoretisch die Möglichkeit, die deutschen Grenzen mit Blick auf die Zuwanderung völlig zu schließen und niemanden ins Land zu lassen. Diese Haltung würde jedoch nicht im Einklang mit europäischem und nationalem Recht stehen. Sie wäre zudem praktisch nicht durchführbar gewesen und weiterhin nicht durchsetzbar. Den Ländern, für die es auf die Frage der Kontrollierbarkeit im Zusammenhang der Konsolidierungshilfen ankommt, stehen darüber hinaus nicht die außenpolitischen Möglichkeiten des Bundes zur Verfügung. Aus unterschiedlichen Gründen entzieht sich deshalb die Notsituation der Kontrolle des „Staates“ Land Bremen als auch des „Staates“ Bundesrepublik Deutschland.

Schließlich liegt die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte angesichts der eingangs genannten Belastungen (oben I.) auf der Hand. Prognostizierte Gesamtaufwendungen von ca. 17 Mrd. Euro 2016, 23 Mrd. Euro 2017 belegen dies unmittelbar.

Besonders ins Gewicht fällt dabei, dass Aufwendungen pro Flüchtling nicht einmalig bei Beginn des Aufenthalts in Deutschland anfallen, sondern dauerhaft und sich damit in der Zeit und nach der Zahl der insgesamt Zuflucht Suchenden summieren. Mit Blick auf Bremen folgt die erhebliche Beeinträchtigung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte zudem aus der im Ländervergleich überproportional hohen Aufnahme von Flüchtlingen, insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen, mit den daraus sich ergebenden besonderen Belastungen.

Will sich ein Konsolidierungsland auf einen begründeten Ausnahmefall nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG berufen, dann verlangt § 6 Abs. 2 S. 1 der Verwaltungsvereinbarung: „Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltsslage darzustellen.“ Die Darlegungs- und Begründungslast ist hoch, weil eine Ausnahme in Anspruch genommen werden soll. Das bedeutet: Bremen muss die Mehrkosten durch die Aufnahme von Flüchtlingen nachvollziehbar dokumentieren. Wie Ausgaben für zusätzliche Aufwendungen ermittelt und abgegrenzt werden können, beschreibt der Deutsche Städtetag in seinem Gemeindefinanzbericht: „Die Ausgaben werden unterschieden in, erstens, die direkten Kosten im Zusammenhang mit der Unterkunft und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge für die Dauer des Asylverfahrens. Zweitens sind die Integrationskosten zu betrachten. Drittens sind die Kosten für den allgemeinen Bevölkerungszuwachs sowie die Abfederung von Belastungen sozial schwacher Gruppen zu quantifizieren, die sich z. B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ergeben können. Es wird also zwischen einerseits migrationsabhängigen und andererseits migrationsursachenabhängigen Kosten unterschieden.“ Migrationsabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die alleine aufgrund des Bevölkerungszuwachses entstehen und in vergleichbarem Ausmaß auch durch den Zuzug eines EU-Bürgers entstehen würden. Migrationsursachenabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die aufgrund der Tatsache entstehen, dass die Zuwanderer Flüchtlinge sind, bei denen naturgemäß hohe bzw. im Vergleich zu vielen zuziehenden EU-Bürgern weit höhere Integrationsanstrengungen notwendig sind.

Gemeindefinanzbericht 2015, S. 23 (S. 14 in der Kurzfassung, dort auch das Zitat).

Praktisch müsste dies so aussehen, dass bereits bei der Aufstellung des Bremer Doppelhaushalts 2016/2017 die prognostizierten Mehraufwendungen für Flüchtlinge möglichst gesondert ausgewiesen und möglichst detailliert aufgeschlüsselt werden. Zur Kontrolle könnten die Ansätze mit Sperrvermerken versehen werden, die halb- oder vierteljährlich vom Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft nach entsprechenden Darlegungen des Senats aufgehoben werden können.

In verfahrenstechnischer Hinsicht ist zu beachten, dass Bremen durch den Senat zur Inanspruchnahme eines begründeten Ausnahmefalls einen entsprechenden Antrag an den Stabilitätsrat stellen muss. Dieser entscheidet darüber bis zum 1. Juni des Folgejahres auf der Grundlage der Vollzugsdaten des Haushalts des abgelaufenen Jahres (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 der Verwaltungsvereinbarung).

3. Art. 131a, Art. 131b Bremische Verfassung

Das bundesrechtliche Konsolidierungshilfenregime ist nicht der einzige Rechtskreis, der die mögliche Höhe des Finanzierungsdefizits im Bremer Haushalt 2016/2017 bestimmt. Ob und in welcher Weise das Haushaltsverfassungsrecht des Landes hinzutritt, ist jetzt zu untersuchen.

Die Bremische Verfassung hat mit den durch das verfassungsändernde Gesetz vom 27. Januar 2015

BremGBI. S. 23.

eingefügten Art. 131a und Art. 131b die grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zur Begrenzung der Neuverschuldung in das Landesrecht umgesetzt. Die Vorschriften gelten seit dem 30. Januar 2015. Art. 131a Abs. 1 bis 3 Bremische Verfassung stehen mit den grundgesetzlichen Vorgaben zur strukturellen, zur Konjunktur-, durch Naturkatastrophen und durch Notsituationen bedingten Verschuldung in Einklang. Von der Möglichkeit, das Landesrecht dem Bundesrecht spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2020 anzupassen (Art. 143d Abs. 1 GG), macht die Neuregelung nur insoweit Gebrauch, als nach Art. 131b Bremische Verfassung bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 „Abweichungen von Art.

131a Abs. 1 im Rahmen der gemäß Art. 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig“ sind. Mit dem Verweis auf Art. 143d Abs. 2 GG hat das Landesrecht das komplette bundesrechtliche Konsolidierungshilfenregime mit Rechten und Pflichten des Landes Bremen, eingeschlossen die hier relevante Ausnahme vom festgelegten Finanzierungsdefizit, landesrechtlich bekräftigt. Das in Art. 131a Abs. 6 Bremische Verfassung genannte Ausführungsgesetz gibt es noch nicht.

Es stellt sich die Frage, welche – mit Blick auf die gesetzliche Feststellung des Haushalts 2016/2017 und die dortige Finanzierungsdefizitobergrenze – landesrechtlichen Anforderungen neben dem bundesrechtlichen System der Konsolidierungshilfen zu beachten sind; das zeitliche Auseinanderfallen von (vorherigem) Haushaltsgesetz und (nachfolgender) Kontrolle des Stabilitätsrates sei dabei noch ausgeklammert (dazu 4.).

Die gesamte rechtliche Kaskade der Konsolidierungshilfen, eingeschlossen die Möglichkeit der Berufung auf einen begründeten Ausnahmefall, ist mit Art. 143d Abs. 2 GG, dem Konsolidierungshilfengesetz und der Verwaltungsvereinbarung bundesrechtlich determiniert. Indem Art. 131b Bremische Verfassung auf Art. 143d Abs. 2 GG Bezug nimmt, wird das vollständige Konsolidierungsprogramm aber auch landesrechtlich und ohne die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 131a Abs. 1 Bremische Verfassung ermöglicht.

Was bundesrechtlich zu den Voraussetzungen der Konsolidierungshilfen in den Jahren 2016/2017 gehört, ist aber – wegen der Bedeutung der „begründeten Ausnahme“ samt Bezug auf die Notlage nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG – landesrechtlich auch ein Fall des Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung. „Notlage“ und „begründeter Ausnahmefall“ spielen in beiden Rechtskreisen – bundesrechtliches Konsolidierungsrecht und Landesverfassungsrecht – eine Rolle. Hier schneiden sich die Kreise. Weil nach dem Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung die Geltung dieses Absatzes des Art. 131a Bremische Verfassung nicht zeitlich suspendiert ist,

Das kann auf einem Redaktionsversehen beruhen, weil die Begründung zur Verfassungsänderung auf dem Standpunkt steht, Art. 131b Bremische Verfassung stelle fest, „dass die Regelungen des Art. 131a erst ab dem 1. Januar 2020 ihre Wirkung entfalten“ (Bremische Bürgerschaft, Drucksache 18/523, S. 5). Damit wird der komplette Art. 131a für die Suspendierung in Anspruch genommen. Letztlich von Bedeutung ist aber nur der eindeutige Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung.

müssen dessen Anforderungen, soweit sie über die Konsolidierungsverpflichtungen hinausgehen, bei der Aufstellung des Haushalts 2016/2017 beachtet werden. Neben dem Überschneidungsbereich von Bundes- und Landesrecht gibt es allein landesrechtliche Anforderungen.

Ob diese Kumulierung neben Absatz 3 auch für weitere Absätze des Art. 131a Bremische Verfassung außerhalb des durch Art. 131b Bremische Verfassung suspendierten Absatz 1 in gleicher Weise gilt, kann hier offen bleiben.

Das heißt: Der Haushaltsgesetzgeber muss, sollte er unter Berufung auf eine Notlage das nach der Konsolidierungsvereinbarung zulässige Finanzierungsdefizit überschreiten, nach dem Landesrecht zusätzlich einen entsprechenden Beschluss mit der qualifizierten „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“ fassen und einen Tilgungsplan aufstellen. Diese Forderungen der Landesverfassung haben unmittelbar Geltung; das Fehlen des ausführenden Gesetzes nach Art. 131a Abs. 6 Bremische Verfassung ist insofern unschädlich. Der Haushaltsgesetzgeber hat bei der Gestalt des Beschlusses des Tilgungsplans einen Gestaltungsspielraum. Strikte Vorgaben zum Zeitraum der Tilgung enthält die Verfassungsnorm nicht. Es würde sich anbieten, den Beschluss nach Art. 131a Abs. 3 S. 2 Bremische Verfassung in das Haushaltsgesetz aufzunehmen, sofern die qualifizierte „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“ für das gesamte Haushaltsgesetz erreicht werden kann. Ansonsten sind einfache Beschlüsse der Bürgerschaft ohne Gesetzesform möglich. Der Tilgungsplan hat Jahreschritte der Tilgung summenmäßig zu benennen.

4. Zeitliches Auseinanderfallen von Haushaltsgesetz 2016/2017 und Feststellung des zulässigen Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat

Es verbleibt ein gewichtiges Problem. Das Haushaltsgesetz, das nach Art. 131 Abs. 2 Bremische Verfassung grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres aufzustellen ist, wird im Fall des Doppelhaushalts 2016/2017 in jedem Fall früher erlassen als die ex-post-Kontrolle des Stabilitätsrates stattfinden wird; ob ein begründeter Ausnahmefall i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG mit der Folge einer zulässigen Defizitauseitung vorliegt, prüft der Stabilitätsrat für das Jahr 2016 im Jahr 2017 bis zum 1. Juni (§ 2 Abs. 2 S. 1 KonsHilfG, § 6 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung). Insoweit hat er die Deutungshoheit, bei dem Beschluss des Haushaltsgesetzes ist dagegen der Landesgesetzgeber „Erstinterpret“ der Verfassung und damit des Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung, aber auch des Art. 143d Abs. 2 GG samt

der weiteren Normen des Konsolidierungshilfenprogramms. Auch an dieses Bundesrecht ist der Landesgesetzgeber gebunden. Dies ergibt sich aus dem Vorrang des Bundesrechts, aber auch aus Art. 131b Bremische Verfassung.

Es könnte also – theoretisch – dazu kommen, dass die Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der begründeten Ausnahmelage durch den Bremischen Haushaltsgesetzgeber anders ausfällt als die des Stabilitätsrates. Die Folge könnte in einer Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2016/2017 liegen.

Letzteres – im Sinne einer Dominotheorie – wäre aber rechtlich mehr als zweifelhaft. Verneinte der Stabilitätsrat nachträglich im Gegensatz zum Landesgesetzgeber die begründete Ausnahmelage, dann hätte dies zwar Folgen für die Konsolidierungshilfen (§ 2 Abs. 3 KonsHilfG), über die der Stabilitätsrat entscheidet, und könnte über Art. 131b Bremische Verfassung auch Bedeutung für den Haushalt haben. Andererseits ist selbstverständlich der Haushaltsgesetzgeber befugt, selbst Art. 131a und Art. 131b Bremische Verfassung anzuwenden. Ob er dies in verfassungsgemäßer Weise getan hat, obliegt nicht der Einschätzung des Stabilitätsrates, sondern allenfalls der verfassungsgerichtlichen Überprüfung durch den Staatsgerichtshof.

Praktisch dürfte diese Gefahr auseinanderfallender Einschätzungen aber kaum bestehen. Sowohl der Landesgesetzgeber als auch das von Bund und Ländern gebildete Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat (Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG) sind bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs an das (höherrangige) Recht gebunden. Da die Einschätzung, es liege mit Blick auf die Zuwanderung ein „begründeter Ausnahmefall“ iSd § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG vor, gewichtige, fast zwingende Gesichtspunkte auf seiner Seite hat, ist eine abweichende Einschätzung des Stabilitätsrates kaum denkbar. Sie müsste jedenfalls die vom Land geltend gemachten Gesichtspunkte aufgreifen, sich mit ihnen auseinandersetzen und sie begründet widerlegen. Dies würde dem Stabilitätsrat eine hohe Argumentationslast auferlegen.

Ein weiterer Gesichtspunkt stützt die Einschätzung, dass der Stabilitätsrat an die Einschätzung des Bremer Haushaltsgesetzgebers im Sinne einer nur unter besonderen Umständen widerlegbaren Vermutung gebunden ist. Dies ist die Rechtspflicht zur Bundestreue, die alle Organe und Gremien des Bundes und der Länder, auch und gerade gemeinsame Gremien wie den Stabilitätsrat, verpflichtet, auf die Interessen der Bundesglieder bei der Ausübung eigener Kompetenzen Rücksicht zu nehmen. Dies gilt auch bei der Bewältigung der Migrationskrise, die Bund, Länder und Kommunen betrifft. „Denn die Bewältigung der Migrationskrise ist ersichtlich auch bei geteilter Zuständigkeit eine gesamtstaatliche Aufgabe: Das

gesamte Einreise-, Ausländer- und Asylrecht ressortiert beim Bund, er beherrscht mit seiner Kompetenz die Staatsgrenze. Die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung, besonders Gesundheitsversorgung, die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, einschließlich der Strafverfolgung, die soziale Integration, zusätzliche Bildungs- und Betreuungsangebote, aber auch ausländerrechtliche Maßnahmen wie die Abschiebung: All das bleibt jedoch in der Kompetenz der Länder (Art. 30, 83 GG). Es besteht gerade für die elementare Frage der Beherrschung der Elemente der Staatlichkeit eine föderale Schicksalsgemeinschaft.“

Udo Di Fabio, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, in: ZSE 2015, S. 517f.

Um ihre funktionierende Staatlichkeit in den Ausprägungen ihrer Landesrechtsordnung, ihrer Fähigkeit zur Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 83ff. GG und der Homogenitätsanforderung des Art. 28 Abs. 1 GG aufrechterhalten zu können, sind die Länder auch darauf angewiesen, dass der Bund seine Zuständigkeiten entsprechend ausübt.

Dazu rechnet auch, dass der Stabilitätsrat die Fähigkeit einzelner Länder nicht in Frage stellt, die ihnen obliegenden Aufgaben finanziell unterlegen zu können, ohne an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit zu geraten oder finanzverfassungsrechtliche Bindungen des Bundes- oder Landesrechts zu verletzen.

Von dieser Einschätzung dem Grunde nach ist noch einmal zu unterscheiden, welche defiziterhöhenden Aufwendungen in Folge der Notlage kausal verursacht sind. Dies ist der Fall, wenn ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016/2017 eingehalten worden wäre und ausschließlich identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten dazu geführt haben, dass dieses summenmäßig festgelegte Finanzierungsdefizit überschritten wird.

5. Rechtsschutzfragen

a) Sollte trotz der soeben erörterten Rechtsbindungen die Feststellung des Stabilitätsrates einen „begründeten Ausnahmefall“ i.S.d. § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG verneinen, so stehen dem Land Bremen hiergegen Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Nicht in Betracht kommt ein Bund-Länder-Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG. Beteiligte eines solchen Verfahrens können nur der Bund auf der einen Seite, eines oder

mehrere Länder auf der anderen Seite sein, also Verbände mit Staatsqualität mit der klaren Gegenüberstellung von Bundes- und Landesebene.

Klaus Schlaich/Stefan Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Auflage 2015, Rn. 104a.

Der Stabilitätsrat ist weder staatliches Rechtssubjekt in Gestalt einer Gebietskörperschaft noch ein Gremium oder Organ, das entweder dem Bund oder den Ländern zugerechnet werden könnte. Es handelt sich um ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern, das weder im Bund-Länder-Streit noch in einem anderen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beteiligtenfähig ist. Von ausschlaggebender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das vor dem Bundesverfassungsgericht geltende Enumerationsprinzip. Nur wenn die Voraussetzungen einer im Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz (vgl. Art. 93 Abs. 1 bis 3 GG) vorgesehenen Verfahrensart vorliegen, ist der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet. Eine verfassungsrechtliche Generalklausel gibt es nicht.

Klaus Schlaich/Stefan Koriath, aaO, Rn. 77

Prozessual hat man beim Bundesverfassungsgericht ausschließlich im Rahmen einzelner Verfahrensarten zu argumentieren. Dass der Stabilitätsrat samt Kompetenzen im Grundgesetz vorgesehen ist und auch seine Entscheidungsmaßstäbe im Grundgesetz angelegt sind, reicht noch nicht, um im Streitfall den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht beschreiten zu können. Ein Streit über Verfassungsrecht eröffnet den Weg zum Bundesverfassungsgericht nicht.

Wenig überzeugend ist der Versuch von *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109a Rn. 108, jedenfalls die Beteiligtenfähigkeit des Stabilitätsrates in einem Streitverfahren zwischen Bund und Ländern nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zu erwägen. Dieses Verfahren ist jedenfalls subsidiär und kommt nur in Betracht, „soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist.“

Der Stabilitätsrat hat nach dem Grundgesetz keine herausgehobene verfassungsrechtliche Stellung, die ihn in eine Reihe mit den obersten Staatsorganen stellen würde. Er ist kein Verfassungsorgan, sondern ein exekutives Gremium.

Ein Verfassungsorgan kann er schon deswegen nicht sein, weil er ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder ist. Verfassungsorgane sind solche des Bundes oder eines Landes.

b) Für Streitigkeiten mit Beteiligung des Stabilitätsrates ist deswegen nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Es liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor, da weder das Land Bremen noch der Stabilitätsrat Verfassungsorgane sind und ein Streit das Konsolidierungshilfengesetz betreffe. Wegen der unmittelbaren Rechtswirkung nach außen (auch durch den Verlust der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 KonsHilfG) wäre eine Feststellung des Stabilitätsrates ein belastender Verwaltungsakt, gegen den die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO) möglich ist. Da der Begriff des Verwaltungsakts im Bundes- und Landesrecht identisch ist, kann offenbleiben, ob für die Tätigkeit des Stabilitätsrates das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder eines der Ländergesetze einschlägig ist.

Wollte man die Verwaltungsaktqualität der Feststellung des Stabilitätsrates verneinen, wäre die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO die einschlägige Klageart.

Anfechtungs- und Verpflichtungsklage sind gegen den Rechtsträger einer Behörde zu richten, § 78 Abs. 1 VwGO. Im Fall des Stabilitätsrates auf der Beklagtenseite gibt es die Besonderheit, dass Bund und Länder Rechtsträger dieses gemeinsamen Gremiums sind. Folglich ist eine Klage gegen den Bund und gegen diejenigen Länder zu richten, deren Vertreter an der streitigen Feststellung des Stabilitätsrates mitgewirkt haben.

Nach § 42 Abs. 2 VwGO verlangt die Zulässigkeit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage die Geltendmachung eigener Rechte des Klägers. Dies gilt entsprechend auch für Feststellungsklagen. Hier kommt als betroffenes Recht die grundgesetzlich geschützte Haushaltsautonomie Bremens aus Art. 109 Abs. 1 GG in Betracht. Auch der mit Pflichten verbundene Anspruch auf jährliche Konsolidierungshilfen nach §§ 1, 2 KonsHilfG in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung ist ein subjektiv-öffentliches Recht.

Eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts kommt nach dem Wortlaut des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht in Betracht. In Parallele zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG ist hier ein Streit zwischen dem Bund und einem Land oder den Ländern oder ein Streit zwischen den Ländern erforderlich. Es ließe sich allenfalls eine entsprechende Anwendung des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf die Konstellation des Streits zwischen einem Land einerseits, allen anderen Ländern und dem Bund andererseits erwägen. Analogien bei Zuständigkeitsnormen im Prozess-

recht sind jedoch problematisch. So bleibt die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Erstinstanzlich zuständig ist gemäß § 52 Nr. 5 VwGO das Verwaltungsgericht, an dem der Beklagte seinen Sitz hat. Da die Beklagten ihren Sitz in der Bundes- und den jeweiligen Landeshauptstädten der am Beschluss mitwirkenden Länder haben, sollte der Sitz des Stabilitätsrates maßgeblich sein. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 StabiRatG wird der Stabilitätsrat „bei der Bundesregierung“ eingerichtet. Sein Sitz ist Berlin. Hiernach sollte das Verwaltungsgericht Berlin zuständig sein, um verschiedene örtliche Zuständigkeiten, die bei wörtlicher Anwendung des Gesetzes möglich wären, zu vermeiden. Sollte das Verwaltungsgericht der Meinung sein, es liege eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vor, müsste es das Verfahren nach § 83 S. 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 S. 1 GVG an das Bundesverwaltungsgericht verweisen. Die Verweisung wäre nach § 17a Abs. 2 S. 3 GVG bindend.

c) Denkbar erscheint noch eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit. Das Land Bremen könnte gegen den Bund eine Klage auf Auszahlung der Konsolidierungshilfe erheben, wenn die Auszahlung aufgrund einer Entscheidung des Stabilitätsrates für ein von der Entscheidung betroffenes Jahr verweigert wird, vgl. § 1 Abs. 3 KonsHilfG. In diesem Fall wäre das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Dieses hätte inzident die Entscheidung des Stabilitätsrates zu überprüfen. Naheliegender ist es jedoch, unmittelbar gegen den Stabilitätsrat vorzugehen, auch um das Risiko einer möglichen Bestandskraft seiner Entscheidungen zu vermeiden.

III. Ergebnisse

1. a) Die aus § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG folgenden Voraussetzungen für einen „begründeten Ausnahmefall“, der eine Abweichung von dem in der Konsolidierungsvereinbarung festgelegten zulässigen jährlichen Finanzierungsdefizit erlaubt, bestimmen die Begründung zum Konsolidierungshilfengesetz und übereinstimmend die juristische Literatur in Parallele zur besonderen Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Danach muss eine außergewöhnliche Notsituation vorliegen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage hat. Dies ist angesichts der erheblichen Auswirkungen der gegenwärtigen Zuwanderung und ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte der Fall. Danach ist bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs durch den

umfassend an das Recht gebundenen Stabilitätsrat zu erwarten, dass er bei seiner 2017 erfolgenden Kontrolle der Konsolidierung des Bremer Haushalts das Vorliegen dieses Ausnahmefalles annehmen wird.

b) Liegt ein begründeter Ausnahmefall dem Grunde nach vor, so wird – und muss – der Stabilitätsrat strenge Anforderungen an die Ermittlung des zulässigen Überschreitens des nach der Verwaltungsvereinbarung eigentlich zulässigen Finanzierungsdefizits anlegen. Der Maßstab ist – soweit praktikabel – die Kausalität: Es geht darum, ob ohne Flüchtlingsmehrkosten das 2011 festgelegte Finanzierungsdefizit für die Jahre 2016 und 2017 eingehalten worden wäre und ob allein identifizierbare und nachweisbare Flüchtlingsmehrkosten zu einer Überschreitung dieses summenmäßig bestimmten Finanzierungsdefizits geführt haben.

c) Daraus erwachsen der Freien Hansestadt Bremen Dokumentations- und Darlegungspflichten. Bereits bei der Haushaltsaufstellung sind Flüchtlingsmehrkosten in allen betroffenen Einzelplänen des Haushalts möglichst getrennt zu veranschlagen und im Haushaltsvollzug zu dokumentieren. Sinnvoll wäre es, in Absprache mit den anderen Ländern möglichst schnell einheitliche Dokumentationsformen zu ermitteln. Die Darlegungs- und Dokumentationspflichten dürfen aber auch nicht überspannt werden. Soweit aufgrund der Aufgabewahrnehmung nicht immer ein dokumentierter Bezug zu Flüchtlingen möglich ist – etwa aufgrund von rechtlich vorgeschriebenen Anonymisierungen –, ist das zu berücksichtigen.

2. a) Die Bürgerschaft ist in eigener Kompetenz berechtigt und verpflichtet, bei der Aufstellung des Haushaltes 2016/2017 Art. 131a und Art. 131b Bremische Verfassung anzuwenden. Soweit durch Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung aufgrund des dortigen Bezugs auf die Notlage eine Überschneidung des landesrechtlichen Rechtskreises mit dem bundesrechtlichen Regime der Konsolidierungshilfen stattfindet, darf und muss die Bürgerschaft auch gleichzeitig die übereinstimmenden Voraussetzungen des „begründeten Ausnahmefalles“ nach § 2 Abs. 2 S. 2 KonsHilfG prüfen und gegebenenfalls bejahen. Dies präjudiziert den Stabilitätsrat im Rahmen seiner Tätigkeit nicht; wenn er aber von der begründeten Einschätzung des Landeshaushaltsgesetzgebers nachträglich im Rahmen und mit Wirkung (nur) für das Konsolidierungsprogramm abweichen wollte, träfe ihn seinerseits eine detaillierte Begründungspflicht in Auseinandersetzung mit den Gesichtspunkten des Landesgesetzgebers. Bei seiner Überprüfungs­tätigkeit ist er zu landesfreundlichem Verhalten verpflichtet.

b) Aus dem Wortlaut des Art. 131b Bremische Verfassung folgt, dass Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung seit dem 30. Januar 2015 gilt. Diese Norm wird von der zeitlichen Suspendierung des Art. 131a Abs. 1 Bremische Verfassung nicht umfasst. Im Übergangszeitraum bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 bezieht sich Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung auf das durch Art. 131b Bremische Verfassung modifizierte Kreditverbot des Art. 131a Bremische Verfassung. Die zusätzlichen Anforderungen des Absatzes 3 – Beschluss mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft, Tilgungsplan – treten den Anforderungen des Konsolidierungsprogramms, die Art. 131b Bremische Verfassung zu Bestandteilen des Landesrechts erklärt, zur Seite.

c) Der Beschluss nach Art. 131a Abs. 3 Bremische Verfassung kann Teil des Haushaltsgesetzes sein; er kann aber auch als einfacher Parlamentsbeschluss sich auf dieses beziehen. Er sollte in den Parlamentsmaterialien begründet werden. Bei der Ausgestaltung der Tilgungsregelungen hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Der Tilgungsplan muss in jährliche Tilgungsschritte unterteilt sein. Die Landesverfassung schreibt keinen maximalen Zeitraum für die Tilgung vor.

(Stefan Koriath)