

Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen****— Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV****A) Bericht****I. Einsetzung des Ausschusses und Aufnahme der Beratungen**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung vom 12. Juli 2012 einen nichtständigen Ausschuss gemäß Artikel 125 Bremische Landesverfassung (BremLV) eingesetzt und nachstehende Gesetzesanträge in erster Lesung beschlossen und an den Ausschuss überwiesen:

- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag – Bürgerantrag erleichtern

Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 26. Juni 2012 (Drucksache 18/476),

- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Keine Privatisierung ohne Volksentscheid

Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Juli 2012 (Neufassung der Drucksache 18/445 vom 5. Juni 2012 – Drucksache 18/516)

- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Schuldenbremse einführen

Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Juli 2012 (Drucksache 18/523)

Weiter hat die Bürgerschaft (Landtag) ebenfalls in ihrer Sitzung am 12. Juli 2012 die Beratung des Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Schuldenbremse in der Landesverfassung verankern (Antrag der Fraktion der CDU vom 5. Juni 2012, Drucksache 18/444) aufgenommen und sodann die erste Lesung dieses Gesetzes unterbrochen und dies ebenfalls an den nichtständigen Ausschuss nach Artikel 125 BremLV überwiesen.

Dieser Ausschuss hat sich am 12. Juli 2012 konstituiert und den Abgeordneten Tschöpe zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Röwekamp zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt und sodann seine Beratungen aufgenommen.

Der Ausschuss hat die Beratungsgegenstände zur Erleichterung der Volksgesetzgebung und des Bürgerantrags sowie zur Privatisierung abgeschlossen und hierzu unter der Drucksachen-Nummer 18/1032 einen Zwischenbericht abgegeben.

Er ist übereingekommen, zu dem verbleibenden Themenkomplex der Schuldenbremse den nachfolgenden Bericht zu erstatten.

II. Zum Antrag der Fraktion der CDU – Schuldenbremse in der Landesverfassung verankern – Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Drucksache 18/444)

und

zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Schuldenbremse einführen (Drucksache 18/523)

1. Der Ausschuss hat sich in seiner Arbeit darauf konzentriert, in welchem Umfang die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse umzusetzen sind und welcher Spielraum sich für die Landesverfassung dabei ergibt.

Er hat zu diesen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Aspekten sowie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Schuldenbremse in mehreren Anhörungen folgende Sachverständige angehört:

Prof. Dr. Carstensen	Universität München,
Prof. Dr. Fisahn	Universität Bielefeld,
Prof. Dr. Hickel	Universität Bremen,
Prof. Dr. Koriath	Universität München,
Prof. Dr. Schwarz	Universität Würzburg,
Frau Sokol	Präsidentin des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen,
Prof. Dr. Wieland	Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. Dr. Carstensen betonte die Notwendigkeit, bereits jetzt eine Schuldenbremse in die Landesverfassung zu übernehmen und damit nicht bis 2020 abzuwarten. Es gehe darum, auch den Übergangszeitraum bis 2020 angemessen zu gestalten. Hierbei müsse man sich an den Vorgaben des Grundgesetzes orientieren. Dementsprechend müsse berücksichtigt werden, dass Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) darauf abstelle, dass die Haushalte, nicht allein die Haushaltspläne, grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen seien.

Bedenken äußerte der Sachverständige gegenüber der „Notwehrrklausel“, der zufolge Kredite zulässig seien, wenn eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation eintrete. Eine derartige Ausnahme sei im Grundgesetz nicht vorgesehen. Dies sehe eine Ausnahme von dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts nur für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vor. Wichtig sei aus seiner Sicht auch, dass derartige Ausnahmen mit einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments festgestellt würden, um die Akzeptanz zu erhöhen.

Prof. Dr. Fisahn äußerte Zweifel, ob die Schuldenbremse des Grundgesetzes nicht die Budgethoheit der Länder verletze. Auch sehe er keine Notwendigkeit, die Regelung des Grundgesetzes in der Landesverfassung zu wiederholen.

Eine Notwehrrklausel halte er für zulässig, allerdings sehe er die Gefahr einer Selbstblockierung des Parlaments, wenn diese mit einer Zweidrittelmehrheit festgestellt werden müsse.

Auch Prof. Dr. Hickel hielt in seiner Stellungnahme eine vorübergehende Abweichung von dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts bei einer dem Land nicht zurechenbaren Veränderung der Ausgaben und Einnahmen für erforderlich. Er halte eine derartige Absicherung gegen exogene Veränderungen im föderalen Rahmen für unverzichtbar. In diesem Rahmen halte er es auch für richtig, den Senat zum Einsatz für eine aufgabengerechte Finanzausstattung auf Bundesebene zu verpflichten.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sei es auch erforderlich, neben der Ausgestaltung der Schuldenbremse eine Altschuldenregelung im Rahmen des Finanzausgleichs zu treffen. Dies sei erforderlich, um einen irrationalen Druck auf der Ausgabenseite zu vermeiden.

Demgegenüber hielt Prof. Dr. Koriath die vorgesehene Notwehrklausel für verfassungswidrig, da sie den grundgesetzlich vorgegebenen Rahmen der Gestaltungsmöglichkeiten des Landesrechts nicht wahre. Das Grundgesetz sehe nur eine Notlagenausnahme bezüglich einer Situation, die sich der Kontrolle des Staats insgesamt entziehe, vor. Eine landesrechtliche Notlagenausnahme, die nur an das jeweilige Bundesland anknüpfe, überschreite diesen Rahmen.

Auch von der geplanten Regelung, den Senat auf Bundesebene in die Pflicht zu nehmen, rate er ab. Dies überfrachte die Verfassung und solle eher in Form einer Entschließung geschehen.

Prof. Dr. Schwarz vertrat in seinen Ausführungen ebenfalls die Auffassung, dass eine Strukturanpassungsausnahme aufgrund einer dem Land nicht zurechenbaren Änderung verfassungsrechtlich nicht möglich sei. Eine derartige landesrechtliche Notausnahme sei mit dem durch das Grundgesetz gezogenen Rahmen für die Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers nicht zu vereinbaren.

Soweit der Landesgesetzgeber die Ausnahmemöglichkeiten des Grundgesetzes nutze, solle eine Feststellung zur Erhöhung der demokratischen Legitimation an eine Zweidrittelmehrheit im Parlament geknüpft sein.

Der Sachverständige betonte in seiner gutachterlichen Stellungnahme, dass eine eigenständige landesrechtliche Regelung in der Verfassung erforderlich sei. Das Grundgesetz gehe davon erkennbar aus. Auch könnten anderenfalls die verfassungsrechtlich als Option eröffneten Ausnahmetatbestände nicht genutzt werden.

Auch Frau Sokol betonte, dass nur mit einer eigenständigen landesrechtlichen Regelung in der Verfassung ein Stück finanzpolitischer und haushaltsrechtlicher Handlungsfähigkeit erhalten bliebe. Um Missverständnisse zu vermeiden, solle man allerdings bei dem Verschuldungsverbot auf den Haushalt, nicht auf den Haushaltsplan abstellen.

Aus Sicht des Rechnungshofs sei die Notwehrklausel nicht mit der grundgesetzlichen Öffnungsklausel für Ausnahmen vereinbar. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG enthalte eine abschließende Aufzählung.

Demgegenüber vertrat Prof. Wieland die Auffassung, dass eine Notwehrklausel durch die Ermächtigung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG gedeckt sei. Auch eine Änderung der Bundesgesetzgebung entziehe sich der Kontrolle des Landes. Das Land müsse bei einer erheblichen Beeinträchtigung des Haushaltes dann reagieren können.

2. Der Ausschuss hat sich weiter mit der Frage beschäftigt, welche Auswirkung eine Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes Bremen hat.

Er hat hierzu Stellungnahmen des Senats sowie des Rechnungshofs eingeholt.

Der Senat betonte in seiner Stellungnahme, dass aufgrund der systematischen Stellung der Übergangsregelung (Artikel 131b BremLV-E) sichergestellt sei, dass dieser gemäß Artikel 146 BremLV entsprechend auch für die Kommunen anwendbar sei, diese also ebenfalls erst ab dem Haushaltsjahr 2019 in der Pflicht seien. Allerdings sollte in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen werden, dass den Kommunen auch während der Übergangszeit der durch § 18a Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie der am 6. Dezember 2011 zwischen dem Land Bremen und seinen beiden Kommunen abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses definierten Rahmen vorgegeben sei.

Auch der Rechnungshof vertrat die Auffassung, dass eine nach Artikel 146 BremLV entsprechende Geltung des Artikel 131b BremLV-E aufgrund der darin genannten Konsolidierungsverpflichtungen so gelesen werden könne, dass den Kommunen im Rahmen der jeweiligen Verpflichtung nach Landesrecht die Abweichung bis zum Haushaltsjahr 2019 ebenfalls möglich sei. Von einer Aufhebung des Artikels 146 BremLV könne nur abgeraten werden.

Der Ausschuss hat die Auswirkung der Schuldenbremse mit der Vertreterin der Stadtverordnetenversammlung, der Abgeordneten Frau Kirschstein-Klingner, erörtert. Hierbei wurde deutlich, dass aus Sicht der Kommunen insbesondere eine Absicherung des Konnexitätsprinzips erforderlich ist. Die Neufassung des Artikels 146 BremLV, die einvernehmlich mit den Kommunen des Landes Bremen abgestimmt ist, trägt diesem Wunsch Rechnung.

III. Abschluss der Beratungen und Empfehlung des Ausschusses

Der Ausschuss hat seine Beratungen zum

- Antrag der Fraktion der CDU – Schuldenbremse in der Landesverfassung verankern – Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Drucksache 18/444) und zum
- Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen – Schuldenbremse einführen

Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Juli 2012 (Drucksache 18/523)

in seiner Sitzung am 11. November 2014 abgeschlossen. Er hat beide Gesetzentwürfe einheitlich behandelt und diese inhaltlich abgeändert.

Der Ausschuss empfiehlt mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der CDU gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE den in der Anlage beigefügten Gesetzesantrag zu beschließen.

Die Fraktion DIE LINKE hat grundsätzliche Bedenken an der Verfassungskonformität des Artikels 109 Abs. 3 GG, da durch diese Regelung das Konnexitätsprinzip und die durch Artikel 79 Abs. 3 GG garantierte Staatlichkeit der Länder verletzt werde. Die Länder verfügten über äußerst geringe bis gar keine Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich ihrer Einnahmeseite, zum Teil aber auch hinsichtlich der Ausgabenseite.

Artikel 79 Abs. 3 GG stelle weiterhin die Artikel 1 bis 20 GG unter besonderen Schutz. Artikel 20 Abs. 1 GG besage, dass die Bundesrepublik ein sozialer Rechtsstaat ist. Wenn ein Land seine gesetzlichen Aufgaben nicht mehr erfüllen könne, weil es keine Einflussmöglichkeiten auf die Einnahme- und Ausgabenseite habe, würde es nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE unter der jetzigen grundgesetzlichen Regelung gezwungen sein, entweder gegen Artikel 20 GG oder gegen Artikel 109 Abs. 3 GG zu verstoßen. Unter den unterschiedlichen Voraussetzungen der Bundesländer (hohe Zinsbelastung durch Altschulden) seien bei einem Verstoß gegen Artikel 20 GG zusätzlich die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Artikel 106 Abs. 3 GG nicht mehr gewährleistet.

Nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE sollte eine Regelung, die schon im Grundgesetz ohne eine andere Verteilung der Bund-Länder-Finzen nicht verfassungskonform ist, nicht in die Bremer Landesverfassung aufgenommen werden.

B. Antrag

1. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das in Anlage 1 beigefügte Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in zweiter und dritter Lesung.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) tritt den Bemerkungen des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 Absatz 2 BremLV bei und nimmt im Übrigen den Bericht des Ausschusses zur Kenntnis.

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. September 2013 (Brem.GBl. S. 501) geändert worden ist wird wie folgt geändert:

1. Artikel 131a wird wie folgt gefasst:

„Artikel 131a

(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwing symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben der Absätze 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.

(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

(6) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.“

2. Nach Artikel 131a wird folgender Artikel 131b eingefügt:

„Artikel 131b

Bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 sind Abweichungen von Artikel 131a Absatz 1 im Rahmen der gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig.“

3. Nach Artikel 131b wird folgender Artikel 131c eingefügt:

„Artikel 131c

Zur Erfüllung der Verpflichtung gemäß Artikel 131a Absatz 1 und Artikel 131b wirken Bürgerschaft und Senat auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes hin. Der Senat ist verpflichtet, bei seiner Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union sein Handeln am Ziel der Einnahmensicherung und der aufgabengerechten Finanzausstattung des Landes und seiner Gemeinden auszurichten.“

4. Artikel 146 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 146

(1) Für das Finanzwesen der Gemeinden gelten die Bestimmungen der Artikel 102, 131, 131a, 131b, 132, 132a und 133 entsprechend. Zur Erfüllung der Ver-

pflichtung gemäß Artikel 131a Absatz 1 und Artikel 131b wirken die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung auf ihre aufgabengerechte Finanzausstattung hin.

(2) Das Land gewährleistet der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung. Überträgt das Land der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1

Zu 1.

Artikel 131a Absatz 1 bis 3 entspricht inhaltlich der grundgesetzlichen Regelung. Absatz 4 übernimmt die Regelung aus Artikel 131a Satz BremLV. Absatz 5 erstreckt die Reichweite des grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbots auch auf Kredite, die juristische Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufnehmen, wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind. Die Norm nimmt die Begriffsbestimmung aus Artikel 42 Absatz 4 BremLV auf.

Absatz 6 enthält Vorgaben für den Inhalt eines später zu erlassenen Ausführungsgesetzes.

Zu 2.

Artikel 131b enthält die erforderliche Übergangsvorschrift, damit die Regelungen des Artikel 131a erst ab dem 1. Januar 2020 Anwendung finden. Die Norm findet über die in Artikel 146 angeordnete entsprechende Anwendung auch für die Kommunen des Landes Bremen Anwendung. Durch den Bezug auf die gemäß Artikel 143d Grundgesetz übernommene Konsolidierungsverpflichtung ist sichergestellt, dass sowohl das Land als auch die Kommunen auch bis zum Ende des Übergangszeitraums an den durch § 18a Satz 2 LHO sowie der am 6. Dezember 2011 zwischen dem Land Bremen und seinen beiden Kommunen abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses vorgegebenen Rahmen gebunden sind.

Zu 3.

Mit der Einführung des Artikel 131c werden Senat und Bürgerschaft auf das Ziel der aufgabengerechten Finanzausstattung auf der Ebene des Landes festgelegt. Der Senat wird verpflichtet, sein Handeln auch auf Bundes- und Europaebene auf das Ziel der Einnahmensicherung und der aufgabengerechten Finanzausstattung auszurichten.

Zu 4.

Die Landesverfassung sieht in den bisherigen Fassungen der Artikel 145 bis 148 einen losen Rahmen für Gemeindeverfassungen vor. Die weitgehende Realunion zwischen der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen gebietet im Normalfall die Regelungen des Landes zumindest auch für die Stadtgemeinde Bremen zu übernehmen.

Dieser Verfassungstradition folgend, sollen die Regelungen der staatlichen Schuldenbremse vollumfänglich und unmittelbar für das Haushaltsgebaren der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gelten. Im Außenverhältnis wird Bremen weit überwiegend als Gesamtheit von Land und zwei Kommunen wahrgenommen und agiert auf der Bundesebene auch entsprechend.

Zur kameralen Schuldenbremse für die Kommunen wird nunmehr komplementär das Konnexitätsgebot, also die Verknüpfung von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungslast, verfassungsrechtlich abgesichert, um die Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen bei der Einhaltung der kameralen Schuldenbremse zu unterstützen.

In allen Flächenländern ist dieses Konnexitätsgebot zwischen den Ländern und ihren Gemeinden verfassungsrechtlich verankert, als einziges Bundesland mit eigenständigen Gemeinden hatte die Freie Hansestadt Bremen bisher auf eine entsprechende verfassungsrechtliche Regelung für die Übertragung neuer Aufgaben verzichtet.

Im zu schaffenden Ausführungsgesetz für die Schuldenbremse sind die Begrifflichkeiten dieser Vorschrift „finanzielle Leistungsfähigkeit“, „angemessene Finanzausstattung“ und „finanzieller Ausgleich“ zu konkretisieren. Im Kontext dieses Gesetzes sind, in Abhängigkeit zur gefundenen Konkretion, die bestehenden Regeln des Zusammenwirkens der Stadtgemeinden mit dem Land erforderlichenfalls zu justieren.

Björn Tschöpe
(Ausschussvorsitzender)