

Vorlage für die Sitzung des Senats am 29. April 2014

„Auswirkungen der geplanten Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes Bremen“

(Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft an den Präsidenten des Senats vom 18. März 2014)

A. Problem

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat den Senat mit Schreiben vom 18. März 2014 um eine Stellungnahme zu verschiedenen Fragen gebeten, die in den Beratungen des 2. nicht ständigen Ausschusses nach Artikel 125 der Landesverfassung aufgekommen sind und die Auswirkungen der geplanten Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes Bremen betreffen.

B. Lösung

Der Senator für Justiz und Verfassung schlägt die Beantwortung entsprechend dem beigefügten Entwurf einer Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vor.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen/ Genderprüfung

Keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Die Fragestellung betrifft weibliche und männliche Personen gleichermaßen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei, der Senatorin für Finanzen und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist nach Beschlussfassung geeignet für die Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister.

G. Beschlussvorschlag

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Justiz und Verfassung vom 23. April 2014 die Antwort auf das Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft vom 18. März 2014 sowie die Mitteilung des Senats und deren Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom**

**„Auswirkungen der geplanten Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes
Bremen“**

(Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft an den Präsidenten des Senats vom 18. März 2014)

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat am 18. März 2014 folgendes Schreiben an den Präsidenten des Senats gerichtet:

„Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

der 2. nicht ständige Ausschuss nach Artikel 125 der Landesverfassung befasst sich unter anderem mit der Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung. Der Ausschuss hat sich auf seiner letzten Sitzung auf einen Textentwurf als Grundlage der weiteren Arbeit mehrheitlich verständigt. Ich füge diesen Entwurf als Anlage bei.

Im Rahmen der Ausschussberatung ist die Frage aufgekommen, welche Auswirkungen eine derart gestaltete Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes Bremen hat. Der Ausschuss bittet deshalb den Senat um eine Stellungnahme zu den nachfolgenden Fragen:

- a) Gilt die Schuldenbremse mangels der Anwendungsmöglichkeiten der Modifikation des Artikel 131b (neu) sofort für die Kommunen bindend?
- b) Wenn ja, wie müsste eine dem Rechtsgedanken des Artikel 131b (neu) entsprechende Übergangsregelung ausgestaltet sein?
- c) Ist eine solche kamerale Schuldenbremse im bisher bestehenden System des bremischen kommunalen Finanzwesens zielführend?
- d) Durch Wegfall der bisherigen Begrenzungen der Kreditaufnahme durch die Gemeinden wären auch bei schlichter Aufhebung des Artikel 146 Landesverfassung ggf. von der Schuldenbremse des Landes abweichende Regelungen zu treffen. Wie könnten diese aussehen? Wären die bisherigen Regelungen geeignet, müsste sich eine solche Regelung am SKS-Vertrag orientieren oder gäbe es andere Modelle?
- e) Welche rechtlichen Folgeänderungen würden sich aus den verschiedenen denkbaren Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme der Gemeinden im Hinblick auf die Sicherstellung der aufgabengerechten Finanzausstattung der Gemeinden ergeben?

Im Hinblick auf die weitere Zeitplanung des Ausschusses bin ich für eine Stellungnahme bis zum 22. April 2014 dankbar.

Mit freundlichen Grüßen,

Christian Weber

Präsident

Anlage

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

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

Artikel 1

Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem. GBl. S. 251, SaBremR 100-a-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. September 2013 (Brem. GBl. S. 501) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 131a erhält folgende Fassung:
 - „(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 Abschwung 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 als Artikel 131b eingefügt:
„Bis zum Haushaltsjahr 2019 sind Abweichungen von Artikel 131a Absatz 1 im Rahmen der gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig.“
3. Folgender Artikel 131c wird neu aufgenommen:
„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 Einnahmesicherung auszurichten.“

Der Senat nimmt zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

a) Gilt die Schuldenbremse mangels der Anwendungsmöglichkeiten der Modifikation des Artikel 131b (neu) sofort für die Kommunen bindend?

Gemäß Art. 146 Brem. LVerf. gelten die Bestimmungen der Artikel 102 und 131 bis 133 für das Finanzwesen der Gemeinden entsprechend.

Behält die Übergangsbestimmung ihren im Entwurf vorgesehenen Standort (Art. 131b Brem. LVerf-E), steht sie – wie auch die „Schuldenbremse“ selbst (Art. 131a Brem. LVerf-E) - innerhalb des Bereichs, auf den Art. 146 Brem. LVerf verweist. Damit könnten auch die Gemeinden gem. Art. 146 Brem. LVerf i.V.m. Art. 131b Brem. LVerf-E bis zum Haushaltsjahr 2019 vom strukturellen Neuverschuldungsverbot abweichen.

Zweifel an dieser Auslegung könnte allerdings der Umstand wecken, dass ein Teil des Wortlauts von Art. 131b Brem. LVerf-E inhaltlich nicht so recht für die Gemeinden zu passen scheint: Dort wird die gemäß Art. 143d Abs. 2 GG übernommene Konsolidierungsverpflichtung erwähnt, welche unmittelbar nur das Land betrifft. Art. 146 Brem. LVerf bestimmt aber nur eine „entsprechende“ Anwendung. Geboten ist es daher, Art. 131b Brem. LVerf-E so zu lesen, dass auch den Gemeinden ein für sie adäquater Rahmen für die zulässige Abweichung von Art. 131a Abs. 1 Brem. LVerf-E

bis Ende 2019 vorgegeben wird. Dieser Rahmen muss sicherstellen, dass die Kommunen ihren Beitrag zur Erfüllung der vom Land gegenüber dem Bund übernommenen Konsolidierungsverpflichtungen leisten. Er wird von § 18a S. 2 LHO, wonach das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die Konsolidierungsverpflichtungen gemeinsam erfüllen, sowie von der am 6. Dezember 2011 zwischen dem Land Bremen und seinen beiden Kommunen abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses (im Folgenden: Sanierungsvereinbarung) vorgegeben. Darauf sollte in der Gesetzesbegründung hingewiesen werden.

Würde die Übergangsbestimmung des Art. 131b Brem. LVerf-E dagegen in den Unterabschnitt „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ (Art. 150 ff.) der Landesverfassung eingefügt (wie auf Bundesebene, wo die Übergangsvorschrift zur Schuldenbremse in Art. 143d GG verortet wurde), stünde sie außerhalb des in Art. 146 Brem. LVerf genannten Bereichs. In diesem Fall bedürfte es einer ausdrücklichen Übergangsregelung für die Gemeinden, wenn auch ihnen eine Abweichungsmöglichkeit bis 2019 eingeräumt werden soll (z.B. indem der Übergangsregelung für das Land folgender Satz 2 angefügt wird: *„Dies gilt entsprechend für die Gemeinden.“*).

b) Wenn ja, wie müsste eine dem Rechtsgedanken des Artikel 131b (neu) entsprechende Übergangsregelung ausgestaltet sein?

Diese Frage wurde bereits unter a) beantwortet.

c) Ist eine solche kamerale Schuldenbremse im bisher bestehenden System des bremischen kommunalen Finanzwesens zielführend?

Das bestehende kommunale Finanzwesen im Land Bremen ist durch einen Gleichklang der landes- und kommunalrechtlichen Regelung geprägt. Gem. Art. 146 Brem. LVerf. gelten für das Finanzwesen der Gemeinden die Bestimmungen der Artikel 102 und 131 bis 133 entsprechend. Damit haben neben der Regelung der Kreditaufnahme auch zahlreiche andere haushaltsrechtliche Grundsätze sowohl für das Land als auch für die beiden Kommunen Geltung. Typische Normen der Finanzverfassung des Landes werden auf das Kommunalverfassungsrecht ausgedehnt. Dies ist im

deutschen Staatsrecht in diesem Umfang sonst nicht üblich. Durch die Verweisung auf das Haushalts- und Finanzrecht des Landes erhalten weite Teile des Kommunalverfassungsrechts Verfassungsrang in Bremen (Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Stuttgart 1996 Art. 146 Rn. 1,2). Hiermit hat der landesverfassungsrechtliche Gesetzgeber eine Grundsatzentscheidung getroffen.

Aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht muss eine Regelung der kommunalen Kreditaufnahme die Frage berücksichtigen, ob sich das in Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern auferlegte grundsätzliche strukturelle Neuverschuldungsverbot auch auf die kommunalen Haushalte bezieht. Dies ist aber umstritten.

Einige Grundgesetzkommentatoren bejahen eine Einbeziehung der kommunalen Haushalte, da die Kreise und Gemeinden als Teil der Länder anzusehen seien und außerdem die Gefahr einer Umgehung der Schuldenbremse durch Verlagerung von Lasten auf die Kommunalebene bestehe (so Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/ Hopfauf, GG, 12. Aufl., Art. 109 Rn. 49 – 52; Reimer, in: Epping/ Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 109 Rn. 50 – 52).

Andere Grundgesetzkommentare halten dem entgegen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Frage in der Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG angesprochen und sich ausdrücklich gegen eine Einbeziehung der Kommunalhaushalte entschieden habe (so Kube, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 109 Rn. 119 mit Hinweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 10 f. und BR-Drs. 262/09, S. 21). Nach dieser Auffassung dürfen die Länder den Kommunen Schuldenbremsen auferlegen, müssen dies aber nicht; den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG wäre genügt, wenn für den Landeshaushalt das strukturelle Neuverschuldungsgebot gilt.

In der Verfassungspraxis hat - soweit ersichtlich - keines der Flächenländer, die Art. 109 Abs. 3 GG schon landesrechtlich umgesetzt haben, die kommunalen Haushalte einem strukturellen Neuverschuldungsverbot unterworfen. Für die „echten Stadtstaaten“ Hamburg und Berlin stellt sich die Frage schon im Ansatz nicht, da dort keine vom Land getrennten Gemeinden und damit auch keine vom Landeshaushalt getrennten kommunalen Haushalte existieren. Im „Zwei-Städte-Staat“ Bremen existieren zwar getrennte kommunale Haushalte, auf der Bundesebene wird das Land

haushalterisch jedoch wie Berlin und Hamburg als Stadtstaat ohne kommunale Ebene wahrgenommen. So beruht z.B. die Berechnung des Finanzierungssaldos gem. § 1 Absatz 1 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land Bremen auf der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, die nicht zwischen Landes- und Kommunalebene differenziert. Bei der Überwachung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen bezieht der Stabilitätsrat daher auch immer die Gemeindeebene ein. Aus diesem Grund wurde am 6. Dezember 2011 die Sanierungsvereinbarung zwischen dem Land Bremen und seinen beiden Kommunen abgeschlossen. Die Vereinbarung soll die Voraussetzungen schaffen, den erforderlichen Konsolidierungskurs Bremens sicherzustellen, der als Bedingung für den Erhalt von Konsolidierungshilfen den gleichmäßigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020 vorsieht. Dazu werden die durch das Land und die Kommunen konkret zu leistenden Abbauschritte des strukturellen Defizits geregelt.

d) Durch Wegfall der bisherigen Begrenzungen der Kreditaufnahme durch die Gemeinden wären auch bei schlichter Aufhebung des Artikel 146 Landesverfassung ggf. von der Schuldenbremse des Landes abweichende Regelungen zu treffen. Wie könnten diese aussehen? Wären die bisherigen Regelungen geeignet, müsste sich eine solche Regelung am SKS-Vertrag orientieren oder gäbe es andere Modelle?

Folgt man der Auffassung, nach der sich das strukturelle Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 GG auch auf die kommunalen Haushalte bezieht (s.o. zu Frage c), stellt sich diese Frage nicht. Dann wäre nur eine Regelung mit dem Grundgesetz vereinbar, die sicherstellt, dass Landeshaushalt und Kommunalhaushalte in der Summe das strukturelle Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 GG einhalten.

Folgt man der anderen Auffassung, steht es den Ländern bundesverfassungsrechtlich frei, wie sie die Kreditaufnahme durch die Gemeinden begrenzen. Aus rein bundesverfassungsrechtlicher Sicht wären sowohl eine Erstreckung des strukturellen Neuverschuldungsverbotes auf die Gemeinden als auch eine Beibehaltung der bis-

herigen Regelung (vgl. Art. 146 i.V.m. 131a Satz 2 Brem. LVerf) als auch dritte, z.B. an die Gemeindeordnungen anderer Länder angelehnte Lösungen denkbar.

Falls keine Erstreckung des strukturellen Neuverschuldungsverbotes auf die Gemeinden (ab 2019) gewollt ist, müsste allerdings im Zuge der Einfügung der neuen Art. 131a bis 131c in die Landesverfassung zugleich Art. 146 Brem. LVerf so geändert werden, dass er nicht auf diese neuen Vorschriften verweist (s.o. zu Frage a). Eine „schlichte Aufhebung des Art. 146 Landesverfassung“ würde aber über das Ziel hinausschießen: Die Vorschrift verweist nicht nur auf die Regeln der Kreditaufnahme (Art. 131a Brem. LVerf.), sondern auch auf zahlreiche andere haushaltsrechtliche Grundsätze (z.B. Deckungspflicht – Art. 102 Brem. LVerf; Haushaltsgesetz – Art. 131 Brem. LVerf.; sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung – Art. 132 Brem. LVerf.; Nothaushaltsführung – Art. 132a Brem. LVerf.; Rechnungslegungspflicht – Art. 133 Brem. LVerf).

Falls dabei die bisherige Obergrenze für kommunale Kreditaufnahmen beibehalten werden soll (Art. 131a S. 2 Brem. LVerf: Kredite dürfen die Investitionen nicht übersteigen, außer bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts), wäre eine eigene Regelung für die Gemeinden zu schaffen, da diese Bestimmung für das Land entfallen und durch die Neufassung des Art 131a Brem. LVerf ersetzt wird. Denkbar wäre es, den bisherigen Text von Art. 131a S. 2 Brem. LVerf in Art. 146 Brem. LVerf anzufügen. Art. 146 Brem. LVerf. würde dann lauten: *„Für das Finanzwesen der Gemeinden gelten die Bestimmungen der Artikel 102, 131, 131a Abs. 4 und 132 bis 133 entsprechend. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“*

Aus Sicht der Verfassungspraxis ist festzustellen, dass die Schuldenbremse und der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt von anderen Ländern bislang nicht zum Anlass genommen worden sind, die Verschuldungsregeln für die Kommunen grundlegend zu verändern. Die Gemeindeordnungen der Flächenländer enthalten schon seit einigen Jahren einander recht ähnliche Regelungen, die zwischen Investitions-, Investitionsförderungs- und Umschuldungskrediten einer- sowie Kassenkrediten zur Liquiditätssicherung andererseits unterscheiden und beide unter gewissen Voraus-

setzungen – ggfs. nach Genehmigung durch die Rechtsaufsicht – zulassen (vgl. §§ 87, 89 GemO BW; Art. 71, 73 BayGO; §§ 103, 105 GO HE; §§ 52, 53 KommunalVerf MV; §§ 120, 122 KommunalVerfG Nds.; §§ 74, 76 KommunalVerf Bbg.; §§ 86, 89 GO NRW; §§ 103, 105 GemO RP; §§ 92, 94 KommunalselbstverwG SL; §§ 82, 84 GemO SN; §§ 100, 102 GO LSA; §§ 85, 87, 85, 95g GemO S-H; §§ 63, 65 KommunalO TH). In einzelnen Ländern ist zusätzlich ein kommunales „Überschuldungsverbot“ normiert, das an das Verhältnis von Schulden zu Eigenkapital bzw. Vermögen der Gemeinde anknüpft (vgl. § 43 Abs. 3 KommunalVerf MV; § 110 Abs. 8 KommunalVerfG Nds.; § 75 Abs. 7 GO NRW; § 93 Abs. 6 GemO RP; § 82 Abs. 8 KommunalselbstverwG SL; § 90 Abs. 5 GO LSA). Im Hinblick auf Art. 109 Abs. 2 GG hat Bayern die Gemeinden in allgemeiner Form verpflichtet, ihrer Verantwortung für die Einhaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nachzukommen (vgl. Art. 61 Abs. 1 S. 3 BayGO).

Allerdings ist zu beachten, dass die Regelungen anderer Länder der besonderen Situation in Bremen nicht gerecht werden. Die bremische Verfassungstradition hat zum Inhalt, dass durch die Verweisung auf das Haushalts- und Finanzrecht des Landes weite Teile des Kommunalverfassungsrechts Verfassungsrang erhalten. Auf diese Verfassungstradition aufbauend wurden auch die Regelungen der Landeshaushaltsordnung abgefasst, die gem. § 118 Absatz 1, 2 LHO für die Gemeinden (grundsätzlich entsprechend) gelten.

e) Welche rechtlichen Folgeänderungen würden sich aus den verschiedenen denkbaren Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme der Gemeinden im Hinblick auf die Sicherstellung der aufgabengerechten Finanzausstattung der Gemeinden ergeben?

Die Verfassungen aller anderen Länder, in denen vom Land getrennte Gemeinden existieren, enthalten Vorschriften, die eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherstellen sollen.

Üblich ist zum einen eine verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips, d.h. das Land darf den Kommunen nur dann neue Aufgaben zuweisen, wenn die finanzielle Mehrbelastung ausgeglichen wird (Art. 83 Abs. 3 LVerf BY; Art. 137 Abs. 6 LVerf HE; Art. 72 Abs. 3 LVerf MV; Art. 57 Abs. 4 LVerf Nds.; Art. 49 Abs. 5

LVerf RP; Art. 85 LVerf SN; Art. 49 Abs. 2 LVerf SH; Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LVerf TH; Art. 97 Abs. 3 LVerf Bbg; Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW; Art. 120 LVerf SL; Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA).

Zum anderen verpflichten sich einige Länder allgemein dazu, eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen zu gewährleisten, wobei vielfach ausdrücklich der kommunale Finanzausgleich als Instrument erwähnt wird (vgl. Art. 73 LVerf BW; Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LVerf BY; Art. 137 Abs. 5 LVerf HE; Art. 73 LVerf Mecklenburg-Vorpommern; Art. 58 LVerf Nds.; Art. 49 Abs. 6 LVerf RP; Art. 87 LVerf SN; Art. 49 Abs. 1 LVerf S-H; Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LVerf TH; Art. 99 Sätze 2, 3 LVerf Bbg; Art. 119 Abs. 2 LVerf SL; Art. 88 LVerf LSA; etwas schwächer Art. 79 Satz 2 LVerf NRW). Die entsprechenden Normen stehen zum Teil im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse (z.B. in Bayern bzgl. Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LVerf; in Sachsen bzgl. Art. 85 LVerf und in Schleswig-Holstein bzgl. Art. 49 Abs. 1 LVerf), überwiegend sind sie älter (z.B. in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz; Thüringen, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt).

Zudem wird Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG in der Kommentarliteratur so verstanden, dass er eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden auch bundesverfassungsrechtlich garantiert (vgl. Hellermann, in: Eping/ Hillgruber, Beck'scher Onlinekommentar GG, Art. 28 Rn. 54; Jarass/ Pieroth, GG, 12. Aufl., Art. 28 Rn. 14). Allerdings ist die Aufnahme entsprechender Regelungen in die Bremische Landesverfassung nicht zwingend geboten. Die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen wird im Land Bremen bereits durch das Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzausweisungsgesetz) sichergestellt. Gemäß § 1 Finanzausweisungsgesetz erhalten die Gemeinden Bremen und Bremerhaven vom Land Bremen zur Ergänzung ihrer Mittel Schlüsselzuweisungen, die einen Anteil von 16,6% an den Einnahmen des Landes aus Gemeinschaftsteuern, Landessteuer, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen darstellen (Schlüsselmasse). Die Schlüsselmasse wird auf die beiden Gemeinden nach Einwohnerzahlen verteilt, die durch Bedarfsindikatoren gewichtet werden. Hierin spiegelt sich die aufgabenadäquate Finanzausstattung wider, da die Gewichtung die besonderen Belastungen der Gemeinden abbildet, z.B.

durch die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem zweiten Buch Sozialgesetzbuch oder die Anzahl der Kinder bis 3 Jahre. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden gem. § 2 Finanzausgleichsgesetz jährlich Ergänzungszuweisungen sowie Strukturhilfen zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits und gem. § 5 Finanzausgleichsgesetz Ausgabenerstattungen.