Arbeitnehmerkammer
Bremen

Kommentar

der Arbeitnehmerkammer Bremen zur Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II in der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, im April 2010

Kommentar der Arbeitnehmerkammer Bremen zur Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II in der Freien Hansestadt Bremen

Der Haushalt des Landes Bremen befindet sich nach den zwei Sanierungsphasen (1994 bis 1998 und 1999 bis 2004), die letztlich nicht zur Sanierung der bremischen Haushalte geführt haben, in einem beklagenswerten Zustand.

Die mit viel Optimismus auf große Lösungen abzielende Investitionspolitik der großen Koalition hat bei Weitem nicht den erwarteten Erfolg gezeigt. Zwar sind die wirtschaftstrukturellen Grundlagen des Bundeslandes durch Maßnahmen wie beispielsweise dem Ausbau der Wissenschafts- und Forschungslandschaft im Land Bremen, der Förderung des maritimen Sektors und einzelner Branchen wie der Zukunftsbranche „Windenergie“ maßgeblich und nachhaltig verbessert und damit auch die Perspektiven der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bremen und Bremerhaven verbessert worden. Allerdings hat dieser Sanierungsweg fiskalisch in eine Sackgasse geführt, aus der Bremen befreit werden muss.

Die aus Kreditaufnahmen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben aufgelaufene Schuldensumme beträgt im Stadtstaat gegenwärtig knapp 17 Mrd. Euro, während Ende 1993 der Schuldenstand noch bei 8,8 Mrd. Euro lag.

Deutlich wird die Dramatik der Haushaltslage daran, dass die Ausgaben für Zinsen (2010 vermutlich über 700 Mio. Euro) höher sind als die Ausgaben für Investitionen (479 Mio. Euro) und beinahe so hoch sind wie die Ausgaben für Jugend und Soziales ohne Personalausgaben (750 Mio. Euro; Land und Stadtgemeinde Bremen).

Es kann nicht im Interesse des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger sein, sich in exponentiell zunehmendem Maße zu verschulden und dabei immer mehr alte Schulden mit neuen Schulden zu finanzieren. Diese Logik hat ihre ökonomischen und letztlich verfassungsrechtlichen Grenzen. Sie gefährdet das Gemeinwesen, das nach den politischen Prinzipien der Gerechtigkeit, der Solidarität und des sozialen Ausgleichs zu gestalten ist. Insofern unterstützt die Arbeitnehmerkammer Bremen im Interesse ihrer Mitglieder die Absicht der Landesregierung, die politische Handlungsfähigkeit des Landes durch die Sanierung des Haushalts zu erhalten beziehungsweise in stärkerem Maße wiederzugewinnen.

Die Resultate der Föderalismusreformkommission II jedoch legen dem Land Bremen Bedingungen auf, die wenige Gestaltungsoptionen lassen: Durch die in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes verfügte „Schuldenbremse“ steht Bremen in der Pflicht, bis zum Jahre 2020 einen Haushalt vorzulegen, der allein aus den ordentlichen Einnahmen des Landes zu bestreiten ist. Dass Bremen diese Anpassungslast nicht ohne Hilfe schultern kann, ist von Bund und Ländern anerkannt. Deshalb wird dem Land – gegen strikte Einhaltung noch zu präzisierender Sanierungsauflagen – 2,7 Milliarden Euro an Zinshilfen zur Verfügung gestellt, aufgeteilt in neun Jahresraten zu jeweils 300 Millionen Euro. Dies wiederum hat zur Folge, dass Bremen nach gegenwärtigem Stand rund eine Milliarde Euro seines Haushalts als Eigenbeitrag erbringen muss (in zehn Schritten zu jeweils 100 Millionen Euro, beginnend ab 2011).

Bei einem Landeshaushalt von zurzeit rund 4,3 Mrd. Euro muss also ein Lücke von rund einem Viertel des Landeshaushaltes geschlossen werden. Dennoch sieht der Senat in diesem Gesamtpaket der Sanierung eine Erfolg versprechende Perspektive.
Für die Arbeitnehmerkammer stellt sich hier die Frage, ob der eingeschlagene Weg zur Erreichung des unstrittigen Zieles im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für das Land lohnend ist.

Mit der vom Senat anerkannten Kompromisslinie aus der Föderalismusreformkommission II wurden andere Optionen der Haushaltssanierung verworfen beziehungsweise als politisch perspektivlos zu den Akten gelegt. Die über Jahre hinweg unternommenen Versuche, Bund und Ländern deutlich zu machen, dass der Stadtstaat Bremen aufgrund seiner Wirtschaftskraft ein leistungsstarkes Bundesland sei und nur durch eine ungerechte Steuerverteilung „arm gerechnet“ würde, sind damit Geschichte.

Die Strategie, Hilfen für das Land durch ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu erstreiten, wird endgültig verworfen. Die Frage, ob die gegenwärtigen Einnahmen für eine angemessene Stadtstaatenfinanzierung ausreichend sind, wird nicht gestellt. Die Möglichkeit, durch eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs die Existenzgrundlagen des Stadtstaats zu verbessern und zugleich zu einer vertretbaren Altschuldenregelung zu kommen, kann erst zum Jahr 2019 wieder auf die politische Tagesordnung gelangen.

Tatsächlich liegt es nicht im Belieben des Landes Bremen, ob es der Schuldenregelung des Grundgesetzes nachkommen will. Die Bremer Landesregierung muss die geforderte Milliarde aus ihrem Primärhaushalt (Gesamtausgaben abzüglich Zinsen) einsparen, um die Bund-Länder-Zinshilfen in Anspruch nehmen zu können. Aus diesem verfassungsrechtlichen Zwang erwächst auf absehbare Zeit keine wirkliche, politische Gestaltungschance. „Gestaltung“ wird allein darin gesehen, das politische Wollen im Lande Bremen über den Zeitraum einer vollen Dekade darauf zu fixieren, die vorgegebenen Sparziele zu erreichen.

Die Gefahr liegt jedoch nahe, dass das Erreichen der Sparziele zum eigentlichen Erfolg der Politik erklärt wird – qualitative Gestaltungsziele könnten in den Hintergrund gedrängt werden. Sparen um des Sparens willen, um als eigenständiges Bundesland nominell weiter zu existieren, aber ohne lohnende Entwicklungsperspektiven und abgekoppelt vom Rest der Republik, kann als anspruchsvolles Ziel politischen Handelns nicht genügen.

Auch können die Mitglieder einer Stadtgesellschaft – jährlich konfrontiert mit einem gekürzten finanziellen Rahmen – nicht in die Pflicht genommen werden, ihre materiellen, sozialen oder kulturellen Interessen angesichts der Haushaltslage gleich selbst aufzugeben oder die Felder öffentlichen Handelns zu benennen, die statt dessen beschränkt oder fallen gelassen werden sollen. Die Bürgerinnen und Bürger haben im Übrigen die gleiche Steuerbelastung wie in Hannover, Dresden oder München, weshalb auch der Anspruch auf ein öffentliches Leistungsniveau wie in anderen Großstädten (einschließlich Landesleistungen) gleich sein dürfte.

Die Arbeitnehmerkammer ist der Auffassung, dass der Senat – entschiedener als dies im vorgelegten Papier der Fall ist – versuchen muss, an den bisher nicht endgültig definierten Stellschrauben des Sanierungskonzeptes zu drehen. Die zentrale politische Auseinandersetzung muss darüber geführt werden, dass eine radikale Sanierung der Finanzen nur dann sinnvoll ist, wenn auf dem Weg zum Ziel eines ausgeglichenen

Haushalts der politische Sinn nicht verloren geht. Der Sanierungskurs darf nicht zu einer Abkopplung Bremens und der anderen Sanierungsländer führen.

Bremen ist mit dem Sanierungskonzept in Vorleistung gegangen, ohne dass entscheidende Rahmenbedingungen geklärt sind:

- Die Bundesregierung hat nach wie vor – wenn auch unter den Regierungsparteien umstritten – eine große Steuerreform auf der Agenda, die im extremsten Fall den Verzicht auf rund 24 Mrd. Euro Staatseinnahmen bedeuten kann. Die Wirkungen einer Reform , die sich nicht selbst finanzieren wird, schlagen im Lande Bremen als Einnahmeausfälle zu Buche (wie dies bereits bei dem Hotel-Steuergeschenk-Gesetz der Fall gewesen ist); die Landesregierung hat hierauf mehrfach hingewiesen und deutlich gemacht, dass der Bund in einem solchen Falle das Sanierungsziel – ohne jede Einflussmöglichkeit Bremens – zu Makulatur machen könnte. Ebenso verhält es sich mit Leistungsgesetzen, die der Bund beschließt, aber die Länder bezahlen müssen.

- Durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz sind bereits erhebliche jährliche Mindereinnahmen insbesondere für Länder und Gemeinden zu verbuchen, weshalb sich die Rahmenbedingungen bereits verschoben haben.

- Unkalkulierbar ist in einem 10-Jahreszeitraum auch die konjunkturelle Entwicklung und die damit einhergehende Entwicklung der Staatseinnahmen aus Rückflüssen von Seiten der Wirtschaft. Die globale, finanzmarktgetriebene Konjunkturkrise ist nicht nur überraschend eingetreten, sie hat vor allem gezeigt, dass das Spekulationsgeschäft der Banken auch entwickelte Volkswirtschaften an den Rand des Abgrunds manövrieren kann.
  Wie sehr derartige Verwerfungen und Strukturkrisen die exportorientierte bremische Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehen und soziale Folgekosten produzieren, ist in den vergangenen Monaten sehr deutlich geworden. Deswegen ist es entscheidend, die Konjunkturbereinigung bei der Festlegung des strukturellen Defizits im Landeshaushalt erfolgreich durchzusetzen, damit daraus die tatsächlich erforderlichen Abbauschritte abgeleitet werden können. Das ist bisher nicht erfolgt.

Diese Konjunkturbereinigung ist außerdem erforderlich, um den Punkt exakt zu definieren, an dem Bremen wegen konjunktureller Schwankungen symmetrisch darauf reagieren darf. Konjunkturell bedingte Mindereinnahmen dürfen nicht zusätzlich als Sparzwang aufgesattelt werden. Diese entscheidenden Fragen sind erst noch in einer Verwaltungsvereinbarung zu klären, die bisher nicht vorliegt. Dennoch hat Bremen im Vorgriff die eigenen Sparanstrengungen in das Haushaltsgesetzgebungsverfahren überführt.

Vor dem noch nicht geklärten Hintergrund kann von den Bürgern nicht wirklich die zustimmende Unterordnung unter diesen Kurs verlangt werden. Auch das daraus abgeleitete Argument, dass jeder Finanzierungswunsch verknüpft sein müsse mit dem Vorschlag, wem dieses Geld weggenommen werden soll, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zutreffend.

Wenn die noch offenen Fragen für Bremen nicht positiv beantwortet werden, dann zeichnet sich ein perspektivloses Szenario ab, das letztendlich zur Aufgabe des eigentlichen Zwecks der Übung führt: Ein politisch handlungsfähiges, eigenständiges Bundesland Bremen zu erhalten.

Der von Bremen beschrittene Weg zur Haushaltssanierung – Einsparung eines Viertels des Landeshaushalts – ist noch vor wenigen Monaten von allen Experten/innen und nicht zuletzt auch von der Politik selbst für unmöglich gehalten worden. Wenn dieser Weg nun aufgrund der Verfassungslage gegangen werden *muss,* dann ist die Politik gegenüber den Bürger/innen in der Pflicht, deutlich zu machen, warum dies erstens möglich und zweitens in ihrem Interesse liegt.

Vor diesem Hintergrund kann die Kammer dem Sanierungskurs nicht vorbehaltlos zustimmen, zumal die konkreten Umsetzungsvorschläge noch nicht vorliegen, die sich insbesondere an der Vereinbarkeit zu erträglichen Konditionen von Sparziel und „Politik gegen die soziale Spaltung“ messen lassen muss. Die Aufforderung zu einem „Alle-Mann/Frau-Manöver“ kann erst dann ernsthaft geprüft werden, wenn alle Karten und alle Spielregeln auf dem Tisch liegen. Solange dies nicht der Fall ist, kann die Arbeitnehmerkammer das Sanierungskonzept tatsächlich nur als ein Konzept unter Vorbehalt verstehen, wie im Papier des Senats deutlich gemacht.

Eine abschließende politische Bewertung oder Unterstützung des Sanierungskurses wird erst möglich sein, wenn die angesprochenen politischen Entscheidungen gefallen sind. Es reicht nicht aus, wie dies in der einschlägigen Vorlage des Senats vom 8. März 2010 geschieht, auf die Gefährdung der „Staatlichkeit“ des Landes zu verweisen, wenn weiter und ungezügelt die Verschuldung ansteigt. Die „Staatlichkeit“ verschwindet für die Bürger/innen ganz real mit jeder Sparmaßnahme, die eine dauerhafte Streichung von Leistungen nach sich zieht.