

Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE

Was genau hat die Bürgerschaft mit der Aufnahme der ‚Schuldenbremse‘ in die Landesverfassung eigentlich beschlossen?

Die Bürgerschaft hat am 22. Januar 2015 in namentlicher Abstimmung beschlossen, eine ‚Schuldenbremse‘ in die Landesverfassung aufzunehmen. Dies fällt in eine Zeit, wo der Kurs der ‚Austerität‘, also einer Senkung der öffentlichen Ausgaben anstelle einer stärkeren Belastung von Vermögen, Gewinnen und Spitzeneinkommen, in Europa zunehmend in Frage gestellt wird. Die Wahlen in Griechenland legen davon ebenso Zeugnis ab, wie die Diskussionen um eine verstärkte Investitions- und Wachstumspolitik der EU und der EZB, so umstritten sie im Einzelnen auch sein mögen.

Was dabei genau beschlossen wurde, ist allerdings nicht ohne Weiteres klar. Das ‚Kleingedruckte‘, also was genau die Auswirkung der Verfassungsänderung auf die Aufstellung der nächsten Haushalte sein wird, erschließt sich weder aus der Begründung des Gesetzestextes, noch aus dem Bericht des zuständigen Ausschusses ohne Weiteres. Insbesondere das Verhältnis zwischen (geänderter) Landesverfassung und vertraglicher Sanierungsvereinbarung zwischen Senat und Bund wirft Fragen auf.

Beim Vergleich der verschiedenen ‚Schuldenbremsen in Landesverfassungen‘ fällt zunächst auf, dass Bremen die schärfste Regelung unter allen Bundesländern gewählt hat:

- Nur 2 von 8 Bundesländern weiten die ‚Schuldenbremse‘ auch auf Gesellschaften aus, an denen das Land beteiligt ist.
- Nur Bremen weitet diese Regelung zusätzlich auch auf Gesellschaften aus, an denen das Land auf anderem Wege „bestimmenden Einfluss“ hat.
- Für die Jahre bis 2020 enthalten die Landesverfassungen aller anderen Bundesländer mit ‚Schuldenbremse‘ nur vage Soll-Vorschriften (mit Ausnahme Sachsens, wo die Schuldenbremse bereits vor 2020 gilt).

Nur die Bremische Regelung verweist explizit auf die „gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommene Konsolidierungsverpflichtung“. Das wäre die konkrete Sanierungsvereinbarung mit dem Bund. Denn Artikel 143d Absatz 2 GG nennt diese ausdrücklich: „Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet.“

Die Bremer ‚Schuldenbremse‘ in der Landesverfassung ist demnach eine Puppe in der Puppe. Artikel 131 b verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber künftig, bis einschließlich zum Jahr 2019 (dem Zeitraum, wo die ‚Schuldenbremse‘ im Grundgesetz für die Länder noch nicht gilt), die ‚Konsolidierungsverpflichtung‘ einzuhalten, also die mit dem Bund geschlossene Sanierungsvereinbarung. Diese Vereinbarung wiederum verpflichtet das Land Bremen, seine Nettokreditaufnahme „auf Basis des (...) beigefügten Sanierungsprogramms“ abzubauen – eines 26 Seiten starken Programms (plus Anlage), das detaillierte Angaben enthält zu Personalausgaben, Sozialleistungsausgaben, Investitionsausgaben, Personalabbau im öffentlichen Dienst, Einführung einer Straßenreinigungsgebühr, zur „eingeschränkten Wohnraumförderung“, zur „Reduzierung genutzter Liegenschaften usw. Es stellt sich somit die Frage, was davon durch den ‚Kettenverweis‘ in Artikel 131 b LV jetzt Verfassungsrang erhalten hat.

Der Text der Gesetzesbegründung schafft hierzu keine Klarheit. Denn in der Begründung heißt es nur:

„Durch den Bezug (...) ist sichergestellt, dass sowohl das Land als auch die Kommunen (...) an den durch § 18 a Satz 2 LHO sowie der am 6. Dezember 2011

zwischen dem Land Bremen und seinen beiden Kommunen abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung (...) vorgegebenen Rahmen gebunden sind.“

Derzeit haben 8 von 16 Bundesländern eine Schuldenbremse in der Landesverfassung beschlossen, darunter 2 von 5 Konsolidierungsländern. Der Vergleich zeigt, dass die Bremische Regelung perspektivisch am schwersten einzuhalten sein wird:

Land	Sachsen	Bayern	Schlesw.-Holstein	Mecklenburg-Vp.	Hessen	Hamburg	Rheinland-Pfalz	Bremen
Konsolidierungsland			x					x
Haushalt ohne Kredite ausgleichen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ausnahmen bei abweichender konjunktureller Entwicklung, Naturkatastrophen und außergewöhnlicher Notsituation	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ausnahme zur Anpassung an strukturelle Veränderung der Einnahme- oder Ausgabesituation	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Einbeziehung von Mehrheitsgesellschaften, wenn das Land Zins und Tilgung bezahlt	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
Einbeziehung von Gesellschaften, auf die das Land maßgeblichen Einfluss ausübt (und Zins und Tilgung bezahlt)	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Einbeziehung von Gesellschaften, ohne dass das Land Zins und Tilgung bezahlt	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Geltung ab	Sofort	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020
Haushalte bis 2019	Volle Geltung	Keine Festlegung	Keine Festlegung	„so, dass 2020 erfüllt“	„so, dass 2020 erfüllt“	„möglichst gleichmäßiger Abbau“	„so, dass 2020 erfüllt“	„im Rahmen der Konsolidierungsverpflichtung“

Wir fragen den Senat:

1. Wäre es künftig ein Verfassungsbruch, wenn die Freie Hansestadt Bremen die im Konsolidierungshilfegesetz festgelegten jährlichen Obergrenzen des strukturellen Haushaltsdefizits nicht einhält?
2. Wäre es künftig ein Verfassungsbruch, wenn die Freie Hansestadt Bremen die Konsolidierungshilfegesetz festgelegten jährlichen Obergrenzen des strukturellen Haushaltsdefizits nicht einhält, wenn sie zuvor oder gleichzeitig die Sanierungsvereinbarung kündigt?

3. Wäre es künftig ein Verfassungsbruch, wenn die Freie Hansestadt Bremen die Konsolidierungshilfegesetz festgelegten jährlichen Obergrenzen des strukturellen Haushaltsdefizits nicht einhält, auch wenn der Stabilitätsrat dies im konkreten Fall als unvermeidlich anerkennt und billigt?
4. Wäre es künftig ein Verfassungsbruch, wenn die Freie Hansestadt Bremen die mit dem Stabilitätsrat geschlossene Sanierungsvereinbarung in irgendeiner Weise nicht einhält?
5. Wäre es künftig ein Verfassungsbruch, wenn die Freie Hansestadt Bremen eine künftige Sanierungsvereinbarung mit dem Stabilitätsrat nicht einhält, die z.B. für die Jahre 2017 bis 2019 neu abgeschlossen würde (da die derzeitige Sanierungsvereinbarung auf den Zeitraum 2012 bis 2016 begrenzt ist)?
6. Wäre es künftig ein Verfassungsbruch, wenn die Freie Hansestadt Bremen zwar die im Konsolidierungsgesetz festgelegten Obergrenzen der Nettoneuverschuldung einhält, aber steuerliche Mehreinnahmen nicht zur darüber hinausgehenden Verringerung der Neuverschuldung, sondern für andere öffentliche Aufgaben einsetzt?
7. Welche anderen Vereinbarungen außer der Sanierungsvereinbarung bestehen derzeit bezüglich der Verwendung steuerlicher Mehreinnahmen zwischen der FHB und dem Bund?
8. Welche Bestandteile des Sanierungsprogramms 2012-2016 und der Verwaltungsvereinbarung mit dem Stabilitätsrat vom 1.12.2011 haben durch die ‚Schuldenbremse‘ in der Landesverfassung künftig Verfassungsrang?
9. Welche Gesellschaften, Sondervermögen oder andere Entitäten fallen derzeit unter die Bestimmung in Artikel 131 a Absatz 5 LV: „juristische 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“? Bitte die Gesellschaften etc. auflisten und die Art des beherrschenden Einflusses angeben.
10. Gelten die Regelungen in Artikel 131 a Absatz 5 LV entsprechend auch für Gesellschaften, Sondervermögen etc., auf die nicht das Land, sondern eine der beiden Stadtgemeinden „beherrschenden Einfluss“ hat?
11. Können gemäß Artikel 131 a Absatz 5 LV auch Gesellschaften oder Sondervermögen, auf die das Land beherrschenden Einfluss hat, beliebig Kredite aufnehmen, solange das Land nicht für Zinsen und Tilgung aufkommt? Spielt es eine Rolle, ob das Land (oder die Stadtgemeinde) die Gesellschaft oder das Sondervermögen durch Zuwendungen unterstützt, die nicht explizit an die Aufwendungen für Zinsen und Tilgung gebunden sind?
12. Spielt es eine Rolle für die Anwendbarkeit des Artikel 131 a LV, ob das Land (oder die Stadtgemeinde) die Kreditaufnahme einer beherrschten Gesellschaft durch Bürgschaften unterstützt?
13. Aufgrund seiner besonders hohen Zinsbelastung, der strukturellen Unterfinanzierung der Stadtstaaten sowie des unzureichenden Ausgleichs von Belastungen durch Armut, Arbeitslosigkeit, Niedriglohn und Migration, wird es für Bremen besonders schwierig sein, ab 2020 die ‚Schuldenbremse‘ im Grundgesetz einzuhalten. Mit der konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremse in der Landesverfassung, z.B. Kreditaufnahme in Gesellschaften und Sondervermögen weit stärker zu unterbinden, als andere Bundesländer das tun, macht es sich Bremen aus eigenem Antrieb noch schwerer, als es nach der grundgesetzlichen Regelung ohnehin der Fall ist. Was spricht aus Sicht des Senats für eine solche, zusätzliche Einschränkung des haushalterischen Handlungsrahmens?

14. Artikel 131 a LV privilegiert Public-Private-Partnership-Modelle gegenüber Modellen, wo das Land selbst oder seine Mehrheitsgesellschaften entsprechende Vorhaben durchführen. Bei PPP-Projekten übernimmt der Staat faktisch auch die Zahlung von Zins und Tilgung, aber in Form einer zukünftigen Entgeltung von Leistungen (Miete, Service etc.). Solche Konstruktionen werden vom Artikel 131 a LV nicht beschränkt. Was spricht aus Sicht des Senats für eine solche Weichenstellung zugunsten von PPP-Modellen, insbesondere angesichts der gegenläufigen Diskussion im Untersuchungsausschuss Teilersatzneubau?
15. Artikel 131 a LV privilegiert Investitionsvorhaben durch nicht beherrschte Gesellschaften gegenüber solchen durch öffentliche Mehrheitsgesellschaften, denn für nicht beherrschte Gesellschaften gibt es keine Beschränkungen der Kreditaufnahme. Dies hat möglicherweise Einfluss auf Entscheidungen für oder gegen Rekommunalisierung. Was spricht aus Sicht des Senats für eine solche Weichenstellung zugunsten von Unterbeteiligungen an mehrheitlich privaten Gesellschaften, insbesondere angesichts der mehrfach geäußerten Position des Senats, Auslagerungen eher zurückzunehmen und den öffentlichen Einfluss auf Investitionsvorhaben zu stärken?
16. Der Senat hat mehrfach unterstrichen, dass nach Abzug von gesetzlich oder anderweitig verpflichteten Ausgaben die Summe frei beweglicher Haushaltsmittel bereits jetzt sehr gering ist. Wie bewertet der Senat die Möglichkeit, dass durch die Aufnahme der Schuldenbremse Verfassungskonflikte in dem Sinne auftreten, dass nur die Wahl besteht, ob die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse oder andere Verfassungsbestimmungen gebrochen werde?
17. Im Verhältnis der Länder zum Bund gibt es keine Regelung, die – so wie Art. 146 Abs. 2 LV – sicherstellt, dass eine Übertragung neuer Aufgaben an die Länder auch mit einer entsprechenden Finanzausstattung durch den Bund einhergehen muss. Auch gegen einnahmesenkende Bundesgesetze gibt es keinen Schutz. Ebenso würde ein Anziehen der Zinsen, wenn auch verzögert, erhebliche Mehrausgaben zur Folge haben. Was wäre die Folge, wenn auf dem einen oder anderen Wege eine zusätzliche Haushaltsbelastung in einer Größenordnung von z.B. 200 Mio. Euro entsteht, durch die die Einhaltung der Schuldenbremse gesprengt würde?
- a) vor 2020
b) nach 2020

Klaus-Rainer Rupp, Kristina Vogt und Fraktion DIE LINKE