

Mit der Aufstellung der Doppelhaushalte 2004/05 beabsichtigt der Senat, parallel zum Auslaufen der Sanierungszahlungen des Bundes die Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze des § 18 LHO bzw. Art 131a der Landesverfassung sicherzustellen. Damit soll offenbar gegenüber dem Bund dokumentiert werden, dass die Sanierungspolitik seit 1994 auch in haushaltspolitischer Hinsicht erfolgreich gewesen sei.

Aufgrund der starken und unmittelbaren Betroffenheit der Kolleginnen und Kollegen durch die damit verbundenen Planungen bzw. Beschlüsse sieht der Gesamtpersonalrat sich veranlasst, zu den Haushaltsentwürfen Stellung zu nehmen.

Der Gesamtpersonalrat ist der Auffassung, dass das Ziel verfassungskonformer Haushalte für Bremen nicht kurzfristig und nur durch eine deutliche Ausweitung der steuerabhängigen Einnahmen erreichbar ist. Die Einhaltung der durch die Landesverfassung bzw. die Landeshaushaltsordnung vorgegebenen Beschränkung der Kreditaufnahme kann nicht wie vorgesehen fast ausschließlich über Ausgabensenkungen sichergestellt werden. Gleichwohl an dieser Zielsetzung festzuhalten und die konsumtiven Ausgaben durch massive Kürzungen den völlig unzureichenden Einnahmen anpassen zu wollen bedeutet, Umfang und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in einem für die weitere Entwicklung Bremens bedrohlichen Ausmaß zurückzufahren und bisherige Erfolge wieder in Frage zu stellen. Auch der Senat stellt zwar fest, dass die Einnahmentwicklung eigentliche Ursache der anhaltenden Haushaltsnotlage sei; mit Blick auf die vermeintlich auf der Ausgabenseite erreichbare Haushaltssanierung werden Konsequenzen aus dieser Erkenntnis aber weiter auf die lange Bank geschoben.

Wir fordern den Senat auf, nachdrücklich für eine deutliche Verbesserung der öffentlichen Einnahmen Bremens einzutreten. Dazu muss der Senat zum einen seine Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gesetzgebung des Bundes entsprechend wahrnehmen, zum anderen muss er dafür sorgen, dass der Vollzug der Steuergesetze verbessert und damit zusätzliche Steuereinnahmen erschlossen werden.

Wir fordern die Bürgerschaft auf, sich bei der Aufstellung der Haushalte zuerst von den notwendigen öffentlichen Aufgaben leiten zu lassen. Die Einhaltung der Kreditaufnahmebeschränkung sollte dafür auf ein späteres Haushaltsjahr verschoben werden. Es sollte darüber hinaus geprüft werden, inwieweit dabei ein zeitgemäßer Investitionsbegriff zu Grunde gelegt werden kann.

1. Die bremischen Haushalte sind seit Jahren - wie andere kommunale und Länderhaushalte auch - mit einem rapiden Einnahmenverfall konfrontiert, wodurch die Ausgaben trotz der bereits erheblichen Kürzungen und Begrenzungen der Vergangenheit nicht annähernd gedeckt werden können. Allein die Einnahmentwicklung ist für das Anhalten der Haushaltsnotlage verantwortlich (vgl. Zwischenbilanz der Sanierungspolitik der Freien Hansestadt Bremen, Finanzbericht Bremen 01/04).

Im Jahr 1992, als das Bundesverfassungsgericht die extreme Haushaltsnotlage feststellte, erzielte Bremen (Stadtstaat) Steuereinnahmen (vor LFA, BEZ und FdE) in Höhe von 1.927 Mio. €. Dies entsprach 10,34% des seinerzeitigen regionalen Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Für das Jahr 2004 werden nach der jüngsten Steuerschätzung 1.876 Mio. €, für 2005 nur 1.861 Mio. € erwartet. Dies werden ca. 7,8% bzw. 7,6% des BIP sein. Gemessen am Verhältnis Steuereinnahmen/BIP des Jahres 1992 werden die Steuereinnahmen damit um rund 600 bzw. 650 Mio. € niedriger ausfallen. Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der zuletzt im Bundesvergleich noch überdurchschnittlichen Entwicklung Bremens die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich rückläufig waren. Die kumulierten Einnahmeausfälle seit Beginn der Sanierung erreichen (wiederum gemessen am Verhältnis Steuereinnahmen/BIP von 1992) fast die Hälfte der Sanierungszahlungen und sind somit maßgeblich für die nach wie vor hohen Zinsbelastungen der Haushalte verantwortlich.

2. Die Sanierung Bremens kann nur gelingen, wenn die Einnahmen deutlich und nachhaltig erhöht werden. Dazu sind neben einer für die Stadtstaaten existenzsichernden Umgestaltung des Länderfinanzausgleichs insbesondere auch Änderungen im Steuerrecht erforderlich, die insgesamt dazu führen müssen, dass Unternehmen, Vermögensbesitzer und Bezieher hoher und höchster Einkommen wieder einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben leisten.

Wenngleich dies nur durch bundesgesetzliche Regelungen erreicht werden kann, ist festzustellen, dass der Senat seine Aufgabe, im Rahmen der Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat für eine ausreichende Finanzausstattung zu sorgen, sträflich vernachlässigt hat. Weder gingen von Bremen eigene Initiativen zur Einnahmenverbesserung aus, noch hat der Senat sich dringend notwendigen Initiativen anderer Länder angeschlossen, die zu Mehreinnahmen hätten führen können (z.B. erbschaftsteuerliche Bewertung von Grundbesitz, Vermögensteuer). Gesetzesvorhaben, die zu Mindereinnahmen führten, hat der Senat jeweils nur in der Weise gewürdigt, dass die Steuerausfälle hingenommen und den Ansprüchen auf Grund des so genannten Kanzlerbriefes zugerechnet wurden.

Darüber hinaus schöpft Bremen die vorhandenen Steuerquellen nur unzureichend aus und verzichtet damit auf mögliche Mehreinnahmen. Zugleich trägt dies auch dazu bei, die Steuermoral der bisher noch gesetzestreuen SteuerzahlerInnen zu untergraben. Notwendig wären vor allem eine deutliche Ausweitung von Umsatzsteuersonderprüfungen, um der organisierten Umsatzsteuerkriminalität Einhalt zu gebieten, sowie verstärkte Betriebsprüfungen. Wir erachten es in diesem Zusammenhang als skandalös, dass das Finanzamt für Großbetriebsprüfung seine Aufgaben in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 mit nur 75% des nach der Personalbedarfsberechnung erforderlichen Personalbestandes wahrnehmen soll. Die vergleichbar schlechte Personalausstattung der Betriebsprüfungen in anderen Bundesländern vermag dies ebenso wenig zu rechtfertigen wie der Hinweis, dass Großbetriebe weiterhin im 4-jährigen Turnus geprüft werden sollen. Denn dies sagt nichts darüber aus, wie eingehend diese Prüfungen in Anbetracht der Personalsituation noch sein können.

Über die unmittelbaren Mindereinnahmen hinaus erscheint dies vor allem politisch problematisch. Ohne deutliche Verbesserungen beim Steuervollzug könnte der gegenüber dem Land Berlin erhobene Vorwurf der „Rentnermentalität“ letztlich auf Bremen zurückfallen,

weil aus den unbestrittenen Erfolgen der wirtschaftsstrukturellen Sanierung keine ausreichenden Steuermehreinnahmen generiert werden.

3. Uneingeschränkte Zustimmung verdient die Aussage des Senators für Finanzen, dass „weiteres überdurchschnittliches Sparen (...) die Funktionsfähigkeit Bremens als Stadtstaat“ gefährden würde (Pressemitteilung vom 26.5.04). Umso unverständlicher ist jedoch, dass mit den vom Senat beschlossenen Haushaltsentwürfen genau dies passiert.

Die vorgesehenen Ausgabenkürzungen beeinträchtigen die weitere Entwicklung Bremens auf mehrfache Weise und bedrohen letztlich die bisherigen Erfolge der Sanierungspolitik hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Stabilisierung der Einwohnerentwicklung:

- Eine nochmalige Verschärfung des Personalabbaus im öffentlichen Dienst ist untragbar. Bereits jetzt herrscht in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes Personalmangel. Der zwangsläufig daraus folgende Abbau öffentlicher Dienstleistungen trifft insbesondere die Schwächeren in Bremen. Er schadet aber auch der Attraktivität Bremens und damit dem Ziel, zusätzliche Einwohner und Arbeitsplätze für das Land zu gewinnen. So wird der Fortbestand des Stadtstaates gefährdet und die Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger in Bremen und Bremerhaven nachhaltig verschlechtert.
- Die vorgesehene drastische Senkung der sonstigen konsumtiven Ausgaben wird nicht erreichbar sein. Bei einem großen Teil dieser Ausgaben hat Bremen nur geringe Möglichkeiten, steuernd einzugreifen. Im Fall der Hilfe in besonderen Lebenslagen reichen diese nicht einmal aus, den zu Grunde liegenden Trend zu stoppen, der sich aus der demographischen Entwicklung in Verbindung mit bundesgesetzlichen Verpflichtungen ergibt. Ein Haushaltsplan darf aber nicht auf Zahlen aufbauen, die im Vollzug absehbar nicht eingehalten werden können.
- Die Beschäftigten im öffentlichen Sektor werden mit den geplanten bzw. im Rahmen des Sonderzahlungsgesetzes bereits beschlossenen Eingriffen in ihre Einkommen zum Ausgleich von Fehlentwicklungen herangezogen, die sie nicht zu verantworten haben. Dies wird die Attraktivität des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber insgesamt beeinträchtigen und demotivierend auf die KollegInnen wirken. Unter diesen Bedingungen werden weitere Schritte hin zur Steigerung von Qualität und Effektivität öffentlicher Dienstleistungen erschwert.
- Mit den im Rahmen eines so genannten „Solidarpakts Bremen“ angestrebten Kürzungen der Einkommen der Beschäftigten beabsichtigt der Senat, in die in fairen Verhandlungen vereinbarten Rechte der ArbeitnehmerInnen einzugreifen und aus dem Flächentarif auszuscheren. Dies kann von den KollegInnen nicht akzeptiert werden. Wir wenden uns entschieden gegen jegliche Versuche, Flächentarifverträge auszuhebeln oder in Frage zu stellen und die Tarifautonomie zu beschädigen. Deshalb ist es auch notwendig, die BeamtInnen umgehend wieder an die tarifvertragliche Einkommensentwicklung anzukoppeln.

- Eingriffe in die Einkommen der Beschäftigten sowie Einkommensverluste durch den Abbau von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und bei öffentlich (mit)finanzierten Einrichtungen drohen zu einem erheblichen Rückgang der privaten Konsumnachfrage zu führen, der vor dem Hintergrund der anhaltend schwachen Binnenkonjunktur erhebliche Folgewirkungen für den Einzelhandel, ortsgebundene Dienstleistungen und das Handwerk in Bremen hätte.

4. Fragwürdig ist das Ziel der Einhaltung von Art 131a der Landesverfassung bzw. §18 LHO, also der Begrenzung der Kreditaufnahme auf den Umfang der Investitionen u.a. deshalb, weil diese Vorschriften an eine Unterscheidung von konsumtiven und investiven Ausgaben anknüpft, die heute weniger denn je zeitgemäß erscheint. Danach ist nicht maßgeblich, ob eine Ausgabe längerfristig oder gar dauerhaft einen zusätzlichen gesellschaftlichen (in zweiter Linie auch fiskalischen) Nutzen stiftet, sondern lediglich, ob sie zur Herstellung oder Anschaffung von dauerhaften Wirtschaftsgütern führt. Dabei ist ein solcher, an handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften orientierter Investitionsbegriff für den öffentlichen Bereich schon deshalb wenig geeignet, weil eine spätere Veräußerung bei zahlreichen öffentlichen Investitionsvorhaben faktisch nicht in Betracht kommt.

Ein den Besonderheiten des öffentlichen Sektors entsprechender „Investitionsbegriff“ müsste unseres Erachtens insbesondere Ausgaben z.B. für das Bildungswesen („Investitionen in Köpfe“) stärker berücksichtigen. Eine Finanzierung notwendiger Ausgaben über haushaltsrechtlich fragwürdige Kunstgriffe, wie sie mit GmbH-Gründungen für den Schulbereich und die Kindertagesheime vorgesehen waren, macht in jedem Fall keinen Sinn.

Ungeachtet der wirtschaftlich fragwürdigen Abgrenzung führt die haushaltsrechtliche Sonderstellung der als investiv qualifizierten Ausgaben dazu, dass letztlich nur noch hier Gestaltungsspielräume gesehen und zum Teil recht großzügig genutzt werden. Erst allmählich scheint ins Bewusstsein zu rücken, dass Investitionen nicht vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs 1 LHO) ausgenommen sind.

Die von Bremen verfolgte Sanierungsstrategie, im Rahmen von Investitionsprogrammen die öffentlichen Investitionen auszuweiten und damit eine dauerhafte Stärkung der Wirtschaftskraft des Stadtstaates zu erreichen, halten wir im Grundsatz weiterhin für richtig. Unverkennbar ist jedoch, dass im Rahmen dieser Strategie - auch jenseits einzelner spektakulärer Fälle - überflüssige und überzogen geplante Projekte realisiert worden sind. Gründe dafür sind aus unserer Sicht insbesondere zu hohe Erwartungen bezüglich der Wachstums- und Arbeitsplatzeffekte, die zur Überschätzung von Investitionsbedarfen geführt haben. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Entwicklung von Gewerbegebieten. Verstärkt wurde diese Tendenz durch die Möglichkeit der Vor- bzw. Zwischenfinanzierung von Investitionsprojekten, die für einen kurzen Zeitraum faktisch zur Aufhebung von Ausgabenbegrenzungen zu Lasten investiver und konsumtiver Spielräume kommender Haushaltsjahre geführt hat.

Wir empfehlen daher, die begonnene Überprüfung von Investitionsprojekten auf ihre Wirtschaftlichkeit restriktiv fortzusetzen und dabei insbesondere auch die Zeitachse mit einzubeziehen, damit die Bugwelle vorfinanzierter Investitionen nicht noch weiter anwächst.

---

Fazit:

Der Gesamtpersonalrat ist der Auffassung, dass das Ziel verfassungskonformer Haushalte für Bremen nicht kurzfristig und nur durch eine deutliche Ausweitung der steuerabhängigen Einnahmen erreichbar ist. Bis zum Vorliegen der Voraussetzungen sollte das Ziel einer entsprechenden Begrenzung der Kreditaufnahme zurückgestellt werden. Notwendig sind aus Sicht des Gesamtpersonalrats

- eine aktivere Rolle Bremens bei der Steuergesetzgebung des Bundes im Sinne von mehr Steuergerechtigkeit und einer aufgabengerechten Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte
- eine massive Verbesserung des Vollzugs der Steuergesetze. Dazu sollte eine Bundesratsinitiative gestartet werden. Im Lande Bremen müssen dringend zusätzliche Ressourcen für die Steuerverwaltung bereitgestellt werden.
- Auf der Ausgabenseite fehlen Bremen zum Teil substantielle Steuerungsmöglichkeiten. Wo sie vorhanden sind bzw. noch erschlossen werden sollen, wäre es aber fatal, in dem zur Einhaltung von Art 131a der Landesverfassung erforderlichen Umfang davon Gebrauch zu machen. Das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen würde dadurch in einem für die weitere Entwicklung Bremens - und damit auch für die Zukunft des Stadtstaates insgesamt - bedrohlichen Ausmaß eingeschränkt.
- Eingriffe in die Einkommen der Beschäftigten des öffentlichen Sektors sind nicht gerechtfertigt und können als Angriffe auf die Tarifautonomie nicht akzeptiert werden.
- Die der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmebeschränkung zu Grunde liegende Unterscheidung von investiven und konsumtiven Ausgaben sollte dahin gehend überprüft werden, inwieweit zukünftig weniger auf den Erwerb von Vermögen und stärker auf zukünftige gesellschaftliche „Erträge“ von Ausgaben abgestellt werden kann.
- Einstweilen sollten geplante Investitionsvorhaben restriktiv auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft und ggf. gestrichen oder verschoben werden.