

Mitteilung des Senats vom 23. Oktober 2001**Grundsatzpositionen der bremischen Haushalts- und Finanzpolitik**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) seine nachfolgenden „Grundsatzpositionen der bremischen Haushalts- und Finanzpolitik“, die in der Senatssitzung vom 23. Oktober 2001 beraten und beschlossen wurden, mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen hat im September seinen Ergänzungsbericht zum Jahresbericht 2001 für das Land Bremen vorgelegt. Im Mittelpunkt der Berichterstattung des Rechnungshofes steht dabei die Kritik an Positionen und Entscheidungen, die

1. zu den maßgeblichen Grundlagen der bremischen Haushalts- und Finanzpolitik gehören und
2. bisher vom Senat stets in unmittelbarem Einklang mit den parlamentarischen Gremien vertreten wurden.

Der Senat hält es daher für dringend erforderlich, klare Positionen zu den Kritikpunkten des Rechnungshofes zu beziehen. Eine Positionierung, wie der Rechnungshof sie vertritt, würde die Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage bis 2005 erschweren.

Die für den weiteren Sanierungskurs entscheidenden Kritikpunkte des Rechnungshofes und ihre Einschätzung durch den Senat lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Differenzierung konsumtiver und investiver Haushaltspostitionen

Der Rechnungshof verlangt, für die bremischen Haushalte

- den Begriff der investiven Einnahmen zu erweitern (Einbeziehung der Gruppen 131/132 „Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen und beweglichen Sachen“); das bedeutet, das konsumtive Defizit des Stadtstaates entsprechend zu erhöhen,

sowie

- eine Reihe investiv veranschlagter Ausgaben in konsumtive Haushaltspostitionen umzuwandeln; damit würde ebenfalls der Konsolidierungsdruck auf die konsumtiven Ausgaben der Haushalte weiter erhöht.

Hierzu ist folgendes festzustellen:

1. Mit der Ausweisung der „Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigen Kapitalvermögen“ und „Kapitalrückzahlungen“ (Gruppen 133/134) als investive Einnahmen setzt Bremen die Differenzierung in laufende und einmalige Erträge im Ländervergleich bereits in herausragender Weise um. Ergebnisse einer Umfrage vom Frühjahr 1996 belegen, dass in der Vergan-

genheit kein einziges Bundesland eine vergleichbare Zuordnung mit begrenzendem Charakter für die zulässige Kreditaufnahme und konsumtive Ausgaben vorgenommen hat. Zwischenergebnisse einer derzeit laufenden Länderumfrage des Hessischen Finanzministeriums bestätigen diese bremische Sonderstellung. Für den Bundeshaushalt des laufenden Jahres gilt sogar, dass bei Anwendung der vom Senat praktizierten, stringenten bremischen Auslegung des Netto-Investitions-Begriffs keine Verfassungskonformität zu erreichen gewesen wäre.

Eine weitere Ausweitung der — nicht bundeseinheitlich definierten — Abgrenzung investiver Einnahmen zu fordern ohne die vorstehend skizzierten Zusammenhänge bzw. die unmittelbaren Konsequenzen für den beschlossenen Sanierungspfad zu berücksichtigen, ist unverständlich, da die Freie Hansestadt Bremen — als Land mit extremer Haushaltsnotlage — bereits wesentlich konsequenter als die übrigen Bundesländer Veräußerungserlöse dem Vermögenshaushalt zuordnet und nicht zur Gewinnung zusätzlicher Gestaltungsspielräume im konsumtiven Bereich nutzt.

2. Zweifellos wäre es gerechtfertigt, einzelne investiv veranschlagte Ausgabepositionen ihrer Kostenart entsprechend eher als konsumtiv auszuweisen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass derartigen Verlagerungen auch Umbuchungen mit umgekehrten Vorzeichen gegenüberzustellen wären. Eine Vielzahl konsumtiv erfasster Zuschusspositionen enthält auch investive Ausgabekomponenten, die in der derzeitigen Haushaltssystematik nicht ausgewiesen werden. Hier sind systematische Neubewertungen und -zuordnungen notwendig, die im Zuge der Einführung des integrierten öffentlichen Rechnungswesens zwangsläufig zu erfolgen haben.

Diese Zuordnungsfragen sind allerdings nicht kurzfristig und einseitig (investiv zu konsumtiv) zu beantworten. Fakt ist, dass die bremischen Haushalte — orientiert an den derzeit geltenden Zuordnungen — aktuell unter Gegenrechnung der Ansprüche gegenüber dem Bund ein konsumtives Haushaltsdefizit von knapp 750 Mio. DM ausweisen, dessen Beseitigung bis 2005 höchste Anforderungen an Konsolidierungswillen und -fähigkeit aller Beteiligten stellt und Probleme wie Dimension der extremen Haushaltsnotlage des Landes abbildet.

3. Bei konsequenter Umsetzung der vom Rechnungshof erhobenen Forderungen, d. h. Anwendung einer in anderen Bundesländern nicht üblichen „reinen Lehre“, würde sich der Ausgabenkorridor der bremischen Haushalte für laufende Zwecke jahresdurchschnittlich in einer geschätzten Größenordnung zwischen 100 und 150 Mio. DM verengen. Konkret würde dies bedeuten, dass — zur Einhaltung des Sanierungskurses, d. h. zur Vorlage verfassungskonformer Haushalte im Jahre 2005 — innerhalb von vier Jahren entsprechende Beträge von den Bereichen zusätzlich einzusparen wären. Dies entspricht einer weiteren Einschränkung gegenüber dem aktuellen Ausgabeniveau um rd. 2 %. Mit anderen Worten: Die Bereiche müssten ihre Anstrengungen zur Einhaltung der konsumtiven Ausgaben-Eckwerte im Vier-Jahres-Zeitraum 2001/2005 gegenüber der aktuellen Planung annähernd verdoppeln. Derartige Vorgaben sind weder realistisch noch mit den Intentionen des Parlaments vereinbar, das Beschlüsse zur Finanzplanung und Haushaltsaufstellung durchaus in Kenntnis des zum Teil konsumtiven Charakters einzelner investiver Ausgabepositionen (Beispiel: HGP-Aufstockung) gefasst hat.

Definition des Schuldenstandes

Der Rechnungshof fordert den Senat auf, den für den Stadtstaat anzulegenden Schuldenbegriff wesentlich weiter zu fassen, und damit den Schuldenstand des Landes auf ein höheres Niveau zu heben. Konkret wird es für erforderlich gehalten, alle

- außerhaushaltmäßigen Vorfinanzierungen durch Dritte,
- von Dritten aufgenommene Kredite zu Lasten des Landes und der Stadtgemeinde sowie

- Forderungen Dritter gegenüber Land und Stadtgemeinde (aus besonderen Verträgen zur Aufgabenwahrnehmung)

zu einer Gesamtverschuldung des Stadtstaates zu addieren. Der Rechnungshof leitet aus der weitgehenden Anwendung dieser Forderung ab, dass sich die Verschuldung Bremens trotz der seit 1994 fließenden Sanierungszahlungen statt verringert sogar leicht erhöht hat.

Hierzu ist anzumerken:

1. Auch bei der Ausweisung des Schuldenstandes wird von Bremen ein Verfahren verlangt und vom Rechnungshof weitgehend angewandt, das deutlich über die Praxis der übrigen Bundesländer und des Bundes hinausgeht:

- Massiv wurde im vergangenen Jahr von Seiten des Rechnungshofes darauf gedrängt, den Kreditbestand des „Bremer Kapitaldienstfonds“ dem Statistischen Bundesamt als fundierte Schulden zu melden und damit in den amtlich ausgewiesenen Schuldenstand des Landes einfließen zu lassen. Im Rahmen der jährlichen Sanierungsberichterstattung gegenüber Bund und Ländern erforderte diese Einbeziehung den ausdrücklichen Hinweis, dass es sich bei dieser Zuordnung um ein von der Praxis anderer Bundesländer abweichendes Verfahren handelt, das Vergleiche mit dem unter Sanierungsaspekten maßgeblichen Länderdurchschnitt und darauf basierende Bewertungen nicht zulässt. In Anerkennung dieses Sachverhaltes nahmen Bund und Länder den durch Ausweisung des „Kapitaldienstfonds“ erhöhten Schuldenstand der Freien Hansestadt Bremen bei Behandlung des Sanierungsberichtes 2000 im Finanzplanungsrat nicht zum Anlass kritischer Einschätzungen der bremischen Sanierungsfortschritte.

Im Jahresbericht des Rechnungshofes ist der Kreditbestand des „Kapitaldienstfonds“ statt mit 488 Mio. DM (Stand 31. Dezember 2000) sogar mit 678 Mio. DM (Einbeziehung der Auslaufperiode) der Verschuldung des Landes zugerechnet.

- Auch die Schuldenstände der Eigenbetriebe sind nicht Gegenstand der vom Statistischem Bundesamt jährlich veröffentlichten Schuldenstands-Statistik der Gebietskörperschaften (Fachserie 14, Reihe 5). Ausgewiesen wird lediglich die Summe der fundierten Schulden und Kassenverstärkungskredite (schwebende Schulden) zum jeweiligen Stichtag, die für den Senator für Finanzen — nach Abstimmung mit dem Bundesfinanzministerium — auch die Grundlage der jährlichen Sanierungsberichterstattung bildet. Der Rechnungshof weist den bremischen Schuldenstand gegenüber dieser Abgrenzung durch Einbeziehung der Betriebe (ohne Bremerhaven) gleichwohl um rd. 394 Mio. DM höher aus.

 2. Die Nichtberücksichtigung von Positionen, die dem Kreditbestand des „Bremer Kapitaldienstfonds“ und der bremischen Eigenbetriebe entsprechen, in den Schuldenbilanzen von Bund, Ländern und Statistischem Bundesamt ist inhaltlich begründbar und nachvollziehbar: Abweichend von der zur Finanzierung des Kernhaushaltes zu tätigen Kreditaufnahme sind den Kapitaldienstfinanzierungen ebenso wie den Schuldenständen verselbständigter Verwaltungseinheiten unmittelbar konkrete Vermögenswerte zuzuordnen. Mit der sich hieraus ergebenden Bilanzierbarkeit von Schulden und Vermögen ergibt sich eine grundsätzlich andere Qualität des ausgewiesenen Kreditbestandes.

So sind dem Kreditvolumen des „Kapitaldienstfonds“ direkt die durch öffentliche Investitionen abzufinanzierenden Sachvermögen gegenzurechnen — wobei die zum Teil deutlich hinter den Abschreibungsfristen zurückbleibenden Tilgungszeiträume bei Vorfinanzierungen im Rahmen beschlossener Investitionsprogramme sogar zu einer Erhöhung des Nettovermögens führen. Und auch in den Eigenbetrieben — unmittelbar erkennbar z. B. bei den Krankenhäusern und Entsorgungsbetrieben — stehen den ausgewiesenen Schulden der Einrichtungen beträchtliche, zum Teil den Schuldenstand übersteigende Vermögenswerte gegenüber. Diese integrierte Betrachtung von Schulden- und Vermögensseite, die im Rahmen der anstehenden Ablösung der Kamera-

listik durch das doppelte Rechnungswesen auch den Standard für die übrigen Bereiche des „Konzerns“ Bremen bilden wird, erfordert zwangsläufig einen differenzierteren Umgang mit dem Schuldenbegriff und eine den Forderungen des Rechnungshofes nach Zusammenfassung aller Schuldenstände nicht entsprechende Unterscheidung von Schuldentypen.

3. Solange der Aufbau des öffentlichen Rechnungswesens Betrachtungen zur Schuldenentwicklung vor dem Hintergrund der korrespondierenden Vermögenswerte zumindest für den Kernhaushalt nicht zulässt, ist eine qualitative Unterscheidung verschiedener Arten der Neuverschuldung notwendig. Eine entsprechende Unterscheidung nach Ursachen und Folgen zusätzlicher Kreditaufnahme ist dabei nicht nur als Klarstellung zum Berechnungsansatz des Rechnungshofes, sondern auch zur Beschreibung des Sanierungskurses der bremischen Haushalte erforderlich. Die Neuverschuldung der Haushalte sollte daher gliedert werden in
 - Kreditaufnahme, die der Finanzierung laufender Ausgaben dient. Dieser Art der Verschuldung steht keine Schaffung von Vermögenswerten gegenüber und sind nur in begrenztem Umfang Refinanzierungseffekte zuzuordnen. Ziel der bremischen Sanierungspolitik ist es daher, eine Neuverschuldung für diese konsumtiven Zwecke — entsprechend grundgesetzlicher Vorgaben (Artikel 115 GG) — bis zum Jahr 2005 nicht mehr zuzulassen.
 - Kreditaufnahme, die der Finanzierung von Grundinvestitionen dient. Auch wenn direkte Beziehungen aufgrund mangelnder Zuordnungsmöglichkeit von Abschreibungs- und Tilgungsbeträgen derzeit noch nicht hergestellt werden können, ist davon auszugehen, dass den durch Kreditaufnahme für diese investiven Zwecke entstehenden Schulden Vermögenswerte in vergleichbarer Größenordnung gegenüberstehen.
 - Kreditaufnahme, die zur (Vor-) Finanzierung wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen dient. In diesen Fällen ist mit der Neuverschuldung nicht nur die Schaffung der Vermögenswerte, sondern unter Einbeziehung aller Finanzierungskosten — d. h. auch unter Berücksichtigung der Zinszahlungen — ein positiver regionalwirtschaftlicher Nutzen mit entsprechenden Haushaltseffekten verbunden.

Investive Ausweisung von Zinsausgaben

Der Rechnungshof moniert, dass — insbesondere beim Investitions Sonderprogramm — Zinsanteile der Abfinanzierung vorgezogener wirtschafts- und finanzkraftstärkender Investitionsvorhaben nicht konsumtiv und damit Spielraumverengend für die übrigen laufenden Ausgaben der bremischen Haushalte ausgewiesen werden.

Zu dieser Sichtweise ist folgendes anzumerken:

1. Die Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen im Rahmen beschlossener Programme (z. B. ISP, ISP-Folgeprogramm und WAP) setzt gemäß Regelwerk Analysen zur regionalwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Vorhaben voraus. Konkret bedeutet dies, dass nach plausiblen, nachvollziehbaren Berechnungen — um deren Standardisierung sich der Senator für Finanzen derzeit in Abstimmung mit den Ressorts und dem Rechnungshof bemüht — der für die Region und damit auch für den Haushalt des Landes erzielbare Nutzen die Kosten der jeweiligen Maßnahme überschreitet. Die in diese Berechnungen einzubeziehenden Kosten umfassen alle Finanzierungskosten, d. h. auch die im Vorfinanzierungszeitraum anfallenden Zinsausgaben. Der Senat geht davon aus, dass unter diesen Voraussetzungen die Zinslasten der Finanzierung als Bestandteil der Investitionskosten interpretiert werden können, mit denen das Investitionsniveau aufzustocken ist, um im Saldo positive regionalwirtschaftliche Effekte frühzeitiger zu realisieren.
2. Auch in diesem Fall entspricht die Sichtweise des Senats dabei der überwiegenden Praxis anderer Gebietskörperschaften. Nachfragen beim Bund und Informationen aus einzelnen Bundesländern belegen, dass Zins- und

Tilgungsbeträge für Vorfinanzierungen — vornehmlich im Verkehrsbereich — in der Regel als investiv zuzuordnende Gesamtsumme betrachtet werden. Insofern sollte auch in den bremischen Haushalten auf eine konsumtive Ausweisung der Zinsanteile derartiger Investitionsprojekte, die den Konsolidierungsdruck in den Ressorts unbegründet zusätzlich erhöhen würden, verzichtet werden.

Zusammenfassend stellt der Senat fest,

1. dass die Freie Hansestadt Bremen — als Land mit extremer Haushaltsnotlage — ihren konsumtiven Gestaltungsspielraum im Länder- und Bundesvergleich durch haushaltstechnische Setzungen bereits in erheblich überdurchschnittlichem Maße einschränkt und beschließt vor diesem Hintergrund, von seiner bisherigen Praxis der Zuordnung zu konsumtiven und investiven Einnahme- und Ausgabepositionen so lange nicht abzuweichen, bis entsprechende Verfahren in der Mehrzahl der übrigen Bundesländer und beim Bund dies erfordern;
2. dass die integrierte Betrachtung von Schulden- und Vermögensseite, die im Rahmen der anstehenden Ablösung der Kameralistik durch das doppelte Rechnungswesen im Kernhaushalt den Standard für alle Bereiche des „Konzerns“ Bremen bilden wird, zwangsläufig einen differenzierteren Umgang mit dem Schuldenbegriff und eine den Forderungen des Rechnungshofes nach Zusammenfassung aller Schuldenstände nicht entsprechende Unterscheidung von Schuldentypen erfordert;
3. — der überwiegenden Praxis anderer Gebietskörperschaften folgend — auf eine konsumtive Ausweisung von Zinsanteilen bei der Vorfinanzierung wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen, die den Konsolidierungsdruck in den Ressorts unmittelbar zusätzlich erhöhen würde, zu verzichten ist und
4. dass nach seiner Auffassung nur unter diesen Rahmenseetzungen der durch das Sanierungssicherungsgesetz fixierte Konsolidierungskurs des Stadtstaates bis 2005 unter realistischen Annahmen erfolgreich gestaltet werden kann.