

Bernd Huber, Beate Milbrandt, Marco Runkel

Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik

Das Finanzierungssaldo des Landes Berlin ist bereits seit elf Jahren durchgehend negativ. Um die Finanzierungsprobleme zu lösen, hat der Berliner Senat kürzlich einen Finanzplan mit erheblichen Einsparungen bis zum Jahr 2009 vorgelegt. Reichen diese Maßnahmen aus, die Haushaltslage zu entschärfen? Wird das finanzpolitische Kriterium der Nachhaltigkeit erfüllt?

Das Land Berlin befindet sich in einer Haushaltskrise. Durch einen (teils vereinigungsbedingten) Anstieg der Ausgaben in der erste Hälfte der 90er Jahre und durch den sukzessiven Rückzug des Bundes aus der Berlinfinanzierung bis Mitte der 90er Jahre war der Berliner Finanzierungssaldo in den letzten elf Jahre durchweg negativ¹. Der bisherige Höhepunkt wurde im Jahr 1995 mit einem Defizit von knapp 5,5 Mrd. € erreicht. Der Schuldenstand Berlins hat sich im Zeitraum 1991 bis 2001 von 8 Mrd. € auf knapp 38,5 Mrd. € fast verfünffacht.

Massiv verschärft wurden die Haushaltsprobleme durch die finanziellen Probleme der Bankgesellschaft Berlin (BGB). Manager der BGB hatten durch riskante Immobiliengeschäfte das ansonsten gewinnbringende Unternehmen in die Verlustzone manövriert. Die Geschäftsentwicklung der BGB hat den Berliner Haushalt im Jahr 2001 mit rund 2 Mrd. € zusätzlich belastet. Darüber hinaus hat das Land Berlin Garantien für Kredite und Verpflichtungen der BGB in Höhe von maximal 21,6 Mrd. € übernommen, um die Insolvenz des Unternehmens auch in Zukunft zu vermeiden. Es ist offensichtlich, welches große Risiko derartige Garantien für die ohnehin schon schwierige Finanzsituation des Landes darstellen.

Um diese Finanzprobleme zu lösen, hat der Berliner Senat im Rahmen der Beratungen zum Doppelhaus-

halt 2002/2003 einen Finanzplan bis zum Jahre 2009 vorgelegt, der deutliche Einsparungen vorsieht². Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, inwieweit die Konsolidierungsanstrengungen ausreichen, um die Haushaltssituation zu entschärfen. Konkret wird geprüft, ob die Berliner Finanzpolitik das Kriterium der Nachhaltigkeit erfüllt, das in den letzten Jahren in der finanzwissenschaftlichen Literatur als Beurteilungskriterium für die Zukunftsfähigkeit der Haushaltspolitik entwickelt worden ist. Dabei wird zunächst das Konzept der Nachhaltigkeit vorgestellt und dann die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik Berlins untersucht. Schließlich wird analysiert, welche zusätzlichen Konsolidierungsbemühungen erforderlich und inwieweit Hilfen des Bundes notwendig sind.

Das Instrument der Nachhaltigkeitsanalyse

Die Finanzpolitik wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur als nachhaltig bezeichnet, wenn die gegenwärtige Finanzpolitik auch in der Zukunft fortgeführt werden kann³. Dazu ist vor allem erforderlich, dass die Verschuldung des Landes im Zeitablauf nicht zu stark wächst. Inwieweit Nachhaltigkeit erfüllt ist oder nicht, lässt sich anhand der intertemporalen Budgetrestriktion der untersuchten Gebietskörperschaft überprüfen. Bei einem unendlichen Zeithorizont verlangt die intertemporale Budgetrestriktion, dass der Barwert des Schuldenstands gegen Null konvergiert. Diese Bedingung ist genau dann erfüllt, wenn der Barwert der Primärüberschüsse (Einnahmen abzüg-

Prof. Dr. Bernd Huber, 41, lehrt Finanzwissenschaft an der Universität München und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen; Dr. Beate Milbrandt, 32, ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für öffentliche Finanzen an der Freien Universität Berlin; Marco Runkel, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität München.

¹ Vgl. DIW: Zuspitzung der Haushaltskrise in Berlin – Ohne Hilfen droht der Kollaps, Wochenbericht 25/2001, Berlin.

² Dieser Finanzplan ist auf den Internetseiten der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen unter <http://www.berlin.de/home/Land/SenFin/> einzusehen. Der vorliegende Beitrag benutzt die Version vom 19. März 2002. Der Berliner Senat veröffentlicht derzeit in kurzen Zeitabständen aktualisierte Versionen. Allerdings sind die Änderungen nur marginalen Art und haben keinen Einfluss auf die hier abgeleiteten Ergebnisse.

³ Einen Überblick über die Nachhaltigkeitsdiskussion gibt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Bonn 2001.

Tabelle 1
Eckwerte des Finanzplans 2001 – 2009 des Landes Berlin

(Angaben in Mill. €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primäreinnahmen	16750	16852	17046	17443	17539	17820	18136	18477	18722
darunter: Steuern	7941	8104	8348	8723	8906	9151	9403	9661	9927
Primärausgaben	-20503	-18817	-18690	-17891	-17576	-17249	-17333	-17426	-17540
Primärsaldo	-3753	-1965	-1644	-448	-37	571	803	1051	1182
Zinsausgaben	-2071	-2306	-2542	-2727	-2910	-3076	-3218	-3357	-3494
Vermögensaktivierung	589	604	630	150	150	150	100	50	0
Neuverschuldung	-4896	-6270	-3580	-3043	-2817	-2375	-2335	-2276	-2332
nachrichtlich: Schuldenstand 31.12.	38350	44620	48200	51243	54060	56435	58770	61046	63378

Quelle: Finanzplanung des Berliner Senats.

lich Ausgaben ohne Zinsausgaben) der Summe aus gegenwärtigem Schuldenstand und Zinszahlungen für diesen Schuldenstand entspricht. Die intertemporale Budgetrestriktion erfordert also, dass die in der Zukunft erwirtschafteten Primärüberschüsse ausreichen, um die gegenwärtigen Schulden inklusive Zinszahlungen zurückzuzahlen. Ist diese Bedingung verletzt, ist die Finanzpolitik nicht nachhaltig, kann also in der bisherigen Form nicht fortgeführt werden. Vielmehr ist eine Senkung der Ausgaben und/oder eine Erhöhung der Einnahmen erforderlich, um die Primärüberschüsse so zu erhöhen, dass sie zur Finanzierung des Schuldenstands ausreichen. Wird diese Konsolidierung verzögert, kommt es zu einer wachsenden Verschuldung und einer Verschärfung der Haushaltsprobleme. Insoweit ist die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik notwendige Voraussetzung, um die Zukunftsfähigkeit der Politik zu erhalten und zu sichern.

Bei der konkreten Überprüfung der Nachhaltigkeit kann zwangsläufig nur ein endlicher Zeithorizont berücksichtigt werden. Dann verlangt die intertemporale Budgetrestriktion jedoch nicht mehr einen gegen Null konvergierenden Schuldenbestand. Vielmehr muss man für das letzte Jahr des Betrachtungszeitraums – also z.B. in zehn Jahren – einen Zielwert für den Schuldenstand festlegen. Hier kommen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten in Betracht. Ein naheliegender Ansatz, der auch in den Untersuchungen der OECD verwendet wird⁴, besteht darin, eine konstante Schuldenquote – also ein konstantes Verhältnis von Gesamtverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – als Zielwert vorzugeben. Nachhaltigkeit würde dann verlangen, dass die Schuldenquote am Ende des Betrachtungszeitraums die gegenwärtige Schuldenquote nicht überschreitet. Übersteigt die Verschuldungsquote den gegenwärtigen Wert, wäre die Finanzpolitik

⁴ Vgl. insbesondere OECD: Economic Outlook, Nr. 64, Paris 1998. Das OECD-Konzept basiert u.a. auf der methodischen Arbeit von O. Blanchard, J.-C. Chouraqui, R.P. Hagemann, N. Sartor: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies 15, Paris 1990, S. 7-34.

nicht nachhaltig. Aus der Differenz zwischen der tatsächlich erreichten und der gegenwärtigen Schuldenquote ergibt sich dann die Höhe der Nachhaltigkeitslücke als Anteil am BIP.

Konstante Schuldenquote

Natürlich kann man grundsätzlich auch andere Zielwerte für die Entwicklung der Verschuldung vorgeben. Eine konstante Schuldenquote stellt aber sicher, dass sich die zukünftigen Haushalte den gleichen Belastungen wie die gegenwärtigen gegenübersehen. Insoweit erscheint dieser Zielwert insgesamt als eine plausible Vorgabe und wird im Folgenden bei der Nachhaltigkeitsanalyse für das Land Berlin zu Grunde gelegt, obwohl der Schuldenstand Berlins im Jahr 2001 bereits eine beeindruckende Höhe erreicht hat.

Für unsere Zwecke ergibt sich somit die folgende Vorgehensweise: Als Referenzwert ist zunächst die aktuelle Schuldenquote des Landes Berlin im Jahr 2001 zu ermitteln. Anschließend wird auf der Basis des Berliner Finanzplans und unter Berücksichtigung verschiedener Unsicherheiten dieser Planung die Schuldenquote des Jahres 2009 errechnet und mit der aktuellen Schuldenquote des Jahres 2001 verglichen, um so die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu überprüfen. Dabei ist zu beachten, dass der aktuelle Finanzplan Berlins bereits erhebliche Senkungen der Primärausgaben (über den Personalbereich hinaus) vorsieht, die deutlich über den seit 1995 vorgenommenen Kürzungen liegen. Mit anderen Worten: Schon die Verwirklichung des derzeitigen Berliner Finanzplanes hätte erhebliche Einschnitte bei den öffentlichen Leistungen zur Folge.

Nachhaltigkeitslücke im Berliner Haushalt

Die Übersicht der Berliner Finanzverwaltung, nachfolgend Finanzplan genannt, umfasst den Doppelhaushalt für die Jahre 2002 und 2003, die mittelfristige Haushaltsplanung für die Jahre 2004 bis 2006 sowie Modellrechnungen für die Jahre 2007 bis 2009. Die

Tabelle 2
Berliner Schuldenquote 2001 und 2009 und Nachhaltigkeitsindikatoren

	Schuldenquote		Nachhaltigkeitslücke
	2001 S ₁	2009 S ₂	S ₂ -S ₁
Senatsplanung		69,05	20,09
Risiko „Steuereinnahmen“		72,11	23,15
Risiko „Vermögensveräußerung“	...25%	69,73	20,77
Privatisierungserlöse sinken um p _v =50%	70,41	21,45
	...100%	71,77	22,81
Risiko „Solidarpakt“	...25%	70,09	21,13
Einsparung bei Personalausgaben sinken um p _s =50%	71,13	22,17
	...100%	73,20	24,24
Risiko „Bankgesellschaft“	...25%	72,45	23,49
von den verbleibenden 18 Mrd. € Garantiebeträge werden fällig p _B =50%	75,85	26,89
	...100%	82,65	33,69
Kombiniertes Szenario		78,95	29,99
Risiko „Steuereinnahmen“, p _v =25%, p _s =50%, p _B =25			

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eckwerte dieses Plans sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Auf der Einnahmenseite des Finanzplans sind zwei Punkte bemerkenswert. Erstens liegen die Steuereinnahmen des Landes Berlin ab dem Jahr 2003 deutlich über der aktuellen Prognose des DIW⁵. Offensichtlich geht die Senatsverwaltung für Finanzen von einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung des Landes Berlins als das DIW aus. Zweitens werden für die Jahre 2002 bis 2009 beträchtliche Erlöse aus Vermögensaktivierung als Einnahmequelle im Berliner Finanzplan berücksichtigt. Das gesamte Volumen dieser Vermögensaktivierung beläuft sich auf 1,8 Mrd. €.

Auf der Ausgabenseite des Berliner Finanzplans sind ebenfalls zwei Punkte zu beachten. Zum einen ist im Bereich der Personalausgaben explizit der so genannte Solidarpakt berücksichtigt. Mit diesem Solidarpakt hofft der Berliner Senat bei den Personalausgaben im öffentlichen Dienst Einsparungen in Höhe von 250 Mill. € im Jahr 2003 und jeweils 500 Mill. € in den Jahren 2004 bis 2009 zu realisieren. Diese Einsparungen sind im Finanzplan bereits von den ursprünglich geplanten Personalausgaben abgezogen. Zum zweiten hat die Senatsverwaltung für Ausgaben, die sich aus der oben genannten Garantie des Landes Berlin gegenüber der BGB ergeben, für die Jahre 2003 bis 2014 insgesamt 3,6 Mrd. € veranschlagt. Dieser Betrag wird gleichmäßig über die zwölf Jahre verteilt, so dass der Finanzplan für die Jahre 2003 bis 2009 jeweils 300 Mill. € als Ausgaben für die BGB ausweist.

⁵ Vgl. DIW: Bausteine für die Zukunft Berlins, Wochenbericht 10/2002, Berlin.

Bei allen folgenden Berechnungen der Schuldenquoten haben wir für das Jahr 2000 ein nominales Bruttoinlandsprodukt des Landes Berlin in Höhe von 76,8 Mrd. € zu Grunde gelegt⁶. Dieses Bruttoinlandsprodukt wurde mit einer Wachstumsrate von 2% über den Zeitraum 2001 bis 2009 fortgeschrieben. Auf den ersten Blick erscheint diese Wachstumsrate als recht konservativ. Laut dem Statistischen Landesamt Berlin lag die durchschnittliche nominale Wachstumsrate im Zeitraum 1992 bis 2001 jedoch bei 2,18%, wobei in die Durchschnittsbildung zwei „Ausreißer“ von 10,7% und 7,1% in den Jahren 1992 und 1993 eingehen⁷. Unsere 2%-Annahme erscheint also als durchaus realistisch. Im Übrigen ändern sich die wesentlichen Ergebnisse unseres Beitrages auch dann nicht, wenn man eine höhere Wachstumsrate von – zum Beispiel – 3% zugrunde legt. Die Schuldenquoten und Nachhaltigkeitslücken, die sich auf der Basis des Berliner Finanzplans ergeben, sind in der ersten Zeile der Tabelle 2 dargestellt.

Das Land Berlin ist bereits heute hoch verschuldet. Im Jahr 2001 lag das Verhältnis von Schulden zu Bruttoinlandsprodukt bei fast 50%. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Schuldenquote der Flächenländer im Jahr 2000 betrug 20% (ohne Gemeinden) bzw. 26% (mit Gemeinden), der Stadtstaat Hamburg hatte eine Schuldenquote von 23% und sogar die Schuldenquote des Sanierungsfalls Bremen lag mit 38%

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2001, Wiesbaden 2001.

⁷ Vgl. Web-Seite des Statistischen Landesamtes Berlin unter <http://www.statistik-berlin.de/framesets/berl1.htm>.

deutlich unter der von Berlin⁸. Folgt die Politik dem gegenwärtigen Berliner Finanzplan, wird sich diese Situation weiter verschärfen. Auf der Grundlage des veröffentlichten Finanzplans ergibt sich für das Jahr 2009 eine Schuldenquote von rund 69%. Im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts besteht also eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von gut 20 Prozentpunkten des BIP im Jahr 2009. Im Umfang dieser Nachhaltigkeitslücke müssten in den Jahren 2001 bis 2009 die Ausgaben gesenkt oder die Einnahmen erhöht werden, um die Schuldenquote beim gegenwärtigen Wert von knapp 49% zu stabilisieren. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik reichen die bisher vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen also keineswegs aus.

Zusätzliche Risiken

Darüber hinaus enthält der Finanzplan zusätzliche Risiken, die die Nachhaltigkeitslücke weiter vergrößern können. Aus unserer Sicht sind dabei vier Punkte von besonderem Interesse. Erstens legt der Finanzplan des Berliner Senats recht optimistische Zahlen für die Steuerschätzung zugrunde. Die unterstellten Einnahmen liegen deutlich über denen, die das DIW in seiner Studie zur Haushaltslage Berlins angibt. Zwar zeigen sich zur Zeit erste Anzeichen einer Konjunkturbelebung, und es besteht Hoffnung, dass sich auch die Steuereinnahmen von Bund und Ländern dementsprechend positiv entwickeln. Allerdings ist keineswegs sicher, ob und in welchem Ausmaß eine solche Konjunkturbelebung eintritt. Es erscheint deshalb sinnvoll, in einem alternativen Szenario zu bestimmen, welche Schuldenquote sich für Berlin ergibt, wenn die Steuerschätzung des DIW zu Grunde gelegt wird⁹. Die Ergebnisse dieser Berechnung sind in der zweiten Zeile der Tabelle 2 festgehalten.

Zweitens stellt die geplante Vermögensaktivierung, also der Verkauf von Vermögen des Landes, ein Risiko dar. Diese Einnahmenansätze erscheinen aus zwei Gründen als problematisch. Zum einen ist nicht sicher, ob Privatisierungserlöse im vorgesehenen Umfang erzielt werden können. Die Vermögensveräußerungen von Bund und Ländern nach der Wiedervereinigung waren enorm, und es ist nicht klar, wie hoch das verbleibende Privatisierungspotenzial noch ist. Selbst wenn sich die geplanten Erlöse aus Vermögensaktivierung im Berliner Haushalt realisieren lassen, gibt es einen weiteren Grund, warum diese Erlöse nicht (oder nur teilweise) im Finanzplan berücksichtigt werden sollten.

⁸ Diese Werte stammen aus eigenen Berechnungen basierend auf den Daten aus Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2001, Wiesbaden 2001.

Der Erlös aus dem Verkauf eines öffentlichen Unternehmens spiegelt letztlich die gegenwärtigen und zukünftigen (erwarteten) Gewinne des Unternehmens wider (zuzüglich eventueller Effizienzgewinne beim Übergang vom öffentlichen zum privaten Unternehmen). Wenn ein öffentliches Unternehmen privatisiert wird, sinkt dementsprechend der Gegenwartswert der zukünftigen Einnahmen der öffentlichen Hand aus diesem Unternehmen im Ausmaß der Privatisierungserlöse. Die Berücksichtigung von Vermögensveräußerungen stellt also die Verschuldungssituation zu günstig dar. Zwar sinkt durch diese Einnahmen tendenziell die Verschuldung, das Nettovermögen, also die Differenz von Aktiva und Passiva des Landes, wird durch Privatisierungseinnahmen aber (abgesehen von den erwähnten Effizienzgewinnen) nicht verändert. In der dritten Zeile von Tabelle 2 haben wir deshalb untersucht, inwiefern sich Schuldenquote und Nachhaltigkeitslücke des Berliner Haushalts ändern, wenn die Erlöse aus Vermögensaktivierung nicht vollständig berücksichtigt werden.

Drittens geht die Berliner Finanzplanung davon aus, dass man durch einen Solidarpakt mit den Gewerkschaften bei den Personalausgaben in den Jahren 2003 bis 2009 erhebliche Einsparungen realisieren kann. Wenn eine entsprechende Ausgabensenkung gelingt, dann stellen diese Einsparungen im Hinblick auf die Haushaltssituation des Landes Berlin einen deutlichen Sanierungsbeitrag dar. Jedoch erweist sich schon die Durchsetzung der ersten Einsparrate von 250 Mill. € für das Jahr 2003 als sehr schwierig, da ein großer Teil der Einsparsumme durch einen Verzicht auf derzeit vereinbarte tarifliche Leistungen (z.B. Weihnachtsgeld) erfolgen soll. Ferner besteht die Gefahr, dass auch die zukünftigen Einsparbeträge in Höhe von jeweils 500 Mill. € für die Jahre 2004 bis 2009, wenn überhaupt, nur teilweise zu realisieren sind. Jedenfalls haben die betroffenen Gewerkschaften schon heftigen Widerstand gegen die Sparpläne angekündigt. Um dieser Gefahr Rechnung zu tragen, haben wir in der vierten Zeile der Tabelle 2 die Schuldenquote und Nachhaltigkeitslücke berechnet, die sich ergibt, wenn die Einsparungen des Solidarpakts geringer ausfallen.

⁹ Grundsätzlich haben Änderungen der Steuereinnahmen auch Rückwirkungen auf die Zahlungen, die Berlin aus dem Länderfinanzausgleich erhält. Soweit ein Einnahmerückgang nur Berlin betrifft, kann das Land aufgrund der hohen Ausgleichsintensität damit rechnen, dass diese Mindereinnahmen nahezu zu 100% durch höhere Finanzausgleichsleistungen kompensiert werden. Die niedrigere Steuerschätzung des DIW ist aber vor allem auf die bundesweit ungünstigere Konjunktorentwicklung zurückzuführen; der Rückgang der Steuereinnahmen trifft also alle Bundesländer. In diesem Fall bleiben die Finanzausgleichsleistungen Berlins im Wesentlichen unverändert, und das Land kann nicht mit einer Kompensation seiner Mindereinnahmen rechnen.

Risiko BGB-Garantien

Schließlich stellen auch die Garantien für die BGB ein Risiko für die Berliner Verschuldungsentwicklung dar. Das Land Berlin hat sich per Gesetz verpflichtet, bis 2032 mit maximal 21,6 Mrd. € für Ansprüche an die BGB zu haften. Im Finanzplan sind allerdings lediglich 3,6 Mrd. € bis zum Jahre 2014 für die BGB-Haftung vorgesehen. Auch wenn der Betrag von 21,6 Mrd. € insgesamt wohl kaum fällig werden dürfte, könnte sich der veranschlagte Betrag von 3,6 Mrd. € bis 2014 doch als zu optimistisch erweisen. Um das Risiko der Garantie für die Landesfinanzen auszuloten, haben wir deshalb in der fünften Zeile der Tabelle 2 untersucht, wie sich Berlins Schuldenquote und Nachhaltigkeitslücke ändern, wenn die Belastungen aus der BGB höher ausfallen. Als ungünstigstes Szenario legen wir dabei den – sicherlich wenig wahrscheinlichen – Fall zugrunde, dass bis zum Jahre 2014 der gesamte Garantiebetrug von 21,6 Mrd. € fällig wird, also zusätzlich zu den bisher eingeplanten 3,6 Mrd. € weitere 18 Mrd. € aufzubringen sind.

Die Ergebnisse der Tabelle 2 zeigen, dass die genannten Punkte beträchtliche Risiken für die Verschuldung Berlins darstellen. Eine Veränderung der Steuereinnahmen gemäß den DIW-Schätzungen führt zwar noch zu einer moderaten Steigerung der Schuldenquote 2009. Ähnliches gilt auch für die Risiken bei der Vermögensaktivierung, durch die die Schuldenquote 2009 gegenüber der Senatsplanung um maximal drei Prozentpunkte ansteigen kann. Dagegen reagiert die Schuldenquote relativ sensibel auf das Risiko Solidarpakt, und die größte Gefahr verbirgt sich hinter der Risikoübernahme für die BGB. Würde Berlin – was wenig wahrscheinlich ist – im vollen Umfang der 21,6 Mrd. € bis 2014 in Anspruch genommen, so würde die Schuldenquote 2009 auf über 80% ansteigen. Die Schuldenquote von 2001 würde also um deutlich mehr als die Hälfte erhöht. Wenn nur 25% des nicht berücksichtigten Teils der Bürgschaft bis zum Jahr 2014 anfallen, ergibt sich immer noch eine Steigerung der Verschuldung um mehr als drei Prozentpunkte im Vergleich zum Finanzplan.

Die bisherigen Berechnungen gingen davon aus, dass jedes der aufgelisteten Risiken einzeln eintritt. In der letzten Zeile der Tabelle 2 ist ein Szenario dargestellt, das alle Risiken simultan berücksichtigt und dabei moderate Annahmen über das Ausmaß der Risiken unterstellt. Das Ergebnis der zugehörigen Berechnungen ist dennoch ernüchternd: Die Berliner Schuldenquote im Jahr 2009 würde danach knapp 80% betragen. Absolut liegt sie damit fast genau 30

Prozentpunkte höher als 2001. Die relative Steigerung gegenüber 2001 beträgt mehr als 60%. Zusammenfassend können wir festhalten, dass die Berliner Haushaltsplanung – gleichgültig ob mit oder ohne Berücksichtigung zusätzlicher Risiken – grundsätzlich nicht mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik vereinbar ist.

Konsolidierungsbedarf

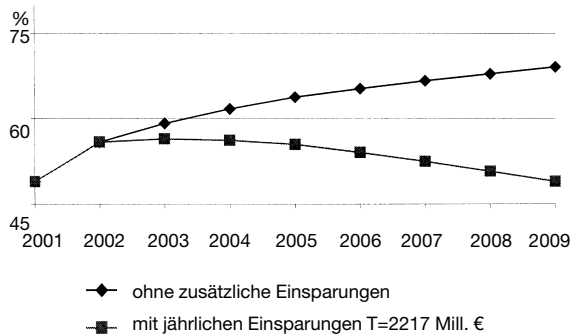
Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass im Berliner Haushalt eine beträchtliche Nachhaltigkeitslücke vorliegt. Je nachdem, welches Szenario man zugrunde legt, besteht bis 2009 ein Konsolidierungsbedarf zwischen 20 und 33% des BIP (im Jahr 2009). Orientiert man sich an dem bereits mit sinkenden Ausgaben versehenen Finanzplan des Berliner Senats, müssten gemäß den in Abbildung 1 veranschaulichten Berechnungen im Zeitraum 2003 bis 2009 jährlich zusätzliche Einsparungen in Höhe von rund 2,2 Mrd. € realisiert werden, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

In diesem Umfang müssen die Einnahmen erhöht oder die Ausgaben gesenkt werden, wenn die Schuldenquote auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden soll. Dies stellt für das Land Berlin eine gewaltige Herausforderung dar, denn der zusätzliche Konsolidierungsbedarf entspricht immerhin mehr als 10% des Berliner Landeshaushalts. Noch höher fällt der Einsparungsbedarf aus, wenn man die zuvor diskutierten Risiken berücksichtigt. Legt man das kombinierte Szenario aus Tabelle 2 zugrunde, so beträgt der zusätzliche jährliche Konsolidierungsbedarf rund 3,3 Mrd. € (vgl. Abbildung 2).

Diese Zahlen verdeutlichen: Das Land Berlin befindet sich in einer dramatischen Finanzkrise. Ohne eine deutliche Absenkung der gegenwärtigen Defizite wird das Land immer mehr in eine Schuldenfalle geraten, in der neue Kredite vor allem dazu dienen, die Zinsen auf die Altschulden zu finanzieren, und in der die Gesamtverschuldung explosionsartig wächst (siehe Abbildung 1 und 2). Dies wirft die Frage auf, welche Möglichkeiten das Land Berlin hat, aus eigener Kraft die notwendige Haushaltskonsolidierung zu erreichen.

Auf der Einnahmenseite verfügt das Land Berlin angesichts der fehlenden Steuerautonomie der Länder und – abgesehen von der Gewerbesteuer – auch der Gemeinden über keine Möglichkeit, eigenständig durch höhere Steuern seine Einnahmen zu verbessern. Auch wenn z.B. durch ein höheres Wirtschaftswachstum die Steuereinnahmen in Berlin reichlicher sprudelten als im übrigen Bundesgebiet, trüge dies wenig zur Haushaltsentlastung bei. Im Rahmen des

Abbildung 1
Entwicklung der Schuldenquote 2001 - 2009
gemäß Senatsplanung mit und ohne zusätzliche
Einsparungen



Quelle: Eigene Berechnungen.

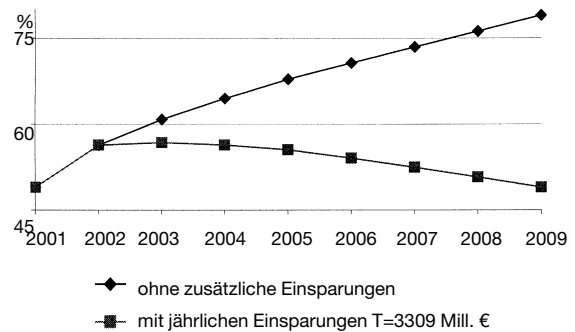
Länderfinanzausgleichs werden nämlich Steuer-
 mehrerinnahmen nahezu vollständig abgeschöpft¹⁰.
 Höhere Steuereinnahmen führen im Falle Berlins dazu,
 dass seine Finanzkraft steigt und entsprechend seine
 Zuweisungen aus dem Finanzausgleich nahezu in
 gleichem Umfang zurückgehen. Dies weist auf einen
 fundamentalen Konstruktionsfehler der deutschen
 Finanzverfassung hin: Die Länder haben kaum Mög-
 lichkeiten, aus eigener Kraft ihre Steuereinnahmen zu
 erhöhen. Bei der Reform des Finanzausgleichs im Jahr
 2001 ist die Chance, dieses Grundübel des deutschen
 Föderalismus zu heilen, erneut vertan worden.

Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung kann da-
 her letztlich haushaltstechnisch nur durch Ausgaben-
 kürzungen erreicht werden. Es sollte jedoch beachtet
 werden, dass aus ökonomischer Sicht auch eine bes-
 sere Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in
 erheblichem Umfang zur Ausgabenentlastung beitra-
 gen kann. Bei einem Rückgang der Arbeitslosigkeit ist
 mit sinkenden Sozial-, Kranken- und Jugendhilfeaus-
 gaben zu rechnen, die derzeit die größten Posten der
 konsumtiven Ausgaben des Berliner Haushalts bilden.

Wenn Berlin aus eigener Kraft seine Nachhaltig-
 keitslücke schließen will, wird das Land nicht darum
 herumkommen, den seit 1995 eingeschlagenen
 Konsolidierungskurs noch in erheblichem Maße zu
 verstärken. Ein solcher Kurs erfordert massive Einspa-
 rungen, durch die das Angebot an öffentlichen Gütern
 und Leistungen für die Bürger Berlins deutlich sinken
 wird. Dies ist - noch dazu in einem Bundesland mit
 vergleichsweise niedrigem Einkommensniveau - poli-
 tisch schwer durchzusetzen. Hinzu kommt, dass der

¹⁰ Vgl. C. Barette, B. Huber, K. Lichtblau: A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, erscheint in International Tax and Public Finance.

Abbildung 2
Entwicklung der Schuldenquote 2001 - 2009 im
kombinierten Szenario mit und ohne zusätzliche
Einsparungen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Erfolg einer Sparpolitik keineswegs sofort spürbar ist,
 sondern sich erst längerfristig einstellt. Aus Abbildung
 1 erkennt man – für den Fall des Finanzplans des Se-
 nats -, dass trotz jährlicher Einsparungen von 2,2 Mrd.
 € die Schuldenquote erst ab den Jahr 2005 zu sinken
 beginnt.

Haushaltsnotlagenzuweisungen des Bundes?

Angesichts dessen erscheint es zweifelhaft, ob
 dem Land Berlin die Konsolidierung seines Haushalts
 allein gelingen wird. Es ist deshalb mit Forderungen
 auf Hilfen des Bundes zu rechnen, um die prekäre
 Haushaltssituation zu entschärfen. Dabei kommen
 vor allem Bundesergänzungszuweisungen zum Aus-
 gleich der Hauptstadtlasten oder zur Beseitigung
 einer Haushaltsnotlage, wie sie den Ländern Bremen
 und Saarland gewährt werden, in Frage. Da sich auch
 der Bund in einer schwierigen Haushaltslage befindet,
 ist allerdings mit erheblichem Widerstand des Bundes
 gegen solche Zahlungen zu rechnen. Das Land Berlin
 wird daher wohl den Weg einer Klage beim Bundes-
 verfassungsgericht beschreiten müssen, um Bundes-
 hilfen zu erhalten.

Kommt es zur Gewährung von Haushaltsnotla-
 gen-Bundesergänzungszuweisungen, müssen diese
 Zahlungen so ausgestaltet werden, dass eine Konso-
 lidierung des Berliner Haushalts auch wirklich gelingt.
 Die Zuweisungen des Bundes müssen dazu degressiv
 ausgestaltet und zeitlich befristet gewährt werden,
 einen verbindlichen Sanierungsplan vorsehen und an
 Konsolidierungsfortschritte anknüpfen. Die letzte Be-
 dingung lässt sich umsetzen, indem der Defizitabbau
 durch gezielte Zuschüsse belohnt wird. Erfüllen die
 Zuweisungen des Bundes diese Bedingungen nicht,

besteht die Gefahr, dass die Zahlungen des Bundes zu einer Dauersubvention mutieren.

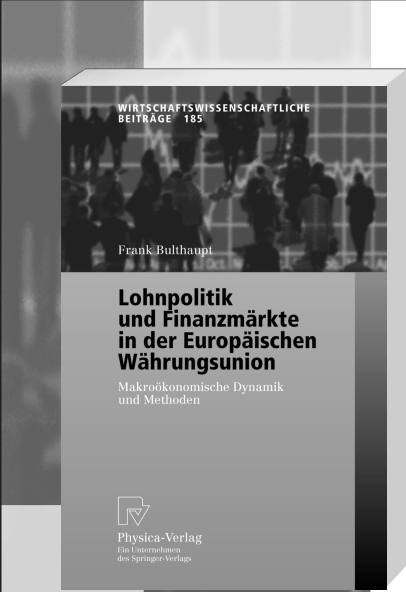
Dabei ist auch zu bedenken, dass selbst bei großzügig bemessenen Haushaltsnotlagenzuweisungen immer noch ein erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht, um dauerhaft die Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik zu sichern. Dies lässt sich anhand einer einfachen Modellrechnung illustrieren. Dazu wird – auf Grundlage des Berliner Finanzplans – angenommen, dass der Bund den jährlichen Konsolidierungsbedarf von 2,2 Mrd. € bis 2009 deckt. Im Ergebnis würde damit die Schuldenquote bis 2009 auf dem gegenwärtigen Stand stabilisiert werden. Würden ab dem Jahr 2010 die Zahlungen des Bundes entfallen, müssten, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten, die Primärüberschüsse ausreichen, um diese Schuldenquote aufrechtzuerhalten.

Im Einzelnen würde dies Folgendes bedeuten: Mit jährlichen Bundeszuweisungen in Höhe von 2,2 Mrd. € bis 2009 ergibt sich auf der Grundlage der Senatsplanung am Ende des Jahres 2009 ein Schuldenstand von rund 44,9 Mrd. €. Geht man – wie in der Vergangenheit – von einem Zinssatz von 5,5% aus, würden sich die jährlichen Zinszahlungen auf knapp 2,5 Mrd. € belaufen. Da bei konstanter Schuldenquote die Gesamtverschuldung mit der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2% wachsen kann, müssten also

Zinszahlungen in Höhe von knapp 1,6 Mrd. € (2,5 Mrd. € – 0,02 * 44,9 Mrd. €) durch Primärüberschüsse des Haushalts gedeckt sein, wenn Nachhaltigkeit auch nach dem Jahr 2009 gewährleistet sein soll. Gemäß dem Finanzplan Berlins ist für das Jahr 2009 ein Primärüberschuss von 1,2 Mrd. € vorgesehen. Selbst unter diesen sicherlich recht optimistischen Annahmen über die Höhe der Leistungen des Bundes würde im Jahr 2009 also immer noch ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von 400 Mill. € oder von gut 2,2% der Primärausgaben dieses Jahres bestehen.

Fazit

Berlin befindet sich in einer schweren Haushaltskrise. Bei dem gegenwärtigen Finanzplan besteht eine gravierende Nachhaltigkeitslücke. Der jährliche Konsolidierungsbedarf beläuft sich auf wenigstens 2,2 Mrd. €, kann aber ohne weiteres auf 3,3 Mrd. € ansteigen. Auch wenn das Land Bundeshilfen erhalten sollte, wird es in Zukunft nicht umhin kommen, in erheblichem Umfang seine Ausgaben zu reduzieren, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Dabei müssen die Konsolidierungsanstrengungen deutlich über die Sparmaßnahmen, die seit 1995 in Berlin eingeleitet wurden, hinausgehen. Die Erfahrungen in der Vergangenheit, wie auch die jüngsten finanzpolitischen Entscheidungen Berliner Politiker, stimmen aber skeptisch, ob dies gelingt.



F. Bulthaupt

Lohnpolitik und Finanzmärkte in der Europäischen Währungsunion


Makroökonomische Dynamik und Methoden

Die Studie entwickelt dynamische makroökonomische Ansätze, um die Heterogenität der europäischen Volkswirtschaften modelltheoretisch zu erfassen.

2001. VIII, 299 S. 25 Abb. (Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge. Bd. 185) Brosch.
€ 54,95; £ 36,-; sFr 85,- ISBN 3-7908-1424-5

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 217/-218
Fax: (0 62 21) 345 - 229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und
enthalten 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer
vorbehalten. d&p · 008389_sfix_1c



Springer