

Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsunterlage
019

An die
Vorsitzenden der Kommission von Bundestag
und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-
Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger
Herrn Fraktionsvorsitzenden Dr. Peter Struck

nachrichtlich:

Mitglieder der Kommission

Berlin, den 16. Januar 2008

c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Abfrage zur Entwicklung der Verschuldung

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

mit Schreiben vom 17. September hatten Sie die Finanzminister des Bundes und der Länder gebeten, eine Reihe von Fragen zur Entwicklung der Neuverschuldung und zum Abbau des Schuldenstandes zu beantworten. Gestatten Sie mir, der Beantwortung einige methodische Bemerkungen voranzustellen. Es geht mir darum zu erläutern, dass auch bei präzisester und gewissenhaftester Beantwortung des Fragenkataloges die Ergebnisse aus nachfolgenden Gründen nur eingeschränkten Aussagewert haben werden:

- In die prognostischen Aussagen fließen unterschiedliche Grade an Zukunftsoptimismus und Gestaltungsehrgeiz ein.
- Der stufenweise Fortfall der Solidarpaktmittel für die ostdeutschen Ländern macht die Zahlen für die ost- und westdeutschen Länder bereits in der Ausgangslage unvergleichbar.
- Die Ist-Zahlen des Jahres 2007 sind Ausfluss unterschiedlicher Anspannungsgrade bei den Konsolidierungsbemühungen der letzten Jahre. Beispiel: Die Ausgaben-Zuwachsraten der Länder (inkl. Gemeinden) für den Zeitraum 2001/2006 schwan-

ken zwischen -12,5 % und +11,3 %. Das durchschnittliche Ausgabenwachstum der Länder (inkl. Gemeinden) beträgt in diesem Zeitraum +1,9 %. Das hervorragende Ergebnis Berlins (-12,5 %) konnte nur erreicht werden durch einen konsequenten Stellenabbau (Halbierung der Beschäftigtenzahl), durch dramatische Einschnitte bei der Förderung Dritter (u.a. völlige Aufgabe der Wohnungsbauförderung) und durch den Abschluss eines Solidarpaktes mit den Tarifgemeinschaften des öffentlichen Dienstes (Absenkung der Entgelte um durchschnittlich 10 %, keine Tarifanpassungen zwischen 2003 und 2009).

- Die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte sind in den letzten Jahren von wachsenden Unterschieden in der Buchungspraxis bestimmt. Diese Unterschiede werden vom Statistischen Bundesamt gar nicht oder nur unzureichend bereinigt (Brutto- vs. Nettostellungen, Ausgliederungen).
- Die öffentlichen Haushalte setzen in unterschiedlichem Ausmaß Vermögensverkäufe zum Haushaltsausgleich ein. Im langjährigen Mittel liegt der Anteil bundesweit bei etwa 2 ½ % (Länder- und Gemeindeebene), in Berlin bei 4 ½ %.
- Die extrem unterschiedlichen Schuldenstände bedeuten eine extrem unterschiedliche Vorbelastung künftiger Haushalte.

So weist Berlin den zweieinhalbfachen Schuldenstand des Länderdurchschnitts auf. In Berlin binden die Zinsbelastungen derzeit 2 ½ Milliarden Euro im Jahr. Das sind 12,0 % der bereinigten Ausgaben bzw. 17,8 % der Steuereinnahmen inkl. Länderfinanzausgleich. Drei Fünftel der Zinsbelastungen sind durch den überdurchschnittlichen Schuldenstand bedingt.

Berlin hat gegenwärtig die gleichen Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben wie Hamburg. Berlin verliert aber im Unterschied zu Hamburg bis 2019 stufenweise zwei Milliarden Euro aus dem Solidarpakt; das sind 10 % der derzeitigen Berliner Einnahmen. Zusammen mit der im Vergleich zu Hamburg höheren Zinsbelastung bedeutet dies im Berliner Haushalt im Vergleich zu Hamburg eine Nachhaltigkeitslücke von gut 13 % – in dieser Höhe fehlen entweder Einnahmen (die durch Kredite ersetzt werden müssten), oder die Ausgaben wären entsprechend unter das hamburgische Niveau abzusenken. Das wäre natürlich als Perspektive völlig unrealistisch.

Deshalb bleibt die Entschuldung der besonders hoch verschuldeten Länder aus Berliner Sicht zwingend auf der Tagesordnung. Eine erfolgreiche Konsolidierung des Landeshaushalts, ablesbar am Haushaltsausgleich, stellt dabei aus Berliner Sicht den notwendigen und unverzichtbaren Eigenbeitrag dar. In Ansehung des Fortfalls der Solidarpaktmittel bleibt aber der Abbau der überdurchschnittlichen Zinsbelastung durch Entschuldung zwingend. Dies erfordert auch ein Engagement des Bundes. Ein positives Ergebnis auch der zweiten Stufe der Föderalismusreform setzt eine Lösung bei der Verschuldungssituation voraus, andernfalls wird es eine Zustimmung zu Verfassungsänderungen jeglicher Art jedenfalls seitens der finanzschwachen/hoch verschuldeten Länder nicht geben können. Keinesfalls darf es zu einer Lösung kommen,

bei der die Länder benachteiligt werden, die in den letzten Jahren die Konsolidierung ihrer Haushalte besonders energisch und erfolgreich vorangebracht haben.

Dies vorausgeschickt, übermittele ich Ihnen nachfolgend die erbetenen Daten für das Land Berlin.

1. Welches Haushaltsdefizit weisen die Haushalte 2005 und 2006 aus, und welche Defizite werden für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 (vorläufige Zahlen) erwartet?

2005	2006	2007	2008
-3 164	-1 802	(80) *	(514) *

Angaben in Mio Euro; 2005 und 2006: Ist; 2007: vorläufiges Ist; 2008: Doppelhaushalt 2008/2009, verabschiedet vom Abgeordnetenhaus von Berlin am 6.12.2007; in Klammern: Überschuss *) unter Einschluss von Einmaleffekten aus der Veräußerung der Landesbank Berlin Holding AG (2007: 400 Mio Euro, 2008 723 Mio Euro; siehe Antwort auf Frage 6)

2. Welche Nettoneuverschuldung weisen die Haushalte 2005 und 2006 aus und welche Neuverschuldung wird für 2007 und 2008 (vorläufige Zahlen) erwartet?

2005	2006	2007	2008
3 513	1 817	(-102) *	(-531) *

Angaben in Mio Euro; 2005 und 2006: Ist; 2007: vorläufiges Ist; 2008: Doppelhaushalt 2008/2009, verabschiedet vom Abgeordnetenhaus von Berlin am 6.12.2007; in Klammern: Schuldentilgung am Kreditmarkt *) unter Einschluss von Einmaleffekten aus der Veräußerung der Landesbank Berlin Holding AG (2007: 400 Mio Euro, 2008 723 Mio Euro; siehe Antwort auf Frage 6)

3. Welcher Schuldenstand lastete 2005 und 2006 auf Ihrer Gebietskörperschaft und welcher Schuldenstand wird für 2007 und 2008 (vorläufige Zahlen) erwartet?

2005	2006	2007	2008
58 504	60 269	60 120	59 528

Angaben in Mio Euro; 2005 und 2006: Ist; 2007: vorläufiges Ist; 2008: Doppelhaushalt 2008/2009, verabschiedet vom Abgeordnetenhaus von Berlin am 6.12.2007

4. Welche Zinsbelastung weist der Haushalt 2006 aus und welche Zinsbelastung wird für 2007 erwartet?

2006	2007
2 415	2 483

Angaben in Mio Euro; 2006: Ist; 2007: vorläufiges Ist unter Berücksichtigung des Liquiditätseffekts aus der Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin, die als inneres Darlehen zur Verfügung standen bzw. stehen (d.h. Zusetzung ersparter Zinszahlungen)

5. Bitte weisen Sie die Zahlen (a) mit und ohne Einbezug der Gemeinden (Länder) und der sozialen Sicherungssysteme (Bund) sowie (b) einschließlich der Ausgliederungen aus.

Zu (a): entfällt

Zu (b): Als große Ausgliederungen sind in Berlin in erster Linie die Universitäten zu betrachten, daneben auch die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) sowie die Berliner Hafen- und Lagerhausgesellschaft (BeHaLa). Allen Einrichtungen ist gemeinsam, dass sie als rechtsfähige Anstalten bzw. Körperschaften über eigene Haushalts- und Vermögensrechnungen verfügen bzw. eigene Jahresabschlüsse und Bilanzen vorlegen. Ihr Vermögen einschließlich ihrer Schulden ist getrennt von der Vermögensrechnung des Landes Berlin. Insoweit besteht kein Anlass, die Betrachtung der Schulden auf die genannten Einrichtungen auszuweiten. – Ausgliederungen erheblichen Umfangs bestehen auch in anderen Ländern und auf kommunaler Ebene; wegen großer Unterschiede in Art und Intensität sind die Ausgliederungen insgesamt auch nicht vergleichbar zu machen.

6. Ist der Haushalt 2005, 2006 bzw. 2007 durch Einmaleffekte (z.B. Vermögensveräußerungen / Erwerb von Beteiligungen) verzerrt, und wenn ja, welche sind das?

Im Zusammenhang mit der Veräußerung der Landesbank Berlin Holding AG hat die Landesbank 2007 einen Anteil von 400 Mio Euro einer stillen Einlage des Landes zurückgezahlt. In diesem Umfang müssen die Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen als Einmaleffekt angesehen werden.

Der zweite Teil der Einlage, 723 Mio Euro, ist zum 1. Januar 2008 in den Landeshaushalt zurückgeflossen; in dieser Höhe sind die Veräußerungseinnahmen des Jahres 2008 einem Einmaleffekt zuzurechnen.

Hinzu tritt im Jahre 2007 der Erlös aus der Veräußerung der Gewerbesiedlungsgesellschaft (GSG) in Höhe von 140 Millionen Euro.

7. Welche Nettoneuverschuldung sieht die geltende mittelfristige Finanzplanung vor?

Die um die Erkenntnisse aus dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2008/2009 fortgeschriebene mittelfristige Planung 2007 bis 2011 geht von folgender Entwicklung aus:

2008	2009	2010	2011
(-531)	(-107)	(-225)	(-590)

Angaben in Mio Euro; 2008/2009: Doppelhaushalt 2008/2009, verabschiedet vom Abgeordnetenhaus von Berlin am 6.12.2007; 2010/2011: Fortschreibung; in Klammern: Schuldentilgung

Die Perspektive steht unter dem Vorbehalt, dass sich die Steuereinnahmen bei stabiler konjunktureller Entwicklung analog zur Projektion der Steuerschätzung vom Mai 2007 entwickeln (hinsichtlich des Jahres 2008 aktualisiert um das Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2007).

- 8. Sieht sich die Gebietskörperschaft in der Lage, bis zum Jahre 2019 einen ausgeglichenen Haushalt (Nullneuerschuldung) zu erreichen? Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt? Wenn nicht, welche zeitliche Prognose kann sonst für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts gestellt werden? Wenn auch dies nicht möglich ist, nennen Sie bitte die Gründe, die einen strukturellen Ausgleich des Haushalts objektiv und dauerhaft unmöglich machen.**

Das Land Berlin wird ausweislich des vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Doppelhaushalts 2008/2009 sowie der Finanzplanung bis 2011 in diesem Zeitraum keine weiteren Schulden aufnehmen.

Eine Perspektivaussage bis 2019 ist gegenwärtig nicht möglich. Berlin wird – wie alle ostdeutschen Länder – in diesem Zeitraum vor allem die Folgen aus dem Abbau der Mittel aus dem Solidarpakt II auffangen müssen. Hinzu tritt, dass der Berliner Anwendungstarifvertrag mit den Tarifgemeinschaften des öffentlichen Dienstes mit dem Jahre 2009 ausläuft und ebenfalls aufgefangen werden muss. Der Frage der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen kommt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Bedeutung zu.

- 9. Wie hoch wird der Schuldenstand in dem Jahr sein, in dem erstmals die Nullneuerschuldung erreicht wird (Bund/Sozialversicherung, Länder/Kommunen)?**

Zum Ende des Jahres 2007 belief sich der Schuldenstand (einschl. Kassenkredite und innerer Darlehen) auf 60 120 Mio Euro (vorläufiges Ist).

- 10. Wie soll die Neuverschuldung nach Erreichen der Nullverschuldung mittel- bis langfristig begrenzt werden?**

Berlin wird die Überschüsse des laufenden Jahres und der kommenden Haushaltsjahre zum Schuldenabbau nutzen. Eine erneute Neuverschuldung ist mittelfristig nicht vorgesehen.

Für die lange Frist kann die Frage nicht ausreichend belastbar beantwortet werden (siehe auch Antwort auf Frage 8). In keinem Falle darf aus dem Umstand, dass Berlin bereits im Jahre 2007 einen ausgeglichenen Haushalt realisiert hat, gefolgert werden, dass die finanzpolitischen Probleme damit überwunden und ein Rückfall in die Verschuldung ausgeschlossen seien. Hinzu kommt, dass Berlin – wie alle hochverschuldeten Länder – über den Haushaltsausgleich hinaus noch

angemessene Tilgungsbeiträge erwirtschaften müsste, um perspektivisch zumindest den überdurchschnittlichen Teil der Zinslasten zurückzuführen.

11. Welche Pläne bestehen für eine Rückführung des Schuldenstandes?

Angesichts der außerordentlichen Konsolidierungsleistungen, die das Land Berlin in den vergangenen Jahren erbracht hat (Rückführung der Primärausgaben nach vorläufigem Ist 2007 auf 88,9 % des Niveaus von 2001), besteht die weitere Planung darin, die Primärausgaben konstant zu halten und die Spielräume, die durch den Anstieg der Einnahmen sowie sinkende Zinslasten geschaffen werden, zum Schuldenabbau zu nutzen.

12. Auf welchen Annahmen für das Wirtschaftswachstum und die Steuereinnahmen beruhen diese Planungen?

Die Finanzplanung 2007 bis 2011 stützt ihre Einnahmeerwartungen auf die Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2007 bzw. hinsichtlich des Jahres 2008 auf die Projektion vom November 2007.

13. Welche Setzungen von Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Haushalte gehen darüber hinaus in diese Planungen ein?

Die Einnahmen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) sinken nach dem gesetzlich vorgegebenen Berechnungsmodus und laufen im Jahre 2019 aus.

Die Primärausgaben bleiben nach der Finanzplanung 2007 bis 2011 im mittelfristigen Zeitraum praktisch unverändert und liegen im Jahre 2011 (18 256 Mio Euro) um weniger als ein Prozent über dem Wert des Jahres 2006 (18 107 Mio Euro). Hinsichtlich der Zinsausgaben wurde von einem allmählich auf 5,0 % (2010) ansteigenden Kapitalmarkt-Zinsniveau ausgegangen.

14. Wie hoch sind im Jahr 2006 die kapitalisierten Pensionslasten bis zum Jahr 2035 für den aktuellen Personalbestand (Beamte, Pensionäre des Jahres 2006)? Bitte gehen Sie von einem Diskontierungszinssatz von 3 % und konstanten Pensionen und Bezügen aus.

Für den unmittelbaren und mittelbaren Landesdienst Berlin werden die kapitalisierten Pensionslasten bei Annahme von konstanten Bezügen und einer Diskontierungsrate von 3 % p.a. bis 2035 auf ca. 35 Mrd Euro geschätzt. Die Prognose steht – wie bei derartig langfristigen Vorausberechnungen nicht anders zu erwarten – unter dem Vorbehalt erheblicher Unsicherheiten.

15. Welches Bruttoinlandsprodukt hatte ihre Gebietskörperschaft 2006 je Einwohner, wenn das Ergebnis der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder«) zugrundegelegt wird?

Ausweislich der 1. Fortschreibung 2006 vom 6. Februar 2007 belief sich das BIP je Einwohner auf 23 600 Euro.

16. Wie schätzt die Landesregierung die finanzielle Entwicklung der Kommunen in den nächsten fünf Jahren ein und auf welche Annahmen stützt sich diese Einschätzung?

entfällt

17. Wie schätzt die Bundesregierung die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungsträger in den nächsten fünf Jahren ein und auf welche Annahmen stützt sich diese Entwicklung?

entfällt

Mit Ihrer mit Schreiben vom 7. Dezember 2007 an den Bundesfinanzminister und den Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz gerichteten ergänzenden Fragestellung nach Indikatoren und deren Eignung für ein Frühwarnsystem oder ein System der Schuldenbegrenzung wird sich die Finanzministerkonferenz in ihrer Sitzung am 31. Januar 2008 befassen. Lassen Sie mich gleichwohl bereits jetzt Folgendes aus eigener Sicht anmerken:

Die Wahl eines Indikators kann nicht unabhängig vom theoretischen Konzept erfolgen: Bei Verfolgung z.B. eines Nachhaltigkeitskonzepts könnte dies beispielsweise der Primärsaldo (der Zinsausgaben und Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen unberücksichtigt lässt) sein; seine Verwendung wäre aber bei Wahl eines anderen Konzeptes möglicherweise überhaupt nicht sinnvoll. Insoweit muss man sich zunächst einmal dafür entscheiden, ob die zulässige Verschuldung eines Landes künftig in fester Relation zum Bruttoinlandsprodukt stehen soll (Nachhaltigkeitskonzept) oder ob andere Zielvorgaben zum Tragen kommen sollen. Vor die Indikatorwahl gehört also eine Festlegung. Im Übrigen: Indikatoren sind per se nicht geeignet, Entscheidungen zum Einleiten politischer (Re)Aktionen auszulösen. Der oft gebrauchte Begriff vom »Frühwarnindikator« führt in die Irre: Alle verfügbaren Indikatoren beruhen auf einer zurückliegenden Datenbasis (also auf Zuständen vor jeweils ein bis zwei Jahren) und nicht auf aktuellen oder künftigen/projektierten Daten.

Die eigentliche Herausforderung besteht deshalb darin, ein Konzept zu entwickeln, das auf einfache Weise Projektionen über künftige Haushaltsentwicklungen ermöglicht – dies (für alle Länder) auf standardisierter Basis und ohne die Möglichkeit eines

»Schönrechnens«, wie man es in den Finanzplanungen immer wieder vorfindet. Indikatorunterstützung ist für eine solche Projektion keineswegs erforderlich: Es reicht aus, den Schuldenstand am Ende der Projektionsperiode mit dem Anfangsstand zu vergleichen und festzustellen, ob dieser sich in dem (durch Verfassungsvorgabe festzulegenden) Korridor befindet oder nicht. Alles Weitere ergäbe sich – soweit nicht Automatismen vereinbart sind – aus der anschließenden politischen Wertung.

Sollten sich in Bezug auf die Berliner Datenlage weitere Fragen ergeben, stehe ich Ihnen selbstverständlich jederzeit für die Beantwortung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Udo Langer". The signature is written in a cursive, flowing style.