

Haushaltslage 2010 – Ein Ausblick

Wir wollen nach der Wahl 2011 in Berlin regieren und nach Möglichkeit aus der Wahl als stärkste Partei hervorgehen. Dazu braucht es einen klaren Blick auf die finanziellen Ressourcen, die uns zur Verfügung stehen werden.

Kommt noch hinzu, dass die Sanierung der Staatshaushalte das bundesweite Thema Nummer Eins ist. 79 Prozent der Bevölkerung haben große Angst, dass die Staatschulden nicht mehr zu bewältigen sind. Das ist im Augenblick die erste politische und auch persönliche Sorge der Deutschen. Mit dieser Sorge dürfen wir sie nicht allein lassen.

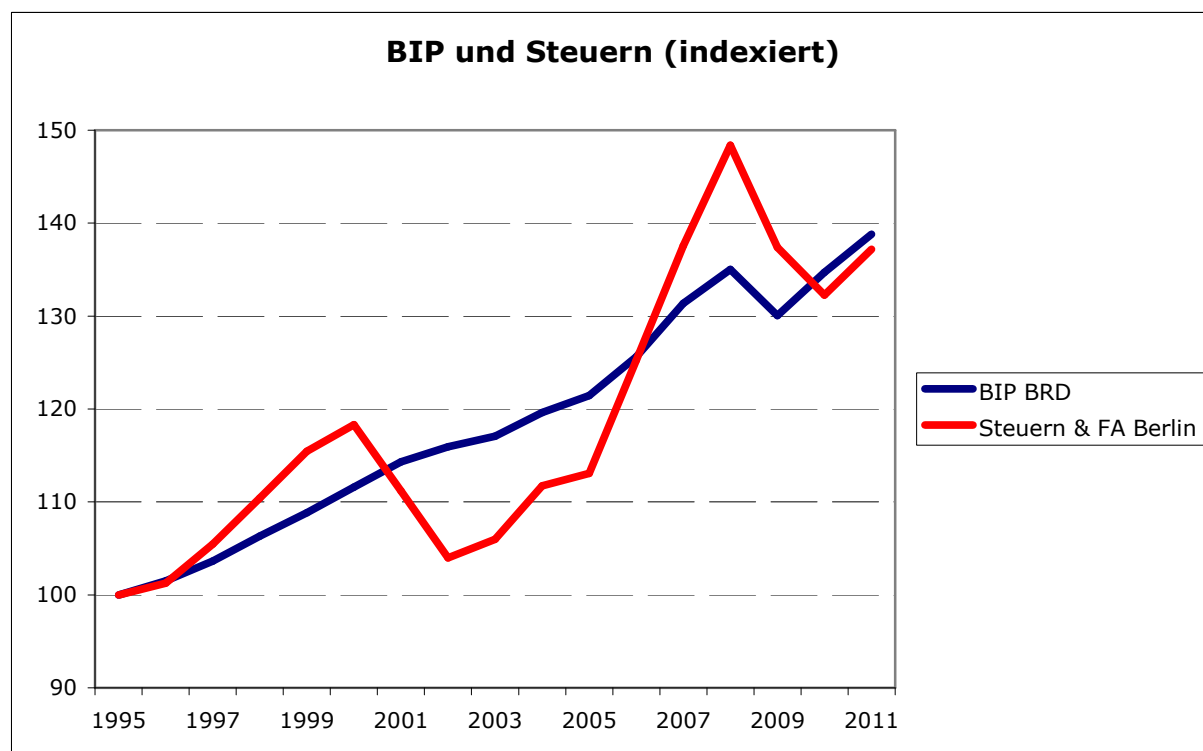
Gerade von uns Bündnisgrünen erwarten die Wählerinnen und Wähler zu Recht Konzepte, die auch morgen noch tragfähig sind und Bestand haben. Denn Nachhaltigkeit ist unser Markenkern. Wir werden uns also im Wahlprogramm, im Wahlkampf und erst recht danach der Frage solider Finanzen stellen müssen.

Werfen wir also als Erstes einen Blick auf die Ausgangslage.

1. Wirtschaftswachstum entscheidend

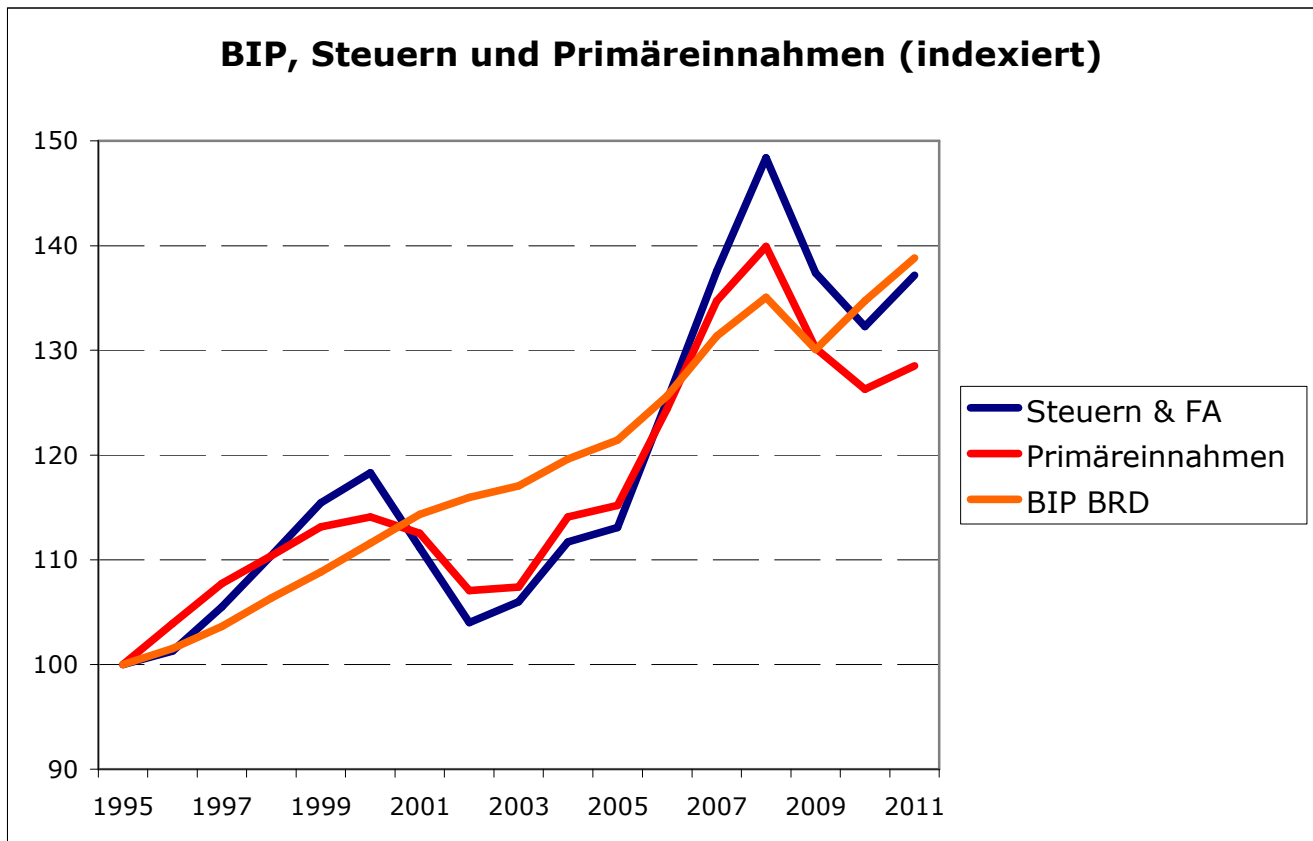
Bestimmender Faktor für die Staatseinnahmen sind die Steuern. Die Einnahmen Berlins aus Steuern und Finanzausgleich hängen von der Wirtschaftskraft der Bundesrepublik Deutschland ab. Ohne Wirtschaftswachstum keine Mehreinnahmen.

Allerdings schwanken die Steuereinnahmen stärker als das nominale Wirtschaftswachstum. Wesentlich dafür ist die hohe Konjunktursensibilität der Unternehmens- und Gewinnsteuern. Zudem sind die Steuermaßnahmen des Bundes deutlich sichtbar. Die Unternehmenssteuerreform verstärkt die Wirkung des Abschwungs 2002, und die Mehrwertsteuererhöhung lässt die Steuereinnahmen im Aufschwung 2008 noch stärker sprudeln.



2. Primäreinnahmen bleiben zurück

Während die Steuereinnahmen um das Nominalwachstum des BIP schwanken, bleiben die Primäreinnahmen Berlins neuerdings hinter dem Wirtschaftswachstum zurück. M.a.W.: die Einnahmen des Landes entsprechen nicht der Wirtschaftskraft Deutschlands. Andernfalls müssten sie 2011 ca. 1,5 Milliarden Euro höher sein.



Ursächlich dürfte sein, dass die Zuweisungen des Bundes und der EU nicht mit dem BIP wachsen und die Mittel aus dem Solidarpakt Ost obendrein abgebaut werden. Ähnliches gilt für Eigeneinnahmen des Landes. Gebühren wurden nicht angepasst oder sogar abgeschafft. Dividenden der Landesunternehmen gibt es heute im Unterschied zu 1995 nicht mehr (Ausnahme Wasserbetriebe).

Die Logik hinter dem Abbau des Solidarpakts Ost ist eigentlich, dass die Empfängerländer ihren wirtschaftlichen Rückstand in gleichem Maße überwinden und eigene kommunale Steuereinnahmen in erforderlicher Größenordnung generieren. Genau das gelingt Berlin aber nicht.

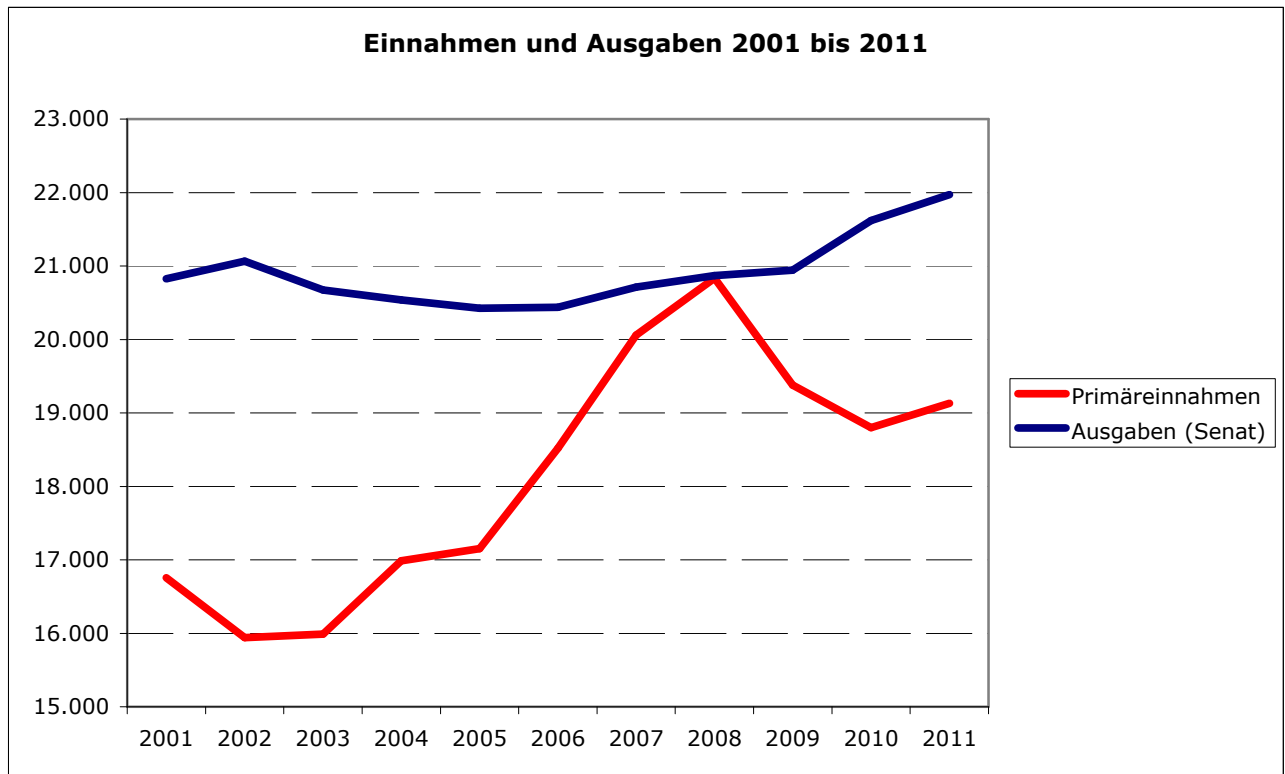
Gegenüber dem Durchschnitt deutscher Kommunen liegen die kommunalen Steuereinnahmen, die nicht in den Länderfinanzausgleich eingehen, in Berlin rund 700 Millionen Euro unter dem Bundesdurchschnitt, selbst gegenüber dem Notlageland Bremen fehlen 500 Millionen Euro, gegenüber Hamburg 1,2 Milliarden Euro und im Vergleich zum Spitzenreiter Frankfurt sogar über 2,5 Milliarden Euro.

Es ist auf Dauer nicht zu verkraften, die Kosten einer Großstadt zu tragen, ohne die wirtschaftlichen Vorteile einer Metropole zu realisieren.

3. Boom And Bust

Auf dem Höhepunkt des Wirtschaftsbooms 2008 war der Berliner Landeshaushalt gerade mal knapp ausgeglichen (-35 Millionen Euro ohne Vermögensaktivierung). Eine antizyklische Finanzpolitik lässt sich mit diesem Haushalt nicht machen, jedenfalls nicht zu erträglichen Konditionen. Dazu müsste er im Aufschwung deutliche Überschüsse aufweisen.

Das Defizit hat sich mit der Krise sofort wieder ausgeweitet. Für 2011 wird ein Defizit von 2,7 Milliarden Euro erwartet.



Berlin ist aus der Haushaltsnotlage nicht heraus, die im Katastrophenjahr 2001 mit einem Defizit von 4,1 Milliarden Euro (ohne Bankgesellschaft) unübersehbar wurde. Erst die Hälfte des Weges ist zurück gelegt.

Ziel muss ein nachhaltig ausgeglichener Haushalt sein, der in der Hochkonjunktur Überschüsse aufweist, in der Krise eine antizyklische Ausgabenpolitik mit Staatsdefiziten erlaubt, dann aber im Aufschwung wieder in die Normallage zurückfindet.

Dies ist im Augenblick nicht Fall, weil mindestens die Hälfte des Defizits struktureller Natur ist und auch ohne die schwerste Weltwirtschaftskrise seit 80 Jahren eingetreten wäre.

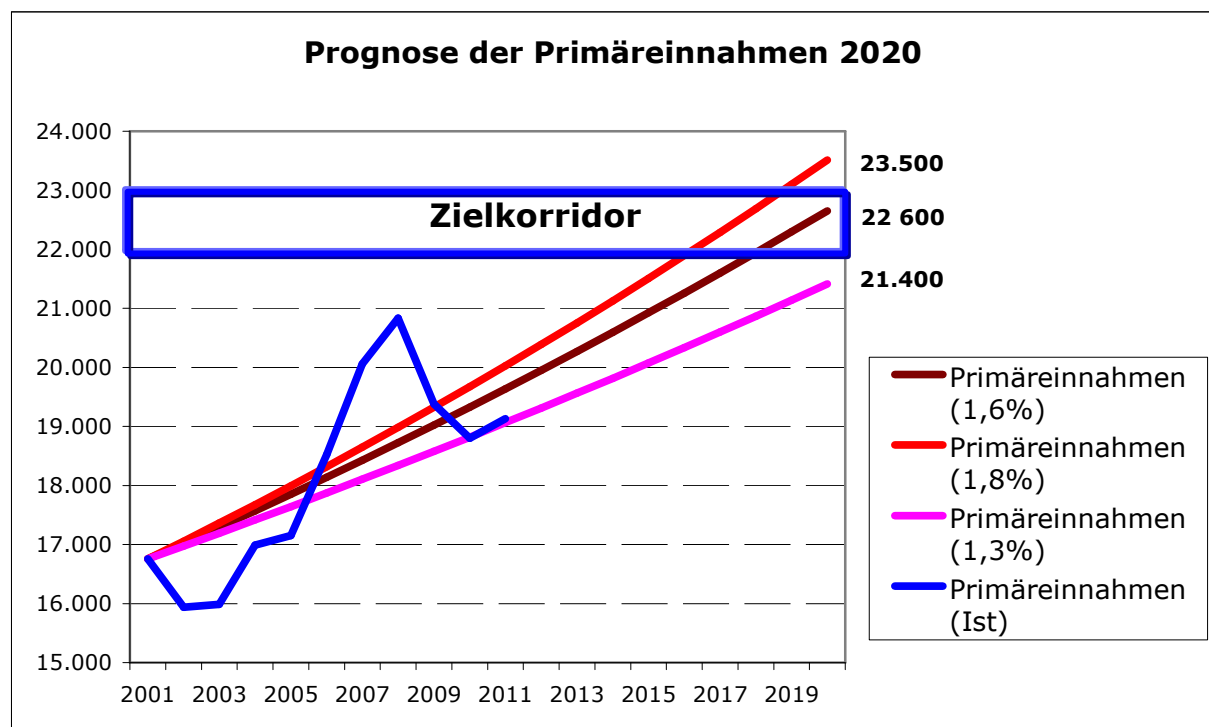
4. Unbekannte Zukunft

Prognosen abzugeben ist gefährlich, besonders wenn sie die Zukunft betreffen, bemerkte Karl Valentin zu Recht. Was die Zukunft wirklich bringt, bleibt grundsätzlich unbekannt.

Aktuell stellen sich besonders viele Fragen. Ist die Finanzkrise vorüber oder kommt vom Immobiliensektor und über die Staatsschulden der zweite Schlag? Erholt sich die Wirtschaft rasch oder nur sehr langsam? Wird sie auf den durchschnittlichen Wachstumspfad zurückkehren oder wird das Potentialwachstum in Zukunft nachhaltig schwächer sein als in der Vergangenheit?

Obendrein ist es nicht einfach, in den schwankenden Zahlen der vergangenen Jahre verlässliche Trends aufzuspüren. Je nachdem, wie die Elle angelegt wird, ergibt sich ein Trendwachstum der Steuern zwischen 2,3 und 3,1 Prozent. Der Sachverständigenrat geht von einem langfristigen Steuerwachstum von 2,8 Prozent aus.

Dem entspricht ein deutlich langsames Wachstum der Primäreinnahmen zwischen 1,3 und 1,8 Prozent. (Der Abbau des Solidarpakts Ost von derzeit 1,5 Milliarden Euro auf Null ist in diese Projektion eingegangen.)



Bei aller Unsicherheit braucht man dennoch Planungshorizonte, um das gegenwärtige Handeln zu gestalten.

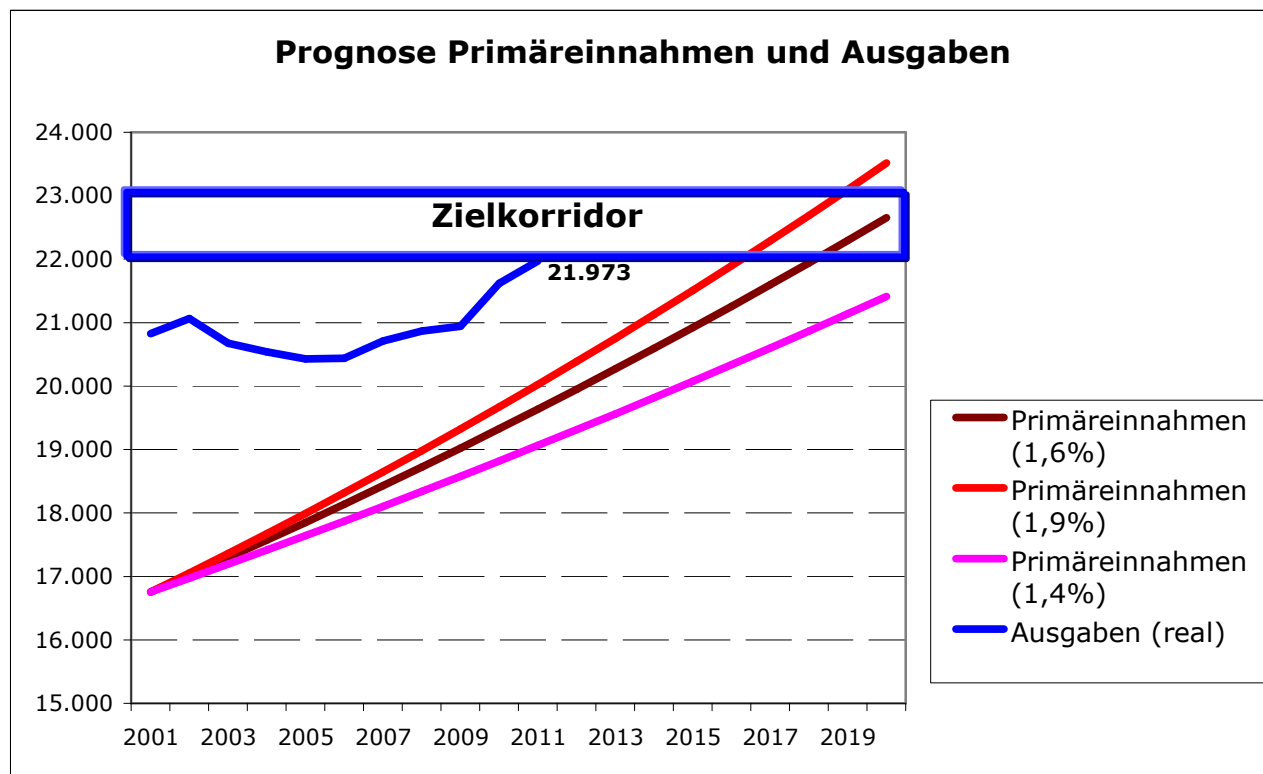
Es scheint aus heutiger Sicht zumindest sehr wahrscheinlich, dass sich Berlins Einnahmen im Jahr 2020 irgendwo zwischen 22 und 23 Milliarden Euro bewegen werden. Positive und negative Überraschungen nicht ausgeschlossen.

Die Finanzplanung des Senats geht davon aus, dass im Jahr 2020 Primäreinnahmen von 22,6 Milliarden Euro erreicht werden.

5. Schockierende Ausgangslage

2020 ist das Jahr des Haushaltsausgleichs nach den Vorschriften des Grundgesetzes (Schuldenbremse). Wenn sich die Einnahmen in zehn Jahren zwischen 22 und 23 Milliarden Euro bewegen, dürfen also auch die Ausgaben diese Zone nicht überschreiten.

Im folgenden Schaubild wird die schockierende Ausgangslage deutlich. Die Ausgaben bewegen sich bereits 2011 am Rande des Zielkorridors.



Um das Mindeste zu sagen: Wir müssen in den kommenden Jahren mit dem auskommen, was wir heute haben. Es sind keine nennenswerten Ausgabenzuwächse möglich, die aus Mehreinnahmen finanziert werden können. Dies gilt zumindest solange, bis die Einnahmen von knapp 21 Milliarden Euro aus der Zeit vor der Krise wieder erreicht sind.

Dabei sollten wir uns vor einer Verwechslung hüten. Nicht die gesetzliche Regelung der Schuldenbremse ist das Problem. Vielmehr geht es um die Aufgabe, die politischen Handlungsspielräume zukünftiger Generationen zu sichern.

Mit weiter steigender Verschuldung wird der Haushalt von den Zinszahlungen schier erdrückt. Schon heute ist das Zinsänderungsrisiko immens. 1 Prozent Zinssteigerung ziehen perspektivisch 600 Millionen Euro zusätzliche Zinsausgaben nach sich und würden jeden Versuch unmöglich machen, den Haushalt auf der gewohnten Ausstattungsbasis der Stadt zu in den Griff zu kriegen.

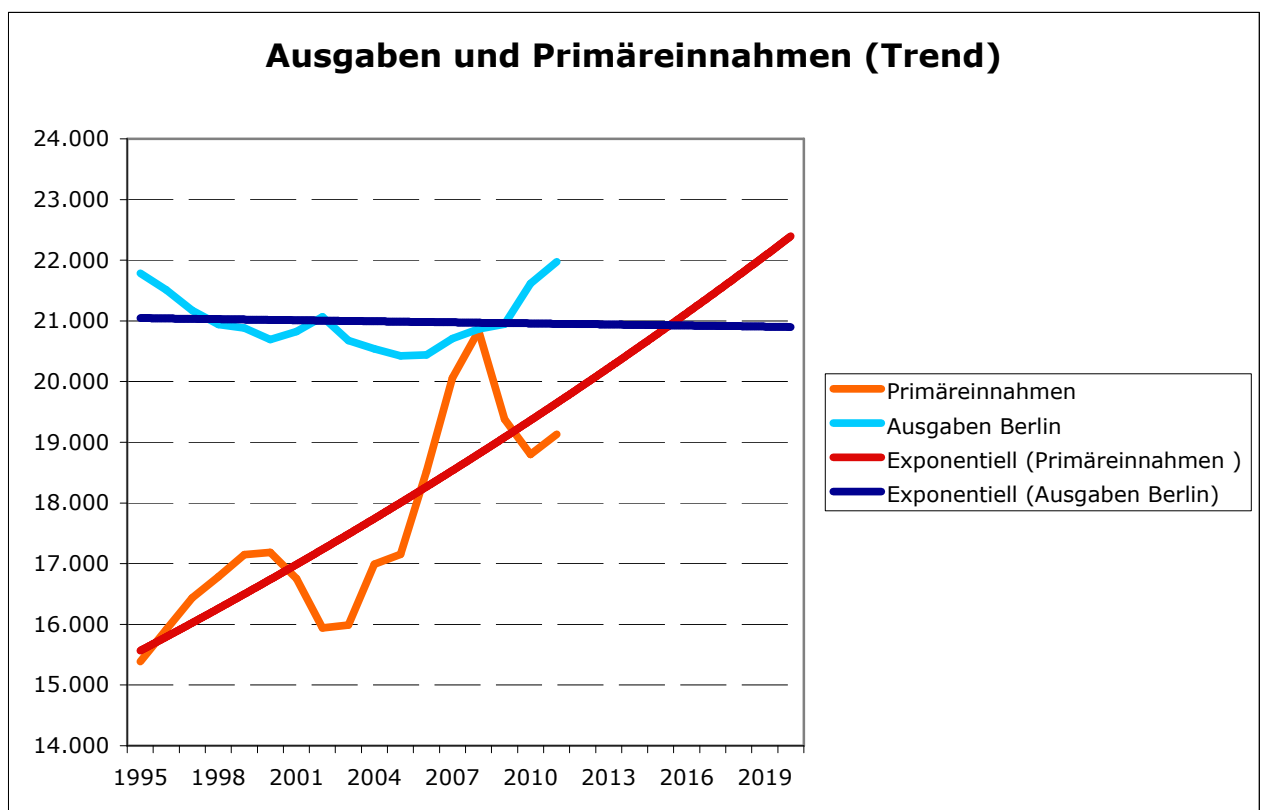
Bei einer Reinflationierung mit steigenden Zinsen – kurz „griechischen Verhältnissen“ – würde die Stadt höchst wahrscheinlich ihre politische Autonomie verlieren. Denn die Bundesländer in vergleichbar aussichtsloser Lage sind in der (kleinen) Minderheit. Der Bund und die noch handlungsfähigen Länder würden dann das Zepter in die Hand nehmen und Berlin eine „IWF-Lösung“ aufzwingen.

6. Historisch gewachsenes Ausgabenniveau

Man kann den Gesamtzusammenhang auch auf einen Blick mit Hilfe von Trendlinien darstellen. Dann werden zwei grundlegende Faktoren sichtbar.

Erstens ist das Ausgabenniveau Berlins nur aus der Geschichte der Stadt erklärlich. Berlin war in seiner Blütezeit die größte Industriestadt Europas sowie die Bankenmetropole und die Hauptstadt Deutschlands. Diese Rolle wurde im moralischen, politischen, militärischen und ökonomischen Bankrott des nationalsozialistischen Deutschland verspielt.

In der Zeit der deutschen Teilung wurde die überkommene Ausstattungsbasis der Stadt in Ost- und West-Berlin künstlich aufrecht erhalten und zum Teil durch Verdoppelung von Institutionen noch ausgebaut. Die Stadt hatte aber nicht mehr das wirtschaftliche Potential, diese Ausstattungsniveau zu tragen.



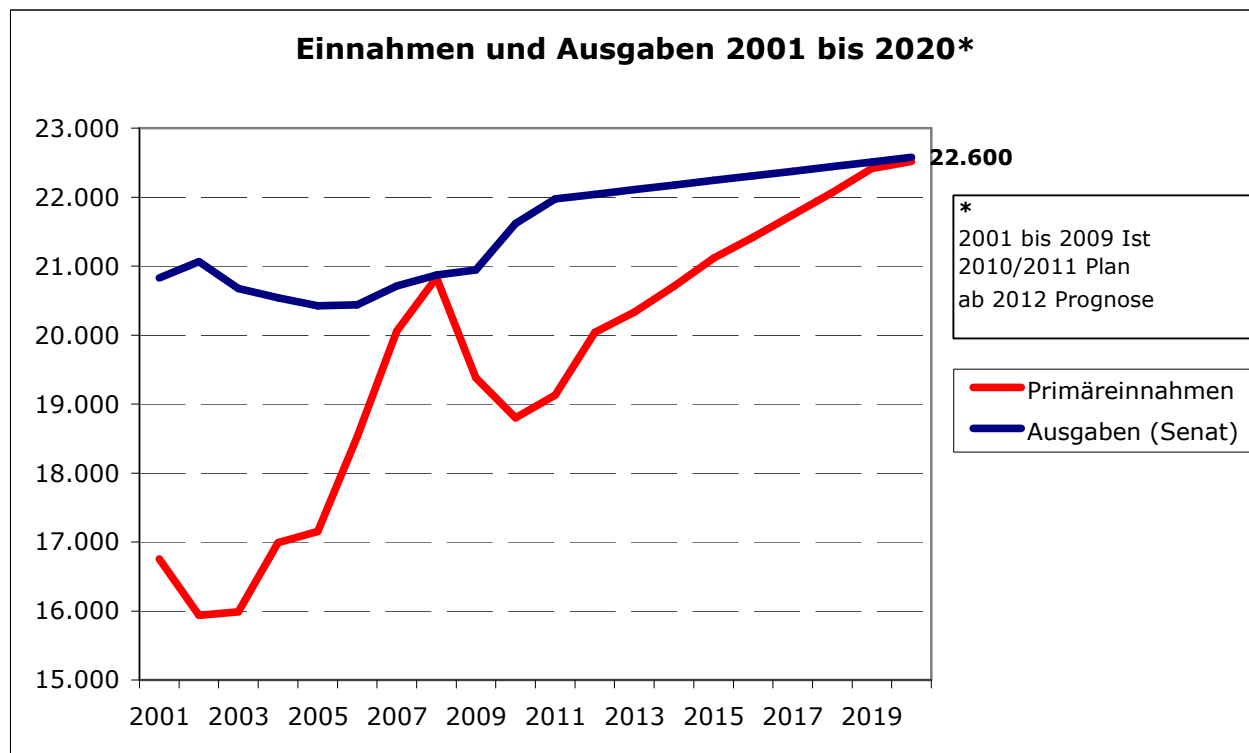
Man kann die Trendlinien des Schaubilds getrost rückwärts bis zur Wiedervereinigung verlängern und erkennt dann: Berlin hat unter dem Strich ein seit Jahren stagnierendes Ausgabenniveau und wartet seit 20 Jahren darauf, dass die Einnahmeentwicklung den traditionellen Ausbildungsbestand der Stadt zu decken in der Lage ist.

Jetzt, nach der Weltwirtschaftskrise, wird es vermutlich weitere 10 Jahre dauern, bis der Anzug zum Berliner Ausgabenniveau passt.

Die im Schaubild erkennbare Politik von Rot-Rot in der letzten Legislaturperiode, die Ausgaben parallel zum Trendwachstum zu steigern, lässt sich Zukunft nicht fortsetzen. Berlin muss zu einem viel gemäßigeren Ausgabenanstieg zurückkehren, wenn der Haushaltsausgleich bis 2020 gelingen soll.

6. Finanzplanung des Senats

Der rot-rote Senat hat auf die unhaltbare Finanzsituation Berlins inzwischen reagiert und eine Finanzplanung vorgelegt, die den Ausgabenanstieg ab 2012 auf 0,3 Prozent pro Jahr beschränkt.



Wie Herr Wowereit, Herr Nussbaum und Herr Wolf ihrer widerspenstigen Koalition diesen Kurswechsel nach dem Ausgabenanstieg dieser Legislaturperiode schmackhaft machen wollen, ist bis heute schleierhaft.

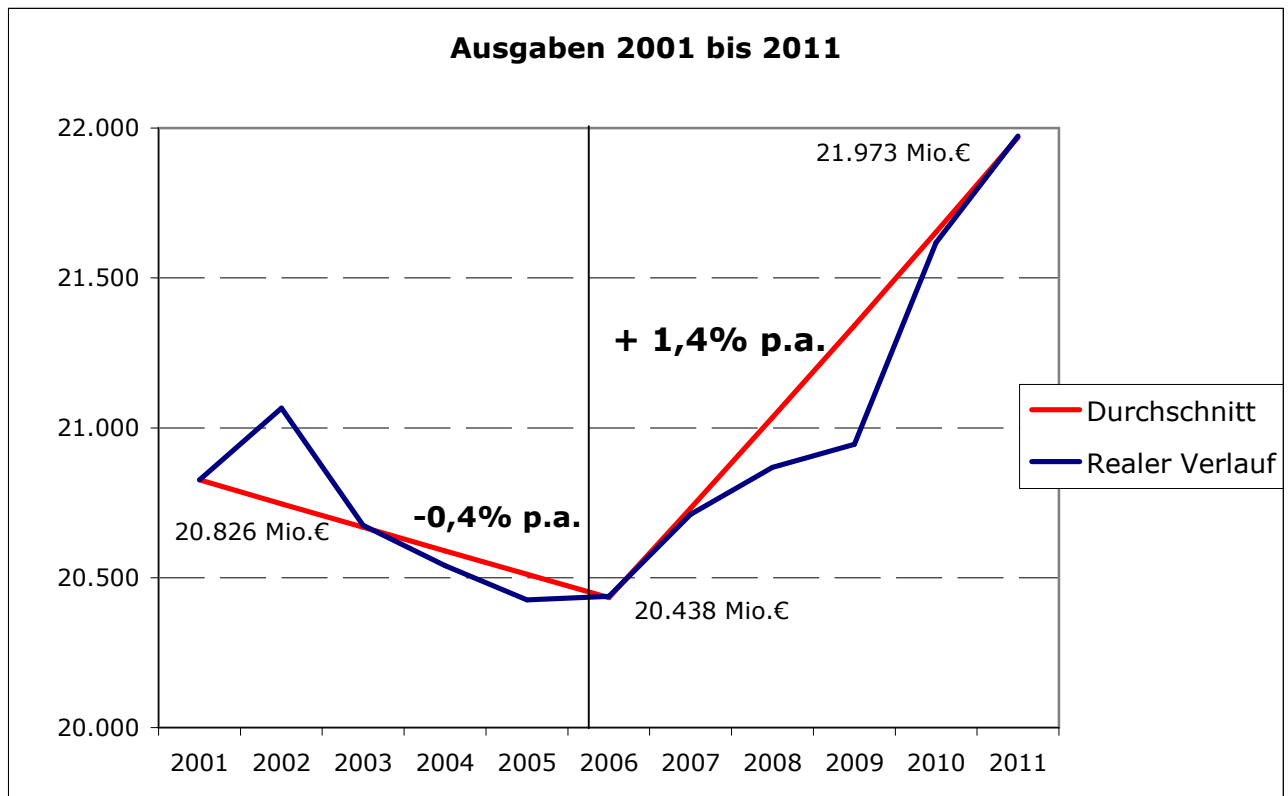
Sarrazin hat die Bevölkerung seit dem Haushaltsausgleich 2008 viel zu sehr in Sicherheit gewiegt. Und unter den Abgeordneten von SPD und Linkspartei sitzen genug Freunde eines Wohlfühlwahlkampfes, die in Berlin lieber „griechische Verhältnisse“ riskieren als von unhaltbaren Wahlversprechen zu lassen. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie dem Irrglauben anhängen, Berlin könnte dem Bund und den reichen Ländern eines Tages den Finanzmüll vor die Türe kippen und dennoch ungeschoren davon kommen.

In der CDU sieht es insbesondere im Hinblick auf den Öffentlichen Dienst ähnlich aus.

7. Die zwei Gesichter von Rot-Rot

Die linke Hälfte der folgenden Schaubilder zeigt die Politik von Rot-Rot in der ersten Legislaturperiode. Die rechte Hälfte zeigt die Haushaltspolitik der laufenden zweiten Regierungszeit von Rot-Rot.

Der Unterschied ist deutlich: Während in der ersten Legislaturperiode von Rot-Rot die Ausgaben jährlich um 0,4 Prozent abgesenkt wurden, stiegen sie in der zweiten Regierungszeit im Schnitt um 1,4 Prozent p.a.

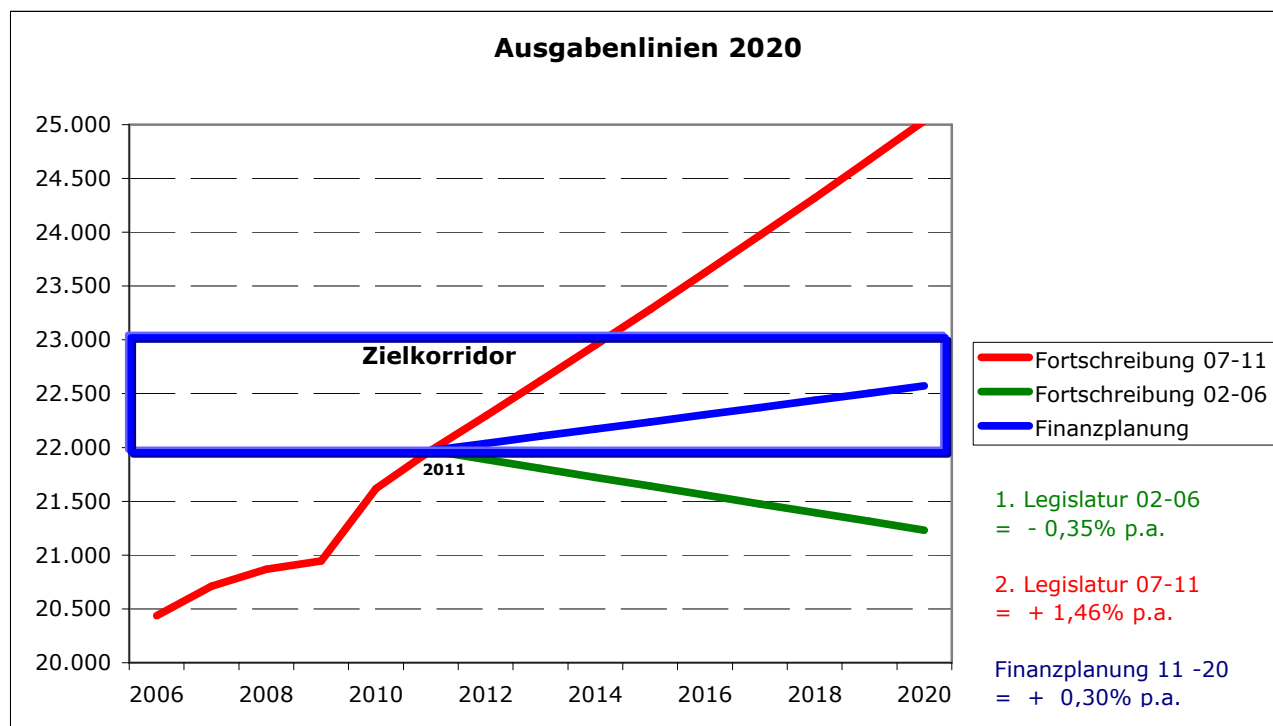


Rechnet man jene Ausgaben heraus, die von Berlin nicht beeinflussbar sind, weil die Zahlungsempfänger nicht hintergehbare Rechtsansprüche auf Zahlung durch das Land Berlin haben, wird der Unterschied noch deutlicher. Bis 2006 sanken die beeinflussbaren Ausgaben Berlins im Schnitt um 2 Prozent pro Jahr. Danach stiegen sie hingegen um 1,3 Prozent p.a.

8. Wie zuletzt geht es nicht weiter

Die Ausgabenpolitik, die Rot-Rot in dieser Legislaturperiode verfolgt hat, lässt sich eindeutig nicht länger fortsetzen, wie das nächste Schaubild zeigt. Seine Fortsetzung führt ins Nirwana.

1,4 Prozent Ausgabensteigerung pro Jahr im nächsten Jahrzehnt werden selbst von überoptimistischen Einnahmeerwartungen weit jenseits der hier verwendeten Projektion nicht aufgefangen.



Allerdings muss der kommende Sparkurs auch nicht so streng sein, wie unter Rot-Rot in den Jahren 2002 bis 2006. Eine Wiederholung wäre nach allem, was bereits getan wurde, auch definitiv nicht mehr möglich.

Der wahrscheinliche Konsolidierungslinie liegt dazwischen. Die vom Senat in der Finanzplanung angegebenen Steigerung von (unerheblichen) 0,3 Prozent pro Jahr ist eine Variante, die offenbar auf der gleichen Analyse, bloß mit etwas anderen Mitteln, beruht.

Es sei an dieser Stelle dahingestellt, ob ein solcher Konsolidierungskurs allein auf der Ausgabenseite überhaupt noch machbar ist. Denn die großen Schnitte im Haushalt sind gemacht. Jetzt bleiben auf der Ausgabenseite nur noch viele kleinere Einzelmaßnahmen (diesseits der radikalen Veränderung der Ausstattungsbasis der Stadt).

In den nächsten Wochen werden wir uns zunächst der Mühe unterziehen müssen, die noch vorhandenen Sparpotentiale zu identifizieren. Die in rund der Hälfte des Landeshaushalts schlummernden unbeeinflussbaren Ausgabensteigerungen müssen soweit möglich begrenzt oder kompensiert werden.

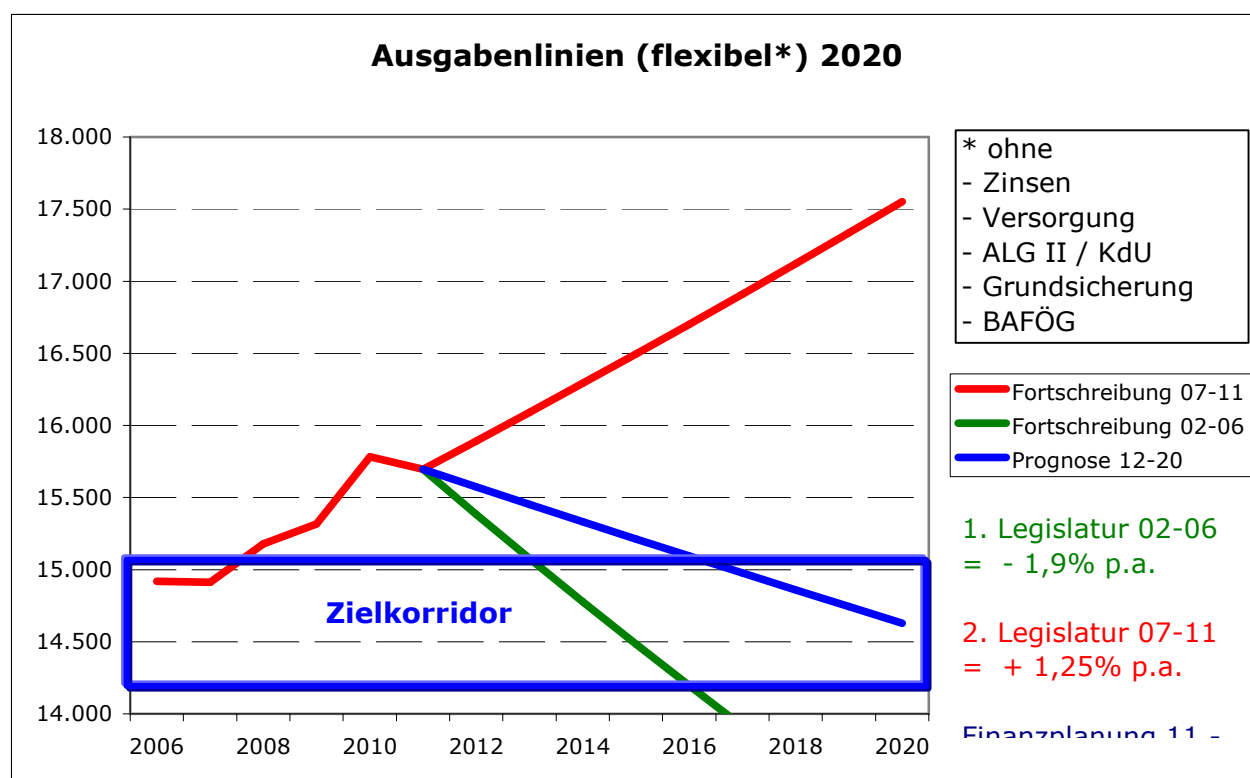
Diese Arbeit bildet erst die Legitimation, auch beim besten Willen verbleibende Lücken durch Einnahmeverbesserungen zu schließen und bundespolitische Forderungen zu erheben.

9. Beeinflussbare Ausgaben müssen sinken

Für zahlreiche Ausgaben haben die Zahlungsempfänger Rechtstitel in der Hand, die eine Kürzung nicht zulassen. Dies trifft auf den Schuldendienst, die Versorgungsausgaben, die Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose, die Grundsicherung und das Bafög zu. Die Höhe der Kosten ist abhängig von äußeren Umständen (Fallzahlen, Zinsentwicklung usw.), die Berlin nicht beeinflussen kann.

Hinzu kommen bereits feststehende Kostensteigerungen für die nächsten Jahre, insbesondere der vertraglich geregelte Gehaltszuwachs für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst oder die bereits getroffenen vertraglichen Bindungen mit den Hochschulen und der außeruniversitären Forschung. Hinzu kommen Schattenhaushalte etwa bei der BVG oder der IBB, die aufgelöst werden müssen, und neue Ausgaben für die Risikoabschirmung.

Dies alles eingerechnet, bedeuten stagnierende Gesamtausgaben eine Kürzung der Ausgaben in jenen Bereichen, die von der Berliner Politik noch prinzipiell gestaltet werden können.



Im hier dargestellten Szenario brauchen wir im Doppelhaushalt 2012/2013 zusätzliche strukturelle Maßnahmen im Wert von 250 Millionen Euro. In der nächsten Legislaturperiode muss insgesamt eine halbe Milliarde Euro strukturell in Einnahmen und Ausgaben aufgebracht werden.

Anders gesagt: 2,5 Prozent des Haushalts müssen eingespart werden. Das ist nicht besonders viel, aber auch nicht so wenig, dass es niemand merkt.

Abschließend sei noch einmal gesagt: Dies ist eine Prognose auf Basis der nach bestem Wissen und Gewissen wahrscheinlichsten Entwicklung. Mag sein, dass es besser oder noch schlechter kommt. Ignorieren lässt sich der Befund wegen dieser Restunsicherheit aber nicht.