

# Extrahaushalte und Schuldenbremse in den Länderhaushalten am Beispiel Berlin

Prof. Dr. Jan Prieue

Institute for Political Economy, HWR Berlin

Senior Research Fellow am IMK in der Hans Böckler Stiftung

Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

20./21. September 2019

# Kritik an Schuldenbremse für Bund und Länder

- Ausgestaltung im GG als Quasi-Kreditverbot für konj. Normallagen bei Ländern
- Ausnahme strukturelles Defizit beim Bund von 0,35% des BIP, sowie Katastrophen und außergewöhnliche Notsituationen
- Wirkt de facto prozyklisch
- Tendiert bei realistischen Wachstumsannahmen zu Schuldenstand von < 15% bundesweit
- Erschwert Finanzierung von Investitionen, schwächt Wachstum und Innovationen
- ... insbesondere bei Ländern und Kommunen
- Erhöht den Leistungsbilanzsaldo
- „Nicht zeitgemäß“ (Hüther), kontraproduktiv

# Länder haben Gestaltungsoptionen bei

- bei konjunkturgerechter Ausgestaltung
- bei Sondervermögen und Eigenbetrieben
- bei Neutralisierung von finanziellen Transaktionen, auch bei Grundstückskäufen

Entweder durch Verfassungsänderung oder Einfachgesetz

## **Nota bene:**

Schuldenbremse gilt für Kernhaushalte und neue Sondervermögen, nicht für kommunale Kreditaufnahme und Sozialversicherungen

Begriff "Extrahaushalte" taucht im GG nicht auf.

Erhebliche Unterschiede zwischen EU-Fiskalregeln und Schuldenbremse; bei Konflikt gilt Grundgesetz (?)

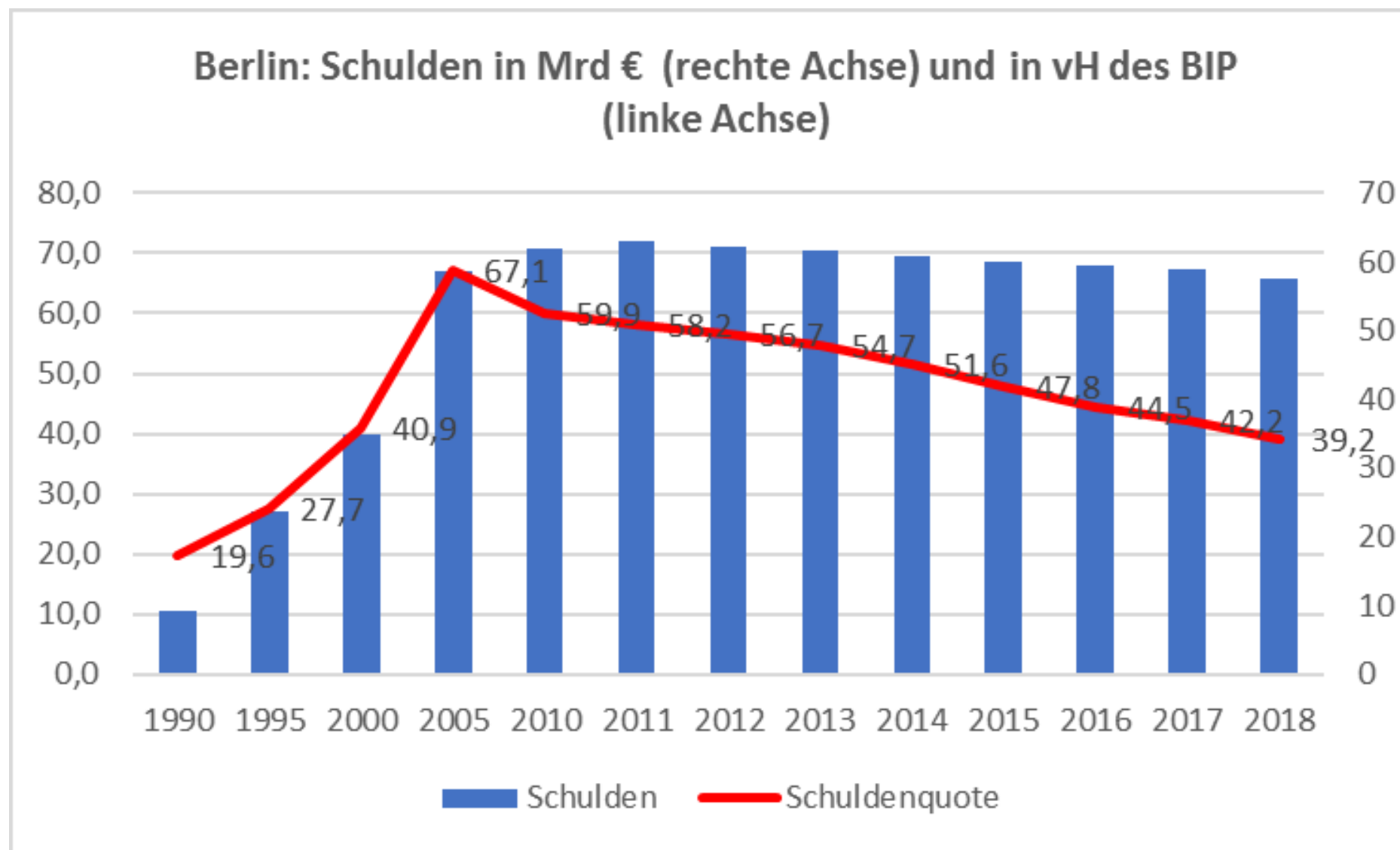
# Extrahaushalte und „sonstige FEU“

- Extrahaushalte: Definition von Eurostat und Destatis, orientiert an „Staat“ in Abgrenzung der VGR
- 3 Kriterien: institutionelle Einheit, unter staatlicher Kontrolle, „Nichtmarktproduzent“ (< 50% der Aufwendungen durch Umsätze „am Markt“) – in Grenzfällen wesentlich komplexere Entscheidungskriterien
- Statistische Kriterien entscheiden über Kreditaufnahmeverbot? Wo bleiben wirtschaftliche Überlegungen?
- Berlin hat 93 Extrahaushalte nach Destatis, solche mit eigener Rechtspersönlichkeit und ohne diese. Letztere sind Kernhaushalt.
- Extrahaushalte mit e.R. können im Prinzip eine Kreditermächtigung haben bzw. bekommen.
- FEU – sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Sind marktorientiert. Nicht Staat i.S. von VGR. Aber: im Grenzbereich +/- 50% können sich je nach Geschäftspolitik Änderungen ergeben mit erheblich Folgen
- Können/dürfen „Nichtmarktproduzenten“ mit Kreditermächtigung Kredit aufnehmen trotz Schuldenbremse? Rechtlich zulässig.

# Besondere Probleme des Landes Berlin

- hoher Schuldenstand aus 1990er Jahren (vorwiegend vereinigungsbedingt), extreme Ausgabenkürzungen später
- Berlin hat als Stadtstaat keine Kommunen
- „Debt hangover“: Altschuldenlast bremst wichtige neue Investitionen
- aufgestaunter Investitionsbedarf, hohe Instandhaltungskosten, großer Rückstand bei Personal, großer Zukunftsbedarf. Bei Investitionen
- Boom City seit ca. 2010, starkes Bevölkerungswachstum, große Standortattraktivität, große Agglomerationsvorteile, internationale Ausstrahlung
- Infrastrukturbedarf betrifft auch personelle Infrastruktur
- Konsolidierung (Senkung Schuldenquote) notwendig, erfolgte vorwiegend über (nominales) BIP-Wachstum von 4,5% p.a. 2010-2018
- Starke Steuereinnahmen seit 2010 mit Haushaltsüberschüssen

# Schulden des Landes Berlin 1990-2018



# Extrahaushalte

- Gesetzentwurf Finanzsenator: Extrahaushalte mit Kreditermächtigung in Schuldenbremse einbeziehen. Eurostat/Destatis/VGR wird als rechtlich übergeordnet interpretiert.
- Die meisten BL schließen die Extrahaushalte nicht in SchB ein (Ausnahme RPF und Bremen)
- Probleme in Berlin
  - BVG (eine FEU) könnte unter Schuldenbremse geraten, wenn 50%-Kriterium gerissen wird; Geschäftsmodell würde von Eurostat/Destatis bestimmt.
  - dito eine geplante BVG-Fahrzeugfinanzierungstochter, die große Investitionen finanzieren soll
  - IT-Dienstleistungszentrum plante große Investitionen, ähnlich Bäderbetriebe
  - Ausweichreaktionen zu ÖÖP-Konstruktionen, Beispiel HoWoGe – rechtlich möglich, aber höhere Zinskosten. ÖPP ist keine Option, noch teurer.
  - Strenge Auslegung der Schuldenbremse schafft riesige Umsetzungsprobleme.
  - Aber GG erlaubt Spielraum. Keine “Umgehung”, d.h. Extrahaushalte imit eigener R. anders solche ohne eigene R. behandeln. Kreditoptionen für Einheiten mit e.R. ermöglichen.

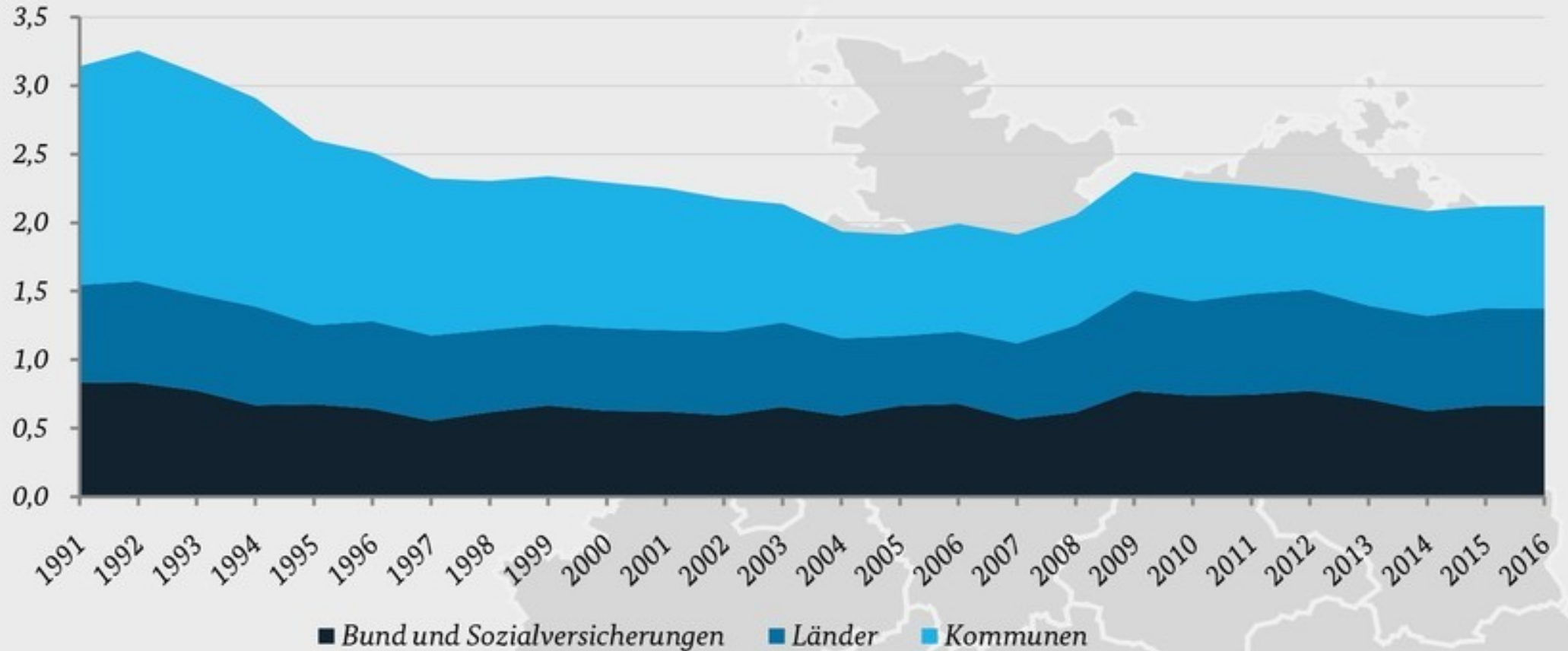
# Fazit

- Spielräume bei Ausgestaltung der Landes-Schuldenbremse nutzen
- Schuldenquote sinkt in erster Linie durch BIP-Wachstum
- Berlin hat besondere Infrastrukturprobleme:
  - Großer Nachholbedarf
  - Großer Zukunftsbedarf, Boom-City, Zuwanderung, Migranten/Flüchtlinge
  - Keine Kommunen, die von Schuldenbremse ausgenommen sind
- Schuldenbremse bremst Investitionen und fördert unwirtschaftliche Finanzierung
- Investitionsbedarfe vermutlich in den nächsten Jahren trotz Schuldenbremse finanzierbar (Rücklagen), längerfristig nicht.
- Länder/Kommunen werden stärker von Bundeszuschüssen abhängig. Schuldenquote der Länder sinkt Richtung Null bei BIP-Wachstum  $> 0$ .
- Kreditverbot = schwarze Null für die Stadtstaaten ist ökonomisch unsinnig, aber auch für Flächenländer mit von ihnen abhängigen Kommunen. Länder und Kommunen tätigen den Löwenanteil öffentlicher Investitionen.



# Öffentliche Investitionen der föderalen Ebenen in Deutschland

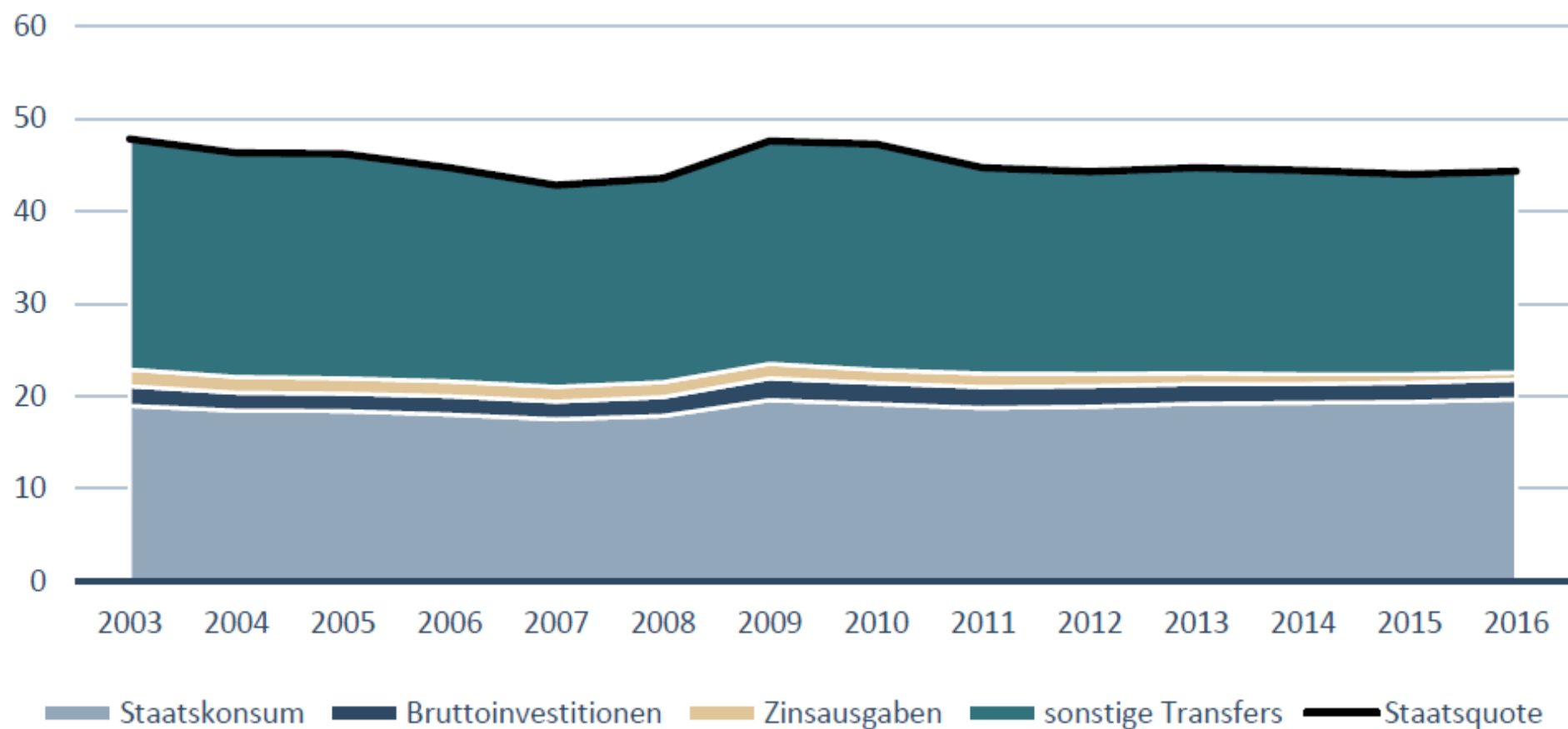
in % des BIP



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

## Abbildung 4-2: Staatsausgaben nach Ausgabenarten, Deutschland

In vH des BIP



Quelle: Sachverständigenrat