

15. Wahlperiode

Bericht

Die extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin

Der Senat legt die Anlage 1 der Senatsvorlage 1410/03 (Normenkontrollantrag des Landes Berlin vor dem Bundesverfassungsgericht zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit des § 11 Absatz 6 FAG sowie des Art. 5 § 11 SFG) dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Berlin, den 2. September 2003

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit
Regierender Bürgermeister

Dr. Thilo Sarrazin
Senator für Finanzen

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.

Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin, Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

Anlage 1

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13
53115 Bonn
Tel.: 0228/92399334
Fax: 0228/3294898
Mail: joachim.wieland@gmx.de

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

4. September 2003

Namens und kraft beiliegender Vollmacht des Senats von Berlin stelle ich den

A n t r a g,

festzustellen, dass § 11 Absatz 6 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juni 1993 (Bundesgesetzblatt I Seite 944/977), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (Bundesgesetzblatt I Seite 3955), sowie Art. 5 § 11 SFG mit Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes unvereinbar ist, soweit Berlin nicht für die Jahre seit 2002 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.

Zur Begründung des Antrags trage ich Folgendes vor:

A. Sachverhalt

Gegenstand des Normenkontrollantrags sind § 11 Absatz 6 FAG und Art. 5 § 11 SFG. Nach § 11 Abs. 6 FAG erhalten Bremen und das Saarland von 1999 bis 2004 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung. Dagegen erhält das Land Berlin, das jedenfalls seit 2002 ebenfalls einen Anspruch auf eine Finanzhilfe des Bundes zum Zwecke der Haushaltssanierung hat, anders als Bremen und das Saarland weder bis 2004 noch nach Inkrafttreten von Art. 5 § 11 SFG am 1. Januar 2005

Gemäß Art. 12 Abs. 2 SFG.

Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen. Im Folgenden wird nach einer kurzen Darstellung der gesetzlichen Regelung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen im System des Finanzausgleichsgesetzes (I.) vorgetragen, woraus sich die extreme Haushaltsnotlage Berlins ergibt (II.). Sodann wird dargelegt, dass sich der Bundesminister der Finanzen trotz nachdrücklicher und wiederholter Bemühungen des Landes

Berlin geweigert hat, den verfassungsrechtlich begründeten Anspruch des Landes auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung anzuerkennen (III).

I. Gesetzliche Regelung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen im System des Finanzausgleichsgesetzes

Das Finanzausgleichsgesetz regelt entsprechend den Vorgaben in Artikel 107 GG in seinem ersten Abschnitt die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern und in seinem zweiten Abschnitt den Finanzausgleich unter den Ländern. Als letzte Vorschrift dieses Abschnitts enthält § 11 FAG die Grundlage für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift gewährt der Bund seit 1995 aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs – sogenannte Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – sowie zum Ausgleich von Sonderlasten – sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6. Während § 11 Absatz 2 FAG die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen normiert, regeln die folgenden Absätze die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (Absatz 3), zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (Absatz 4), zum Ausgleich überproportionaler Belastungen (Absatz 5) und schließlich zum Zwecke der Haushaltssanierung (Absatz 6). Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung erhalten nach der gegenwärtigen Gesetzeslage nur Bremen und das Saarland. § 11 Absatz 6 FAG lautet:

„Zum Zwecke der Haushaltssanierung erhalten in den Jahren 1999 bis 2004 nachfolgende Länder zusätzlich folgende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen:

Bremen		
im Jahr	1999	920 325 386,15 Euro,
im Jahr	2000	818 067 009,91 Euro,
im Jahr	2001	715 808 633,67 Euro,
im Jahr	2002	613 550 257,44 Euro,
im Jahr	2003	511 291 881,20 Euro,
und im Jahr	2004	357 904 316,84 Euro,

Saarland		
im Jahr	1999	613 550 257,44 Euro,
im Jahr	2000	536 856 475,26 Euro,
im Jahr	2001	460 162 693,08 Euro,
im Jahr	2002	383 468 910,90 Euro,
im Jahr	2003	306 775 128,72 Euro,
und im Jahr	2004	255 645 940,60 Euro.

Diese Zuweisungen werden mit folgenden Maßgaben gewährt:

1. Sie sind unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden. Bremen und das Saarland werden eine restriktive Haushaltspolitik einhalten. Diese kommt darin zum Ausdruck, dass das Wachstum der Bereinigten Ausgaben unterhalb der allgemeinen Ausgaben-zuwachsempfehlung des Finanzplanungsrates gehalten wird. Dies gilt im verstärkten Maße für die konsumtiven Ausgaben.
2. Die durch die Schuldentilgung nach Nummer 1 entstehenden Finanzierungsspielräume aus Zinersparnissen aufgrund der Gewährung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden zur Verminderung der Verschuldung der Länder genutzt. Das Saarland kann seinen entstehenden Finanzierungsspielraum auch für wirtschaftskraftfördernde Investitionen verwenden.
3. Dem Bundesministerium der Finanzen sowie den obersten Finanzbehörden der anderen Länder ist über die Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, über die Nutzung der durch sie entstehenden Finanzierungsspielräume sowie über die bei der haushaltswirtschaftlichen Sanierung erzielten Fortschritte jährlich bis Ende Mai des folgenden Jahres zu berichten.“

Das neue Finanzausgleichsgesetz, das vom 1. Januar 2005 an gilt,

Artikel 5 SFG in Verbindung mit Artikel 12 Absatz 2 SFG.

sieht in § 12 zwar weiterhin die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vor, enthält jedoch keine Grundlage für die Zahlung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung mehr.

II. Extreme Haushaltsnotlage in Berlin

1. Entwicklung und gegenwärtige Lage

Berlin befindet sich als Folge einer außerordentlichen Finanzkrise in einer extremen Haushaltsnotlage. Die Finanzkrise hat sich seit der Wiedervereinigung Deutschlands in einer nicht vorhersehbaren Geschwindigkeit entwickelt. Der Schuldenstand Berlins hatte zu Beginn des Jahres 1991 noch 9,3 Milliarden Euro betragen. Bis zum Jahresende 2002 war er einschließlich von Kassenverstärkungskrediten auf 47,5 Milliarden Euro gestiegen. Während die Zinsausgaben 1991 noch 537 Millionen Euro ausmachten, haben sie sich im Jahr 2002 auf 2.194 Millionen Euro erhöht; das entspricht einer Steigerung um 400 v.H. Der Anteil der Zinsausgaben an den Bereinigten Ausgaben stieg von 2,9 v. H. im Jahre 1991 auf 10,4 v. H. Die Neuverschuldung des Landes hatte schon 2001 einen bis dahin unerreichten Höchststand von 4,9 Milliarden Euro erreicht und ist 2002 weiter erheblich auf 6,0 Milliarden Euro gestiegen.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 9 f. und 105; Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 21 ff.

Aus der sogenannten Zins-Steuer-Quote ergibt sich, dass sich Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage befindet: Während im Länderdurchschnitt rechnerisch 2002 etwa 11,8 v. H. der Steuereinnahmen für Zinsbelastungen gebunden waren, lag der Berliner Wert mit 20,8 v. H. (ohne Zinsausgaben an den öffentlichen Bereich) fast doppelt so hoch (einschließlich Zinsausgaben an den öffentlichen Bereich: 21,0 v. H.). 2003 steigt die Zins-Steuer-Quote auf 21,0 v. H. (21,2 v. H.) an.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 25.

Die Kreditfinanzierungsquote Berlins liegt seit 1993 jeweils etwa bei dem Doppelten des Länderdurchschnitts.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 24, Anlage 1.

In absoluten Zahlen bedeutete das für den Haushalt 2002 Folgendes: Die Bereinigten Einnahmen - ohne Vermögensaktivierung und ohne Neuverschuldung - beliefen sich auf rd. 16,2 Milliarden Euro. Dem standen Primärausgaben – das sind die Kernaussgaben (Personalausgaben, konsumtive Sachausgaben, Investitionsausgaben) ohne Zinsausgaben – in Höhe von rd. 18,9 Milliarden Euro gegenüber. Daraus ergaben sich ein Primärdefizit von 2,9 Milliarden Euro und ein Finanzierungsdefizit (unter Einbezug der Zinsausgaben) von 4,9 Milliarden Euro. Für das Jahr 2003 lauten die Zahlen: Während die Bereinigten Einnahmen 17,0 Milliarden Euro betragen, bleiben die Primärausgaben mit rd. 18,9 Milliarden Euro gleich. Daraus ergibt sich ein Primärdefizit von 2,2 Milliarden Euro und ein strukturelles Defizit von 4,3 Milliarden Euro.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 17; Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 21 ff.

Nach dem vom Berliner Senat am 1. Juli 2003 verabschiedeten Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 sinken die Bereinigten Ausgaben des Landes gegenüber dem Soll des Jahres 2003 bis 2005 um 2 v. H. und bis 2007 um 3,3 v. H. Die Primärausgaben sinken bis 2005 um 3,4 v. H. und bis 2007 um 6,6 v. H. Der Finanzierungssaldo des Landeshaushalts sinkt von 4,3 Milliarden Euro in 2003 auf 3,9 Milliarden Euro in 2005 und 2,7 Milliarden Euro in 2007. Das Primärdefizit fällt von 2,2 Milliarden Euro in 2003 auf 1,5 Milliarden Euro in 2005; 2007 wird ein voraussichtlicher Primärüberschuss von 84 Millionen Euro erzielt. Das bedeutet für die Zeit von 2003 bis 2005 ein Absenken der Primärausgaben um rd. 600 Millionen Euro, bis 2007 sogar um 1,2 Milliarden Euro.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 9 ff. und 29 ff.

Die extreme Haushaltsnotlage Berlins ist auf ein komplexes Ursachenbündel zurückzuführen, das von vier Faktoren wesentlich geprägt wird:

- Zur Zeit der Teilung Deutschlands und Berlins ist der Landeshaushalt wesentlich aus der Bundeshilfe finanziert worden, die auf Dauer angelegte, angesichts der heutigen Einnahmesituation nicht finanzierbare Ausgabebelastungen mit sich gebracht hat;

- nach der Wiedervereinigung ist Berlin in wenigen Jahren ohne ausreichende Übergangsregelungen in das reguläre bundesstaatliche Finanzierungssystem einbezogen worden;
- die während der Teilung hoch subventionierte Berliner Wirtschaft war unter den Bedingungen der Wiedervereinigung in erheblichen Teilen nicht mehr konkurrenzfähig;
- die – bisher nur in Teilen überwundene – Wirtschaftsschwäche bewirkt eine anhaltende strukturelle Steuerschwäche.

Hinzu kam der Wegfall der Finanzierung Ost-Berlins aus dem Zentralhaushalt der ehemaligen DDR. Allein 1995 – im ersten Jahr der Umstellung des Finanzierungssystems von Bundeshilfe auf Teilnahme an der bundesstaatlichen Finanzverteilung – ergab sich im Vergleich mit 1991 ein Einnahmeausfall von 4,7 Milliarden Euro. Auf der Ausgabenseite waren die Folgen von langfristigen, hohen Finanzierungsverpflichtungen im Bereich der Wohnungsbauförderung, der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes, des Angebots von Studienplätzen und von zentralen Kultureinrichtungen zu bewältigen, die sich kurz- und mittelfristig nur sehr beschränkt beeinflussen ließen und lassen.

Näher Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 21 ff.; zu den Ursachen und Hintergründen der Berliner Haushaltsnotlage umfassend *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, S. 32 ff., Anlage 3.

Zwar wurde die Neuverschuldung bis 1999 in jährlichen Schritten von etwa 330 Millionen Euro zurückgeführt. Das ließ sich jedoch nur durch die Veräußerung von Vermögenswerten in Höhe von 8,8 Milliarden Euro realisieren. Während die Steuereinnahmen seit 1994 im Bundesdurchschnitt um 10,6 v. H. zugenommen haben, sind sie in Berlin sogar um 6 v. H. (500 Millionen Euro) zurückgegangen.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 23 ff.

Obgleich die Wirtschaft im Bundesdurchschnitt zwischen 1991 und 2002 um etwa 16 v. H. gewachsen ist, war in Berlin im gleichen Zeitraum nur ein Wachstum von insgesamt 0,4 v. H. zu verzeichnen. Gegenüber dem Jahr 1995 ist das Bruttoinlandsprodukt in Berlin um 6,3 v. H. zurückgegangen. Die Einnahmen Berlins aus Steuern und Länderfinanzausgleich lagen 2002 nur um 400 Millionen Euro über denen des Jahres 1995, das entspricht einem weit unterdurchschnittlichen jährlichen Einnahmewachst von 0,5 v. H.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 17 f. und S. 76 ff.

Auf diese Entwicklung hatte Berlin seit 1991 mit erheblichen Konsolidierungsanstrengungen reagiert: So wurde die Zahl der aus dem Berliner Haushalt finanzierten Stellen und Beschäftigungspositionen zwischen 1991 und 2001 von 207.000 auf 139.000 reduziert; finanzwirksam eingespart wurden dabei 55.000 Stellen. Die Ausgaben des Landes wurden entgegen der länderdurchschnittlichen Steigerung von 1,0 v. H. um 1,1 v. H. gesenkt, die Neuverschuldung von 1994 bis 2000 von 3,8 Milliarden Euro auf 1,9 Milliarden Euro gesenkt und das Primärdefizit zwischen 1995 und 2000 von 5,1 Milliarden Euro auf 1,5 Milliarden Euro zurückgeführt. Die Primärausgaben wurden zwischen 1995 und 2001 um insgesamt 10 Prozentpunkte gesenkt. Das Primärdefizit

ist jedoch 2001 infolge erheblicher Steuerausfälle und der nicht zu vermeidenden Bankhilfe erneut auf 3,75 Milliarden Euro angestiegen.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 30 f.

Trotz des 2002 infolge der schlechten Wirtschaftslage zu verzeichnenden Rückgangs der Steuereinnahmen konnte das Primärdefizit in diesem Jahr auf knapp unter 3 Milliarden Euro gesenkt werden.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 20 f.

2. Perspektiven

Bereits mit Amtsaufnahme im Januar 2002 sah sich der neugewählte Senat von Berlin vor eine Situation gestellt, in der zu erwarten war, dass – ungeachtet der bereits beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen – der Schuldenstand bis zum Jahre 2009 von 38 Milliarden Euro 2001 auf 80 Milliarden Euro 2009 anwachsen würde.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 18 f.

Um dieses Szenario zu vermeiden, hat der Senat am 5. Februar 2002 unmittelbar nach Amtsantritt einen Eckwertebeschluss für die gesamte Legislaturperiode gefasst: Danach sollten die Kernaussgaben bis 2006 so zurückgeführt werden, dass sie vollständig durch die laufenden ordentlichen Einnahmen finanziert werden und ein Primärüberschuss erzielt wird.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 35 ff.

Wegen der anhaltenden Wirtschafts- und der damit verbundenen Steuerschwäche hat sich der Eckwertebeschluss allerdings als nicht realisierbar erwiesen. Nach dem Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und den Eckwerten der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 wird Berlin das Ziel des Eckwertebeschlusses im Jahre 2006 nicht erreichen können. Erst 2007 wird ein voraussichtlicher Primärüberschuss von 84 Millionen Euro erzielt werden. Diese Konsolidierungsschritte stellen das Äußerste dar, was Berlin an Eigenanstrengungen leisten kann, um seine extreme Haushaltsnotlage zu bewältigen. Trotz der erheblichen Konsolidierungsleistungen werden aber die Zinsausgaben und die Schulden des Landes weiter stark ansteigen. Das gilt ungeachtet des umfangreichen, mittelfristig angelegten Entscheidungspakets für strukturelle Einsparungen, das der Senat am 1. Juli 2003 begleitend zur Haushaltsaufstellung verabschiedet hat. Danach werden die Personalausgaben bis zum Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2003 stabil gehalten; das entspricht einem Maßnahmenvolumen von über 800 Millionen Euro durch einen strikten Personalabbau sowie Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich. Die konsumtiven Sachausgaben werden bis zum Jahre 2007 gegenüber dem Jahre 2003 um rd. 940 Millionen Euro abgesenkt. Auch die Investitionsausgaben werden bis 2007 erneut – gegenüber dem Jahre 2003 um knapp 350 Millionen Euro – abgesenkt. Obwohl die Primärausgaben Berlins bis 2007 um gut 1,2 Milliarden Euro, das sind 6,6 v. H., verringert werden, werden die Bereinigten Ausgaben nur um 700 Millionen Euro (- 3,3 v. H.) absinken, weil die Zinsausgaben um 540 Millionen Euro steigen werden.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 30 f.

Die absehbare zukünftige Entwicklung der Finanzlage Berlins ist trotz der vom Senat getroffenen Konsolidierungsbeschlüsse besorgniserregend und belegt, wie extrem die Haushaltsnotlage des Landes ist. Die Mittelfristige Finanzplanung des Landes Berlin 2003 bis 2007 geht davon aus, dass die Kreditfinanzierungsquote von 28,7 v. H. im Jahre 2002 lediglich auf 13,1 v. H. im Jahre 2007 absinkt. Die Zins-Steuer-Relation steigt im gleichen Zeitraum von 20,8 v. H. (ohne Zinsausgaben an öffentlichen Bereich) auf 23,1 v. H. Der Schuldenstand steigt um knapp 20 Milliarden Euro von 47,5 Milliarden Euro (2002) auf 66,8 Milliarden Euro (2007). Im gesamten Zeitraum bis 2007 wird die jährliche Neuverschuldung die Höhe der Investitionsausgaben überschreiten.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, S. 41 ff.

Eine weitergehende, langfristig angelegte Modellrechnung kommt zu dem Ergebnis, dass die Zins-Steuer-Relation bis zum Jahre 2015 auf 27,3 v. H. ansteigen und die Primärausgaben in den Folgejahren dennoch den Länderdurchschnitt unterschreiten würden. Der Schuldenstand würde hiernach bis zum Jahre 2025 auf 26.500 Euro je Einwohner bzw. das 3,2fache des Länderdurchschnitts (einschließlich Gemeinden) anwachsen.

nähere Einzelheiten zu den Perspektiven der Haushaltsentwicklung Berlins bei Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, S. 15 ff

3. Ausgabenproblematik

Der Weg zur Haushaltskonsolidierung und damit zur Wiedergewinnung politischer Handlungsspielräume führt in Berlin notwendig über eine einschneidende Ausgabenreduktion. Die Bundeshilfe für Berlin hatte den Charakter einer unbeschränkten Fehlbedarfs-Finanzierung, auf die Berlin einen Rechtsanspruch hatte.

Siehe dazu § 16 Absatz 1 Drittes Überleitungsgesetz („Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes“).

Sie war geprägt durch den Konsens, die durch die politische Situation der geteilten Stadt hervorgerufene Insellage finanzwirtschaftlich auszugleichen.

Auch dazu näher *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 32 ff.

4. Ländervergleich

Dadurch hat sich die Finanzlage Berlins im Ländervergleich dramatisch verschlechtert. So lag die Zins-Steuer-Relation Berlins im Jahre 2002 bei 20,8 v. H. und damit bei annähernd dem Doppelten des Bundesdurchschnitts von 11,8 v. H.; sie steigt 2003 auf 21,0 v. H. an. Die ungünstigste Zins-Steuer-Quote unter den westdeutschen Flä-

chenländern weist - abgesehen von dem Sanierungsland Saarland mit 17,4 v. H. - Schleswig-Holstein mit 15,3 v. H. auf.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 25.

Unter den ostdeutschen Ländern erreicht Sachsen-Anhalt mit 16,7 v. H. die höchste Zins-Steuer-Quote.

Auch dazu näher *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 7 ff.

5. Sanierungsbeitrag

Berlin hat mit dem Beschluss des Senats vom 5. Februar 2002 über die Eckwerte für die Aufstellung des Doppelhaushaltsplans 2002/2003 und die Finanzplanung 2002 bis 2006 eine Neukonzipierung seiner Finanzpolitik eingeleitet, die radikal auf eine Sanierung des Haushalts ausgerichtet ist. Dieser Sanierungsweg ist mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und den Eckwerten der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2007, die der Senat am 1. Juli 2003 beschlossen hat, konsequent fortgeführt worden. Die Neukonzipierung der Finanzpolitik basiert auf einer Neubewertung der Ausgangslage und der Vorgabe einer realistischen Größenordnung für die weiteren Schrittfolgen. Sie zielt auf einen stetig wachsenden Primärüberschuss als Voraussetzung für die Begrenzung des Anstiegs der Zinsausgaben und die allmähliche Bewältigung der Schuldenkrise.

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, 2002, Seite 35 f. und Finanzplanung Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 29 ff.

Wie oben

Unter 1.

dargelegt, wird der Finanzierungssaldo des Landeshaushalts nach dem Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und nach den Eckwerten der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 von 4,3 Milliarden Euro in 2003 auf 3,9 Milliarden Euro in 2005 und 2,7 Milliarden Euro in 2007 sinken. Gleichzeitig werden die Ausgaben des Landes gegenüber dem Soll des Jahres 2003 bis 2005 um 2,0 v. H. und bis 2007 um 3,3 v. H. sinken. Die Primärausgaben werden bis 2005 um 3,5 v. H. und bis 2007 um 6,6 v. H. verringert. Dem entsprechend wird das sogenannte Primärdefizit von 2,2 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2005 fallen. 2007 soll ein Primärüberschuss von 84 Millionen Euro erzielt werden. Das Ziel, einen ausgeglichenen Primärhaushalt bereits im Jahre 2006 zu realisieren, ließ sich nicht umsetzen, wird aber aus heutiger Sicht im Folgejahr erreicht. Mitentscheidend für die Verzögerung beim Ausgleich des Primärhaushaltes sind unter anderem erhebliche Mindereinnahmen bei Steuern und Länderfinanzausgleich.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 31.

Der Senat hat am 1. Juli 2003 zur Förderung der Haushaltssanierung ein umfangreiches, mittelfristig angelegtes Entscheidungspaket für strukturelle Einsparungen verab-

schiedet. Es untermauert die notwendigen harten Einschnitte mit inhaltlichen Maßnahmen und weist einen Gesamtumfang von einer Milliarde Euro auf (einschließlich der Auswirkung früherer Beschlüsse des Senats wie die Beendigung der Wohnungsbauförderung und Maßnahmen im Personalbereich langfristig über zwei Milliarden Euro). Die Einsparungen sind an dem Ziel ausgerichtet, die Gesamtausgaben des Landes auf das Maß zu kürzen, das langfristig finanzierbar ist, weil anderenfalls der Aufwuchs der Zinsausgaben das Land in die Armutsfalle führen würde. Die strukturellen Konsolidierungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung 2004/2005 ergeben sich aus der beigelegten Übersicht. Das Sanierungsprogramm des Landes umfasst zusätzlich zu den Sparbeschlüssen, die im Senatsbeschluss zum Doppelhaushalt 2004/2005 und in den Eckwerten der Finanzplanung 2003 bis 2007 zum Ausdruck kommen, auch das Projekt "Berliner Neuordnungsagenda 2006", das ebenfalls zur Haushaltskonsolidierung beitragen wird, und die Maßnahmen zum Strukturwandel in Berlin, die dazu beitragen sollen, auf Dauer die Wirtschaftskraft zu festigen und damit das einnahmeseitige Fundament des Landeshaushalts zu stärken.

Dieses weitgefasste Sanierungsprogramm ist in der Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 integriert und dokumentiert; zur finanzwirtschaftlichen Bewertung des Sanierungsprogramms Berlins *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 83 ff.

Mit diesen Konsolidierungsentscheidungen hat Berlin das ihm Mögliche zur Haushaltssanierung getan. Angesichts der genannten Zahlen liegt es auf der Hand, dass das Land aus eigener Kraft zu einer Sanierung seines Haushalts nicht in der Lage ist. Vielmehr wird eine Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage nur mit einer Sanierungshilfe von außen erreichbar sein. Deshalb hat sich das Land Berlin 2002 an den Bundesminister der Finanzen gewandt, seine extreme Haushaltsnotlage dargelegt und eine den Leistungen des Bundes für Bremen und das Saarland gemäß § 11 Absatz 6 FAG vergleichbare Sanierungshilfe beantragt.

III. Weigerung des Bundesfinanzministers

Zwischen Vertretern des Landes Berlin sowie des Bundesministeriums der Finanzen konnte in mehreren Gesprächen im Laufe des Jahres 2002 keine Einigkeit darüber erzielt werden, dass sich Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und dass dem entsprechend eine Sanierungshilfe des Bundes verfassungsrechtlich geboten ist. Nachdem der Senat von Berlin am 5. November 2002 förmlich festgestellt hatte, dass sich das Land seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann, haben noch mehrere Gespräche zwischen dem Bundesminister der Finanzen, dem Regierenden Bürgermeister von Berlin sowie dem Senator für Finanzen stattgefunden, in denen erörtert worden ist, ob der Bund bereit sei, Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Überwindung der extremen Haushaltsnotlage zu gewähren. In diesen Gesprächen, die auch auf Abteilungsebene stattgefunden haben, hat der Bund die Auffassung vertreten, Berlin befinde sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage und müsse sich deshalb selbst aus der gegenwärtigen Situation befreien. Dies belegten nach Auffassung des Bundesministers der Finanzen die vom Bundesverfassungsgericht in den vergangenen Verfahren herangezogenen Kennziffern. Zudem habe Berlin die finanzielle Situation selbst zu verantworten und müsse seine Ausgaben drastisch vermindern, bevor überhaupt über eine Hilfe diskutiert werden könne.

Vertreter der Senatsverwaltung für Finanzen haben Anfang März 2003 in einem abschließenden Gespräch beim Bundesministerium der Finanzen noch einmal betont, dass das Land die notwendigen Vorbereitungen für ein Sanierungsprogramm treffe, um bis zum Jahr 2006 einen ausgeglichenen Primärhaushalt zu erreichen. Es wurde zugleich darauf hingewiesen, dass die vom Land Berlin aus eigener Kraft durchführbaren Maßnahmen nicht ausreichen, die durch die aufgelaufene und bis zur Erreichung eines ausgeglichenen Primärsaldos weiter auflaufende Verschuldung in den folgenden Jahren stark ansteigende Zinsbelastung allein zu tragen. Deshalb seien Sanierungshilfen des Bundes unverzichtbar. Angesichts der prekären Haushaltssituation Berlins wurde das Bundesministerium der Finanzen anlässlich dieser Besprechung um eine definitive Entscheidung der Bundesregierung gebeten.

Der Bundesminister der Finanzen hat am 1. April 2003 dem Senator für Finanzen geantwortet und einleitend auf den Abschluss der vereinbarten Gespräche zwischen dem Bund und dem Land Berlin über die extreme Haushaltsnotlage und Sanierungshilfen des Bundes am 5. März 2003 hingewiesen. Nach Auffassung des Bundesministers der Finanzen hat das Land Berlin in den Gesprächen nicht überzeugend darlegen können, dass es sich tatsächlich in einer extremen Haushaltsnotlage befinde. Der Bundesminister der Finanzen hat mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 keine Grundlage für einen Anspruch des Landes Berlin auf Hilfen zur Entschuldung des Landeshaushalts gesehen. Zur Begründung hat er darauf verwiesen, dass nach seiner Meinung das im Vergleich zu anderen Ländern hohe Berliner Haushaltsdefizit nicht auf eine Überschuldung, sondern auf zu hohe konsumtive Ausgaben des Landes zurückzuführen sei. Ursache hierfür seien landespolitische Entscheidungen.

Immerhin hat der Bundesminister der Finanzen eingeräumt, dass eine Fortsetzung der Haushaltspolitik mit der Folge eines anhaltend hohen Defizits und einer stark wachsenden Verschuldung des Berliner Landeshaushalts für die Zukunft die Gefahr des Entstehens einer Haushaltsnotlage berge. Deshalb treffe das Land Berlin die bundesstaatliche Verpflichtung zu einem restriktiven Konsolidierungskurs, der geeignet sei, das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden. In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister der Finanzen auf § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz verwiesen. Diese Regelung lautet folgendermaßen:

„Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushalts eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen.“

Ein restriktiver Konsolidierungskurs sei im Übrigen nicht nur im Hinblick auf die Vermeidung einer Haushaltsnotlage, sondern auch in Erfüllung der Verpflichtung geboten, die europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin umzusetzen. Dabei komme

der Umsetzung einschneidender Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der konsumtiven Ausgaben entscheidende Bedeutung zu. Der Bundesminister der Finanzen hat anerkannt, dass das Land eine entsprechende Absicht mit dem Eckwertebeschluss vom 11. Februar 2003 nochmals bekräftigt habe. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass es sich bislang lediglich um Planungen handele. Tatsächlich seien aber im Jahr 2002 die laufenden Ausgaben um 1,7 v. H. gestiegen, obwohl – wie der Berliner Senat selbst darlege – dringend eine Absenkung erforderlich wäre. Eine Orientierung am Ausgabenniveau Hamburgs sei angesichts der kritischen Haushaltslage Berlins ein zu großzügiger Maßstab. Daher scheint dem Bundesminister der Finanzen das Ziel Berlins, den Primärsaldo auszugleichen, nicht ausreichend. Hierbei werde nicht beachtet, dass jede Gebietskörperschaft nicht nur die Primärausgaben, sondern auch die Zinsausgaben aus Schulden aus der Vergangenheit finanzieren müsse. Die Umsetzung der Konsolidierungsanforderungen sei eine vordringliche und originäre Aufgabe des Landes Berlin.

Anlage 2.

Mit diesem Schreiben sind die Gespräche zwischen dem Senat von Berlin und dem Bundesministerium der Finanzen über die Gewährung von Sanierungshilfen endgültig gescheitert. Es ist klargestellt, dass der Bund von sich aus dem Land keine Sanierungshilfen gewähren wird.

B. Zulässigkeit des Antrags

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle von § 11 Absatz 6 FAG sowie von Artikel 5 § 11 SFG ist zulässig. Die Statthaftigkeit des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle ergibt sich aus Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6 BVerfGG und §§ 76 ff. BVerfGG. Der Senat von Berlin ist als Landesregierung gemäß § 76 Absatz 1 BVerfGG antragsberechtigt. § 11 Absatz 6 FAG ist als Bundesrecht ein zulässiger Antragsgegenstand.

Vgl. BVerfGE 86, 148 (210 f.).

Auch Artikel 5 § 11 SFG bildet im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle einen zulässigen Antragsgegenstand. Eine Normenkontrolle setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehendes Bundesrecht voraus. Dazu gehört nicht nur das in Kraft befindliche Bundesrecht, sondern auch das verkündete, noch nicht in Kraft getretene Recht. Letzteres kann den Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens bilden, weil die Tätigkeit aller am Rechtsetzungsverfahren Beteiligten beendet ist. „Bundesrecht in Form eines Bundesgesetzes besteht also, wenn das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist, also nach Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt.“

BVerfGE 1, 396 (410); aus der Literatur *Stuth*, § 76 Rn. 23,
in: *Umbach/Clemens* (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1992.

Diese Voraussetzungen erfüllt Artikel 5 § 11 SFG. Gemäß Artikel 12 Absatz 2 SFG tritt das Solidarpaktfortführungsgesetz zwar erst am 1. Januar 2005 in Kraft. Das Soli-

darpaftfortführungsgesetz ist aber bereits im Bundesgesetzblatt vom 27. Dezember 2001 verkündet worden.

BGBI. 2001, 3955.

Damit ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen und die Vorschriften des Solidarpaktfortführungsgesetzes bilden Bundesrecht im Sinne von § 76 Absatz 1 BVerfGG. Der Senat von Berlin hält § 11 Absatz 6 FAG und Artikel 5 § 11 SFG für sachlich mit dem Grundgesetz unvereinbar, soweit die Vorschriften für Berlin keine Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung vorsehen; aus diesem Grund sind die Vorschriften verfassungswidrig und nichtig. An der Antragsbefugnis kann also kein Zweifel bestehen.

C. Begründetheit des Antrags

Der Antrag ist begründet. Aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes ergibt sich ein verfassungsrechtlicher Anspruch eines Landes, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, auf Sanierungshilfe gegenüber den anderen Gliedern des Bundesstaates (I.). Obwohl das Land Berlin die Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung erfüllt, sehen weder § 11 Absatz 6 FAG noch Artikel 5 § 11 SFG entsprechende Bundesergänzungszuweisungen vor und sind deshalb verfassungswidrig (II.).

I. Anspruch auf Sanierungshilfe

Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Sanierungshilfe findet seine Grundlage letztlich im Bundesstaatsprinzip. Die föderale Finanzverfassung des Grundgesetzes zielt darauf, durch ein mehrstufiges System zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat sowohl den Bund wie auch die Länder in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Nur eine in diesem Sinne ausreichende Finanzausstattung lässt die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden. Sie schafft die Grundlage dafür, dass sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten können. Da nach dem Konnexitätsprinzip des Artikel 104a Absatz 1 GG die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, müssen alle Glieder des Bundesstaates im Rahmen der verfügbaren Finanzmasse, soweit möglich, über eine angemessene Finanzausstattung verfügen. Diese Finanzausstattung zu verschaffen, ist Zweck der von der Finanzverfassung vorgegebenen mehrstufigen Verteilung des Finanzaufkommens; sie geht von der vertikalen Steuerertragsaufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit in Artikel 106 GG über die horizontale Steuerertragsaufteilung in Artikel 107 Absatz 1 GG einschließlich der fakultativen Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen an steuerschwächere Länder zum Länderfinanzausgleich und der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Absatz 2 GG).

Grundlegend BVerfGE 72, 330 (383 ff.); aus der Literatur *Häde*, Finanzausgleich, 1996, Seite 139 ff.; *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, Seite 496 ff.; *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, Seite 97 ff.; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, Seite 419 ff.; *Wieland*, Finanzverfassung, Steuerstaat und föderaler Aus-

gleich, in: *Badura/Dreier* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Band, 2001, Seite 771 ff. (786 ff.).

Auf diesem Weg stellt die Finanzverfassung sicher, dass Bund und Länder am Ertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt werden.

BVerfGE 55, 274 (300).

Die Absicherung der Finanzausstattung des Bundes und aller Länder ist unabdingbar, weil alle Glieder des Bundes nur auf dieser Basis ihre eigene Staatlichkeit entfalten

BVerfGE 72, 330 (388).

und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Artikel 109 Absatz 2 GG erfüllen können.

Die einschlägigen Vorschriften der Finanzverfassung des Grundgesetzes bringen die im Bundesstaat bestehende Solidargemeinschaft von Bund und Ländern zum Ausdruck; sie konkretisieren das zur bundesstaatlichen Ordnung gemäß Artikel 20 Absatz 1 GG gehörende Prinzip des Einstehens füreinander.

Zu den Grundlagen und zur Konkretisierung der Bundestreue grundlegend *Bauer*, Die Bundestreue, 1992, Seite 218 ff.

Aus diesem Prinzip hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Pflicht zur Hilfeleistung in extremen Haushaltsnotlagen abgeleitet: „Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sei es der Bund, sei es ein Land – in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine – hier mit der durch Artikel 109 Absatz 2 GG gebotenen Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte – Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.“

BVerfGE 86, 148 (264 f.); bestätigt in BVerfGE 101, 158 (235); aus der Literatur *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, Seite 122 f.; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, Seite 662 ff.; *Selmer*, JuS 1995, 978 (983).

Die Hilfeleistungspflicht aller Bundesglieder in extremen Haushaltsnotlagen ergibt sich direkt aus der Verfassung. Sie findet ihre Grundlage im Bundesstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 GG und ist unabhängig von einer gesetzlichen Konkretisierung. Sie soll die Grundlagen des Bundesstaates sichern, der nur als eine Gemeinschaft selbstständiger, handlungsfähiger Staaten denkbar ist. Fehlt die finanzielle Basis für die autonome Staatlichkeit auch nur eines Gliedes des Bundesstaates, ist dieser selbst in seiner Existenz bedroht.

BVerfGE 86, 148 (263): „Im Falle der extremen Haushaltsnotlage eines Landes ... ist das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt.“

Gerade in dieser existenzbedrohenden Situation beweist der Bund, der die Glieder zu einer staatlichen Einheit verknüpft, seine Stärke und Eigenart. Da alle Glieder des Bundes aufeinander angewiesen sind, ist ihr Verhältnis durch das Prinzip der Solidarität geprägt, das einen operationalisierbaren normativen Gehalt aufweist. Extreme Notlagen – sei es in haushaltsmäßiger, sei es in anderer Hinsicht – treffen ein Glied des Bundes nicht allein, sondern in seiner Stellung als Teil einer Gemeinschaft. Diese wirkt sich einerseits als Grundlage einer Hilfspflicht aus, legt dem in finanzieller Notlage befindlichen Mitglied des Bundes aber ebenfalls weitreichende Pflichten auf. Bundesstaatliche Solidarität wirkt nicht in einer Richtung, sondern verpflichtet ebenso wie die hilfeleistungsfähigen Bundesglieder auch das hilfsbedürftige Mitglied. Bundesstaatliche Pflichten sind wechselbezüglich und können nur gemeinsam umgesetzt werden. Das zeigt sich an Tatbestand und Rechtsfolgen der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Sanierung in extremen Haushaltsnotlagen.

1. Tatbestand der Hilfeleistungspflicht

Voraussetzung der Pflicht zur Hilfeleistung ist eine extreme Haushaltsnotlage. Deren Voraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht 1992 nicht abstrakt definiert, sondern mit Blick auf die konkrete Haushaltslage von Bremen und dem Saarland festgestellt.

BVerfGE 86, 148 (258 ff.).

Es hat sich dazu bestimmter Finanzierungs- und Belastungsquoten bedient, die eine Haushaltsnotlage indizieren. Dabei ist zwischen einer einfachen und einer extremen Haushaltsnotlage zu unterscheiden. Der Bundesgesetzgeber hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz normativ umgesetzt.

a. Haushaltsnotlage

Eine Haushaltsnotlage wird durch das Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahme auf der einen und Einnahmen und Ausgaben des Haushalts auf der anderen Seite indiziert. Als Indikatoren kommen nach der Verfassungsrechtsprechung aber auch die Belastungsquoten in Betracht, die das Verhältnis zwischen Zinsausgaben einerseits und (steuerlichen) Einnahmen und Ausgaben des Haushalts andererseits abbilden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Eignung dieser Quoten als Indikatoren für eine Haushaltsnotlage damit begründet, dass sie anzuzeigen vermöchten, „inwieweit Kreditfinanzierung, eine daraus hervorgehende und möglicherweise kontinuierlich steigende Schuldenlast sowie damit korrespondierende Zinsausgaben die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen oder gar – mit der Tendenz zur Leistungsunfähigkeit im Blick auf die verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ganz aufheben.“

BVerfGE 86, 148 (259).

Diese Aussagekraft kommt den genannten Indikatoren vor allem dann zu, wenn sie nicht nur zu einem gegebenen Zeitpunkt, sondern über Jahre hinweg in Richtung auf eine Haushaltsnotlage weisen. Gerade die längerfristige Beobachtung nicht nur der Daten, sondern auch der Anstrengungen eines Haushaltsnotlagenlandes zu ihrer Verbesserung liefert eine verlässliche Grundlage für die Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Lage eines Landes und mögliche strukturelle Schwächen.

Weder aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch aus dem Maßstäbengesetz lässt sich allerdings entnehmen, welchen Grenzwert die genannten Parameter überschreiten müssen, damit von einer Haushaltsnotlage gesprochen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat sich insoweit auf die Feststellung beschränkt, dass „jedenfalls“ in der von ihm zu beurteilenden konkreten Situation der Länder Bremen und Saarland der Tatbestand der Haushaltsnotlage erfüllt war. Es hat eine Haushaltsnotlage unter folgenden Umständen angenommen: Die Kreditfinanzierungsquote des Saarlandes (ohne Kommunen) war 1986 mit 14,1 v. H. mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnittswert der Bundesländer, der 6,9 v. H. betrug. Unter Einbeziehung der Kommunen belief sich die Kreditfinanzierungsquote auf 11,3 v. H. gegenüber dem Durchschnittswert der Länder von 5,3 v. H. Die Zins-Steuer-Quote des Saarlandes lag mit 19,8 v. H. zwar nicht doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt von 11,8 v. H., aber „weit“ – genau genommen um 67,8 v. H. – über diesem Durchschnitt, wenn man die Kommunen nicht einrechnete. Bezog man sie ein, ergab sich für das Saarland ein Wert von 20,6 v. H. gegenüber dem damaligen Durchschnittswert der Länder von 12,0 v. H.; damit überstieg der Wert des Saarlandes den Durchschnittswert um 71,7 v. H.

Noch extremer war die Haushaltslage des Landes Bremen: Dort betrug die Kreditfinanzierungsquote mit 19,3 v. H. mehr als das Dreifache des Durchschnittswerts von 5,3 v. H.. Die Zins-Steuer-Quote belief sich mit 26,3 v. H. auf mehr als das Doppelte des Länderdurchschnitts von 12,0 v. H., jeweils gerechnet unter Einbeziehung der Kommunen. Die Einbeziehung ist deshalb geboten, weil das Finanzverfassungsrecht ebenso wie das gesamte Staatsorganisationsrecht Länder und Kommunen grundsätzlich als Einheit behandelt. Der Bundesstaat ist in Deutschland in zwei Ebenen gegliedert, wie sich für die Finanzverfassung aus Artikel 106 Absatz 9 GG ergibt,

Heun, Artikel 106 Rn. 30, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2000.

auch wenn die Verwaltung auf drei Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) erfolgt.

Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, Seite 92 ff.

Würde man in der Finanzverfassung die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen nicht den jeweiligen Ländern zurechnen, ergäben sich vielfältige – bewusst oder unbewusst herbeigeführte – Verzerrungen, weil die Länder letztlich politisch entscheiden, welche Aufgaben und damit welche Finanzierungslasten sie an ihre Kommunen weitergeben. Das gilt jedenfalls so lange, wie nicht in allen Ländern ein striktes Konnexitätsprinzip bei der Verpflichtung der Kommunen zur Aufgabenerfüllung beachtet wird.

Ein Land befindet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folglich jedenfalls dann in einer Haushaltsnotlage, wenn seine Kreditfinanzierungsquote

höher ist als der doppelte Durchschnittswert aller Länder unter Einbeziehung ihrer Kommunen und wenn die Zins-Steuer-Quote um 70,0 v. H. über dem Länderdurchschnitt liegt. Besonders aussagekräftig ist insoweit die Zins-Steuer-Quote, weil sie kurzfristig nicht beeinflussbar ist, während die Kreditfinanzierungsquote sich in einzelnen Jahren eher nach oben oder unten verändern lässt, um haushaltspolitisch gewünschte Ergebnisse zu erreichen. Aus diesem Umstand erklärt sich auch, warum das Bundesverfassungsgericht selbst bei der Erörterung einer extremen Haushaltsnotlage nur die Zins-Steuer-Quote, nicht aber die Kreditfinanzierungsquote heranzieht.

Näher dazu unten b.

Der Zins-Steuer-Quote kommt deshalb bei der Definition des Tatbestands einer Haushaltsnotlage ein deutlicher Vorrang gegenüber anderen Indikatoren zu, auch wenn diese – wie etwa die Kreditfinanzierungsquote – ebenfalls herangezogen werden können. Denkbar wäre auch die Ermittlung einer Haushaltsnotlage mit Hilfe neuerer finanzwissenschaftlicher Ansätze wie dem der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.

Zu Haushaltsnettobeiträgen und zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik als weiteren denkbaren Indikatoren für eine Haushaltsnotlage *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 12 ff.

Bei der Berechnung der Indikatoren sind Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich sowie Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen als Bestandteile der „normalen“ Finanzausstattung der Länder anzusehen. Dem gegenüber korrespondieren Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit dem entsprechenden Sonderbedarf, zu dessen Befriedigung sie benötigt werden. In Folge dieser Bindung verbessern sie die allgemeine Finanzausstattung des betreffenden Landes nicht und müssen deshalb bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote sowie der Kreditfinanzierungsquote außer Betracht bleiben. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht 1992 die Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen abzüglich der Vorabbeträge zur Abgeltung von Sonderlasten nach § 11a FAG a. F. den Steuereinnahmen ohne Begründung zugerechnet.

BVerfGE 86, 148 (259).

Die Vorabbeträge nach § 11a Absatz 3 FAG a. F. erhielten neben den Haushaltsnotlagenländern Bremen und Saarland auch Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Daneben wurden nur Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gezahlt.

Siehe näher BVerfGE 86, 148 (158 f.).

Die finanzwirtschaftlichen Indikatoren sind so zu berechnen, dass sie die reale Belastung der Länderhaushalte durch die Aufwendungen für Zinsen und Tilgung der aufgenommenen Kredite in einer Weise wiedergeben, die einen methodisch zuverlässigen Vergleich ermöglicht. Unvermeidbar entstehende Divergenzen bei der Ermittlung der relevanten Daten müssen so weit wie möglich ausgeglichen werden, finanzwirtschaftlich vergleichbare Belastungen müssen bei allen Ländern in die Berechnung eingestellt werden. Nur auf diesem Wege ergibt sich eine verlässliche Grundlage für die Ermittlung der Haushaltslage jedes Landes.

b. Extremes Ausmaß der Haushaltsnotlage

Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gewährung von Sanierungshilfe entsteht nicht bereits bei einer „einfachen“, sondern nur bei einer extremen Haushaltsnotlage.

BVerfGE 86, 148 (262 f.).

Eine extreme Haushaltsnotlage unterscheidet sich von einer „einfachen“ Haushaltsnotlage durch den Umfang der finanziellen Mittel, die zu einer Sanierung des Haushalts erforderlich sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine extreme Haushaltsnotlage dann vor, wenn der jährliche Finanzbedarf, der mindestens für eine Haushaltssanierung erforderlich ist, eine Höhe erreicht, die es ausschließt, noch von einer Hilfe zur Selbsthilfe zu sprechen, die durch die üblichen Bundesergänzungszuweisungen bewirkt werden könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat auch insoweit keine abstrakte Definition einer extremen Haushaltsnotlage entwickelt, sondern bezogen auf den konkreten Fall auf Indikationen abgestellt, die in ihrer Gesamtheit das Bild einer extremen Haushaltsnotlage ergeben.

Kritisch dazu in der Literatur *Hidien*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, 1997, Seite 138 ff. und *derselbe*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, Seite 794.

Liegen Indikatoren vor, die im Gesamtbild den Zahlen entsprechen, auf deren Grundlage das Bundesverfassungsgericht 1992 das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage angenommen hat, kann auch in anderen Fällen von einer solchen Haushaltsnotlage ausgegangen werden. Weichen einzelne Indikatoren von den damaligen Werten ab, kommt es darauf an, ob das Gesamtbild der Haushaltslage noch dem gleichwertig erscheint, das sich in Bremen und dem Saarland 1992 ergeben hat. Eine bessere Lage in einzelnen Haushaltsdaten kann durch schlechtere Werte bei anderen Indikatoren ausgeglichen sein, so dass das Gesamtbild einer extremen Haushaltsnotlage sich nicht verändert. Eine nähere Analyse der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts führt zu folgendem Ergebnis: Als erstes Kriterium für das extreme Ausmaß einer Haushaltsnotlage gilt, dass ein Land über ein Jahrzehnt hinweg fast ununterbrochen die rechtliche Grenze für eine Kreditaufnahme überschritten hat. In Bremen und im Saarland durften und dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen regelmäßig nicht überschreiten; von dieser Regel darf nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewichen werden. 1992 hat das Bundesverfassungsgericht einen Betrag von 200 Millionen DM, um den diese Grenze überschritten wurde, als im Vergleich zum Haushaltsvolumen (Bereinigte Ausgaben in Bremen 1992 7,3 Mrd. DM, Bereinigte Ausgaben im Saarland 1992 5,8 Mrd. DM [jeweils Landeshaushalt]) beträchtlich und damit als Indikator für das extreme Ausmaß einer Haushaltsnotlage angesehen.

BVerfGE 86, 148 (262).

Zweiter Indikator ist der finanzielle Aufwand, den eine Haushaltssanierung binnen fünf Jahren erfordern würde. Als Bezugspunkt für das nach Ablauf dieses Zeitraums zu erreichende Ziel gilt die Haushaltslage des Landes, das im Vergleich zu den Notlagenländern die nächstschlechte Haushaltslage aufweist. Zur Ermittlung des Referenz-

landes wird die Zins-Steuer-Quote herangezogen und der Finanzbedarf für den „Ersatz“ der normal üblichen Netto-Kreditaufnahme und die stufenweise Entschuldung so berechnet, dass nach fünf Jahren die Zins-Steuer-Quote des Vergleichslandes erreicht wird. Die so berechnete Gesamtlast für eine Haushaltsstabilisierung von 6 bis 8,5 Milliarden DM im Jahr 1992 hat nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „eindeutig“ gezeigt, dass die notwendigen Unterstützungsleistungen nicht mehr als Hilfe zur Selbsthilfe angesehen werden konnten und können. Entscheidend dürfte insoweit sein, dass die benötigten Finanzmittel jährlich einen Umfang von mehr als 20 v. H. des Haushaltsvolumens des Notlagelandes ausmachen. „Bei der Abwägung des Finanzbedarfs der Länder Bremen und Saarland gegenüber der Finanzkraft der anderen Länder und des Bundes müsste deshalb von einem gegenwärtigen Bedarf von annähernd dieser Größe ausgegangen werden.“

BVerfGE 86, 148 (263).

Aus dem Tatbestand der extremen Haushaltsnotlage ergibt sich somit zugleich der für die erforderliche Haushaltssanierung bestehende Finanzbedarf.

Danach besteht der Tatbestand einer extremen Haushaltsnotlage jedenfalls dann, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Der während einer fünfjährigen Sanierungsperiode erforderliche Finanzbedarf für den Ersatz der normal üblichen Kreditaufnahme und die stufenweise Entschuldung muss mindestens einen Umfang von ca. 20 v. H. des Haushalts des Notlagelandes ausmachen. Bezugspunkt für den zur Haushaltssanierung und zur Beendigung der extremen Haushaltsnotlage erforderlichen Betrag ist das Land mit der im Vergleich zu dem Notlagenland oder den Notlagenländern nächsthöchsten Zins-Steuer-Quote. Weiterer wesentlicher Indikator ist eine langjährige beträchtliche Überschreitung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenze für die Kreditaufnahme in dem betreffenden Land.

c. Entstehen des Anspruchs auf Sanierungshilfe

Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Sanierungshilfe entsteht, sobald die Gefahr einer extremen Haushaltsnotlage sich konkretisiert. Das ist dann der Fall, wenn im zeitlichen Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung und unter Zugrundelegung von deren Daten ohne Eingreifen von außen mit einer extremen Haushaltsnotlage zu rechnen ist. Dann sind präventive Maßnahmen zur Abwehr einer extremen Haushaltsnotlage nicht nur zulässig, sondern von Verfassungs wegen geboten. Dem entspricht ein subjektives Recht eines prospektiven Notlagelandes auf vorbeugende Sanierungshilfe. Es widerspräche der bundesstaatlichen Solidaritätspflicht, wenn die zur Hilfe verpflichteten Glieder des Bundes sehenden Auges abwarten dürften oder sogar müssten, bis eine seit längerem abzusehende extreme Haushaltsnotlage tatsächlich eingetreten ist, obwohl vorbeugende Hilfe den Eintritt der extremen Haushaltsnotlage verhindert hätte. Ansonsten wäre nicht nur das betroffene Land in seiner Handlungsfähigkeit unnötig beschränkt, sondern würden regelmäßig auch deutlich höhere Sanierungsleistungen zur Beseitigung der eingetretenen Störung erforderlich werden als bei präventiver Unterstützung im Sinne eines abwehrenden Gegensteuerns.

In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht von der Verpflichtung gesprochen, „die zur Behebung **oder Abwehr** der Notlage in Betracht“ kommenden Handlungsmöglichkeiten zu prüfen.

BVerfGE 86, 148 (Ls. 6 b); Hervorhebung nur hier.

Es hat die Sanierungshilfe zwar als „bezogen auf eine extreme Haushaltsnotlage in dem dargelegten Sinn und daran gebunden“ bezeichnet, aber hinzugefügt: „das schließt freilich nicht aus, dass schon **im Vorfeld** Maßnahmen ergriffen werden, um eine solche Notlage **vorbeugend** abzuwehren.“

BVerfGE 86, 148 (265); Hervorhebung nur hier.

In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht die Festlegung von Verpflichtungen und Verfahrensregelungen gefordert, „die der **Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken** und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltslage beizutragen geeignet sind“;

BVerfGE 86, 148 (266); Hervorhebung nur hier.

Auch ist in dem Urteil die Rede von der „**Erhaltung** und Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit nach Art. 109 Abs. 2 GG“.

BVerfGE 86, 148 (267); Hervorhebung nur hier.

Der Bundesgesetzgeber ist mittlerweile seiner Regelungsverpflichtung gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG nachgekommen und hat in § 12 Absatz 4 Satz 1 Maßstäbengesetz als Voraussetzung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Instrument zur Sanierung des Haushalts eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ausreichende Eigenanstrengungen des betreffenden Landes verlangt, „um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien.“ Damit wird deutlich, dass auch nach Auffassung des Gesetzgebers die verfassungsrechtliche Pflicht zur Sanierungshilfe bereits dann wirksam wird, wenn es gilt, eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden.

2. Eigenanstrengungen des Haushaltsnotlagenlandes

Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung des Haushalts eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage, die nur in Ausnahmefällen als Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Betracht kommt, setzt von Verfassungs wegen ausreichende Eigenanstrengungen des Notlagenlandes voraus; die gesetzliche Regelung in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz verdeutlicht das verfassungsrechtlich Gebotene. Im Rahmen der bundesstaatlichen Hilfeleistung trifft Bund und Land eine Kooperationspflicht.

BVerfGE 86, 148 (268).

Diese Pflicht ist unmittelbar im Prinzip bundesstaatlicher Hilfeleistung angelegt. Sie bedingt die Aufstellung und Durchführung eines Sanierungsprogramms durch das Haushaltsnotlagenland: „Die Verpflichtung des Landes auf ein Sanierungsprogramm ... nimmt ein in Art. 109 Abs. 2 und 3 GG angelegtes, durch die extreme Haushaltsnotlage zu konkreten Handlungspflichten verdichtetes Handlungsrichtmaß auf.“

BVerfGE 86, 148 (269).

Nach der Verfassungsrechtsprechung erfordert Not, die kraft einer Solidaritätspflicht gemeinsam zu beseitigen ist, „Anstrengungen und Einschränkungen auf *allen* Seiten.“

BVerfGE 86, 148 (270); Hervorhebung im Original.

Dem entsprechend dürfen Bundesergänzungszuweisungen nur „im Rahmen eines von dem betroffenen Land aufzustellenden Programms zur Haushaltssanierung“ auch in einem über das normale Maß hinausgehenden Umfang geleistet werden.

BVerfGE 86, 148 (263 f.).

Der Gesetzgeber hat in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz „ausreichende Eigenanstrengungen“ des Haushaltsnotlagenlandes nicht nur zur Tatbestandsvoraussetzung der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung gemacht (Satz 1), sondern in Satz 3 die Bedeutung der Eigenverantwortung des Notlagenlandes noch einmal dadurch unterstrichen, dass er Hilfen zur Haushaltssanierung zwingend mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm verknüpft hat. Damit hat er unmissverständlich hervorgehoben, dass die bundesstaatliche Solidargemeinschaft nicht etwa nur in eine Richtung wirkt, sondern von allen Beteiligten erhebliche Anstrengungen verlangt. Die Pflicht zur Sanierungshilfe und die Pflicht zur Aufstellung eines Sanierungsprogramms korrespondieren mit einander. Sie stehen zivilrechtlich gesprochen gewissermaßen in einem synallagmatischen Verhältnis. Ein Land, das nicht alle ihm möglichen Anstrengungen zur Haushaltssanierung unternimmt und sich entsprechend einschränkt, hat keinen Anspruch auf finanziellen Beistand von den anderen Bundesgliedern. Sie müssen wegen der extremen Haushaltsnotlage eines Landes auf Finanzmittel verzichten, die ihnen nach den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für die bundesstaatliche Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Gelder in der Normallage zustehen. Aus diesem Grund müssen sie ihre eigenen Ausgaben einschränken oder ihre eigene Verschuldung erhöhen. Dieses Opfer verlangt die Verfassung von ihnen nur unter der Voraussetzung, dass das Empfängerland mindestens gleichwertige Sparanstrengungen unternimmt.

Dagegen kann es für die verfassungsrechtliche Beistandspflicht keine Rolle spielen, ob und inwieweit in Not befindliche Glieder des Bundes ihre Lage selbst verursacht oder verschuldet haben. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1986 betont, dass Bundesergänzungszuweisungen nicht dazu dienen, „finanziellen Schwächen abzuheben, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen einzustehen haben.“ Das Gericht hat diese Aussage aber nicht ohne Grund mit folgender Einschränkung versehen: „Ausnahmen hiervon mögen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergeben, wenn die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert und Abhilfe auf andere Weise (Art. 104a Abs. 4 GG) nicht zu verwirklichen ist.“

BVerfGE 72, 330 (405).

In diesem Satz ist die Unterscheidung zwischen Normal- und Ausnahmelage bereits angelegt, die das Gericht 1992 mit Blick auf die extreme Haushaltsnotlage eines Landes aktualisiert hat. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Sanierung einer Haushaltsnotlage hervorgehoben, dass Bundesergänzungszuweisungen zwar nicht dazu bestimmt sind, „finanziellen Schwächen abzuhelpen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge eigener politischer Entscheidungen bilden. Ungeachtet dessen können aber bei einer Haushaltsnotsituation eines Landes, wenn eine Abhilfe auf andere Weise nicht möglich ist, auch Lasten, die durch diese Notsituation bedingt sind, als berücksichtigungsfähiger Sonderbedarf in Betracht kommen (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 404f.)“

BVerfGE 86, 148 (260f.).

Damit hat das Bundesverfassungsgericht zu erkennen gegeben, dass allein das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage unabhängig von ihren Ursachen die Pflicht zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auslöst. Eine extreme Haushaltsnotlage zeichnet sich gerade dadurch aus, dass Bundesergänzungszuweisungen in der von der Finanzverfassung vorgegebenen Struktur als ergänzende Korrektur des vorläufigen Ergebnisses der mehrstufigen bundesstaatlichen Finanzverteilung nicht mehr ausreichen. In einer solchen extremen Haushaltsnotlage ist das betroffene Land zwar zu allen ihm möglichen und zumutbaren Eigenanstrengungen verpflichtet, um seine autonome finanzielle Handlungsfähigkeit wieder herzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Sanierungshilfe 1992 zu Recht nicht davon abhängig gemacht, dass kein „Fehlverhalten“ des Haushaltsnotlagenlandes in der Vergangenheit vorgelegen hat. Eine derartige Ursachenforschung würde wegen der Komplexität haushalts- und finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen und wegen des Ineinanderwirkens verschiedener Faktoren regelmäßig erfolglos bleiben und wäre der Schwere der finanziellen Notlage, die letztlich für ein Land existenzbedrohend werden kann, nicht angemessen. In einer extremen Haushaltsnotlage greift die verfassungsrechtliche Solidaritätspflicht in jedem Fall ein, weil das Grundgesetz eine föderale Ordnung geschaffen hat, in der jedes Land seine verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen können muss. Das aber ist nur möglich, wenn alle Länder ebenso wie der Bund über die erforderliche Finanzausstattung verfügen. Mangelt es an dieser, ist der Bundesstaat als solcher in seiner Funktionsfähigkeit bedroht.

BVerfGE 86, 148 (263).

Deshalb kann es für die verfassungsrechtliche Beistandspflicht keine Rolle spielen, ob und inwieweit in Not befindliche Glieder des Bundes ihre Lage selbst verursacht oder verschuldet haben.

Davon geht auch § 12 Absatz 1 Satz 3 Maßstäbengesetz aus. Danach dienen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht dazu, „aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelpen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden.“ Dieser Satz setzt ebenso wie das übrige Maßstäbengesetz die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Gesetzesform um. Er zielt auf die Normallage und soll nicht in Abweichung von der Verfassungsrechtsprechung die Sanierungshilfe von dem Ergebnis einer Ursachenforschung abhängig machen. Dagegen spricht nicht nur die Bindung des Bundesgesetzgebers an die Verfassung in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG. Vielmehr wäre es auch wenig sinnvoll, nur ein –

wenn auch das wichtigste – Instrument der Sanierungshilfe vom Ergebnis einer derartigen Suche nach einem Fehlverhalten abhängig zu machen, obgleich entsprechende Anforderungen sich für die anderen vom Bundesverfassungsgericht genannten Instrumente zur Haushaltssanierung aus der Verfassungsrechtsprechung nicht begründen lassen.

Siehe BVerfGE 86, 148 (266 ff.).

Auch § 12 Absatz 1 Satz 3 Maßstäbengesetz bestätigt jedoch das Gebot, dass ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage seine Haushaltssituation nicht durch politische Entscheidungen verschlechtern darf, die als unmittelbare und voraussehbare Folge eine vermeidbare weitere finanzielle Schwächung bewirken würden. In dem durch das Grundgesetz konstituierten Bundesstaat darf ein Land allerdings nicht etwa auf Kosten der Gesamtheit über seine Verhältnisse leben und solange Schulden machen, bis es sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es dann der Beistand der übrigen Glieder des Bundes wieder befreien muss. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber bereits der Entstehung von Haushaltsnotlagen entgegenzuwirken, indem er auf der Grundlage seiner Regelungskompetenz aus Artikel 109 Absatz 3 GG entsprechende, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen vorschreibt.

BVerfGE 86, 148 (269).

Der Bundesgesetzgeber kann es für Bund und Länder zur Obliegenheit machen, in ihrer Haushaltswirtschaft gewisse durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen – etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel – zu beachten und – sollten diese Grenzen überschritten sein – ein verbindliches Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführen soll.

Die Eigenverantwortung eines Landes in einer extremen Haushaltsnotlage ist dementsprechend nicht vergangenheits-, sondern zukunftsorientiert. Das Land muss ein Sanierungsprogramm entwickeln, das über die Konkretisierung des aktuellen Haushaltsgesetzes sowie der mehrjährigen Finanzplanung zeitlich hinausgeht. Auf der Basis eines solchen Sanierungsprogramms, das einen Weg aus der extremen Haushaltsnotlage hinaus aufzeigt, kann der verfassungsrechtliche Anspruch auf Sanierungshilfe geltend gemacht und kann den anderen Gliedern des Bundes zugemutet werden, einen Teil ihrer eigenen Finanzausstattung für die Sanierung zur Verfügung zu stellen. Ein Beispiel für derartige Sanierungsprogramme bieten die Verwaltungsvereinbarungen zur Sanierung der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlandes vom 30. Juli 1993, die beide Länder mit dem Bund, vertreten durch den Bundesminister der Finanzen, abgeschlossen haben.

Für Bremen siehe die Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Bremische Bürgerschaft, Drucksache 13/359; für das Saarland siehe das Schreiben vom 25. August 1992 an die Finanzminister des Bundes und der Länder.

Während der Bund sich in dieser Vereinbarung zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung verpflichtet, beschränken die Empfängerländer als eigenen Sanierungsbeitrag den Zuwachs der in den Haushaltsplänen für den Sanierungszeitraum veranschlagten Ausgaben auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß und verpflichten sich weiterhin, die sich aus den

Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen ergebenden Finanzierungsspielräume für Investitionen zu nutzen, die ihre Wirtschaft- und Finanzkraft nachhaltig stärken, oder sie zur weiteren Verminderung der Netto-Kreditaufnahme bzw. zur Schuldentilgung zu verwenden. Außerdem müssen beide Länder jährlich Bericht über den Fortschritt der Sanierung an den Bundesminister der Finanzen und an die Obersten Finanzbehörden der Länder erstatten. Die wesentlichen Inhalte der Vereinbarung hat der Bundesgesetzgeber als Maßgabe zur Regelung der Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen in § 11 Absatz 6 Satz 2 FAG aufgenommen.

3. Rechtsfolgen

a. Subjekte der Beistandspflicht

Subjekt der Beistandspflicht ist vorrangig der Bund. Er steht in einer besonderen Verantwortung, weil er aufgrund der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes über die Handlungsinstrumente verfügt, die zur wirksamen Abwehr oder Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage erforderlich sind. Das sind neben den weitreichenden Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes im Bereich des Steuer-, Finanzausgleichs- und Haushaltsgrundsätzerechts (Artikel 105 bis 107, 109 Absatz 3 GG) auch seine Gesetzgebungskompetenzen im Rahmen der Artikel 91a, 91b und 104a Absatz 4 GG. Die verfassungsrechtliche Beistandspflicht, die Ausdruck der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander ist, das zur bundesstaatlichen Ordnung im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 GG gehört, trifft jedoch nicht den Bund allein, sondern auch die Länder. Alle Beteiligten sind zur Kooperation verpflichtet.

BVerfGE 86, 148 (264 f.).

Der vorrangigen Beistandspflicht des Bundes steht eine zwar nachrangige, aber dennoch verfassungsrechtlich verbindliche Kooperationspflicht der Länder gegenüber. Auch die Länder, die sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, sind Subjekte der Beistandspflicht. Diese Beistandspflicht dirigiert ihre Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung durch ihr Abstimmverhalten im Bundesrat sowie die Verteilung der Lasten. Die beistandsverpflichteten Länder müssen den Bund durch ihre Vertreter im Bundesrat in der Erfüllung seiner Beistandspflicht für das Haushaltsnotlagenland unterstützen. Daneben müssen sie ebenso wie der Bund im Rahmen der Finanzverfassung die Lasten tragen, die sich aus der Wahrnehmung der Beistandspflicht für das Land in einer extremen Haushaltsnotlage ergeben.

BVerfGE 86, 148 (265).

b. Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen als Beistandsmittel

Dem Bundesgesetzgeber steht ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, welches Mittel zur Sanierungshilfe ergriffen wird. Dieser Spielraum kann sich zu einer Pflicht verdichten, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu gewähren. Je nach Beschaffenheit der extremen Haushaltsnotlage und ihrer Ursachen kann sich folg-

lich „der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers dahin verengen, dass bestimmte Mittel zur Abhilfe nicht nur eingesetzt werden können, sondern auch müssen.“

BVerfGE 86, 148 (269).

Eine Pflicht zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen besteht, wenn der Einsatz von Mischfinanzierungen gemäß Artikel 91a und 91b GG sowie von Investitionshilfen gemäß Artikel 104a Absatz 4 GG und des Sonderlastenausgleichs nach Artikel 106 Absatz 8 GG nicht ausreicht, um der extremen Haushaltsnotlage wirksam zu begegnen. In diesem Fall müssen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in erweitertem Umfang zum Abbau der akuten Schuldenlast eingesetzt werden. Diese Notwendigkeit besteht vor allem dann, wenn eine zügige Reduzierung einer übermäßig hohen Verschuldung erforderlich ist, um die finanzielle Handlungsfähigkeit eines Landes in einer extremen Haushaltsnotlage sicherzustellen.

Der Einsatz der in Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG vorgesehenen Bundesergänzungszuweisungen als Beistandsmittel beachtet, dass die im Bundesstaatsprinzip wurzelnde Pflicht zur Sanierungshilfe nicht aus sich heraus eigene Regelungs- und Eingriffsbefugnisse begründet. Eine rechtsstaatliche Verfassung verbietet vielmehr den unmittelbaren Schluss von einer Aufgabe auf Befugnisse. Dem entsprechend müssen Bund und Länder ihre bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Befugnisse so wahrnehmen, dass sie ihrer verfassungsrechtlichen Beistandspflicht genügen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Einsatz von Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b GG sowie von Investitionshilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG und des Sonderlastenausgleichs gemäß Artikel 106 Absatz 8 GG ebenso nur eine langfristige Wirkung erzielen können, wie die Möglichkeit des Bundes, Standortentscheidungen zu Gunsten eines Landes in einer extremen Haushaltsnotlage zu treffen. Als kurzfristig wirksame Maßnahme kommt in Fällen einer extremen Haushaltsnotlage letztlich nur die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung des Haushalts eines Landes in Betracht. Dem entsprechend sieht auch das Maßstäbengesetz ausschließlich Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Beistandsmittel in extremen Haushaltsnotlagen vor (§ 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz). Der Gesetzgeber geht mit dieser Regelung davon aus, dass im Regelfall die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ein geeignetes und notwendiges Beistandsmittel in der extremen Haushaltsnotlage eines Landes ist.

c. Höhe der Sanierungshilfe

Der Betrag der Sanierungshilfe in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen muss so bemessen sein, dass das Land, das sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, im Zeitraum von ungefähr fünf Jahren die Zins-Steuer-Quote des Landes erreichen kann, das im Verhältnis zum dem Land oder den Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage die nächsthöhere Zins-Steuer-Quote aufweist. Außerdem muss die Sanierungshilfe so bemessen sein, dass dem Land in einer extremen Haushaltsnotlage die Möglichkeit gegeben wird, seine Staatsverschuldung wieder auf ein Maß zurückzuführen, das den verfassungsrechtlichen Grenzen entspricht, insbesondere also dem Land einen Ausweg aus der Schuldenfalle eröffnet, so dass es seine Aufgaben wieder angemessen finanzieren und den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Artikel 109 Absatz 2 GG Genüge tun kann.

Vgl. dazu BVerfGE 79, 311 (333 ff.).

Eine extreme Haushaltsnotlage ist erst dann beseitigt, wenn das betroffene Land wieder über eine aufgabengerechte Finanzausstattung sowie einen Haushaltsspielraum verfügt, der es ihm erlaubt, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch und gerade bei einer Gleichgewichtsstörung im Wege einer erhöhten Kreditaufnahme gerecht zu werden. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht 1992 ausgeführt, die Pflicht aller Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Hilfe in extremen Haushaltsnotlagen sei nicht allein im bundesstaatlichen Prinzip begründet, sondern in der Verknüpfung dieses Prinzips „mit der durch Art. 109 Abs. 2 GG gebotenen Wahrnehmung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

BVerfGE 86, 148 (264).

Der Umfang der zu leistenden Sanierungshilfe wird allerdings dadurch begrenzt, dass die Beistandspflicht nicht dazu führen darf, dass die beistandleistenden Glieder des Bundes – insbesondere der Bund selbst – ihrerseits in eine Haushaltsnotlage geraten. Reicht das im Gesamtstaat vorhandene Finanzvolumen nicht aus, bleibt nur der Ausweg größerer Sparsamkeit oder einer Erhöhung der Einnahmen aller Glieder des Bundes.

BVerfGE 86, 148 (270).

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht 1992 zur Höhe der erforderlichen Sanierungshilfe nicht ausdrücklich Stellung genommen hat, ergeben sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben insoweit indirekt aus der vom Gericht durchgeführten Modellrechnung.

BVerfGE 86, 148 (262 f.).

Die Modellrechnung hat die Staatspraxis gegenüber den Notlagenländern Bremen und Saarland geprägt. Danach ist der finanzielle Aufwand zu ermitteln, der notwendig ist, um die Zins-Steuer-Quote innerhalb von fünf Jahren – das ist der Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung – auf den Satz zurückzuführen, den das Land mit der im Verhältnis zu den Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage nächsthöheren Zins-Steuer-Quote aufweist. Die so ermittelten Zahlen gewinnen ihre normative Bedeutung durch den sich im Urteil des Bundesverfassungsgerichts anschließenden Satz: „Bei der Abwägung des Finanzbedarfs der Länder Bremen und Saarland gegenüber der Finanzkraft der anderen Länder und des Bundes müsste deshalb von einem gegenwärtigen Bedarf von annähernd dieser Größe ausgegangen werden.“

BVerfGE 86, 148 (263).

Es liegt allerdings auf der Hand, dass ein Zeitraum von fünf Jahren sowohl in finanz- als auch in haushaltswirtschaftlicher Hinsicht vielfältige Unwägbarkeiten aufweist, die alle Prognosen über zukünftige Entwicklungen notwendig als revisionsbedürftig erweisen.

Gerade unter Gesichtspunkten einer finanzpolitischen Nachhaltigkeit, aber auch mit Blick auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung sind die Überlegungen zur Über-

windung einer extremen Haushaltsnotlage nicht dadurch abzuschließen, dass die Zins-Steuer-Relation in einem Fünf-Jahres-Zeitraum an die des nächstschlechteren Landes angepasst wird. Während es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, den absoluten Ausgabenbedarf einer Gebietskörperschaft zu objektivieren, macht Prof. Färber zu Recht darauf aufmerksam, dass angesichts des hohen bundesrechtlichen Bestimmungsgrades der Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen und einer hohen Korrelation der übrigen öffentlichen Einnahmen mit der Wirtschafts- und Steuerkraft die Primäreinnahmen als Indikator für die (beabsichtigte) Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft herangezogen werden können. An dieses Einnahmenniveau muss ein Land seine Ausgaben über einen längeren Zeitraum anpassen und – im Falle eines Landes, welches eine Haushaltsnotlage für sich reklamiert – auch deutlich unterschreiten. Die Unterschreitung darf jedoch nicht so groß sein, dass daraus eine ernsthafte Gefährdung einer verfassungsmäßigen Aufgabenerfüllung entstehen könnte. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Unterschreitung um 5 v.H. keine ernsthafte Gefährdung darstellt. Sollten aber die Primärausgaben je Einwohner acht bis zehn Prozent unter dem Niveau der entsprechenden Primäreinnahmen liegen, so kann begründet angenommen werden, dass die einnahmeseitig anerkannten finanziellen Mehrbedarfe nicht befriedigt werden können und damit ein Primärausgabenniveau erzeugt wird, das es dem betroffenen Land nicht mehr ermöglicht, seine verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen.

Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, S. 90 ff.

d. Notwendigkeit einer Revisionsklausel

Da die Sanierung des Haushalts eines Landes in einer extremen Haushaltsnotlage längerfristig angelegt werden muss und ihr Erfolg nicht nur von den Eigenanstrengungen des Notlagenlandes und der Sanierungshilfe der übrigen Glieder des Bundes, sondern in erheblichem Umfang auch von den ökonomischen, konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt, ist es von Verfassungs wegen geboten, die Erfolgsaussichten der Sanierungshilfe rechtzeitig vor Ablauf der ins Auge gefassten Sanierungsperiode von etwa fünf Jahren darauf zu überprüfen, ob die der Sanierung zugrunde liegenden Prognosen sich als zutreffend erwiesen haben. In diesem Zusammenhang ist auf die deutlichen Veränderungen unterworfenen Höhe der Steuereinnahmen, die konjunkturelle Lage, die Entwicklung des Arbeitsmarktes, aber auch auf die Höhe der einem Notlageland durch die Bundesgesetzgebung bindend vorgeschriebenen Ausgaben zu verweisen. Alle diese Daten sind für das Erreichen des Sanierungsziels von grundlegender Bedeutung, lassen sich aber über einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren bestenfalls näherungsweise ermitteln. Deshalb hatte der Bundesgesetzgeber in § 11 Absatz 3 Satz 3 FAG 1995 ausdrücklich geregelt, dass Bund und Länder gemeinsam im dritten Jahr der Sanierungsperiode „in Ansehung der dann gegebenen Haushaltslage aller Länder“ zu prüfen hatten, ob zur Sanierung der Haushalte von Bremen und dem Saarland weitere Sanierungshilfen erforderlich waren. Diese Frage ist bejaht und weitere Sanierungshilfen sind bewilligt worden.

§ 11 Absatz 6 FAG.

Die Staatspraxis, die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen einer Revision zu unterziehen, steht nicht im Belieben des Bundesgesetzgebers, sondern ist verfassungsgeboden. Sie erweist sich als notwendig, weil das Sanierungsziel al-

lein auf der Grundlage von Prognosen nicht mit der gebotenen Sicherheit zu erreichen ist. Das Risiko eines Fehlschlags der Sanierungsbemühungen aufgrund von Umständen, die kein Sanierungsbeteiligter zu verantworten hat, und mit allen Folgen für die Autonomie und Handlungsfähigkeit des Notlagenlandes sowie die Funktionsfähigkeit des Bundesstaates insgesamt wäre sonst zu groß. Es kann nur durch eine gesetzliche Revisionsklausel hinreichend beschränkt werden, die der in § 11 Absatz 3 Satz 3 FAG 1995 gewählten vergleichbar ist.

4. Föderales Gebot der Gleichbehandlung von Haushaltsnotlagenländern

Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung in extremen Haushaltsnotlagen unterliegt dem föderativen Gleichbehandlungsgebot. Das föderative Gleichbehandlungsgebot hat das Bundesverfassungsgericht schon 1986 mit Bezug auf die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen herausgearbeitet: „Berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten, ist er aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot heraus verpflichtet, diese zu benennen und zu begründen. Damit ist sichergestellt, dass der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Gleichbehandlung der Länder auch bei der Berücksichtigung von Sonderlasten nachkommt.“

BVerfGE 72, 330 (405); aus der Literatur *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, Seite 118 f. und 651; *Wieland*, Finanzverfassung, Steuerstaat und föderaler Ausgleich, in: *Badura/Dreier* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Band, 2001, Seite 771 ff. (792).

Der Status der Gleichheit ist für alle Mitgliedstaaten der Bundesrepublik von Verfassung wegen grundlegend.

Näher zu seiner Herleitung und Ausprägung *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Band IV, 1990, § 98, Rn. 129 ff. mit ausführlichen Nachweisen.

Der Bundesgesetzgeber gewährt Bremen und dem Saarland gemäß § 11 Absatz 6 FAG Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung. Er hat die Gewährung solcher Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz auch zur Grundlage der gesetzlichen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzverteilung gemacht. Das entspricht seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung. Das föderative Gleichbehandlungsgebot schließt es jedoch aus, Länder in einer extremen Haushaltsnotlage bei der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unterschiedlich zu behandeln. Vielmehr verpflichtet das föderative Gleichbehandlungsgebot den Bund, allen Ländern, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, gleichermaßen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zu gewähren.

II. Anspruch des Landes Berlin auf Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen

Da das Land Berlin spätestens seit 2002 Anspruch auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung hat, verstößt seine Nichtberücksichtigung in § 11 Absatz 6 FAG und Artikel 5 § 11 SFG gegen Artikel

107 Absatz 2 Satz 3 GG und das föderative Gleichbehandlungsgebot. Berlin befindet sich jedenfalls seit 2002 in einer extremen Haushaltsnotlage (1.). Das Land hat ausreichende Eigenanstrengungen im Rahmen eines verbindlichen Sanierungsprogramms unternommen (2.). Dem entsprechend liegen die Voraussetzungen für die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen vor (3.). Berlin hat insoweit einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit Bremen und dem Saarland (4.).

1. Extreme Haushaltsnotlage

Berlin befindet sich spätestens seit 2002 in einer extremen Haushaltsnotlage. Die Zins-Steuer-Quote des Landes liegt mit 20,8 v. H. bei annähernd dem Doppelten des Länderdurchschnitts von 11,8 v. H.; sie steigt 2003 auf 21,0 v. H. an. Hinzu kommt die Perspektive einer dramatischen Verschlechterung der Zins-Steuer-Quote im Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung von Berlin bis 2007.

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 21 ff. und oben A. II.; Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, S. 7 ff.

Die Kreditfinanzierungsquote Berlins machte 2001 mit 15,1 v. H. schon ohne die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin ungefähr das Doppelte des Länderdurchschnitts aus und ist 2003 auf 20, 2 v. H. gestiegen.

Finanzplanung von Berlin, 2003 bis 2007, 2003, Seite 24 und oben A. II.

Auch nach dem neueren finanzwissenschaftlichen Ansatz der Feststellung einer Haushaltsnotlage mit Hilfe des Konzepts der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik besteht an der extremen Haushaltsnotlage Berlins kein Zweifel.

Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, S. 15 ff.

Die landesverfassungsrechtliche Obergrenze für die Kreditaufnahme in Artikel 87 Absatz 2 Satz 2 der Berliner Landesverfassung ist nicht nur in der Vergangenheit überschritten worden, sondern wird auch bei einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen vom Land aus eigener Kraft in absehbarer Zukunft nicht einzuhalten sein. Auch seinen Beitrag zur Erfüllung der Anforderungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bezüglich des gesamtstaatlichen Defizits wird Berlin mittelfristig bei weitem nicht erfüllen können.

Näher zu den Perspektiven der Haushaltsentwicklung Berlins Finanzplanung von Berlin, 2003 bis 2007, 2003, Seite 45 ff.; Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 15 ff.

Angesichts dieser Daten ist es nicht nachvollziehbar, warum der Bundesminister der Finanzen in seinem Schreiben vom 1. April 2003 die Auffassung vertreten hat, das Land Berlin habe nicht überzeugend darlegen können, dass es sich tatsächlich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Immerhin hat auch der Bundesfinanzminister eingeräumt, dass das anhaltend hohe Defizit und die stark wachsende Verschuldung des Berliner Landeshaushalts für die Zukunft die Gefahr des Entstehens einer Haushaltsnotlage birgt. Daraus folgt aber nicht nur die Pflicht des Landes Berlin zu einem restriktiven Konsolidierungskurs, der geeignet ist, das Eintreten einer Haushaltsnotlage

zu vermeiden. Vielmehr steht diese Verpflichtung von Verfassungs wegen und gemäß der vom Bundesfinanzminister zitierten Regelung in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz in unauflösbarem Zusammenhang mit der Pflicht des Bundes zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, um die auch nach seiner Einschätzung drohende Haushaltsnotlage abzuwenden. Indem der Bundesfinanzminister sich auf die bundesstaatliche Verpflichtung des Landes Berlin zu ausreichenden Eigenanstrengungen berufen hat, hat er implizit die Verpflichtung zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung des Haushalts des Landes Berlin anerkannt, wie sie in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz als Ausfluss der im Bundesstaatsprinzip begründeten verfassungsrechtlichen Pflicht verdeutlicht ist.

b. Zeitpunkt des Entstehens der Notlage

Wie sich aus den dargestellten finanzwirtschaftlichen Indikatoren ergibt,

Näher dazu oben A. II. und *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 7 ff.

hat Berlin angesichts der Höhe seiner Zins-Steuer-Quote sowie seiner Kreditfinanzierungsquote spätestens 2002 die vom Bundesverfassungsgericht für das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage vorausgesetzten Grenzwerte überschritten. Zudem lässt die Perspektive einer selbst bei einschneidendsten Sanierungsmaßnahmen des Landes unausweichlichen dramatischen Verschlechterung der Zins-Steuer-Quote im Rahmen des Zeitraums der Mittelfristigen Finanzplanung von Berlin bis 2007 keinen Zweifel daran, dass jedenfalls eine extreme Haushaltsnotlage des Landes unmittelbar droht. Das hat implizit auch der Bundesminister der Finanzen anerkannt.

Dazu oben a.

2. Sanierungsbeitrag des Landes

Das Land hat mit der Umsetzung des Eckwertebeschlusses des Senats von Berlin vom 5. Februar 2002 im Doppelhaushalt 2002/2003 sowie mit dem am 1. Juli 2003 verabschiedeten Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und den Eckwerten der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 ausreichende Eigenanstrengungen zur Haushaltssanierung unternommen. Das zeigt sich besonders darin, dass die Primärausgaben des Landes bis 2005 um 3,5 v. H. und bis 2007 6,6 v. H. sinken werden. Dem entsprechend wird das Primärdefizit von 2,2 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2005 sinken und wird 2007 ein voraussichtlicher Primärüberschuss von 84 Millionen Euro erzielt werden. Das vom Senat am 1. Juli 2003 verabschiedete umfangreiche, mittelfristig angelegte Entscheidungspaket für strukturelle Einsparungen im Gesamtumfang von einer Milliarde Euro ist wesentlicher Teil des eigenen Sanierungsbeitrags des Landes.

Näher dazu oben A. II.; wegen Einzelheiten wird auf die Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, 2003, Seite 29 ff. und *Färber*, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 83 ff. verwiesen.

3. Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen als Beistandsmittel

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung sind zur Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage Berlins von Verfassungs wegen geboten. Der grundsätzlich bestehende Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Bundesgesetzgebers ist in der extremen Haushaltsnotlage des Landes auf die Entscheidung zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen geschrumpft. Auf andere Weise kann der außerordentliche Finanzbedarf, der zur Sanierung des Berliner Haushalts kurz- und mittelfristig erforderlich ist, nicht befriedigt werden.

Der Umfang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen muss so bemessen sein, dass Berlin fünf Jahre nach dem Beginn der Sanierungshilfe eine Zins-Steuer-Quote erreicht, die der des Landes mit der nächsthöchsten Zins-Steuer-Quote, das ist gegenwärtig Schleswig-Holstein,

Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 96 ff.

entspricht. Die Sanierungshilfe des Bundes muss zudem so bemessen sein, dass Berlin nach Ablauf der Sanierungsperiode wieder die verfassungsrechtliche Kreditaufnahmegrenze in Artikel 87 Absatz 2 Satz 2 LV beachten und den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Artikel 109 Absatz 2 GG gerecht werden kann.

Zur Berechnung der erforderlichen Sanierungshilfe unter Berücksichtigung, dass die Primärausgaben eine bestimmte Untergrenze nicht unterschreiten dürfen *Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 83 ff., insbesondere S. 96 ff.*

Da auch im Falle Berlins unvermeidbare prognostische Unsicherheiten über die Rahmenbedingungen der Haushaltssanierung – wie den Verlauf der Konjunktur, die Entwicklung des Arbeitsmarkts und das Steueraufkommen – bestehen, ist im Laufe des Sanierungsprozesses eine Revision geboten, die prüfen muss, ob das Sanierungsziel nach fünf Jahren erreicht werden kann oder ob weitere Sanierungshilfen erforderlich sind.

4. Anspruch auf Gleichbehandlung Berlins mit Bremen und dem Saarland

Das föderative Gleichbehandlungsgebot verpflichtet den Bund, Berlin eine Sanierungshilfe nach den gleichen Grundsätzen und Kriterien zu gewähren wie schon Bremen und dem Saarland. Da die extreme Haushaltsnotlage Berlins jedenfalls nicht minder bedrohlich ist als die extremen Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlands,

Dazu näher *Färber, Zur Haushaltsnotlage Berlins, 2003, Seite 8 ff.*

muss der Bundesgesetzgeber Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung nach gleichen Bemessungsmaßstäben und Konditionen gewähren wie den beiden früheren Haushaltsnotlageländern. Das gebietet eine Einbeziehung Berlins in den Empfängerkreis von Leistungen gemäß § 11 Absatz 6 FAG und verlangt eine Ergänzung von Artikel 5 § 11 SFG. Der Bundesgesetzgeber hat sich nicht nur in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz auf die Gewährung von Sonderbedarfs-

Bundesergänzungszuweisungen in Fällen einer extremen Haushaltsnotlage festgelegt, sondern in § 11 Absatz 6 FAG auch in den konkreten Fällen Bremen und Saarland entsprechende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen seit bald zehn Jahren gewährt. Diese Praxis bindet ihn aus föderativen Gleichbehandlungsgesichtspunkten nunmehr gegenüber Berlin, das ebenfalls in eine extreme Haushaltsnotlage geraten ist.

(Prof. Dr. Joachim Wieland)

siehe

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007



Hans Eichel
Bundesminister

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Senator für Finanzen
des Landes Berlin
Herrn Dr. Thilo Sarrazin
Klosterstraße 59
10179 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 18 88 6 82-38 40

FAX +49 (0) 18 88 6 82-27 44

E-MAIL poststelle@bmf.bund.de

DATUM 01. APR. 2003

BETREFF

GZ V A 2 - FV 4040 - 16/03 (bei Antwort bitte angeben)

Sehr geehrter Herr Kollege,

der Berliner Senat hat mit Beschluss vom 5. November 2002 festgestellt, dass sich das Land Berlin seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befinde und daher Sanierungshilfen des Bundes erforderlich seien. Die hierzu vereinbarten Gespräche zwischen dem Bund und dem Land Berlin wurden am 5. März 2003 abgeschlossen.

Nach meiner Auffassung konnte das Land Berlin auch in den Gesprächen nicht überzeugend darlegen, dass es sich tatsächlich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 sehe ich keine Grundlage für einen Anspruch auf Hilfen zur Entschuldung des Landeshaushaltes.

Das im Vergleich zu anderen Ländern hohe Berliner Haushaltsdefizit geht nicht auf eine Überschuldung, sondern auf zu hohe konsumtive Ausgaben des Landes zurück. Ursache hierfür sind landespolitische Entscheidungen.

Eine Fortsetzung dieser Politik mit der Folge eines anhaltend hohen Defizits und einer stark wachsenden Verschuldung des Berliner Landeshaushaltes birgt für die Zukunft allerdings die Gefahr des Entstehens einer Haushaltsnotlage. Daher trifft das Land Berlin die bundesstaatliche Verpflichtung zu einem restriktiven Konsolidierungskurs, der geeignet ist, das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden. Diese Verpflichtung hat in § 12 Absatz 4 Maßstäbengesetz ihren Niederschlag gefunden.

Die Notwendigkeit, im Falle haushaltswirtschaftlicher Fehlentwicklungen einen restriktiven Konsolidierungskurs einzuschlagen, besteht im Übrigen nicht nur im Hinblick auf die Vermeidung einer Haushaltsnotlage, sondern ergibt sich auch aus der Verpflichtung, die europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin umzusetzen. Aus diesem Grund hat der Finanzplanungsrat - auf Grundlage von § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz - das Land Berlin in seiner Sitzung am 27. November 2002 aufgefordert, die Ausgaben des Landes auf ein finanzierbares Niveau zu senken.

Dabei kommt der Umsetzung einschneidender Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der konsumtiven Ausgaben entscheidende Bedeutung zu. Das Land hat diese Absicht mit dem Eckwertebeschluss vom 11. Februar 2003 nochmals bekräftigt. Allerdings handelt es sich bislang lediglich um Planungen - realisiert wurden die notwendigen Eigenanstrengungen bisher nicht. Im Jahr 2002 sind die laufenden Ausgaben um +1,7 % gestiegen, obwohl - wie der Berliner Senat selbst darlegt - dringend eine Absenkung erforderlich wäre. Eine Orientierung am Ausgabenniveau Hamburgs in einzelnen Aufgabenbereichen, wie sie in der landespolitischen Diskussion häufig genannt wird, ist angesichts der kritischen Haushaltslage Berlins allerdings ein zu großzügiger Maßstab.

Das Ziel, lediglich den Primärsaldo auszugleichen, erscheint mir zudem nicht ausreichend. Hierbei wird nicht beachtet, dass jede Gebietskörperschaft nicht nur die Primärausgaben, sondern auch die Zinsausgaben aus Schulden aus der Vergangenheit finanzieren muss. Ziel der Konsolidierungsstrategie muss es sein, zumindest einen verfassungskonformen Haushalt zu erreichen. Darüber hinaus ist auch das Land Berlin verpflichtet, den europäischen Vorgaben entsprechend einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben.

Die Umsetzung der Konsolidierungsanforderungen ist eine vordringliche und originäre Aufgabe des Landes Berlin.

Mit freundlichen Grüßen



ZUR EXTREMEN HAUSHALTSNOTLAGE BERLINS

**– Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen
und Sanierungsbeihilfen –**

**Gutachten im Auftrag der
Senatsverwaltung für Finanzen Berlin**

vorgelegt von

Prof. Dr. Gisela Färber

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Speyer, im August 2003

1. Auftrag des Gutachtens	1
2. Feststellung einer Haushaltsnotlage für Berlin	3
2.1 Definition, Merkmale und Ursachen einer extremen Haushaltsnotlage	3
2.2 Die Haushaltsnotlage Berlins nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts	6
2.2.1 Die Zins-Steuer-Quoten und die Kreditfinanzierungsquoten Berlins im Ländervergleich	7
2.2.2 Haushaltsnettobeiträge als zusätzliche Indikatoren der Berliner Haushaltsnotlage	12
2.3 Ergänzende Indikatoren einer Haushaltsnotlage mit Hilfe neuerer finanzpolitischer Ansätze, insbesondere dem der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik	15
3. Ursachen und Hintergründe der Berliner Haushaltsnotlage	32
3.1 Wirtschafts- und finanzpolitische Szenarien für Berlin nach der deutschen Vereinigung	32
3.2 Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung seit 1990	35
3.3 Die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen	40
3.3.1 Die Entwicklung der Berliner Einnahmen seit 1990	40
3.3.2 Die Berliner Einnahmen im Ländervergleich	43
3.3.3 Steuerschätzungen und Steuerreformen seit 1990	45
3.4 Öffentliche Ausgaben in Berlin: Sonderfaktoren der Vereinigung Berlins und forcierter Konsolidierungsdruck seit 1995	53
3.4.1 Die Ausgaben Berlins nach ausgewählten Ausgabearten	55
3.4.2 Die Ausgaben Berlins nach ausgewählten Aufgabenbereichen	65
3.5 Öffentliche Verschuldung als Resultante überhöhter und nur langsam zu vermindernder Ausgaben bei stagnierenden bzw. schrumpfenden Einnahmepotentialen	73
3.6 Zu den Ursachen der Haushaltsnotlage Berlins	78
4. Das Sanierungsprogramm Berlins als Eigenanstrengung i. S. des Maßstäbengesetzes	83

5. Art und Umfang von Sanierungshilfen für Berlin	93
5.1. Wirkungsweise unterschiedlicher Arten von Sanierungsbeihilfen (Tilgungs- vs. Schuldendienstbeihilfen, Schuldenübernahme) und Sanierungskonditionen	93
5.2. Zur Größenordnung notwendiger Sanierungsbeihilfen unter Be- rücksichtigung des Beginns der Zahlungen	96
5.3 Bedingungen und institutionelle Absicherung einer Haushalts- notlagenhilfe an Berlin	106
5.4 Folgen der Nichtgewährung von Sanierungsbeihilfen	107
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	111

1. Auftrag des Gutachtens

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27.5.1992 für das Saarland und Bremen Haushaltsnotlagen konstatiert. Es stützt sich dabei auf verschiedene finanzwirtschaftliche Indikatoren – Kreditfinanzierungs- und Zins-Steuer-Quoten –, welche „einzeln oder auch in ihrer Kombination an(..)zeigen, inwieweit Kreditfinanzierung, eine daraus hervorgehende und möglicherweise kontinuierlich steigende Schuldenlast sowie damit korrespondierende Zinsausgaben die haushaltswirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen oder gar – mit der Tendenz zur Leistungsunfähigkeit im Blick auf die verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ganz aufheben“¹. Es hat damit ein Phänomen der bundesdeutschen Finanzverfassung anerkannt, nach dem einzelne, kleinere Länder in eine haushaltswirtschaftliche Lage kommen können, die durch einen derart hohen Schuldenstand gekennzeichnet ist, dass sie die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kreditaufnahme nicht mehr einhalten und eine notwendige Konsolidierung ohne eine solidarische Hilfe der Bundes und der anderen Länder nicht erreichen können.

Das Gericht hat allerdings einige Bedingungen an die Hilfen des Bundes und der anderen Länder geknüpft: Das Land muss unverschuldet in die Haushaltsnotlage geraten sein; es muss selbst Eigenanstrengungen unternommen haben und weiterhin unternehmen, um das Seinige zur Beseitigung der Haushaltsnotlage zu tun. Eine Haushaltsnotlage ist ja gerade dadurch gekennzeichnet, dass das betroffene Land **trotz eigener Anstrengungen** den Zustand nicht verfassungsgemäßer Haushaltsstrukturen nicht mehr abwenden kann. Dies erfordert aber auch, dass das Land nachweisen kann, dass es alles unternommen hat, was in seiner Kraft steht, um die übermäßigen Defizite zurückzufahren.

Das vorliegende Gutachten analysiert aus finanzwissenschaftlicher Sicht, ob Berlin die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Bedingungen für das Vorliegen einer Haushaltsnotlage erfüllt. Dabei wird zunächst geprüft, ob eine Haushaltsnotlage nachgewiesen werden kann. Die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts werden durch die Prüfung neuerer finanzwissenschaftlicher Ansätze ergänzt, die unter dem Stichwort Nachhaltigkeit zusammenzufassen sind und die vor allem untersuchen, ob und inwieweit die betriebene Finanzpolitik einer Gebietskörperschaft vermittels des Aggregats der Verschuldung Lasten auf zukünftige Generationen von SteuerzahlerInnen verschiebt. In Kapitel 3 werden die Ursachen der Berliner Haushaltsnotlage untersucht. Bei allen Schwierigkeiten, im hoch verflochtenen System der bundesdeutschen Finanzverfassung Verantwortungen für finanzpolitische Entscheidungen nachzuweisen, werden die wichtigsten Parameter der Berliner Haushaltswirtschaft untersucht, welche seit der deutschen Vereinigung im Jahr 1990 vor allem in Berlin finanzielle Verwerfungen bewirkt haben, die in der Summe ursächlich für die

¹ BVerfGE 86, 148, II, Nr. 13, S. 259.

extrem hohen Defizite anzusehen sind. In Kapitel 4 wird schließlich das im Juli 2003 vom Senat verabschiedete und mit dem Haushaltsgesetz 2004/2005 implementierte Sanierungsprogramm des Berliner Senats daraufhin analysiert, ob es geeignet ist, dass Berlin seine verfassungsrechtlichen Aufgaben für den Fall, dass der Bund und die anderen Länder Hilfen zur Beseitigung der Haushaltsnotlage gewähren, nach den Regeln der bundesdeutschen Finanzverfassung auch in finanzieller Hinsicht wieder selbst verantworten kann. In Kapitel 5 schließlich werden verschiedene Sanierungsinstrumente analysiert und die zur Sanierung des Berliner Haushaltes notwendige Höhe der Sanierungshilfen berechnet. Des weiteren werden einige Folgen der Nichtgewährung von Haushaltsnotlagendotationen geprüft.

2. Feststellung einer Haushaltsnotlage für Berlin

2.1 Definition, Merkmale und Ursachen einer extremen Haushaltsnotlage

Als der Verfassungsgeber im Jahr 1969/70 die derzeit noch gültigen Regeln der deutschen Finanzverfassung festlegte, konnte sich niemand vorstellen, dass einmal einzelne Länder in Haushaltsnotlagen geraten könnten. Das Phänomen der Haushaltsnotlage macht sich daran fest, dass ein Land dermaßen viel Schulden aufgenommen hat und darauf so viel Zinsen zu zahlen hat, dass dadurch nicht nur andere Ausgaben verdrängt werden, sondern gar kein verfassungsmäßiger Haushalt mehr zustande kommen kann. Die Ende der 60er und noch Anfang der 70er Jahre vorherrschende Meinung, dass insbesondere die Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sowie die gemeinsamen Planungsinstrumente und Koordinationsgremien der Finanzpolitik dafür sorgen würden, dass gleichmäßiger wirtschaftlicher Wohlstand und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das ganze Gebiet der damaligen Bundesrepublik garantiert würden, stellte sich allerdings schon bald als irrig heraus, als nämlich die beiden Erdölpreiskrisen 1973 und 1979/80 nicht nur rezessive Entwicklungen auslösten, sondern auch Strukturkrisen offenbar wurden, die bestimmte Regionen und ihre Länder in besonderem Maße trafen. Diese Krisen bei Kohle, Stahl und Werften waren es auch, die – mit haushaltswirtschaftlich unterschiedlichen Ausprägungen und Akzenten – das Saarland und Bremen in eine finanzielle Situation brachten, in der sie aus eigener Kraft ihre Haushalte nicht mehr konsolidieren konnten, zumindest nicht ohne die ihnen von der Verfassung aufgelegten Aufgaben nicht mehr gewährleisten zu können.

Im System der bundesdeutschen Finanzverfassung, die durch die bundesrechtliche Festlegung der steuerlichen Einnahmen der Länder incl. des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einerseits und ein hohes Maß an ebenfalls bundesrechtlichen Vorgaben der Aufgabenerfüllung der Länder und ihrer Gemeinden andererseits gekennzeichnet ist, ist eine Haushaltsnotlage an der relativen Position eines Landes gegenüber den anderen indiziert. Der Finanzbedarf eines Landes ist absolut nicht zu bestimmen, weil die „notwendigen“ Ausgaben zur effizienten Erfüllung der den Ländern von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben analytisch nicht zu ermitteln sind. Indes unterliegen alle Länder einem gemeinsamen Aufgaben-„Katalog“², erhalten Erträge aus den gleichen bundesrechtlich geregelten Steuerquellen und sind durch einen relativ hoch ausgleichenden Steuerkraftausgleich im Länderfinanzausgleich miteinander verbunden. Insoweit besitzen Unterschiede bei den finanzwirtschaftlichen Kennzahlen unter den Ländern sowie die relative Position eines Landes zu allen anderen

² Das Grundgesetz weist den Ländern in Art. 70 die generelle Aufgabenverantwortung zu und zählt für den Bund Kompetenzen (ausschließliche, konkurrierende sowie Rahmengesetzgebungskompetenzen) auf, die nicht von den Ländern zu verantworten sind. Überdies haben die Länder nach Art. 83 GG die generelle Verwaltungskompetenz einschl. der Finanzierungsobliegenheit für die Gesetze des Bundes, die sie „als eigene Angelegenheiten (aus)führen“.

oder auch zu ausgewählten einzelnen Ländern eine Aussagekraft im Hinblick auf deren unterschiedliche haushaltswirtschaftliche Situationen.

Unter finanztechnischen Gesichtspunkten erklärt sich eine Haushaltsnotlage im Rahmen des Regelwerks der deutschen Finanzverfassung folgendermaßen:

- Aufgrund sehr hoher Ausgaben oder großer Einnahmenausfälle entsteht über einen mehr oder minder langen Zeitraum ein extrem hohes Primärdefizit, welches durch Kreditaufnahme finanziert wird. Dabei kann es sich um eine verfassungskonforme Kreditaufnahme handeln, wenn das Primärdefizit durch investive Ausgaben verursacht wird.
- In den Folgejahren wird zwar der überhöhte Primärausgabenüberschuss zurückgefahren. Die zur Bedienung der höheren Schulden anfallenden Zinsen müssen aber über zusätzliche Kreditaufnahme finanziert werden, wenn es nicht möglich ist, entweder durch eine schnelle Absenkung der Primärausgaben oder eine Erhöhung der bereinigten Einnahmen (Primäreinnahmen zuzüglich Erlöse aus Vermögensveräußerungen) einen entsprechend hohen Primärausgabenüberschuss zu erzielen.
- In der deutschen Finanzverfassung sind autonome Verbesserungen der Steuereinnahmen des hochverschuldeten Landes nicht möglich. Auch das Gebührenrecht unterliegt in wesentlichen Bereichen Bundesrecht oder verbietet bei Benutzungsgebühren eine Kostenüberdeckung, so dass hier ebenfalls nur marginale Spielräume für Einnahmenverbesserungen liegen. Veräußerungen von Vermögen können kurzfristig helfen, vergrößern aber langfristig die Unterdeckung, da nur Beteiligungsbesitz mit Gewinnerwartungen überhaupt mit positiven Haushaltsergebnissen privatisierbar ist. Andernfalls verbleiben Schulden des Beteiligungsbesitzes im öffentlichen Bereich und sind aus laufenden Haushaltsmitteln zu bedienen, schaffen mithin zusätzliche Belastungen. Insoweit haben Länder nur unwesentliche, Gemeinden aber auch nur marginal bessere Möglichkeiten, den notwendigen Primärüberschuss einnahmenseitig zu erwirtschaften.
- Auch auf der Ausgabenseite gibt es kurzfristig nur geringfügige Einsparungsmöglichkeiten, zumindest nicht derart hohe Konsolidierungspotentiale, wie sie nötig wären, um einen Primärüberschuss zu erwirtschaften, wie er nötig wäre, um binnen kurzer Frist – z.B. innerhalb einer Legislaturperiode – die Schulden auf das Maß zurückzuführen, dass wieder ein verfassungsgemäßer Haushalt zustande käme. Zu den Grenzen der Konsolidierung zählen auch die bundesrechtlich veranlassten Leistungspflichten eines Landes und seiner Kommunen (u.a. die Sozialhilfe), durchaus aber auch der anerkannte Grundsatz der Gleichwertigkeit – früher sogar: Einheitlichkeit) der Lebensverhältnisse. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff³ garantiert keinesfalls ein

³ Die Aussagen von Fischer-Menshausen, Herbert: Unbestimmte Rechtsbegriffe in der deutschen Finanzverfassung; in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 96/1, Berlin 1978, S. 135ff treffen auch auf die

einheitliches öffentliches Güterangebot in allen Ländern der Bundesrepublik. Die durch die Verfassung übertragenen Aufgaben der Länder, darunter neben der Erfüllung eigener Länderaufgaben auch der Vollzug von allgemeinen Bundesgesetzen sowie die Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen, implizieren aber bei de facto einheitlicher Finanzierungsseite, dass die Ausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden je Einwohner nicht sehr weit voneinander abweichen dürfen. Welche Abweichungen der Pro-Kopf-Ausgaben von Ländern zuzüglich Gemeinden noch eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse indizieren, wäre im einzelnen zu diskutieren. Zu berücksichtigen wäre dabei in jedem Fall der Mehrbedarf der Stadtstaaten, der in mehreren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde⁴.

Infolge der starken „Schattenwirkung“ hoher Nettokreditaufnahmen zur Finanzierung eines Primärdefizits in Form wachsender Zinslasten⁵ und der unzureichenden Möglichkeiten der Länder, kurzfristig einen entsprechend hohen Primärüberschuss zu erzielen, müssen zusätzliche Kredite aufgenommen werden, welche zur Finanzierung der erhöhten Zinsen dienen. Ab einem bestimmten Niveau der Zinslasten dominieren diese die Finanzpolitik eines Landes, indem – bei vom Land weitgehend nicht beeinflussbaren Einnahmen – entweder

- jährlich wachsende Beträge als Kredite aufgenommen werden müssen, um den Schuldendienst aufzubringen, oder
- - bei einer Deckelung der Gesamtausgaben - die überdurchschnittlich wachsende Zinslast in jedem Jahr weitere Primärausgaben quasi verdrängt.

In der Realität werden beide logischen Erscheinungsformen in einem Mischungsverhältnis auftreten. Insbesondere für die Wahl einer Konsolidierungsstrategie des hochverschuldeten Landes ist es aber von Bedeutung, die realen Möglichkeiten einer Haushaltssanierung aus eigener Kraft oder mit Hilfe des Bundes und der anderen Länder zu bestimmen. Die isolierten Erscheinungsformen erlauben es indes, nachzuweisen, dass eine Haushaltsnotlage vorliegt. Insbesondere die zweite Variante der „Verdrängung“ von Primärausgaben durch extreme Staatsverschuldung, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch die Analyse der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik impliziert, erlaubt es überdies, Sanierungsstrategien zu überprüfen.

veränderte Fassung des Art. 72 Abs. 3 GG, auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu.

⁴ Vgl. BverfGE 72, S. 400ff; 86, S.239ff; 101, S. 167ff.

⁵ Vgl. von Weizsäcker, Robert: Finanzpolitik; in: von Hagen, Jürgen; Welfens, Paul J.J.; Börsch-Supan, Axel (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Berlin, Heidelberg, New York 1997, S. 155ff.

2.2 Die Haushaltsnotlage Berlins nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts

Als Indikatoren für eine Haushaltsnotlage hat das Bundesverfassungsgericht eine über einen längeren Zeitraum deutlich überhöhte Kreditfinanzierungsquote (bezogen auf die bereinigten Ausgaben wie auf die bereinigten Einnahmen) sowie eine über dem Doppelten des Länderdurchschnitts liegende Zins-Steuer-Quote (einschl. Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, aber ohne Beträge zur Abgeltung von Sonderlasten) anerkannt⁶. Des weiteren waren für das Verfahren um die Anerkennung der Haushaltsnotlage des Saarlands und Bremens sog. Haushaltsnettobeiträge als ergänzende Indikatoren herangezogen worden. Auch diese werden in Abschnitt 2.2.2 analysiert.

Im übrigen werden – wie schon im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Sachen Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlands – alle finanzstatistischen Indikatoren für Länder und ihre Gemeinden zusammen berechnet. Die Stadtstaaten weisen in der Finanzstatistik den in ihren finanziellen Transaktionen innewohnenden ideellen Kommunalteil nur in Einzelfällen – z.B. bei der kommunalen Steuerstatistik – aus. Hamburg und Berlin haben zwar unterhalb ihrer Senatsverwaltung Bezirke als weitere Verwaltungsebene. Diese sind aber weder im Hinblick auf ihre Kompetenzen und Aufgaben noch auf ihre Finanzierungsstrukturen mit den kommunalen Gebietskörperschaften der Flächenländer vergleichbar. Auch zwischen den Flächenländern gibt es große Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben, welche von den Ländern auf die Kommunen übertragen worden sind. Dies ergibt unterschiedliche Kommunalisierungsgrade zwischen den Ländern, die sich auch in den finanzstatistischen Kennzahlen widerspiegeln. So hatten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen Anteil von etwas über 50% an den aggregierten bereinigten Ausgaben von Land und Kommunen zusammen. Diese Quote lag im Saarland nur bei gut 36%. Entsprechend unterschiedlich sind die Zahlungen der Länder im kommunalen Finanzausgleich. Wegen dieser vielfältigen Unterschiede kann ein Ländervergleich nur auf der Datenbasis Land zuzüglich Kommunen durchgeführt werden.

Die folgenden Berechnungen wurden für alle Länder sowie für den Länderdurchschnitt bzw. ggf. auch für einzelne Ländergruppen durchgeführt. 16 Länder, die Gesamtheit der Länder zuzüglich verschiedene Teilgruppen im Detail darzustellen, würde vor allem bei Abbildungen die notwendige Klarheit der Argumentation beeinträchtigen. Deshalb werden im folgenden neben den Daten Berlins nur die für die beiden Haushaltsnotlagenländer, Bremen und das Saarland, sowie das „Referenzland“ Schleswig-Holstein, das nächst schlechte finanzschwache Land ohne Haushaltsnotlage, präsentiert. Außerdem wird Hamburg als dritter – finanzstarker - Stadtstaat angegeben.

⁶ Vgl. BVerfGE 86, 148, S. 259.

2.2.1 Die Zins-Steuer-Quoten und die Kreditfinanzierungsquoten Berlins im Ländervergleich

Eine Haushaltsnotlage resultiert immer aus hohen Kreditaufnahmen einer Gebietskörperschaft in der Vergangenheit. Während vor allem Berlin (West) aufgrund seines finanzpolitischen Sonderstatus während der Teilung Deutschlands mit nur geringen Schulden in die Zeit der deutschen Vereinigung startete, nahm der Kreditfinanzierungsbedarf in der ersten Hälfte der 90er Jahre stark zu. Ohne auf die Ursachen dieser Entwicklung hier im einzelnen einzugehen – dies wird im 3. Hauptabschnitt analysiert –, finanzierte Berlin 1995 mehr als 17% seiner im Vergleich zu anderen Ländern hohen Ausgaben durch neue Kredite. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde diese Rate zwar langsam bis auf unter 10% zurückgefahren. 2001 und 2002 allerdings führten Steuerausfälle sowie die Krise der Berliner Bankgesellschaft zu erneut ansteigendem, exorbitant hohem Kreditbedarf: Im Jahr 2002 mussten knapp 29% der Ausgaben Berlins über Nettokreditaufnahme finanziert werden (vgl. Abb. 1). Seit 1994 liegt die Kreditfinanzierungsquote Berlins über dem Doppelten des Länderdurchschnitts. 2001 erreichte sie das 3,9fache, im Jahr 2002 schließlich sogar einen Wert von 482%.

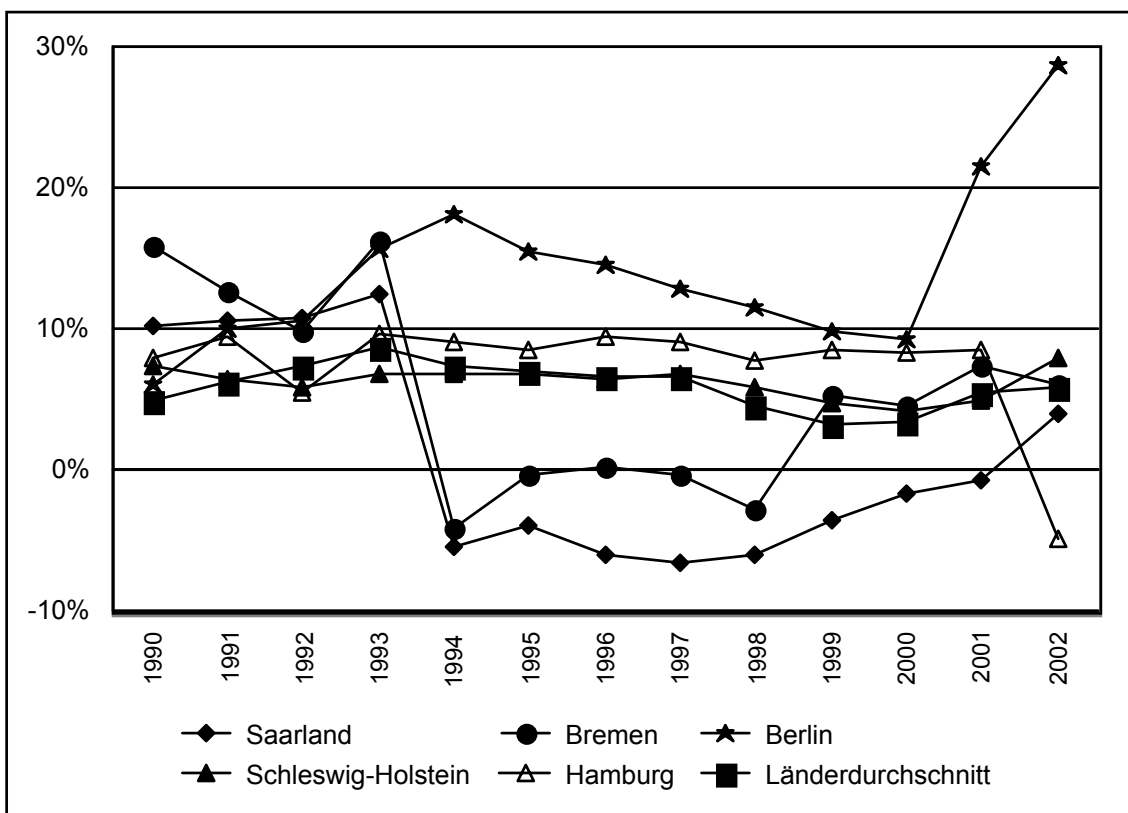


Abb. 1: Kreditfinanzierungsquoten ausgewählter Länder einschl. Gemeinden 1990-2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Im gleichen Zeitraum lag die Kreditfinanzierungsquote anderer Länder mit Ausnahme einiger neuer Länder – allen voran Brandenburg – deutlich niedriger.

Nachdem die neuen Länder auch aufgrund von Empfehlungen des Bundesfinanzministeriums⁷ ihre Haushalte in der ersten Hälfte der 90er Jahre in überdurchschnittlichem Maße durch Kredite finanziert hatten, was sie sehr schnell an die Schuldenstände der alten Länder heranführte, reduzierten sie ihre Kreditfinanzierungsquoten danach wieder auf Werte um den Länderdurchschnitt. Nach einem Höhepunkt im Jahr 1993 führten die Länder und ihre Gemeinden ihre Kreditfinanzierungsquoten im Durchschnitt von 8,8% auf 3,4% zurück. 2002 wurde wieder ein Wert von 5,9% erreicht. In Abb. 1 sind außerdem die Folgen der Haushaltsnotlagendotationen für das Saarland und Bremen erkennbar. Vor allem das Saarland nutzte die Hilfen des Bundes zu Nettotilgungen und musste erst im Jahr 2002 aufgrund der Steuerausfälle wieder neue Kredite aufnehmen, wenngleich schon seit dem Jahr 1999 eine nachlassende Tilgungsdisziplin erkennbar wird.

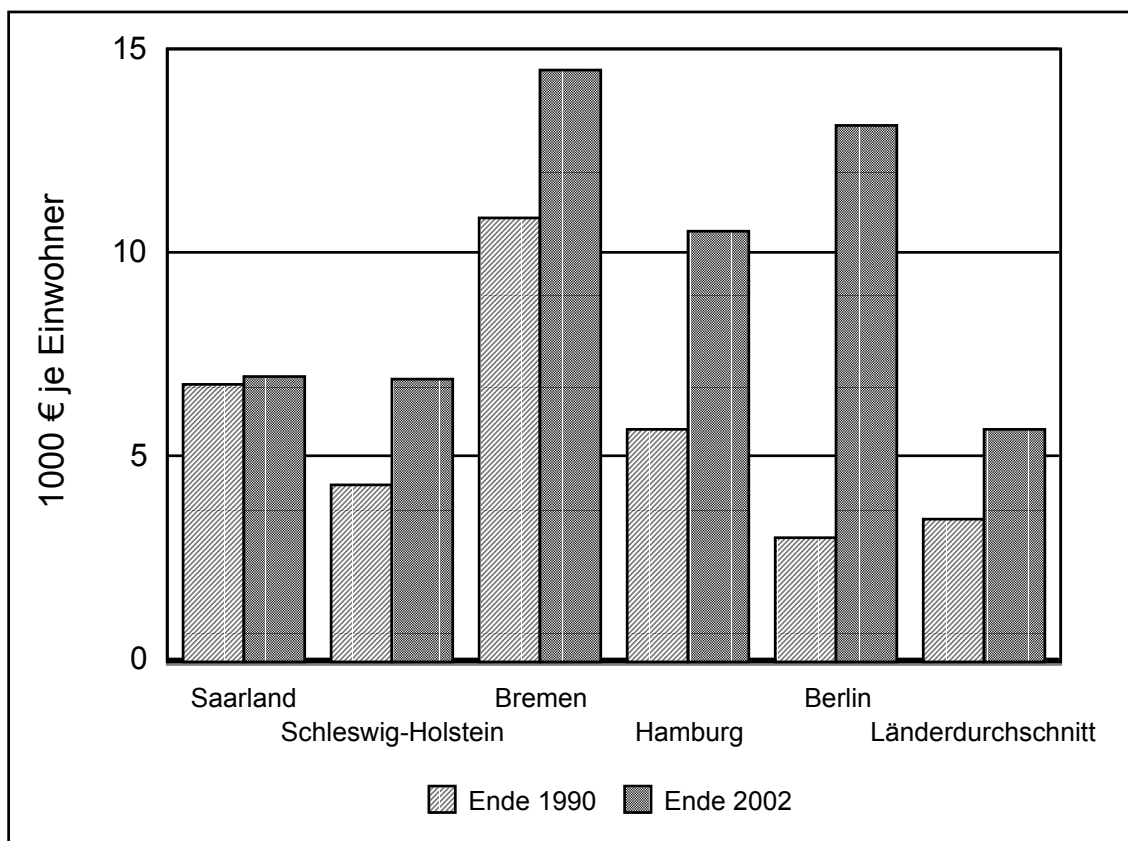


Abb. 2: Stand der Kreditmarktschulden je Einwohner ausgewählter Länder einschl. Gemeinden 1990 und 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Diese Entwicklungen spiegeln sich auch in der Entwicklung der Schuldenstände je Einwohner wider (vgl. Abb. 2). Obwohl hier die Statistik insofern Verzerrungen aufweist, als in den letzten 10 Jahren Länder und vor allem Kommunen im

⁷ Vgl. Schackmann-Fallis, Karl-Peter: Länderfinanzausgleich und Solidarpakt – ihre Bedeutung für die Länder und Gemeinden insbesondere in Ostdeutschland; in: Hüttig, Christoph; Nägele, Frank (Hrsg.): Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus, Loccumer Protokolle 74/00, Rehburg-Loccum 2002, S. 108.

Rahmen von Vermögensveräußerungen und formalen Privatisierungen/Auslagerungen öffentlicher Unternehmen auch Schulden externalisiert haben (was u.a. die ungewöhnlichen Werte von Hamburg im Jahr 2002 erklären könnte), bietet sie dennoch ein plastisches Bild der Folgen der eingeschlagenen Kreditfinanzierungspolitik. Lediglich das Saarland zeigt Ende 2002 einen je Einwohner gleich hohen Schuldenstand wie Ende 1991 und hat praktisch mit dem Referenzland Schleswig-Holstein aufgeschlossen. Alle drei Stadtstaaten hingegen haben überdurchschnittliche Schulden je Einwohner: Hamburgs Schulden liegen um 86% höher als der Länderdurchschnitt. Für Berlin ist mit einem Wert von 13.174 € Kreditmarktschulden je Einwohner ein Anstieg von 77% auf 233% des Länderdurchschnitts zu konstatieren. Bremen bleibt mit fast 14.500 € Schuldenstand je Einwohner Spitzenreiter, hat aber seinen „Vorsprung“ von 377% des Länderdurchschnitts im Jahr 1991 auf „nur“ 256% deutlich abgesenkt.

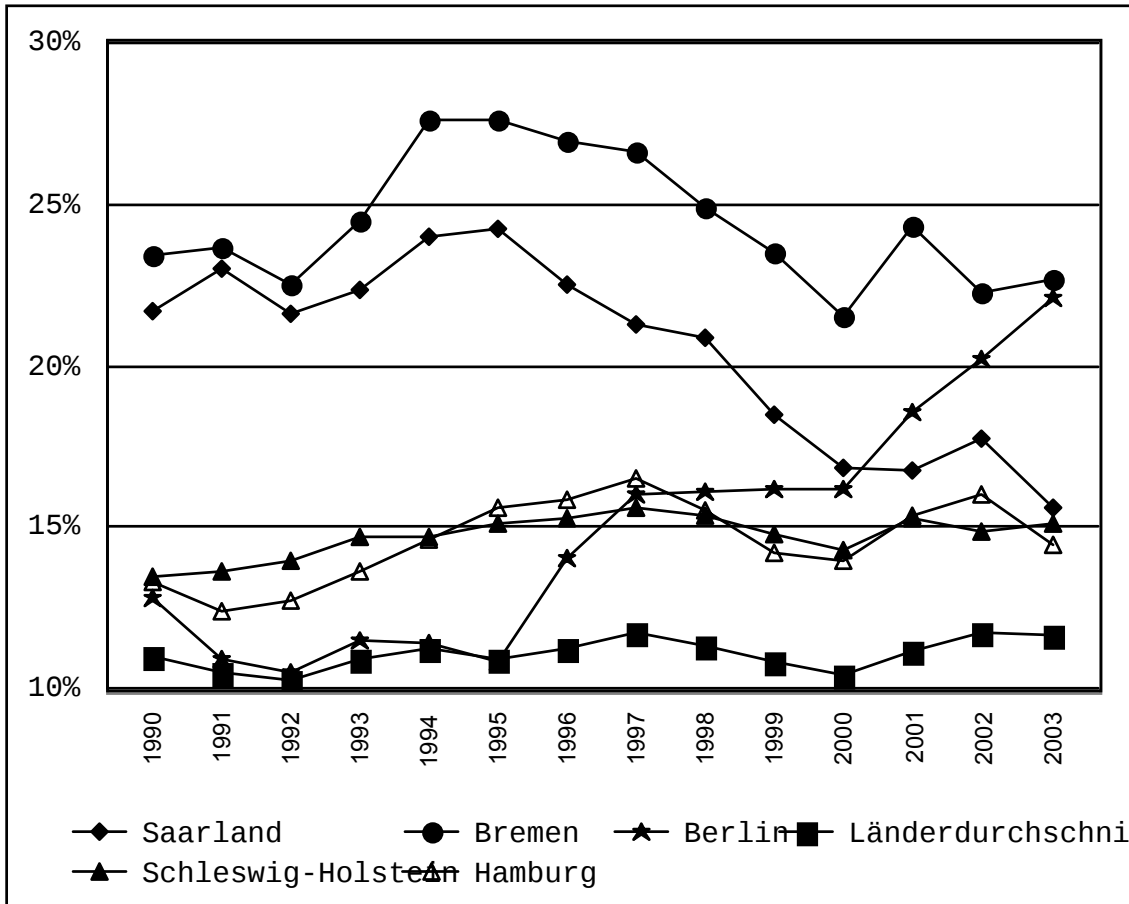
Die betriebene Verschuldungspolitik der Länder und ihrer Gemeinden hat ihre Spuren in den Zinszahlungen der Gebietskörperschaften hinterlassen. Zwar haben auch die im Laufe der 90er Jahre sinkenden Zinssätze einen dämpfenden Effekt auf den Schuldendienst gehabt. Länder mit überdurchschnittlicher Kreditfinanzierung haben ihre Einnahmen gleichwohl stärker mit Zinszahlungen belastet und hatten nach Mitte der 90er Jahre größere Probleme, auf einen erfolgreichen Konsolidierungskurs umzuschwenken, da der größere Block der Zinsausgaben auf kurze Frist nicht zu Konsolidierungszwecken zur Verfügung steht.

Die Zins-Steuer-Quote gibt nun an, welcher Anteil der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (d.h. ohne Haushaltsnotlagendotationen und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder) von Zinszahlungen absorbiert wird. Sie berücksichtigt damit die jährlichen Belastungen aus der in der Vergangenheit betriebenen Verschuldungspolitik einerseits und die Finanzbasis, aus welcher die Zinszahlungen aufgebracht werden müssen, andererseits. Anders als z.B. die Zins-Ausgaben-Quote ist die Zins-Steuerquote von einem Land aber kurzfristig nicht beeinflussbar⁸.

Abbildung 3 gibt die Zins-Steuer-Quoten verschiedener Länder und des Länderdurchschnitts für den Zeitraum 1990 bis 2003 an. Die Daten für 2003 wurden unter Anlegung der jüngsten Steuerschätzung vom Mai 2003 sowie der Annahme konstanter Durchschnittzinssätze gegenüber 2002 geschätzt. Für die Ländergesamtheit stagnierte die Zins-Steuerquote von 1990 – 1999 um 11% herum, wobei in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Zins-Steuer-Quoten nach dem Rückgang der Kreditfinanzierungsquoten leicht absanken. Die alten Län-

⁸ Vgl. Littmann, Konrad unter Mitarbeit von Gisela Färber: Haushaltsnotlage und Bundesergänzungszuweisungen, Gutachten, erstattet dem Finanzminister des Saarlandes, Speyer 1988, S. 27f.

der haben sich demgegenüber im Durchschnitt verbessert; sie haben inzwischen relativ weniger Zinslasten von ihren Steuereinnahmen (nach bundes-



Steuereinnahmen nach Finanzausgleich und Fehlbedarfs-BEZ ohne Sonder-BEZ und Haushaltsnotlagendotationen, 1990 nur alte Länder incl. Gesamtberlin, Daten für 2003 geschätzt⁹

Abb. 3: Zins-Steuer-Quoten ausgewählter Länder einschl. Gemeinden und des Länderdurchschnitts 1990-2003

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, versch. Jg., BMF; eigene Berechnungen

staatlichem Finanzausgleich) zu finanzieren als noch zu Beginn der 90er Jahre, während die neuen Länder im Mittel zu ihnen aufgeschlossen haben. Deutlich erkennbar ist außerdem der leichte Wiederanstieg der Zins-Steuer-Quote 2001

⁹ Die Daten für die Steuereinnahmen (einschl. steuerähnliche Einnahmen) basieren auf den Daten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Da aus dieser Veröffentlichung die Zahlen des Länderfinanzausgleichs nicht zu isolieren sind, wurden hierfür die Abrechnungsbeträge aus den Finanzberichten des BMF herangezogen. Abrechnungs- und Zahlungsbeträge stimmen wegen verspäteter Zahlungen sowie Zahlungen aufgrund der Jahresabrechnung des Länderfinanzausgleichs nach Ende des Haushaltsjahres nur langfristig, nicht aber in den einzelnen Haushaltsjahren überein. Insofern weichen die hier präsentierten Zins-Steuer-Quoten geringfügig von den Zins-Steuer-Quoten ab, die auf der Basis von Haushaltszahlen oder für die Mittelfristige Finanzplanung errechnet werden. Die sehr geringen Differenzen haben jedoch keine Folgen für den Aussagewert der Daten an sich, da von den Zahlungsverzögerungen alle Länder betroffen sind.

Die Zins-Steuer-Quoten für das Jahr 2003 wurden nicht auf der Basis der Haushaltspläne der Länder berechnet, sondern auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 2003 sowie einer Hochrechnung auf den Schuldenstand von Ende 2002 geschätzt.

und 2002, der sich 2003 als Folge der hohen Nettokreditaufnahme im Jahr 2002 fortsetzen wird.

Die Zins-Steuer-Quote Berlins spiegelt die wachsenden Zinsbelastungen aus der zunehmenden Staatsverschuldung einerseits und die Instabilitäten der Steuereinnahmenentwicklung andererseits wider. Vor allem in der erste Hälfte der 90er Jahre betrugen die Steuereinnahmen Berlins nur 70% des Länderdurchschnitts, was zum einen auf die Steuerschwäche von Berlins (Ost) und zum anderen auf die Steuervergünstigungen für Berlin (West) zurückzuführen war. Letztere wurden nach der deutschen Vereinigung erst sukzessive aufgehoben. Berlin erhielt bis 1994 außerdem die nach der Vereinigung rasch zurückgeführte Bundeshilfe und nahm erst 1995 am Länderfinanzausgleich teil¹⁰. Die trotz Konsolidierungsbemühungen auch nach 1995 weiterhin hohe Kreditfinanzierungsquote bewirkte zusammen mit immer wieder stagnierenden oder gar rückläufigen Steuereinnahmen einen kontinuierlichen, seit 2000 sogar stark wachsenden Anstieg der Zins-Steuer-Quote. Im Jahr 2003 wird sie die Zins-Steuer-Quote Bremens fast erreicht haben. Im Jahr 2002 betrug die Zins-Steuer-Quote Berlins das 1,72fache des Länderdurchschnitts (einschl. Gemeinden), 2003 wird sie mit einem Wert von fast 1,9 knapp unter dem Doppelten des Länderdurchschnitts liegen.

Selbst wenn Berlin das aus finanzwissenschaftlicher Sicht formale Merkmal einer extremen Haushaltsnotlage in Form einer Zins-Steuer-Quote, die das Doppelte des Länderdurchschnitts beträgt¹¹, noch nicht erreicht hat, so ist der Weg dahin unabwendbar. Spätestens im Jahr 2004 wird dieser Grenzwert erreicht. Kurzfristig eingeleitete Konsolidierungsbemühungen können zwar eine Sanierung des Berliner Haushalts zu einem späteren Zeitpunkt erleichtern, sie sind sogar eine Voraussetzung dafür, dass dies gelingen kann. Die Schattenwirkung der weit überdurchschnittlichen Kreditaufnahme Berlins in den letzten Jahren und infolge der schlechten Einnahmensituation voraussichtlich auch im Jahr 2003 wird allerdings auf Sicht dazu führen, dass die Zinsbelastungen absolut und relativ zu den Steuereinnahmen nach Finanzausgleich weiter und stärker als in den anderen Ländern ansteigen werden. Die formale Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage kann Berlin damit nicht mehr verweigert werden.

¹⁰ Zum Beitrag dieser besonderen Einnahmensituation für die Haushaltsnotlage Berlins vgl. Abschnitt 3.3

¹¹ Zu den Argumenten einer formalen Grenze für Hilfeleistungen an Haushaltsnotlagenländer vgl. Littmann, Konrad unter Mitarbeit von Gisela Färber: Haushaltsnotlage und Bundesergänzungszuweisungen, a.a.O., S. 30ff. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1992 nicht eine derart formal gefasste Grenze definiert, obwohl das Saarland diese überschritten hatte. Gleichwohl sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht formale Grenzwerte vor allem deswegen zu fordern, damit eindeutige Schlussfolgerungen gezogen werden können.

2.2.2 Haushaltsnettobeiträge als zusätzliche Indikatoren der Berliner Haushaltsnotlage

Das Konzept der Haushaltsnettobeiträge geht auf Lerch¹² und Rürup¹³ zurück. Es sollte die Grenzen der Staatsverschuldung aufzeigen und griff auf frühere Ansätze von Domar¹⁴ zurück. Die öffentliche Verschuldung wurde in Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Wachstum gesetzt, welches seinerseits die Ressourcen generiert, aus denen die zusätzlichen Zinszahlungen bedient werden sollten. Rürup und Lerch ermitteln über den Haushaltsnettobeitrag, welche Auswirkungen eine konstante potentialorientierte Kreditaufnahme für die zukünftigen haushaltspolitischen Handlungsspielräume hat. Liegt die Rate des wirtschaftlichen Wachstums über dem Zinssatz der Staatsschuld, können über eine Kreditfinanzierung zusätzliche finanzielle Spielräume gewonnen werden. Im umgekehrten Fall verdrängen über kurz oder lang die zusätzlichen Zinszahlungen andere Ausgaben. Nach unendlichen Anpassungsperioden ergibt sich ein fester Grenzwert, der angibt, wie hoch der aus der Verschuldungsstrategie resultierende finanzielle positive oder negative Handlungsspielraum als Prozentsatz der ebenfalls potentialorientiert definierten Staatsausgaben ist.

Der Haushaltsnettobeitrag (HNB_t) und sein Grenzwert definieren sich folgendermaßen:

$$HNB_t = (\Delta D_t - i \cdot D_{t-1}) / A_t$$

wobei

ΔD_t = Nettokreditaufnahme,

D_{t-1} = Schuldenstand der Vorperiode,

$i \cdot D_{t-1}$ Zinszahlungen auf den Schuldenstand und

A_t = Ausgaben der Gebietskörperschaft
bedeuten.

$$\lim_{t \rightarrow \infty} (\Delta D_t - i \cdot D_{t-1}) / A_t = k / a \cdot (1 - i / w)$$

wobei

k = Kreditfinanzierungsquote (zum BIP),

a = Staatsausgabenquote,

i = Zinssatz auf die Staatsschuld und

w = Wachstumsrate des BIP.

Mit Hilfe der Haushaltsnettobeiträge lässt sich nun nicht berechnen, welche Konsolidierungsstrategie für ein Haushaltsnotlagenland einzuschlagen ist. Sie „besitzen **keine unmittelbare wirtschafts- und finanzpolitische Relevanz**.“

¹² Vgl. Lerch, Wolfgang: Der zukünftige fiskalische Handlungsspielraum bei anhaltender Staatsverschuldung; in: WSI-Mitteilungen 1981, H. 1, S. 12ff.

¹³ Vgl. Rürup, Bert: Begrenzungskriterien der staatlichen Kreditaufnahme; Bombach, Gottfried; Gahlen, Bernhard; Ott, Alfred (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 11, Tübingen 1982, S. 614ff.

¹⁴ Vgl. Domar, E.D.: The burden of the debt and the national income; in: American Economic Review, Bd. 34, 1944, S. 798ff.

Genauer: Die **Grenzwerte** bilden in diesem Ansatz allein eine **Meßlatte**, die quantitativ eindeutig ausdrückt, in welche Richtung und wie steil die Entwicklung der Haushaltsnettobeiträge verlaufen würde, wenn keine Änderungen der Parameter einträten¹⁵. Vor allem die Grenzwerte der Haushaltsnettobeiträge können also im Ländervergleich als Indikatoren dafür herangezogen werden, welche Verdrängungseffekte eine potentialorientierte Kreditaufnahme bewirkt. Vor allem dann, wenn wie im Fall von Berlin die Nettokreditaufnahme eine überdurchschnittliche und weiter wachsende Zinslast zu finanzieren hat, kann aus den Grenzwerten der Haushaltsnettobeiträge abgelesen werden, welchen Anteil die Zinszahlungen nach unendlich vielen Anpassungsperioden c.p., d.h., insbesondere ohne weitere ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen, an den bereinigten Ausgaben haben werden.

Wären die deutschen Länder autonome Nationalstaaten, d.h. nicht über den bundesstaatlichen Finanzausgleich horizontal und die Ländern mit ihren Gemeinden über den obligatorischen Steuerverbund auch vertikal miteinander verbunden, würden die unterschiedlichen Wachstumsraten ihrer Bruttoinlandsprodukte direkt auf die Haushaltsdaten der nachgeordneten föderativen Ebenen in Deutschland durchschlagen. Steuereinnahmen, vor allem die ertragsstarke Einkommensteuer, werden für natürliche Personen allerdings nach dem Wohnsitzprinzip erhoben, so dass die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts herangezogen müsste. Diese ist allerdings für die letzten Jahre (noch) nicht verfügbar. Vor allem für die Stadtstaaten, aber auch für die neuen Länder, deren Wirtschaftskraft und Besteuerungsbasis stärker von Pendlerbewegungen beeinflusst wird als die alten Flächenländer, ergeben sich größere Diskrepanzen nicht nur bei den absoluten Beträgen von BIP und BSP, sondern auch bei den respektiven Wachstumsraten.

Da indes der Länderfinanzausgleich für einen hohen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern sorgt und die Zahlungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs überall im kommunalen Finanzausgleich angerechnet werden, mithin die Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden nach Finanzausgleich und damit auch ihre Ausgaben nur geringfügig von ihren regionalen BIP-Wachstumsraten bestimmt werden, wurde für die Berechnung der Haushaltsnettobeiträge der Länder (einschl. ihrer Gemeinden) die bundesdurchschnittliche Wachstumsrate angesetzt. Für alle anderen Parameter wurden landesspezifische Werte angesetzt sowie der die Zinslast wesentlich determinierende Schuldenstand am Kreditmarkt von Ende 2002. Zur Glättung konjunktureller Phänomene bei Wachstumsraten, Nettoneuverschuldung und Staatsausgabenquoten wurden für die folgenden Rechnungen Fünfjahresdurchschnitte angesetzt.

¹⁵ Littmann, Konrad unter Mitarbeit von Gisela Färber: Haushaltsnotlage und Bundesergänzungszuweisungen II – Zur Stellungnahme des ifo-Instituts, Gutachten im Auftrag der Saarländischen Landesregierung, Speyer 1990, S. 37; Hervorhebungen im Original.

Für das Saarland und Bremen wurden außerdem die Haushaltsnotlagendotationen aus ihren Kreditquoten herausgerechnet, da diese nur noch kurzfristig gewährt werden und außerdem schon degressiv verlaufen. Infolgedessen wurde für das Saarland anstelle einer Kreditquote von –0,52 v.H. eine von +1,62 v.H. und für Bremen anstelle von 0,49 v.H. ein Wert von 2,21 v.H. angesetzt. Die beiden Länder sind in Tab. 1 mit einem * gekennzeichnet.

	HNB 2003*	Limes HNB	HNB 2003*	Limes HNB
	absolute Beträge		in % des Länderdurchschnitts	
BE	0,0453	-0,2475	-216,2%	396,8%
BW	-0,0291	-0,0261	138,6%	41,9%
By	-0,0155	-0,0239	74,0%	38,3%
HE	-0,0532	-0,0243	253,7%	38,9%
NI	-0,0426	-0,0726	203,2%	116,4%
NW	-0,0376	-0,0640	179,2%	102,6%
RP	-0,0195	-0,0955	93,3%	153,1%
SL*	-0,0132	-0,1453	62,8%	233,0%
SH	-0,0451	-0,0787	58,1%	126,2%
BB	-0,0122	-0,0746	5,4%	119,6%
MV	-0,0011	-0,0955	139,6%	153,1%
SN	-0,0293	-0,0216	-91,9%	34,7%
ST	0,0193	-0,1144	-8,4%	183,4%
TH	0,0018	-0,0995	58,1%	159,6%
HB*	-0,0210	-0,1784	100,0%	286,0%
HH	-0,0588	-0,0992	280,6%	159,0%
Insg.	-0,0210	-0,0624	100,0%	100,0%

Tab. 1: Haushaltsnettobeiträge der Länder (einschl. Gemeinden) auf der Basis von Fünfjahresdurchschnitten 1998-2002

Quelle: Eigene Berechnungen

Mit Ausnahme Berlins, Sachsen-Anhalts und Thüringens weisen für das Modelljahr 2003* alle Länder auf der Basis von Haushaltsdaten im Mittel der letzten fünf Jahre negative Haushaltsnettobeiträge auf. Dies deutet daraufhin, dass diese Länder aus einer Fortführung der potentialorientierten Verschuldung aus den letzten fünf Jahren keine positiven Haushaltsspielräume mehr ziehen können. In der Mehrzahl schlägt hier die bis zum vorvorletzten Jahr auch wegen der guten Steuereinnahmen dominierende Konsolidierungspolitik durch. Es bedeutet aber auch, dass zumindest in einigen Fällen die Zinslasten auf den Schuldenstand aus der Vergangenheit inzwischen so hoch sind, dass die Kreditquoten der Vergangenheit nicht mehr ausreichen, um die Zinslasten zu kompensieren. Berlins Nettokreditaufnahme musste vor dem Hintergrund der Krise der Bankgesellschaft Berlin so deutlich über dem Durchschnitt liegen, dass der Haushaltsnettobeitrag noch positiv ausfällt. D.h., ohne die Ausgaben zugunsten der Berliner Bankgesellschaft wäre auch der Berliner Haushaltsnettobeiträge negativ ausgefallen.

Noch deutlicher werden kritische Befunde der Verschuldungspolitik zumindest einiger Länder bei den Grenzwerten der Haushaltsnettobeiträge. Unvermeidbar ist, dass jede potentialorientierte Verschuldungspolitik dann zu negativen Grenzwerten führen muss, wenn der Zinssatz zur Bedienung der Staatsschulden größer ist als die wirtschaftliche Wachstumsrate. Insofern sind bei positiven Kreditquoten alle Grenzwerte negativ: Mit einem Zinssatz von 6,01% und einer Wachstumsrate des BIP von nur 2,59% für alle Länder einschl. Gemeinden führt selbst eine Kreditquote von unter 1% des BIP (genau: 0,82%) dazu, dass am Ende die zusätzlichen Zinslasten im Mittel 6,2% der öffentlichen Ausgaben von Ländern und Gemeinden absorbieren. Die Grenzwerte der Haushaltsnettobeiträge der verschiedenen Länder weichen stark voneinander ab: Unter dem Länderdurchschnitt liegen lediglich die drei finanzstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg sowie Sachsen. Auch Nordrhein-Westfalen, ein weiteres finanzstarkes Zahlerland im Länderfinanzausgleich, liegt noch gut, nämlich nur knapp über dem Länderdurchschnitt. Deutlich überdurchschnittliche Grenzwerte weisen alle finanzschwachen Länder mit Ausnahme Sachsens auf. Bemerkenswert sind die sehr hohen Werte Bremens und des Saarlands, deren aktuelle Verschuldungspolitik nach Wegfall der Haushaltsnotlagendotationen bedeutet, dass die Grenzwerte ihrer Haushaltsnettobeiträge bei 233% und 289% des Länderdurchschnitts liegen würden: Im Saarland würden 14,5% der Ausgaben von Ländern und Gemeinden durch die fortgesetzte Kreditaufnahme verdrängt, im Bremen sogar 17,8%.

Berlin allerdings würde bei unveränderter Verschuldungspolitik noch dramatischere Probleme bekommen. Hier schlagen die zunächst noch positiven Haushaltsnettobeiträge bald ins Negative um. Der Grenzwert liegt bei 24,8%; das bedeutet, dass durch eine fortgesetzte Verschuldung fast ein Viertel der öffentlichen Ausgaben für den Schuldendienst absorbiert würde. Dieser Wert deutet auf Schwierigkeiten hin, die ohne deutliche Rückführungen der Kreditaufnahme dazu führen würden, dass entweder nicht mehr genügend Mittel zur Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben in Berlin verfügbar wären oder der fatale Ausweg in wachsende Kreditfinanzierungsquoten gewählt werden müsste, was auch die Grenzwerte der Haushaltsnettobeiträge weiter verschlechtern würde.

2.3 Ergänzende Indikatoren einer Haushaltsnotlage mit Hilfe neuerer finanzpolitischer Ansätze, insbesondere dem der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik

Die Haushaltsnettobeiträge als ergänzende Indikatoren einer Haushaltsnotlage unterstellen, dass die durchschnittliche Haushaltspolitik der vergangenen fünf Jahre unverändert fortgeführt würde. Dies ist aber gerade dann kaum haltbar, wenn ein Land noch Konsolidierungsspielräume hat, wenn sein Ausgabenniveau überhöht ist. Dann ist es weder dem Bund noch den anderen Ländern zuzumuten, für die überhöhten Leistungen dieses Landes durch Hilfeleistungen einzustehen. Mit Hilfe des Instrumentes der Haushaltsnettobeiträge kann eben

nicht überprüft werden, ob eine Haushaltsnotlage besteht, selbst wenn ein Land seine Ausgaben auf ein Niveau zurückführt, bei dem es gerade seinen verfassungsgemäßen Aufgaben noch nachkommen kann.

Vor allem dann, wenn ein Land nicht nachweisen kann, dass es die Erfüllung seiner Aufgaben mit äußerst niedrigen Ausgaben betreibt, besteht das Problem, dass sich – bei bestehendem Einnahmenrahmen – die aus dem überhöhten Ausgabenniveau resultierenden Verschuldungsprobleme und jene, die aus einer Haushaltsnotlage resultieren, nur schwer voneinander trennen lassen. Denn in der Tat wurde der Berliner Haushalt auf einem Niveau an Primärausgaben gefahren, das bis zum Jahr 2001 deutlich über den grösstenbereinigten Ausgabenniveaus aller anderen Länder- und Gemeindehaushalte lag (vgl. Abb. 4). Auf die Ursachen des überhöhten Ausgabenniveaus wird in Kapitel 3 eingegangen. Jedoch ist bereits hier erkennbar, dass Berlin vor der Vereinigung ein überaus hohes Primärausgabenniveau hatte, seit 1995 energische Konsolidierungsanstrengungen unternommen und die Primärausgaben je Einwohner deutlich in etwa auf das Niveau von 1990 zurückgeführt hat. Lediglich 2001 wurden die Bemühungen durch die Notlage der Bankgesellschaft Berlin konterkariert; die hierzu notwendigen Ausgaben je Einwohner sind gerade so hoch wie die Abweichung vom Trend. 2002 war die Berliner Konsolidierung immerhin

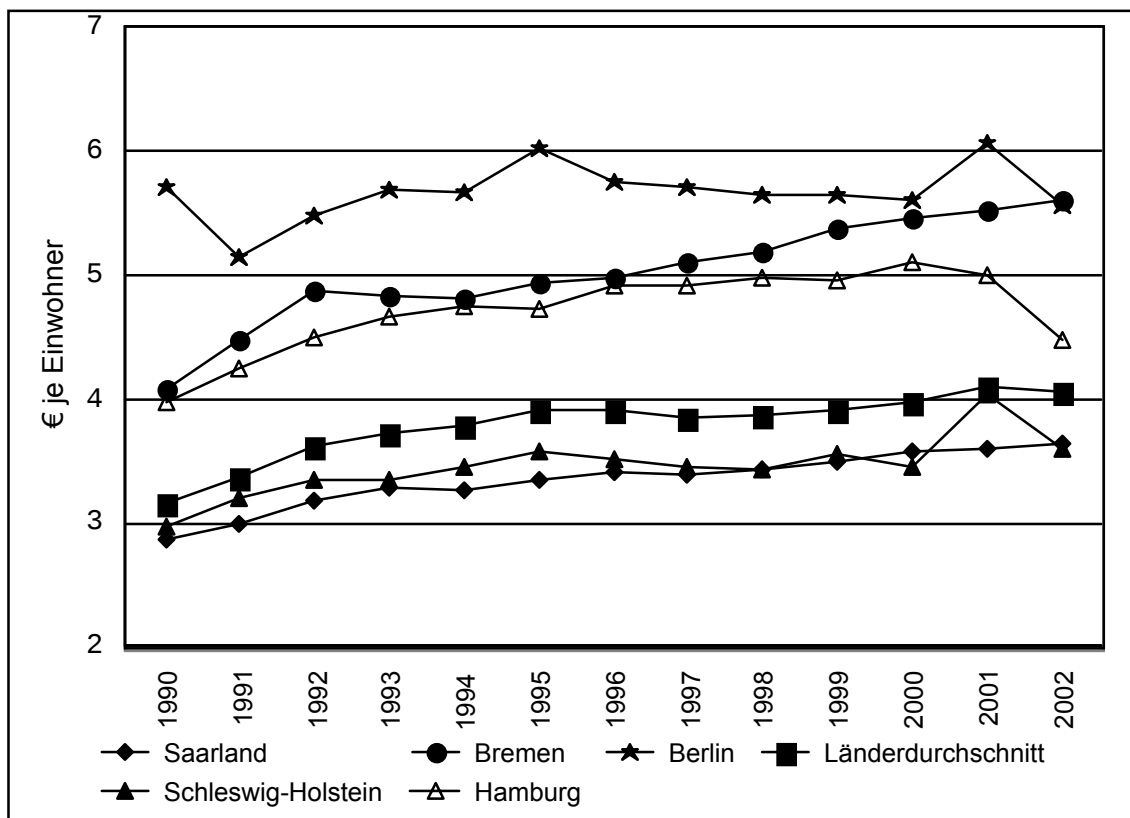


Abb. 4: Primärausgaben der Länder einschl. ihrer Gemeinden je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

so weit fortgeschritten, dass die Pro-Kopf-Primärausgaben unter die Bremens sanken¹⁶.

Neuere Ansätze in der Finanzwissenschaft überprüfen unter dem Stichwort „Nachhaltigkeit“ die Frage, auf welches Maß die Steuerquote angehoben oder die Staatsausgabenquote gesenkt werden müsste, „wenn die zukünftigen Staatsausgaben nicht über eine wachsende Schuldenstandsquote finanziert werden sollen“¹⁷. Eine Haushaltsnotlage ist vor diesem Hintergrund eine extreme Verletzung der Nachhaltigkeit, da die Schulden und der damit verbundene Schuldendienst eine Größenordnung erreicht haben, dass sie eine nicht nur absolut, sondern auch relativ wachsende Kreditaufnahme erforderlich machen, deren Bedienung immer weitere Ausgaben verdrängen würde. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF weist nach, dass ein Primärdefizit, d.h. ein Überschuss der Primärausgaben über die (Primär-)Einnahmen¹⁸ in dem Fall, dass der Zinssatz auf die Staatsschulden über der wirtschaftlichen Wachstumsrate liegt, „zu einem permanenten Ansteigen der Staatsschuldenquote, in diesem Sinne sogar zu einem explodierenden Staatsschuldenwachstum“¹⁹ führt. Für den wissenschaftlichen Beirat beim BMF werden damit die Primärsalden zu den entscheidenden Größen für eine nachhaltige Finanzpolitik.

Für den Nachweis der Haushaltsnotlage eines deutschen Landes ist das von der OECD entwickelte Konzept²⁰ nur begrenzt nutzbar. Zum einen sind hier die demographischen Aspekte zwar real relevant, vor allem dann, wenn sich im Zuge von Bevölkerungswanderungen und Altersstruktureffekten die finanzpolitischen Ungleichgewichte verstärken. Bei schrumpfender Bevölkerung müssen immer weniger SteuerzahlerInnen die aufgelaufene Staatsschuld zurückzahlen. Die für ein Haushaltsnotlagenland immer ungünstiger werdende Relation zwischen finanzierbaren Primärausgaben und wachsenden Zinsausgaben könnte sogar Wanderungsimpulse auslösen. Für den Nachweis der Haushaltsnotlage sind allerdings die demographischen Effekte zu spekulativ. Es sollte daher zunächst von einer stationären Bevölkerung ausgegangen werden. Zum anderen geht es „nur“ darum, die Folgen einer extrem überhöhten Staatsverschuldung in Relation zu denen anderer Länder messbar zu machen. Hierzu reicht es, die Logik der Nachhaltigkeitsargumentation auf entsprechende Haushaltsgrößen zu

¹⁶ Hamburg stellt im übrigen seit dem Jahr 2002 kein Vergleichsland im Hinblick auf die gesamten Primärausgaben mehr dar, weil hinter dem extremen Rückgang keine Kürzung von Ausgaben steht, sondern Auslagerungen und Privatisierungen von Aufgabenbereichen bzw. schlicht fehlerhafte Daten des Statistischen Bundesamts.

¹⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn 2001, S. 2.

¹⁸ Im Fall von Primäreinnahmen werden Einnahmen aus Vermögensveräußerungen nicht angerechnet.

¹⁹ Ebenda, S. 12.

²⁰ Vgl. Blanchard, Olivier J. u.a.: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question; in: OECD Economic Studies 15/1990, S. 7ff sowie Blanchard, Olivier: Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators; in: Verbon, Harrie A.A.; van Winden, Frans A.A.M. (Hrsg.): The Political Economy of Fiscal Debt, Amsterdam 1993, S. 307ff.

übertragen. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Länder und ihre Gemeinden an die allgemeinen Ziele der Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, wie sie im Finanzplanungsrat vereinbart werden, halten.

Vor diesem Hintergrund können das Konzept der Nachhaltigkeit und seine zentralen Größen, die Primärsalden und – wegen der fehlenden Kompetenzen der deutschen Länder, die Höhe ihrer Steuern zu bestimmen – nur die Primärausgaben sowie die Schuldenstände, zur Feststellung einer Haushaltsnotlage genutzt werden. Zu diesem Zweck werden Modellrechnungen aufgestellt, in denen die bereinigten Einnahmen und Ausgaben aller Länder einschl. Gemeinden nach gemeinsamen Grundannahmen und Regeln fortgeschrieben werden²¹. Die vom Bundesfinanzminister ausgegebene Zielgröße eines ausgeglichenen Haushaltes wird auch als Zielgröße für die nachgeordneten Gebietskörperschaften angenommen. D.h., alle Länder einschl. ihrer Gemeinden erhöhen ihre Gesamtausgaben (einschließlich der Zinsausgaben) so lange nur mit einheitlichen, unter dem Einnahmenwachstum liegenden Margen, bis sie den Haushaltsausgleich erreicht haben. Erst dann dürfen sie ihre Ausgaben wieder nach Maßgabe der Einnahmenentwicklung fortschreiben.

In den Modellrechnungen wurden die Einnahmenfortschreibungen der mittelfristigen Finanzplanung Berlins entnommen. Danach, jenseits der Periode der Mittelfristigen Finanzplanung, ab 2008 werden die Steuereinnahmen mit 2,75% erhöht, was ohne allzu große Ambitionen als nominale Rate des BIP angenommen werden kann, mithin eine konstante Steuerquote für Länder und Gemeinden impliziert. Die Auswirkungen der Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2005 sowie der Osterweiterung der EU wurden ebenfalls aus der Finanzplanung Berlins übernommen und – entsprechend des unterschiedlichen Anfalls der einzelnen Zuweisungen – auf die anderen Länder übertragen. Die Zinssätze auf die öffentlichen Schulden wurden auf der Basis der durchschnittlichen Zinssätze von 2002 für alle Länder noch leicht gesenkt, da im Rahmen der Refinanzierung bestehender Schulden die derzeit niedrigen Zinssätze hier noch Verbesserungen der durchschnittlichen Konditionen bringen. Sie wurden aber ab 2005 als konstant angenommen. Für die Gesamtausgaben wurden die Empfehlungen des Finanzplanungsrats angesetzt, der zur Konsolidierung des öffentlichen Sektors eine Steigerung von 1% p.a. vorgegeben hatte.

Unter Anlegung aller dieser Parameter lassen sich die gemeinsamen Modellrechnungen für alle Länder einschl. ihrer Gemeinden aufstellen. Die Aggregate für die Gesamtheit der Länder und Gemeinden sind durch die Addition der Einzelwerte zu ermitteln. Bei exogen vorgegebenen Einnahmen und einer für alle Länder einheitlichen Fortschreibung der Gesamtausgaben um nur 1% bis zum Haushaltsausgleich lassen sich über einen längeren Zeitraum für jedes Land folgende zentrale Größen ermitteln:

²¹ Damit wird langfristig von konjunkturellen Schwankungen abstrahiert.

- die Zinsausgaben: iD_{t-1}
- die Primärausgaben: $A_t - iD_{t-1}$
- die Primärsalden: $(A_t - iD_{t-1}) - E_t$
- die Nettokreditaufnahme: $[(A_t - iD_{t-1}) - E_t] + iD_{t-1}$ und
- den Schuldenstand: $D_{t-1} + [(A_t - iD_{t-1}) - E_t] + iD_{t-1}$.

Aufgrund der unterschiedlichen Größe der Primärsalden, Schuldenstände sowie Zinssätze sind die Differenzen zwischen bereinigten Ausgaben und Primärausgaben je Einwohner in den verschiedenen Ländern unterschiedlich hoch. Sie entwickeln sich auch relativ unterschiedlich. Denn hohe Primärdefizite und aufgrund hoher Schuldenstände überdurchschnittliche Zinszahlungen verursachen wiederum höheren Neuverschuldungsbedarf, der ein niedrigeres Niveau an Primärausgaben bewirkt und die Konsolidierungsstrecke verlängert. Nach Erreichen des Haushaltsausgleichs hat jedes Land einen spezifischen Verschuldungsstand erreicht und seine Primärausgaben durch den Verdrängungseffekt der Zinsausgaben auf ein individuelles Niveau absenken müssen, welches ausschließlich von den Ausgangsdaten der o.a. Parameter abhängt. Auch der notwendige Primärüberschuss, der ab dem Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs zur Bedienung der Staatsschuld erforderlich ist, gehört zu den charakteristischen „Fernfolgen“ aktueller Defizitpolitik.

Die Grundvariante einer Konsolidierung nach den Vorgaben des Finanzplanungsrats mit der Annahme einer Fortschreibung der bereinigten Ausgaben um nur 1% bis zum Haushaltsausgleich wurde für alle Länder berechnet. Für Berlin wurden drei Varianten durchgerechnet, die die Konsequenzen folgender Haushaltsstrategien auf die unter Nachhaltigkeitsaspekten relevanten Haushaltsgrößen (Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand, Zins-Steuer-Quote, finanzierbare Primärausgaben sowie für einen Haushaltsausgleich erforderliche Primärüberschüsse) quantifizieren:

- erstens wurde ermittelt, welche Folgen eine unterlassene Konsolidierung hat, bei der die bereinigten Gesamtausgaben nach Maßgabe der relativen Einnahmenentwicklung fortgeschrieben werden; das Wachstum der Ausgaben ist damit genau so groß wie das der Einnahmen, die Kreditfinanzierungsquote konstant (mit „keine Konsolidierung“ gekennzeichnet);
- zweitens wurde angenommen, dass sich Berlin – wie die übrigen Länder – an die allgemeinen Forderungen des Finanzplanungsrates hält und versucht, einen Haushaltsausgleich durch eine Steigerung um lediglich 1% p.a. bei stärker wachsenden Einnahmen zu erreichen (mit „FiPIRat“ gekennzeichnet);
- drittens wurde ein spezielles Sanierungsprogramm durchgerechnet, welches mit einem starken Rückschnitt der Primärausgaben bis auf ein Niveau von

5300 € je Einwohner beginnt, dann diese Höhe nominal „einfriert“, bis der Haushaltsausgleich erreicht ist (mit „Sanierung*“ gekennzeichnet);

Die Annahmen für dieses Sanierungsprogramm sind fiktiv. Zu Beginn der Arbeiten lagen noch keine bindenden Beschlüsse für das Berliner Sanierungsprogramm, sondern lediglich der Eckwertebeschluss des Senats vom Februar 2003 vor. Deshalb wurde für die Nachhaltigkeitsanalyse eine Variante in der Nähe dieses Beschlusses gewählt, welche nach einer nominalen Rückführung der Ausgaben bis 2007 die Primärausgaben bis zum Haushaltsausgleich konstant setzt. Diese Annahme ist ungewöhnlich und dürfte so auch nicht in der Haushaltswirklichkeit auftreten. Die Annahme erlaubt es aber, die Auswirkungen der extremen Haushaltsnotlage Berlin zu berechnen, ohne dass diese durch ausgabenpolitische Beschlüsse überlagert werden. Inhaltlich wird nämlich mit dieser Annahme unterstellt, dass der gesamte Einnahmenezuwachs für Zinszahlungen und für den Aufbau eines Primärausgabenüberschuss verwendet wird, welcher zur Deckung der Zinsausgaben auf den aufgelaufenen Schuldenstand erwirtschaftet werden muss, wenn der Haushaltsausgleich realisiert werden soll.

Zur Vermessung der Auswirkungen der Haushaltsnotlage unter verschiedenen ausgabenpolitischen Strategien können neben den Aggregaten

- der (noch) finanzierbaren Primärausgaben,
- der notwendigen bzw. erreichten Primärsalden sowie
- des Schuldenstandes

auch die „klassischen“ Haushaltsnotlagenindikatoren der

- Zins-Steuer-Quote und der
- Kreditfinanzierungsquote

herangezogen werden. Von Interesse ist dabei nicht nur die absolute Entwicklung der jeweiligen Größen sondern auch ihre Relation zum Länderdurchschnitt, die nachgerade die extreme Haushaltsnotlage indiziert.

Abbildung 5 verdeutlicht die Folgen der verschiedenen möglichen finanzpolitischen Strategien Berlins. Während bei einem Verzicht auf Konsolidierung, d.h. einer Fortschreibung der Gesamtausgaben wie die Einnahmenentwicklung, der Kreditfinanzierungsbedarf relativ konstant bei 22,6% der Ausgaben verharrt, sich mithin auch der Schuldenstand kontinuierlich weiter erhöhen würde, könnte bereits durch eine Konsolidierungsstrategie, wie sie der Finanzplanungsrat für alle Länder empfohlen hat, die Kreditfinanzierungsquote sukzessive zurückgeführt werden. Allerdings wäre wegen des hohen Ausgangsdefizits der Berliner Haushalt erst nach 2030 ausgeglichen. Ein Sanierungsprogramm o.a. Ausprägung würde diesen Rückgang schneller bewirken und den Haushaltsausgleich schon im Jahr 2022 erreichen.

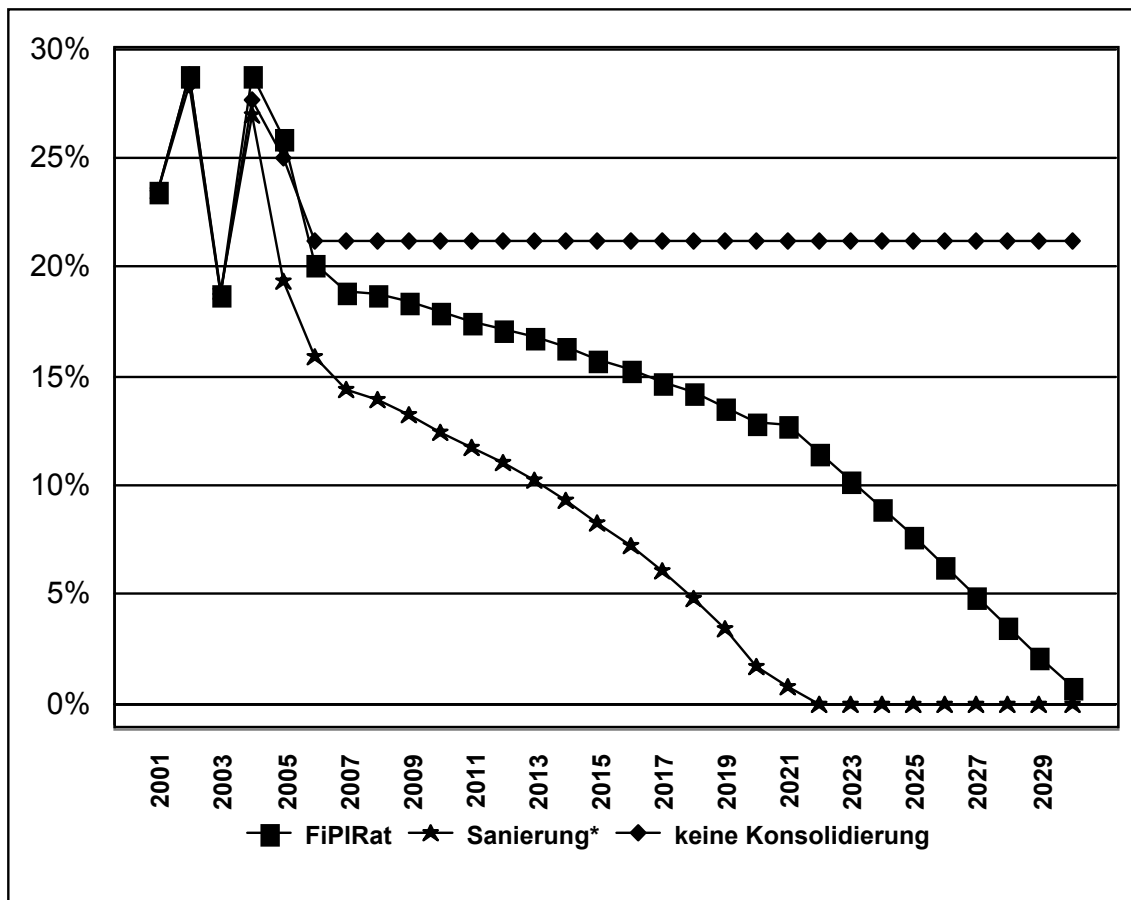


Abb. 5: Kreditfinanzierungsquoten Berlins bei verschiedenen finanzpolitischen Strategien bis 2030

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Die verschiedenen Kreditfinanzierungsquoten schlagen sich in der Entwicklung des Schuldenstandes nieder. Bei unterlassener Konsolidierung (Anstieg der Primärausgaben wie die Gesamteinnahmen) wächst der Schuldenstand mit zunehmender Geschwindigkeit und wird sich bis zum Jahr 2030 je Einwohner etwa versechsfachen. Die Folgen der demographischen Entwicklung, die sich für alle Länder in sinkenden Einwohnerzahlen niederschlagen werden, wurden für diese Berechnungen nicht berücksichtigt; vor allem auch deswegen nicht, weil die Bevölkerung nicht regional gleichmäßig schrumpfen und altern wird. Eine hohe Verschuldung eines Landes und damit einhergehend schlechtere Relationen zwischen Steuerzahlungen und öffentlichen Leistungen können allerdings Anreize für Abwanderung gerade für die leistungsfähigen Bevölkerungsschichten sein und den Rückgang der Bevölkerung beschleunigen. Für den nicht unwahrscheinlichen Fall, dass im Jahr 2030 die Gesamtbevölkerung Berlins um 15% unter der von 2002 liegt, würden auf jedem Einwohner dann nicht 65.000 € Schulden des Landes Berlin lasten, sondern mehr als 76.000 €. Schon allein deswegen muss die Politik den Weg der Sanierung einschlagen.

Bei einer Fortschreibung der bereinigten Gesamtausgaben mit 1% (FiPIRat) würde der Schuldenstand weniger als zwei Drittel der Summe bei unterlassener Konsolidierung, aber immerhin auch noch gut 41800 € je Einwohner betragen. Im Falle eines scharfen Sanierungsprogramms, das der Finanzplanungsrat von Berlin auch fordert²², sammeln sich als Folge des heute extrem hohen Schuldenstands und des großen Primärdefizits bis zum Haushaltsausgleich immer noch Schulden in Höhe von 27.535 € je Einwohner an.

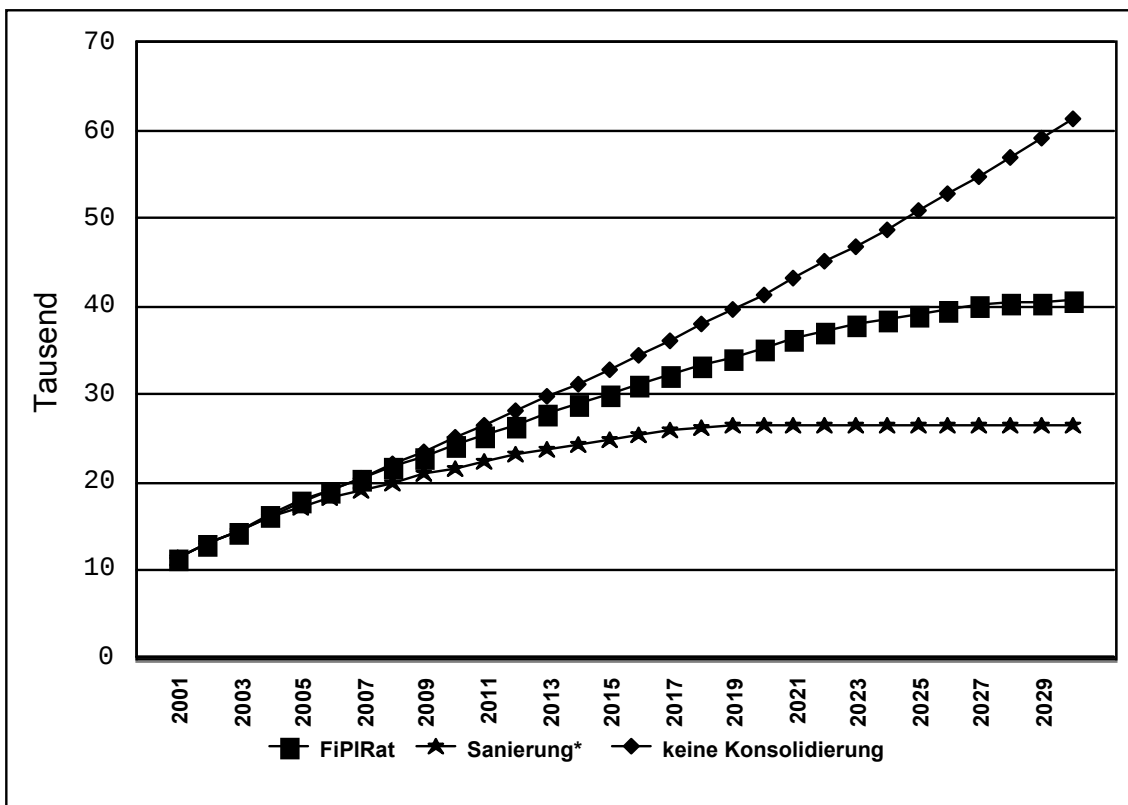


Abb. 6: Stand der Kreditmarktschulden Berlins in EURO je Einwohner bei verschiedenen finanzpolitischen Strategien bis 2030

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Nun sagen absolute Zahlen über einen so langen Zeitraum wenig. Für die Feststellung der Haushaltsnotlage Berlins ist es bedeutsamer, die relative Position des Stadtstaats zu allen anderen Ländern herauszuarbeiten, die sich in den Modellrechnungen alle nach den Regeln des Finanzplanungsrates bis zum Haushaltsausgleich verhalten: Ohne Konsolidierungsmaßnahmen wird der Schuldenstand Berlins je Einwohner von 233% des Länderdurchschnitts im Jahr 2002 auf 750% explodieren, bei einfacher Konsolidierung werden nur 488% erreicht. Trotz des massiven Sanierungsprogramms wird der Schuldenstand aber auch ein Niveau von 321% des Länderdurchschnitts erreichen.

²² Vgl. Finanzplanungsrat bekräftigt Ziel der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts; <http://www.bundesregierung.de/serblet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknot>, abgerufen am 1.4.2003

Im Vergleich dazu wird das Saarland unter den Konsolidierungsregeln des Finanzplanungsrates einen Schuldenstand in Höhe von knapp 150% des Länderdurchschnitts aufweisen, Bremen allerdings einen von 541%, - bei gleichen Konsolidierungsregeln - also noch über Berlin!

Wachsende Schuldenstände schlagen auf die Zins-Steuer-Quoten durch. Da die Zinsbelastungen mit einer Periode Verzug der Kreditaufnahme bzw. den Veränderungen der Schuldenstände folgen, sind Fortschritte von Konsolidierungen erst sehr langsam in diesem Indikator erkennbar. Selbst wenn die Gesamtausgaben wie die Einnahmen wachsen, ergibt sich ein marginaler Konsolidierungseffekt, weil die wachsenden Zinsen Primärausgaben verdrängen und ein sinkendes Primärdefizit bzw. kontinuierlich steigende Primärüberschüsse erforderlich machen (vgl. Abb. 12 auf S. 28)²³. 2030 wird in Berlin allerdings bei einer unterlassenen Konsolidierung eine Zins-Steuer-Quote in Höhe von 47% erreicht sein (vgl. Abb. 8). Fast jeder zweite Euro der Berliner Steuereinnahmen (incl. Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) wird dann für Zinsen ausgegeben werden müssen!

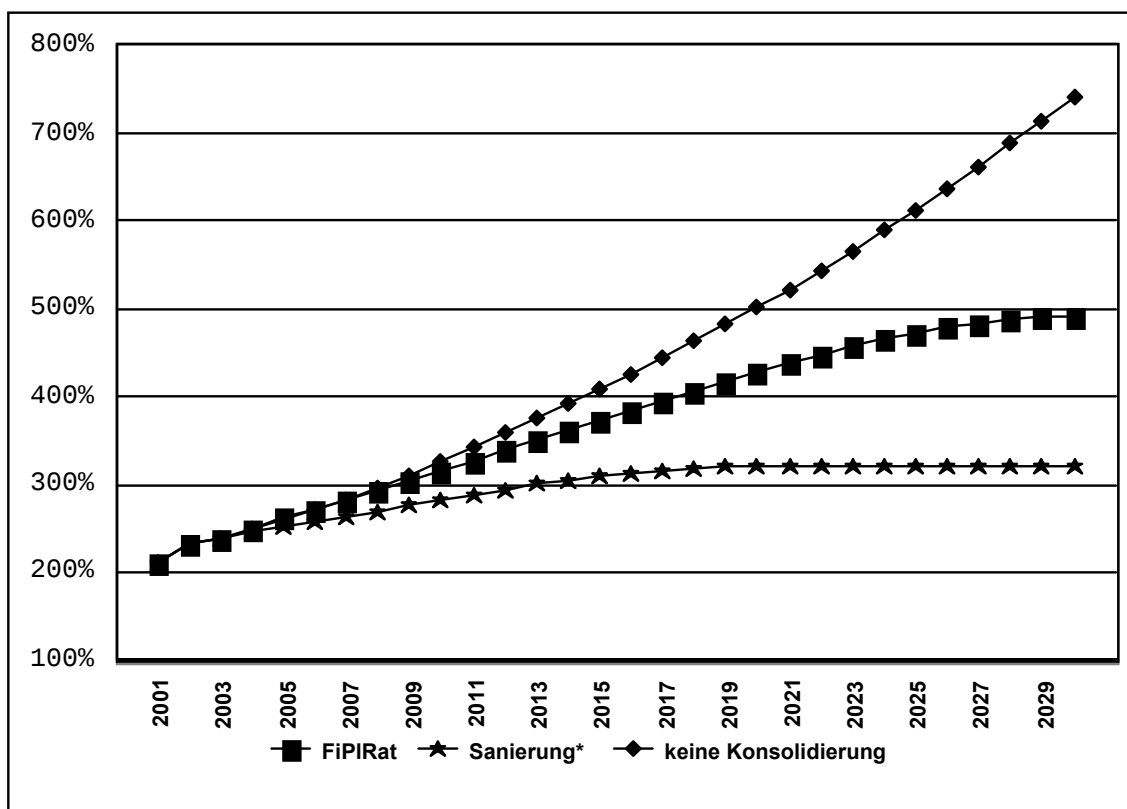


Abb. 7: Stand der Kreditmarktschulden Berlins je Einwohner bei verschiedenen finanzpolitischen Strategien bis 2030 – in % des Länderdurchschnitts (einschl. Gemeinden)

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

²³ Dieses Phänomen spiegelt sich auch in dem endlichen Grenzwert der Haushaltsnettobeiträge bei einer konstanten potentialorientierten Kreditaufnahme wider (vgl. Rürup, Bert: a.a.O., S. 621).

Jedoch wird auch im Falle von Konsolidierungsanstrengungen die Zins-Steuer-Quote Berlins wegen der „Schatteneffekte“ der Staatsverschuldung noch steigen: bei einer Konsolidierung gemäß Finanzplanungsrat wird der Höhepunkt 2022 mit einem Wert von 34,5% erreicht. Erst danach sinkt die Zins-Steuer-Quote langsam wieder, liegt 2030 aber immer noch über 30%. Auch im Falle des viel radikaleren Sanierungsprogramms steigt die Zins-Steuer-Quote noch bis 2015 auf einen Wert von gut 28%, sinkt danach aber kontinuierlich bis auf 20,7% im Jahr 2030.

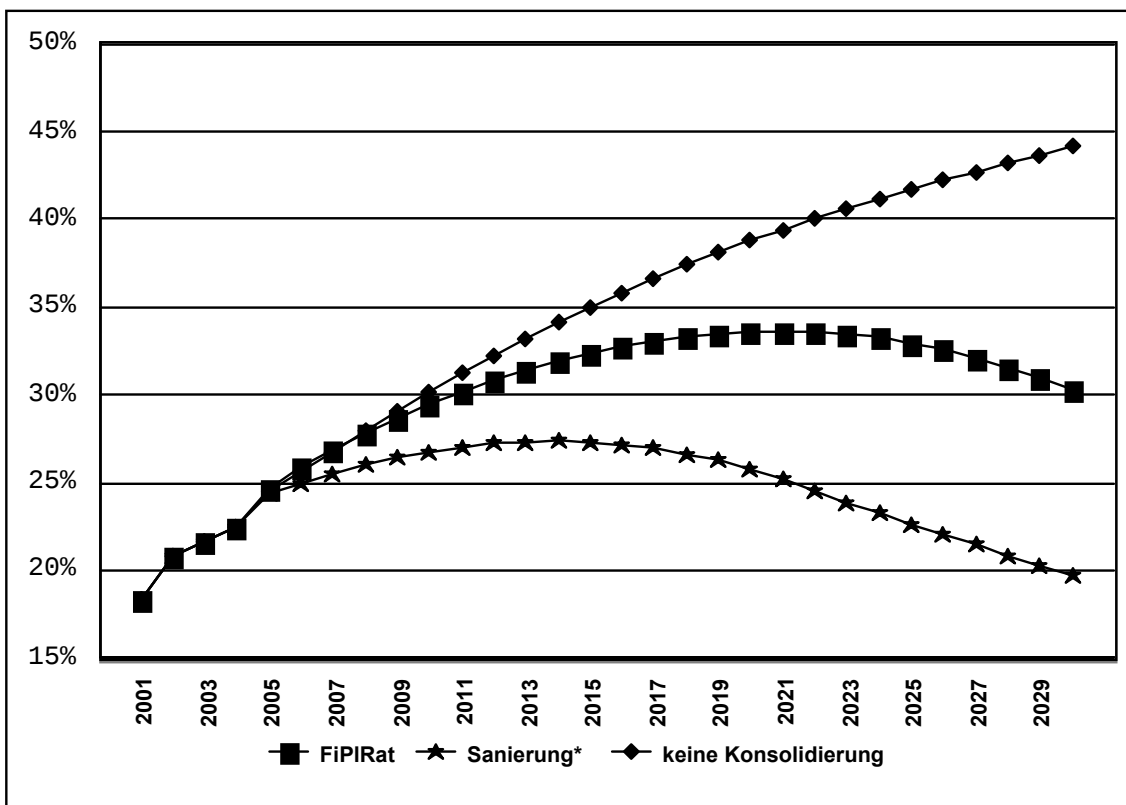


Abb. 8: Zins-Steuer-Quoten Berlins bei verschiedenen finanzpolitischen Strategien bis 2030

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Bemerkenswert verhält sich die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote Berlins zu der des Länderdurchschnitts. Letzterer lag 2002 bei 11,72%. Die wieder erhöhte Neuverschuldung infolge der Primärdefizite in den letzten beiden Jahren bewirkt bei den meisten Ländern ein weiteres Ansteigen des Maßgröße. 2008 wird aber mit einem Wert von 12,34% ein Höhepunkt erreicht. Dann sinkt die Zins-Steuer-Quote in den sanierten Ländern stärker als sie in den immer weniger werdenden Ländern mit noch steigender Zins-Steuer-Quote wächst. Werden also die Konsolidierungsregeln des Finanzplanungsrates eingehalten, werden 2030 nur noch 7,8% der Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden für Zinsen aufgewendet werden müssen. Die „Schleifspur“ der Berliner Primär- und Gesamtdefizite in der Zins-Steuer-Quote vergrößert allerdings ihren

Abstand zum Länderdurchschnitt weiter: Bei unterlassener Konsolidierung steigt sie vom fast des Doppelten des Länderdurchschnitts im Jahr 2002 auf das Sechsfache im Jahr 2030, bei einfacher Konsolidierung immerhin auf das Vierfache.

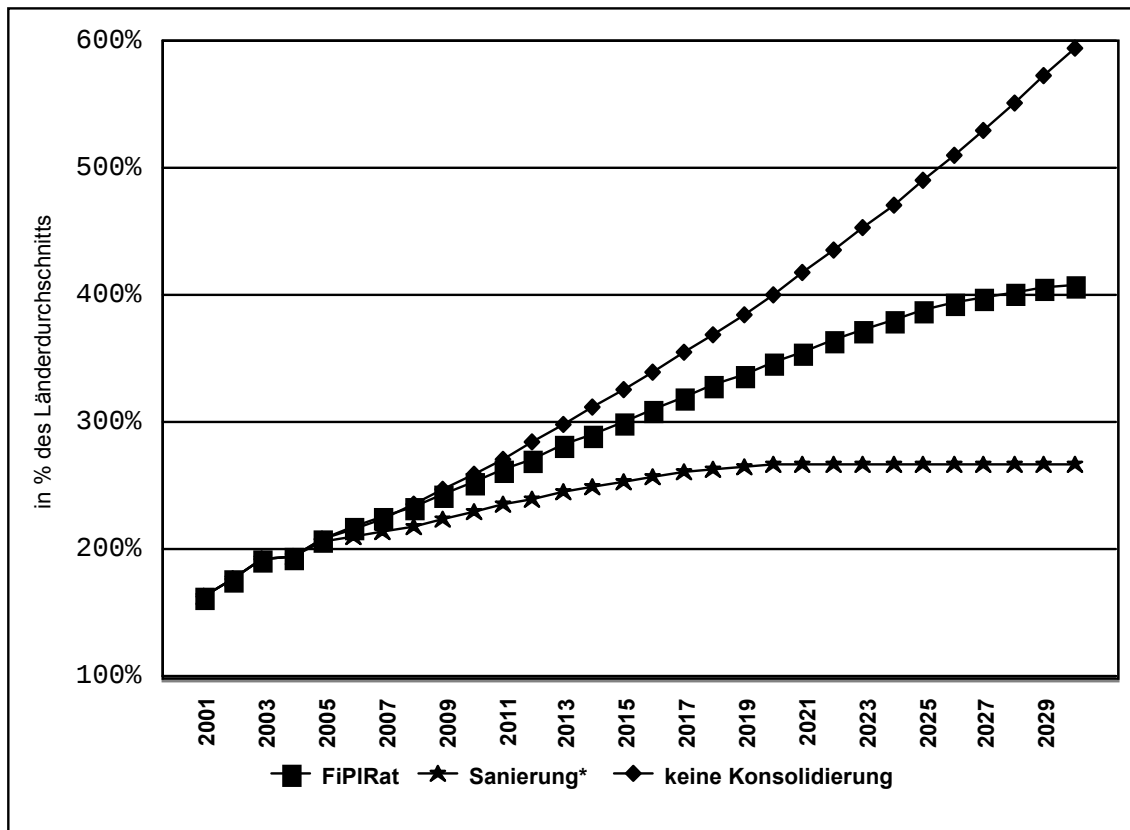


Abb. 9: Zins-Steuer-Quoten Berlins je Einwohner bei verschiedenen finanzpolitischen Strategien bis 2030 – in % des Länderdurchschnitts (einschl. Gemeinden)

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Selbst bei einem harten Sanierungsprogramm wächst die Zins-Steuer-Quote Berlins bis auf das 2,67fache des Länderdurchschnitts an. Sie sinkt in absoluten Beträgen ab 2023 nur sehr, sehr langsam in Zehntel Prozentpunkten, relativ zum Länderdurchschnitt stagniert sie, nachdem der Haushaltsausgleich erreicht ist, weil auch praktisch alle anderen Länder dann bereits dieses finanzpolitische Ziel erreicht haben. Ab 2005 würde sich die Zins-Steuer-Quote Berlins ununterbrochen im verfassungsrechtlich unstrittigen Bereich für eine Haushaltsnotlagenindikation befinden. Abhilfe würde nur von „außen“ kommen können.

Die Auswirkungen der extremen Verschuldung Berlins lassen sich außerdem an den Primärausgaben ablesen, die nach Bedienung der Zinsausgaben noch finanzierbar sind. Sie steigen bei unterlassener Konsolidierung kontinuierlich an und erreichen 2030 mit 7.312 € je Einwohner einen Wert, der um 30% über dem von 2002 liegt (vgl. Abb. 10). Im gleichen Zeitraum sind die bereinigten Einnahmen aber um 71% gestiegen. Die Differenz wird von den wachsenden

Zinsausgaben absorbiert. Die Folgen unterlassener Konsolidierung werden auch an der relativen Höhe der Berliner Primärausgaben sichtbar: Diese lagen 2002 um 37% über dem Länderdurchschnitt. Bis 2030 wird dieser Vorsprung auf knappe 8% geschrumpft sein, obwohl Berlin durch die Stadtstaatenveredelung nach wie vor höhere Einnahmen je Einwohner hat als der Länderdurchschnitt und unbestreitbar auch gewisse, verfassungsrechtlich anerkannte höhere Ausgabenbedarfe.

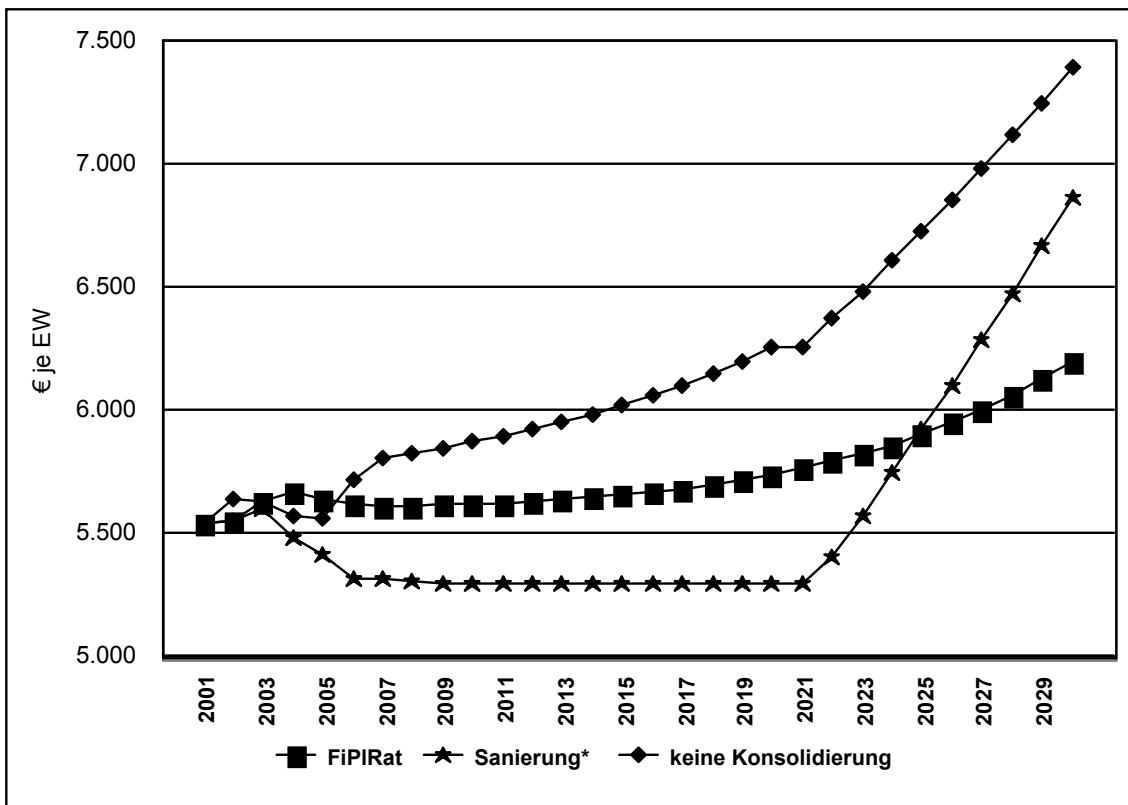


Abb. 10: Nach Zinsausgaben noch finanzierbare Primärausgaben Berlins je Einwohner bei unterschiedlichen finanzpolitischen Strategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Die „Normalkonsolidierung“ nach Finanzplanungsrat, die nach außen hin als der viel angenehmere Weg als das harte Sanierungsprogramm aussieht, hat allerdings viel gravierendere Auswirkungen auf das Niveau der noch finanzierbaren Primärausgaben: Weil der Haushaltsausgleich bis 2030 noch nicht erreicht ist und die Primärausgaben über einen viel längeren Zeitraum sinken müssen, nur mit einer geringeren Rate als beim scharfen Sanierungsprogramm, liegen sie am Ende des Modellrechnungszeitraums bei 6150 € je Einwohner. Dieser Wert bedeutet im Ländervergleich, dass für Berliner BürgerInnen nur noch etwa 90% der öffentlichen Leistungen finanzierbar sein werden wie im Durchschnitt der anderen Länder. Werden allerdings scharfe Sanierungsanstrengungen unternommen, so tritt 2022 eine Wende ein: Hier ist mit einem Wert der Primärausgaben in Höhe von 96,1% des Länderdurchschnitt das Ende der „Durststrecke“

erreicht. In den folgenden Jahren wachsen diese wieder überdurchschnittlich und liegen bereits 2030 wieder fast im Durchschnitt.

Bei Werten der Primärausgaben Berlins je Einwohner von weniger als 100% des Länderdurchschnitts muss allerdings die Frage gestellt werden, ob der Stadtstaat seine verfassungsmäßigen Aufgaben dann noch erfüllen kann. Selbst wenn eine Vielzahl von „freiwilligen“ Landesaufgaben z.B. im Bereich der Kultur wegfielen, müssten doch erhebliche Einschnitte bei Essentiellern vorgenommen werden. Mit Blick auf die großen Ausgabenblöcke, welche heute durch Bundes- und Europarecht gebunden sind, die für einen Rückschnitt überhaupt nicht verfügbar sind und anstelle derer die Kürzungen landeseigener Aufgaben umso stärker ausfallen müsste, sind mit Sicherheit öffentliche Leistungen zu streichen, die an die Grenze der Eigenstaatlichkeit eines Landes gehen, wenn sie sie nicht gar überschreiten. Genau das ist aber Kennzeichen einer Haushaltsnotlage.

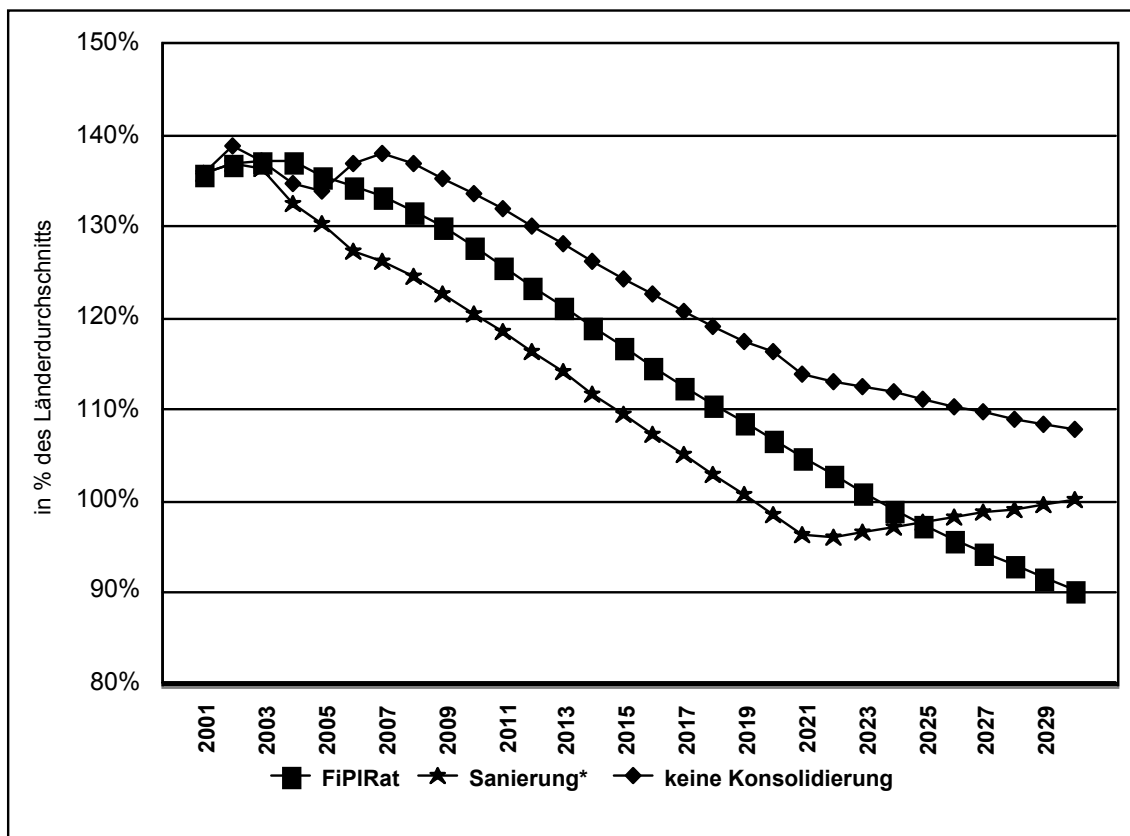


Abb. 11: Nach Zinsausgaben noch finanzierbare Primärausgaben Berlins je Einwohner bei unterschiedlichen finanzpolitischen Strategien – in Relation zum Durchschnitt der Länder

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Die Primärausgaben Berlins würden je Einwohner weit unter dem Wert liegen, den finanzstarke Länder erreichen. So erreicht z.B. der Freistaat Bayern, der mit Hamburg zusammen schon 2009 als erster einen ausgeglichenen Haushalt erreichen kann, 2030 ein Primärausgabenniveau in Höhe von 105% des Län-

derdurchschnitts, Hamburg, das trotz seiner Zahlungen in den Länderfinanz- ausgleich die höchste Finanzstärke aller Länder erreicht, sogar von mehr als 129%.

Schließlich kann auch an der Entwicklung der erforderlichen Primärausgaben- überschüsse abgelesen werden, wie es um die Verschuldungssituation eines Landes bestellt ist. Primärausgaben und Primärsalden ergänzen sich bei exo- gen vorgegebenen Einnahmenverläufen insofern, als verschuldungsbedingt wachsende Zinsausgaben immer höhere Primärüberschüsse erforderlich ma- chen, um den Schuldendienst bedienen zu können. Der notwendige Primärüberschuss steigt solange, wie der Haushalt nicht ausgeglichen ist und entspricht der Höhe der Zinsausgaben, korrespondiert mithin mit der Höhe des akkumulierten Schuldenstandes.

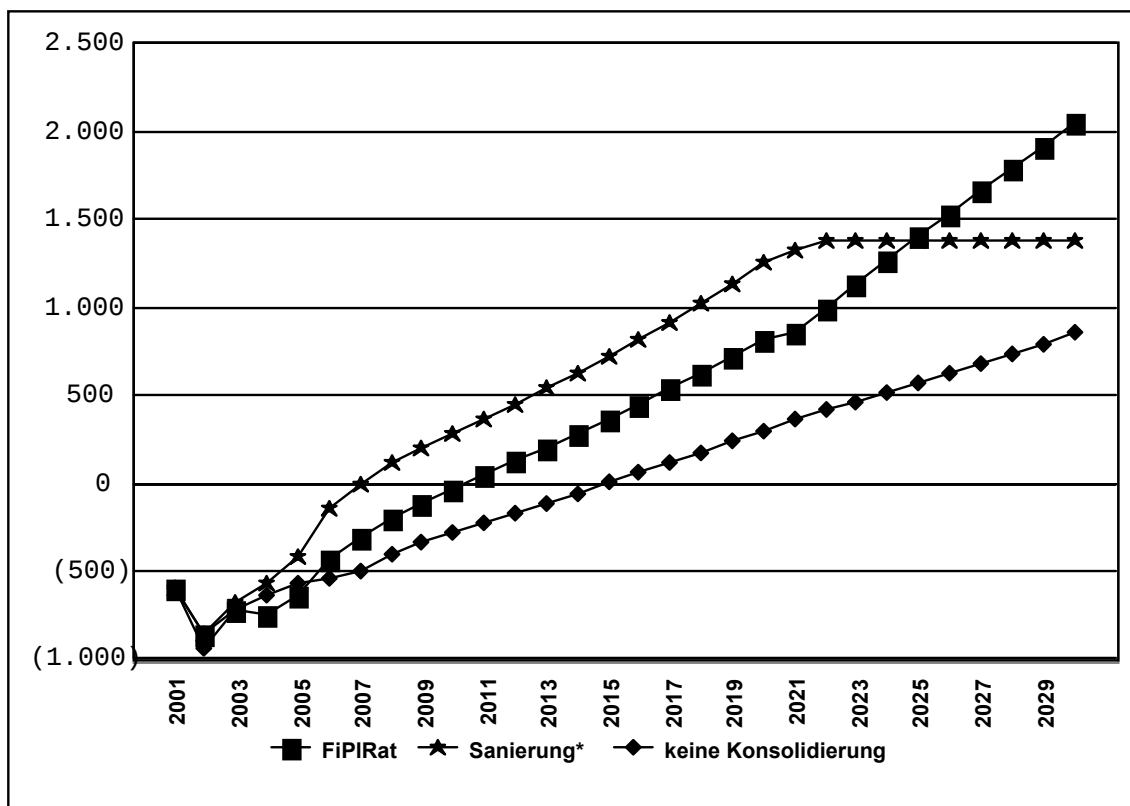


Abb. 12: Erforderliche Primärüberschüsse Berlins (in € je Einwohner) bei unterschiedlichen finanzpolitischen Strategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltplan 2003 und Mittelfristige Finanzplanung Berlins 2003-2007; eigene Berechnungen

Im Falle unterlassener Konsolidierung erreicht Berlin in diesem Jahrhundert nicht den Haushaltsausgleich. Der Primärsaldo steigt zwar kontinuierlich und geringfügig schneller als die Zinszahlungen an, allerdings in so kleinen Schrit- ten, dass sie sich erst im Unendlichen angleichen werden. Bei der mäßigen

	ZStQ	in % des Länder- durchschnitts	(finanzierbare) Primärausgaben	in % des Länder- durchschnitts	Primärsaldo	in % des Länder- durchschnitts	Schuldenstand	in % des Länder- durchschnitts
2001	18,36%	164,0%	5.545,8	136,0%	-592,3	333,9%	11.339,4	212,3%
2002*	20,79%	176,7%	5.639,0	138,9%	-935,8	417,3%	13.174,1	232,8%
2003	21,66%	192,3%	5.634,7	137,2%	-717,0	498,9%	14.366,2	237,8%
Fortschreibung der Ausgaben wie Einnahmenentwicklung								
2004	22,42%	195,7%	5.569,5	134,7%	-641,0	455,9%	16.115,2	249,2%
2005	24,57%	208,2%	5.565,0	133,9%	-568,1	1053,0%	17.714,6	259,7%
2010	30,15%	259,3%	5.874,3	133,6%	-283,3	-101,4%	25.021,8	326,3%
2015	35,01%	326,2%	6.023,7	124,4%	2,7	0,8%	32.896,3	408,6%
2020	38,77%	401,7%	6.263,9	116,3%	295,4	73,5%	41.428,3	502,0%
2025	41,68%	491,2%	6.731,2	111,1%	572,3	133,7%	50.807,3	613,0%
2030	44,10%	595,1%	7.394,9	107,8%	854,8	199,5%	61.397,2	740,7%
Fortschreibung der bereinigten Ausgaben mit 1% (Empfehlung Finanzplanungsrat)								
2004	22,42%	195,7%	5.672,9	137,2%	-742,0	527,7%	16.216,2	250,8%
2005	24,72%	209,5%	5.640,9	135,7%	-641,6	1189,2%	17.894,4	262,3%
2010	29,44%	253,2%	5.620,9	127,9%	-27,5	-9,8%	24.181,2	315,3%
2015	32,37%	301,7%	5.658,7	116,8%	370,4	105,6%	30.051,0	373,3%
2020	33,53%	347,5%	5.743,9	106,7%	818,2	203,6%	35.270,7	427,4%
2025	32,96%	388,4%	5.903,4	97,5%	1.403,0	327,8%	39.228,5	473,3%
2030	30,26%	408,3%	6.203,8	90,4%	2.049,0	478,3%	40.669,2	490,7%
Sanierungsprogramm*								
2004	22,42%	195,7%	5.482,7	132,6%	-571,0	406,1%	16.045,1	248,1%
2005	24,46%	207,3%	5.415,5	130,3%	-418,6	775,8%	17.250,9	252,9%
2010	26,75%	230,1%	5.303,0	120,6%	287,9	103,0%	21.660,0	282,4%
2015	27,32%	254,6%	5.303,0	109,5%	723,4	206,3%	24.948,8	309,9%
2020	25,78%	267,1%	5.303,0	98,5%	1.256,3	312,7%	26.490,2	321,0%
2025	22,65%	266,9%	5.923,2	97,8%	1.380,3	322,5%	26.540,8	320,2%
2030	19,78%	266,9%	6.869,4	100,1%	1.380,3	322,2%	26.540,8	320,2%

* Abweichungen zu Abb. 3 aufgrund der Verwendung von Haushaltsdaten Berlins

Tab. 2: Kennziffern zur extremen Haushaltsnotlage Berlins unter Nachhaltigkeitskriterien

Quelle: Basisdaten 2001, 2002 Haushaltsdaten von Berlin; Statistisches Bundesamt, BMF, Modellrechnung: eigene Berechnungen

Konsolidierung nach Finanzplanungsrat, bei der der Haushaltsausgleich 2031 erreicht wird, steigt der zur Bedienung der Zinsen notwendige Betrag bis auf 2.175 € je Einwohner an. Beim Sanierungsprogramm schließlich kann er ab 2022 auf einer Höhe von 1.432 € je Einwohner eingefroren werden. Vergleicht man diese Werte für Berlin mit denen anderer Länder und mit dem Länderdurchschnitt, so muss Berlin 2030 einen mehr als Viereinhalbfach so hohen Primärüberschuss wie der Durchschnitt der anderen Länder für die Bedienung seiner Staatsschulden aufbringen. Im Sanierungsfall sind es 2022 immerhin noch 330%; dieser Wert sinkt aber danach bis 2030 bereits auf unter 320%. Schleswig-Holstein liegt mit einem Ausgleichsprimärüberschuss in Höhe von 500 € je Einwohner 2030 nur 60% über dem Länderdurchschnitt; Bayern benötigt nur einen Primärüberschuss in Höhe von 167 € und liegt damit bei 39% des Länderdurchschnitts.

Alle diese finanzstatistischen Kennzahlen, insbesondere aber die Zins-Steuer-Quote und die noch finanzierbaren, die nicht durch Schuldendienst verdrängten Primärausgaben je Einwohner belegen, dass Berlin sich bereits jetzt, d.h. vor Erreichen der formalen Schwelle in Höhe einer mehr als doppelt so hohen Zins-Steuer-Quote wie der Länderdurchschnitt, in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Die zukünftigen Belastungen aus der bereits akkumulierten Staatsschuld sind so hoch, dass sie selbst bei schmerzhaften und strikten Sanierungsprogrammen, die in Kürze einen Primärüberschuss herbeiführen werden, das Niveau der öffentlichen Leistungen in Berlin auf ein Niveau herunterdrücken werden, dass eine verfassungskonforme Aufgabenerfüllung im Stadtstaat, in der Bundeshauptstadt fraglich erscheint.

Die Modellrechnungen haben jedoch auch ein weiteres gezeigt: Sollte Berlin kein Sanierungsprogramm verabschieden oder auch durchhalten, dann hat der Stadtstaat keine Chance, zu einer geordneten Haushaltswirtschaft zurückzukehren. Die äußerst schmerzhaften Kürzungen, wie sie der Senat am 1.7.2003 mit dem Haushalt 2004/2005 beschlossen hat, stellen nicht nur die in § 12 Abs. 4 MaßstG geforderten Eigenanstrengungen dar²⁴. Sie sind auch die ökonomische Voraussetzung dafür, dass Berlin mit dem Niveau an Einnahmen, das es im Rahmen der deutschen Finanzverfassung hat bzw. nach 2005 haben wird, nach Ende der Sanierung durch eigene Anstrengungen und Hilfen des Bundes und der anderen Länder eine normale eigenständige Haushaltswirtschaft führen kann. Selbst bei einer normalen Konsolidierungsstrategie, wie sie der Finanzplanungsrat für die übrigen Länder anrät, würde der Anstieg der Verschuldung erst so spät und auf einem so hohen Niveau abgebremst, dass Berlin nur noch Primärausgaben wie die ärmeren Flächenländer finanzieren könnte. Es stellt sich somit die dringende Frage, ob Berlin für den Fall, dass es seinen Haushalt nicht – wie beabsichtigt – mit einer schärferen Schrittfolge sa-

²⁴ Zu den Wirkungen des Berliner Sanierungsprogramms vom 1.7. 2003 auf die Haushaltsnotlagenindikatoren vgl. im einzelnen s. Kap. 4.

niert, als die übrigen Nicht-Haushaltsnotlagen-Länder die ihrigen konsolidieren, nicht den Grundsatz der Bundestreue verletzt und sogar Gefahr läuft, seine haushaltswirtschaftliche Selbständigkeit zu verlieren.

Indes haben die Berechnungen auch ergeben, dass Berlin allein durch Eigenanstrengungen nicht in der Lage sein wird, seinen Haushalt mit vertretbaren Folgen für die Erfüllung seiner von der Verfassung übertragenen Aufgaben zu sanieren. Der Stadtstaat befindet sich damit unstrittig in einer extremen Haushaltsnotlage. Berlin ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Finanzverfassung auf die Hilfe des Bundes und der anderen Länder angewiesen, um zu einer geordneten und verfassungskonformen Haushaltswirtschaft zurückzukehren.

3. Ursachen und Hintergründe der Berliner Haushaltsnotlage

Vor dem Hintergrund der nachgewiesenen extremen Haushaltsnotlage Berlins drängt sich die Frage auf, welches deren Ursachen sind und inwieweit sie auf Entwicklungen zurückzuführen sind, welche nicht der Berliner Senat allein zu verantworten hat.

Die Vereinigung Deutschlands nach mehr als 40 Jahren Teilung im Jahr 1990 hat für Berlin besondere Probleme gebracht. Denn als einziges Land musste es einen West- und einen Ostteil integrieren. Zudem wurde die gesamte Finanzierungsstruktur Berlins umgestellt: Berlin-West hatte in der alten Bundesrepublik einen finanzpolitischen Sonderstatus. Es nahm nicht am Länderfinanzausgleich teil, sondern erhielt in Form der sog. Bundeshilfe für Berlin direkte Zuweisungen vom Bund. Erst 1995 wurde auch Berlin im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms in den Länderfinanzausgleich integriert. Insoweit finden sich in Berlin besondere Einflussfaktoren für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, die nicht mit denen anderer Länder vergleichbar sind. Diesen Faktoren wird in diesem Abschnitt im einzelnen nachgegangen.

Dabei werden zunächst die wirtschaftlichen, demographischen und finanzpolitischen Perspektiven Berlins zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung geprüft. Danach werden getrennt voneinander die Einnahmen- sowie die Ausgabenentwicklung und ihre Determinanten analysiert. Die Differenz zwischen beiden erklärt dann die Entwicklung von Primärdefiziten und Verschuldung.

3.1 Wirtschafts- und finanzpolitische Szenarien für Berlin nach der deutschen Vereinigung

Die wirtschafts- und finanzpolitischen Probleme Berlins haben bereits nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs begonnen, als der Vier-Sektoren-Stadt aus politischen Gründen eine schnelle Rückkehr zur Normalität versperrt wurde. Spätestens seit dem Bau der Berliner Mauer im Jahr 1961 aber wurden die wirtschaftspolitischen Probleme Berlins (West) so groß, dass das Überleben der Berliner Wirtschaft, das eng gekoppelt war mit dem politischen Überleben des elften Landes der Bundesrepublik Deutschland, nur über hohe Subventionen zu gewährleisten war. „Die hohen öffentlichen Ausgaben in Berlin (West) waren einmal das Ergebnis des Bemühens, durch ein leistungsfähiges staatliches Infrastrukturangebot die Attraktivität der Stadt zu erhöhen und die Nachteile der geopolitischen Lage auszugleichen“²⁵. Berliner Unternehmen erhielten staatliche Hilfen, Berliner ArbeitnehmerInnen spezielle Steuervergünstigungen und -ermäßigungen. Diese beliefen sich 1990 nach Angaben des Subventionsbe-

²⁵ Vgl. Vesper, Dieter: Finanzpolitische Perspektiven Berlins; in: DIW-Wochenbericht 11/91, S. 103.

richts immerhin auf 3,6 Mrd. €²⁶. Auch der Wohnungsbau wurde seit dem Mauerbau in noch stärkerem Maße als im Bundesgebiet subventioniert, da erstens die Preise ohne Bodenreserven im Umland weit höher als im Bundesdurchschnitt lagen²⁷, zweitens der von anderen regionalen Märkten abgeschottete Baumarkt hochgradig vermachtet war und drittens „aufgrund der Insellage Berlins und der damit erhöhten Gefahr des Eigentumsverlustes bzw. der unsicheren Renditeerwartungen bei langfristigen Investitionen“²⁸. Trotz dieses sehr hohen Subventionsgrads verschiedener Wirtschaftssektoren und eines weit überdurchschnittlichen Beschäftigungsgrades im öffentlichen Dienst verlor Berlin (West) seit dem Bau der Mauer etwa 15% seiner Einwohner. Erst die Zuwanderung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre und der Fall der Mauer im Jahr 1989 bescherten Berlin wieder zusätzliche BürgerInnen. 1990 wurden 3,429 Mio. Einwohner gezählt.

Mit den Entscheidungen über die Vereinigung der beiden Teile Deutschlands und der Wiedervereinigung Berlins zum 3. Oktober 1990 kamen auf den Berliner Senat und die Berliner Verwaltung besondere Herausforderungen zu. Neben der Integration der Ostberliner Verwaltungen und ihrer Anpassung an die Standards der Bundesrepublik dominierten vor allem positive Entwicklungsperspektiven die Diskussion: „Mit der politischen und ökonomischen Öffnung der DDR und einer Hauptstadt- und Metropolenfunktion Berlins werden sich neue großräumige Strukturen und Verflechtungsbeziehungen entwickeln. Eine Reihe der bisherigen Strukturdefizite und Standortnachteile West-Berlins wird sich nach und nach verringern.“²⁹ Zwar wurde auch auf die Schwierigkeiten eines länger andauernden Umstrukturierungsprozesses insbesondere auf dem Arbeitsmarkt hingewiesen. Diese wurden aber eher als kurzfristig klassifiziert: es müsse „...– insbesondere in der Umbruchphase, die ein bis zwei Jahre dauern dürfte - ... für den Großraum Berlins (das Stadtgebiet Berlins selbst und die umliegenden Landkreise; Anm. d.Verf.) ... kurzfristig mit ca. 300 000 Arbeitslosen zu rechnen sein“³⁰.

Die optimistische Perspektive für Berlin stand nicht alleine. Denn auch die Umstrukturierung der gesamten DDR-Wirtschaft wurde zu Beginn der 90er Jahre noch nicht als übermäßig großes Problem gesehen. Ging doch die Bundesregierung selbst davon aus, dass sich binnen weniger Jahre „blühende Land-

²⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für die Jahre 1989 bis 1992 (Dreizehnter Subventionsbericht), Bonn 1991, S. 122 und 167ff.

²⁷ Vgl. Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin: Endbericht im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung IV, Berlin 2003, S. 14.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Heuer, Hans: Großraum Berlin – Strukturen, Chancen, Risiken; in: DIW-Wochenbericht 22/90 v. 31. Mai 1990, S. 295.

³⁰ Ebenda, S. 297ff.

schaften“³¹ auf dem Gebiet der neuen Länder entwickeln würden, dass sich ein selbsttragender Aufschwung gerade mit Blick auf die riesigen Nachfragepotentiale im konsumtiven wie im investiven Bereich einstellen werde³², welcher im übrigen die Schuldenfinanzierung der staatlichen Transformationshilfen wie auch der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern rechtfertigen würde, da der Schuldendienst aus den Wachstumsraten gespeist werden könnte³³. Abweichende Meinungen fanden nur wenig Gehör.

Vor diesem optimistischen Hintergrund erarbeitete das DIW ein Szenario für die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung Berlins bis zum Jahr 2010. Hiernach sollte im Großraum Berlins bis zum Jahr 2000, dem Zeitpunkt, an dem die Umstrukturierung der Wirtschaft abgeschlossen sein sollte, die Bevölkerung von knapp 4,3 Millionen Menschen im Jahr 1989 auf 4,6 Millionen und bis zum Jahr 2010 sogar auf 4,9 Millionen wachsen³⁴. Im Stadtgebiet des vereinigten Berlins sollten anstelle von 3,4 Millionen Menschen (1989) im Jahr 2000 3,5 Millionen und im Jahr 2010 sogar 3,6 Millionen leben. Die Zahl der Erwerbstätigen sollte von 1,79 Mio. (1989) über 1,82 Mio. im Jahr 2000 auf 1,9 Mio. im Jahr 2010 steigen.

Dass die äußerst optimistischen Erwartungen bezüglich der wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven schon in den nächsten Jahren revidiert werden mussten, hatte keine Auswirkungen auf die Erwartungen in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung: 1994 wurden zwar die Prognosen der Erwerbstätigenzahlen z.B. für das Jahr 2000 auf nur noch 1,59 Millionen zurückgenommen³⁵. Die Bevölkerungszahl sollte trotzdem zu diesem Zeitpunkt bis auf 3,6 Millionen angewachsen sein, bis 2005 sogar auf 3,65 Millionen³⁶. 1994 wurde dem Flächennutzungsplan sogar ein Einwohnerzuwachs um 300 Tsd. Menschen auf 3,78 Mio. Menschen zugrundegelegt³⁷.

Mit dieser Perspektive einer wachsenden Bevölkerung konnte Berlin der Tatsache, dass es über kurz oder lang seinen finanzpolitischen Sonderstatus verlieren würde und statt dessen am Länderfinanzausgleich teilnehmen würde, gelassen entgegen sehen. Denn eine wachsende Bevölkerung bewirkt wegen der

³¹ Vgl. der Brief des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl an alle deutschen Haushalte vom November 1990, in dem es heißt: „Schon bald werden die neuen Länder blühende Landschaften sein.“ (<http://home.t-online/home/johannes.schenk/kanzlrbf.htm>)

³² Vgl. u.a. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1991, Tz. 304ff.

³³ Vgl. die Dokumentation der Deutschen Bundesbank zur Entwicklung der Staatsverschuldung im Kontext der deutschen Vereinigung: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung; in: Monatsberichte der deutschen Bundesbank 3/1997, S. 18f.

³⁴ Vgl. Müller, Uwe; Pfeiffer, Ingo: Ökonomische und demographische Perspektiven der Wirtschaftsregion Berlin; in: DIW-Wochenbericht 27/90 v. 5. Juli 1990, S. 366.

³⁵ Vgl. Eickelpasch; Alexander; Pfeiffer, Ingo: Perspektiven der Erwerbstätigkeit in Berlin; in: DIW-Wochenbericht 44/94 v. 3. November 1994, S. 755.

³⁶ Vgl. ebenda, S. 756.

³⁷ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz: 1 Flächennutzungsplan Berlin, Berlin 1994, S. 22.

Einwohnerzentrierung des Länderfinanzausgleichs eine praktisch proportionale Sicherung der Einnahmenbasis, bei Stadtstaaten sogar mit der besonderen, um 35% gegenüber den Flächenländern erhöhten Einwohnerwertung.

Dennoch lagen besondere Risiken in der Finanzierung des Ostteils der Stadt. Hier waren die Defizite trotz der extrem niedrigen Besoldung dort dennoch höher als im Westteil, denn es musste mit extremer Steuerschwäche einerseits und einer relativ besseren Personalausstattung der vorhandenen Einrichtungen gerechnet werden³⁸. Vesper rechnete im Jahr 1991 mit einem Finanzierungsdefizit für den Ostteil Berlins in Höhe von rd. 2,5 Mrd. € gegenüber nur 0,7 Mrd. € für den Westteil³⁹. Der Bundeszuschuss wurde aber nach der deutschen Vereinigung nur um 0,5 Mrd. € aufgestockt. Mithin fehlte von Beginn der deutschen Vereinigung eine angemessene Finanzierung für Berlin (Ost) in der Größenordnung von 2 Mrd. €, für die der Bund wegen der historischen Umstände in noch stärkerem Maße verantwortlich gewesen wäre als im Falle der neuen Länder. Selbst unter Einrechnung der unbestrittenen Tatsache, dass nach der Vereinigung das hohe Niveau der öffentlichen Ausgaben von Berlin (West) nicht weitergeführt werden konnte⁴⁰, hätte zumindest vorübergehend der Ostteil der Stadt vom Bund ausreichend mitfinanziert werden müssen. So aber wurden Kredite aufgenommen.

Auch der Rechnungshof Berlins stellte schon 1992 in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1990 fest, dass „sich Berlin in einer sehr schwierigen Phase befindet“⁴¹. Er warnt vor einer weiteren Erhöhung der Kreditaufnahme, da „schon heute ... 34,7 v.H. der Steuereinnahmen für Zinszahlungen einschließlich Schuldendiensthilfen benötigt (werden)“⁴². Die Finanzplanung 1991 bis 1995 sah allerdings noch eine stagnierende Zins-Steuer-Quote vor⁴³, signalisierte also noch keine akuten haushaltswirtschaftlichen Gefahren.

3.2 Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung seit 1990

Die überaus positiven Entwicklungsträume der wiedervereinigten Stadt Berlin traten nicht ein. Zwar stieg die Bevölkerungszahl durch Zuwanderungen bis 1994 um rund 3% an, jedoch verlor der Stadtstaat schon in dieser expansiven Phase bereits kontinuierlich Anteil an der Gesamtbevölkerung, weil in anderen Teilen Deutschlands die Zuwanderung höher war. Der Vereinigungsschock, der

³⁸ Vgl. Vesper, Dieter: Finanzpolitische ..., a.a.O. S. 109f.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 110.

⁴⁰ Vgl. u.a. Der Senat von Berlin: Senatsverwaltung für Inneres: Aufgabenkritische Bestandsaufnahme der Berliner Verwaltung; Bericht an den Vorsitzenden des Hauptausschusses v. 18.8.1992.

⁴¹ Rechnungshof von Berlin: Jahresbericht des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Haushaltsrechnung 1990, Berlin 1992, S. 18.

⁴² Ebenda.

⁴³ Vgl. ebenda, S. 16.

in den neuen Ländern die Geburtenrate dramatisch verringerte, traf auch auf Berlin vor allem im Ostteil der Stadt zu.

Mitte der 90er Jahre setzten dann die Abwanderungen vor allem ins Umland nach Brandenburg, aber auch in andere Länder ein, denn die Träume von einer schnellen und problemlosen Transformation der ostdeutschen Wirtschaft bewahrheiteten sich nicht. Verschiedene Unternehmen, die Berlin vor der Vereinigung nur wegen der Steuervergünstigungen des Berlinförderungsgesetzes als Standort gewählt hatten, zogen weg oder gingen in Konkurs und mit ihnen gingen ArbeitnehmerInnen, die anderswo einen sicheren Arbeitsplatz fanden. Bis 2001 ging vor diesem Hintergrund die Bevölkerungszahl Berlins trotz der Verlagerungen des Bundestages, des Bundesrates und teilweise auch der Bundesministerien in die Bundeshauptstadt bis auf 3,382 Mio. Menschen zurück (vgl. Abb. 13). Erst 2002 ist wieder ein minimaler Anstieg zu verzeichnen. Seit 1990 ist der Anteil Berlins an der Gesamtbevölkerung Deutschlands von 4,3% auf 4,11% gesunken (vgl. rechte Skala in Abb. 13).

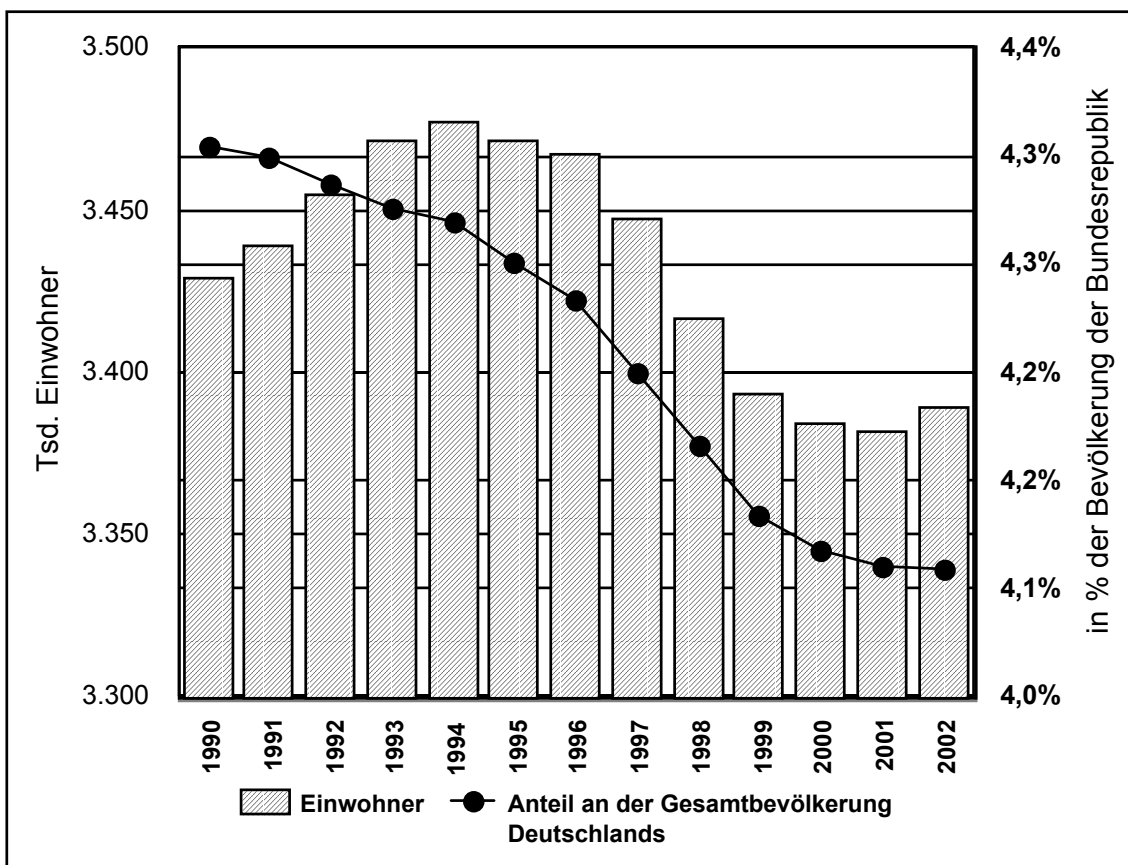


Abb. 13: Einwohnerzahlen Berlins und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung Deutschlands 1990-2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels sind anhand der auf 1991 indizierten Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) Berlins klar erkennbar. Zwar lagen die Wachstumsraten Berlins in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung deutlich über denen der alten Länder, weil – ähnlich wie

in allen neuen Ländern - der Wegfall unproduktiver Arbeitsplätze aus der ehemaligen DDR und der Aufbau hochproduktiver neuer u.a. auch durch den Einsatz hoher Subventionen höhere Wachstumsraten bewirkte. Das BIP je Einwohner war aber in Berlin von 1990 auf 1991 mit einem Wert von -17,7% stärker als im Bundesdurchschnitt (-5,9%) gesunken, weil hier der Anteil der „neuen“ Wirtschaft größer war als für die gesamte Bundesrepublik. Hatte die Wirtschaftskraft je Einwohner noch 1990 knapp 9% über dem Durchschnitt der alten Bundesrepublik gelegen, so betrug sie 1991 nur noch 95% des vereinten Landes (vgl. Tab. 4).

Bemerkenswert ist allerdings, dass Berlin schon ab 1994 von der Dynamik des Aufholprozesses der neuen Länder nicht mehr profitieren konnte, u.a. auch weil der Wegfall der Steuervergünstigungen für Berlin (West) Arbeitsplatzverluste nach sich zog. Seit 1994 lag die Wachstumsrate des BIP je Einwohner in Berlin immer unter der der neuen Länder und Deutschlands insgesamt. Sie war in einer Reihe von Jahren negativ. Das BIP war 2002 genauso hoch wie 1995 (vgl. Tab. 3), was bedeutet, dass die Berliner Wirtschaft real um 6,2% geschrumpft war. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung ist auch an den Arbeitsmarktdaten

BIP	Berlin	neue Länder incl. Berlin	Deutschland gesamt
1991	100,0%	100,0%	100,0%
1992	110,7%	121,1%	107,4%
1993	118,5%	141,9%	110,2%
1994	122,2%	158,5%	115,5%
1995	126,1%	167,7%	119,9%
1996	124,2%	172,0%	122,1%
1997	122,3%	174,2%	124,6%
1998	122,9%	176,7%	128,4%
1999	122,8%	180,3%	131,7%
2000	123,6%	182,0%	135,1%
2001	124,4%	184,8%	137,9%
2002	126,1%	188,4%	140,6%
BIP je EW			
1991	100,0%	100,0%	100,0%
1992	110,2%	122,3%	106,6%
1993	117,5%	144,0%	108,5%
1994	120,9%	161,5%	113,5%
1995	124,9%	171,4%	117,5%
1996	123,2%	176,5%	119,2%
1997	122,0%	179,3%	121,4%
1998	123,7%	182,8%	125,2%
1999	124,5%	187,5%	128,3%
2000	125,6%	190,3%	131,5%
2001	126,4%	194,2%	134,0%
2002	127,9%	199,5%	136,4%

Tab. 3 : Wachstum des Bruttoinlandsprodukts Berlins, der neuen Länder incl. Berlin und Gesamtdeutschlands 1991-2002 (insgesamt und je Einwohner; 1991 = 100%)

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

erkennbar: Die Arbeitslosenquote stieg in Berlin von 10,6% im Jahr 1991 (zum Vergleich Bremen: 10,7%) auf 17,9% im Jahr 2002 (Bremen: 12,6%)⁴⁴.

Die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels in Berlin schlagen sich auch in der für die Steuerkraft so wichtigen Höhe des BIP je Einwohner nieder. Vor der Vereinigung hatte Berlin eine deutlich über dem Durchschnitt der Bundesrepublik liegende Wirtschaftskraft. Es war aber auch durch seine besonderen politischen Bedingungen sowie die wirtschaftsgeographischen Probleme der geteilten Stadt nie so reich gewesen wie Bremen und Hamburg. Die Zuwanderungen bis 1990, die sich nicht in neue Arbeitsplätze umsetzten, hatten außerdem den Wert des BIP je Einwohner auf 109% des Durchschnitts abfallen lassen. Die Vereinigung mit dem Ostteil der Stadt ließ die Wirtschaftskraft auf nur noch 95% absinken. Das überdurchschnittliche Wachstum in den ersten Jahren des Vereinigungsbooms führte dann bis 1993 auf ein Niveau von knapp 103%. Seitdem allerdings bewirken die unterdurchschnittlichen Wachstumsraten, dass die Berliner Wirtschaftskraft kontinuierlich sinkt: Sie betrug 2002 nur noch 89,2% des Bundesdurchschnitts (zum Vergleich Bremen: 136,5%). Als bedenklich ist außerdem der Abfall der Berliner Wirtschaftskraft gegenüber den neuen Ländern anzusehen, obwohl man annehmen müsste, dass sie eine ähnliche Entwicklung wie Berlin, zumindest seit Mitte der 90 Jahre, durchmachen würden. Aber auch in Relation zu den anderen neuen Ländern sinkt das BIP Berlins je Einwohner kontinuierlich. Es lag 2002 nur noch um 25% über dem Durchschnitt der neuen Länder.

BIP je EW	Berlin	neue Länder incl. Berlin	Berlin in % der neuen Länder	Deutschland gesamt	Berlin in % von Deutschland
1990	21.690,6			19.957,3	108,7%
1991	17.850,2	9.182,8	194,4%	18.780,8	95,0%
1992	19.671,8	11.228,3	175,2%	20.016,6	98,3%
1993	20.966,3	13.218,7	158,6%	20.382,8	102,9%
1994	21.580,7	14.827,4	145,5%	21.314,6	101,2%
1995	22.297,0	15.741,4	141,6%	22.058,3	101,1%
1996	21.987,9	16.204,1	135,7%	22.390,6	98,2%
1997	21.777,2	16.460,6	132,3%	22.806,6	95,5%
1998	22.080,8	16.782,8	131,6%	23.522,7	93,9%
1999	22.222,5	17.219,4	129,1%	24.104,0	92,2%
2000	22.427,3	17.471,9	128,4%	24.700,1	90,8%
2001	22.571,3	17.831,3	126,6%	25.175,6	89,7%
2002	22.838,6	18.321,4	124,7%	25.609,0	89,2%

Tab. 4 : Bruttoinlandsprodukt je Einwohner Berlins, der neuen Länder incl. Berlin und Gesamtdeutschlands 1990-2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Diese Daten belegen, dass Berlin einen sehr viel schwierigeren Prozess des transformatorischen Strukturwandels durchmacht als die übrigen neuen Länder.

⁴⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1991, Stuttgart 1991 und Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen: Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Berlin 2002, Berlin 2003, S. 28.

Auch der erwartete Boom aus dem Umzug von Parlament und Bundesregierung in die Bundeshauptstadt hat in diesen Daten bis heute keine erkennbaren Fortschritte in Form überdurchschnittlicher Wachstumsraten hinterlassen. Dies liegt jedoch nicht daran, dass hierdurch keine ökonomischen Impulse ausgelöst worden wären. Vielmehr belegt eine neue Studie des prognos-Instituts⁴⁵, dass ohne diesen Zuzug die Wirtschaftsentwicklung noch viel schlechter gewesen wäre. Die Hauptstadteffekte werden auf dauerhaft mehr als 3,5% des Bruttoinlandsprodukts Berlins beziffert, vorübergehend zusätzlich weitere 0,7%-Punkte. Der Effekt auf die Erwerbstätigen wird seit 2000 auf 60.000 geschätzt, auf Dauer ist mit zusätzlich 52.000 Erwerbstätigen zu rechnen⁴⁶. Ohne den Umzug von Bundesregierung und Parlament wäre die Berliner Wirtschaft weiter geschrumpft und hätte mutmaßlich Bevölkerung in einem ähnlichen Umfang verloren wie die neuen Länder, deren Wirtschaftsentwicklung am stärksten hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist⁴⁷.

Dennoch bleibt kritisch anzumerken, dass der Anteil der mit keiner Steuerkraft verbundenen „Wirtschaft“, der öffentliche Sektor, in Berlin weiter zugenommen hat. Damit beschränkt sich der positive fiskalische Hauptstadteffekt auf die Steuerzahlungen der Beschäftigten, ohne dass wesentliche zusätzliche Steuerkraft aus dem wirtschaftlichen Sektor hinzugekommen wäre. Denn die öffentlichen Einrichtungen entrichten keine Steuern, ebenso die Verbände⁴⁸. Dementsprechend hat die Abhängigkeit des Berliner Haushalts vom Länderfinanzausgleich und seinem in den nächsten Jahren sinkenden Ausgleichsgrad⁴⁹ zugenommen.

Vor diesem Hintergrund ist der Berlinumzug von Bundesregierung und Parlament dahingehend zu bewerten, dass er zumindest auf Sicht einen weiteren Rückgang der Berliner Wirtschaft, die einen doppelten Strukturwandel durch Subventionsabbau in Berlin (West) und Transformation von der alten DDR-Wirtschaft in Berlin (Ost) durchmacht, aufgehalten hat. Ob er allerdings eine Trendwende der ansonsten äußerst schwierigen Entwicklung eingeleitet hat, bleibt abzuwarten; dies ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, die von der Berliner Landespolitik überwiegend nicht beeinflusst werden können. Wichtige Faktoren sind aber sicherlich die Fähigkeiten der Bundeshauptstadt, Subventionen in ähnlicher Weise gewähren zu können wie die anderen neuen Länder und die lokale Infrastruktur auf die Bedürfnisse moderner Wirtschaftszweige

⁴⁵ Vgl. Steden, Philip, Arndt, Olaf: Bedeutung der Hauptstadtfunktion für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Berlin, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin 2003.

⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 67f.

⁴⁷ Seit 1994 hat z.B. Sachsen-Anhalt 7,4% seiner Bevölkerung verloren, während der Rückgang in Berlin nur 2,5% betrug.

⁴⁸ Aus der Zweitwohnungsteuer konnte Berlin allerdings bereits gewisse Mehreinnahmen verzeichnen.

⁴⁹ Vgl. Lenk, Thomas: Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2002 und einer aktualisierten Bevölkerungsstatistik, Diskussionsbeiträge des Institut für Finanzwissenschaft der Universität Leipzig, Leipzig 2002.

hin umzubauen. Diese Programme stehen aber als Folge der extremen Haushaltsnotlage Berlins unter dramatischem Finanzierungsvorbehalt.

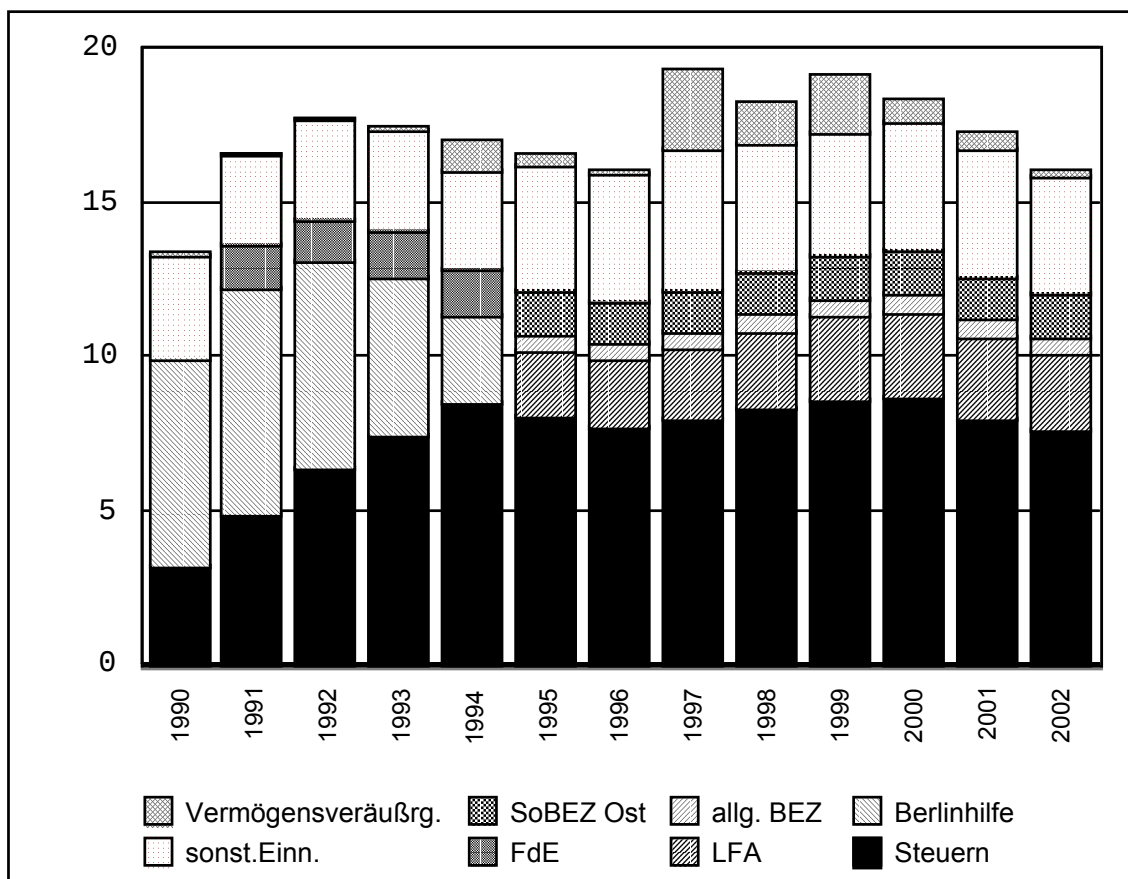
3.3 Die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen

Berlin hat nicht nur wirtschaftlich einen völlig anderen Entwicklungsverlauf genommen als die anderen neuen Bundesländer. Auch bezüglich der Finanzierung des öffentlichen Sektors in Berlin lagen viele Besonderheiten vor, die im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Haushaltsnotlage Berlins untersucht werden müssen. Hierzu wird zunächst die Entwicklung der Einnahmen Berlins seit 1990 in ihren wichtigsten Bestandteilen analysiert. In einem zweiten Abschnitt erfolgt ein Ländervergleich der finanzpolitischen Einnahmenindikatoren. Ein dritter Abschnitt ist schließlich der Validität der Einnahmenplanung seit 1991 gewidmet; dabei wird auch untersucht, woher die Abweichungen zwischen den Steuerschätzungen für Berlin und den dann tatsächlich realisierten Einnahmen kommen.

3.3.1 Die Entwicklung der Berliner Einnahmen seit 1990

Die Westberliner BürgerInnen haben sich seit der deutschen Vereinigung in Bezug auf das zur Verfügung stehende Finanzvolumen eindeutig verschlechtert. Zwar stieg insbesondere das Steueraufkommen insgesamt recht schnell, weil neben den zusätzlichen Einnahmen aus dem zwar steuerschwachen, aber dennoch zusätzlichen Gebiet von Berlin (Ost) die früheren Steuervergünstigungen für Berlin (West) bis Mitte der 90er Jahre ausliefen⁵⁰. Die sog. Bundeshilfe für Berlin, mit der der Bund dem nicht am Finanzausgleich teilnehmende Land bis dato mehr als 50% seiner Ausgaben finanziert hatte, wurde aber bis 1994 abgebaut. Obwohl die Bevölkerungszahl Berlins durch die Vereinigung um 60% gestiegen war, stieg die Bundeshilfe für Berlin von 1990 bis 1991 nur um knapp 10%. Je Einwohner sank sie damit von 3.147 € um fast ein Drittel auf 2.151 €. 1994 wurden nur noch 815 € Bundeshilfe je Einwohner an Berlin gezahlt.

⁵⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1993 bis 1996 (Fünftehnter Subventionsbericht), Bonn 1995, S. 153ff.

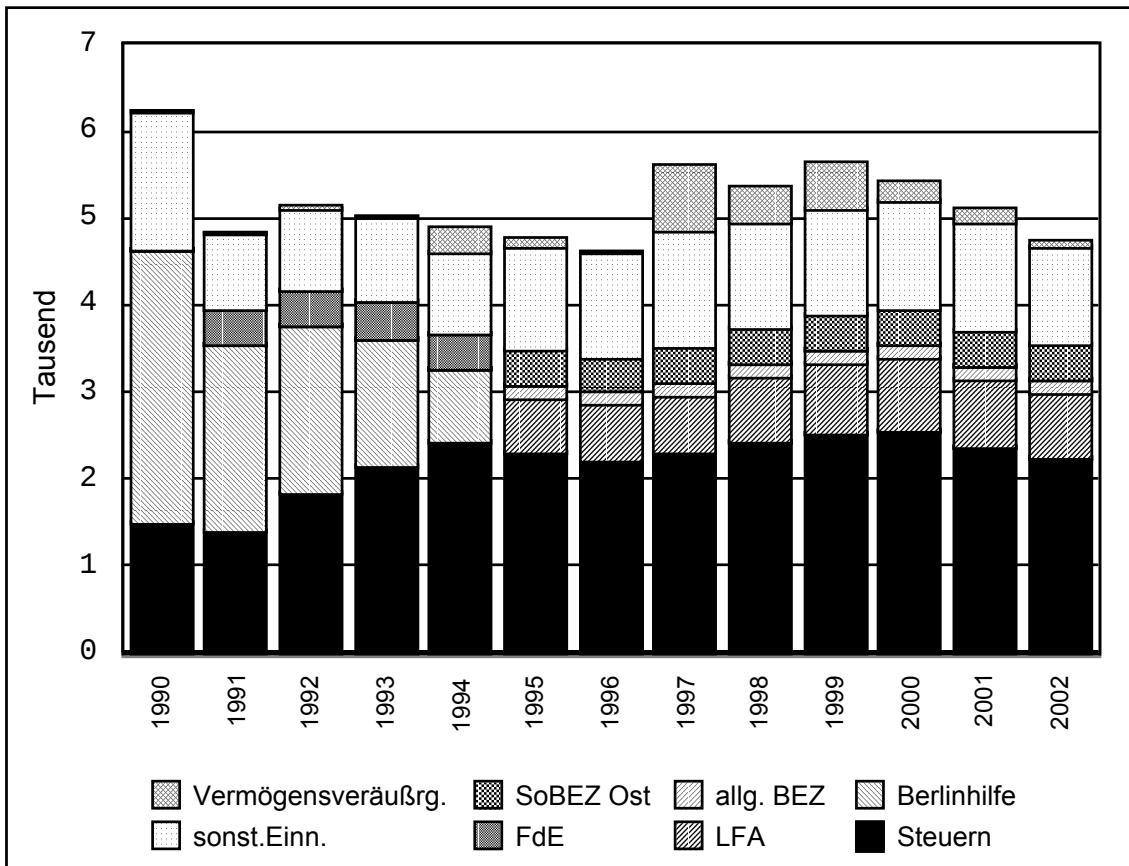


*1990 nur Berlin (West)

Abb. 14: Die Einnahmen des Berliner Haushalts in Mrd. € 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Der Wegfall der Bundeshilfe für Berlin wurde nicht durch Steuermehreinnahmen kompensiert: Mehreinnahmen zwischen 1990 und 1994 von 945 € je Einwohner bei den Steuern standen Mindereinnahmen in Höhe von 2.332 € bei der Bundeshilfe für Berlin gegenüber. Auch die Zahlungen aus dem Fonds Deutsche Einheit, die nicht nur defizitäre Steuerkraft ausgleichen sollten, sondern auch für den Sonderbedarf teilungsbedingter Lasten in Berlin (Ost) gedacht waren, konnten die Einnahmefälle nicht kompensieren: Jede BerlinerIn hatte sich in Bezug auf öffentliche Güter zwischen 1990 und 1994 um rund 30% verschlechtert. Anstelle von Einnahmen aus Steuern und Bundeshilfe für Berlin in Höhe von 4.655 € je Einwohner waren mit 3.569 € nur noch 70% in den Berliner Kassen. Ohne den Fonds deutsche Einheit wären die Verluste noch größer ausgefallen. Es wurden allerdings andere Maßnahmen der Einnahmenverbesserung vorgenommen, so dass die anderen Einnahmen nominal stabilisiert werden konnten. Die Primäreinnahmen sanken deshalb je Einwohner nur um ein gutes Viertel. Zudem setzten 1994 Vermögensveräußerungen ein, um die Finanzierungsdefizite zu begrenzen.



*1990 nur Berlin (West)

Abb. 15: Die Einnahmen des Berliner Haushalts in € je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Belastend für die Berliner Steuerkraft war außerdem, dass anstelle der Steuervergünstigungen für Berlin solche für das gesamte ostdeutsche Fördergebiet traten. Die Sonderabschreibungen und Investitionszulagen verkürzten, wenn sie von Berliner Steuerpflichtigen veranlasst worden waren, auch das Berliner Steueraufkommen. Weitere Verwerfungen waren bis einschließlich 1994 für Berlin damit nicht verbunden.

1995 allerdings, mit der Einbeziehung nicht nur Berlins, sondern auch aller neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich konnten überdurchschnittliche Lasten aus besonderen Steuervergünstigungen über den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen mit den „reichen“ alten Ländern geteilt werden. Obwohl aber die Länder 1995 zum Ausgleich der horizontalen Mehrbelastungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich 5,5 Umsatzsteuerpunkte zusätzlich erhalten hatten, sank das Pro-Kopf-Steueraufkommen in Berlin. Die Finanzausgleichsleistungen kompensierten noch nicht einmal die letzte Rate der bereits schwer dezimierten Bundeshilfe für Ber-

lin, es fehlten weitere 500 Mio. €⁵¹. Insgesamt verlor der Stadtstaat von 1994 auf 1995 noch einmal 5% seiner Steuer- und Transfereinnahmen.

Die Steuerreformen von 1996 verursachen weitere Steuerausfälle. Erst 1998 erreicht Berlin wieder ein Pro-Kopf-Steueraufkommen wie 1994. Die „guten“ Jahre 1999 und 2000, die allerdings auch nur 4,7% höhere Steuereinnahmen je Einwohner als 1998 bringen, werden allerdings abgelöst durch dramatische Steuerausfälle infolge von weiteren Steuerreformen und schlechter Wirtschaftsentwicklung. Ohne die Sonder-BEZ Ost fehlten Berlin je Einwohner 2002 gegenüber 1990 rd. ein Drittel der Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich: Auch gegenüber 1991 ist das Minus mit 11,7% als dramatische Einnahmeneinbuße zu klassifizieren. Die Verluste schlagen auf die Primäreinnahmen insgesamt durch: Hier beträgt der Verlust je Einwohner gegenüber 1990 25%, gegenüber 1991 auch noch 4,1%.

3.3.2 Die Berliner Einnahmen im Ländervergleich

Für die Beurteilung der Ursachen der Haushaltsnotlage eines Landes sind seine Einnahmenkennziffern in Relation zu den anderen Ländern (einschl. Gemeinden) zu setzen. Auch hier sind die Daten wieder um die Bevölkerungszahl größenbereinigt aufzubereiten. Wegen ihrer Bedeutung für die Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits, aber auch im Hinblick auf ihre Finanzierungsanteile an den öffentlichen Haushalten sind die Steuereinnahmen einschl. Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen als die Grundlage der Haushalte von Ländern und Gemeinden schlechthin anzusehen. In Abbildung 16 sind diese Daten zusammengestellt. Es sind klar die beiden Gruppen von Ländern zu erkennen, die Flächenländer und die Stadtstaaten. Letztere liegen seit 1995 im Mittel um gut 30% über den Flächenländern, was allein schon durch die Veredelung ihrer Einwohner in dieser Größenordnung im Länderfinanzausgleich bewirkt wird. Die Sondersituation Berlins wird an der Steuerkraft ohne und mit Bundeshilfe erkennbar: Durch die Bundeshilfe wurde die geringe Steuerkraft Berlins so aufgestockt, dass selbst 1991 das vereinigte Berlin noch die höchsten Steuereinnahmen nach Finanzausgleich/ Bundeshilfe für Berlin je Einwohner hatte, obwohl es bereits gegenüber 1990 durch die größere Bevölkerungszahl deutlich verloren hatte. Vor der Vereinigung stand Berlin mehr als das Doppelte der Steuereinnahmen der übrigen Länder zur Verfügung. Auch 1991 hatte Berlin je Einwohner noch die höchsten Steuereinnahmen (einschl. Bundeshilfe) aller Länder.

⁵¹ Zur Berechnung der Differenz vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Finanzplanung von Berlin 1992 bis 1996, 1993 bis 1997, Drucksache des Abgeordnetenhauses Nr. 12/3086 vom 17. August 1993, Berlin 1993, S. 2 sowie Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2003, Berlin 2002, S. 164f.

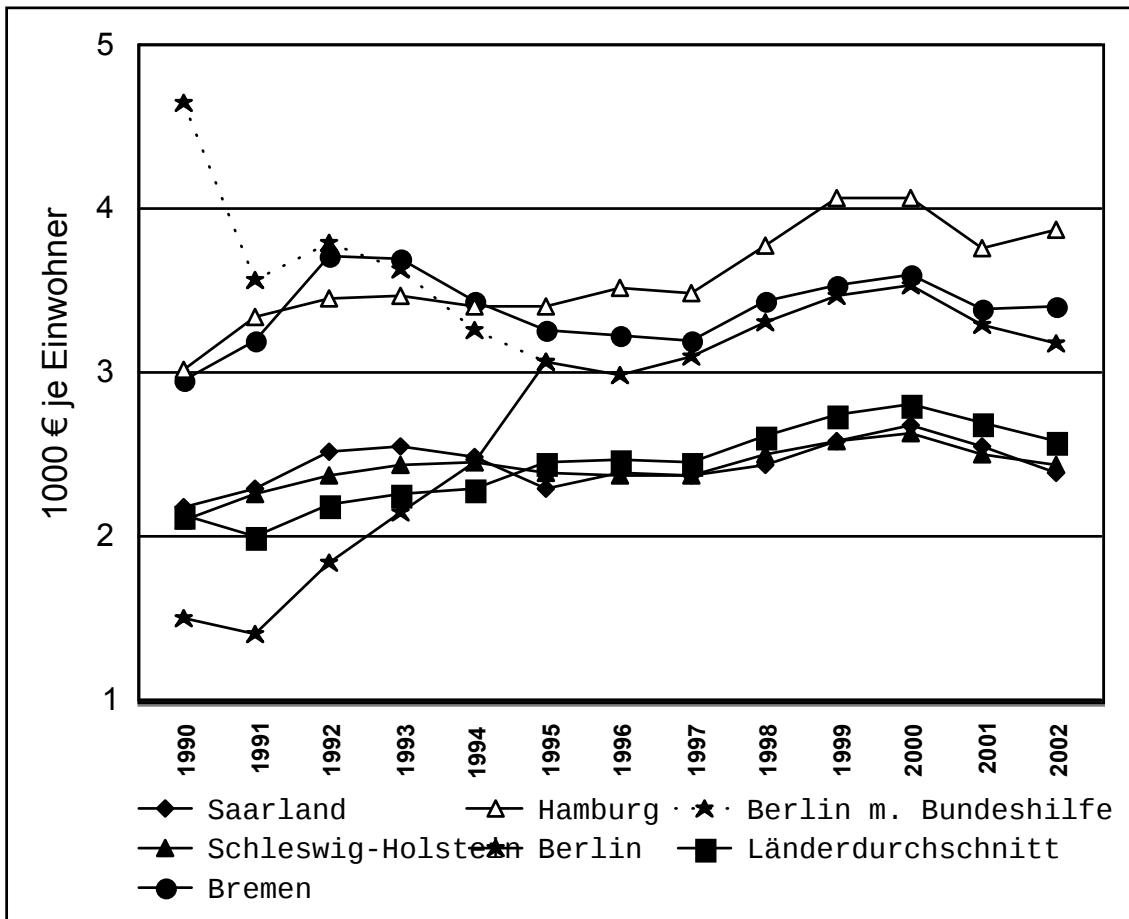


Abb. 16: Steuerkraft ausgewählter Länder nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Mit Ausnahme eines teilweisen Wiederanstiegs der Steuerkraft auf 3.795 € je Einwohner im Jahr 1992 setzte ein kontinuierlicher Rückgang ein, wobei Berlin nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen über deutlich weniger Steuerkraft verfügte als Bremen oder Hamburg. Auch der Abfall der Steuerkraft in den letzten beiden Jahren fällt deutlicher aus als bei den beiden anderen Stadtstaaten. Berlin hatte 2002 noch eine Steuerkraft nach Finanzausgleich je Einwohner, die 21,6% über dem Länderdurchschnitt lag.

Die Erosion der Berliner Einnahmenbasis lässt sich auch an der Entwicklung der Primäreinnahmen ablesen. Auch hier hatte Berlin noch 1990 mehr als das Doppelte der Primäreinnahmen der alten Länder; sie lagen auch 1991 noch 48% über dem Länderdurchschnitt. Diese führende Stellung baute sich im Laufe der folgenden Jahre ab. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre betrug der Vorsprung meist noch gut 20%, Hamburg hatte signifikant höhere Primäreinnahmen. In den Jahren 2001 und 2002 lässt sich allerdings ein weiteres Absinken der Berliner Primäreinnahmenkraft erkennen: Diese lagen 2001 je Einwohner nur noch knapp 27% über dem Länderdurchschnitt, 2002 nur noch 22%.

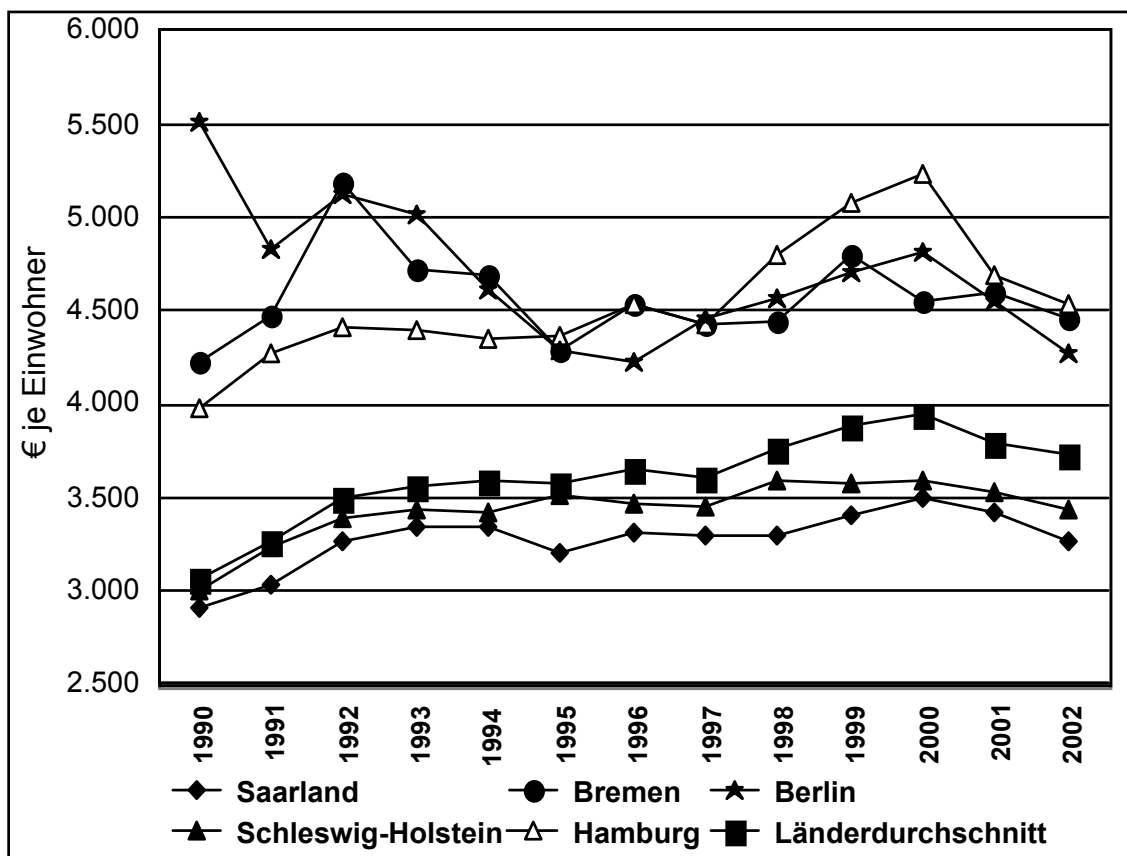


Abb. 17: Primäreinnahmen ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen⁵² je Einwohner 1991 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

An den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen je Einwohner (vgl. Abb. 18) lässt sich im übrigen ablesen, dass Berlin vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in erheblichem Maße auch „Tafelsilber“ eingesetzt hat, um die Finanzierungsdefizite zu verkleinern. Mit Einnahmen aus derartigen Verkäufen in Höhe von 2.559 € je Einwohner hat Berlin damit mehr als doppelt so viel Erlöse erzielt als der Durchschnitt der anderen Länder. Bremen und Hamburg haben im Betrachtungszeitraum als nächste in der Rangskala nur Dreiviertel so viel Einnahmen aus Veräußerungserlösen erzielt wie Berlin.

3.3.3 Steuerschätzungen und Steuerreformen seit 1990

Eine wesentliche Determinante für haushaltspolitische Entscheidungen der Länder stellen die Steuerschätzungen dar. Zwei Mal im Jahr – im Mai und im November - tritt der Arbeitskreis Steuerschätzungen zusammen und prognostiziert das Steueraufkommen für Bund, Länder und Gemeinden für den fünfjährigen Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung auf der Basis des dann jeweils

⁵² Haushaltsnotlagendotationen und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen Ost

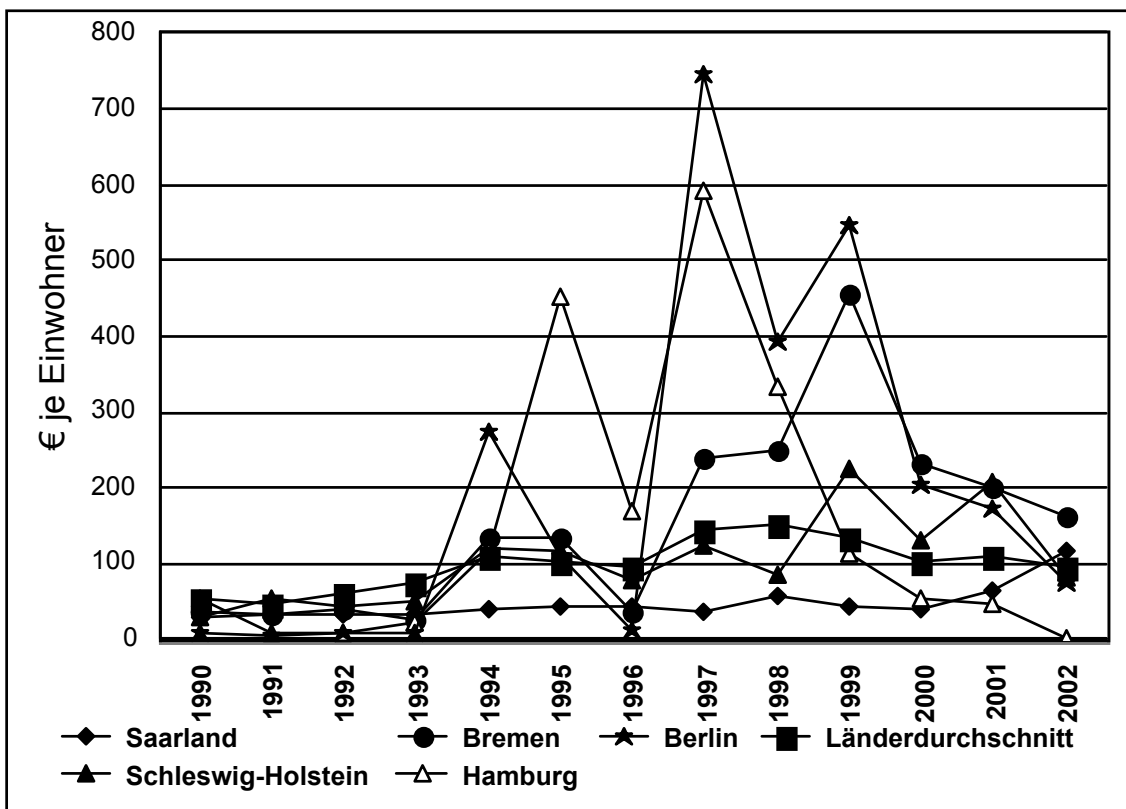


Abb. 18: Einnahmen aus Vermögensveräußerungen je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

geltenden Steuerrechts⁵³. Die Ergebnisse der Steuerschätzungen werden dann nach einem akzeptierten Verfahren, welches im wesentlichen auf dem regionalisierten Steueraufkommen der jüngeren Vergangenheit basiert, regionalisiert. Auch der Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen können auf dieser Basis berechnet werden. Auf diese Weise erhalten alle Länder gemeinsam ermittelte Daten, um ihre Haushalte in mittelfristiger Perspektive planen zu können. Eine weitere Koordinierung der föderalen Finanzpolitik findet über den Finanzplanungsrat statt, der jeweils kurz nach den Steuerschätzern tagt und Empfehlungen für die Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden erarbeitet.

Seit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 sind alle Gebietskörperschaften verpflichtet, mittelfristige Finanzplanungen aufzustellen. Hintergrund dieser Maßnahme war vor allem ihre Einbindung in eine aktive Fiskalpolitik. Insbesondere wegen der Mehrjährigkeit größerer Infrastrukturinvestitionen und politischer Programme, welche mit der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte kollidieren, wurden die Mittelfristigen Finanzplanungen zu den Plattformen, in denen Steuereinnahmen auf der Zeitachse auf verschiedene politische Projekte verteilt wurden. Politische Interessen, welche nicht im nächsten Haushalt be-

⁵³ Vgl. Körner, Josef: Probleme der Steuerschätzung; in: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 215ff.

dient werden konnten, wurden in die nächsten Jahre eingeplant. In Zeiten stabil wachsender Steuereinnahmen konnte so die Rationalität der staatlichen Mittelbewirtschaftung durchaus verbessert werden. Vor allem für die Länder, die selbst keine Möglichkeit besitzen, die Höhe ihrer Steuereinnahmen durch die Variation von Steuersätzen und –tarifen zu bestimmen, stellten die Steuerschätzungen die Grundlage für ihre finanzpolitischen Dispositionen schlechthin dar.

Probleme der Validität der Steuerschätzungen traten aber regelmäßig in Phasen ungünstiger Wirtschaftsentwicklung und bei Steuerreformen⁵⁴ auf. Dann bleiben die realisierten Steuereinnahmen z.T. erheblich hinter den ursprünglich einmal errechneten und bereits verplanten Schätzungen zurück. Die Rücknahme der Planungen ist nun aber nicht einfach eine Korrektur, die ausschließlich auf dem Papier stattfindet. Vielmehr sind auch echte Kürzungen erforderlich, weil Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, welche mit Blick auf steigende Steuereinnahmen verabschiedet wurden, nicht so einfach zurückgenommen werden können. So sind z.B. Investitionsprojekte über mehrere Haushaltsjahre kaum abzubrechen. Hier sind Kürzungen bei anderen Haushaltsansätzen erforderlich, wobei in jedem Haushaltsjahr die Faustregel zu beachten ist, dass – ohne Änderungen von Leistungsgesetzen, die bei Ländern in der Mehrzahl bundesrechtlich determiniert sind – nur etwa 2 bis 4% der Ausgaben kurzfristig überhaupt flexibel sind⁵⁵ und Preissteigerungen sowie Tarifierhöhungen und das passive Ansteigen der Alterslast für das öffentliche Personal weiter anfallen. Insoweit können politische Festlegungen mit ausgabenwirksamen Folgen in mittelfristiger Perspektive dann, wenn die Einnahmenerwartungen nicht eintreten oder massiv zurückgenommen werden, nur mit Zeitverzug wieder zurückgenommen werden. Sie sind in finanzpolitischer Hinsicht fast genau so schwierig zu kürzen wie schon in der Vergangenheit fest etablierte Etatposten.

Für die Länder und ihre Gemeinden entstehen besondere Probleme, wenn der Bund Steuerreformen durchführt. Hier entstehen i.a.R. nicht nur Steuerausfälle, die insbesondere die Länder einnahmenseitig nicht kompensieren können, weil sie keinerlei eigene Kompetenzen im Bereich der Steuern haben. Darüber hinaus verändern sich auch die relativen Ertragsanteile: Steuerreformen wirken in regionaler Hinsicht nicht gleichmäßig, sondern treffen einige Länder stärker als andere. Dies ist insbesondere für die Steuerreformen der 90er Jahre nachzuweisen, bei denen die finanzschwachen Länder höhere Steuerausfälle als die finanzstarken hinnehmen mussten⁵⁶. Da die Steuerkraftunterschiede

⁵⁴ Vgl. Schlick, Manfred: Zur Problematik von Steuerschätzungen bei gesetzlichen Steueränderungen; Institut Finanzen und Steuern, Brief Nr. 281, Bonn 1988.

⁵⁵ Vgl. Zimmermann, Klaus: Zur strukturellen Flexibilität öffentlicher Ausgaben; in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1986, S. 81f.

⁵⁶ Vgl. Färber, Gisela: Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems; in: Färber, Gisela (Hrsg.): Räumliche Aspekte des föderativen Systems (erscheint demnächst) sowie Dies.: Federal Regulation of Local Tax Bases and Local Fiscal Equalisation in Germany; in: Färber, Gisela; Otter, Nils (Hrsg.): Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe, Papers Pre-

trotz eines hohen Ausgleichsgrades im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht vollständig ausgeglichen werden, bleiben in den finanzschwachen Länder höhere Steuerausfälle übrig als in den finanzstarken.

Die Ergebnisse der Steuervorausschätzungen für Berlin von 1991 bis heute (vgl. Tab. 5) zeigen für den gesamten Zeitraum erhebliche Differenzen zwischen Schätzergebnissen und realisierten Steuereinnahmen einschl. Länderfinanzausgleich. Die jeweils besten und die schlechtesten Schätzungen werden zu den realisierten Steuereinnahmen in Beziehung gesetzt. Die beiden Maßzahlen geben dann die Richtung und die Spanne des Schätzfehlers an und indizieren, wie hoch der Korrekturbedarf in den Haushaltsplanungen infolge nicht eingetretener Einnahmenergebnisse war. Die Ergebnisse für Gesamtdeutschland werden als Vergleich herangezogen, um die besondere Situation Berlins herauszuarbeiten.

Die ersten Steuerschätzungen für Berlin nach der Vereinigung unterschätzten die Steuereinnahmen extrem stark. In den Jahren 1991 – 1995 wurden gegenüber jeder Schätzung höhere Einnahmen realisiert, in der Spitze in den Jahren 1992 und 1993 mehr als ein Drittel mehr als noch 1991 geschätzt worden war. Diese Erfahrung, dass mehr Geld in der öffentlichen Kasse ist als vorher erwartet, dürfte in Berlin in der ersten Hälfte der 90er Jahre entscheidend dazu beigetragen haben, dass trotz Abbaus der Bundeshilfe für Berlin der Glaube anhielt, dass Mehrausgaben finanziert werden könnten.

1995 – mit der Einbeziehung Berlins in den Länderfinanzausgleich - lagen die realisierten Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich erstmals und gleich etwa 15% unter dem höchsten Wert der vorherigen Steuerschätzungen. Gegenüber der Steuerschätzung noch vom Mai des Jahres 1995 wurden rd. 1 Mrd. € weniger Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen realisiert. Eine kompensierende ausgabenseitige Reaktion der Finanzpolitik ist auf derartig kurzfristige Änderungen der Einnahmeseite kaum noch machbar. Diese Mindereinnahmen mussten also dem Defizit zugeschlagen werden. Länder und Gemeinden in Deutschland insgesamt war es in Bezug auf die Validität der Steuerschätzungen in der ersten Hälfte der 90er Jahre schlechter ergangen. Die rezessive Entwicklung seit Mitte 1993 und das föderale Konsolidierungsprogramm, welches zum 1.1.1995 in Kraft trat, hatten Mindereinnahmen vor allem gegenüber der überaus optimistischen Steuerschätzung vom Mai 1993 bewirkt. Allerdings betrugen die Steuermindereinnahmen des Jahres 1995 gegenüber der Steuerschätzung im Mai des gleichen Jahres nur gut 4%, konnten also bis zu einem gewissen Grad planerisch aufgefangen werden.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre divergieren die Diskrepanzen zwischen Steuerschätzungen und realisierten Steuereinnahmen zwischen Berlin und Länder und Gemeinden insgesamt weiter, allerdings mit umgekehrtem Vorzei-

Mio €	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Steuerschätzung 1991 *)	4.407	5.363	6.120	6.892	8.027												
Steuerschätzung 1992 *)		6.064	6.938	7.940	9.024	9.679											
Steuerschätzung 1993 **)			7.168	8.130	11.798	12.562	13.268										
Steuerschätzung 1994 **)				8.370	11.409	12.579	13.411	13.895									
Steuerschätzung 1995					11.098	12.093	13.011	13.916	14.776								
Steuerschätzung 1996						10.615	11.133	11.653	12.400	13.130							
Steuerschätzung 1997							10.752	11.105	11.695	12.275	12.971						
Steuerschätzung 1998								10.866	11.356	11.822	12.396	12.943					
Steuerschätzung 1999									11.418	11.722	12.175	12.431	13.024				
Steuerschätzung 2000										11.799	12.111	12.420	13.054	13.779			
Steuerschätzung 2001											11.575	12.009	12.420	13.090	13.395		
Steuerschätzung 2002												11.239	11.596	12.345	12.698	13.047	
Steuerschätzung 2003													11.190	11.295	11.562	12.170	12.641
Ist	5.723	7.258	8.265	8.455	10.049	10.190	10.609	11.110	11.612	11.860	11.184	10.461					
Rel. Abstand Ist bzw. Schätzung 2003 zum größten Wert	129,9%	119,7%	115,3%	101,0%	85,2%	81,0%	79,1%	79,8%	78,6%	90,3%	86,2%	80,8%	85,7%	82,0%	86,3%	93,3%	
Rel. Abstand Ist bzw. Schätzung 2003 zum kleinsten Wert	129,9%	135,3%	135,0%	122,7%	125,2%	105,3%	98,7%	102,2%	102,3%	101,2%	96,6%	93,1%	96,5%	91,5%	91,1%	93,3%	
Deutschland gesamt																	
Rel. Abstand Ist bzw. Schätzung 2003 zum größten Wert	110,1%	99,9%	97,6%	74,9%	72,7%	84,6%	84,4%	84,0%	93,1%	87,2%	86,7%	85,9%	84,3%	88,2%	90,9%	110,1%	
Rel. Abstand Ist bzw. Schätzung 2003 zum kleinsten Wert	111,0%	108,0%	103,2%	107,1%	102,1%	97,7%	102,3%	101,5%	101,3%	97,7%	96,7%	94,0%	92,2%	91,3%	90,9%	111,0%	

Steuerschätzungen jeweils vom Mai eines Jahres, jeweils Summe von Steuereinnahmen, Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

*) Einbezug Berlins in den bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht absehbar; deshalb ohne LFA und Fehl-Bundesergänzungszuweisungen; Schätzergebnisse deshalb nicht vergleichbar

**) Bis 1994 ohne LFA und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

Tab. 5: Steuerschätzungen und Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) Berlins 1991 – 2007

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, BMF; eigene Berechnungen

chen. Zwar gibt es ähnliche, niedrige Abweichungen der Einnahmen von den niedrigsten Werten der Schätzungen (meist im gleichen Jahr wie das Haushaltsjahr), gegenüber den optimistischsten, den höchsten Schätzwerten musste aber Berlin weitaus höhere Mindereinnahmen verkraften als der Durchschnitt der Länder einschl. Gemeinden: Zwischen 1996 und 1999 fehlten Berlin rd. 20% der Steuereinnahmen gegenüber der besten Schätzung, im Länderdurchschnitt betrug die Abweichung nur 7 bis 16%. Lediglich im Jahr 2000 fehlten Berlin hier „nur“ 10%, während Länder und Gemeinden hier im Durchschnitt fast 13% der Steuereinnahmen fehlten.

Regelrecht katastrophal für jegliche solide Finanzplanung fielen dann aber die Jahre 2001 und 2002 aus: In dieser Zeit bleiben die Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich nicht nur deutlich hinter den niedrigsten Schätzwerten zurück, sondern um fast 14% bzw. mehr als 19% hinter den optimistischsten

	Bremen	in % des Länder- durchschnitts	Hamburg	in % des Länder- durchschnitts	Berlin	in % des Länder- durchschnitts
Steuerkraft Grundsteuer B						
1990	81,99	122,7%	88,88	133,0%	46,44	69,5%
1991	85,93	143,4%	91,34	152,4%	33,91	56,6%
1992	89,46	138,0%	95,08	146,7%	42,86	66,1%
1993	95,08	136,4%	100,79	144,5%	51,56	73,9%
1994	101,86	134,5%	108,09	142,8%	60,38	79,7%
1995	108,20	131,6%	115,33	140,3%	66,68	81,1%
1996	111,98	127,5%	120,18	136,8%	71,73	81,7%
1997	117,14	126,5%	126,15	136,2%	75,85	81,9%
1998	122,75	126,3%	132,79	136,6%	80,76	83,1%
1999	132,62	131,0%	136,72	135,1%	85,82	84,8%
2000	131,91	127,3%	137,02	132,2%	88,55	85,5%
2001	150,01	140,8%	155,51	146,0%	101,05	94,8%
Steuerkraft Gewerbesteuer						
1990	301,29	96,1%	464,59	148,2%	362,90	115,7%
1991	349,30	132,2%	536,91	203,3%	299,40	113,3%
1992	371,83	130,7%	548,41	192,7%	307,29	108,0%
1993	328,28	123,3%	463,45	174,1%	318,38	119,6%
1994	380,55	137,5%	483,81	174,8%	390,94	141,3%
1995	369,25	139,9%	503,80	190,9%	286,88	108,7%
1996	348,18	121,6%	512,22	178,9%	252,41	88,2%
1997	355,36	117,4%	563,17	186,0%	248,26	82,0%
1998	389,40	123,7%	601,96	191,2%	254,69	80,9%
1999	352,63	107,0%	717,67	217,7%	239,55	72,7%
2000	389,96	118,6%	631,46	192,0%	247,70	75,3%
2001	351,76	118,8%	566,53	191,3%	223,40	75,4%

Tab. 6: Steuermkraft der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer der drei Stadtstaaten in € je Einwohner 1990-2001

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.10; eigene Berechnungen

Werten. Vor allem im Jahr 2002 hatte damit Berlin noch rd. 5 Prozentpunkte mehr Mindereinnahmen gegenüber der besten Schätzung zu verkraften als der Durchschnitt der Länder. Für die Jahre nach 2002 erwartet Berlin im übrigen höhere Steuerausfälle als der Durchschnitt aller Länder.

An der Entwicklung der Realsteuerkraft⁵⁷ werden die Berliner Probleme bei den Steuereinnahmen erkennbar. Denn zum einen ist und bleibt die Steuerkraft der Grundsteuer B stark unterdurchschnittlich, was u.a. auch auf den Sanierungsrückstand des Wohnungsbestands im Ostteil der Stadt zurückzuführen ist. Trotz des Baubooms der 90er Jahre hat Berlin noch nicht einmal näherungsweise auf Bremen und Hamburg aufgeschlossen. In der Gewerbesteuerkraft schlagen sich die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels in Berlin nieder: seit 1990 ging sie von 116% des Länderdurchschnitts auf knapp 73% im Jahr 1999 zurück. Auch die konjunkturelle Erholung im Jahr 2000, die sich auch 2001 noch im Gewerbesteueraufkommen niederschlug, bewirkte kaum eine Erholung der Steuereinnahmen. Weitere Ursachen für den Niedergang der Gewerbesteuerkraft dürften allerdings auch die Gewerbesteuerreformen in den Jahren 1992 und 1998 gewesen sein. Auf der Basis der Steuerschätzungen ist seit Beginn der 90er Jahre im Grunde keine solide Finanzplanung mehr möglich. Ursache für die großen Abweichungen sind eine Vielzahl von Steuerreformen: Gewerbesteuerreformen mit finanziellen Auswirkungen ab den Jahren 1992 und 1998, Einkommensteuerreformen mit den Jahren 1996, 1997, 1999, 2000 und 2001, die Körperschaftsteuerreform mit dem Jahr 2001, um nur die wichtigsten und „teuersten“ zu nennen. Daneben gab es Verschiebungen von Verantwortlichkeiten vom Bund auf die Länder, welche mit der Übertragung von Steuereinnahmen, aber auch mit mindestens entsprechenden Mehrausgaben einhergingen. Beispiele hierfür sind die Bahnreform, die 1996 in Kraft trat, und die Überführung des Kindergeldes, das der Bund zu tragen hatte, in den sog. Familienleistungsausgleich, bei dem Bund, Länder und Gemeinden das in einen Steuerabzug transformierte Kindergeld nach Maßgabe ihrer Ertragsanteile an der Einkommensteuer finanzieren. Das heißt, dass durchaus erhebliche und im Laufe der 90er Jahre gewachsene Teile des Steueraufkommens der Länder und Gemeinden entweder ganz ausblieben oder mit Zweckbindung übertragen wurden, mithin nicht mehr zur Finanzierung von Länder- und Gemeindeaufgaben zur Verfügung standen. Insoweit fallen die Steuerausfälle realiter noch höher aus, als dies die Steuerschätzungsvergleiche suggerieren.

Die Steuerpolitik des Bundes beeinflusst aber nicht nur über direkte steuerrechtlich induzierte Steuerausfälle die Einnahmesituation der Länder. Vielmehr wirken Länderfinanzausgleich und spezielle Steuervergünstigungen zusammen und fügen den durch die vertikale Steuerertragsteilung verursachten direkten Steuerausfällen noch horizontale Verwerfungen hinzu. Das Kindergeld z.B. schwemmte, solange es als Ausgabe aus dem Bundeshaushalt finanziert wurde, allgemeine Steuermittel des Bundes in die Länder nach Maßgabe der

⁵⁷ = Grundbeträge gewichtet mit bundeseinheitlichem Durchschnittshebesatz

Zahl der berechtigten Kinder. Seitdem es als Abzug von der Steuerschuld gewährt wird, wird auch über die Steuermindereinnahmen der Länderfinanzausgleich durchgeführt. Länder, in denen bezogen auf die Bevölkerungsgröße überdurchschnittlich viele Kinder wohnen, erhalten die durch das steuerliche Kindergeld verursachten überdurchschnittlichen Steuerausfälle von anderen Ländern weitgehend über den Länderfinanzausgleich zurück. Genauso verhält es sich mit der Eigenheimzulage, durch die ebenfalls die persönliche Steuerschuld und das regionale Steueraufkommen verkürzt werden. Die speziellen Investitionszulagen zugunsten der neuen Länder fallen schon von ihrer Ausgestaltung her überwiegend in den neuen Ländern und in Berlin (Ost) an und werden zu einem hohen Grad von den alten Ländern refinanziert.

	Kinder- geld € je EW	in % des Länderdurch- schnitts	in % des Durchschnitts nL incl. Berlin	EHZ € je EW	in % des Länderdurch- schnitts	in % des Durchschnitts nL incl. Berlin	Investi- tions- zulagen € je EW	in % des Länderdurch- schnitts	in % des Durchschnitts nL incl. Berlin	Abzüge: insg. € je EW	in % des Länderdurch- schnitts	in % des Durchschnitts nL incl. Berlin
1996	253,2	94,1%	96,3%	0,7	18,6%	19,3%	27,7	177,8%	45,87%	281,5	97,6%	86,2%
1997	288,0	92,9%	97,2%	6,8	31,2%	31,3%	16,1	141,0%	37,56%	311,0	90,6%	86,1%
1998	292,9	94,0%	98,9%	16,4	37,2%	36,7%	20,6	253,3%	68,51%	329,8	90,7%	89,0%
1999	331,4	92,4%	95,8%	25,7	39,8%	40,6%	8,4	150,0%	37,51%	365,5	85,2%	84,6%
2000	342,0	91,0%	94,8%	33,4	40,0%	42,4%	43,3	234,5%	55,97%	418,7	87,6%	81,0%
2001	339,9	89,9%	95,1%	38,6	39,4%	42,5%	101,4	334,0%	80,18%	479,9	94,8%	83,5%
2002	373,5	89,3%	96,0%	44,4	39,6%	43,9%	80,7	283,4%	67,52%	498,6	89,2%	81,7%

Tab. 7: Steuermindereinnahmen Berlins infolge von Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen 1996-2002 – in € je Einwohner, in Relation zum Länderdurchschnitt und zum Durchschnitt der neuen Länder einschl. Berlins

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen

In Tabelle 7 sind die Steuerausfälle infolge von Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen, die in Berlin anfallen, zusammengestellt. Die Steuerausfälle sind erheblich, der auf Länder und Gemeinden entfallende Anteil machte in Berlin im Jahr 2001 fast 36% des realisierten Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen aus. Berlin hat allerdings – außer bei den Investitionszulagen – unterdurchschnittliche Steuerausfälle. Insbesondere bei der Eigenheimzulage liegt die durchschnittliche Inanspruchnahme bei unter 40% der Länderdurchschnitts. Berlin hat aber auch im Jahr 2002 193 Mio. € weniger Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und an Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, als dies ohne die Eigenheimzulage der Fall gewesen wäre, denn die geringere Inanspruchnahme schlägt sich als relativ geringere Finanzschwäche nieder. Die Mindereinnahmen Berlins im Länderfinanz-

ausgleich übersteigen wie schon in den Vorjahren⁵⁸ sogar das Gesamtvolumen an Eigenheimzulage, was Berliner BürgerInnen erhalten haben.

Nimmt man Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen zusammen, so fehlten Berlin im Jahr 2002 nicht nur rd. 972 Mio. € gegenüber einer Finanzierung dieser Leistungen über die Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Berlin hätte auch ca. 180 Mio. € mehr Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und an Bundesergänzungszuweisungen erhalten. Gegenüber den anderen neuen Ländern, in denen alle drei Leistungen überdurchschnittlich in Anspruch genommen werden, bemisst sich der Nachteil allein im bundesstaatlichen Finanzausgleich sogar auf etwa 300 Mio. €, eine Summe, die Berlin mit Blick auf die verzweifelte Finanzsituation kaum von sich aus für Leistungen in anderen Ländern aufbringen würde.

Die ausgewerteten Statistiken der Steuerschätzungen und der Steuervergünstigungen belegen eindrucksvoll, dass Berlin seit Mitte der 90er Jahre erhebliche Probleme bei der Einnahmenentwicklung hat hinnehmen müssen. Für die gegenüber den Steuerschätzungen dramatisch schlechteren tatsächlich eingehenden Steuereinnahmen war praktisch ausschließlich der Bund verantwortlich, der als Steuergesetzgeber bestimmt, über welche Steuereinnahmen die Länder verfügen können. Auch die Zunahme der Steuervergünstigungen, die Berlin in besonderem Maße negativ betrifft, ist Folge der Steuergesetzgebung des Bundes, bei der die Landesregierungen zwar über den Bundesrat beteiligt sind, die gesamtsstaatlichen Interessen aber regelmäßig die regionalen dominieren. Dass die Länder sich im Falle einer Zustimmung zu Steuergesetzen, die ihre Ertragskompetenzen betreffen, über die Folgen für ihre Haushalte im allgemeinen durchaus im Klaren sind, dokumentiert das Beispiel Bremens, das seine Zustimmung zu einer der Steuerreformen davon abhängig gemacht hat, dass der Bund auch nach 2003 weiter Haushaltsnotlagendotationen zahlt⁵⁹.

3.4 Öffentliche Ausgaben in Berlin: Sonderfaktoren der Vereinigung Berlins und forcierter Konsolidierungsdruck seit 1995

Die überaus komfortable Einnahmensituation von Berlin (West) dank der Bundeshilfe für Berlin korrespondierte mit einem extrem hohen Niveau öffentlicher Ausgaben. Dies war politisch ebenso gewollt wie die Steuervergünstigungen für BürgerInnen und Unternehmen, da hierdurch eine Kompensation der besonderen wirtschafts- und finanzpolitischen Probleme der geteilten Stadt vorgenommen werden sollte. Ein Teil der Arbeitsplätze, die in der Privatwirtschaft des Wirtschaftsstandorts „ohne Hinterland“ fehlten, wurde durch erhöhte Beschäfti-

⁵⁸ Vgl. im einzelnen Färber, Gisela unter Mitarbeit von Sandra Renn: Wirkungen der Eigenheimzulage; Gutachten im Auftrag des ILS Dortmund, Speyer 2002 sowie Färber, Gisela: Wirkungen der Eigenheimzulage; in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht 2003 Heft 4, S. 196ff.

⁵⁹ Vgl. Kauntz, Eckhardt: Sanierung gescheitert; in: FAZ v. 22.7.2003, S. 4.

gung im öffentlichen Sektor ersetzt. Gleichzeitig wurde geringeres Realeinkommen in Berlin durch – ebenso geldwerte – Konsummöglichkeiten bei öffentlichen Gütern ausgeglichen.

Auch Ostberlin hatte in der ehemaligen DDR eine Sonderstellung. Als Hauptstadt war es in besonderem Maße Behördensitz, obwohl der öffentliche Sektor im Sozialismus völlig anders strukturiert war, bis auf die Ebene der Betriebe hinunterging. Viele Einrichtungen, die im Westen als öffentliche Einrichtungen geführt wurden, waren in der ehemaligen DDR auf Betriebsebene angesiedelt, andere, die aus westlicher Sicht von privaten Anbietern bereitgestellt werden, waren Bestandteil des Staatssektors i.e.S. Aus anderen Gründen als im Falle von Berlin (West) war aber auch Ostberlin überdurchschnittlich mit Einrichtungen ausgestattet, die nach der Vereinigung entflochten und transformiert werden mussten. Was als öffentliche Einrichtung auf Landesebene weitergeführt werden sollte, wurde zunächst einschließlich des Personals übernommen⁶⁰. Eine ordentliche Kündigung sollte gemäß Einigungsvertrag bis zum 2. Oktober 1992 möglich sein. Danach sollten die Beschäftigungsbedingungen, d.h. auch die Unkündbarkeit des öffentlichen Dienstes auch für die nicht verbeamteten Beschäftigten gelten, wobei für die im Ostteil der Stadt Angestellten der niedrigere Tarif Ost anzuwenden war.

Berlin hatte nach der deutschen Vereinigung das doppelte Problem zu lösen, die überdurchschnittliche Ausstattung mit öffentlichen Leistungen, die mit einem im Vergleich zu den übrigen alten Ländern überdurchschnittlich großen öffentlichen Dienst verbunden war, auf ein „Normalmaß“ zurückzuschneiden. Die anfänglichen Perspektiven, dass die zuvor zumindest zum Teil vom Umland abgeschnittene Stadt auf ein Maß wachsen könne, dass der überdurchschnittliche Personalbesatz quasi vom Bevölkerungswachstum absorbiert werden könnte, dass eine „passive Konsolidierung“ eintreten könnte, bewahrheitete sich nicht. Im Gegenteil: dramatisch sinkende Geburtenraten und Abwanderungen bewirkten ab 1995 sinkende Bevölkerungszahlen, welche den aktiven Konsolidierungsbedarf einnahmen- wie ausgabenseitig noch verstärkten. Es ist bezeichnend, dass 1995 ein Wendepunkt bei den Primärausgaben je Einwohner (in der Abgrenzung der Kassenstatistik; vgl. Abb. 4) eintrat: Seitdem sinken diese kontinuierlich (mit Ausnahme des Jahres 2001, in dem die Verluste der Berliner Bankgesellschaft kassenwirksam durchschlugen). Berlin baut seitdem seine „Übersausstattung“ gegenüber den anderen Ländern ab.

Für die Gewährung von Haushaltsnotlagendotationen ist es indes ausschlaggebend, ob die Konsolidierungsanstrengungen so gewertet werden können, dass sie als „Eigenbeitrag“ des Landes zur Sanierung seiner Finanzen gewertet werden können. Außer den absoluten Ausgabenbeträgen sind auch hier wieder die bevölkerungsgrößenbereinigten relativen Beträge zu den anderen Ländern he-

⁶⁰ Vgl. Gemeinsamer Beschluss von Magistrat, Senat und Gemeinsamer Landesregierung zur Überführung und Abwicklung Nr. 1425/90 (192/90) v. 18. September 1990.

ranzuziehen. Die Analyse der Ausgabenseite des Berliner Haushalts wird zum einen für ausgewählte Ausgabearten vorgenommen, zum anderen nach ausgewählten Aufgabenbereichen.

Es ist nicht Ziel dieses Unterabschnitts, weitere Spar- und Kürzungsmöglichkeiten für den Berliner Haushalt im einzelnen nachzuweisen. Aus den Differenzen zu anderen Ländern ergeben sich zwar globale Größenordnungen für Einsparungspotentiale. Die Basis der amtlichen Statistik allerdings weist bestimmte Ungenauigkeiten auf, indem sie nur die Transaktionen erfasst, welche innerhalb der öffentlichen Haushalte selbst vorgenommen werden. Mehr und mehr wurden allerdings in den letzten Jahren aus Effizienzgründen Organisationseinheiten in öffentliche und private Rechtsformen ausgegliedert. Diese erscheinen nicht mehr mit ihren gesamten Einnahmen und Ausgaben in der Finanzstatistik, sondern nur noch als „Schatten“ über Zuschüsse an sie oder Ablieferungen von ihnen. Auch das von ihnen vereinnahmte Gebührenaufkommen, was über die Bereiche Wasser, Abwasser, Abfall, ÖPNV etc. einen erheblichen Teil des gesamten Aufkommens an Benutzungsgebühren von Ländern und Gemeinden ausmacht, wird nicht mehr in der amtlichen Statistik ausgewiesen. Obwohl Ausgliederungen dieser Art in allen Ländern vorgenommen werden, ist das Ausmaß unterschiedlich.

Vor allem in den neuen Ländern wurden anfangs alle Einrichtungen in den „Normalhaushalt“ aufgenommen und erst im Laufe der Zeit ausgegliedert. Es trifft die Aufgabenbereiche in unterschiedlichem Maße. Insbesondere der Aufgabenbereich der Wirtschaftsunternehmen, aber auch die großen Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge sind deshalb über die Finanzstatistik nur noch bedingt vergleichbar. In der Rechnungsstatistik wurden überdies mit dem Haushaltsjahr 1998 vor dem Hintergrund einer europäischen Vereinheitlichung Veränderungen in der Abgrenzung des öffentlichen Sektors vorgenommen. Diese sind vor allem in einigen Bereichen als echte „Bruchfugen“ zu erkennen. Unter Berücksichtigung dieser Probleme für einen Ausgabenvergleich werden die Daten im folgenden trotzdem zugrunde gelegt, weil sie immerhin als einzige auf einheitlichen Grundlagen erhoben werden.

3.4.1 Die Ausgaben Berlins nach ausgewählten Ausgabearten

Nachdem mit der Vereinigung der beiden Teile Berlins die öffentlichen Primärausgaben nicht in dem Maße gestiegen waren, wie die Bevölkerung zugenommen hatte, standen die folgende Jahre im Zeichen der Expansion (vgl. Abb. 19). Sie wuchsen zwischen 1991 und 1995 um 18,3%, sanken danach bis 2002 aber wieder um insgesamt 10%. Die Primärausgaben aller Länder (einschließlich Gemeinden) ohne Berlin waren bis 1995 ebenfalls um 18% gestiegen, wuchsen aber verlangsamt noch weiter bis 2002 um 6,1%. Zwischen 1991 und 2002 ist in Berlin ein Wachstum der Primärausgaben in Höhe von nur 6,6% zu verzeichnen. Es liegt weit unter dem der übrigen Länder und ihrer Gemeinden, die im gleichen Zeitraum um über 25% anstiegen. Das Wachstum der Primär-

ausgaben der alten Länder (ohne Berlin) lag mit einem Wert von knapp 28% noch darüber.

Die wachsenden Zinsausgaben absorbierten allerdings zunehmende Anteile der Konsolidierungsmaßnahmen. Infolgedessen weist zwischen 1991 und 2002 Berlin ein Gesamtausgabenwachstum von 15,5% auf. Dieses liegt aber trotz der hohen Zinsausgabenbelastung deutlich unter dem aller Länder (einschl. Gemeinden) mit 25,3% und dem der alten Länder (ohne Berlin) mit +27%. Dank der Einsparungen sanken in Berlin die bereinigten Ausgaben zwischen 1995 und 2002 um 4,7%, während sie im Durchschnitt der Länder um 5,6%, in den alten Ländern sogar um 8,8% stiegen. Der Gesamtausgabenvorsprung Berlins je Einwohner sank seit 1995 um gut 10 Prozentpunkte, der der Primärausgaben sogar um 17.

Diese Divergenz der Primärausgabenentwicklung zwischen Berlin und den anderen Ländern ist in Anbetracht der vergleichsweise geringen flexiblen kurzfristig verfügbaren Haushaltsmasse erheblich und schlägt sich in der unterschiedlichen Entwicklung der verschiedenen Ausgabearten nieder.

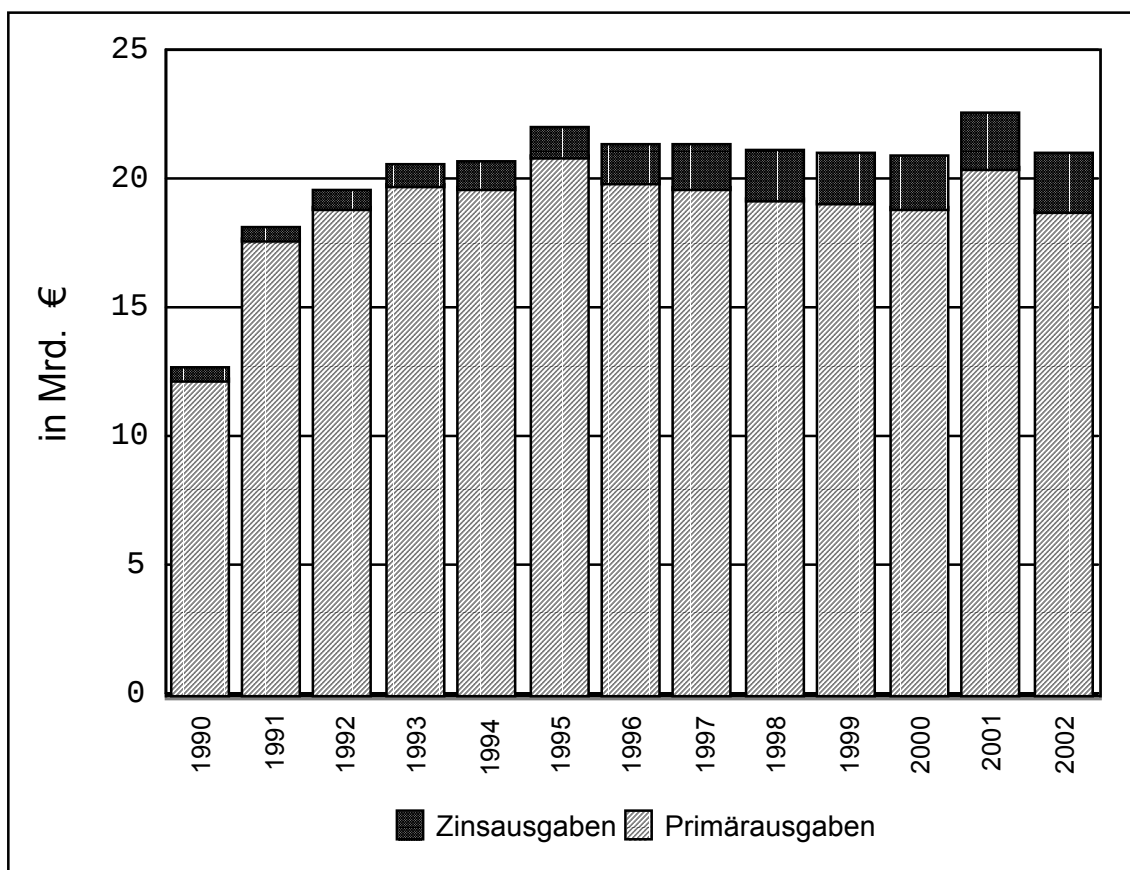


Abb. 19: Primär- und Zinsausgaben Berlins in Mrd. EURO 1990 - 2002
 Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

Berlin gibt in seinem Kernhaushalt unter allen Ländern größtenbereinigt am meisten für Personal aus (vgl. Abb. 20). Zwar haben auch Hamburg und Bremen weitaus höhere Personalausgaben je Einwohner als die Flächenländer.

Sie liegen aber deutlich unter denen Berlins: Berlin lag im Jahr 2002 hier 222 € über Hamburg und 145 € über Bremen. Die Knicke in den Verlaufskurven in den beiden anderen Stadtstaaten deuten allerdings darauf hin, dass der Vorsprung realiter nicht ganz so groß ist. Denn die starken Rückgänge der Personalausgaben in Bremen im Jahr 1994 sowie in Hamburg in den Jahren 1996⁶¹ und 1999 deuten auf Ausgliederungen öffentlicher Einrichtungen aus dem Haushalt einschließlich des dazugehörigen Personals hin, da ein Personalhaushalt eine deutlich geringere jährliche Flexibilität hat, als diese Zahlen darstellen.

Berlins Personalausgaben je Einwohner sind seit 1993 nur noch unwesentlich gestiegen. Das Wachstum zwischen 1993 und 2002 betrug insgesamt weniger als 3%, im Durchschnitt der Länder waren es hingegen 8,3%. Mit diesem unterdurchschnittlichen Personalausgabenwachstum war der Abbau von 66.100⁶² Stellen verbunden. Allerdings stiegen die Tarifgehälter der Beamten und vor allem der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes in Berlin überdurchschnittlich: zum einen waren die schrittweisen relativen Anhebungen der

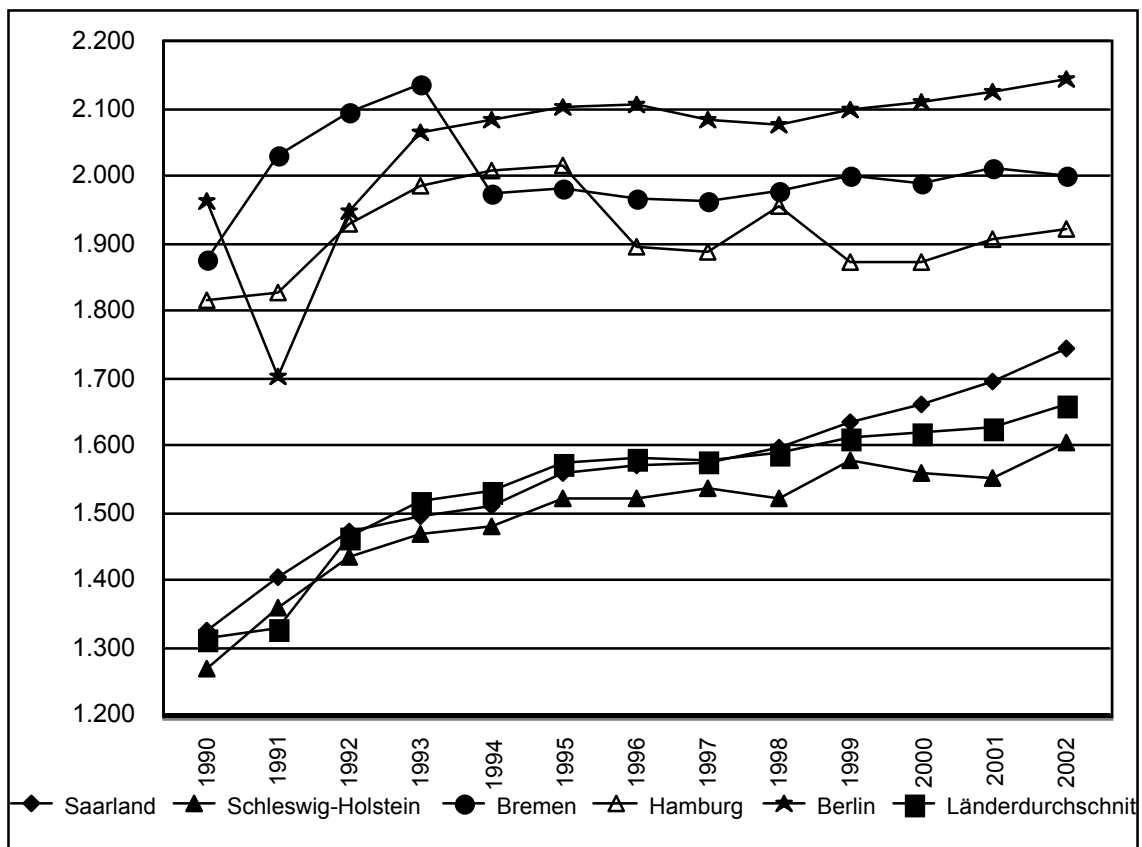


Abb. 20: Personalausgaben ausgewählter Länder einschl. Gemeinden. € je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

⁶¹ 1996 wurden in Hamburg z.B. die Universitäten ausgegliedert.

⁶² Effektiv wurden 61.700 Stellen abgebaut. Z.Zt. gibt es noch einen Bestand von rd. 4.400 k.w.-Stellen, die nicht wiederbesetzt werden, wenn die InhaberIn die Stelle verlässt.

Osttarife gegenüber dem Westtarif von 50% auf heute 90% bei den Beamten zu verkraften, zum anderen hielt Berlin es nicht durch, seine Angestellten und Arbeiter nach Osttarif zu bezahlen. Der Stadtstaat wurde 1994 von der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber ausgeschlossen, weil er dem politischen Druck nicht standgehalten hatte, die Bezahlung unterschiedlicher Löhne und Gehälter im Ost- und im Westteil der Stadt weiterzuführen. Berlin hatte hier allerdings auch einen sehr viel schwereren Stand als die anderen neuen Länder, wo es keine unterschiedlichen Arbeitsverträge für die gleiche Arbeit innerhalb eines Landes, innerhalb der gleichen Stadt gab und wo - mit Ausnahme der Wohnungsmieten – schon wenige Jahre nach der Vereinigung keine Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten mehr existierten. Am 23. Juni 1994 verabschiedete das Abgeordnetenhaus ein Gesetz, das die schrittweise Anhebung der Tarife im Ostteil auf Westniveau bis zum 1.10.1996 bestimmte.

Als schwere Hypothek erwies sich auch die Entscheidung von 1992, alle zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden übernommenen Beschäftigtenverhältnisse aus der ehemaligen DDR-Verwaltung weiterzuführen. Es wurden zu diesem Stichtag keine außerordentlichen Kündigungen ausgesprochen, wie es der Einigungsvertrag vorgesehen hatte. Zu diesem Zeitpunkt war den Verantwortlichen zwar durchaus bekannt, dass die Finanzlage des vereinigten Stadtstaats schwierig und eine Konsolidierung notwendig sei, vor allem weil die Hilfe des Bundes für Berlin auf der Einnahmenseite wegbrach⁶³. Hätte sich allerdings die Wachstumsperspektive auf 3,6 Millionen Einwohner realisiert und wäre die

	Stellen	in % von 1991	Personalausgaben in Mio. €	in % von 1991	davon: Versorgungs- ausgaben in Mio. €	In % von 1991
1991	205.539	100,0%	5.865	100,0%	807	100,0%
1992	203.056	98,8%	6.732	114,8%	817	101,3%
1993	200.464	97,5%	7.181	122,4%	841	104,1%
1994	193.749	94,3%	7.274	124,0%	835	103,5%
1995	183.863	89,5%	7.301	124,5%	875	108,4%
1996	172.912	84,1%	7.310	124,6%	896	111,0%
1997	166.831	81,2%	7.190	122,6%	926	114,8%
1998	159.586	77,6%	7.103	121,1%	956	118,5%
1999	153.549	74,7%	7.133	121,6%	997	123,5%
2000	147.984	72,0%	7.147	121,9%	1.043	129,5%
2001	145.067	70,6%	7.189	122,6%	1.105	136,8%
2002	139.457	67,8%	7.272	124,0%	1.137	140,9%

Tab. 8: Daten zum Personalhaushalt von Berlin 1991 bis 2002

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, eigene Berechnungen

⁶³ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Finanzplanung von Berlin von 1991 bis 1995, Berlin 1992, S. 1ff sowie Rechnungshof von Berlin: Jahresbericht des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Haushaltsrechnung 1990, Berlin 1992, S. 13ff.

Tarifangleichung nicht so schnell gekommen, dann wäre auch die überhöhte Stellenzahl problemlos passiv u.a. auch über Altersabgänge und einen insgesamt höheren Personalbedarf konsolidiert worden. So aber blieben nur die üblichen Möglichkeiten des Stellenabbaus im öffentlichen Dienst, bei dem die k.w. gestellten Stellen dann wegfallen, wenn sie frei werden.

In der Zeit von 1991 bis 2002 hat Berlin insgesamt einschließlich aller Ausgliederungen ein Drittel aller Stellen abgebaut. Ohne die Ausgliederungen und die noch nicht realisierten k.w.-Vermerke bleibt eine ausgabenwirksamer Nettostellenabbau in Höhe von über 50.000 Stellen bis 2002 mit einem finanziellen Wert von rd. 2 Mrd. €⁶⁴. Versorgungsausgaben sind hingegen inflexibel. Sie steigen bundesweit als Reflex auf die Stellenexpansion der 70er Jahre an und werden auch in Berlin den Personalhaushalt zusätzlich mit immer höheren Anteilen belasten, ohne dass Berlin hier angesichts des bundeseinheitlichen Versorgungsrechts eigenständige Regelungskompetenzen hätte. Der hohe Beamtenanteil am öffentlichen Dienst in Berlin (vgl. Tab. 9) verschafft zwar aktuell gewisse Liquiditätsvorteile, bewirkt aber mittel- und langfristig Beschränkungen der Konsolidierungsmöglichkeiten im Personalhaushalt.

	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt	Beamte	Angestellte	Arbeiter	insgesamt
BW	17,8	15,4	5,4	38,6	110,8%	84,5%	105,5%	97,9%
BY	16,8	16,3	6,1	39,2	104,7%	89,2%	119,6%	99,5%
HE	15,8	14,9	5,1	35,7	98,3%	81,7%	98,9%	90,7%
NI	16,4	16,5	5,3	38,2	102,1%	90,7%	103,8%	97,0%
NW	16,6	14,1	3,9	34,6	103,6%	77,6%	75,1%	87,8%
RP	16,2	12,6	4,8	33,7	101,2%	69,3%	93,3%	85,4%
SL	16,3	14,8	5,4	36,5	101,4%	81,2%	106,1%	92,6%
SH	15,9	13,6	5,4	34,9	99,1%	74,4%	105,0%	88,4%
HB	21,1	29,0	3,1	53,1	131,5%	158,8%	60,3%	134,8%
HH	23,3	14,8	2,4	40,4	145,4%	81,1%	45,8%	102,6%
BE	24,2	24,2	5,1	53,5	150,9%	132,8%	98,9%	135,8%
BB	13,3	27,4	4,9	45,6	83,1%	150,1%	94,8%	115,6%
MV	9,8	32,9	5,3	48,1	61,4%	180,5%	103,8%	122,0%
SN	7,9	30,7	6,7	45,2	49,1%	168,1%	130,5%	114,8%
ST	10,0	37,3	6,7	54,0	62,2%	204,7%	131,0%	137,2%
TH	10,6	28,5	6,1	45,2	66,3%	156,1%	119,6%	114,8%
Flächenl	15,5	18,0	5,2	38,6	96,5%	98,5%	101,6%	98,1%
StSt	23,6	22,0	4,0	49,6	147,0%	120,4%	78,6%	125,8%
insg.	16,0	18,2	5,1	39,4	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
AL oBe	16,9	15,2	4,9	37,0	105,3%	83,2%	96,1%	93,9%
NL mBe	12,8	29,8	5,9	48,5	79,9%	163,6%	114,7%	123,2%

Tab. 9: Vollzeitäquivalente Beschäftigte im öffentlichen Dienst von Ländern und Gemeinden 2001 je 1000 Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6; eigene Berechnungen

⁶⁴ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Finanzplanung von Berlin von 2002 bis 2006, Berlin 2002, S. 93; für 2002 Angaben der Senatsverwaltung.

Insgesamt hat Berlin im Ländervergleich zwar immer noch den zweitgrößten öffentlichen Dienst je Einwohner (vgl. Tab. 9), die radikalen Rückschnitte der letzten Jahre, die allein schon über die bestehenden k.w.-Vermerke fortgesetzt werden, haben den Stadtstaat aber bereits an andere Länder herangeführt. Sachsen-Anhalt hat mehr vollzeitäquivalente Beschäftigte im öffentlichen Dienst als Berlin, und insbesondere Bremen liegt bezüglich der Zahl der vollzeitäquivalenten Beschäftigten je Einwohner nur noch knapp unter dem Wert von Berlin. Bemerkenswert ist auch, dass Berlins Abstand zu den übrigen neuen Ländern, die ebenfalls die Probleme der Transformation des öffentlichen Dienstes zu lösen hatten und die im Durchschnitt fast ein Drittel mehr Beschäftigte haben als die alten Länder, nicht mehr groß ist. Insoweit ist zu konstatieren, dass die Konsolidierung des Berliner Personalhaushalts im Gang ist, aber weiter fortgesetzt werden muss. In Anbetracht der wegen der Unkündbarkeit erheblichen Rigiditäten der Personalhaushalte hat Berlin mehr erreicht als andere Länder. Die jüngsten besonderen Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst Berlins werden weitere Rückführungen des Personalhaushalts ermöglichen.

Auch bei den Sachausgaben ist das überhöhte Ausgabenniveau Berlins klar erkennbar. Vor der Vereinigung hatte Berlin je Einwohner um rd. 87% höhere Sachausgaben als der Länderdurchschnitt. Nach dem durch den Bevölkerungszuwachs verursachten Rückgang im Jahr 1991 stiegen diese Ausgaben wieder an und lagen je Einwohner in der Spitze um rd. 160% über dem Durchschnitt der Länder, sogar um mehr als 50% über Bremen. Im Sachhaushalt sind die geringsten Konsolidierungsbemühungen direkt erkennbar, weil sich hier auch die Ausgliederungen niederschlagen. Denn die Verselbständigung einer öffentlichen Einrichtung, die sich nicht aus eigenen Einnahmen finanzieren kann, also einen Fehlbedarf im ihrem Haushalt aufweist, hat zur Folge, dass zwar die Gesamtausgaben des Berliner Haushaltes sinken, aber der Fehlbetragszuschuss bei den Sachausgaben verbucht wird. Zudem schlagen sich hier Probleme der Abgrenzung von öffentlichen Investitionen nach der Höhe des Rechnungsbetrags nieder. Anhebungen dieser Abgrenzungsbeträge führen zu Verschiebungen zwischen Investitions- und Sachhaushalt. Und schließlich steigt der Sachhaushalt c.p., wenn Investitionen nicht direkt aus dem Haushalt finanziert werden, sondern über Leasing-Verträge o.ä. Diesen Weg ist Berlin zu Anfang der 90er Jahre in zunehmendem Maße gegangen⁶⁵. Insoweit kann der Sachhaushalt nur im Kontext mit anderen Teilhaushalten sachgerecht bewertet werden.

Bemerkenswert ist allerdings der starke Rückgang der sächlichen Ausgaben im Jahr 2002, im übrigen nicht nur in Berlin, sondern auch bei den anderen Stadtstaaten. Hintergrund könnten hier die schlechte Haushaltslage aufgrund der Steuerausfälle in allen Ländern sein. 2002 wurde der „Vorsprung“ Berlins bei

⁶⁵ Seit 1997 wird dies als Anhang des Haushaltsplanes ausgewiesen; vgl. Weitzen, Hans Willi: Berlin und seine Schulden – Ein Land auf der Flucht vor der Wirklichkeit, Berlin 2003, S. 122.

den Sachausgaben auf nur noch knapp 75% über dem Länderdurchschnitt bzw. 11% über dem Durchschnitt der Stadtstaaten zurückgeführt. Gegenüber Bremen lagen die Mehrausgaben bei nur noch 13%.

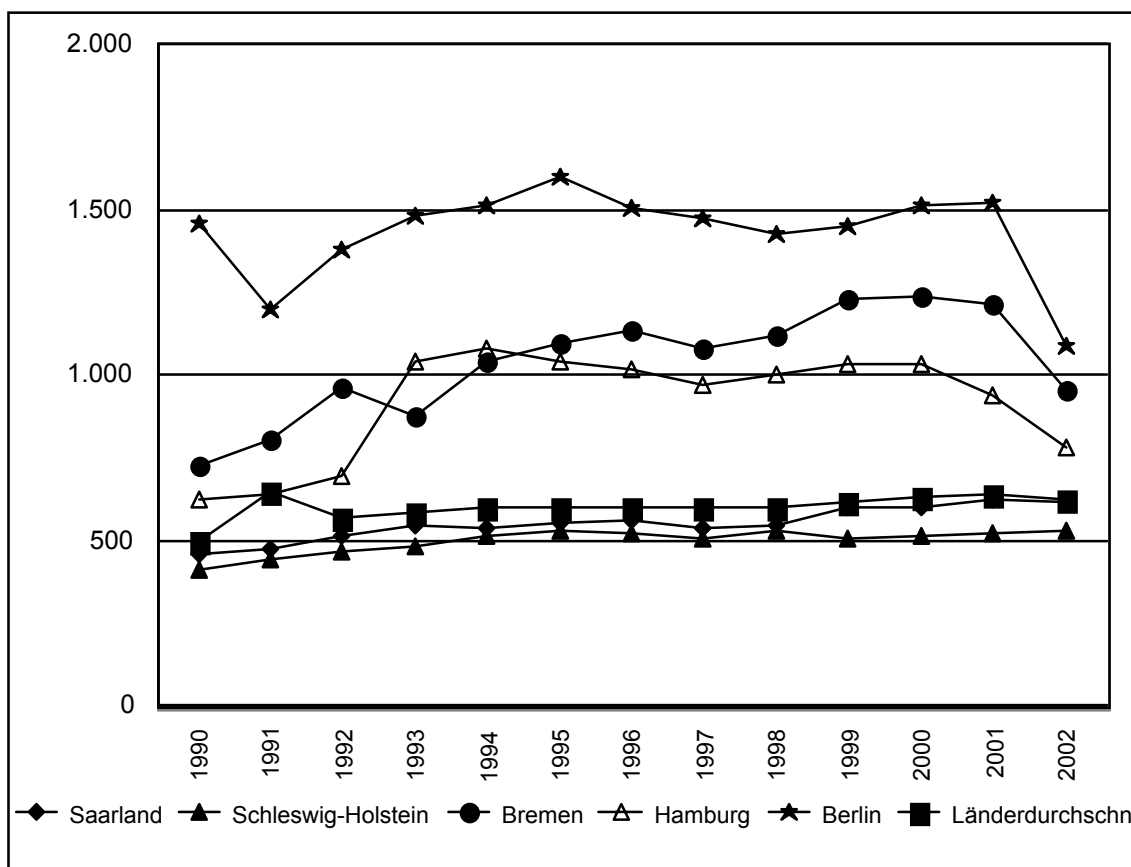


Abb. 21: Sachausgaben ausgewählter Länder einschl. Gemeinden. € je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

Personal- und Sachausgaben zusammen lagen je Einwohner 1995 um rd. 70% über dem Länderdurchschnitt (vgl. Abb. 22). Obwohl ihre absolute Rückführung danach nur bis 1998 ging, ist über den gesamten Zeitraum eine relative Konsolidierung gegenüber dem Durchschnitt der Länder festzustellen. 2000 und 2001 betrug der relative Überhang nur noch 60%, 2002 sogar nur noch 41,6%⁶⁶.

Weil sie die kurzfristig flexibelsten und rechtlich sowie vertraglich am geringsten gebundenen Bestandteile des Haushalts sind, sind Investitionen üblicherweise die „Opfer“ jeder Konsolidierung. Werterhaltende Instandsetzungen der öffentlichen Infrastruktur lassen sich ohne große Folgen eine gewisse Weile verschieben. Länger anhaltende Finanznöte schaffen dann allerdings ernsthafte Probleme des Werterhalts und der Erneuerung bzw. der Modernisierung dieses

⁶⁶ Die Daten für 2002 sind mit den Vorjahren nicht voll vergleichbar, weil seitens des Statistischen Bundesamts in diesem Jahr Umgruppierungen vorgenommen hat. So werden z.B. die Zuschüsse an Hochschulen nicht mehr als Sachausgaben klassifiziert, sondern als Zuweisungen.

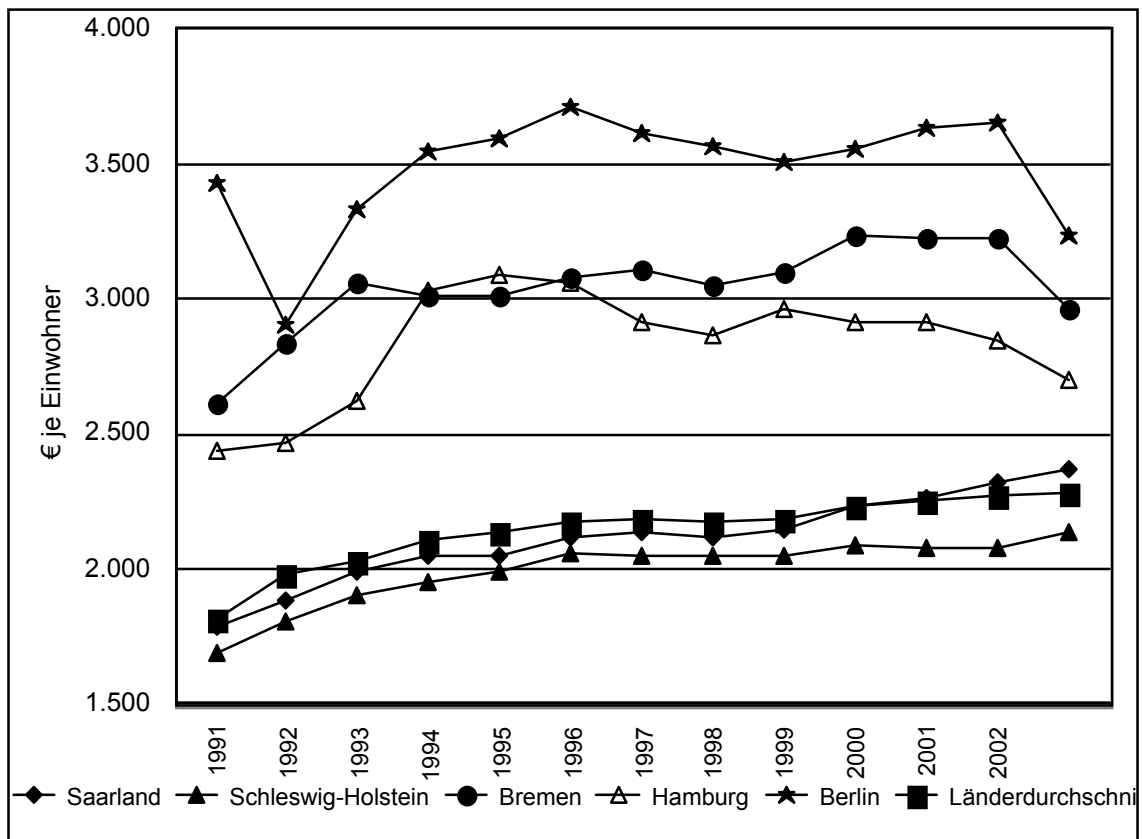


Abb. 22: Personal- plus Sachausgaben ausgewählter Länder einschl. Gemeinden je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

wichtigen Standortfaktors, obwohl gerade Länder im Prozess des wirtschaftlichen Strukturwandels überdurchschnittliche Investitionsausgaben tätigen müssten, da auch die öffentliche Infrastruktur auf die Bedürfnisse zukunfts-trächtiger Branchen umgebaut werden muss. Investitionsausgaben eines Landes dürften „am ehesten ... noch Aufschluss über das Ausmaß freiwillig wahr-genommener Aufgaben bieten, weil öffentliche Investitionen meist nicht von der Gesetzgebung des Bundes oder von Vereinbarungen unter den Ländern ab-hängig sind und zudem von allen Ausgabearten am stärksten auf Änderungen der Haushaltssituation eines Landes reagieren“⁶⁷. Auch die anerkannten Haus-haltsnotlagenländer Saarland und Bremen hatten, bevor sie Hilfen durch den Bund bekamen, regelmäßig weit unterdurchschnittliche Investitionsausgaben⁶⁸.

Diese langfristig als äußerst kritisch einzustufende Konsolidierungsstrategie hat auch Berlin in seiner Finanznot eingeschlagen. Beim Vergleich der öffentlichen Investitionsausgaben (ohne Darlehen) lag (West-)Berlin 1990 noch um 75,6% über dem (west-)deutschen Länderdurchschnitt. 1991 betrug der Vorsprung nur

⁶⁷ Littmann, Konrad unter Mitarbeit von Gisela Färber: Haushaltsnotlagen und Bundesergän-zungszuweisungen, a.a.O., S. 20f.

⁶⁸ Vgl. ebenda, Anlagenband, S. 12.

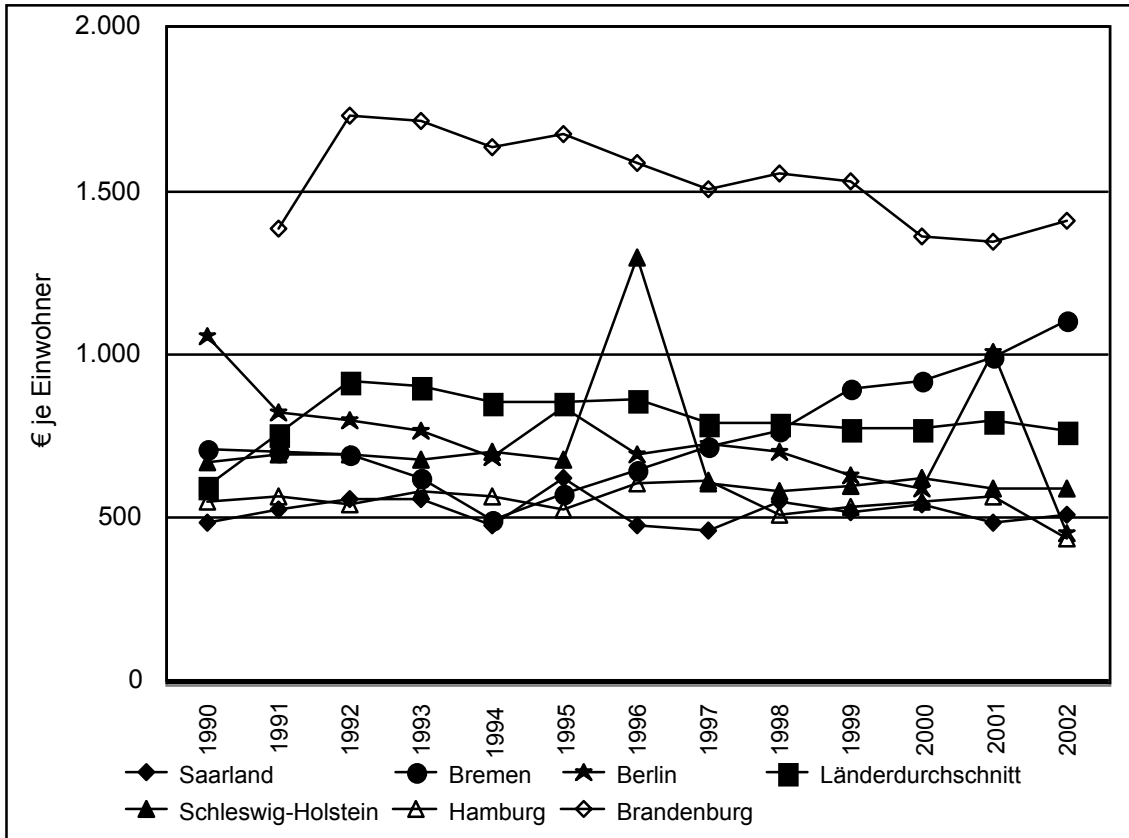


Abb. 23: Investitionsausgaben (ohne Darlehen) ausgewählter Länder einschl. Gemeinden je Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

noch 9,2%. Seitdem tätigt Berlin unterdurchschnittliche Investitionsausgaben. Der überdurchschnittliche Wert im Jahr 2001 ist ausschließlich auf die Hilfe für die Bankgesellschaft Berlin zurückzuführen, welche wegen ihres Eigenkapitalcharakters in der Kapitalrechnung verbucht wurde. Der Kontrast wird besonders deutlich zu den Investitionsausgaben Brandenburgs, die die besondere wirtschaftspolitische Situation der neuen Länder verdeutlichen. Investitionszuschüsse für Unternehmen und Herstellung sowie Modernisierung produktivitätserhöhender Infrastruktur sind mit die wichtigsten Instrumente zur Transformation der Wirtschaft in den neuen Ländern. Wie die übrigen neuen Länder erhält Berlin für den Ostteil der Stadt zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt, aber auch aus europäischen Quellen. Die Haushaltslage ist jedoch so angespannt, dass das notwendige Maß investiver Tätigkeit nicht erreicht werden kann und immer weiter abrutscht. 2002 lagen die Investitionsaktivitäten Berlins bei 60% des Länderdurchschnitts.

Noch prekärer ist das Bild bei den öffentlichen Sachinvestitionen (vgl. Abb. 24). Hier weisen zwar alle Stadtstaaten unterdurchschnittliche Aktivitäten aus, was u.a. darin liegt, dass hier Ausgliederungen von öffentlichen Einrichtungen aus

dem Haushalt – wie in allen Großstädten – in höherem Maße vorkommen als in den Flächenländern⁶⁹. Berlin konnte allerdings schon in der ersten Hälfte der 90er Jahre nur etwa halb so viel Sachinvestitionen je Einwohner tätigen wie der Länderdurchschnitt, obwohl in dem Stadtstaat u.a. die Effizienz der Verwaltung davon abhängt, dass öffentliche Gebäude vor allem im Ostteil der Stadt saniert wurden und moderne Informationstechnologien angeschafft werden. Die krass unterdurchschnittlichen und seit 1996 immer weiter vom Länderdurchschnitt abweichenden Investitionsausgaben haben 2002 das Niveau von nur noch 25,5% (!) des Länderdurchschnitts erreicht. Berlin liegt damit mit weitem Abstand unter dem Saarland und noch viel weiter unter Bremen, das sich inzwischen Investitionsausgaben (ohne Darlehen) in Höhe von 144% des Länderdurchschnitts und Sachinvestitionen von +/-100% leistet.

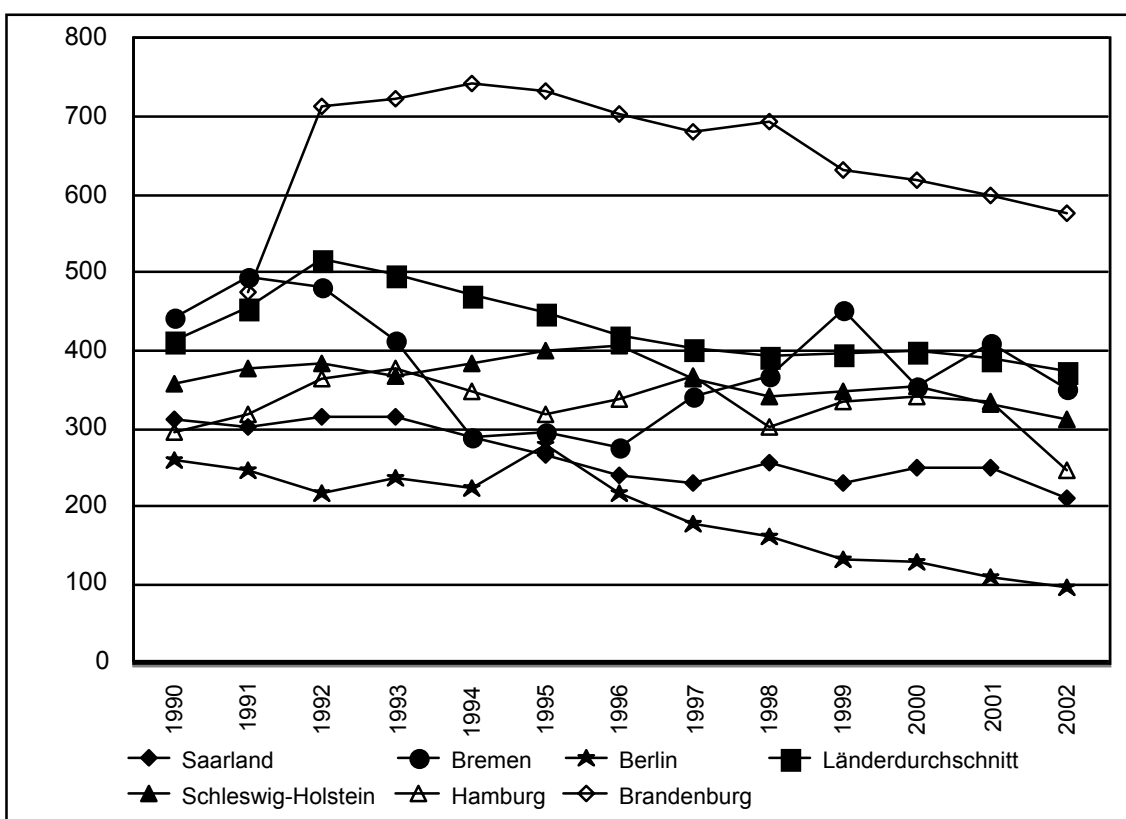


Abb. 24: Sachinvestitionen ausgewählter Länder einschl. Gemeinden. € je Einwohner 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

Die Analyse der Ausgabearten zeigt, dass Berlin die historisch bedingt noch 1990 weit überdurchschnittlichen öffentlichen Ausgaben seit Mitte der 90er Jahre konsequent zurückgeführt hat. Das Wiederansteigen der Ausgaben nach dem größten bedingten Rückgang im Jahr 1991 war vor allem durch den Anstieg der Tarifgehälter im öffentlichen Dienst bedingt, der alle Anstrengungen eines

⁶⁹ Staatliche Zuschüsse zu Sachinvestitionen in diesen ausgegliederten Unternehmen erscheinen in der Finanzstatistik als Investitionszuweisungen.

umfangreichen Stellenabbaus schon in dieser Zeit überkompensierte. Gegenüber dem Länderdurchschnitt sind alle Ausgabearten rückläufig, vor allem aber Personal- und Sachausgaben immer noch überdurchschnittlich hoch. Unter dem Länderdurchschnitt liegen lediglich die Investitionsausgaben, insb. die Sachinvestitionen. Dieser Befund indiziert aber, dass Berlin entgegen der Notwendigkeit, den öffentlichen Kapitalstock – in Form von Infrastruktur wie bei den Ausrüstungsinvestitionen des öffentlichen Dienstes - zu modernisieren, im Investitionshaushalt massive Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet hat. Mindestens auf mittlere Sicht, in jedem Fall aber langfristig dürften sich hier allerdings Probleme ergeben, wenn die Investitionsquoten wegen der extremen Haushaltsnotlage des Stadtstaats so niedrig bleiben.

3.4.2 Die Ausgaben Berlins nach ausgewählten Aufgabenbereichen

Eine andere Analyseperspektive als die Ausgabenarten eröffnen die öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen. Hier liegt eine Statistik der öffentlichen Rechnungsergebnisse vor, die es ermöglicht, nicht nur bereinigte (Brutto-) Ausgaben aufzubereiten, sondern auch zweckbezogene sowie unmittelbare Einnahmen (darunter Gebühren) zuzurechnen, so dass auch die selbstfinanzierten Nettoausgaben von Ländern und Gemeinden und der Zuschussbedarf (Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen) nach Aufgabenbereichen ermittelt werden können.

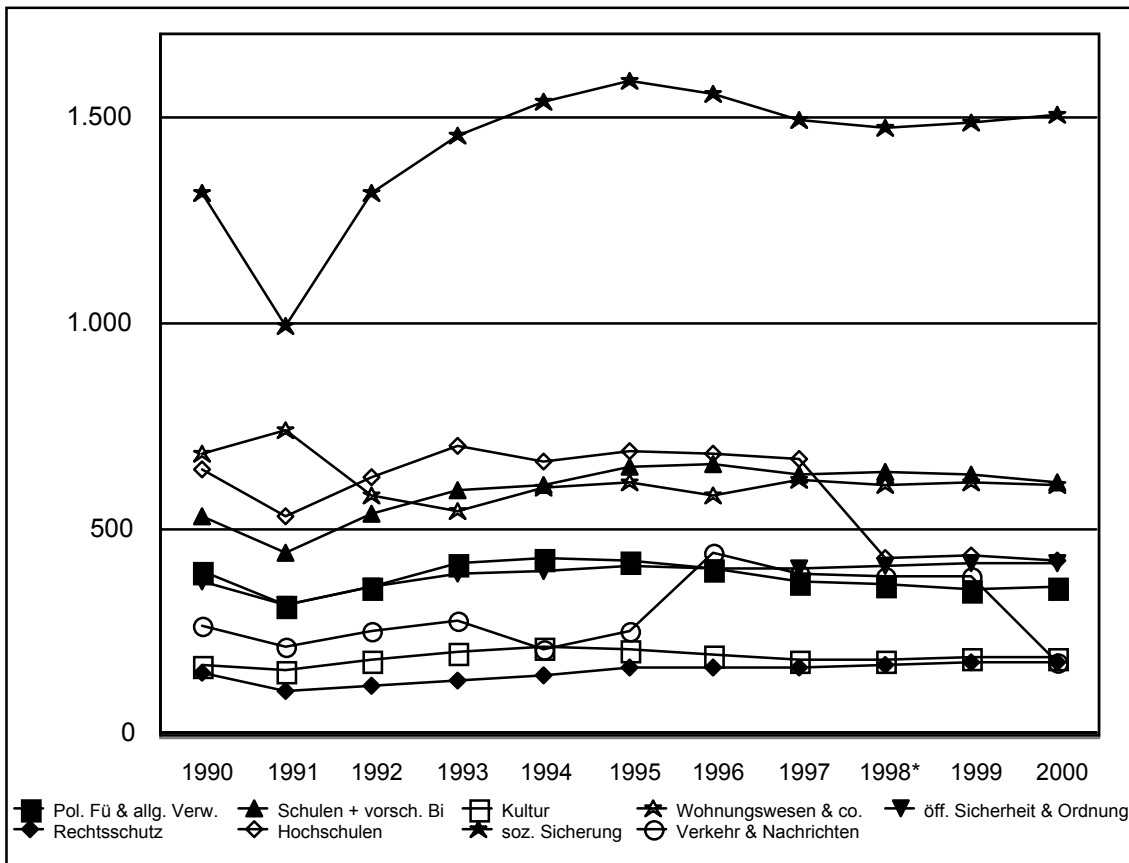
Wegen der Problematik der Abgrenzungsänderungen, die sich allerdings auf nachvollziehbare Aufgabenbereiche konzentrieren, werden nicht alle Aufgabenbereiche untersucht. Außerdem liegen zur Zeit nur die Daten bis zum Jahr 2000 vor. Das Jahr 1990 bezieht sich auf Berlin (West) und der Durchschnitt auf die alten Länder, 1991 auf Gesamtberlin, aber immer noch auf die alten Länder einschl. Berlin. Erst für 1992 wurden die Daten auch für die neuen Länder aufbereitet, so dass sich die Länderdurchschnitte auf die jeweils erfassten Teile Gesamtdeutschlands beziehen.

Ein besonderes Problem ergibt sich außerdem bei der Abgrenzung der Aufgabenbereiche Soziale Sicherung und Schulen und vorschulische Bildung. Während alle Flächenländer und Bremen die Kindergärten u.ä. letzterem Aufgabenbereich zuordnen, verbuchten Berlin und Hamburg die Ausgaben für diese Einrichtungen unter der Rubrik „Soziale Sicherung“. Die Ausgaben für Schulen fallen in Berlin aus diesem Grund knapp unterdurchschnittlich aus, die für Soziale Sicherung werden je Einwohner um rd. 240 €, etwa ein Sechstel, zu hoch ausgewiesen⁷⁰. Eine Korrektur der Daten des Statistischen Bundesamtes um die Haushaltsdaten der beiden Stadtstaaten war nicht möglich. Da die eigenartige Abgrenzung aber über den Untersuchungszeitraum nicht geändert wurde und hier vor allem die Veränderungen über den Zeitablauf Gegenstand des wissen-

⁷⁰ Vgl. Rosenschon, Astrid: Zur Finanzlage Berlins – ein Vergleich mit Hamburg, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1146, Kiel 2003, S. 19ff.

schaftlichen Interesses sind, wurden die Daten dennoch der Untersuchung zugrunde gelegt.

Abbildung 25 zeigt die Pro-Kopf-Ausgaben in Berlin je Einwohner von 1990 bis 2000. In fast allen Aufgabenbereichen sanken diese im Jahr 1991 infolge des Einwohnerzuwachses, dem noch keine entsprechenden Ausgaben gegenüberstanden, auch weil die Löhne und Gehälter im Ostteil der Stadt nur bei 50% des Niveaus im Westteil lagen. In den folgenden Jahren finden allerdings bei diversen öffentlichen Leistungen im Ostteil Berlins Anpassungen an die Standards der Bundesrepublik, z.T. wohl auch an die besonderen Berliner Ausstattungen statt. Die Kosten für Beamtenbezüge, Löhne und Gehälter steigen wegen der Tarifabschlüsse im Ostteil überdurchschnittlich an. Bemerkenswerterweise stagnieren aber die meisten Aufgabenbereiche schon nach wenigen Jahren und sind sogar – trotz der dann bereits schrumpfenden Bevölkerung – rückläufig⁷¹. Steigerungen über den gesamten Zeitraum verzeichneten lediglich die Bereiche öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtsschutz. Die Pro-Kopf-Ausga-



* 1998 wurden die Rechnungsergebnisse neu abgegrenzt; Daten nur noch z.T. mit Vorjahren vergleichbar

Abb. 25: Bereinigte Ausgaben € je Einwohner Berlins in ausgewählten Aufgabenbereichen

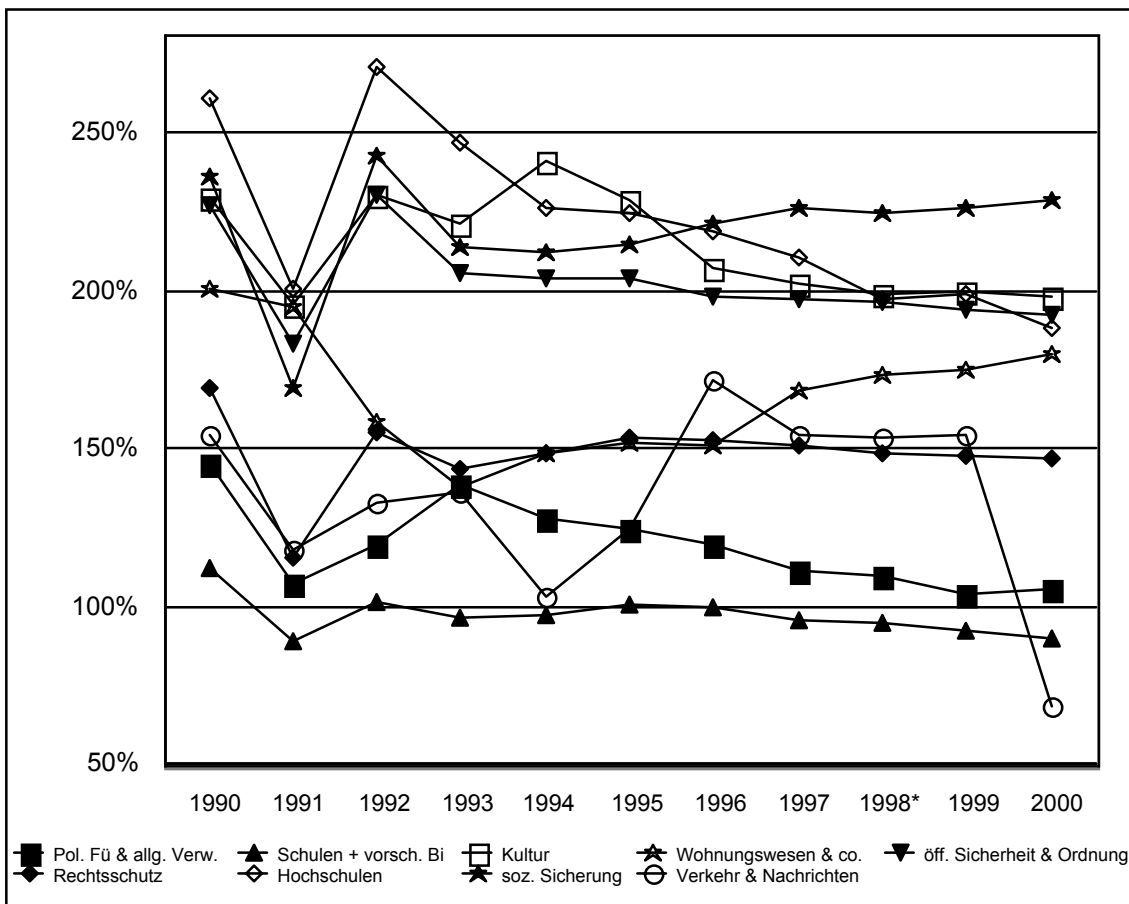
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 3.1; eigene Berechnungen

⁷¹ Der Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben im Hochschulbereich im Jahr 1998 ist überwiegend auf die statistische Neuabgrenzung zurückzuführen, bei der die Hochschulkliniken wie alle Krankenhäuser aus den Rechnungsergebnissen ausgegliedert wurden.

ben im Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen gehen im Jahr 2000 drastisch zurück, die im Bereich Soziale Sicherung steigen nach einem leichten Rückgang in der Zeit von 1996 bis 1998 seit 1999 wieder geringfügig an.

Der Verlauf der Kurve der Ausgaben für Soziale Sicherung erklärt den größten Teil des Gesamtausgabenanstiegs zwischen 1991 und 1995. Schon Berlin (West) hatte Sozialausgaben, die um 136% über dem Durchschnitt der alten Bundesrepublik lagen. Die vergrößerte Einwohnerzahl durch den Ostteil senkte die Pro-Kopf-Ausgaben 1991, um danach umso stärker zu steigen. Zwischen 1991 und 1995 stiegen die Ausgaben in diesem Aufgabenbereich um exakt 600 € je Einwohner oder 60,5% an! Damit erreicht Berlin bereits 1992 bei den Ausgaben für Soziale Sicherung, bevor auch in anderen Ländern rezessionsbedingt die Sozialausgaben ansteigen, das 2,4fache des Länderdurchschnitts (vgl. Abb. 25). Auch unter Bereinigung der Sozialausgaben um die Ausgaben für Kindergärten lagen die Pro-Kopf-Ausgaben in diesem Aufgabenbereich im Jahr noch um 92% über dem Länderdurchschnitt. Hintergrund dieser Entwicklung sind die alles andere als wunschgemäß verlaufene wirtschaftliche Transformation des Ostteils von Berlin und die Anpassungsprobleme der Berliner Wirtschaft (West) an den Subventionsabbau, die sich nicht nur bei den Sozialhilfeausgaben, sondern auch bei anderen Sozialtransfers niederschlagen. Während in Berlin noch die Ausgaben je Einwohner wachsen, vermindert sich der „Vorsprung“ relativ bis auf 214% des Länderdurchschnitts, um dann, als die Konjunktur wieder besser wird, wieder leicht anzusteigen und trotz sinkender Pro-Kopf-Ausgaben auf einem Niveau von +/- 225% zu verharren. Mit einem Gewicht von über 20% der gesamten Ausgaben dominieren diese Lasten die Entwicklung des Berliner Haushaltes in besonderem Maße.

Gegenüber dem Länderdurchschnitt ist 1991 in allen Ausgabenbereichen auch ein drastischer relativer Rückgang feststellbar, der vor allem 1992 z.T. noch über das relative Niveau vor der Vereinigung wieder ansteigt. In fast allen Ausgabenbereichen ist in den Folgejahren aber ein je Einwohner sinkender Ausgabenvorsprung zu verzeichnen, was die Konsolidierungsanstrengungen dokumentiert. Diese sind noch höher zu bewerten in den Jahren nach 1995, in denen die Bevölkerung Berlins zurückging, weil viele Aufwendungen öffentlicher Verwaltungen nicht kurzfristig auf kleinere Nachfragerzahlen angepasst werden können, sondern erst mit Zeitverzug und wenn gewisse Größenordnungen erreicht sind. So werden z.B. keine Schulen geschlossen, nur weil 5% weniger SchülerInnen vorhanden sind. Erst wenn Klassenstärken und Jahrgangsstufen so weit zurückgehen, dass es zumutbar ist, die verbliebenen SchülerInnen auf andere Schulen zu schicken, werden die Einrichtungen geschlossen. Ähnliches gilt für Sporteinrichtungen u.a., wobei zu berücksichtigen ist, dass die Überwindung politischer Widerstände bei jeder einzelnen Einrichtung Zeit kostet und mit Blick auf dann leer stehende Gebäude und unkündbares Personal eine



* 1998 wurden die Rechnungsergebnisse neu abgegrenzt; Daten nur noch z.T. mit Vorjahren vergleichbar

Abb. 26: Bereinigte Ausgaben je Einwohner Berlins in ausgewählten Aufgabenbereichen in % des Länderdurchschnitts

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 3.1; eigene Berechnungen

Schließung den Betreiber noch nicht von allen Kosten befreit, sondern immer erst einmal „Leerkosten“ produziert. Insoweit dokumentieren sich Konsolidierungsentscheidungen insbesondere bei schrumpfender Bevölkerung – und bei kontinuierlich steigenden Faktorpreisen - erst nach und nach in je Einwohner rückläufigen Ausgaben und sinkenden relativen Pro-Kopf-Ausgaben gegenüber anderen Ländern, die eine expansive Bevölkerungsentwicklung erleben und keinen bzw. geringeren Konsolidierungszwängen unterworfen sind.

Insofern ist es als eindeutiges Zeichen des Konsolidierungswillens zu werten, dass in vielen Aufgabenbereichen, in denen die Pro-Kopf-Ausgaben in Berlin stagnieren, der relative Vorsprung zum Länderdurchschnitt zurückgefahren wurde, weil in der Zwischenzeit die Ausgaben in den anderen Ländern angestiegen sind. Relative Überversorgung, wie sie historisch für beide Teile Berlins politisch gewollt war, wird also langsam zurückgefahren, für die schrumpfenden Einnahmenspielräume und gegenüber den ansteigenden Zinslasten aber offensichtlich nicht schnell genug. Von den finanzwirtschaftlich bedeutenderen Bereichen hatten bis zum Jahr 2000 nur der der Sozialen Sicherung und der von

Wohnungswesen, Raumordnung und kommunalen Gemeinschaftsdiensten einen gegenüber dem Länderdurchschnitt noch ansteigenden Trend. Insbesondere im Wohnungswesen, das in Berlin (West) immer einen besonderen Stellenwert hatte und in dem in Berlin (Ost) nach der Vereinigung erst einmal ein hoher Sanierungsbedarf bestand sowie mit wachsenden Einwohnerzahlen gerechnet wurde⁷², sind aber inzwischen politische Entscheidungen über eine Reduktion der überaus teuren Wohnungsbauförderung und eine Beendigung der Anschlussförderung gefallen⁷³.

Eine etwas andere Sichtweise eröffnet die Analyse der Nettoausgaben, welche die spezifischen Zahlungen aus dem öffentlichen Bereich von den bereinigten Ausgaben absetzt. Die Nettoausgaben indizieren mithin die selbstfinanzierten Ausgaben einer Gebietskörperschaft; in den speziellen Aufgabenbereichen zeigen die Differenzen zu den bereinigten Aufgaben den Anteil der „goldenen Zügel“, mit dem andere Gebietskörperschaften die Ausgaben der ihnen nachgeordneten beeinflussen. Da die hier betrachteten Finanzaggregate auch die Zahlungen zwischen Ländern und ihren Kommunen ausblenden, sind es also vornehmlich Zahlungen vom Bund und der EU, welche die Differenz zwischen den beiden Ausgabengrößen bestimmen.

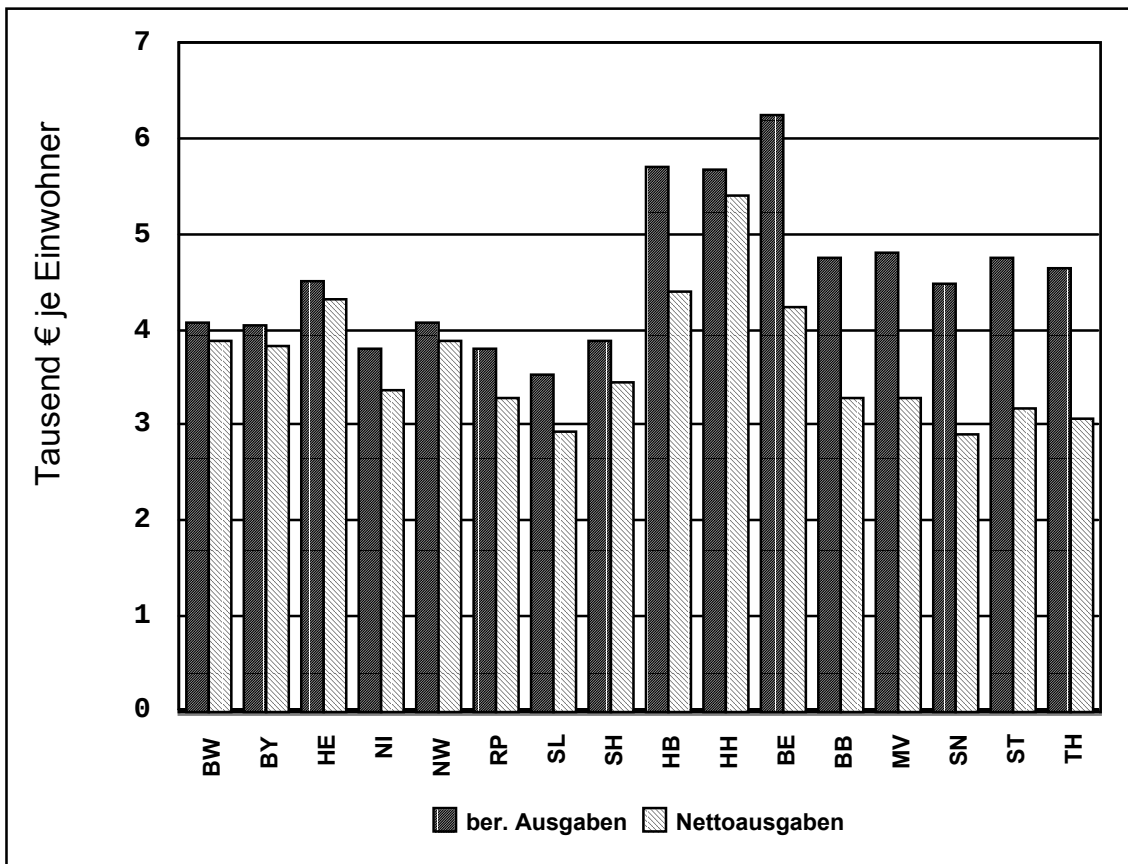
In Abb. 27 sind die beiden Ausgabenaggregate einander gegenüber gestellt. Der hohe Abhängigkeitsgrad der Haushalte Berlins und der anderen neuen Länder fällt auf. Der Selbstfinanzierungsgrad des Berliner Haushalts liegt bei knapp 68%. Nur Sachsen hat mit 65% eine niedrigere Rate selbstfinanzierter Ausgaben, alle neuen Länder im Mittel 67% gegenüber einem Wert von 93% in den alten Ländern. Rechnet man außerdem die teilungsbedingten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen an Berlin und die neuen Länder heraus, so ergibt sich ein Selbstfinanzierungsgrad in Höhe von nur 72 bis 75%. Berlin hat mit einem Wert von 72,4% den zweitniedrigsten nach Sachsen (71,8%); Bremen, das „schlechteste“ alte Land, finanziert 77,1% seiner Ausgaben selbst, das Saarland 83,1%.

In den einzelnen Aufgabenbereichen sind die Finanzierungsanteile zweckgebundener Zuweisungen unterschiedlich hoch. Von den in Abb. 27 dargestellten finanziell bedeutsamen Bereichen sind es insbesondere die Hochschulen mit 4,5% Fremdfinanzierungsanteil, Kultur (10,3%), Soziale Sicherung (9,6%), Wohnungswesen (15,5%) sowie Verkehr und Nachrichtenwesen mit 70,1%, in die zweckgebundene Mittel fließen. Diese erfordern in vielen Fällen sogar ei-

⁷² Vgl. Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin: Endbericht im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung IV, Berlin 2003, S. 13ff sowie Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz: Flächennutzungsplan Berlin, Erläuterungsbericht, Entwurf, Stand November 1993, Berlin 1993, S. 9ff und 71ff.

⁷³ Die Neubauprogramme im geförderten Mietwohnungsbau wurden im Jahr 1998 beendet, die Programme im Eigentumswohnungsbau im Jahr 2002. Am 4.2.2003 beschloss der Senat den Ausstieg aus der Anschlussförderung im Sozialen Wohnungsbau.

gene Komplementärmittel des Landes, damit sie überhaupt eingeworben werden können.



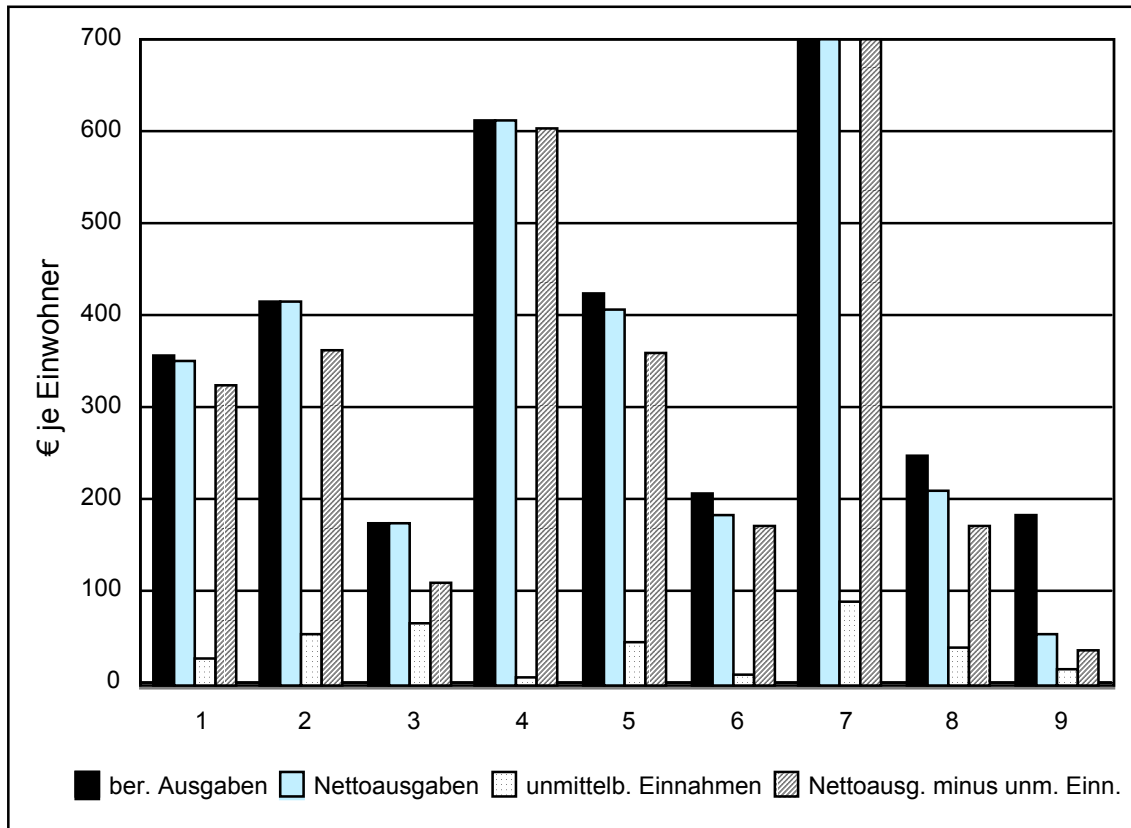
* Bremen und das Saarland um die Haushaltsnotlagendotationen bereinigt

Abb. 27: Bereinigte Ausgaben und Nettoausgaben je Einwohner der Länder einschl. Gemeinden 2000

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 3.1; eigene Berechnungen

Der aus allgemeinen Mitteln zu finanzierende Fehlbedarf in einzelnen Aufgabenbereichen wäre aber auch durch unmittelbare Einnahmen des Landes, darunter Gebühren und Beiträge sowie Erwerbseinkünfte zu decken. Diese unmittelbaren Einnahmen sind in den einzelnen Bereichen durchaus nennenswert. Sie liegen in Berlin im Durchschnitt bei 18,1%, in den in Abb. 28 ausgewiesenen Aufgabenbereichen zwischen 1,3% (Schulen und vorschulische Bildung)⁷⁴ und 37,4% (Rechtsschutz). Im Vergleich aussagekräftig ist allerdings eher der relative Wert der verschiedenen finanzstatistischen Kennzahlen zum Länderdurchschnitt. Hier müssten die am Länderdurchschnitt gemessenen unmittelbaren Einnahmen je Einwohner so hoch sein wie die relativen Ausgabenindikatoren, wenn Berlin Deckungsgrade wie der Durchschnitt der anderen Länder erreichen wollte. Jedoch nur im Bereich Hochschulen weist die Statistik unmittelbare Einnahmen aus, die relativ höher liegen als die ebenfalls weit

⁷⁴ Der Unterschied in diesem Aufgabenbereich erklärt sich vollständig damit, dass in allen Ländern mit Ausnahme von Hamburg und Berlin die fiskalisch bedeutenden Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung verbucht werden.



1 PolFü&zentrVerw

3 Rechtsschutz

5 Hochschulen

7 Soz. Sicherung

9 Verkehr&Nachrichtenwesen

2 öff.Sich&Ordnung

4 Schulen & vorschul.Bildung

6 Kulturelle Anglegen

8 Wohnungsw.,Raumordn.,komm.Gemeinschaftsdienste

Abb. 28: Bereinigte Ausgaben, Nettoausgaben, unmittelbare Einnahmen sowie Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen je Einwohner Berlins 2000

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 3.1; eigene Berechnungen

überdurchschnittlichen Ausgaben. Wegen ihrer insgesamt geringen Höhe sinkt der Fehlbetrag allerdings nur geringfügig. In allen anderen betrachteten Aufgabenbereichen liegen die unmittelbaren Einnahmen Berlins relativ aber deutlich unter denen ihres Ausgabenüberhangs bzw. im Falle unterdurchschnittlicher bereinigter und Nettoausgaben noch niedriger als diese.

Die Analyse finanzwirtschaftlicher Kennzahlen nach Aufgabenbereichen im Vergleich zu den anderen Ländern seit 1990 demonstriert unzweifelhaft, dass Berlin relativ gesehen sogar nicht erst seit 1996 konsolidiert, sondern schon sehr viel früher begonnen hat, die Ausgaben an die für das gewohnte Ausgabenniveau unzureichenden Einnahmen anzupassen. Viele der zunächst kleinen Erfolge, denen man den politischen Kraftakt der Kürzungsentscheidungen nicht unbedingt ansieht, wurden allerdings durch die Explosion der Sozialausgaben regelrecht aufgefressen, ein Bereich, der durch ein extrem hohes Maß an Abhängigkeit von bundesrechtlichen Regelungen z.B. in der Sozialhilfe einerseits

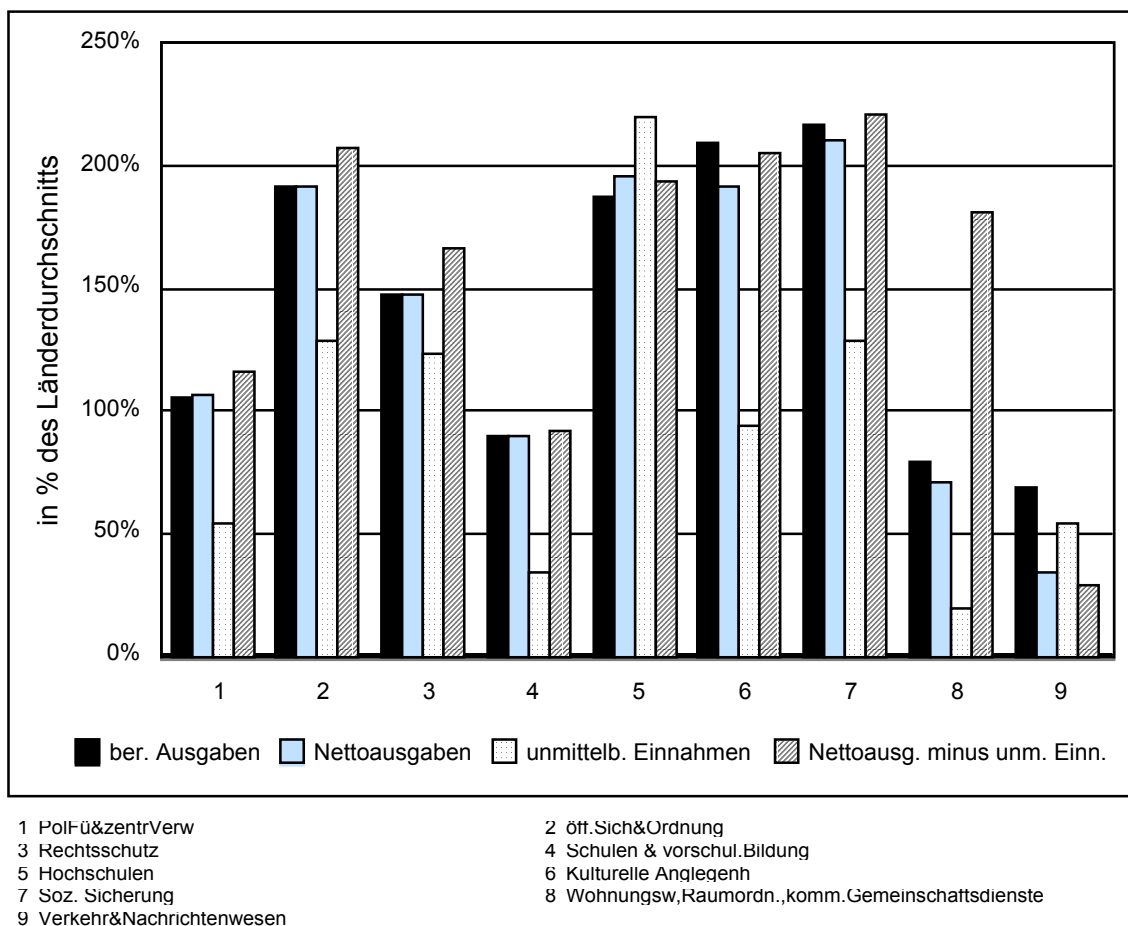


Abb. 29: Bereinigte Ausgaben, Nettoausgaben, unmittelbare Einnahmen sowie Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen je Einwohner Berlins 2000 – in % des Länderdurchschnitts

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 3.1; eigene Berechnungen

und von der Wirtschaftslage andererseits gekennzeichnet ist. Diese ist aber im Falle Berlins noch stärker als bei den anderen neuen Ländern durch bundespolitische Entscheidungen determiniert, weil auch die speziellen Subventions- und Steuerregelungen für Berlin (West) binnen kürzester Frist entfielen und damit auch dort ein beschleunigter Strukturwandel mit wachsender Arbeitslosigkeit einsetzte.

Die Daten zeigen jedoch auch, dass es in Berlin im Jahr 2000 noch erhebliche, vor allem auch einnahmenseitige Sanierungsspielräume gab, die auch in den letzten zwei Jahren noch nicht genutzt worden sind. Insbesondere auf der Einnahmenseite bei nicht bundeseinheitlich geregelten Gebühren und Beiträgen sind noch größere Potentiale zu vermuten, zumal wenn es gelingt, das Eigeninteresse der Institutionen für einen höheren Ausgabendeckungsgrad auch mit effizienteren Angebotsformen zu verbinden. Das am 1.7.2003 vom Berliner Senat beschlossene Sanierungsprogramm des sieht bereits mit dem Haushalt

2004/05 einige Gebührenanhebungen vor⁷⁵. Indes würden sämtliche zusätzlichen Einnahmenpotentiale nicht ausreichen, um die Berliner Finanzierungsdefizite zu schließen. Auch eine noch stärker Ausgaben kürzende Sanierung des Berliner Haushalts braucht zusätzliche Zeit, solange auf Kündigungen verzichtet werden soll, da die k.w. gestellten Stellen nur über die „natürliche“ Fluktuation tatsächlich eingespart werden können, im Fall der BeamtInnen dann aber immer noch nur in den Pensionshaushalt mit niedrigeren Bezügen hinüberwechseln.

Insgesamt ergibt aber auch die Analyse der öffentlichen Ausgaben in Berlin nach Aufgabenbereichen, dass die großen Ausstattungsvorsprünge aus der Zeit der geteilten Stadt, die zumindest in einigen Bereichen auch nach der Vereinigung wieder erreicht worden waren, wirksam abgebaut werden. Die näher an die Gegenwart reichenden Daten der Kassenstatistik lassen begründet vermuten, dass in den Jahren 2001 und 2002 der Konsolidierungsprozess überall dort weitergeführt wurde, wo der Senat Handlungsspielräume hatte.

3.5 Öffentliche Verschuldung als Resultante überhöhter und nur langsam zu vermindernder Ausgaben bei stagnierenden bzw. schrumpfenden Einnahmenpotentialen

Die andauernde hohe Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen in Berlin hat innerhalb von 12 bis 13 Jahren nach der Vereinigung zur Überschuldung geführt. Die Ursachen für die Finanzierungsdefizite sind allerdings unterschiedlich für verschiedene Teile des Zeitpfades. Ganz zu Anfang nach der Vereinigung, bis 1992, konnten vor allem die stark ansteigenden Steuereinnahmen die Anpassung der Ausgaben im Ostteil der Stadt an das teilungsbedingt extrem hohe Niveau in Berlin (West) noch alimentieren. Danach dominierten allerdings der Abbau der Bundeshilfe für Berlin und die Mitte 1993 ausbrechende Rezession die Einnahmenentwicklung, während die Ausgabenentwicklung – bei noch bis einschließlich 1994 steigenden Einwohnerzahlen – fort dauerte (vgl. Abb. 30). Auch die Einbeziehung Berlins in den Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 verbesserte die Einnahmensituation nicht, sondern setzte die Erosion fort. Ein weiteres Jahr sinkender Einnahmen bescherte die Steuerreform 1996.

In den Jahren 1997-2000 wurde der Finanzierungssaldo sowohl durch Ausgaben senkungen als auch durch eine erhebliche, wenngleich nicht stabile Einnahmenverbesserung abgesenkt. Das Wegbrechen der Einnahmen durch Steuerreformen und Wirtschaftsentwicklung und das Desaster der Bankgesellschaft Berlin verursachten in den Jahren 2001 und 2002 erneut steigende Defizite.

⁷⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Strukturelle Konsolidierungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung 2004/2005, <http://www.berlin.de/senfin/Download/AbtII/03-07-01einzelmassnahmen.pdf> v. 5.8.2003.

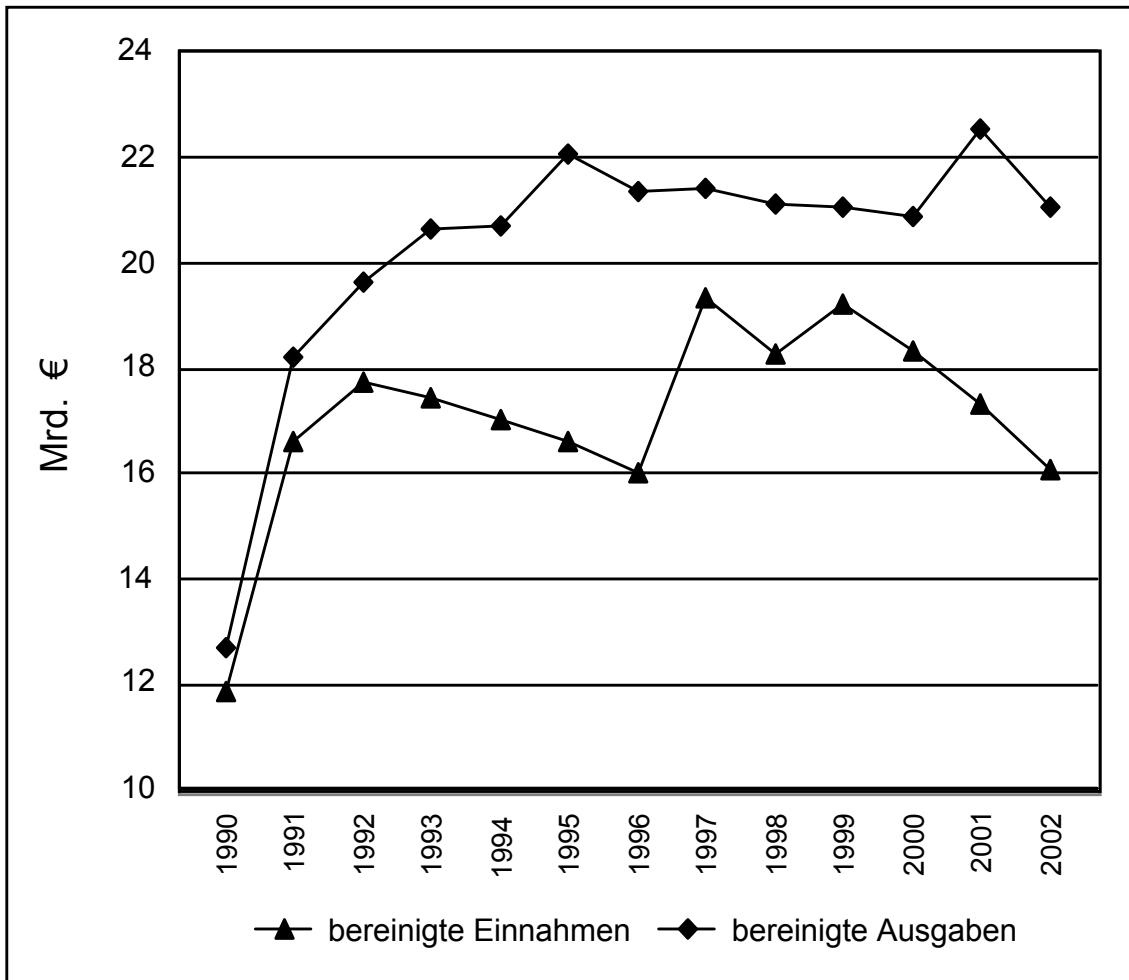


Abb. 30: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben Berlins 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

Die Betrachtung des Finanzierungssaldos allein verstellt den Blick auf die Hintergründe, die Bestandteile des Defizits. Abbildung 31 stellt Primärdefizite, Zinszahlungen sowie Veräußerungserlöse zusammen. Auch hier ist klar erkennbar, dass die Primärdefizite in der Zeit von 1993 – 1995, als Berlins Einnahmen schrumpften, extreme Formen angenommen haben. 1994 wurden erstmals in erheblichem Umfang Vermögensbestände des Landes veräußert, um das Finanzierungsdefizit zu verkleinern. Obwohl noch 1996 die ordentlichen Einnahmen Berlins weiter sanken, wurde das Primärdefizit durch Kürzung von Primärausgaben bereits verkleinert. Die bessere Einnahmensituation in den nächsten vier Jahren wurde genutzt, um das Primärdefizit weiter bis auf 1,3 Mrd. € zu verkleinern. In den Jahren 1997 – 2000 wurde außerdem in erheblichem Umfang Landesvermögen veräußert, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Die Krise der Bankgesellschaft und die Steuerausfälle in den Jahren 2001 und 2002 ließen das Primärdefizit erneut steigen.

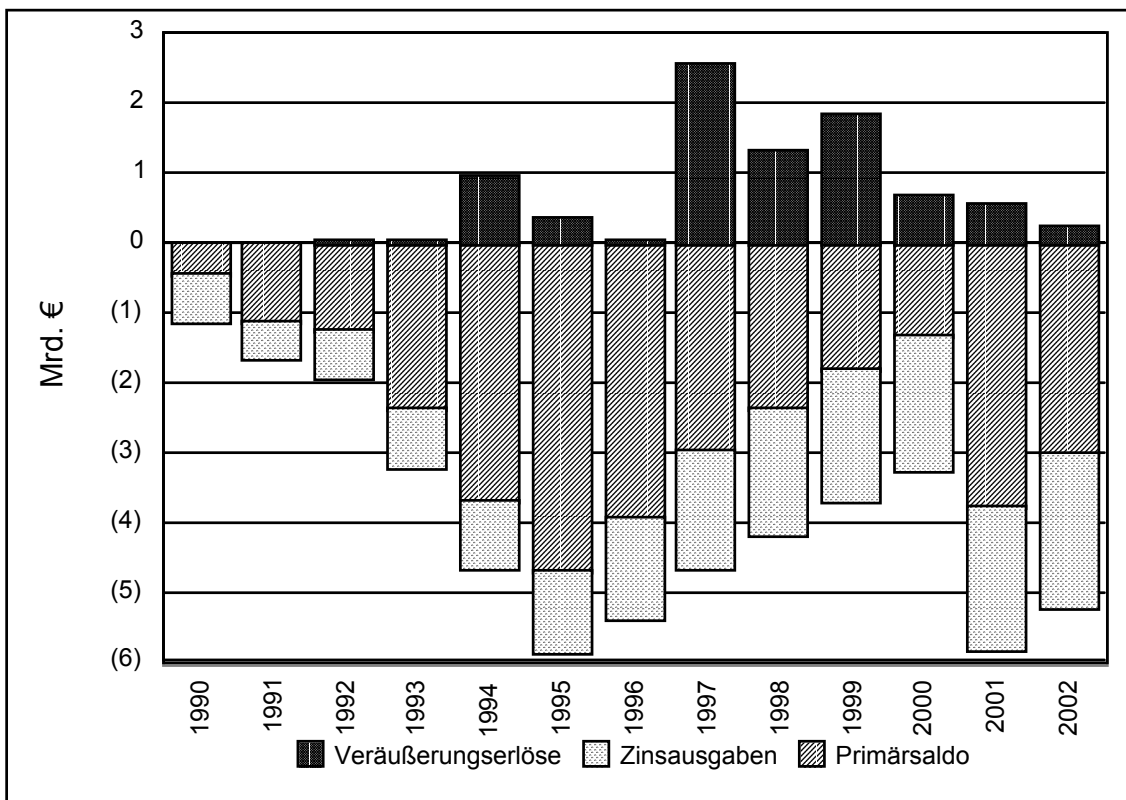


Abb. 31: Primärdefizite, Zinszahlungen und Veräußerungserlöse Berlins 1990 - 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Zinsausgaben in der Folge der hohen Nettokreditaufnahmen in der ersten Hälfte der 90er Jahre überrollte alle ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungsbemühungen. Die Zinslasten schichteten sich seit 1993 mit zunehmender Höhe auf und waren bereits 1999 und 2000 höher als das – zurückgehende – Primärdefizit.

Im Ländervergleich, der u.a. auch Auskunft darüber gibt, inwieweit auch andere Länder von den Problemen wegbrechender Steuereinnahmen bzw. unzureichender Einnahmenausstattung und – gemessen an den Einnahmen – zu hohen Ausgaben betroffen waren, zeigt sich, dass in Berlin zwar eine extreme Entwicklung stattgefunden hat, aber keinesfalls „ohne Begleitung“. Denn wie Berlin wiesen die neuen Länder in der ersten Hälfte der 90er Jahre wegen unzureichender Einnahmen hohe Primärdefizite auf. Sie wurden vom Bund nachgerade aufgefordert, Schuldenfinanzierung zu betreiben, da sie alle praktisch schuldenfrei nach der Vereinigung gestartet waren, mithin nach Meinung des Bundes und auch vieler westlicher Länder auch beim Schuldenstand einen „Nachholbedarf“ hatten⁷⁶.

⁷⁶ Vgl. Schackmann-Fallis, Karl-Peter: a.a.O., S. 108.

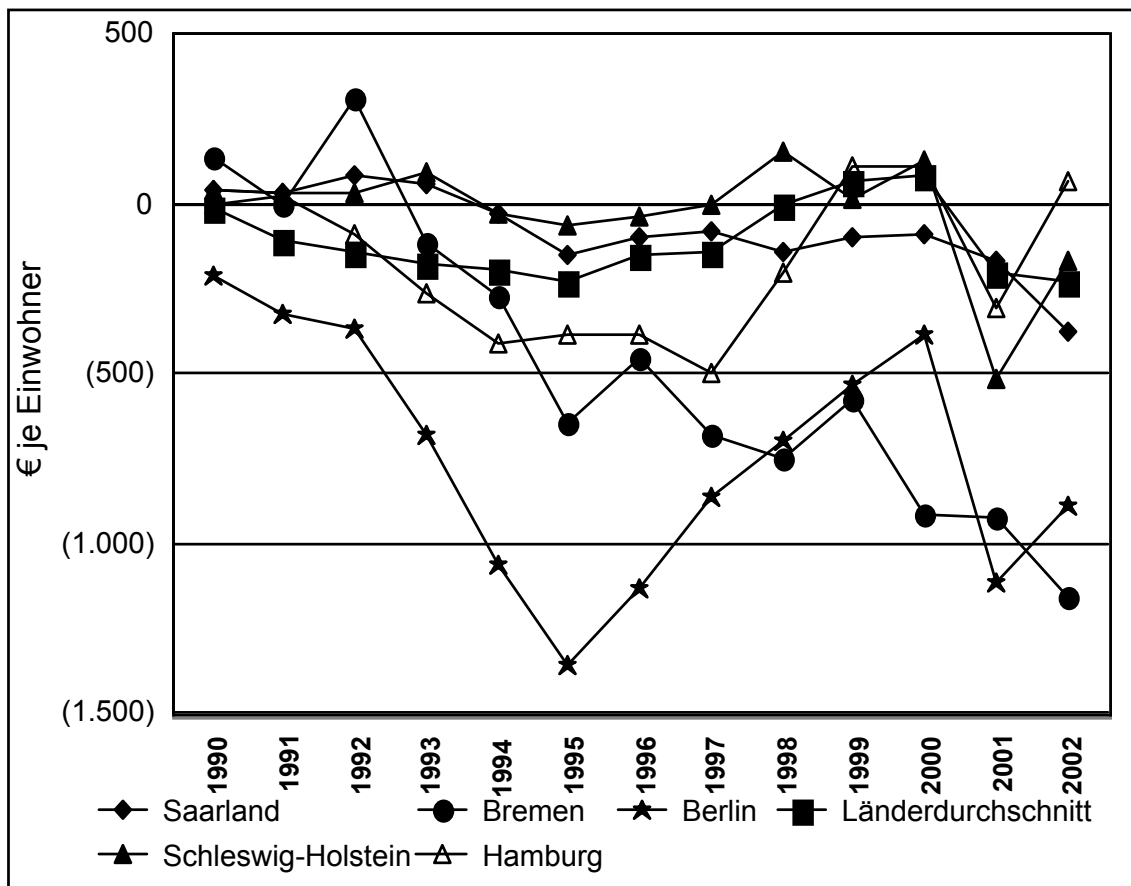
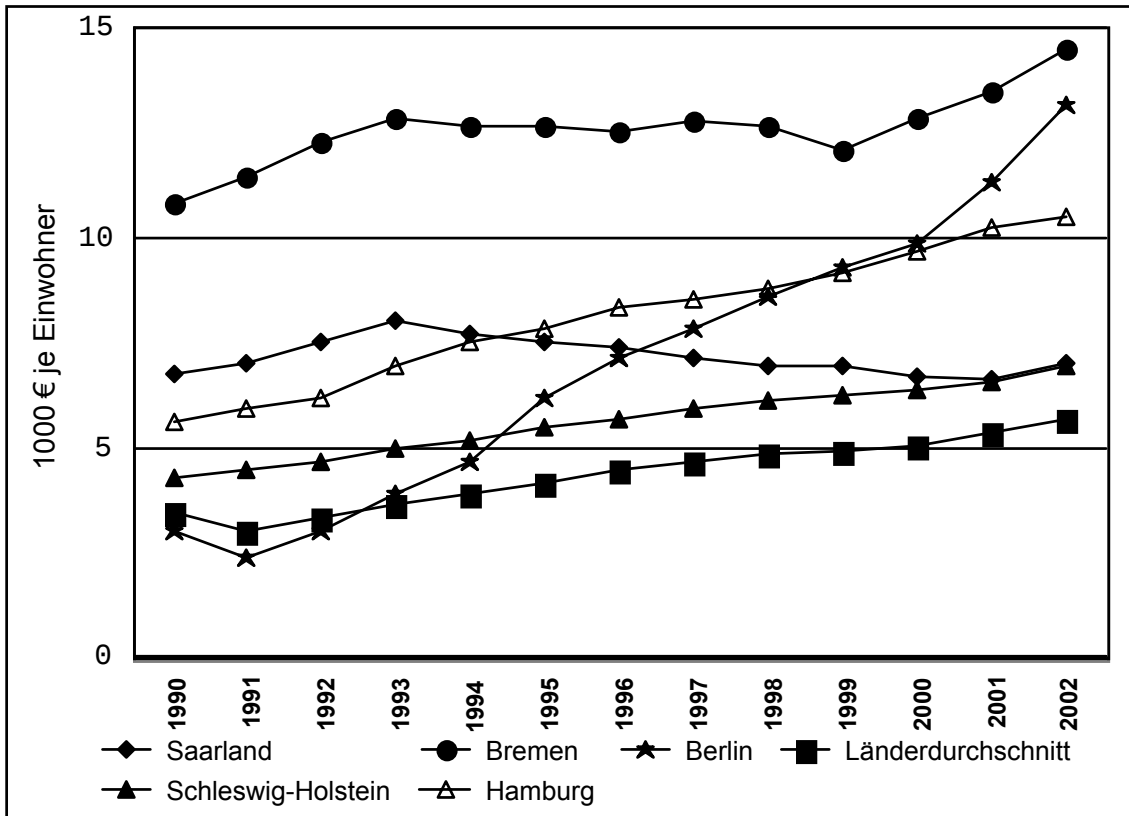


Abb. 32: Primärsalden (ohne Haushaltsnotlagendotationen) ausgewählter Länder in EURO je Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

Berlin mit einem „halben neuen Land“ in seinen Finanzstrukturen wurde von dieser Strategie nicht ausgenommen. Hatte doch auch der Bund die Entscheidung getroffen, die deutsche Einheit nicht über höhere Steuern, sondern zunächst über Schattenverschuldung, dann über offizielle Kreditaufnahme zu finanzieren. Mitte der 90er Jahre, mit der „Normalisierung“ der Einnahmensituation, nachdem auch die neuen Länder und Berlin am bundesstaatlichen Finanzausgleich teilnahmen, setzte dort die Konsolidierung in Form der systematischen Rückführung des Primärdefizite ein. Der Zeitverzug, mit dem Berlin diesem Prozess folgte, musste mit einem schärferen Tempo bei der Reduzierung des Primärdefizits ausgeglichen werden.

Eine zumindest langsame Konsolidierung wurde von allen Ländern und Gemeinden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre betrieben, indem die Jahre mit den steigenden Einnahmen genutzt wurden, vorhandene Primärdefizite abzubauen. Die Einnahmenausfälle der Jahre 2001 und 2002 haben allerdings bei praktisch allen Ländern auch wieder zu einem Anstieg der Primärdefizite geführt oder Primärüberschüsse in –defizite verkehrt.



1990 nur Berlin (West)

Abb. 33: Schuldenstand ausgewählter Länder (einschl. Gemeinden) in EURO je Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen

2002 hatte Berlin den zweithöchsten Schuldenstand aller Länder (einschließlich Gemeinden) je Einwohner erreicht. Nur das Haushaltsnotlagenland Bremen weist eine noch höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Es ist bemerkenswert, dass Bremens Schuldenstand trotz Tilgungshilfen seit 1994 kaum zurückgeführt worden ist und seit dem Jahre 2000 sogar wieder steigt. Die höheren Primärdefizite Bremens gegenüber Berlin in der jüngsten Zeit stehen auch beim Indikator Schuldenstand einer Sanierung des Haushalts entgegen. Da Berlin allerdings zur Zeit keine Tilgungsbeihilfen erhält, wird sein Schuldenstand größtenteils bereits 2003 über dem von Bremen liegen.

Bei einer anderen Bevölkerungsentwicklung hätten allerdings die Folgen der extrem hohen Primärdefizite von Mitte der 90er Jahre nicht zu einer Haushaltsnotlage geführt. Die Perspektive der Vereinigungszeit auf ein Berlin mit 5 Millionen Einwohnern im Raum Berlin und mit 3,6 Millionen im Stadtstaat, die mit der Aussicht auf eine wachsende Zahl von Arbeitsplätzen und entsprechend geringere Sozialausgaben verbunden war, hätte in der einwohnerzentrierten deutschen Finanzverfassung zu einer teilweisen Selbstfinanzierung geführt. Im Jahr 2001 war jeder Berliner Einwohner nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen 2.951 € „wert“, 2002 infolge der Einbrüche bei den

Steuereinnahmen immerhin noch 2.886 €⁷⁷. Überschlüssig hätte Berlin z.B. bei einer Einwohnerzahl wie 1994 knappe 290 Mio. € mehr Steuereinnahmen gehabt, bei 3,6 Mio. Einwohnern weitere 388 Mio. €. Selbst eine entsprechende notwendige Ausweitung des öffentlichen Güterangebots für die größere Einwohnerzahl hätte über Skaleneffekte problemlos so gestaltet werden können, dass Berlin heute zumindest finanzielle Strukturen aufweisen könnte, die mit der Stadtstaatenfinanzierung zu alimentieren wären.

Der Bevölkerungswegzug indes bewirkte nicht nur zusätzliche, kurzfristig nicht zu bewerkstelligende Rückschnittprobleme, sondern erhöhte auch den Wert der expliziten und impliziten Schulden je Einwohner: Die Altschulden und die in der ersten Phase des vereinigten Berlins aufgenommenen Schulden ebenso wie die Pensionslasten verteilen sich eben nicht auf mehr Schultern, sondern auf weniger. Ende 2002 hatte er den Wert von 44,6 Mrd. € oder 13.174 € je Einwohner erreicht (vgl. Abb. 33). Bei einer Einwohnerzahl wie noch 1994 wäre jeder Einwohner nur mit 12.840 € belastet, bei 3,6 Mio. Einwohner aus dem geplatzten Traum der Vereinigungszeit sogar nur 12.402 €. Auch die Zinslast muss von weniger Einwohnern aufgebracht werden statt von mehr, bevor auch nur ein EURO für öffentliche Leistungen verwendet werden kann: Statt 647 € wären hier nur 609 € je Einwohner aufzubringen. All dies verschärft die finanziellen Engpässe im Berliner Haushalt, wobei ein Niveau der Verschuldung erreicht ist, dass Berlin hier auch im Falle eines Sanierungsprogramms Hypotheken in Form von zukünftigen Zinslasten und/oder Verzicht auf Primärausgaben zu tragen hat, die eine verfassungsgemäße Erfüllung der Aufgaben im Stadtstaat nicht mehr als gewährleistet erscheinen lassen.

3.6 Zu den Ursachen der Haushaltsnotlage Berlins

Die Ursachen der Haushaltsnotlage Berlins sind vielfältig. So war das Wiederanwachsen der Primärausgaben je Einwohner nach der Vereinigung der beiden Teile der Stadt nach 40 Jahren Teilung auf das Niveau von Berlin (West) vor 1990 unzweifelhaft eine Entscheidung der Berliner Politik, welche zwar die Problematik zu hoher Finanzierungsdefizite realisierte, aber die Unsicherheiten der zukünftigen Finanzsituation unzureichend berücksichtigte. Vor dem Hintergrund der besonderen Bedingungen der öffentlichen Finanzen in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung konnte sie diese vielfach aber gar nicht wahrnehmen, weil die Einnahmensituation besser schien, als sie dann eintrat, und weil der Bund die neuen Länder und Berlin nachgerade zur Schuldenfinan-

⁷⁷ Der Wert enthält nicht alle Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden, sondern nur die finanzkraftrelevanten. So wird die kommunale Steuerkraft normiert und nur zur Hälfte angerechnet. Die kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern werden überhaupt nicht eingerechnet.

zierung aufforderte, so wie er selbst entschieden hatte, einen großen Teil der Kosten der deutschen Einheit über Schulden zu finanzieren⁷⁸.

Es wurden in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung teure Entscheidungen – wie die Übernahme des Personals aus dem Ostteil, die Weiterführung aller Hochschulen und aller großen Kultureinrichtungen in Berlin Ost und West – gefällt. Die Eigendynamik vieler politischer Entscheidungen für die späteren Haushalte, vor allem aber auch die Personalausgabendynamik scheint nicht ausreichend wahrgenommen worden zu sein. Diese wurde angesichts der äußerst optimistischen, aber von der Wissenschaft und der Bundesregierung gestützten Erwartungen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung und nur eines kurzen Übergangszeitraums zur Transformation der Berliner Wirtschaft schlicht in den Hintergrund gedrängt. Die Folgen dieser Entscheidungen wären beim Eintreten der erwarteten besseren Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung z.T. aus dieser selbst finanziert worden. Statt dessen haben sie den Konsolidierungsbedarf exponentiell erhöht.

Es gab allerdings eine Reihe von Faktoren, welche zumindest in der ersten Hälfte der 90er Jahre nicht unbedingt Anlass gaben anzunehmen, dass die betriebene Haushaltspolitik in eine Haushaltsnotlage hineinführen würde. Hier sind insbesondere zu nennen:

1. Die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels, die nicht nur Berlin (Ost) als Gebiet der ehemaligen DDR, sondern infolge des sehr kurzfristigen Abbaus der einschlägigen Steuervergünstigungen auch Berlin (West) trafen, wurden von der Politik, genauer: vom Bundesgesetzgeber verharmlost⁷⁹ und auch von vielen Ökonomen unterschätzt⁸⁰. Es gibt bis heute keine „blühenden Landschaften“ auf dem Berliner Arbeitsmarkt, was äußerst belastende Folgen für den Sozialhaushalt und die Steuerkraft des Stadtstaats hat.
2. Der größte Teil des Ausgabenanstiegs nach der deutschen Vereinigung geht auf das Wachstum der Sozialausgaben zurück. Hier schlagen sich die Arbeitsmarktprobleme direkt nieder. Die Migration hat überdies die Zusammensetzung der Bevölkerung verändert. Es sind gut verdienende Familien ins Umland abgewandert, prekäre Arbeitsmarktgruppen und Immigranten mit hohem Sozialhilfeanteil sind ins Stadtgebiet dazugekommen und geblieben.
3. Selbst in Analysen, in denen mit einem vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit in Berlin gerechnet wurde, wurde ein anhaltendes

⁷⁸ Vgl. zur Erklärung Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung ..., a.a.O., S. 18f.

⁷⁹ Vgl. Bundesregierung: Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Stuttgart 1991, S. 40ff.

⁸⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege ... a.a.O., entgegengesetzt vgl. Sinn, Hans-Werner; Sinn, Gerlinde: Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 150ff.

Wachstum der Bevölkerungszahlen bis auf 3,6 Millionen, ja sogar 3,78 Millionen Menschen prognostiziert. Hätte Berlin heute 3,6 Mio. Einwohner, so lägen die Einnahmen des Stadtstaats um rd. 680 Mio. € höher, während die Leistungen für die zuwandernde Bevölkerungsgruppe überwiegend aus Skaleneffekten hätten finanziert werden können. Der Schuldenstand wäre je Einwohner nicht nur passiv um rd. 6% oder 773 € niedriger, auch die Defizite in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hätten kumuliert c.p. etwa um 5 Mrd. € geringer sein können, was sich direkt auf Schuldenstand und Zinslast (gut 11% niedriger) hätte durchschlagen können. Auch der Personalhaushalt hätte sich auf mehr Köpfe statt auf eine kleinere Bevölkerung verteilt.

3. Des weiteren mussten die Korrekturen der Steuervorausschätzungen nach oben in der ersten Hälfte der 90er Jahre suggerieren, dass sich Berlin von der Einnahmenseite her nicht auf einem kritischen Pfad befände. Wie sich die Integration des Stadtstaats in den bundesdeutschen Finanzausgleich gestalten sollte, war bis zum Frühjahr 1993 nicht bekannt. Mit der Verabschiedung des Föderalen Konsolidierungsprogramms musste Berlin sogar annehmen, dass es sich genauso stehen würde wie im letzten Jahr der bereits stark gekürzten Bundeshilfe⁸¹. Denn die Steuerschätzung nach Abschluss der Verhandlungen versprach für 1995 einen Anstieg von Steuereinnahmen zuzüglich Finanzausgleichsleistungen um 31% gegenüber der Schätzung des Jahres zuvor, was eine volle Kompensation der Bundeshilfe aus dem Jahr 1994 bedeutet hätte. Tatsächlich wurden 1995 aber ca. 15% weniger Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich realisiert. Rd. 500 Mio. € Mindereinnahmen entfielen allein auf den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen⁸².
4. Den größten Anteil am Berliner Finanzdebakel hat aber wohl die unzureichende Finanzierung von Berlin (Ost) direkt nach der Vereinigung und der äußerst schnelle Abbau der Bundeshilfe für Berlin. Zum einen wurde von 1991 an Berlin (Ost) nur mit einem kleinem Bundeszuschuss bedacht, welcher die Ausgaben in diesem Teil der Stadt und auch den Nachholbedarf z.B. bei Wohnungs- und Infrastruktursanierungen dort keinesfalls deckte. Zum anderen wurde der Bundeszuschuss insgesamt derart schnell zurückgefahren, dass die Einnahmen insgesamt sanken. Der Aufwuchs der Steuereinnahmen konnte den Rückgang der Bundeshilfe für Berlin nicht kompensieren.

Die definitive Ernüchterung über die tatsächliche Finanzlage fand 1995 statt, in dem Jahr, in dem die höchsten Primärausgaben getätigt wurden. Seitdem stan-

⁸¹ Über die Folgen des FKP für die Länderhaushalte täuschte sich nicht nur Berlin.

⁸² Vgl. Senatverwaltung für Finanzen: Finanzplanung von Berlin 1992 bis 1996, 1993 bis 1997, a.a.O., S. 2.

den alle Haushalte Berlins im Zeichen einer auch politisch bereits schmerzhaften Konsolidierung.

- Die Primärausgaben wurden sukzessive zurückgefahren.
- Wegen der höchsten Flexibilität wurden vor allem die Sachinvestitionen reduziert. Hier hat Berlin je Einwohner gerade noch ein Niveau von 25,5% des Länderdurchschnitts, die Investitionen insgesamt liegen bei knapp 60%.
- Die sehr inflexiblen Personalausgaben wurden je Einwohner seit 1994 von 136% auf 129% des Länderdurchschnitts zurückgenommen, die Sachausgaben von 266% auf 175%.
- Praktisch alle Aufgabenbereiche sind seit 1995 je Einwohner nominal eingefroren oder werden zurückgenommen. Dabei fällt die absolute Kürzung der Ausgaben höher aus als die größenbereinigte, da Berlin seit 1994 2,6% seiner Bevölkerung verloren hat.
- Berlin hat von allen Ländern die höchsten Veräußerungserlöse erzielt und zur Deckung der Defizite eingesetzt.

Berlin war im Jahr 2000 auf dem besten Wege, sein Primärdefizit zu schließen, obwohl die Steuereinnahmen infolge der Steuerreformen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre stagniert bzw. nur geringfügig zugenommen hatten. Das Primärdefizit war von 4,7 Mrd. € im Jahr 1995 auf 1,3 Mrd. € zurückgefahren worden.

Dazu hatten Kürzungen der Primärausgaben in Höhe von knapp fast 10% oder 2 Mrd. € gegenüber 1995 beigetragen. Die Nettokreditaufnahme war unter 2 Mrd. € gesunken. Berlin hätte bei einer Fortsetzung konsequenter Konsolidierung, für die es zumindest auf der Zeitschiene noch genügend Möglichkeiten gegeben hätte, ohne die Substanz übermäßig anzugreifen, die Rückkehr zu soliden Finanzierungsstrukturen schaffen können.

Die Krise der Berliner Bankgesellschaft einerseits und das Wegbrechen der Steuereinnahmen im Jahr 2001 andererseits stellte aber alle Bemühungen, die Sanierung aus eigener Kraft zu erreichen, in Frage. Berlins extreme Haushaltsnotlage wurde ohne Hilfeleistungen von anderen unumkehrbar. Obwohl der Konsolidierungsprozess auf der Ausgabenseite fortgesetzt wurde – die Mehrausgaben gegenüber dem Trend sind ausschließlich von den Zahlungen an die Bankgesellschaft verursacht –, schnellte das Primärdefizit wieder auf 3,8 Mrd. € hoch. Die Primäreinnahmen gingen 2001 gegenüber dem Vorjahr wegen des Rückgangs der Steuereinnahmen um 0,9 Mrd. € zurück. 2002 setzte sich der Rückgang der Einnahmen mit einem Betrag von wieder etwa 0,9 Mrd. € fort. Berlin hatte 2002 gegenüber dem Jahr 2000 Primäreinnahmenverluste in Höhe von 1,8 Mrd. € oder 11%. Das Primärdefizit betrug 2002 3 Mrd. €, die Zinsausgaben waren auf 2,2 Mrd. € angewachsen. Auch 2003 ist bei äußerst restriktiver Haushaltswirtschaft keine Rückführung des Defizits möglich. Die Nettoneuverschuldung ist mit 4,3 Mrd. € geplant, die Kreditfinanzierungsquote beträgt 20,2%. Eine Kreditfinanzierung in dieser Höhe ist einmal mehr ein verfassungsrechtliches Problem, ohne dass der Senat dies durch eigene Handlungen ab-

ändern könnte. Eine Kreditaufnahme, welche die Summe der Investitionsausgaben nicht überschreitet, ist in Berlin trotz der bereits mehrere Jahre andauernden Sanierungsbemühungen auch auf mittel- bis längerfristige Sicht nicht mehr erreichbar.

4. Das Sanierungsprogramm Berlins als Eigenanstrengung i. S. des Maßstäbgesetzes

Am 1. Juli 2003 hat der Senat den Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 sowie die Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 beschlossen⁸³. Die zugleich beschlossenen strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen sind damit auf dem Weg der Haushaltsgesetzgebung. Sie enthalten den Beitrag in Form von Ausgabenkürzungen und Mehreinnahmen, den Berlin im mittelfristiger Sicht aus eigener Kraft aufbringen kann und will, um aus der Haushaltsnotlage herauszukommen. Berlin will auf diese Weise eigene Anstrengungen nachweisen, die exzessive Nettokreditaufnahme durch eigene Konsolidierungsanstrengungen zurückzuführen „und insofern ihre Haushaltswirtschaft auf Stabilisierung“⁸⁴ auszurichten. „Die Konsolidierungslinie bis zum Jahr 2007 beschreibt die notwendigen Eigenanstrengungen des Landes Berlin. Sie beruht auf einem umfangreichen, mittelfristig angelegten Entscheidungspaket mit harten, strukturellen Einschnitten. Dieses Entscheidungspaket ist Grundlage der Eigenanstrengungen des Landes zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage und damit Grundlage des Normenkontrollantrages beim Bundesverfassungsgericht“⁸⁵.

Aus der Zielsetzung des Programms und der Auflage des Bundesgesetzgebers im Maßstäbgesetz ergibt sich, dass das Sanierungsprogramm Berlins daran gemessen werden muss, ob und inwieweit es geeignet ist, die Berliner Haushaltswirtschaft unter Einbeziehung von Hilfen des Bundes und der anderen Länder zu sanieren, damit Berlin seinen Haushalt wieder in eigener Verantwortung ohne Haushaltsnotlage bewirtschaften kann.

Das Sanierungsprogramm sieht eine Rückführung der Primärausgaben von 18.872 Mio. € im Jahr 2002 auf 17.637 Mio. € vor (vgl. Übersicht in Tab. 10). Dies bedeutet einen Rückgang der Primärausgaben um insgesamt 6,4%. Je Einwohner des Jahres 2002 wären dies 5.204 € an Ausgaben für öffentliche Leistungen. Bezogen auf das Leistungsniveau von 2002 bedeutet dies ein Primärausgabenniveau in Höhe von 128,1% des Länderdurchschnitts (einschl. Gemeinden). Wenn man davon ausgeht, dass die anderen Länder und ihre Gemeinden, wie es der Finanzplanungsrat empfiehlt, ihre bereinigten Ausgaben jährlich um 1% erhöhen, dann würde das projektierte Primärausgabenniveau von 2007 sogar nur noch 23,6% über dem Länderdurchschnitt liegen. Die

⁸³ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Pressemitteilung vom 01.07.2003: Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung bis 2007 beschlossen, <http://www.berlin.de/SenFin/Presse/Alt/010703a.html> abgerufen am 07.07.2003.

⁸⁴ Ebenda, S.260.

⁸⁵ Senatsverwaltung für Finanzen: Mittelfristige Finanzplanung 2003 bis 2007, Berlin 2003, S. 26.

Mio €	2002 Ist	2003 Soll	2004 Ansatz	2005 Ansatz	2006 Fin.-Plan	2007 Fin.-Plan
EINNAHMEN						
Steuereinnahmen, Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen	12 576	13 406	13 410	13 609	14 207	14 659
Übrige Einnahmen	3 621	3 572	3 397	3 314	3 288	3 222
Bereinigte Einnahmen Veränderung ggü. Vorjahr	16 197	16 978 + 4,6%	16 807 - 1,0%	16 923 + 0,7%	17 495 + 3,4%	17 881 + 2,2%
AUSGABEN						
Personalausgaben	7 271	7 111	6 882	6 962	7 090	7 166
Konsumtive Sachausgaben	9 720	9 435	9 287	9 046	8 752	8 498
Investitionsausgaben *)	1 818	1 971	1 992	1 873	1 785	1 622
Primärausgaben Veränderung ggü. Vorjahr	18 872	18 875 0,0%	18 516 - 1,9%	18 219 - 1,6%	17 979 - 1,3%	17 637 - 1,9%
Zinsausgaben	2 194	2 394	2 392	2 617	2 782	2 935
Bereinigte Ausgaben Veränderung ggü. Vorjahr	21 066	21 269 + 1,0%	20 908 - 1,7%	20 835 - 0,3%	20 761 - 0,4%	20 572 - 0,9%
Primärsaldo	- 2 933	- 2 201	- 1 870	- 1 456	- 644	+ 84
Finanzierungssaldo	- 4 869	- 4 291	- 4 101	- 3 913	- 3 266	- 2 691
HAUSHALTSECKWERTE						
Nettoneuverschuldung	6 043	4 290	5 492	3 909	3 261	2 703
Kreditfinanzierungsquote	28,7%	20,2%	26,3%	18,8%	15,7%	13,1%
Investitionsquote *)	8,6%	9,3%	9,5%	9,0%	8,6%	7,9%

*) ohne Bankgesellschaft Berlin
Datenstand der Aufstellung: 01.07.2003

Tab. 10: Eckwerte des Entwurfs des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen

Angaben in Mio. Euro	Soll 2003	Doppelhaushalt		Finanzplanung	
		2004	2005	2006	2007
01 Abgeordnetenhaus	31,9	32,3 1,4%	32,8 1,4%	32,3 -1,3%	32,5 0,6%
02 Verfassungsgerichtshof	0,5	0,5 10,1%	0,5 0,6%	0,6 1,5%	0,6 1,9%
03 Regierende/r Bürgermeister/In	21,5	23,7 10,3%	23,5 -0,8%	22,9 -2,4%	23,4 1,8%
05 Inneres	2.010,3	1.941,9 -3,4%	1.919,8 -1,1%	1.879,8 -2,1%	1.888,3 0,5%
06 Justiz	719,1	718,2 -0,1%	714,7 -0,5%	741,7 3,8%	754,5 1,7%
09 Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz	734,0	753,3 2,6%	652,9 -13,3%	637,6 -2,3%	619,2 -2,9%
10 Bildung, Jugend und Sport	2.747,5	2.737,7 -0,4%	2.714,7 -0,8%	2.715,9 0,0%	2.746,7 1,1%
12 Stadtentwicklung	2.354,9	2.299,5 -2,4%	2.181,8 -5,1%	2.058,5 -5,6%	1.945,6 -5,5%
13 Wirtschaft, Arbeit und Frauen	1.233,8	1.251,3 1,4%	1.163,8 -7,0%	1.043,8 -10,3%	965,5 -7,5%
15 Finanzen	469,4	474,2 1,0%	453,9 -4,3%	456,6 0,6%	460,5 0,9%
17 Wissenschaft, Forschung und Kultur	2.302,6	2.287,1 -0,7%	2.263,8 -1,0%	2.231,5 -1,4%	2.168,3 -2,8%
20 Rechnungshof	21,8	22,5 3,2%	22,3 -0,7%	22,9 2,7%	23,5 2,7%
21 Beauftragte/r für Datenschutz und Informationsfreiheit	3,6	3,8 5,8%	4,0 6,3%	3,8 -4,5%	3,9 2,2%
28 Zentrale Personalangelegenheiten	343,4	381,4 11,0%	381,3 0,0%	392,0 2,8%	291,2 -25,7%
29 Allgemeine Finanzangelegenheiten	2.896,7	2.725,5 -5,9%	3.101,9 13,8%	3.430,3 10,6%	3.575,6 4,2%
Einzelpläne 01 - 29	15.890,9	15.652,9 -1,5%	15.631,7 -0,14%	15.670,2 0,2%	15.499,4 -1,1%
<u>Nachrichtlich</u>					
Bezirke ¹⁾	5.394,7	5.250,0 -2,7%	5.207,4 -0,8%	5.090,6 -2,2%	5.073,0 -0,3%
Bereinigte Ausgaben	21.269,4	20.902,9 -1,7%	20.839,1 -0,3%	20.760,8 -0,4%	20.572,4 -0,9%

¹⁾ 2005 Ausgabevolumen; 2006/2007 geschätzt

Tab. 11: Bereinigte Ausgaben nach Einzelplänen im Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen

Primärausgaben Berlins lägen damit im Jahr 2007 in jedem Fall unterhalb des Stadtstaatenveredelfaktors⁸⁶.

Das Sanierungsprogramm des Berliner Senats betrifft alle Ausgabenarten und alle Aufgabenbereiche⁸⁷:

- Der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst Berlins vom Juni 2003 und die Öffnungsregeln des Beamtenbesoldungsgesetzes, das am 11.07.2003 den Bundesrat passiert hat, ermöglicht trotz weiter aufwachsender Alterslast zusätzliche Einsparungen im Personalhaushalt. Die Personalausgaben sollen bis 2007 von 7.271 Mio. € auf 7.157 Mio. € zurückgehen. Bis zum Jahr 2012 sollen rd. 25 Tsd. Vollzeitäquivalente Personalstellen haushaltswirksam abgebaut sein, bis 2007 bereits etwa 17 Tsd.
- Die konsumtiven Sachausgaben, die auch die Betriebszuschüsse an aus dem Haushalt ausgelagerte Einrichtungen wie die Berliner Hochschulen umfassen, werden von 9.750 Mio. € auf 8.506 Mio. € um insgesamt 12,5% gekürzt.
- Selbst die ohnehin niedrigen Investitionsausgaben werden weiter reduziert und sollen 2007 nur noch bei 1.623 Mio. € liegen.
- Der Einzelplan 13 – Wirtschaft, Arbeit, Frauen – wird am stärksten von Kürzungen betroffen. Seine Ausgabenansätze werden gegenüber 2003 um fast 22% zurückgenommen (vgl. Tab. 11). Weitere sehr starke Einschnitte sind für die Einzelpläne 12 – Stadtentwicklung – und 9 – Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz – mit einem Minus von 17% bzw. 16% geplant. Die großen Einzelpläne 5 – Inneres - und 17 – Wissenschaft, Forschung und Kultur – werden bis 2007 um rd. 6% zurückgenommen. Lediglich der Einzelplan 10 – Bildung, Jugend und Sport – stagniert wegen der aktuellen Erfordernisse bei Ganztagschulen etc.; er wächst aber auch nicht.
- Ansteigen werden allerdings die Ausgaben im Einzelplan 29 – Allgemeine Finanzwirtschaft. Denn hier werden die Zinsausgaben verbucht, die trotz der äußerst harten Einschnitte auf der Ausgabenseite weiter wachsen werden.

⁸⁶ Die Veredelfaktoren von 135% für die Stadtstaaten bei den Ländersteuern und von 133,6% für die kommunale Steuerkraft bedeuten nicht, dass Berlin damit einen Anspruch auf Finanzierung von Ausgaben in dieser Höhe gegenüber den Flächenländer hätte. Die Ausgaben von Ländern und Gemeinden richten sich – mangels eigener Steuerautonomie der Länder - ausschließlich nach den Einnahmen, die zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Damit muss ein überschuldetes Land wegen der Zinslasten auf öffentliche Leistungen verzichten. Der verfassungsrechtlich anerkannte Veredelfaktor kann indes trotzdem als ein ideeller Maßstab für gewisse unstrittige abstrakte Mehrbedarfe der Stadtstaaten herangezogen werden. Vgl. im einzelnen zur finanzwissenschaftlichen Rechtfertigung der Höhe der Stadtstaatenveredelfung von Löffelholz, Hans Dietrich; Rappen, Hermann: Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen 1999; Hummel, Marlies: Einwohnerwertung der Stadtstaaten gem. § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, München/Königswinter 2001.

⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 22.

Die Einschnitte bei den Primärausgaben führen allerdings dazu, dass unter der Annahme, dass die aktuell gültige Steuerschätzung eintrifft, das derzeit noch sehr hohe Primärdefizit im Jahr 2007 in einen kleinen Primärüberschuss in Höhe von 84 Mio. € umschlägt. Der erste Schritt zu einer Sanierung des Berliner Haushaltes wäre damit im Jahr 2007 erreicht. Die Primärausgaben Berlins lägen in diesem Jahr unter der Annahme, dass die übrigen Länder ihre bereinigten Ausgaben, wie vom Finanzplanungsrat empfohlen, um nur 1% p.a. fortzuschreiben, insgesamt also um gut 5% erhöhen - wobei die Primärausgaben wegen des Schatteneffektes der hohen Nettoneuverschuldung auch bei den anderen Ländern sogar nur um 3,7% über denen des Jahres 2002 lägen -, bei nur noch 123,5% des Länderdurchschnitts (nach 137,1% im Jahr 2002). Die Kreditfinanzierungsquote würde bis 2007 auf nur noch 13,1% nach 28,7% im Jahr 2002 und 20,2% im Jahr 2003 durch eigene Anstrengungen Berlins zurückgehen (vgl. Tab. 10).

Zweifel sind am niedrigen Zinsniveau in der Mittelfristigen Finanzplanung Berlins angebracht, da das z.Zt., d.h. auf dem Tiefpunkt der Rezession, extrem niedrige Zinsniveau kaum bis 2007 bestehen wird. Für die längerfristigen Modellrechnungen in diesem Gutachten sind deshalb die Zinssätze ab 2003 mit 5% für Berlin und für alle anderen Länder angesetzt. Sofern Zinsersparnisse nicht für höhere Primärausgaben, sondern zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden, beschleunigt sich durch niedrigere Zinsen die Konsolidierung. Vom sinkenden Zinsniveau wären auch alle anderen Länder fast gleichermaßen betroffen, so dass die Zins-Steuer-Quoten von allen Ländern niedriger ausfielen.

Die Zins-Steuer-Quote Berlins steigt trotz der großen Sanierungsanstrengungen weiter an. Bei einem durchschnittlichen Kreditmarktzins von 5% wird sie im Jahr 2007 einen Wert von 24,5% erreichen (vgl. Tab. 12). Die bestehende Verschuldung und die daraus resultierende Zinslast sind nämlich so groß, dass sie diesen Haushaltsnotlagenindikator weiter anwachsen lassen. Die Zins-Steuer-Quote steigt aber nicht nur absolut und verdrängt damit andere Ausgaben, auch gegenüber dem Länderdurchschnitt steigt die Berliner Zins-Steuer-Quote weiter. Das Sanierungsprogramm verzögert das formelle Überschreiten der 200%-Grenze um ein Jahr. Dies wird aber im Jahr 2007 trotz der dramatischen Einsparungen der Fall sein. Sollte die Steuerreformstufe 2005 noch auf 2004 vorgezogen werden, wird sich allerdings die Haushaltslage Berlins weiter verschärfen, da die kurzfristigen Einsparungspotentiale ausgereizt sein dürften.

Die mittelfristige Finanzplanung Berlins reicht nur bis zum Jahr 2007, in dem das Primärdefizit geschlossen sein wird. Das bereits jetzt zusammengelaufene Verschuldungsniveau des Stadtstaats erfordert aber darüber hinausgehend Primärüberschüsse, wenn eine Nachhaltigkeitskriterien genügende Konsolidierungsstrategie eingeschlagen werden soll. Diese ist aber zur Beseitigung der Haushaltsnotlage in jedem Fall erforderlich.

	bereinigte Ausgaben	Primär- ausgaben	Primärsaldo	Zins- ausgaben	Kreditfinan- zierungs- quote	Zins- Steuer- Quote	in % des Länder- durchschn.
2003	21.269	18.875	-2.201	2.376	20,19%	21,04%	186,78%
2004	20.961	18.514	-1.868	2.447	26,46%	21,66%	195,36%
2005	20.961	18.237	-1.474	2.724	19,26%	23,56%	206,27%
2006	20.906	17.980	-644	2.926	16,31%	24,04%	209,64%
2007	20.734	17.637	84	3.097	13,76%	24,50%	212,98%
2008	20.964	17.725	344	3.239	13,57%	24,94%	217,32%
2009	21.195	17.814	508	3.381	13,56%	25,34%	222,61%
2010	21.428	17.903	671	3.525	13,32%	25,71%	228,58%
2011	21.660	17.992	854	3.668	12,99%	26,03%	234,39%
2012	21.891	18.082	1.037	3.809	12,66%	26,31%	240,41%
2013	22.120	18.173	1.241	3.947	12,23%	26,53%	246,56%

Tab. 12: Auswirkungen des Sanierungsprogramms Berlins auf Verschuldungs- und Haushaltsnotlagenindikatoren

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Da die Dimension des bereits beschlossenen Sanierungsprogramms die in dieser Frist realisierbaren finanzpolitischen Einsparungsmöglichkeiten ausschöpft, ist kaum anzunehmen, dass nach 2007 in gleichem Maße weiter gekürzt werden kann. Das Primärausgabenniveau liegt im Jahr 2007 bei einem Wert von voraussichtlich 123,5% des Länderdurchschnitts. Zur Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote sind allerdings weitere Ausgabeneinsparungen erforderlich, die dann einen Primärausgabenüberschuss erwirtschaften lassen, aus dem die Zinslast in dem Maße mit jedem Jahr mit einem höheren Betrag und Anteil finanziert werden kann. Die fortgesetzten Konsolidierungsbeiträge können aber wegen des bereits erreichten Primärausgabenniveaus und des hohen bundesrechtlichen Bindungsgrades vieler Ausgaben nicht mehr mit absoluten Kürzungen realisiert werden, sondern nur noch mit Fortschreibungen, die unter den Einnahmensteigerungen liegen.

In der Modellrechnung in Tabelle 11 wurden die jährlichen Primärausgabensteigerungen zwischen 2008 und 2013 mit nur 0,5% angenommen, was die Steigerung der bereinigten Ausgaben auch ohne Sanierungshilfen bei knapp über der Empfehlung des Finanzplanungsrates von 1% hält. Die Steuereinnahmen wachsen in der Modellrechnung wie in denen in Kap. 2 um 2,75%. Auf diese Weise schichtet sich bis zum Jahr 2013 ein positiver Primärsaldo in Höhe von 1,24 Mrd. € auf, der immerhin 31% der Zinslast dieses Jahres finanziert. Trotz Sanierungsprogramm und weiterer Konsolidierungsbeiträge steigt die Zins-Steuer-Quote absolut und relativ weiter! Im Jahr 2013 wird sie unter den genannten Annahmen einen Wert von 26,53% bzw. fast 247% des Länderdurchschnitts erreicht haben. Die Primärausgaben Berlins werden aber nur noch 115% des Durchschnitts der Länder und ihrer Gemeinden betragen und ohne Hilfe des Bundes und der anderen Länder bis zum Haushaltsausgleich im Jahr 2027 auf ein Niveau von 94% schrumpfen müssen.

Vor diesem Hintergrund sind die längerfristigen Wirkungen der Sanierungseigenanstrengungen Berlins weitergehend zu bewerten. In Abb. 34 werden die

Zins-Steuer-Quote Berlins mit und ohne Sanierungsprogramm (d.h. gemäß der allgemeinen Empfehlungen des Finanzplanungsrats) einander gegenübergestellt. Die Entwicklung des Länderdurchschnitts ist ebenfalls dargestellt und lässt die fortschreitende Konsolidierung fast aller anderen Länder erkennen, indem die Zins-Steuer-Quote sukzessive von 11,72 im Jahr 2002 bis auf 7,55% im Jahr 2030 zurückgeht.

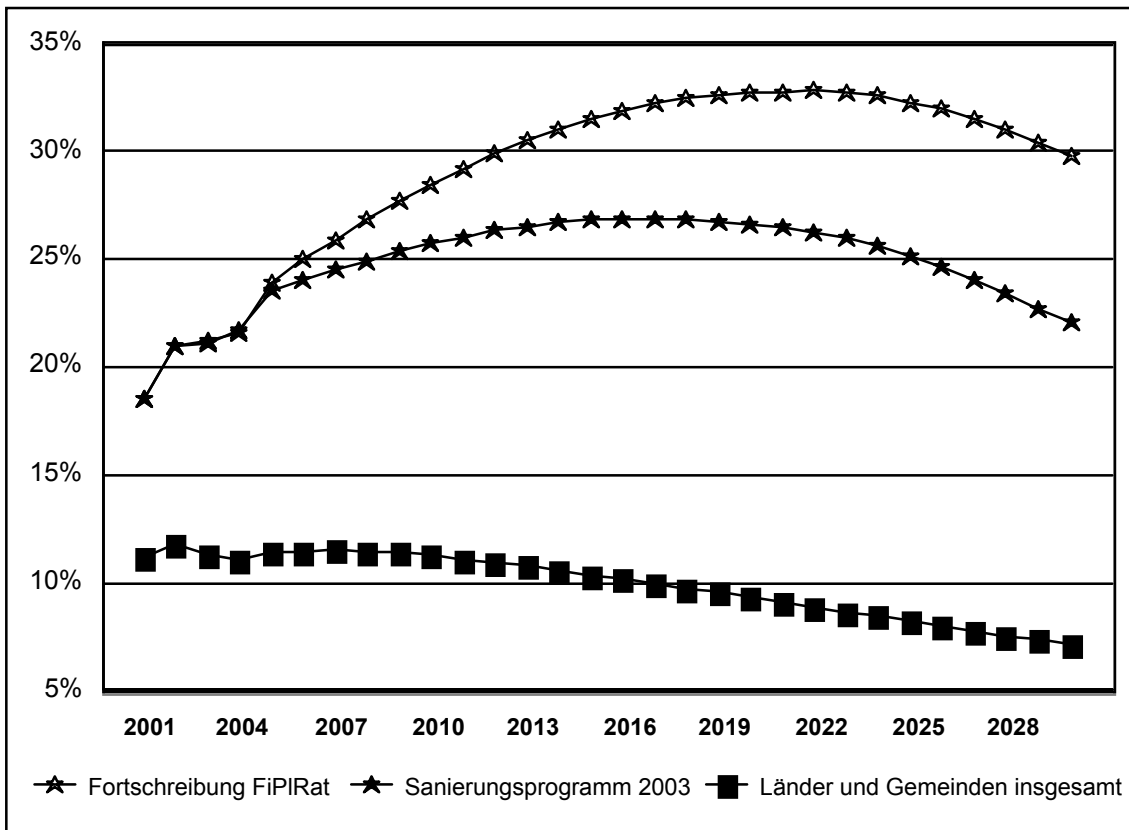


Abb. 34: Zins-Steuerquoten Berlins ohne und mit Sanierungsprogramm sowie von Ländern und Gemeinden insgesamt 2001 – 2030

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

In Berlin steigt die Zins-Steuer-Quote allerdings trotz Sanierungsprogramm und daran anschließender langsamerer Weiterkonsolidierung an. Die Auswirkungen des Sanierungsprogramms sind allerdings beachtlich, was an der deutlichen Differenz zwischen den beiden Berliner Kurven in Abb. 34 erkennbar ist. Der „Wendepunkt“ bei der Veränderungsrichtung der Zins-Steuer-Quote wird von 2021 auf 2017 vorverlegt. Ihr maximaler Wert liegt nicht mehr bei 32,79%, sondern „nur“ noch bei 26,92%, was einen beachtlichen Unterschied darstellt. Der Haushaltsausgleich könnte bereits 2027 erreicht werden. Beahlt wird diese Verbesserung allerdings mit ebenso dramatischen Verlusten des Primärausgabenniveaus. Dieses würde im Jahr 2022 nur noch um 3,8% über dem Länderdurchschnitt liegen, 2030 aber schon wieder um 7%. Der akkumulierte Schuldenstand hätte einen Wert von 104 Mrd. € erreicht. Jeder Einwohner Berlins wäre im Jahr 2030 mit einer Summe von 30.820 € verschuldet, dem 3,7fachen des Länderdurchschnitts. Die Zins-Steuer-Quote würde nach erreichtem Haus-

haltsausgleich einen Wert von 309%, also mehr als das Dreifache des Länderdurchschnitts, haben und auf diesem Wert verharren. Trotz massiver Sanierungsbemühungen und einem für Stadtstaaten äußerst niedrigen Primärausgabenwert würde Berlin ohne Hilfeleistungen mehr als drei mal mehr Zinsen aus seiner Steuerkraft nach Finanzausgleich zahlen müssen als der Durchschnitt der Länder, mithin in der extremen Haushaltsnotlage verharren.

Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, bei welchem Primärausgabenniveau denn angenommen werden kann, dass ein Stadtstaat wie Berlin noch in der Lage ist, die ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu finanzieren. Absolute Beträge sind hier wieder nicht zu ermitteln, sondern allenfalls relative. Es gibt einige Untersuchungen zu den Mehrbedarfen der Stadtstaaten⁸⁸, die sich auf die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich beziehen. Indes wird mit diesem Faktor nur der relative Steuerkraftbedarf, nicht aber ein Gesamt- oder Primärausgabenniveau ermittelt. Sonderbedarfe, wie sie z.B. durch die teilungsbedingten Bundesergänzungszuweisungen aber auch die Kosten der politischen Führung abgegolten werden, sind hier nicht enthalten. Auch müssten die verzerrenden Wirkungen des Tarifs im Länderfinanzausgleich, wie sie z.B. in Form der nur hälftigen Anrechnung der kommunalen Finanzkraft stattfindet, herausgerechnet werden. Auch werden Unterschiede beim Umfang und beim Kostendeckungsgrad gebührenfinanzierter Leistungen nicht berücksichtigt.

Die wohl wichtigste Größe, die die Ausgaben einer Gebietskörperschaft bestimmt, sind ihre regulären Einnahmen. Das heißt, dass Vermögensveräußerungen typischerweise nicht zur Deckung von regelmäßigen Ausgaben herangezogen werden sollten. Der sachgerechte Indikator für das Einnahmenniveau eines Landes wären dann die Primäreinnahmen. Mit Blick auf den hohen bundesrechtlichen Bestimmungsgrad der Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen und einer hohen Korrelation der übrigen öffentlichen Einnahmen mit der Wirtschafts- und Steuerkraft können die Primäreinnahmen als Indikator für die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft herangezogen werden.

Das Primäreinnahmenniveau gibt allerdings nicht direkt einen Hinweis auf das Niveau der „notwendigen“ Ausgaben. Gibt ein Land nämlich über einen längeren Zeitraum mehr aus, als es einnimmt, so muss es dies mit einem Primärausgabenverzicht „bezahlen“. Insoweit ist von einem Land, welches eine Haushaltsnotlage für sich reklamiert, zu verlangen, dass es seine Primärausgaben deutlich unter seinen Primäreinnahmen hält. Die Größenordnung der Unterschreitung des Primäreinnahmenniveaus sollte merklich sein, aber dennoch nicht den allgemeinen Korridor vollständig verlassen. Eine Bestimmung kann nur über die empirischen Daten vorgenommen werden.

⁸⁸ Vgl. von Löffelholz, Hans Dietrich; Rappen, Hermann: a.a.O. und Hummel, Marlies: a.a.O.

2002	Relative Primäreinnahmenposition	Relative Position bzgl. bereinigten Ausgaben	Relative Primärausgabenposition	Relative Primärausgaben in % der rel. Primäreinnahmen
BW	98,4%	95,6%	97,9%	99,47%
BY	99,4%	95,5%	99,3%	99,98%
HE	103,9%	104,2%	104,9%	101,01%
NI	88,1%	90,9%	89,2%	101,18%
NW	97,6%	96,4%	95,2%	97,57%
RP	87,4%	90,1%	88,6%	101,35%
SL	87,1%	93,1%	89,6%	102,91%
SH	89,5%	90,8%	88,6%	98,99%
HB	122,1%	146,1%	138,4%	113,26%
HH	118,4%	116,6%	110,1%	92,96%
BE	121,9%	142,3%	137,0%	112,36%
BB	104,3%	109,2%	109,2%	104,68%
MV	111,0%	114,5%	114,9%	103,50%
SN	107,5%	100,6%	103,2%	95,96%
ST	108,4%	110,0%	108,8%	100,36%
TH	103,6%	103,6%	103,0%	99,41%
Flächenländer	98,3%	97,4%	97,8%	99,51%
Stadtstaaten	122,8%	135,1%	129,2%	105,22%
AlteL ohne Be	97,4%	96,5%	96,6%	99,19%
NeueL mit Be	109,8%	113,5%	112,9%	102,75%

Tab. 13: Primäreinnahmen (ohne Haushaltsnotlagendotationen), bereinigte Ausgaben und Primärausgaben von Ländern und Gemeinden je Einwohner 2002 in % des Länderdurchschnitts

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 13 zeigt den engen Zusammenhang zwischen den Primäreinnahmen und den beiden Ausgabegrößen. Die Primäreinnahmen weisen mit nur 11,3% eine deutlich niedrigere Standardabweichung auf als die Primärausgaben (14,8%) und die bereinigten Ausgaben (16,5%). Die Spannweite der Primäreinnahmen je Einwohner geht von 87,1% bis 122,1% des Länderdurchschnitts. Die größten Primärdefizite haben Bremen und Berlin, bei ihnen ist auch die relative Unterdeckung der Primärausgaben am größten; d.h., sie geben auch relativ zu ihren überdurchschnittlichen Primäreinnahmen am meisten aus. Relative Überdeckungen der Primärausgaben gegenüber dem Länderdurchschnitt weisen Sachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Baden-Württemberg und Bayern sowie das Haushaltsnotlagenland Saarland auf⁸⁹. Sachsen weist mit einem relativen Primärausgabenniveau von knapp 96% die größte Sparsamkeit auf. Gemessen an diesem Wert dürfte eine relative Unterschreitung des relativen bevölkerungsgrößenbereinigten Primärausgabenniveaus um 5% keine ernsthafte Gefährdung einer verfassungsgemäßen Aufgabenerfüllung

⁸⁹ Die Daten von Hamburg weisen zwar auf den höchsten Primärüberschuss hin. Dieser ist aber singulär im Jahr 2002, so dass durchaus auch noch ein statistischer Erfassungsfehler oder buchhalterische Konsolidierungen vorliegen können.

bedeuten. Sollten aber die Primärausgaben je Einwohner 8-10% unter dem Niveau der entsprechenden Primäreinnahmen liegen, so kann begründet angenommen werden, dass die einnahmenseitig konzidierten finanziellen Mehrbedarfe nicht mehr bei den Primärausgaben realisiert werden. Für Berlin bedeutet dies, dass das errechnete Primärausgabenniveau für das Jahr 2007 in Höhe von 123,7% des Länderdurchschnitts immer noch über dem relativen Primäreinnahmenniveau des Stadtstaats liegt. Die 5%-Grenze für das noch verfassungsgemäße Primärausgabenniveau läge bei gleicher Primäreinnahmenkraft⁹⁰ wie 2002 bei 115%, die 10%-Grenze bei ca. 110%. Der erste Wert würde trotz Sanierungsprogramm und weiteren Konsolidierungsbeiträgen nach den Modellrechnungen 2013 unterschritten, der zweite 2017. Primärausgaben je Einwohner, die nur noch 94% des Länderdurchschnitts betragen würden und die Berlin als „Preis“ für einen Haushaltsausgleich im Jahr 2027 „bezahlen“ müsste, würden damit eindeutig ein nicht mehr verfassungsgerechtes Primärausgabenniveau indizieren. Insoweit kann auch von Seiten der finanzpolitischen „Opfer“, der Eigenanstrengungen der Berliner Bevölkerung als Folge der extremen Haushaltsnotlage des Stadtstaats auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt geschlossen werden, dass dringende Hilfe des Bundes und der anderen Länder geboten ist.

⁹⁰ Durch den Abbau der teilungsbedingten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen sinkt die Primäreinnahmenkraft Berlins aber nach 2005.

5. Art und Umfang von Sanierungshilfen für Berlin

Nach dem Nachweis, dass in Berlin aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine extreme Haushaltsnotlage vorliegt und auch das Doppelte des Länderdurchschnitts bei der Zins-Steuer-Quote in Kürze überschreiten wird und dass der Stadtstaat über langjährige Konsolidierungsmaßnahmen seit 1995 sowie mit dem Sanierungsprogramm vom 1. Juli 2003 einen signifikanten Eigenbeitrag geleistet hat und weiter leisten wird, sich aber aus eigener Kraft nicht aus der extremen Haushaltsnotlage befreien kann, stellt sich die Frage nach Art und Umfang der Sanierungshilfen.

Das Saarland und Bremen waren mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1992⁹¹ erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu Haushaltsnotlagenländern erklärt worden. Ebenso neu wie die verfassungsrechtliche Feststellung waren die Hilfen, die der Bund und über die Neuregelung der vertikalen finanziellen Beziehungen in der deutschen Finanzverfassung im Föderalen Konsolidierungsprogramm auch die anderen Länder leisten, sowie die Abwicklung der Sanierungshilfen einschließlich der Kontrollen der Sanierungsmaßnahmen der beiden betroffenen Länder. Die Sanierungsprozesse des Saarlands und Bremens sind allerdings bis heute aus ökonomischer Sicht nicht evaluiert worden. Es sollten jedoch in jedem Fall die Lehren aus beiden Fällen gezogen werden, bevor erneut Haushaltsnotlagendotationen gewährt werden.

Im folgenden sollen deshalb zunächst die Wirkungslogik von Haushaltsnotlagendotationen und die Wirkungsweisen unterschiedlicher Arten von Hilfen analysiert werden. Hierbei sind nicht nur Umfang und Bezugsgrößen für ihre Bestimmung von Bedeutung, sondern auch die damit zu verbindenden rechtlichen und institutionellen Arrangements, mit deren Hilfe der Sanierungserfolg der ja nicht unbeachtlichen Sanierungssummen sichergestellt werden muss.

5.1. Wirkungsweise unterschiedlicher Arten von Sanierungsbeihilfen (Tilgungs- vs. Schuldendienstbeihilfen, Schuldenübernahme) und Sanierungskonditionen

Das Wesen einer extremen Haushaltsnotlage besteht darin, dass eine Gebietskörperschaft, die nur über unzureichende autonome Einnahmenkompetenzen verfügt, in einem Maße verschuldet ist, dass die Zinszahlungen in absolut und relativ wachsendem Umfang die Steuereinnahmen aufzehren. Aus diesem finanzpolitischen Teufelskreis gibt es ohne externe Hilfe keinen Ausstieg mehr. In der deutschen Finanzverfassung werden die "klassischen" und die moderneren, aus dem Nachhaltigkeitskonzept abgeleiteten finanzwissenschaftlichen

⁹¹ BVerfGE 86, 148, II, Nr. 13.

Indikatoren einer extremen Haushaltsnotlage an den Werten der anderen Länder einschließlich Gemeinden gemessen.

Das Ziel von Haushaltsnotlagenhilfen ist, das betroffene Land in die Lage zu versetzen, innerhalb eines absehbaren Zeitraums - von z.B. maximal 10 Jahren - seine Haushaltswirtschaft wieder selbständig in einer verfassungsgemäßen Weise zu führen. D.h., dass die Zins-Steuer-Quote nicht mehr steigt und des weiteren innerhalb dieses Zeitraums in den Korridor der anderen Länder zurückkehrt, sich mindestens dem Wert des nächst finanzschwachen Landes, welches sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, angleicht.

Durch die Hilfen soll das Haushaltsnotlagen-Land so gestellt werden, dass die eigenen Sanierungsanstrengungen wieder greifen. Dies kann aber nur dadurch erreicht werden, dass die Zinslast, die das Land bedienen muss und die aus der Höhe des Schuldenstandes (und der Höhe des Zinssatzes, der aber exogen bestimmt ist) resultiert, gesenkt wird. Drei grundsätzliche Instrumente stehen dann als Haushaltsnotlagenhilfen zur Verfügung:

- Schuldendiensthilfen, welche die Zinslast des Haushaltsnotlagen-Landes auf das Niveau der Zins-Steuer-Quote des nächst finanzschwachen Landes hinuntersubventionieren,
- Tilgungshilfen in einer oder mehreren Raten, welche den Schuldenstand bzw. die erforderliche Nettokreditaufnahme reduzieren, so dass in der Folge die Zinsausgaben auf ein Niveau fallen, welches der angestrebten Zins-Steuer-Quote entspricht, oder
- Schuldenübernahmen, bei denen der Bund und/oder einige/alle Länder Schuldenbestände des Haushaltsnotlagen-Landes übernehmen und Zins, ggf. auch Tilgung dann aus eigenen Mitteln finanzieren.

Das Sanierungsziel für den Haushalt hat dabei absoluten Vorrang gegenüber allen anderen wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen, weil ein Zeitverzug bei der Sanierung keine zeitneutrale, d.h. mit einem aktuellen Marktzins zu bewertende Angelegenheit ist, sondern infolge der im Problem angelegten Dynamik die Sanierung ungleich teurer macht. Vor allem auch eine Finanzierung von möglicherweise wirtschaftskrafterhöhenden Maßnahmen aus den Tilgungshilfen oder eine Verwendung von erreichten Zinsersparnissen für etwas anderes als Tilgung des übermäßig hohen Schuldenstandes sind in der deutschen Finanzverfassung unsinnig. Denn ein Großteil der Steuermehreinnahmen, wenn sie sich denn nach einigen Jahren einstellen und nicht außerdem von Steuerreformen des Bundes wieder aufgezehrt werden, werden durch Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich neutralisiert. Daran wird auch die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2005 nichts ändern. Nur wenn die Hilfen vollständig in eine Minderung der Kreditaufnahme und des Schuldenstandes fließen, werden ihre Ziele erfüllt. Insofern stellt sich die dringende Frage, wie die Haushaltsnotlagendotationen so abgesichert werden können, dass sie auch garantiert in eine erfolgreiche Sanierung fließen.

Im Hinblick auf Wirkungsweise, Kosten bzw. Finanzierungswirkungen bei den zur Hilfe verpflichteten Gebietskörperschaften und auf die institutionelle Absicherung des Sanierungsziels unterscheiden sich die drei Sanierungsinstrumente erheblich:

- Wegen des im Zeitablauf absolut und in Relation zu den anderen Ländern steigenden Schuldendienstes ziehen Schuldendiensthilfen einen steigenden Zahlungsaufwand nach sich. Sie helfen wegen der mit höherer Rate als dem Marktzins wachsenden Zinsausgaben im Grunde zu spät und erfordern zur Erreichung des Sanierungsziels einen an seinem Barwert gemessenen höheren Gesamtaufwand als andere Hilfen. Sie würden aber die eigenen Sanierungsanstrengungen des Haushaltsnotlagenlandes klar erkennbar werden lassen, weil eine zu hohe Kreditaufnahme unzweideutig auf ein überhöhtes Ausgabenniveau zurückgeführt werden könnte.
- Tilgungshilfen in Form einer Einmalsumme, konstanter Raten über einen bestimmten Zeitraum oder auch in degressiv gestalteten Teilsummen sind wirksame Instrumente. Sie verstellen aber vor allem dann, wenn es kein klares Konzept über ihre normative Wirkungsweise beim Zuwendungsgeber gibt, den Blick auf den Sanierungsfortschritt, weil es erst sukzessive zu einer rückläufigen Nettokreditaufnahme oder gar zu Nettotilgungen kommt. Es kommt hier durchaus auch zu Anreizproblemen einer konsequent durchgeführten Sanierung sowohl bei den Dotationsgewährenden als auch bei den Empfängern. Zudem sind im Zweifel aus dem Bundeshaushalt hohe Summen, d.h., echte, aus Steuermitteln finanzierte Transferzahlungen aufzubringen, welche in der Finanzstatistik durchaus Verwerfungen auslösen können.
- Schuldenübernahmen sind vor allem dann, wenn sie „auf einen Satz“ und nicht in mehreren Raten durchgeführt werden, allein deswegen das wirksamste und gemessen am Sanierungserfolg und den Gesamtkosten einer Sanierung kostengünstigste Instrument, weil sie die Zinsspirale des Haushaltsnotlagenlandes sofort unterbrechen. Denn der hohe Sanierungsbetrag zu einem frühen Zeitpunkt bremst den über dem Marktzins liegenden Aufwuchs der Zinslasten sofort⁹². Die Zinslastenbeiträge werden vom Haushaltsnotlagenland auf andere Gebietskörperschaften verschoben, wo die Transaktionen wegen des Vorhandenseins von Finanzierungsspielräumen bzw. von Steuererhöhungspotentialen im Falle des Bundes mit niedrigerem Barwert durchgeführt werden können. Innerhalb des Steuerverbundsystems in der Bundesrepublik, in dem der ideelle Gesamtsteuerzahler für alle finanzpolitischen Fehlentscheidungen innerhalb des öffentlichen Sektors ge-

⁹² Es ist Wesen der Haushaltsnotlage, dass der überdurchschnittliche Anstieg der Zinslasten durch die auch hierdurch bedingte wachsende Nettokreditaufnahme auch die notwendigen Hilfen im Zeitablauf verteuert. Insoweit steigt der Barwert der notwendigen Hilfen, der identisch ist mit der Summe der notwendigen Schuldenübernahme, mit der Zeit, in der keine Hilfen geleistet werden.

rade stehen muss, wäre diese vergleichsweise kostenschonende Variante zu bevorzugen. Die Effekte würden zudem keine zusätzlichen Ausgaben des Staatssektors verursachen, sondern nur eine Übernahme von Zinszahlungen und ggf. Tilgungen durch Bund und andere Länder. Auch ein differenziertes Finanzierungsmodell zwischen Bund und Ländern ist vorstellbar und gut zu verhandeln.

Probleme bereitet das Instrument der Schuldenhilfe jedoch im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Eigenanstrengungen des Haushaltsnotlagenlandes. Denn es könnte theoretisch, nachdem der Bund und/oder andere Länder Schulden von ihm übernommen haben, mit der eigenen Sanierung aufhören und weiter hohe Defizite fahren. Hier könnte aber ein geschicktes institutionelles Design Abhilfe schaffen, indem die Schulden nicht sofort und vollständig übernommen werden, sondern unter Eigentumsvorbehalt bei einer haushaltsexternen Finanzierungsinstitution des Bundes (z.B. KfW) „zwischengeparkt“ würden. Bund bzw. Bund und Länder würden in der Zwischenzeit die Zinszahlungen unter Vorbehalt leisten. Erst nach erfolgreicher Sanierung des Haushaltsnotlagenlandes würden die Schudtitel endgültig übernommen. Verlässt das Land den Sanierungspfad erhält es alle Schulden zurück und müsste außerdem die Zinsen zurückzahlen. Dieses Arrangement dürfte derart viele Drohpotentiale für die entscheidungsverantwortlichen Politiker enthalten, dass sie die vereinbarte Sanierungslinie einhalten.

5.2. Zur Größenordnung notwendiger Sanierungsbeihilfen unter Berücksichtigung des Beginns der Zahlungen

Die Größenordnung der notwendigen Hilfen für Berlin sind – bei konstant gehaltenen Eigenanstrengungen - abhängig vom Zeitpunkt der Hilfe sowie vom gewählten Instrument. Sie ist zunächst daran zu messen, dass sie tatsächlich Abhilfe aus der Haushaltsnotlage schafft, d.h. sie die Zins-Steuer-Quote des Haushaltsnotlagenlandes auf einem Niveau stabilisiert, dass einerseits ein Haushaltsausgleich, welcher nach den EU-Forderungen in der Folge des Maastricht-Vertrages Orientierungswert ist⁹³, möglich wird und dass andererseits im Zuge der Haushaltssanierung nicht derart viele Primärausgaben verdrängt werden, dass das betroffene Land nicht mehr in der Lage ist, seinen verfassungsgemäßen Aufgaben nachzukommen.

Ein anderer Maßstab, wie er bereits im Zuge der Verfassungsgerichtsverfahren zur Haushaltsnotlage des Saarlands und Bremens benutzt wurde, ist ein relativer, der den Bezug zum nächst „schlechten“ finanzschwachen Land her-

⁹³ Vgl. Bundesregierung: Der EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt, http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=413&link=bpa_notiz_druck&global.printview=2&link.docs=64464 v. 5.8.2003 sowie Caesar, Rolf: Zur Politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes; in: Adam, Klaus; Franz, Wolfgang (Hrsg.): Instrumente der Finanzpolitik – Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge, Frankfurt/M 2003, S. 82.

stellt. D.h., ein Anspruch auf Haushaltsnotlagenhilfen könnte in dieser Perspektive in einer Höhe bestehen, dass durch die Hilfen eine Zins-Steuer-Quote hergestellt wird, die der des am nächsten liegenden Landes ohne Haushaltsnotlage entspricht. Dies setzt allerdings voraus, dass die Finanzen des Referenzlandes trotz seiner Finanzschwäche und einer relativ hohen Verschuldung noch insoweit gesund sind, dass es die notwendige Konsolidierung aus eigener Kraft herbeiführen kann. Dieser Maßstab ist vor allem dann problematisch, wenn das Referenzland selbst nicht mehr insgesamt „gesunde“ Finanzstrukturen aufweist, sich auf dem Weg in eine Haushaltsnotlage befindet, aber (noch lange) nicht angekommen ist.

Zwischen beiden Kriterien besteht insoweit eine Hierarchie, als eine Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote bei „ausreichend hohen“ Primärausgaben als materielles Sanierungskriterium anzusehen ist, während die Relation zum nächst schwächeren Land eher als Orientierungsmaßstab, denn als Beschränkungsgrenze anzusehen ist. Indes bedarf auch das Kriterium „ausreichend hoher Primärausgaben“ einer Konkretisierung; denn es kann wie andere bundesstaatliche Indikatoren nicht in absoluten Beträgen, sondern allenfalls in Relation zu anderen Ländern bzw. ihrem Durchschnitt festgelegt werden.

Auch der bundesdeutsche Föderalismus fordert trotz vieler nivellierender Sachverhalte und eines hohen Grades bundesrechtlicher Ausgabenverpflichtungen keinesfalls gleich hohe Primärausgaben in allen Ländern (einschl. Gemeinden). Eine derartige Garantie verbietet sich aus Gründen effektiver Anreize für eine effiziente Mittelverwendung nachgerade. So müssen die Länder, die sich über Jahre hinweg – bezogen auf ihre Einnahmen – zu hohe Primärausgaben leisten, eben einen gewissen Eigenbeitrag in Form von unterdurchschnittlichen Leistungsausgaben hinnehmen. Zudem differieren die Einnahmenniveaus der Länder untereinander trotz des hoch ausgleichenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Vor allem eine höhere Wirtschaftskraft bewirkt eine höhere Steuerkraft sowie i.a.R. auch überdurchschnittliche andere Einnahmen. Im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung besitzen die Länder keinerlei Steuergesetzgebungskompetenz für Steuern, bei denen ihnen der Ertrag zusteht. Sie können nur über die Ausgabenseite ihrer Budgets entscheiden. Umso mehr muss das, was sie ausgeben können, sich an ihren Einnahmen, insbesondere an ihrer Steuerkraft orientieren. Sollte diese Finanzausstattung Defizite in Bezug auf die Finanzierung der Länder- und Gemeindeaufgaben aufweisen, so sind seitens des Bundesgesetzgebers Änderungen vorzunehmen oder Ausgleichszahlungen zu leisten. So leitet sich auch nur aus der Unselbstständigkeit der Länder, die Höhe ihrer Steuern zu bestimmen, die Zahlungspflicht des Bundes und der anderen Länder im Falle von Haushaltsnotlagen ab.

Aus diesen Vorschriften der bundesstaatlichen Finanzverfassung lassen sich zwei Indikatoren ableiten, mit deren Hilfe das Primärausgabenniveau eines Landes (einschl. Gemeinden), welches eine noch bzw. nicht mehr verfassungsgemäße Aufgabenerfüllung gewährleistet, gemessen werden kann:

1. die Primärausgaben in Relation zu den Primäreinnahmen, die sog. Primärausgabendeckungsquote, und
2. die Primärausgaben je Einwohner in Relation zum Länderdurchschnitt, deren noch verfassungskonformes Niveau durch einen Wert von maximal 8-10% unter den Primäreinnahmen je Einwohner indiziert ist.

Die besondere Situation der Haushaltsnotlagenländer verlangt einen Eigenbeitrag von ihnen, der sich in – relativ zu ihrem Primäreinnahmenniveau - unterdurchschnittlichen Primärausgaben und ebensolchen Primärausgabenquoten niederschlägt. D.h., sie müssen auch einen höheren Prozentsatz ihrer Primäreinnahmen zur Sanierung aufwenden als die anderen Länder. Ihre Primärausgaben je Einwohner sollten deshalb auch weiter unter dem Primäreinnahmenniveau liegen als bei den anderen finanzschwachen Ländern. Dieser Indikator ist aber in dem Maße zu relativieren, wie das Referenzland selbst Sanierungsmaßnahmen in gewissem Umfang einzuleiten hat, um selbst nicht in eine Haushaltsnotlage zu geraten.

2002	Zins-Steuer-Quote	in % des Länderdurchschnitts
BW	7,50%	63,9%
By	5,06%	43,1%
He	10,81%	92,1%
Nds	14,31%	121,9%
NW	12,90%	109,9%
RPL	13,61%	115,9%
Saar	17,78%	151,4%
SH	14,90%	126,9%
HB	22,26%	189,6%
HH	16,00%	136,3%
Be	20,18%	171,8%
Bb	14,60%	124,3%
MV	14,51%	123,6%
Sn	8,74%	74,4%
SAT	16,55%	141,0%
Th	14,92%	127,1%
Flächenländer	11,00%	93,7%
Stadtstaaten	19,00%	161,8%
Insgesamt	11,74%	100,0%
aL ohne Be	10,59%	90,2%
nL mit Be	17,35%	147,7%

Tab. 14: Zins-Steuer-Quoten⁹⁴ der Länder einschl. Gemeinden 2002

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zur empirischen Bestimmung des Umfangs der Hilfen des Bundes und der anderen Länder für Berlin: Tabelle 14 gibt die Zins-Steuer-Quote aller Länder

⁹⁴ Zinsen auf Kreditmarktschulden; Steuern und steuerähnliche Einnahmen einschl. Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

einschl. Gemeinden im Jahr 2002 an. Da die beiden anerkannten Haushaltsnotlagenländer als Referenzländer ausfallen, sind als nächst schlechte finanzschwache Länder Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt heranzuziehen. Deren Zins-Steuer-Quoten liegen mit Werten von 14,90 und 16,55 26,9% und 41,0% über dem Länderdurchschnitt von 11,74. Während allerdings Schleswig-Holsteins Zins-Steuer-Quote durchaus noch in einem Bereich liegt, der den Rand des Länderdurchschnitts kennzeichnet, ist Sachsen-Anhalt selbst auf dem Weg in eine irreversible Überschuldung. Es ist zwar noch nicht so weit, dass es ohne Hilfe nicht mehr saniert werden kann. Es müsste aber dringend eigene Anstrengungen beginnen, mithin seine Ausgaben mit deutlich niedrigeren Raten als die übrigen Länder fortschreiben. Als Referenzland zur Bestimmung von Haushaltsnotlagendotationen eignet es sich unter diesen Bedingungen nicht.

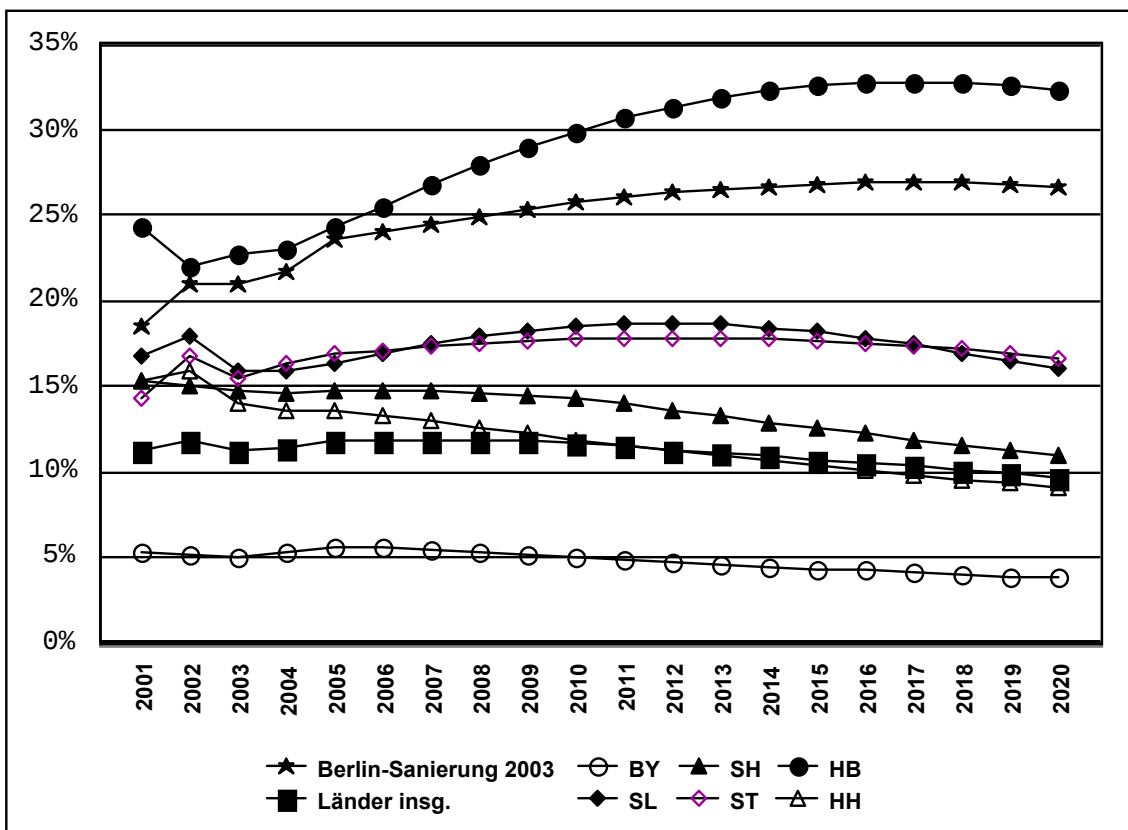


Abb. 35: Zins-Steuer-Quoten ausgewählter Länder unter Konsolidierungsannahmen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Dies zeigt auch die Fortschreibung der Zins-Steuer-Quoten ausgewählter Länder unter den in Kap. 2 dargelegten Parametern gemäß den Empfehlungen des Finanzplanungsrats und in Berlin nach dem Sanierungsprogramm vom 1.7.2003 (vgl. Abb. 35). Berlin erreicht durch seine Sanierungsanstrengungen eine Stabilisierung seiner Zins-Steuer-Quote, während Bremens Haushaltsnotlage sich ohne Sanierungsmaßnahmen weiter verschärft. Sachsen-Anhalt hingegen erreicht, wenn es sich finanzpolitisch so verhält wie alle Länder, die Grenzwerte einer Haushaltsnotlage nicht, obwohl der Indikator eine überdurch-

schnittliche Belastung durch Zinszahlungen belegt. Es hat überdies Primärausgaben, welche um 9% über dem Länderdurchschnitt liegen. Das Land hat damit dringenden ausgabenseitigen Sanierungsbedarf, wenn es nicht in eine Haushaltsnotlage geraten will. Es würde sich im übrigen empfehlen, ein Überwachungssystem des Bundes und der Länder zu installieren, das Warnfunktionen und Konsolidierungsmaßnahmen auslöst, wenn Zins-Steuer-Quoten einzelner Länder das 1,4-fache des Länderdurchschnitts überschreiten. Dann wäre eine finanzpolitische Umkehr noch unschwer möglich.

Schleswig-Holstein hingegen hat auch in längerfristiger Perspektive zwar keine überdurchschnittlich guten, aber „finanzielle Gesundheit“ indizierenden Zins-Steuer-Quoten, wenn es sich an die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Konsolidierung hält. Seine Primärausgaben liegen – mit Ausnahme des Jahres 2001 – bei knapp 89% des Länderdurchschnitts. Es würde dann im Jahr 2020 eine Zins-Steuer-Quote von 11,0 aufweisen. Es kann mithin weiter als Referenzland zur Berechnung von Haushaltsnotlagendotationen herangezogen werden.

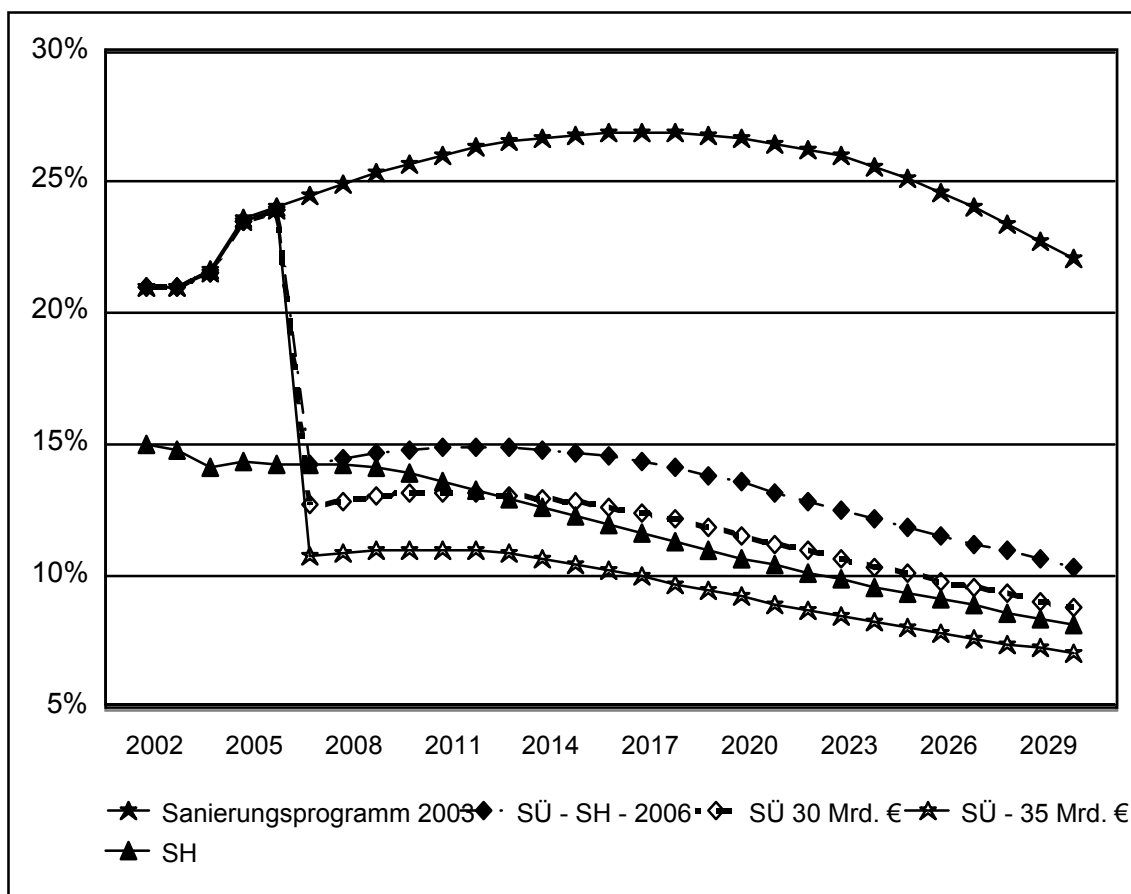


Abb. 36: Zins-Steuer-Quoten Berlins mit und ohne Schuldenübernahme
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Entscheidende Bedeutung für die Wirksamkeit der Hilfe ist außerdem der Referenzzeitpunkt und der Zeitpunkt, an dem die Hilfe erfolgt. Aus der Logik der Haushaltsnotlage folgt, dass jede Verzögerung der Hilfeleistung sie in ihrem

Barwert verteuert. Für die Berechnung der Höhe der Hilfe muss unterschieden werden, ob sie gegenüber den Daten von Schleswig-Holstein im Jahr des Beginns der Hilfe oder am Ende des Sanierungszeitraums berechnet wird. Vor allem dann, wenn der ausgabenseitige Sanierungsprozess im Haushaltsnotlagenland, wenn die Hilfeleistung beginnt, noch nicht abgeschlossen ist, spricht vieles dafür, den späteren Zeitpunkt zu nehmen. Dann sind auch in den aktuellen Finanzdaten noch nicht abgebildete Schattenwirkungen der Haushaltsnotlage berücksichtigt.

Abb. 36 zeigt diese unterschiedlichen Wirkungen einer Schuldenübernahme im Jahr 2006 anhand der Entwicklung der Zins-Steuer-Quote Berlins gegenüber dem Verlauf nur mit eigenem Sanierungsprogramm wie jetzt beschlossen zzgl. weitere Konsolidierungsmaßnahmen bis 2013 (vgl. Kap. 4). Die Daten des Länderdurchschnitts sowie Schleswig-Holsteins sind ebenfalls angegeben. Bezogen auf die Differenz der Zins-Steuer-Quoten im Jahr 2006 würde Berlin eine Übernahme von Schulden in Höhe von rund 26 Mrd. € (SÜ – SH – 2006) beanspruchen können. Die Zins-Steuer-Quote Berlins würde zunächst von 23,96% auf 14,25% heruntergehen, in den Folgejahren bis 2012 noch einmal leicht auf 14,89% ansteigen, um danach bis 2030 bis auf 10,33% zurückzugehen. Der

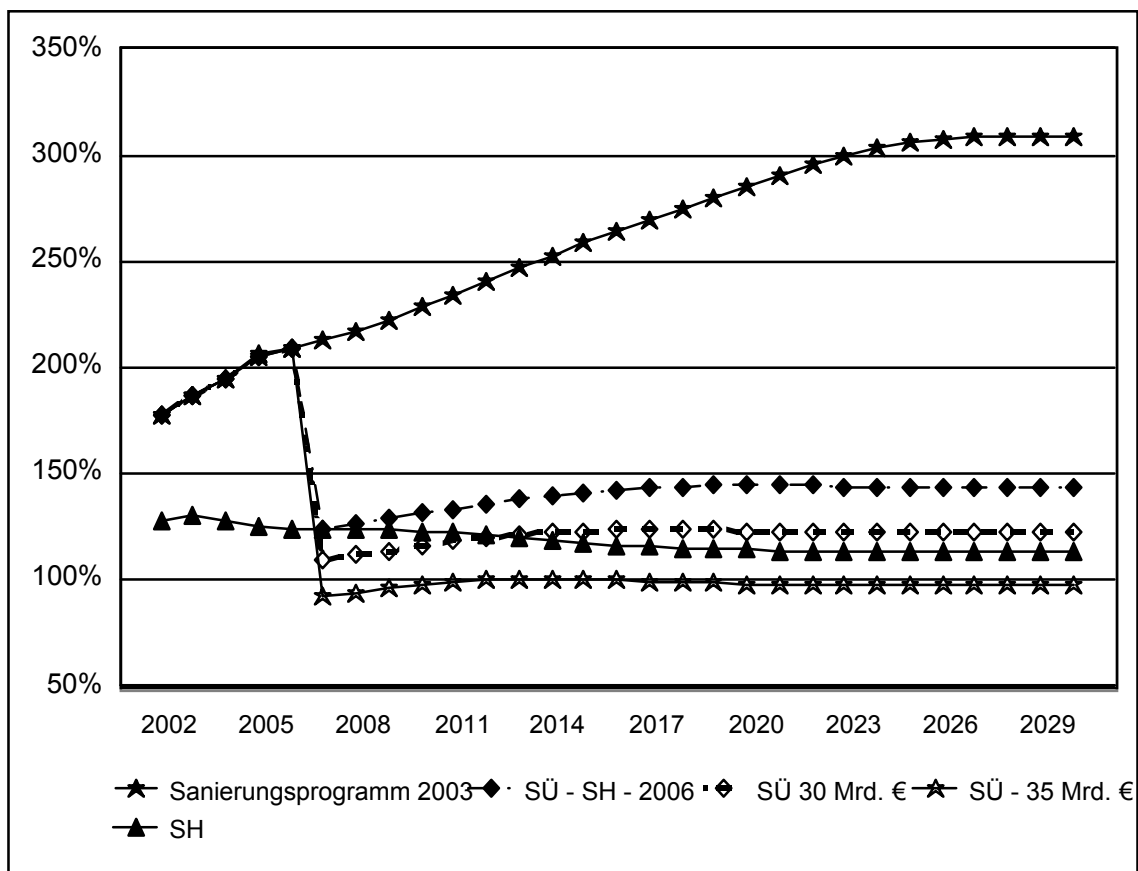


Abb. 37: Zins-Steuer-Quoten in % des Länderdurchschnitts

Quelle: Statistisches Bundesamt, Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Wert der Zins-Steuer-Quote läge damit unter den in Kap. 2 getroffenen Annahmen zur Konsolidierung der anderen Länder immer noch um 44% über dem Länderdurchschnitt, aber nicht mehr bei mehr als dessen Dreifachen.

Schleswig-Holstein hätte aber im Jahr 2030 durch eigene, weniger scharfe Konsolidierungsanstrengungen eine Zins-Steuer-Quote von 8,13%, 13,5% über dem Länderdurchschnitt. Einen solchen Wert könnte Berlin trotz schärferer Sanierungsmaßnahmen nur kurzfristig erreichen, wenn von ihm Schulden in Höhe von mehr 30 Mrd. € (SÜ 30 Mrd. €) übernommen würden. Mittelfristig läge die Zins-Steuer-Quote sogar wieder über Schleswig-Holstein. Bei einer Schuldenübernahme in Höhe von 35 Mrd. € würde die Zins-Steuer-Quote Berlins sogar unter der Schleswig-Holsteins liegen..

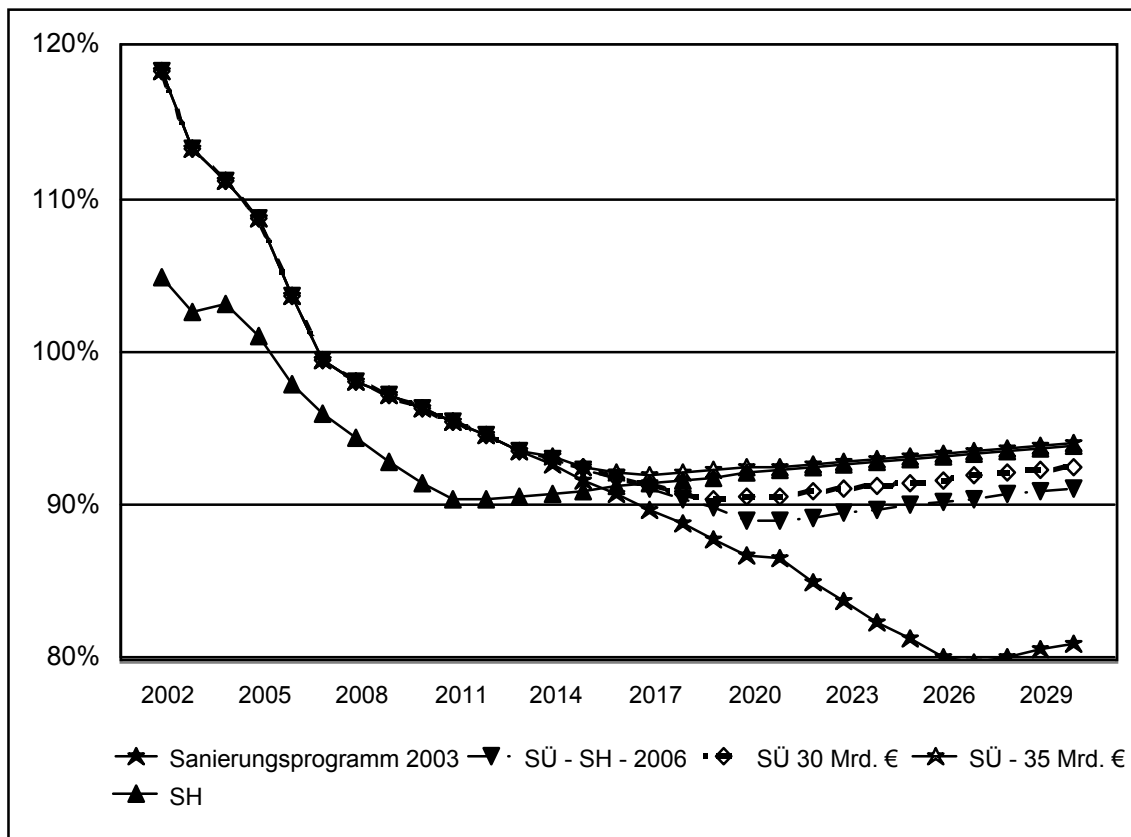


Abb. 38: Primärausgabenquoten Berlins mit und ohne Schuldenübernahme

Quelle: Statistisches Bundesamt, Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Die Zins-Steuer-Quote ist nun aber allein nicht aussagekräftig genug für die Bestimmung des Umfangs der Haushaltsnotlagenhilfen. Hier sind Primärausgabenquote und Primärausgaben je Einwohner ergänzend zu berücksichtigen. Ohne Haushaltsnotlagenhilfe würde Berlin gegenüber der derzeit durch das Primärdefizit gekennzeichneten weit überdurchschnittlichen Primärausgabenquote zurückfallen auf knapp unter 80% im Jahr 2027. D.h., nach erfolgter Sanierung im Jahr 2027 würden nur noch etwas weniger als 80% der Primäreinnahmen Berlins zur Finanzierung von Leistungsausgaben zur Verfügung ste-

hen. Dieser Wert liegt beim Länderdurchschnitt zwischen derzeit etwa 105% und knapp 93% am Tiefpunkt und wieder knapp 94% im Jahr 2030. Schleswig-Holstein bezahlt seine Primärdefizite in Vergangenheit und Gegenwart immerhin mit einem Rückgang der Primärausgabenquote bis auf 90,4% im Jahr 2011; die Quote steigt aber bis 2030 wieder bis auf 94% an.

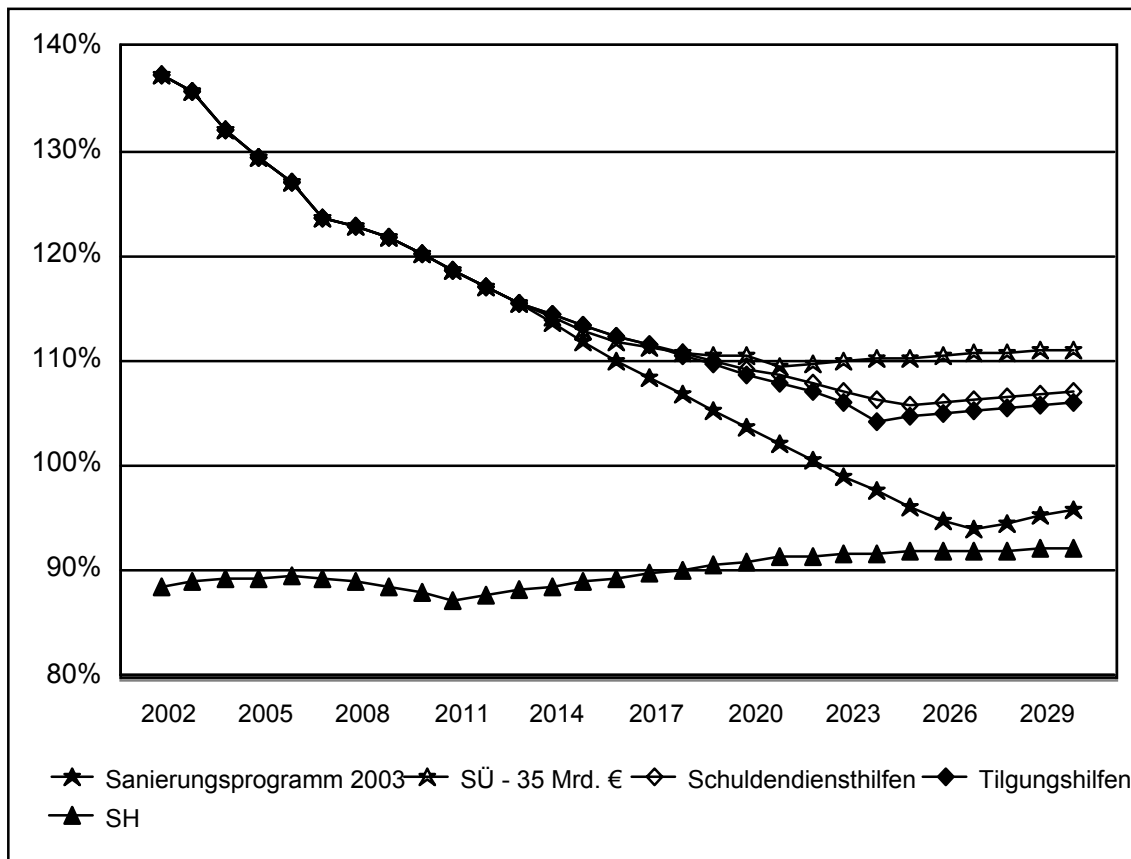


Abb. 39: Primärausgaben je Einwohner Berlins mit und ohne Schuldenübernahme

Quelle: Statistisches Bundesamt, Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Bezüglich der Kennziffer der nach Zinsausgaben finanzierbaren Primärausgaben würde Berlin ohne Sanierungshilfe fast bis auf das Niveau Schleswig-Holsteins zurückgehen müssen. Eine Schuldenübernahme würde das finanzierbare Niveau öffentlicher Leistungen signifikant verbessern. Eine Hilfe, die die Berliner Zins-Steuer-Quote im Jahr 2006 auf das Niveau Schleswig-Holsteins herunterzont, würde den Haushaltsausgleich im Jahr 2021 bei 105,3% des Länderdurchschnitts ermöglichen. Dieser Wert liegt aber deutlich unter einem Wert von 110% des Länderdurchschnitts, welcher als Grenze einer verfassungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung abgeleitet wurde. Bei einer Schuldenübernahme in Höhe von 30 Mrd. € liegt der Wendepunkt bei einem Wert von 107,1% des Länderdurchschnitts immer noch unter dieser Grenze. Erst eine Schuldenübernahme in Höhe von 35 Mrd. € würde mit einem Minimalwert der Leistungsausgaben bei 109,4% des Länderdurchschnitts im Bereich der Untergrenze liegen.

Mio. €	Tilgungshilfen		Schuldendiensthilfen	
	nominal	Barwert	nominal	Barwert
2006	2.000	2.000	987	987
2007	2.000	1.905	1.294	1.232
2008	2.000	1.814	1.393	1.263
2009	2.000	1.728	1.503	1.298
2010	2.000	1.645	1.623	1.336
2011	2.000	1.567	1.752	1.372
2012	2.000	1.492	1.890	1.410
2013	2.000	1.421	2.028	1.441
2014	2.000	1.354	2.163	1.464
2015	2.000	1.289	2.295	1.479
2016	2.000	1.228	2.422	1.487
2017	2.000	1.169	2.544	1.488
2018	2.000	1.114	2.661	1.482
2019	2.000	1.061	2.772	1.470
2020	2.000	1.010	2.876	1.452
2021	2.000	962	2.971	1.429
2022	2.000	916	3.066	1.405
2023			3.147	1.373
2024			3.211	1.334
Summe	34.000	23.676	42.597	26.203

Tab. 15: Zahlungsreihen und Barwerte 2006 von Schuldendienst- und Tilgungshilfen für Berlin

Des weiteren sind die verschiedenen Instrumente der Hilfe für Berlin quantitativ zu überprüfen. Schuldendienst- und Tilgungshilfen unterscheiden sich von Schuldenübernahmen vor allem dadurch, dass die Schuldenreduktion nicht sofort, sondern durch Zahlungen über eine Reihe von Jahren betrieben wird. Nach den Erfahrungen mit dem Saarland und vor allem mit Bremen ist dabei strikt darauf zu achten, dass die Hilfen für nichts anderes als Tilgung bzw. unterlassene Nettoneuverschuldung verwendet werden. Jeder Cent, der bei einem Haushaltsnotlagenland nicht unverzüglich zur Minderung der Staatsschuld eingesetzt wird, beeinträchtigt das Sanierungsziel, verhindert, dass die Haushaltsnotlage beendet wird. Insoweit unterscheiden sich Schuldendienst- und Tilgungshilfen nicht in ihrer Verwendung zu Tilgungszwecken, sondern nur in ihren Berechnungsbezugspunkten und damit in der Höhe und Zeitabfolge. Auch hier wurde Schleswig-Holstein wieder als Referenzland benutzt. D.h., die Höhe der Schuldendiensthilfen bemisst sich danach, dass Berlin auf die Höhe der Zins-Steuer-Quote von Schleswig-Holstein bis zum rechnerischen Haushaltsausgleich heruntersubventioniert wird. Tilgungshilfen wurden einmal mit Raten von 2 Mrd. € p.a. bis zu eben diesem Zeitpunkt angenommen; hier sind aber ggf. höhere Raten denkbar und wirksamer (vgl. Tab. 15). Die Hilfen unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf die Summe der zu zahlenden Hilfen und deren Barwert.

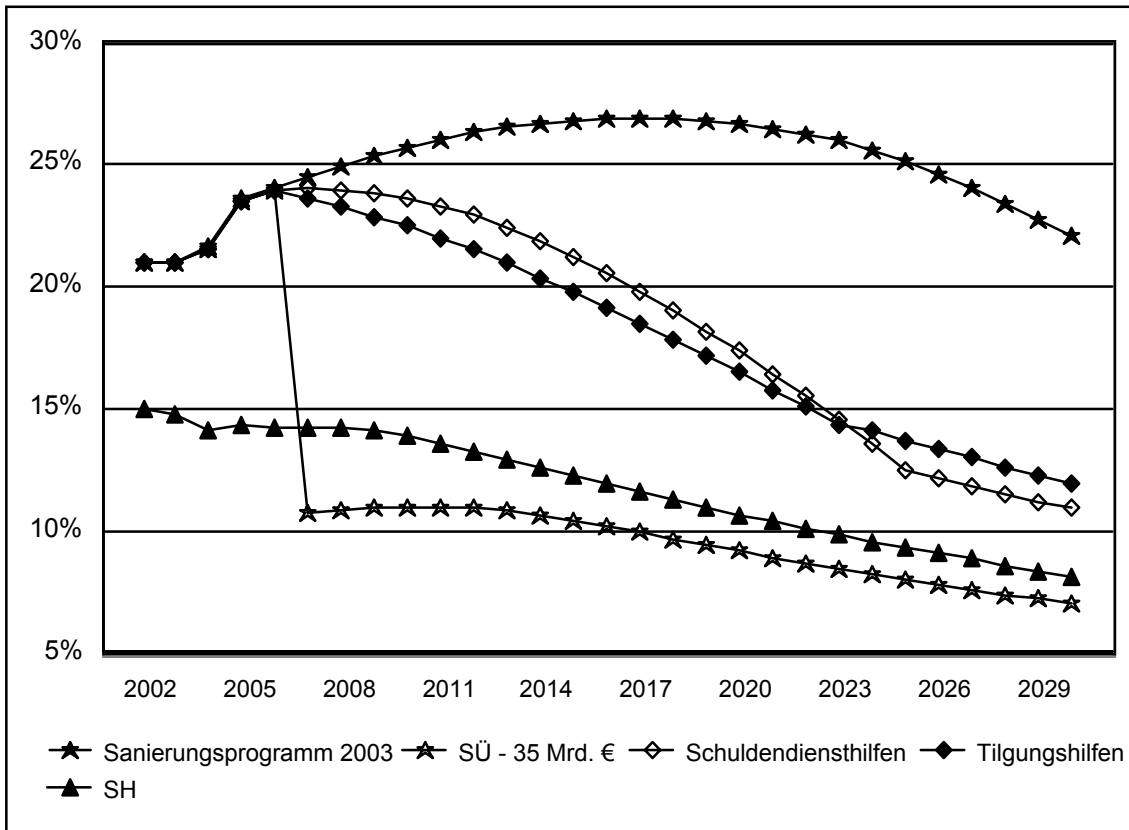


Abb. 40: Zins-Steuer-Quoten Berlins bei verschiedenen Hilfsinstrumenten

Quelle: Statistisches Bundesamt, Senatsverwaltung für Finanzen; eigene Berechnungen

Die Unterschiede in den Instrumenten spiegeln sich auch direkt in der Entwicklung der Zins-Steuer-Quoten wider. Während die Schuldenübernahme den Wert abrupt senkt, um nach einem vorübergehenden leichten Wiederanstieg weiter zurückzugehen, mindern Schuldendienst- und Tilgungshilfen die Zins-Steuer-Quote erst nach und nach. Vor allem die Schuldendiensthilfen, welche anfangs kleinere, dann wegen der Eigendynamik der Haushaltsnotlage wachsende Beträge ausmachen, bewirken eine nur unzureichende Konsolidierung; sie verdrängen die Primärausgaben stärker, auch weil sie im Grunde viel zu spät auf relevante Größenordnungen ansteigen.

Tilgungshilfen sind eine Schuldenübernahme auf Raten, bei denen die gewährenden Gebietskörperschaften aber Haushaltsmittel für die Transfers aufwenden müssen. Sie wirken etwas schneller als die Schuldendiensthilfen, dürften aber selbst bei größeren Einzelbeträgen und damit schneller zurückgehenden Zins-Steuer-Quoten den Schuldenübernahmen im Hinblick auf ihre Sanierungswirkung unterlegen sein, zumal sie bei Erreichen des Haushaltsausgleiches durch Berlin eingestellt werden müssten. Sie bleiben damit in ihrem Barwert zu gering oder stellen ein handfestes Anreizproblem dar, den Haushaltsausgleich zu erreichen. Der Befund der Insuffizienz bestätigt sich auch beim Indikator der

noch nicht verdrängten Primärausgaben (vgl. Abb. 39): Auch hier sind beide Instrumente den Schuldenübernahmen unterlegen.

5.3 Bedingungen und institutionelle Absicherung einer Haushaltsnotlagenhilfe an Berlin

Die vorgestellten Berechnungen haben belegt, dass sich Berlin unzweifelhaft in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Ursache für diese Haushaltsnotlage ist vor allem die völlig unzureichende Übergangsfinanzierung des ehemals geteilten Stadtstaats. Selbst empfindliche Konsolidierungsbemühungen seit Mitte der 90er Jahre haben keine Sanierung bewirkt. Die Krise der Bankgesellschaft Berlin und die Streuerausfälle der jüngeren Vergangenheit setzten der letzten Chance ein Ende, dass sich Berlin selbst aus der prekären Finanzsituation befreien kann. Selbst das gerade verabschiedete Sanierungsprogramm des Berliner Senats, welches als Eigenanstrengung im Sinne des § 12 Abs. 4 MaßStG zu werten ist, bewirkt alleine keine finanzielle Sanierung bzw. würde sie erst erreichen, wenn Berlin auf einem Primärausgabenniveau angelangt ist, welches eine verfassungsgemäße Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dort nicht gewährleisten würde. Der Stadtstaat ist damit auf die Hilfe des Bundes und der anderen Länder angewiesen. Nur Haushaltsnotlagendotationen, am geeignetsten in Form einer Schuldenübernahme in Höhe von etwa 35 Mrd. € können Berlin wieder zu Haushaltsstrukturen verhelfen, die eine verfassungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben trotz Eigenanstrengungen der Sanierung noch weit über das Jahr 2007 hinaus gewährleisten.

Mit Blick auf die Erfahrungen mit den beiden ersten Haushaltsnotlagenländern Bremen und dem Saarland empfiehlt sich aber ein sehr viel sorgfältigeres Design der Rahmenbedingungen und Auflagen, unter denen Hilfen gewährt werden. Denn bei beiden Haushaltsnotlagenländern sind auch den Kontrolleuren der Sanierung, dem Bund und den Ländern über den Finanzplanungsrat, Fehler unterlaufen, die nicht auf die Hilfe an sich zurückzuführen sind, sondern auf eine kaum nachvollziehbare Nachlässigkeit gegenüber den Tilgungsverpflichtungen der beiden Länder, denen keine strengste Haushaltsdisziplin auferlegt wurde, sondern die Erlaubnis erteilt wurde, schon kurz nach den ersten Zahlungen einen Teil der Zinsersparnis für Infrastrukturinvestitionen auszugeben. Die Sanierungsmittel wurden zu einem erheblichen Teil nicht zur Schuldentilgung genutzt. Die gewährten Summen hätten aber ausgereicht, um beide Länder zu sanieren. Die Ziele wurden aber nicht erreicht – mit Zustimmung der gebenden Gebietskörperschaften!

Nachteilig betroffen von den Versäumnissen sind nicht nur die SteuerzahlerInnen an den Bundeshaushalt und in den anderen Ländern, deren Mittel nicht effizient genutzt wurden. Kritisch sind die Folgen der unterlassenen Sanierung auch für die BürgerInnen in den Haushaltsnotlagenländern zu sehen, denen viele Opfer in Form von Kürzungen öffentlicher Leistungen abverlangt wurden, die aber immer noch und wohl auch noch auf einige Jahre einen viel zu hohen

Anteil ihrer Steuerzahlungen ohne konkrete Gegenleistung in den Schuldendienst abschreiben müssen, weil die Chancen auf Tilgung vertan worden sind. Sie zahlen auch weiterhin für die gleiche Schule mehr Steuern, weil von jedem Euro an Steuern ein höherer Anteil für Zinsen abgezweigt werden muss. Dieses Opfer hätte nur durch eine erfolgreiche Sanierung gerechtfertigt werden können. So müssen auch Berliner BürgerInnen sicher sein können, dass die Opfer, die sie in den nächsten Jahren für die Sanierung ihrer öffentlichen Haushalte bringen, tatsächlich zu einer Sanierung führen werden.

Es wäre allerdings verfehlt, aus den Problemen mit den Haushaltsnotlagenländern der „ersten Generation“ zu schlussfolgern, die Gewährung von Haushaltsnotlagenhilfen wäre ein ungeeignetes Konzept der Hilfe im deutschen Bundesstaat. Die Zahlungen bzw. Schuldenübernahmen sind vielmehr in Zukunft mit Drohpotentialen einerseits zu versehen, die eintreten, wenn die Hilfen und ggf. weitere nicht zweckgebundene Mittel nicht für Tilgungen verwendet werden. Die Rückgabe der übernommenen Schulden einschließlich der bereits geleisteten Zinsen und Tilgungen wäre ein solches Mittel, welches im Zweifel unverzüglich zu Veränderungen des Länder-Ratings führen würde, weil dieses zur Zeit bei Ländern in einer extremen Haushaltsnotlage nur deswegen nicht tangiert wird, weil es eine solidarische Hilfepflicht des Bundes und der anderen Länder gibt. Es ist auch anzunehmen, dass sich die Rückstufung des Ratings dann nicht nur auf die öffentlichen Kredite bezieht, sondern auch auf die Kreditkonditionen der ortsansässigen Unternehmen. Denn auch die Wirtschaft „bezahlt“ die Verschärfung einer extremen Haushaltsnotlage damit, dass für die Erhaltung und Modernisierung der Infrastruktur dann noch weniger Mittel übrig wären, als es derzeit der Fall ist.

Schließlich ist auch auf Seiten der gewährenden Gebietskörperschaften, des Bundes und der anderen Länder, zu fordern, dass sie ein konsistentes, wissenschaftlich fundiertes Sanierungskonzept erarbeiten und durchhalten. Dieses Konzept muss so weit offen sein, dass es Veränderungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die ein Haushaltsnotlagenland nicht zu vertreten hat – so z.B. die Folgen von Steuerreformen –, nicht in dessen Verantwortungsbereich einrechnet. Es muss aber auch so strikt gefasst sein, dass es den ausgabenseitigen Sanierungskurs des Landes garantiert und die ausschließliche Verwendung der Hilfen zur Schuldentilgung sichert. Hier bestehen heute in der politischen Praxis noch erhebliche Defizite. Diese sind unverzüglich zu beseitigen.

5.4. Folgen der Nichtgewährung von Sanierungsbeihilfen

Die Notwendigkeit von Sanierungshilfen für ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage wurde bis dato mit Folgen für die Haushaltswirtschaft und die verfassungsgemäße Aufgabenerfüllung im betroffenen Land begründet. Für den Fall, dass Berlin keine Hilfen vom Bund und den anderen Ländern erhält, hat dies allerdings nicht nur Folgen für den Stadtstaat, sondern auch für die anderen Länder und den Bund, wenn nicht sogar für die gesamte deutsche Volks-

wirtschaft. Einige dieser möglichen Folgen werden im folgenden noch kurz angesprochen.

Zunächst stellt sich die Frage, was mit dem Stadtstaat Berlin, der Gebietskörperschaft, passieren würde, wenn er bzw. sie keine Hilfen erhält. Kann ein Land überhaupt zahlungsunfähig werden? Obwohl einzelne Länder kurzfristig in prekären Situationen waren und dort – z.B. Niedersachsen in den 50er Jahren einmal – die Löhne, Gehälter und Beamtenbezüge für den öffentlichen Dienst nicht pünktlich ausgezahlt werden konnten, findet sich in der Geschichte der Bundesrepublik bislang kein Beispiel für eine Insolvenz einer Gebietskörperschaft. Auch im Ausland gibt es keinen Fall einer echten Insolvenz von Gebietskörperschaften. Kalifornien, das 1992 kurzfristig einmal Zahlungsprobleme hatte und wohl auch jetzt wieder in finanzieller Bedrängnis ist, ist nach wie vor ein im Grunde prosperierender Staat der USA. In der Schweiz gibt es auf kommunaler Ebene Arrangements für Zwangsfusionen überschuldeter Gemeinden mit ihren Nachbargemeinden, die der Kanton u.a. auch im Hinblick auf finanzielle Zuschüsse verhandelt, da es den BürgerInnen der nicht überschuldeten Kommune kaum zugemutet werden kann, dass sie für den öffentlich verursachten Schuldendienst ihrer Nachbarn aufkommen⁹⁵.

In anderen Ländern können die überschuldeten Gebietskörperschaften allerdings ihre Haushalte dadurch sanieren, dass sie autonom Ausgaben kürzen und Steuern erhöhen⁹⁶. Dies ist vor allem für die deutschen Länder nicht möglich: sie können ihr Personal nur in Ausnahmefällen anders als über die sog. „natürliche Fluktuation“ reduzieren: Die deutschen Länder haben keinerlei autonome Besteuerungsrechte, die Gemeinden nur ein wenig mehr, und in den letzten Jahren wurden auch die Besteuerungsgrundlagen, die mit einem Hebesatz ausgestattet sind, weiter verschlechtert. Viele Ausgaben sind durch Bundes- und Europarecht bestimmt. Ohne ausreichende Steuerautonomie und echte Ausgaben-souveränität kann aber eine Gebietskörperschaft nicht die volle Verantwortung für ihre Haushaltswirtschaft tragen. Haushaltsnotlagen können somit durchaus vorkommen. Die Gebietskörperschaften (hier: der Bund), welche die Gesetzgebungskompetenzen über maßgebliche Teile der Ausgaben und der Einnahmen der anderen haben und damit deren Haushalte maßgeblich beeinflussen, tragen dann zumindest Mitverantwortung. Eine andere logische Möglichkeit als Hilfen gibt es nicht. Zumal wenn die Länder die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheiten zu vollziehen haben, würde von einer Zahlungsunfähigkeit eines Landes auch die Rechtsstaatlichkeit in Frage gestellt.

⁹⁵ Vgl. Dafflon, Bernard: The Requirement of a Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience; in: Pola, Giancarlo (Hrsg.): Developments in local government finance: theory and policy, Cheltenham 1996, S. 238ff.

⁹⁶ So wird in der Schweiz eine überschuldete Kommune zunächst vom Kanton gezwungen, den sog. Steuerfuss anzuheben – vgl. Dafflon, Bernard: Capital expenditures and financing in the communes in Switzerland; in: Ders. (Hrsg.): Local Public Finance in Europe, Cheltenham, Northampton 2002, S. 221.

Solange also die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland keine hinreichende finanzpolitische Autonomie für die Länder vorsieht, kann allein deswegen keine Zahlungsunfähigkeit eintreten, weil die Logik dieser Finanzverfassung nur Hilfen des Steuergesetzgebers und der anderen Länder als Mittel für den Ausweg aus der Krise vorsieht. Banken werden gerade mit Blick auf die Zahlungsverpflichtungen der anderen weiter Kredite gewähren. Eine Insolvenz in einem privatrechtlichen Sinne ist ausgeschlossen, zumal auch die Kapitalwerte, die der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dienen, noch nicht einmal gepfändet werden können, geschweige denn zur Deckung von Schulden liquidiert.

Dies heißt aber nicht, dass die Ratings der großen Finanzagenturen ohne Einfluss einer länger andauernden Haushaltsnotlage ohne Hilfe des Bundes und der anderen Länder bleiben werden. Denn jenseits einer bestimmten Untergrenze und nach wenigen Jahren werden die Folgen eines weit unterdurchschnittlich alimentierten Investitionshaushaltes Folgen für den Zustand der regionalen und lokalen Infrastruktur haben. Diese kann nicht werterhalten werden, weist immer größere Mängel auf und wird z.T. wenigstens wegen sicherheitstechnischer Probleme geschlossen oder abgesperrt werden müssen. Dies hat Folgen für die Attraktivität von Berlin als Wirtschaftsstandort, die sich vor allem auch auf die Produktivität privater Investitionen durchschlagen: da die öffentliche Infrastruktur einen positiven Einfluss auf die private Faktorproduktivität ausübt⁹⁷, sind von ihrem Umfang, ihrer Qualität und ihrer Modernität auch die Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen und ihre Gewinnerwartungen abhängig. Letztere wiederum bestimmen das Rating der Unternehmen entscheidend. Da die Unternehmen aber wegen der Einheitlichkeit des deutschen Steuerrechts nach wie vor den gleichen Steuergesetzen wie an anderen Standorten unterliegen⁹⁸, gleich hohe Steuern bei einem bestimmten Gewinn bezahlen, die nur zu einem höheren Anteil für Zinszahlungen verwendet werden müssen, ist auch das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ ihrer Steuerzahlung ein schlechteres als in einem weniger verschuldeten Land. C.p. ergeben sich hieraus Migrationsanreize⁹⁹.

Ein weiteres Problem im Kontext nicht gewährter Hilfe gegenüber einem Notlagenland ergibt sich aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich u.a. verpflichtet, ihre öffentlichen Defizite unter 3% des BIP zu halten. Deutschland hat hiermit im Moment u.a. auch konjunkturbedingt erhebliche Probleme. Der angestrebte Haushaltsausgleich für den öffentlichen Gesamthaushalt ist bis 2006 nicht mehr erreichbar. Der Finanzplanungsrat nimmt hier nach § 51a HGrG bei aller Selbständigkeit der

⁹⁷ Vgl. Seitz, Helmut: Infrastrukturversorgung als Wettbewerbsinstrument zwischen Städten. Eine theoretische und empirische Untersuchung; in: Todt, Horst (Hrsg.): Elemente einer ökonomischen Raumstruktur, Berlin 1995, S. 101ff.

⁹⁸ Lediglich bei den Realsteuern liegen von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Hebesätze auf bundeseinheitlich geregelte Messbeträge vor.

⁹⁹ Vgl. Müller, Regina: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs, Frankfurt/M 1995, S. 149ff.

Haushaltswirtschaften des Bundes und der Länder eine starke Koordinierungsfunktion ein¹⁰⁰. Ungeklärt ist allerdings nach wie vor, wie das gesamtstaatliche Defizit und ggf. auch die von der EU verhängte Strafe aufzuteilen ist.

Ein Haushaltsnotlagenland kann seinen Haushalt aber nicht kurz- bis mittelfristig konsolidieren. Es wird damit einen höheren Anteil am gesamtstaatlichen Defizit haben, als dies seiner Bevölkerung entspricht. Anders als finanzstarke, nicht überschuldete Länder kann ein Haushaltsnotlagenland, welches bereits stärker als alle anderen Länder spart, praktisch keine zusätzlichen Konsolidierungsbeiträge mehr erwirtschaften. Es kann erst recht nicht einen Anteil an den Sanktionen der EU aufbringen, der z.B. seinem Defizitanteil entsprechen würde. Dies wäre auch sachlich nicht gerechtfertigt, wenn das übermäßige Defizit trotz Konsolidierungsanstrengungen aus Steuerausfällen infolge von Steuerrechtsänderungen des Bundes resultieren würde.

Eine Haushaltsnotlage ist eine Finanzsituation, die ein Land „quer“ zu allen sonstigen finanzpolitischen Entscheidungslagen im Bundesstaat stellt. Ein geordnetes Miteinander ist im Grunde nicht mehr möglich. Zustimmungen zu Steuerreformen kann sich ein Haushaltsnotlageland überhaupt nicht „leisten“. Es würde im Gegenteil höhere Steuereinnahmen benötigen, um seinen Sanierungsprozess zu beschleunigen. Für ausgabenerhöhende Bundesgesetze gilt dasselbe. Auch Veränderungen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu Lasten der Länder sind vor dem Hintergrund einer Haushaltsnotlage nicht denkbar. Zwar kann das Land überstimmt werden. Indes hat es andere und überlebenswichtige Prioritäten, die ausschließlich in der Sanierung seines Haushalts bestehen dürfen.

Im Falle Berlins hat die Haushaltsnotlage auch Auswirkungen auf die Fusionsmöglichkeiten mit Brandenburg. Aus ökonomischer und finanzpolitischer Sicht wäre eine Fusion unzweifelhaft sinnvoll. Indes würde dies eine sehr ungleiche „Ehe“, weil ein Partner, Berlin, derart hohe Schulden mitbringt, dass sich die BürgerInnen Brandenburgs verschlechtern würden, da sie nach der Vereinigung der beiden Länder einen je Einwohner höheren Schuldendienst aufzubringen hätten als zuvor. Auch eine übergangsweise Beibehaltung der Stadtstaatenveredelung für Berlin könnte diesen Sachverhalt nicht verändern. Denn die Zins-Steuer-Quote Berlins war im Jahr 2002, d.h., bei je Einwohner höheren Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen als in Brandenburg, um ca. 40% höher als die ihres Nachbarlandes. Es wären in Brandenburg anstelle von 330 € je Einwohner 506 € zu zahlen gewesen. Die Divergenzen werden wegen der extremen Haushaltsnotlage Berlins steigen. Mit jedem Jahr der Fortdauer der extremen Haushaltsnotlage Berlins werden die Kosten der Fusion für die Brandenburger BürgerInnen teurer. Man kann sich unschwer vorstellen, welche Folgen dieser Sachverhalt für die notwendige Volksabstimmung haben wird.

¹⁰⁰ Vgl. o.V.: Die Koordinierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat; in: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 1/2003, S. 39ff.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Analyse der finanzstatistischen Kennzahlen hat ergeben, dass sich Berlin unzweifelhaft in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Die vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Indikatoren, die Kreditfinanzierungs- und die Zins-Steuer-Quote, haben seit längerem weit überdurchschnittliche Werte. Die Zins-Steuer-Quote wird trotz massiver Sanierungsanstrengungen weiter steigen. Auch der modifizierte Maßstab der Haushaltsnettobeiträge, welcher angibt, welcher Anteil der Ausgaben - bei konstant unterstellter Staatsausgabenquote – nach unendlichen Perioden durch Zinszahlungen absorbiert sein wird, indiziert äußerst kritische Werte.

Eine weitere Analyse, die auf dem Konzept nachhaltiger Finanzpolitik der OECD und des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF fußt und die verschiedene finanzpolitische Strategien, vor allem auch zwei verschiedene Konsolidierungskonzepte, untersucht, stellt die nach Schuldendienst noch finanzierbaren Primärausgaben und die zur Bedienung der Zinsen auf den Schuldenstand notwendigen Primärsalden in den Mittelpunkt. Auch die mit den jeweiligen Strategien verbundene Zins-Steuer-Quote wurde sowohl in absoluten Werten als auch in Relation zum Durchschnitt der ebenfalls konsolidierenden Länder errechnet. Das Ergebnis der Berechnungen belegt eindeutig, dass Berlin wegen des erreichten hohen Schuldenstandes selbst dann, wenn es – jenseits jeglicher Realitätsgrenze – radikal spart, d.h. seine Primärausgaben nominal zurückfährt, dann bis zum Haushaltsausgleich „einfriert“ und damit wachsende Primärüberschüsse zur Bedienung der Zinsen erwirtschaftet, noch über Jahre hinaus steigende Zins-Steuer-Quoten erleiden wird. Erst nach etwa 20 Jahren wird die Zins-Steuer-Quote langsam wieder sinken, allerdings auch nach erreichtem Haushaltsausgleich bei einem Wert verharren, der mehr als 165% über dem Länderdurchschnitt liegt. Die nach Zinsendienst verbleibenden Primärausgaben sinken in den Modellrechnungen so stark, dass sie z.T. unter dem Länderdurchschnitt je Einwohner liegen. Dies erscheint für einen Stadtstaat eine finanzpolitische Situation, in der eine verfassungsgemäße Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht mehr gewährleistet erscheint. Berlin ist nach diesen Berechnungen unzweifelhaft in einer extremen Haushaltsnotlage.

Die Ursachen für diese finanzpolitische Schieflage sind vielfältig. Sie liegen vor allem in den Jahren direkt vor und nach der deutschen Vereinigung, als die geteilte Stadt wieder zusammengefügt wurde. Wegen der besonderen politischen und wirtschaftlichen Situation bekam Berlin (West) vor 1990 bei durch spezielle Steuervergünstigungen zugunsten der Berliner Wirtschaft extrem niedriger Steuerkraft hohe Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt, die es dem Stadtstaat erlaubten, ein weit über allen Ländern liegendes Ausgabeniveau zu finanzieren. Dies war wie die steuerliche Berlinförderung politisch gewollt. Die deutsche Vereinigung weckte Hoffnungen auf eine schnelle Normalisierung der Verhältnisse, vor allem auf einen wirtschaftlichen Aufschwung. Indes wurden

diese Hoffnungen schon bald enttäuscht. Berlin erleidet seit 1994, nachdem die besonderen Förderungen ausgelaufen waren, eine weitaus schlechtere Wirtschaftsentwicklung als die anderen neuen Länder durch. Es erleidet quasi eine „doppelte Transformation“, die des Subventionsabbaus im Westteil und die des Umbaus der Wirtschaft der ehemaligen DDR im Ostteil der Stadt. Der Umzug von Parlament und Bundesregierung nach Berlin hat eine noch schlimmere Wirtschaftsentwicklung verhindert, aber noch keine Trendwende bewirkt.

Höchst problematisch für die Berliner Haushaltswirtschaft verlief die Entwicklung der Einnahmen seit der deutschen Vereinigung. Trotz anfänglich stark wachsender Steuereinnahmen fiel der Rückbau der Bundeshilfe für Berlin, die im übrigen nur noch völlig unzureichend für den Ostteil der Stadt gewährt wurde, so stark aus, dass Berlins Steuereinnahmen zuzüglich Bundeshilfe bis 1995 mit Ausnahme eines einzigen Jahres nominal zurückgingen. Auch die Integration in den Länderfinanzausgleich gedieh zu einer finanziellen Enttäuschung: denn Berlin erhielt auch hier bei weitem nicht so viele Transfereinnahmen von den finanzstarken Ländern und vom Bund, wie dies 1993 errechnet worden war. Berlin fiel vom am besten alimentierten, zum finanzschwächsten der drei Stadtstaaten zurück. Nach Finanzausgleich und ohne Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen verfügt der Stadtstaat über eine Pro-Kopf-Steuerkraft in Höhe von 123% des Länderdurchschnitts, das entsprechende Primäreinnahmenniveau liegt sogar nur gut 14% über dem Länderdurchschnitt.

Auch von der Seite der Steuerschätzungen konnte keine solide Planung der Haushaltsentwicklung durchgeführt werden. Anfangs, direkt nach der Vereinigung wurden die Steuereinnahmen unterschätzt, seit etwa 1993/94, mit der Rezession, praktisch immer überschätzt. Berlin realisierte in jedem Jahr weniger Steuereinnahmen, als dies zuvor vom Arbeitskreis Steuerschätzungen hochgerechnet worden war. Neben Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Entwicklung und den Bevölkerungsverlusten nach 1994 haben hierzu aber maßgeblich die Steuerreformen des Bundes beigetragen, die in fast jedem Jahr neue Minderungen der Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden nach sich zogen. Regelrecht verheerende Haushaltslöcher verursachten Steuerreformen und die schlechte Wirtschaftsentwicklung in den Jahren 2001 und 2002. Diesen konnte Berlin wegen der seit Jahren anhaltenden Konsolidierungsanstrengungen nicht mehr durch weitere Ausgabenkürzungen entgegentreten.

Nach einer expansiven Phase in der ersten Hälfte der 90er Jahre, die z.T. auf Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst zurückgehen, sind in Berlin seit 1995 verschärfte Konsolidierungsanstrengungen nachweisbar. Es wurden rd. 60 Tsd. Stellen haushaltswirksam gestrichen, die sächlichen Ausgaben gekürzt. Die Investitionsausgaben liegen deutlich unter dem Länderdurchschnitt, die Sachinvestitionen inzwischen sogar bei nur 25% des entsprechenden Durchschnittswertes. Die Einsparungen sind in praktisch allen Aufgabenbereichen nachzuweisen, wobei sich der Anstieg in der ersten Hälfte der 90er Jahre fast vollstän-

dig mit dem Wachstum der Ausgaben im Bereich der Sozialen Sicherung erklärt, zu dem in Berlin allerdings auch die Kindertagesstätten zählen.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre wuchsen die Primärdefizite noch ständig an. Es darf hierbei nicht übersehen werden, dass der Bund selbst keine Bedenken hatte, die deutsche Einheit durch Schulden zu finanzieren, und auch die neuen Länder dementsprechend instruierte. Seit 1995 wurden die Primärdefizite in Berlin jedoch u.a. auch durch den Verkauf von „Tafelsilber“ systematisch reduziert. Eine Sanierung aus eigener Kraft hätte 1999/2000 wahrscheinlich noch gelingen können. Indes haben die Steuermindereinnahmen und die Krise der Berliner Bankgesellschaft die Primärdefizite in den Jahren 2001 und 2002 wieder so stark anwachsen lassen, dass allein zur Finanzierung der hierdurch verursachten zusätzlichen Zinsausgaben derart starke zusätzliche Sanierungsanstrengungen unternommen werden müssten, dass Berlin bei den Primärausgaben den Anschluss an die anderen Länder verlieren würde. So gut wie alle Einsparungen seit der Mitte der 90er Jahre wurden von zusätzlichen Zinszahlungen absorbiert.

Selbst wenn man argumentieren wollte, dass Berlin nach der Wiedervereinigung der Stadt einige Entscheidungen hätte anders treffen können oder sollen, so ist doch unübersehbar, dass vor allem die Ausnahmesituation nach der Wiedervereinigung, aber auch die starken absoluten und von Jahr zu Jahr noch einmal gewachsenen Rückschnitte bei den Einnahmen die Haushaltsnotlage Berlins verursacht haben. Ein derartiger Rückgang der Einnahmen ist in der Geschichte der Bundesrepublik singulär. Er geht seit Mitte der 90er Jahre auf nahezu ununterbrochen stattfindende Steuerreformen des Bundes zurück. Das schon von einer Haushaltsnotlage bedrohte Land Berlin konnte sie sich nicht leisten, weil Ausgaben nicht in gleicher Geschwindigkeit gekürzt werden können, wie die Einnahmen in der Mehrzahl der Jahre seit der deutschen Vereinigung absolut zurückgingen. Was andere Länder noch mit schwierigen finanzpolitischen Anpassungen kontern konnten, traf in Berlin auf die objektiven Grenzen eines bereits in Gang befindlichen Sanierungsprozesses.

Das am 1.7.2003 verabschiedete Sanierungsprogramm des Berliner Senats, das in einem ersten Abschnitt im Doppelhaushalt 2004/2005 umgesetzt und bis 2007 fortgesetzt werden soll, entspricht dem, was Berlin noch zur Sanierung seines Haushaltes aus eigener Kraft leisten kann. Die Primärausgaben gehen bis 2007 um 1,24 Mrd. €, etwa 6,6% zurück. Im Jahr 2007 wird dadurch ein kleiner Primärüberschuss erreicht. Berlin hätte dann ein Primärausgabenniveau von nur noch 23,6% über dem Länderdurchschnitt, unter der Prämisse, dass diese alle konsolidieren. Zur Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote sind allerdings noch weitere sechs Jahre unterdurchschnittlicher Wachstumsraten bei den Primärausgaben erforderlich. Das Sanierungsprogramm senkt zwar die Werte der Zins-Steuer-Quote gegenüber einer Konsolidierungsstrategie, wie sie der Finanzplanungsrat für alle anderen Länder empfohlen hat, signifikant ab. Der Indikator liegt aber trotz der massiven Eigenanstrengungen extrem hoch: er

durchbricht 2005 die 200%-Grenze zu den anderen Ländern und im weiteren steigt bis auf das gut Dreifache des Länderdurchschnitts an. Berlin muss also ohne Hilfe der anderen trotz seine exzeptioneller Konsolidierungsmaßnahmen eine dreimal so hohen Anteil seiner Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen für Zinsen aufwenden. Ohne Hilfe kann sich Berlin nicht aus dieser extremen Haushaltsnotlage befreien.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten für den Bund und die anderen Länder, Haushaltsnotlagenhilfen zu gewähren: Schuldenübernahmen, Tilgungs- und Schuldendiensthilfen. Die Instrumente unterscheiden sich im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf der Zahlungsströme, den Barwert der erforderlichen Hilfen sowie ihre polit-ökonomische Eignung, den Sanierungsprozess bis zum Ende durchzuhalten. Am kostengünstigsten erscheint hierbei die Schuldenübernahme, vor allem auch weil nicht über mehrere Jahre hohe Transferbeträge an Berlin gezahlt werden müssten, bei denen die Sanierungserfolge oder –misserfolge nur schwer erkennbar sind. Bei einer Schuldenübernahme, die zur Bewehrung mit Sanktionen bis zur erfolgreichen Sanierung nur schwebend wirksam gemacht werden könnte, müssten der Bund und/oder die anderen Länder nur die fälligen Annuitäten bedienen, nicht aber Tilgungsbeiträge leisten. Für eine Sanierung, bei der von den Berliner BürgerInnen erhebliche Opfer in Form von Leistungsverzichten bei öffentlichen Gütern erbracht würden, müssten Schulden in einer Größenordnung von ca. 35 Mrd. € übernommen werden. Dann könnte Berlin etwa im Jahr 2017, lange nach den meisten anderen Ländern, ebenfalls den Haushaltsausgleich erreichen.

Der Senat von Berlin

V o l l m a c h t

Hiermit wird Herr Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., Gregor-Mendel-Str. 13, 53115 Bonn, bevollmächtigt, den Senat von Berlin vor dem Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren zur Stellung eines Normenkontrollantrages mit dem Ziel der Gewährung von Sanierungshilfen durch den Bund zu vertreten.

Berlin, den 2. September 2003

Dr. Thilo Sarrazin

Senator für Finanzen