



Hertie School of Governance - working papers, No. 4, March 2006

**Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengungen
und Haushaltsnotlagenhilfe**

Prof. Dr. Helmut Seitz
(Technische Universität Dresden)

Hertie School of Governance - working papers, No. 4, March 2006

Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengungen und Haushaltsnotlagenhilfe

Prof. Dr. Helmut Seitz
(Technische Universität Dresden)

Der Beitrag entstand in Zusammenarbeit mit der *Hertie School of Governance*, Berlin. Herrn Prof. Dr. Jobst Fiedler und Dr. Johannes Peters danke ich für die kritische Durchsicht des Papiers und für viele wertvolle Anregungen.

Inhaltsübersicht

1. Übersicht	5
2. Das Haushaltsnotlagendilemma.....	7
3. Die finanzpolitische Performance des Landes Berlin im Ländervergleich.....	12
3.1. <i>Methodische Anmerkungen</i>	<i>12</i>
3.2. <i>Analyse der Ausgabenentwicklung in Berlin.....</i>	<i>13</i>
3.3. <i>Analyse der Einnahmenentwicklung in Berlin</i>	<i>20</i>
3.4. <i>Finanzierungssaldo und Verschuldung.....</i>	<i>24</i>
3.5. <i>In welchem Umfang hat Berlin bisher Eigenbeiträge zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht?</i>	<i>27</i>
4. Nachhaltigkeitsstrategien in Berlin	32
4.1. <i>Methodische Vorgehensweise</i>	<i>32</i>
4.2. <i>Die Ausgangsdaten der Modellrechnungen</i>	<i>39</i>
4.3. <i>Modellergebnisse ohne Sanierungshilfen.....</i>	<i>46</i>
4.4. <i>Modellrechnungen mit Sanierungshilfen</i>	<i>50</i>
4.5. <i>Strategien auf der Basis des Finanzierungssaldos.....</i>	<i>55</i>
5. Zusammenfassende Bewertung und finanzpolitische Kon-sequenzen für die Sanierung des Berliner Landeshaushaltes und eine nachhaltige Finanzentwicklung auf der Länderebene in Gesamtdeutschland.....	56
Literatur.....	68
Anhang	70
<i>Abkürzungen.....</i>	<i>92</i>

Abstract

Der vorliegende Beitrag untersucht vor dem Hintergrund des anstehenden Haushaltsnotlagenverfahrens des Landes Berlin die Frage, ob sich Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Hierzu wird zunächst die Entwicklung der Berliner Finanzlage seit der Wende ausführlich untersucht, wobei ein zentrales Augenmerk der Frage gilt, ob und in welchem Umfang das Land Berlin Eigenanstrengungen zur Bewältigung seine Haushaltsnotlage erbracht hat. Diesbezüglich zeigen unsere Berechnungen, dass Berlin insbesondere in der jüngsten Vergangenheit - ausgehend allerdings von einem deutlich überhöhten Ausgabenniveau - erhebliche Eigensanierungsleistungen bislang erbracht hat. In einem weiteren Schritt wird basierend auf Nachhaltigkeitsmodellen die Frage untersucht, ob Berlin in der Lage ist aus eigener Kraft eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne Gefahr zu laufen seinen Aufgabenverpflichtungen nicht mehr nachkommen zu können. Letzteres wird gemessen an einer Primärausgabenuntergrenze, d.h. an einem Pro-Kopf-Primärausgabenniveau des Landes Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder. Als Nachhaltigkeitsziel wird eine Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 vorgegeben. Die Untersuchungen zeigen, dass Berlin ohne fremde Hilfe eine solche Nachhaltigkeitspolitik nicht betreiben kann und daher - allerdings unter erheblichen weiteren Eigenanstrengungen - auf Hilfe durch die Solidargemeinschaft angewiesen ist. Ergänzend nimmt der Beitrag ausführlich zum Problem der Haushaltsnotlagenprävention Stellung. Angemahnt wird, die vom Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1992 eingeforderte Regelungen zur Verhinderung von Haushaltsnotlagen umzusetzen.

Abstract: Fiscal Policy and Bailout in the German Capital Berlin

The German Capital Berlin turned to the Federal Constitutional Court to force the federal government to support Berlin in coping with its high public debt by providing a bailout; a decision of the Court is expected for 2006. The paper examines the fiscal policy of Berlin since German Reunification. It is shown, that in recent years Berlin significantly reduced its public expenditures but the slow expenditure adjustment as well as declining tax revenues resulted in a further dynamic increase of public debt. Using simple sustainability models it is examined whether Berlin would be able to copy with its high public debt without endangering

its ability to provide the necessary quantity and quality of public goods. Our calculations show that under realistic assumptions Berlin will not be able to cope with the fiscal crises without support from the federal government. In addition, we discuss the bailout issue in Germany in general arguing that the current crisis in Berlin - as well as in some other German Länder - is due to the failure of policy to implement stiff debt and expenditure restrictions.

1. Übersicht

Dass Berlin in einer prekären Haushaltssituation ist dürfte zweifelsohne feststehen. Kein anderes Bundesland hat in den vergangenen 10 Jahren ein größeres Schuldenwachstum gehabt als Berlin. Das Land hat im Spätjahr 2004 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingereicht mit dem Ziel, eine Teilentschuldung vom Bund bzw. der Solidargemeinschaft zu erreichen, da es sich nach eigener Einschätzung in einer "extremen Haushaltsnotlage" befindet.

Bislang hat der Bund und auch alle anderen Länder¹ dem Ansinnen Berlins scharf widersprochen und das aus zwei offenkundigen Gründen: Gemäß der Devise "there is no such a thing as a free lunch" müsste die Solidargemeinschaft die Finanzierungslasten einer Teilentschuldung Berlin aufbringen. Selbst dann wenn "nur" der Bund bezahlt, sind sich alle Länder des Umstandes bewusst, dass diese Lasten vom Bund entweder direkt² oder indirekt³ zumindest zu einem Teil an die Ländergesamtheit überwält werden. Der zweite, und sicherlich wesentlichere Grund ist, dass mit einer Positiventscheidung für Berlin erhebliche negative Anreizwirkungen für andere Länder verbunden sein könnten, da auch andere Länder potentielle Haushaltsnotlagenkandidaten sind.

Vor dem Hintergrund dieser Problemlage, die der Politik im Hinblick auf die Zerreißprobe die diese für die föderalen Beziehungen in der Bundesrepublik darstellen noch gar nicht vollends ins Bewusstsein gelangt ist, untersucht der vorliegende Beitrag die Finanzpolitik Berlins der letzten Jahre und versucht mit Hilfe von Projektionsrechnungen mögliche zukünftige Entwicklungspfade aufzuzeigen. Hierbei soll insbesondere die Frage geklärt werden, ob das Land Berlin in der Lage ist seine Probleme aus eigener Kraft zu bewältigen, oder ob das Land tatsächlich auf Hilfe durch die Solidargemeinschaft angewiesen ist. Im nächsten Abschnitt wollen wir zunächst einige grundsätzliche Anmerkungen zum Problem der Haushaltsnotlagenhilfe machen und aufzeigen, dass die Berliner Situation nicht zuletzt auf Politikdefizite zurückzuführen ist, die nunmehr dringend beseitigt werden müssen. In

1 Lediglich die Länder Bremen und Saarland haben im bisherigen Vorverlauf des "Berlin-Verfahrens" Schriftsätze beim Bundesverfassungsgericht vorgelegt die dem Ansinnen Berlin wohl gesonnen sind. Das unmittelbare Nachbarland Berlin, das Land Brandenburg, hat sich aus nachvollziehbaren Gründen bislang einer Stellungnahme zum Antrag Berlin beim Bundesverfassungsgericht entzogen.

2 Z.B. durch die Forderung eines höheren Umsatzsteueranteils und damit einer Korrektur der Deckungsquote.

3 Durch die Einschränkung sonstiger Zahlungen des Bundes an die Länder sowie der Einschränkung von unmittelbaren Bundesausgaben, die auch den Ländern zu Gute kommen.

Abschnitt 3 werden die finanzpolitischen Aggregatdaten des Landes Berlin einer kritischen Analyse unterzogen, wobei wir mit Hilfe von Ländervergleichen die spezifische Situation Berlins herausarbeiten. Ferner präsentieren wir eine Schätzung der bislang von Berlin unternommenen Eigenanstrengungen bei der Bewältigung seiner Finanzprobleme. Im Anschluss daran werden in Abschnitt 4 Modellrechnungen zur Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik unter alternativen Szenarien abgeleitet und ferner wird ermittelt, ob und wenn ja in welchem Umfang Haushaltsnotlagenhilfen in Berlin erforderlich sind. In einem abschließenden Abschnitt fassen wir unsere Ergebnisse nochmals zusammen und ziehen aus dem "Fall Berlin" finanzpolitische Schlussfolgerungen für Gesamtdeutschland und das Land Berlin. Hierbei argumentieren wir, dass es dringend des bereits vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 1992 eingeforderten Haushaltsnotlagenpräventionsmechanismus bedarf und ferner, dass das Land Berlin im Interesse der Wohlfahrt seiner jetzigen und zukünftigen Bürger seine Verfassung ändern muss, um die Haushaltskrise nachhaltig zu überwinden.

Die vorliegende Untersuchung setzt einige neue Akzente. Hierzu gehört zunächst einmal der Versuch einer belastungsfähigen Analyse der bislang von Berlin erbrachten "Eigenleistungen" bei der Konsolidierung des Berliner Landeshaushaltes. Die zentrale Innovation des Beitrages besteht aber in der konsequenten Umsetzung des Konzepts einer "Primärausgabenuntergrenze" im Rahmen von Nachhaltigkeitsmodellen, und setzt somit die implizit die vom wissenschaftlichen Beirat beim BMF in seinem vor wenigen Monaten vorgelegten "Haushaltsnotlagengutachten" vorgeschlagenen Konzepte um, und orientiert sich ferner an dem jüngst vom BMF vorgeschlagene Kriterium zur Ermittlung von Haushaltsnotlagen. Hierzu leiten wir zunächst konservative Schätzungen für Primärausgabenuntergrenzen von Stadtstaaten ab und berücksichtigen diese bei der Ableitung von Nachhaltigkeitspolitiken des Landes Berlin. Hierbei gehen wir über die bisher vorgelegten Nachhaltigkeitsuntersuchungen insofern hinaus, da wir nicht nur Modelle für das Land Berlin berechnen, sondern *simultan* auch Nachhaltigkeitsmodelle für eine Gruppe von Referenzländern. Eine Verknüpfung beider Modelle erfolgt durch die Koppelung der Pro-Kopf-Primärausgaben des Landes Berlin an die Pro-Kopf-Primärausgaben der Referenzländer.

2. Das Haushaltsnotlagendilemma

Das demnächst⁴ anstehende Verfahren um die Haushaltsnotlagenklage in Berlin ist mit schwierigen Entscheidungen verbunden, deren Auswirkungen deutlich über das Land Berlin hinausreichen und womöglich sogar die Fundamente unseres föderalen Finanzgefüges in eine schwere Schiefelage bringen können. Allerdings - und dies muss gleich eingangs festgehalten werden - ist diese Situation in erheblichem Umfang das Resultat eines offenkundigen Politikversagens, und alle Beteiligten - der Bund sowie die Ländergesamtheit - haben diese Situation nahezu heraufbeschworen, obgleich das Bundesverfassungsgericht vor mehr als 10 Jahren schon diesbezüglich klare Worte gesprochen hat. Hierzu sei nochmals eine von der Politik völlig ignorierte Passage aus dem "Haushaltsnotlagenurteil"⁵ des Bundesverfassungsgerichts vom 27. 5. 1992 in Erinnerung gerufen (siehe BVerfG 86)⁶:

„Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, dass Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festlegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind.... Regelungsgegenstand könnten beispielsweise Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, in ihrer Haushaltsplanung – unter Berücksichtigung der Nebenhaushalte – 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“, (BVerfG 86, S. 266-267).

Dass es notwendig gewesen wäre, diese Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes umzusetzen steht außerhalb jeglichen Zweifels. Noch nicht einmal bei der Formulierung des 2001 verabschiedeten "Maßstäbengesetzes" wurde über diesen Aspekt diskutiert; lediglich der Bund hatte damals in seinem Entwurf des Maßstäbengesetzes einen Passus vorgesehen der darauf abzielte, dass zukünftig HaushaltssanierungsBEZ nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern direkt mitzufinanzieren sind. Die Ländergesamtheit, einschließlich dem Land Berlin, lehnte dieses Ansinnen des Bundes ab. Dies war von daher verwunderlich, da allen Beteiligten die Zuspitzung der Lage in Berlin schon seit Jahren bekannt war und auch die

4 Zwischenzeitlich (Mitte September 2005) hat auch das Saarland einen Normenkontrollantrag in Karlsruhe eingereicht mit dem Ziel, weitere Hilfen zur Überwindung einer vermeintlichen Haushaltsnotlage zu erhalten.

5 Eine verfassungsrechtliche Darstellung des Urteils des BVerfG findet man bei Koriath (1997, insbes. S. 662-679) sowie bei Häde (1993).

6 Siehe: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 86. Band, Mohr-Siebeck Verlag Tübingen 1993, S.148ff. Zitiert im Folgenden als: BVerfG 86.

katastrophale Finanzentwicklung anderer Länder, wie insbes. Sachsen-Anhalt, das sich ebenfalls aufgrund politischer Fehlsteuerungen seit Jahren auf dem Marsch in die Haushaltsnotlage befindet, hat in der Politik zu keinerlei Nachdenken geführt.

Die Ursachen für dieses Politikversagen dürfte vielfältiger Natur sein, und diese Ursachen müssen auch analysiert werden um solche Fälle in Zukunft zu vermeiden. Eine Ursache ist sicherlich das Pochen auch der maroden Länder auf ihre Haushaltsautonomie. Man will zwar Hilfe im Falle einer extremen Haushaltsnotlage von der Solidargemeinschaft einklagen, aber der Solidargemeinschaft keinerlei Eingriffsrechte beim erkennbaren Weg in die Haushaltsnotlage einräumen. Eine solche Asymmetrie ist im Interesse des Schutzes der Steuerzahler nicht akzeptabel. Ein anderer und sicherlich noch bedeutsamerer Grund ist die parteipolitische Verflechtung zwischen Bundes- und Landesregierungen. Eine Bundesregierung mit einer bestimmten parteipolitischen Konstellation ist zurückhaltend bei der Kritik an Haushaltsnotlagenländern, wenn deren Regierung eine ähnliche parteipolitische Zusammensetzung hat. Dies gilt natürlich auch für das Verhältnis der Landesregierungen untereinander. So hört man aus CDU-regierten finanzstarken Ländern immer wieder harte Kritik am rot-rot regierten Berlin, aber die defizitäre Finanzpolitik des CDU-FDP regierten Sachsen-Anhalt wird nicht an den Pranger gestellt. Letztendlich ist sicherlich auch die Komplexität der Haushaltnotlagenmaterie ein Ursachenfaktor, da die Politik mangels analytischem Sachverstand die langfristigen dynamischen Zusammenhänge nicht zu durchschauen vermag und diesbezüglicher Rat von internen und externen Experten nur selektiv, d.h. wenn er mit den eigenen politischen Vorstellungen kompatibel ist, wahrgenommen wird. Dies impliziert, dass ein Haushaltnotlagen-Controlling extern anzusiedeln ist, um die schwerwiegenden Governance-Fehlfunktionen in der Politik zu bewältigen.

Es ist daher unbedingt erforderlich, in einem nationalen Konsolidierungspakt geeignete finanzwirtschaftliche Kennziffern, einschließlich der zugehörigen „Warnmarken“, festzuschreiben, die den Weg einer Gebietskörperschaft in eine Haushaltsnotlage frühzeitig anzeigt. Erreicht ein Land die „Warnmarken“, sollte der Solidargemeinschaft aufgrund der grundgesetzlichen Beistandspflicht auch das Recht zustehen, an diese Gebietskörperschaft Forderungen zum finanzpolitischen Handeln zu stellen. Nur dann, wenn sich die betroffene Gebietskörperschaft dieser gemeinschaftlichen Kontrolle unterzieht und die notwendigen Maßnahmen einleitet und das Land trotz dieser Maßnahmen die Notlage nicht abwenden

kann, sollte Anspruch auf Haushaltsnotlagenhilfe bestehen. Solche institutionellen und verfassungsrechtlichen Regelungen müssen so konsequent formuliert und angewendet werden, dass künftige Haushaltsnotlagenhilfen nur noch bei unabwendbaren Ereignissen, wie z.B. bei Naturkatastrophen, möglich sind.

In diesem Kontext ist auch das jüngst vom "Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen", zitiert als WB (2004), vorgelegte Gutachten zum Thema "Haushaltskrisen im Bundesstaat" beachtenswert. Allerdings muss festgehalten werden, dass es dem Beirat nicht darum ging zu den aktuellen Haushaltskrisen oder gar zum "Fall Berlin" Stellung zu beziehen, sondern aufzuzeigen, wie die Weichen langfristig gestellt werden müssen, um solchen Krisen vorzubeugen.

So hat der Beirat vorgeschlagen den Ländern Zuschlagsrechte z.B. bei der Einkommensteuer einzuräumen um die dezentrale Budgetautonomie zu stärken. Im Grundsatz ist diese Empfehlung richtig, sie erfordert aber weitergehende Veränderungen bei den föderalen Finanzbeziehungen. So müssen die durch Zuschläge erwirtschafteten Einnahmen natürlich im Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben. Ferner müssen die bundeseinheitlichen Einkommensteuertarife reduziert werden, wenn man eine Anhebung des bundesdurchschnittlichen Einkommensteuersatzes vermeiden will. Es dürfte offenkundig sein, dass damit ein Mehr an fiskalischen (Einnahmen-)Disparitäten einhergeht, so dass es fraglich ist, ob ein finanzschwaches Land, das sich in einer Haushaltsnotlage befindet, bei diesem System *im Vergleich zum gegenwärtigen System* überhaupt Mehreinnahmen mit realistischen Zuschlagssätzen erzielen kann. Den Mehreinnahmen aus diesen Zuschlägen müssen die Mindereinnahmen aus der Absenkung der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs gegen gerechnet werden und ferner wären - gerade in Stadtstaaten - Abwanderungseffekte zu beachten. Zusätzliche Finanzmittel könnte ein Haushaltsnotlagenland nur dann erzielen, wenn dieses dazu ermächtigt (oder gezwungen) wird *zusätzlich* zum gegenwärtig bestehenden bundeseinheitlichen Tarif bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer finanzausgleichsbefreite Zuschläge zu erheben. Ob ein solches "gespaltene" System verfassungsrechtlich zulässig und politisch durchsetzbar ist, ist aber fraglich. Dessen ungeachtet ist der Vorschlag einer Stärkung der dezentralen Budgetautonomie vom Grundsatz her richtig und würde zu einer Stärkung der Budgetdisziplin beitragen. Aber die von uns aufgeworfenen Aspekte - Absenkung des bundeseinheitlichen "Basissteuersatzes", Ausgleichsfreiheit der erhobenen Zuschläge und

damit mehr Einnahmendisparitäten sowie ein "gespaltenes" Besteuerungssystem - müssen beachtet und geklärt werden.

Diskutiert wird vom Beirat auch die Option der Schaffung eines "Insolvenzrechtes" für Gebietskörperschaften. Dieser Vorschlag verlangt noch größere Veränderungen des institutionellen und gesetzlichen Rahmens der föderalen Finanzbeziehungen und ist nicht geeignet zur Lösung der aktuell anstehenden Haushaltskrisen beizutragen. Dessen ungeachtet ist aber zu prüfen, wie Kernelemente dieses Vorschlages in eine langfristige Reform der bundesstaatlichen Finanzordnung einfließen können. Ferner behandelt das Gutachten des Beirates ein breites Spektrum weiterer Fragen die im Kontext von Haushaltsnotlagenverfahren von Wichtigkeit sind. Hierzu gehören Themen wie die Begrenzung von Hilfeleistungen auf Fälle "unverschuldeter" Haushaltsnotlagen, das einfordern von angemessenen Eigenleistungen bei der Überwindung solcher Krisen, sowie grundsätzliche Überlegungen im Hinblick auf die Konzeption von Indikatorsystemen zur Anzeige von sich anbahnenden bzw. bereits eingetretener Haushaltsnotlagen. Im Hinblick auf das Problem des "Eigenverschulden" hält der Beirat fest, dass Finanzkrisen "das Resultat eines komplexen Zusammenwirkens negativer äußerer Einflüsse und unsachgemäßer Entscheidungen" (Beirat, 2004, S. 14) sind. Somit ist eine Diskussion um die Frage des "Eigenverschuldens" letztendlich völlig unergiebig und die in eine solche Auseinandersetzung gelenkten Ressourcen sollten besser auf die Frage der Haushaltsnotlagenprävention konzentriert werden.

Allerdings gibt es im Gutachten des Beirates keine quantitativen Aussagen, wie z.B. zur Frage welche kritischen Schwellenwerte für die Primärausgaben oder Eigenbeteiligungsquoten anzusetzen sind. Da wir uns hier konkret mit der Lage des Landes Berlin beschäftigen, müssen wir empirische Fundamente für diesbezügliche Aussagen entwickeln.

Hinweise zur Datenbehandlung

a) Zur Verrechnung des Länderfinanzausgleichs (LFA)

Ein fairer Ausgabenvergleich muss bei den Geberländern die Ausgaben- und Einnahmenseite um den LFA kürzen, da in diesen Ländern ein Teil der Steuereinnahmen sozusagen nur einen „durchlaufenden Posten“ darstellen. Die LFA-Korrekturen wurden von uns nach folgendem Verfahren durchgeführt: i) Für Hamburg und die alten Länder werden die Zahlungen in den LFA der Kassenstatistik entnommen, wobei diese Angaben von den (sowohl vorläufigen als auch endgültigen) Abrechnungen des BMF aufgrund zeitlicher Verschiebungen beim LFA abweichen können. In Hamburg beliefen sich diese im Jahr 2004 auf ca. 690 Mio. Euro. ii) Die Angaben für die alten Länder werden aus der Addition der 10 Länderdaten bestimmt, so dass hier eine Korrektur um die gesamten LFA-Zahlungen erfolgen muss! Im Jahr 2004 leisteten die alten Länder nach der Kassenstatistik Zahlungen in Höhe von ca. 6,97 Mrd. Euro in den LFA.

b) Ausgabenkonzepte

Die bereinigten Gesamtausgaben umfassen alle Ausgaben der öffentlichen Haushalte, ohne Bruttotilgungen von Krediten. Analog ist das Konzept der bereinigten Gesamteinnahmen definiert, d.h. die Krediteinnahmen zählen nicht zu den Einnahmen. Der Zusatz "bereinigt" bezieht sich auf den Umstand, dass z.B. bei den Einnahmen bzw. Ausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene die Zahlungen zwischen den beiden Ebenen herausgerechnet werden.

*In unserer Betrachtung der Ausgaben nimmt das Konzept der **Primärausgaben** eine zentrale Stellung ein. Die Gesamtausgaben kann man schreiben als:*

Gesamtausgaben = laufende Ausgaben + investive Ausgaben

und die laufenden Ausgaben können wiederum wie folgt zerlegt werden:

laufende Ausgaben = Zinsausgaben + konsumtive Ausgaben

Die konsumtiven Ausgaben bezeichnen wir auch als laufende Primärausgaben. Die Primärausgaben sind dann definiert als:

Primärausgaben = konsumtive Ausgaben + investive Ausgaben = Gesamtausgaben - Zinsausgaben.

Der Finanzierungssaldo ist definiert als:

Finanzierungssaldo = Einnahmen - Ausgaben

und von noch größerer Bedeutung ist der Primärsaldo:

Primärsaldo = Einnahmen - Primärausgaben

Zumindest der Primärsaldo sollte positiv sein, da aus diesem zumindest ein Teil der Zinsausgaben finanziert werden müssen.

3. Die finanzpolitische Performance des Landes Berlin im Ländervergleich

3.1. Methodische Anmerkungen

Wir wollen im Nachfolgenden die finanzpolitischen Grundstrukturdaten des Landes Berlin mit denen anderer Länder vergleichen, wobei wir uns auf die Analyse der Ausgaben- und Einnahmendaten nach *Arten* beschränken, also keine Betrachtung nach Aufgabenbereichen durchführen. Hierbei werden ausschließlich Daten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes verwendet. Diese Daten können durchaus von den Haushaltsrechnungsergebnissen der einzelnen Länder abweichen, da die Kassenstatistik strikt stichtagsbezogen ist, d.h. es werden nur die kassenwirksamen Ausgaben und Einnahmen zwischen dem 1.1. und dem 31.12. eines Jahres erfasst, d.h. die so genannte "Auslaufperiode", also die Buchung von Einnahmen und Ausgaben nach dem 31.12. eines Jahres die inhaltlich noch dem Analysejahr zuzurechnen sind, werden nicht berücksichtigt. Solche Buchungen werden in der "Jahresrechnungsstatistik" erfasst, die aber zeitlich für die Gesamtheit der Länder erst mit großer Verzögerung von 2 bis 3 Jahren zur Verfügung steht, so dass man aus Gründen der Aktualität auf die "schnelle" Kassenstatistik zurückgreifen muss.

Bei unseren Analysen vergleichen wir die Daten des Landes Berlin mit denen des Stadtstaates Hamburg (HH) sowie dem Durchschnitt der alten Länder (AL), definiert als die Gesamtheit der Westflächenländer zuzüglich der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Bei den Flächenländern werden hierbei grundsätzlich die konsolidierten Angaben für die Landes- und Gemeindeebene verwendet. Daten für Gesamtdeutschland werden bewusst nicht zum Vergleich herangezogen, da in den ostdeutschen Flächenländern erhebliche Sonderbedingungen durch die Osttransfers vorliegen. Berlin - siehe unten - kommt zwar ebenso in den Genuss von Osttransferleistungen, aber unser Ziel besteht in der Identifikation struktureller Anpassungsprobleme des Landes Berlin, so dass in einer längerfristigen Betrachtung der Einfluss der Osttransfers auf die Ausgaben und Einnahmen möglichst ausgeklammert werden sollte. Bei den Daten der alten Länder werden in den Westflächenländern die konsolidierten Daten der Landes- und Gemeindeebene berücksichtigt.

Den nachfolgenden Betrachtungen liegt in der Regel der Zeitraum von 1997 bis 2004 zugrunde. Der Sondereffekt der "Berliner Bankgesellschaft" der in Berlin im Jahr 2001 zu einmaligen Aufwendungen in Höhe von 1,755 Mrd. Euro geführt hat, wird bei unseren Betrachtungen ausgeklammert. Die "Bankenhilfe" wurde technisch als investive Ausgabe (Beteiligungserwerb) verbucht und hat damals den Schuldenbestand (gegenüber dem Jahr 2000) um 5,2% erhöht. Auch wenn es sich um einen durchaus erheblichen Betrag handelte, so kann dennoch die Berliner Bankenhilfe nicht als "ursächlich" für die Berliner Verschuldungsproblematik betrachtet werden.

3.2. Analyse der Ausgabenentwicklung in Berlin

Die *Abbildungen 3.1* bzw. *3.2* zeigen die Gesamtausgaben bzw. die Primärausgaben in Berlin in Euro je Einwohner. Im Jahr 1997 lagen die Gesamtausgaben in Berlin ca. 14% über denen von Hamburg und ca. 61% über denen der alten Länder. Bis zum Jahr 2004 sind diese Relationen auf ca. 107% bzw. 147% gesunken, so dass Berlin in den vergangenen Jahren bereits sehr deutlich seinen Ausgabenvorsprung im Vergleich zu den Benchmark-Ländern abgebaut hat. Bei den Primärausgaben ist der Konsolidierungsprozess in Berlin noch deutlicher. Diese sanken von ca. 118% des Hamburger Wertes im Jahr 1997 auf ca. 106% und von ca. 161% des Wertes der alten Länder im Jahr 1997 auf ca. 140% im Jahr 2004, wobei der Unterschied zwischen der Rechnung auf Basis der Gesamtausgaben und der Primärausgaben natürlich die Explosion der Zinsausgaben in Berlin reflektiert. Die laufenden Primärausgaben (laufende Ausgaben minus Zinsausgaben) wurden im Ländervergleich in Berlin ebenfalls reduziert, jedoch relativ gesehen deutlich geringer als die Gesamtausgaben, siehe *Abbildung 3.3*. So betragen die laufenden Primärausgaben in Berlin im Jahr 1997 ca. 122% des Hamburger Wertes und ca. 160% des Wertes der alten Länder; im Jahr 2004 lagen die laufenden Primärausgaben in Berlin noch um ca. 4% bzw. 33% über den Werten von Hamburg bzw. der alten Länder.

Erheblich reduziert wurden die investiven Ausgaben in Berlin, siehe *Abbildung 3.4*. Diese sanken in Berlin von ca. 810 Euro je Einwohner im Jahr 1997 auf ca. 541 Euro je Einwohner im Jahr 2004. Obwohl man davon ausgehen sollte, dass in Berlin noch ein erheblicher infrastruktureller Nachholbedarf vorhanden ist und Berlin zur Finanzierung

überproportionaler Investitionen Osttransferleistungen in Höhe von über 2 Mrd. Euro pro Jahr bezieht, liegen die Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Berlin kaum noch über den Vergleichswerten in den alten Ländern. Bei der Betrachtung der Entwicklung der Zinsausgaben in Berlin wird auch das Land Bremen in den Vergleich einbezogen, siehe *Abbildung 3.5*. In Berlin sind die Zinsausgaben von ca. 500 Euro je Einwohner im Jahr 1997 auf zwischenzeitlich ca. 680 Euro angestiegen ein Zuwachs von immerhin 36%. Für Zinsen gibt Berlin 25% mehr aus als für Investitionen. In den alten Westflächenländern sowie in Hamburg haben sich die Zinsaufwendungen im Betrachtungszeitraum hingegen relativ wenig verändert und in Bremen war trotz eines steigenden Schuldenbestandes sogar ein Rückgang der Zinsausgaben zu verzeichnen. Letzteres ist aber insbes. dem Umstand geschuldet, dass sich das Zinsniveau im Zeitraum von 1997 bis 2004 erheblich reduziert hat. Während 1997 im Durchschnitt die Zinsaufwendungen noch bei ca. 7% des Schuldenbestandes lagen, lag der Vergleichswert im Jahr 2004 bei etwas unter 5%. Bei einem nachhaltigen Anstieg des Zinsniveaus müsste Berlin daher mittelfristig mit einem überproportionalen Anstieg der Zinsausgaben rechnen.

Häufig werden beim Ausgabenvergleich zwischen Ländern auch noch die Personalausgaben einer gesonderten Analyse unterzogen. Anstatt eines Vergleichs der Personalausgaben wollen wir aber die Personalbestände im Land Berlin zum 30.6. 2003 vergleichend betrachten. Da zunehmend sowohl in den Landes- als auch Kommunalhaushalten Personal ausgelagert wird, und diese Einrichtungen dann Zuweisungen und Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten beziehen, wird ein belastungsfähiger Vergleich der Personalausgaben schwieriger. Hierzu bestimmen wir zunächst ein „konfliktminimales“ Berechnungsverfahren, wobei wir folgende Korrekturen durchführen:

- a) Um dem Problem des Nebeneinanders von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten auszuweichen, messen wir Personalbestände grundsätzlich in Termini von „Vollzeitäquivalenten“ (VZÄ), wobei Voll- und Teilzeitbeschäftigte mit der effektiven Arbeitszeit gewichtet werden.
- b) Ein zunehmendes Problem der Personalstatistik (aber auch der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik) sind die bereits erwähnten Auslagerungen von Einheiten aus den öffentlichen Haushalten. Daher ist es erforderlich, neben den in den eigentlichen Haushaltsplänen (Kernhaushalte) erfassten Personalstellen auch das Personal zu erfassen, das in ausgegliederten unselbständigen Einrichtungen beschäftigt ist („Sonderrechnungen“) sowie in „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ unter Landesaufsicht (ÖRA). Insbesondere Hochschulen

und Hochschulkliniken werden zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt, so dass nur noch „Globalzuweisungen“ an diese Einrichtungen in den Haushalten erscheinen. Auf kommunaler Ebene bereiten die Kitas erhebliche Probleme, da gerade im Vergleich der ost- und westdeutschen Länder Vergleichbarkeitsprobleme aufgrund unterschiedlicher Trägerstrukturen (kommunale vs. freie Träger) vorliegen. Ein weiteres Problem – insbesondere auf kommunaler Ebene - stellen die „öffentlichen Unternehmen“ dar, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Unternehmenssektor zählen und daher in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst werden. Diese Unternehmen sind finanzwirtschaftlich i.d.R. lediglich über Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichszahlungen mit den öffentlichen Haushalten verbunden. Über diese Einrichtungen und das dort geführte Personal gibt es nur unvollständige Informationen.

c) Zur Optimierung der Vergleichbarkeit der Beschäftigtendaten über die Länder schließen wir bei den Kernhaushalten, Sonderrechnungen und den ÖRA die Bereiche aus, die den „Wirtschaftsunternehmen“ zurechenbar sind, wobei es sich um alle Funktionen handelt, die in der Systematik der staatlichen Haushalte mit der Funktionskennziffern „80“ bis „86“ beginnen, da diese Bereiche beim Vergleich über die Länder besonders problembehaftet sind.⁷ Dies betrifft insbesondere Verkehrs-, Versorgungs-, Energieunternehmen usw. In Berlin werden hier erhebliche Personalbestände geführt, während in anderen Ländern solche Aktivitäten vielfach bereits von privaten Unternehmen durchgeführt werden.

Zusammenfassend grenzen wir zum Stichtag 30.6.2003 die Personalbestände somit wie folgt ab:

- Zusammenfassung der Länder und Kommunen (einschließlich der Zweckverbände⁸).
- Zusammenfassung der Kernhaushalte, Sonderrechnungen und der öffentlich-rechtlichen Anstalten.
- Krankenhäuser und Hochschulkliniken werden grundsätzlich nicht berücksichtigt.
- Wegen der Besonderheiten im Kita-Bereich werden diese ebenfalls aus dem Personalbestand herausgerechnet.

7 Lediglich die Funktionskennziffern „87“ und höher bleiben erhalten, da hier die „Allgemeine Grund- und Kapitalvermögensverwaltung“ enthalten ist.

8 In dem uns zur Verfügung stehenden Datensatz werden die Beschäftigten bei den Kommunen gemeinsam mit den Beschäftigten bei den Zweckverbänden ausgewiesen. Da in den Zweckverbänden bundesdurchschnittlich nur ca. 70 VZÄ je 100.000 Einwohner beschäftigt werden, ist die Einbeziehung der Zweckverbände von nur geringer Bedeutung.

- Ferner werden die Wirtschaftsunternehmen, die in den Funktionskennziffer „80“ bis „86“ erfasst sind, vom Gesamtpersonalbestand abgezogen.

In der *Tabelle 3.1* werden die Ergebnisse unserer Berechnungen ausgewiesen. In den Spalten (1) bis (3) wird der Personalbestand je 100.000 Einwohner in Berlin, Hamburg und im Durchschnitt der alten Länder berechnet, wobei wir die abgesetzten Positionen auch transparent machen. Unter Berücksichtigung unserer Korrekturposten ergibt sich in Berlin ein Personalbesatz von ca. 4.370 VZÄ je 100.000 Einwohner, der somit im Jahr 2003 ca. 24% über dem Hamburger und ca. 37% über dem Vergleichswert der alten Länder lag. In den Spalten (4) bzw. (5) wird bestimmt, welche Mehrbeschäftigung im Vergleich zu Hamburg und dem Durchschnitt der alten Länder Berlin aufzuweisen hat. Hierbei ergibt sich immerhin ein Abstand von ca. 28.800 VZÄ im Vergleich zu Hamburg und von ca. 40.500 VZÄ im Vergleich zu den alten Ländern. Monetär bewertet impliziert dies in Berlin Mehrausgaben für Personal in einer Größenordnung von etwas über 1 Mrd. Euro im Vergleich zu Hamburg. Würde man die Personalmehrausgaben unter Verwendung der Kassenstatistik bestimmen, wobei hier natürlich nur die Ausgaben für aktives Personal, also Personalausgaben abzüglich der Pensionslasten berücksichtigt werden dürfen, ergibt sich im Jahr 2004 ein Mehrausgabenvolumen von ca. 800 Mio. Euro und auf Basis der Daten des Jahres 2003 hätten sich Mehrausgaben für aktives Personal in Höhe von ebenfalls ca. 1 Mrd. Euro in Berlin im Vergleich zu Hamburg ergeben.⁹

Die Sozialausgaben - Aufwendungen für Sozialhilfe, Wohngeld, Asylbewerberleistungsgesetz usw. - sind eine weitere wichtige Ausgabenkomponente. Daher wollen wir diese gesondert betrachten, siehe hierzu *Abbildung 3.6*. In Berlin sind diese Aufwendungen seit 1997 um mehr als 26% gestiegen; aber auch die alten Länder verzeichneten einen Anstieg um mehr als 18%. In Bremen - das mit Abstand die höchsten Sozialausgaben aller Länder verzeichnet - und in Hamburg stagnierten diese Ausgaben hingegen weitgehend, wenn auch auf einem deutlich höheren Niveau als in Berlin. Angesichts der erheblichen Wachstumsschwäche des Landes Berlin, die sich auch in einer überproportional hohen Arbeitslosenquote zeigt, ist das im Ländervergleich dennoch recht geringe Niveau der

9 Auf Basis der Kassenstatistik hätten sich allerdings in Berlin im Jahr 2003 Personalmehrausgaben in Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder von lediglich ca. 1,3 Mrd. Euro ergeben. Diese Zahl ist kleiner als die, die sich unter Verwendung der Personalstatistik ergibt, da sich dort ein Wert von ca. 1,5 Mrd. Euro ergibt.

Sozialausgaben erstaunlich. Hauptursache hierfür dürfte sein, dass gerade im Ostteil der Stadt noch immer - im Vergleich zu den Westländern - in überdurchschnittlichem Umfang Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchgeführt werden. In welchem Umfang die Hartz-IV-Gesetzgebung die Länder- und Gemeindehaushalte aktuell und in den nächsten Jahren wirklich effektiv entlastet, kann gegenwärtig aufgrund unvollständiger Daten noch nicht festgestellt werden.

Ergänzend wollen wir noch die längerfristige Entwicklung der Mehrausgaben in Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder betrachten. Aufgrund der Unstetigkeiten die wir in den Hamburger Haushaltszahlen festgestellt haben, wollen wir Hamburg aus dieser Betrachtung bewusst ausklammern. Hierzu betrachten wir, um welchen Betrag die gesamten Primärausgaben sowie die laufenden Primärausgaben in Berlin - hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Berlin - über dem Vergleichswert des Durchschnitts der alten Länder liegt. Die *Abbildung 3.7* zeigt, dass Berlin seit 1997 seine Mehrausgaben gegenüber den alten Ländern erheblich reduziert hat. So gingen die gesamten Primärausgabenüberhänge von ca. 7,5 Mrd. Euro im Jahr 1997 auf ca. 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2004 zurück. Allein in der laufenden Rechnung ergibt sich im gesamten Zeitraum eine Reduktion von immerhin ca. 1,5 Mrd. Euro, so dass ca. 70% des Rückgangs der Mehrausgaben auf die laufende Rechnung entfällt (ohne Zinsausgaben). Allerdings hat Berlin in den Jahren von 1997 bis 2004 auch seine Zinsausgaben erheblich erhöhen müssen, und die hiermit verbundenen Mehrausgaben von ca. 630 Mio. Euro haben ca. 27% der Einsparungen bei den Primärausgaben wieder aufgezehrt.

Eine Gesamtschau der Ausgaben der Länder Berlin und Hamburg sowie dem Durchschnitt der alten Länder präsentiert *Tabelle 3.2*. Dort werden in den Spalten (1) bis (3) die Pro-Kopf-Ausgaben und in den Spalten (4) bzw. (5) die auf die Einwohnerzahl des Landes Berlin hochgerechneten Mehr- bzw. Minderausgaben im Vergleich zu Hamburg und den alten Ländern berechnet. Mit Hilfe dieser Tabelle lassen sich den auch die Mehrausgaben des Landes Berlin nach "Ursachenfaktoren" zerlegen. Wir wollen uns zunächst mit den Ausgaben in der Laufenden Rechnung beschäftigen:

- Die Personalausgaben haben wir oben schon näher betrachtet. Für aktives Personal gibt Berlin hochgerechnet ca. 1 Mrd. Euro mehr aus als die alten Länder und immerhin ca. 770 Mio. Euro mehr als Hamburg. Allerdings sei hier nochmals auf die

Vergleichseinschränkungen hingewiesen, die wir oben bei der Darstellung der Personalbestände bereits besprochen haben.

- Beim laufenden Sachaufwand verzeichnet Berlin keine wesentlichen Abweichungen von Hamburg, wohl aber im Vergleich zu den alten Ländern, da hier Mehrausgaben von ca. 1,5 Mrd. Euro anfallen. Hier werden in Berlin Zahlungen wie z.B. die Erstattung von Betriebskosten der Kitas freier Träger, Leitungen im Rahmen des ÖPNV an Bahn und S-Bahn, die Wohnungsbauförderung usw. verbucht.
- Die Zinsaufwendungen Berlin liegen hochgerechnet ca. 360 Mio. Euro bzw. 1,3 Mrd. Euro über den Werten von Hamburg bzw. den alten Ländern.
- Bei der Position 4, Zuweisungen und Umlagen an Länder, fallen in den Geberländern insbes. die Leistungen im Rahmen des LFA an, so dass hier in Berlin wegen seines Nehmerstatus keine Ausgaben anfallen.
- Bei den "Sonstigen laufenden Zuweisungen und Zuschüssen" sind neben den Sozialausgaben (Renten- und Unterstützungszahlungen im Rahmen der laufenden Zuschüsse an andere Bereiche) auch die Zuschüsse an die Berliner Hochschulen und die Schuldendiensthilfen im Rahmen der Förderung des Wohnungsbaus enthalten. Allein für Schuldendiensthilfen im Wohnungsbau musste Berlin im Jahr 2004 Aufwendungen in Höhe von ca. 1,1 Mrd. Euro tätigen. Beachtenswert sind auch die in Berlin um ca. 210 Mio. Euro höheren Leistungen an den Bund. Hinter diesem Betrag verbergen sich die AAÜG-Ausgaben des Landes Berlin für die Finanzierung der Ostrenten.

Exkurs zu den AAÜG-Aufwendungen

In der ehemaligen DDR gab es neben dem allgemeinen Rentenversicherungssystem auch ein breites Spektrum von Zusatzversorgungssystemen für bestimmte Gruppen (Künstler, Staatsbedienstete, Ärzte usw.). Die Ansprüche der Versicherten der ehemaligen DDR an diese Zusatzversorgungssysteme wurden 1992 mit dem AAÜG (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz, 1. 1. 1992) in die gesetzliche Rentenversicherung überführt. Die Ansprüche bis zur Beitragsbemessungsgrenze wurden hierbei von der gesetzlichen Rentenversicherung übernommen, während die darüber hinausgehenden Ansprüche, die von der Rentenversicherung zu erfüllen sind, der Rentenversicherung durch Erstattungen des Bundes (ca. 1/3) und der neuen Länder (ca. 2/3) erfüllt werden. Ferner gab es in der DDR ein Sonderversorgungssystem für Bedienstete des Polizei und der Justiz. Hier übernehmen der Bund (für Zoll und Stasi) und die Länder (für Polizei und Justiz) die vollen Leistungen. Insgesamt werden in Anlage 1 des AAÜG 27 Zusatzversorgungssysteme aufgeführt die im Wesentlichen umfassen: die „Technische Intelligenz“, Direktoren von Kombinat und LPG's, Künstler, Mediziner, Rundfunkmitarbeiter, Teile der Lehrerschaft, Mitarbeiter des Staatsapparates, Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen (einschl. der Parteien), usw. Anlage 2 des AAÜG listet ergänzend die Betroffenen der

Sonderversorgungssysteme auf (NVA, Volkspolizei, Feuerwehr und Strafvollzug, Zollverwaltung, Stasi). §15 des AAÜG regelt die Erstattung der aus dem AAÜG resultierenden Leistungen. Diese sind grundsätzlich vom Bund zu erstatten wobei sich der Bund die vollen Versicherungsleistungen nach Anlage 2 Nr. 2. des AAÜG (Sonderversorgungssystem für Polizei, Feuerwehr und Strafvollzug) und 2/3 der Aufwendungen für die in Anlage 1, Nr. 1 – 22 aufgelisteten Betroffenen von den neuen Ländern (einschl. einem rechnerischen Anteil für Berlin [Ost]) erstatten läßt. Nach §15 Abs. 4 AAÜG werden diese Erstattungen nach der Einwohnerzahl im „Beitrittsgebiet“ auf die Länder verteilt.

Betrachten wir zusammenfassend die Aufwendungen in der laufenden Rechnung des Landes Berlin - nach Verrechnung der Leistungen in den Länderfinanzausgleich - so tätigt Berlin hier Mehraufwendungen in Höhe von ca. 1,7 Mrd. Euro im Vergleich zu Hamburg und nahezu 6,5 Mrd. Euro im Vergleich zu den alten Ländern. Konzentrieren wir uns auf den Vergleich mit Hamburg, so sind diese Mehrausgaben im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen: Mehraufwendungen für aktives Personal (ca. 760 Mio. Euro), höhere Zinsausgaben (ca. 360 Mio. Euro) und die Leistungen des Landes im Rahmen der Wohnungsbauförderung (ca. 1,1 Mrd. Euro). Letztere Ausgaben werden wegen des Ausstiegs Berlins aus der Anschlussförderung bis zum Jahr 2020 aber vollständig auslaufen.

Wenden wir uns nunmehr den investiven Ausgaben zu:

- Trotz hoher Osttransferleistungen des Bundes - mit denen wir uns noch weiter unten beschäftigen werden - sind die Sachinvestitionsausgaben zwischenzeitlich deutlich geringer als in allen anderen Ländern.
- Auch die Vermögensübertragungen an andere Bereiche, hinter denen sich insbes. Investitionsfördermaßnahmen verbergen, liegen unterhalb des Niveaus von Hamburg aber hochgerechnet noch ca. 300 Mio. Euro über dem Durchschnitt der alten Länder.
- Die höheren Aufwendungen Berlins für den Beteiligungserwerb sind lediglich ein Reflex auf die Kapitalzuführungen an die BVG.

Insgesamt verzeichnet Berlin in der Kapitalrechnung Minderausgaben im Vergleich zu Hamburg in Höhe von ca. 350 Mio. Euro, was allerdings auf einen Sondereffekt in Hamburg im Rahmen eines Großprojektes zurückzuführen ist (Airbus Gelände), während im Vergleich zu den alten Ländern noch bescheidene Mehrausgaben von ca. 150 Mio. Euro zu verzeichnen sind. Nach der Finanzplanung des Landes Berlin werden die investiven Ausgaben in den

nächsten Jahren weiter reduziert, so dass es sich bereits jetzt abzeichnet, dass die investiven Ausgaben in Berlin sogar unter das Niveau der alten Länder fallen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mehrausgaben in Berlin weitgehend in der laufenden Rechnung anfallen, wobei allerdings Berlin auch vielfach bereits drastische Ausgabenabsenkungsschritte eingeleitet hat, wie die massiven Einsparanstrengungen im Personalbereich, den Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung usw. Zu einem nicht unerheblichen Teil werden diese aber konterkariert durch die weiter ansteigenden Zinsausgaben und das weiterhin verhaltene Wachstum der Steuereinnahmen. Zusätzlich kommt einnahmenseitig in den nächsten 15 Jahren der vollständige Verlust der Osttransferleistungen hinzu.

3.3. Analyse der Einnahmenentwicklung in Berlin

Wie aus der *Abbildung 3.8* hervorgeht, haben sich die Primäreinnahmen - definiert als bereinigte Einnahmen abzüglich der Vermögensverkäufe - seit 1997 sowohl in Berlin als auch Hamburg und den alten Ländern recht unstetig entwickelt und das Einnahmenniveau im Jahr 2004 lag in Berlin um ca. 2% unterhalb des Vergleichswertes von 1997, während Hamburg und die alten Länder eine Verbesserung um 7% bzw. 5% erzielte. In der *Tabelle 3.3* werden die wichtigsten Einnahmenkomponenten Berlins mit denen Hamburgs sowie der alten Länder im Jahr 2004 verglichen. Je Einwohner verfügte Berlin im Jahr 2004 über Einnahmen in Höhe von ca. 5.000 Euro, während Hamburg bzw. die alten Länder - nach Abzug der Vermögensverkäufe sowie den Leistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA) - über Einnahmen in Höhe von ca. 4.680 Euro bzw. 3.680 Euro verfügten. Damit erreichte Berlin im Jahr 2004 ca. 107% bzw. 136% der Primäreinnahmen der Vergleichsländer.

Die Nettosteureinnahmen - Steuereinnahmen abzüglich Zahlungen in den LFA - erreichten in Berlin lediglich ca. 63% bzw. 87% des Wertes von Hamburg bzw. dem Durchschnitt der alten Länder. Ein großer Teil dieser Steueraufkommenslücke wird in Berlin aber durch Zuweisungen aus dem Finanzausgleichssystem in Höhe von ca. 950 Euro je Einwohner ausgeglichen, so dass Berlin nach Finanzausgleich immerhin ca. 88,5% der Hamburger Steuereinnahmen bzw. ca. 120% Steuereinnahmen der alten Länder erreicht. Dass letztere

Quote über 100% liegt ergibt sich aus der Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135% im Länderfinanzausgleich.

Die Mehreinnahmen des Landes Berlin im Vergleich zu Hamburg resultieren aus den hohen Zuweisungen des Bundes an das Land Berlin, deren "Löwenanteil" auf die befristeten Osttransfers zurückzuführen sind. Gegenwärtig erzielt Berlin ca. 14,5% seiner Einnahmen aus Osttransfers, wobei es sich bei diesen insbesondere um die "Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für die Neuen Länder" (SoBEZ) handelt. Die über die SoBEZ hinausgehenden Osttransfers die im Rahmen des so genannten "Korb 2" fließen, wurden von uns geschätzt, siehe hierzu Seitz (2004). Im Solidarpaktfortführungsgesetz von 2001 wurde die Rückführung der SoBEZ bis zum Jahr 2019 gesetzlich geregelt, siehe *Abbildung 3.9*, und eine Fortführung der Osttransferleistungen über das Jahr 2019 hinaus wurde in den Verhandlungen um den Solidarpakt II ausgeschlossen.¹⁰ Dies bedeutet aber nicht, dass Berlin, und auch die Ostflächenländer, nach 2019 nicht weitere überproportionale Leistungen des Bundes bzw. der EU beziehen könnten, die allerdings dann aufgrund der Strukturschwäche und nicht des Ostcharakters gewährt werden könnten. In Abschnitt IV werden Einnahmenprojektionen für Berlin bis zum Jahr 2020 präsentiert, und hierbei den Rückgang der Osttransferleistungen berücksichtigt.

Bereit hier sei darauf hingewiesen, dass die Einnahmen des Landes Berlin im Ländervergleich im Jahr 2004 nach oben verzerrt sind. Der Einnahmenanstieg im Jahr 2004 gegenüber dem Jahr 2003 ist durch "abrechnungsbedingte" Sondereffekte überzeichnet. Diesen Aspekt werden wir weiter unten im Kontext der Präsentation einer Einnahmenprojektion bis zum Jahr 2020 näher erläutern und bei den Modellrechnungen berücksichtigen.

Wir müssen uns noch mit einem besonderen Problem bei den Steuereinnahmen des Landes Berlin beschäftigen, nämlich dem Problem der "unterproportionalen kommunalen Finanzkraft". Da eindeutig definiert ist, welche Steuern "Kommunalsteuern" sind (wie z.B. Grundsteuer, Gewerbesteuer, usw.) und auch der Kommunalanteil an den Gemeinschaftssteuern bundeseinheitlich geregelt ist, sind auch für die Stadtstaaten die Kommunalsteuern, trotz des Fehlens einer kommunalen Ebene, klar definiert. Im

10 In der *Abbildung III.9* und auch in unseren Modellrechnungen in den nachfolgenden Abschnitten wird unterstellt, dass die "Korb 2 Mittel" bis zum Jahr 2019 mit dem gleichen Muster abgeschmolzen werden wie die SoBEZ.

Länderfinanzausgleich werden die zum Bundesdurchschnitt fehlenden Steuereinnahmen der Länder weitgehend zu ca. 95% ausgeglichen. Die kommunalen Steuereinnahmen werden aber nur zu 64% im LFA berücksichtigt, so dass hier der Finanzausgleich nur zu einem unvollständigen Ausgleich der unterdurchschnittlichen Kommunalsteuerkraft führt. Dies impliziert, dass jene Länder deutliche Einnahmennachteile gegenüber finanzstärkeren Ländern haben, die ein Pro-Kopf-Kommunalsteueraufkommen unterhalb des Durchschnittswertes haben. So erreichte Berlin im Durchschnitt der letzten drei Jahre ein Kommunalsteueraufkommen das lediglich bei ca. 50% des Vergleichswertes von Hamburg, ca. 70% des Vergleichswertes von Bremen und ca. 87% des Vergleichswertes der alten Länder betrug. Aus diesen Gründen wird Berlin langfristig - nach Rückführung der Osttransferleistungen - auch eine Steueraufkommenskraft nach Finanzausgleich haben, das unterhalb des Wertes von Bremen liegt, da nicht davon auszugehen ist, dass Berlin in den nächsten 15 Jahren die kommunale Steuerkraft Bremens erreichen wird. Rein rechnerisch muss Berlin - nach Berücksichtigung der Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich - ca. 15% bis 20% der gegenwärtig bezogenen SoBEZ zum Ausgleich seiner unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Vergleich zum gesamtdeutschen Durchschnitt aufwenden. Dies impliziert, dass Berlin langfristig durch seine mangelhafte Steuerbasis Einnahmen in einer Größenordnung von ca. 400 Mio. Euro - gerechnet zu den "realen Gegebenheiten des Jahres 2004" - fehlen, da dann keine ausgleichenden SoBEZ mehr an das Land Berlin fließen werden.

Zu hinterfragen ist noch, ob Berlin seine Einnahmenpotenziale¹¹ bei den Gemeindesteuern hinreichend ausschöpft. Hierzu vergleicht die *Tabelle 3.4* die Realsteuerhebesätze in Berlin mit denen im Durchschnitt der Großstädte mit mehr als 250 Tsd. Einwohnern. Bei der (in Großstädten ohnehin unbedeutenden Grundsteuer A auf landwirtschaftlich genutzte Flächen) liegt Berlin mit einem Hebesatz von 150% deutlich unter den Vergleichswerten. Wesentlich höher liegt hingegen bei der bedeutsamen Grundsteuer B der Hebesatz in Berlin, während bei der Gewerbesteuer Berlin am unteren Rand der in Großstädten üblichen Hebesätze liegt. Hätte z.B. Berlin im Jahr 2004 einen Gewerbesteuerhebesatz gehabt der dem Mittelwert der Großstädte entsprochen hätte, so hätte das Bruttogewerbesteueraufkommen in Berlin nicht

11 Bei den Gebühreneinnahmen ist eine Analyse der Frage, ob Berlin seine Potenziale ausschöpft unter Verwendung der amtlichen Statistik nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Grund hierfür ist, dass gebührenerhebende Einrichtungen - wie z.B. Kitas, Freibäder, usw. - in unterschiedlichem Umfang in den öffentlichen Haushalten geführt werden. Daher wären geringe Gebühreneinnahmen in der Kassenstatistik kein Indikator für eine Nichtausschöpfung solcher Einnahmenpotenziale.

779 Mio. Euro sondern ca. 847 Mio. Euro betragen, so dass - unter Beachtung der Gewerbesteuerumland - Berlin nach einer überschlägigen Hochrechnung nach Länderfinanzausgleich ca. 35 bis 40 Mio. Euro Mehreinnahmen verzeichnet hätte.¹² Allerdings verzeichnet Berlin deutliche Mehreinnahmen bei der Grundsteuer (B), die nach unseren Überschlagsrechnungen die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer - im Vergleich zum Großstadtdurchschnitt - mehr als ausgleichen (nach Finanzausgleich). Letzteres gilt sogar im Vergleich zu Hamburg!

Aus den Angaben der *Tabelle 3.4* lässt sich somit eher die Schlussfolgerung ziehen, dass Berlin eine unter "Standortwettbewerbsaspekten" geschickte Realsteuerpolitik betreibt, da die mobile Steuerbasis unterdurchschnittlich, die immobile Steuerbasis aber deutlich überdurchschnittlich besteuert wird. In unserer - sehr vereinfachenden - Hochrechnung der Steuererträge ergibt sich für Berlin sogar ein Steuereinnahmenvorteil aus dieser Politik. Gerade vor dem Hintergrund, dass das berlinnahe Brandenburger Umland in Sachen Verkehrsinfrastruktur, Gewerbeflächenangebot, Stadtnähe usw. sehr attraktiv ist und die Umlandgemeinden auch mit günstigen Gewerbesteuerhebesätzen locken¹³, dürfte ein deutliches Anheben des Gewerbesteuerhebesatzes in Berlin das Risiko von Betriebsabwanderungen in das stadtnahe Umland erhöhen, so dass Berlin auch aus Wettbewerbsgründen das Instrument des Gewerbesteuerhebesatzes mit Bedacht einsetzen muss.

Abschließend betrachten wir noch in der *Abbildung 3.10* die Entwicklung der Mehreinnahmen - gemessen an den Primäreinnahmen - des Landes Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder und stellen diese den bereits oben betrachteten Mehrausgaben - gemessen an den Primärausgaben - gegenüber. Die Einnahmenüberschüsse Berlins waren über Jahre im Vergleich zu den alten Ländern rückläufig, wobei sich in den letzten beiden Jahren aber eine deutliche Erholung abzeichnete. Der erhebliche Anstieg im Jahr 2004 war insbesondere auf einen deutlichen Zuwachs bei den Steuereinnahmen in Berlin relativ zu den alten Ländern zurückzuführen. Allerdings ist kaum davon auszugehen, dass dies ein Indikator für eine nachhaltig bessere Einnahmenentwicklung in Berlin im Vergleich zum Länderdurchschnitt ist. Ohnehin wird sich diese - nicht zu letzt durch die bereits aufgezeigte

12 Allerdings vernachlässigt unsere simplifizierte Rechnung mögliche negative Reaktionen der Steuerbasis auf Steuererhöhungen.

13 So liegt der Gewerbesteuersatz in Potsdam ca. 10 Punkte unter dem Berliner Wert.

Rückführung der Osttransfers - in den nächsten Jahren wieder deutlich verändern. Deutlich erkennbar ist in der *Abbildung 3.10* aber, dass sich in Berlin die Lücke zwischen Mehrausgaben und Mehreinnahmen spürbar reduziert hat.

3.4. Finanzierungssaldo und Verschuldung

In einem weiteren Schritt wollen wir die Entwicklung des Finanzierungssaldos sowie der Verschuldung des Landes Berlin im Ländervergleich betrachten. Hierzu betrachten wir sowohl den Finanzierungssaldo:

$$\text{Finanzierungssaldo} = \text{bereinigte Einnahmen} - \text{bereinigte Ausgaben}$$

sowie den Primärsaldo:

$$\begin{aligned} \text{Primärsaldo} &= \text{bereinigte Einnahmen} - (\text{bereinigte Ausgaben} - \text{Zinsausgaben}) \\ &= \text{bereinigte Einnahmen} - \text{Primärausgaben}. \end{aligned}$$

Der Primärsaldo ist eine extrem wichtige Größe, was sich aus den folgenden Zusammenhängen über die Entwicklung des Schuldenbestandes ergibt:

$$\begin{aligned} \text{Schuldenbestand am Ende des Jahres } t &= \text{Schuldenbestand am Ende des Jahres } t-1 \\ &+ \text{Zinszahlungen auf den Schuldenbestand des Jahres } t-1 \\ &+ (\text{bereinigte Ausgaben} - \text{Zinsausgaben}) - \text{bereinigte Einnahmen} \end{aligned}$$

was wir auch schreiben können als:

$$\begin{aligned} \text{Schuldenbestand am Ende des Jahres } t &= \text{Schuldenbestand am Ende des Jahres } t-1 \\ &+ \text{Zinszahlungen auf den Schuldenbestand des Jahres } t-1 - \text{Primärsaldo} \end{aligned}$$

Wenn der Primärsaldo gleich Null ist, so impliziert dies, dass die Zinsen auf die Altschulden vollständig durch Neukreditaufnahme finanziert werden. Bei einem positiven Primärsaldo aber einem negativen Finanzierungssaldo, werden zumindest Teile der laufenden Zinsaufwendungen aus Einnahmen finanziert, so dass der Schuldenbestand um weniger

ansteigt als die Zinszahlungen. Besonders dramatisch ist es, wenn sogar der Primärsaldo negativ ist. In diesem Fall werden die Zinsausgaben vollständig über Kredite finanziert.

Analytisch betrachtet man allerdings häufig nicht den Finanzierungssaldo oder den Primärsaldo, sondern den aussagekräftigeren strukturellen Finanzierungssaldo bzw. den strukturellen Primärsaldo, die definiert sind als:

$$\text{struktureller Finanzierungssaldo} = (\text{Bereinigte Einnahmen} - \text{Vermögensverkäufe}) \\ - \text{Bereinigte Ausgaben}$$

$$\text{struktureller Primärsaldo} = (\text{Bereinigte Einnahmen} - \text{Vermögensverkäufe}) \\ - (\text{Bereinigte Ausgaben} - \text{Zinsausgaben}).$$

Der Terminus "strukturell" bezieht sich also auf den Umstand, dass die in der Regel recht volatilen Vermögensverkäufe nicht berücksichtigt werden.

Die *Abbildung 3.11* zeigt den strukturellen Finanzierungssaldo in Berlin im Ländervergleich. In Berlin schwankte dieser seit 1997 im Bereich von 1.000 bis 1.500 Euro je Einwohner und erreichte einen jahresdurchschnittlichen Wert von ca. 1.200 Euro je Einwohner. In Hamburg war dieser hoch volatil und lag mit einem Durchschnittswert von ca. 800 Euro je Einwohner um 1/3 niedriger als in Berlin. Die alten Länder hatten im Durchschnitt sogar nur einen strukturellen Finanzierungssaldo von ca. 350 Euro je Einwohner und lagen damit bei einem 1/3 des Berliner Vergleichswertes. Noch deutlicher werden die hohen Finanzierungsdefizite des Landes Berlin, wenn der strukturelle Finanzierungssaldo auf die Primäreinnahmen bezogen wird, siehe *Abbildung 3.12*. Hier ergibt sich in Berlin im Zeitraum von 1997 bis 2004 eine Relation von ca. 18% der Primäreinnahmen, wobei in einigen Jahren sogar die Marke von 20% weit überschritten wurde. In Hamburg lag der strukturelle Finanzierungssaldo bei jahresdurchschnittlich ca. 13,4% und in den alten Ländern bei nur ca. 6,5% der Primäreinnahmen. Der Primärsaldo in Berlin war im Betrachtungszeitraum durchgängig negativ, während Hamburg zumindest in einigen Jahren einen positiven Primärsaldo erreichte, siehe *Abbildung 3.13*. Berlin hat somit in allen Jahren nicht nur seine Zinsausgaben vollständig sondern darüber hinaus auch noch seine Primärausgaben zu einem Teil über Kredite finanziert.

Diese Entwicklung hat zu einem sprunghaften Anstieg der Verschuldung des Landes Berlin geführt. Die *Abbildung 3.14* zeigt die im Ländervergleich imposante Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung Berlins seit 1985. Bedingt durch die mehr als großzügigen Berlinzahlungen des Bundes vor der Wiedervereinigung - West-Berlin erreichte 1988 ein Pro-Kopf-Einnahmenvolumen von ca. 141% des Landes Hamburg - lag die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins bis zur Wende deutlich unterhalb des Durchschnitts der anderen Stadtstaaten und sogar des Durchschnitts der alten Länder. Dies änderte sich schlagartig mit der Wiedervereinigung. Bereits mit dem Jahr 1993 wurde die Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder überflügelt und 1999 das Land Hamburg überholt. Zwischenzeitlich liegt die Verschuldung Berlins nur noch ca. 7% unter der des Landes Bremen und bis zum Ende des Jahres 2005 könnte Berlin bei der Pro-Kopf-Verschuldung durchaus mit Bremen aufschließen. Aber auch die Schuldendynamik der ostdeutschen Länder ist beachtlich. Diese hatten bereits im Jahr 1999 den Durchschnitt der alten Länder überholt und liegen zwischenzeitlich bereits 8% über der Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder. Dabei ist diese Entwicklung sogar noch durch den bislang finanzpolitischen "Musterknaben" Sachsen verzerrt. Würde man Sachsen aus dem Vergleich herausnehmen, so würden die anderen ostdeutschen Flächenländer bereits über 127% der Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder erreichen, wobei Sachsen-Anhalt mit nahezu 150% auch diesen Wert nochmals dramatisch überbietet.

Einen anderen Blick auf die Verschuldung des Landes Berlin im Ländervergleich zeigt die *Abbildung 3.15*. Hier werden die Schulden aller Länder sowohl auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als auch die Einwohnerzahl bezogen. Die Schulden des Landes Berlin beliefen sich Ende des Jahres 2004 auf ca. 70% des Berliner (BIP) und lagen somit noch deutlich über dem Wert des Stadtstaates Bremen (ca. 48%), der in den Jahren von 1994 bis 2004 massive Haushaltssanierungshilfen vom Bund erhalten hat. Je Einwohner gerechnet, liegt die Verschuldung Berlins aber noch etwas unter dem Bremer Vergleichswert. Deutlich wird aus der *Abbildung 3.15* auch, dass man bei der Beurteilung der Verschuldungssituation zwischen dem Pro-Kopf-Bezug und dem BIP-Bezug differenzieren muss, und dass es hierbei dann auch durchaus zu einer Änderung der Rangfolge der Schuldenposition der Länder kommt. Am deutlichsten wird dies bei Hamburg, dass beim BIP Bezug zur Gruppe der am geringsten verschuldeten Länder zählt, während einwohnerbezogen Hamburg nach Bremen und Berlin die höchste Verschuldung verzeichnet.

Bei unseren Nachhaltigkeitsberechnungen in Abschnitt IV werden wir die Verschuldungssituation des Landes Berlin am Kriterium der Schuldenquote, also der Relation von Schuldenstand und BIP, betrachten, da sich dieser Maßstab durch die "Maastricht-Kriterien" weitgehend durchgesetzt hat. Die Obergrenze für die Verschuldung der öffentlichen Haushalte von 60% des BIP wird in der Regel zu 45% auf den Bund und zu 55% auf die Länder und Gemeinden verteilt, so dass rechnerisch auf die Länder (einschl. der Kommunalhaushalte) ein "Schuldenspielraum" von 33% des BIP entfällt.

3.5. In welchem Umfang hat Berlin bisher Eigenbeiträge zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht?

Wir haben in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigt, dass Berlin zwar in erheblichem Umfang immer noch Ausgabenüberhänge gegenüber allen Ländern aufzuweisen hat, dass aber auch unverkennbar ist, dass sich Berlin in den letzten Jahren darum bemüht hat die Ausgaben spürbar zu reduzieren. Sowohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 als auch das Maßstäbengesetz fordert von Haushaltsnotlagenländern Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise. Allerdings wird offen gelassen in welchem Umfang solche Eigenanstrengungen zu erbringen und wie Eigenanstrengungen überhaupt zu messen sind. Die Frage, in welchem Umfang Eigenanstrengungen zu erbringen sind dürfte kaum wissenschaftlich zu beantworten sein, da hiermit normative Aussagen verbunden sind. Entwickeln kann man allerdings Konzepte zur Messung von Eigenanstrengungen, was wir im Nachfolgenden tun und für Berlin konkret berechnen wollen.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Feststellung, dass sich aus der isolierten Betrachtung der Entwicklung der Primärausgaben keine Aussagen über die Eigenanstrengungen des Landes Berlin bei der Haushaltskonsolidierung ableiten lassen. Selbst dann, wenn Berlin sein Primärausgaben um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt hat, muss das nicht unbedingt auf Eigenanstrengungen zurückzuführen sein, da zu prüfen wäre, in welchem Umfang sich im gleichen Zeitraum die Ausgaben der Vergleichsländer entwickelt haben. Eigenanstrengungen können somit nur im Vergleich zu einer Gruppe von Benchmarkländern bestimmt werden. Daher bietet es sich an, die Eigenanstrengungen des Landes Berlin im Zeitraum von $t-j$ bis t mit Hilfe der Gleichung

$$(3.1) \quad EA_{t-j,t}^{BE} = A_{t-j}^{BE}(1 + w_{t-j,t}^V) - A_t^{BE}$$

zu messen, wobei A_{t-j}^{BE} bzw. A_t^{BE} die Primärausgaben in Berlin im Jahr t-j bzw. t bezeichnen und $w_{t-j,t}^V$ die Wachstumsrate der Primärausgaben in der Gruppe der Vergleichsländer im Zeitraum t-j bis t. $EA_{t-j,t}^{BE}$ misst somit die Eigenanstrengungen des Landes Berlin im Zeitraum von t-j bis t - in unserem Fall den Zeitraum von 1997 bis 2004 - relativ zur Gruppe der Benchmarkländer. Sind die mit der Wachstumsrate der Vergleichsländer hochgerechneten Primärausgaben größer als die tatsächlichen Primärausgaben des Landes Berlin in der Periode t, so liegen positive Eigenanstrengungen vor, $EA_{t-j,t}^{BE} > 0$, wobei natürlich die Berechnungsergebnisse auch entscheidend davon abhängen, welchen Benchmark man heranzieht.

Während in der Gleichung 3.1 die Eigenanstrengungen des Landes Berlin mit dem Aggregat der Primärausgaben bestimmt wurden, können in einer Alternativrechnung die Primärausgaben auch in Einzelkomponenten zerlegt und folgende Berechnungen durchgeführt werden:

$$(3.2) \quad EA_{t-j,t}^{BE,*} = \sum_{k=1}^K A_{t-j,k}^{BE} (1 + w_{t-j,t,k}^V) - A_t^{BE}$$

wobei die Primärausgaben in $k = 1, \dots, K$ Einzelkomponenten zerlegt werden. Da die Ausgabenstruktur in Berlin i.d.R. nicht mit der in der Gruppe der Vergleichsländer übereinstimmt, ergeben sich in Gleichung 3.1 und 3.2 unterschiedliche Werte für das Eigenanstrengungsvolumen, wobei der Unterschied zwischen beiden Werten eine *Ausgabenstrukturkomponente* reflektiert. Während die Eigenanstrengungen EA^{BE} implizit davon ausgehen, dass in Berlin und in den Vergleichsländern die gleiche Ausgabenstruktur vorliegt, wird bei $EA^{BE,*}$ in Gleichung (2) die Ausgabenstruktur des Landes Berlin verwendet, so dass die Gleichung 3.2 ein besserer Indikator für die Eigenanstrengungen des Landes Berlin ist als der in 3.1 bestimmte Werte. Allerdings lässt es sich nicht vermeiden, dass die Ergebnisse in Gleichung 3.2 auch von der Aufspaltung der Ausgaben in die Einzelkomponenten abhängig ist, wobei die Differenzen in der Praxis aber nicht besonders dramatisch sind.

Bei der Bestimmung der Eigenanstrengungen des Landes Berlin werden in den Gleichungen 3.1 bzw. 3.2 jeweils Pro-Kopf-Werte verwendet und abschließend werden die Pro-Kopf-

Eigenanstrengungen mit der Einwohnerzahl des Landes Berlin im Jahr 2004 multipliziert um zu einer Schätzung für das Gesamtvolumen der Eigenanstrengungen zu kommen.

Verwendet man als Benchmark den Durchschnitt der alten Länder, so ergibt sich bei Verwendung der Gleichung 3.1 ein Eigenanstrengungsvolumen des Landes Berlin im Zeitraum von 1997 bis 2004 in Höhe von 2,68 Mrd. Euro bei den Primärausgaben. Tatsächlich sind die Primärausgaben des Landes Berlin aber "nur" um ca. 1,48 Mrd. Euro gesunken. Ursache für diese Diskrepanz ist der Umstand, dass die Primärausgaben in den alten Ländern - je Einwohner gerechnet - um nahezu 8% gestiegen sind, während diese in Berlin um nahezu 6% gesunken sind. Verwendet man die Gleichung 3.2 und zerlegt die Primärausgaben in investive Ausgaben und laufende Primärausgaben, so ergibt sich ein Eigenanstrengungsvolumen in Berlin in Höhe von 2,76 Mrd. Euro, wobei ca. 575 Mio. Euro auf die investiven Ausgaben und ca. 2.190 Mio. auf die laufenden Primärausgaben entfallen. Hier wird denn auch unsere Vorgehensweise der Bestimmung der Eigenanstrengungen über ein Benchmarking nochmals deutlich: Tatsächlich hat das Land Berlin im Zeitraum von 1997 bis 2004 seine Investitionsausgaben um ca. 970 Mio. Euro reduziert, und damit um einen größeren Betrag als das bestimmte "investive" Eigenanstrengungsvolumen. Ursache für die Diskrepanz ist, dass zwar Berlin seine investiven Ausgaben um ca. 33% reduziert hat, aber auch in den alten Ländern wurden die Investitionen um ca. 13% gekürzt. Anders verhält es sich bei den laufenden Primärausgaben. Berlin hat diese Ausgaben absolut um ca. 1.480 Mio. Euro reduziert, während das Eigenanstrengungsvolumen im laufenden Bereich mit ca. 2.190 Mio. Euro wesentlich höher ist. Dies ergibt sich deshalb, da der Senkung der laufenden Primärausgaben in Höhe von ca. 1,1% in Berlin ein Ausgabenanstieg in den alten Ländern von ca. 11,9% gegenübersteht.

Mit unserem Konzept der Quantifizierung von Eigenanstrengungen über ein Benchmarking der Ausgabenwachstumsraten tragen wir der Dynamik von Budgetprozessen und Konsolidierungsprozessen Rechnung. So muss die Konsolidierung eines öffentlichen Haushaltes nicht unbedingt durch eine absolute Rückführung der Ausgaben erfolgen, sondern kann auch darin bestehen, dass das Wachstum der Ausgaben begrenzt wird, wobei ein Konsolidierungseffekt natürlich nur dann erzielt wird, wenn das Ausgabenwachstum (signifikant) unterhalb der Grenze des Einnahmenwachstums gehalten wird. Ferner werden Effekte, die ausgabenseitig alle Länder betreffen aus der Betrachtung ausgeklammert, da sich

Haushaltsnotlagenländer keinesfalls Einsparungen als "Eigenbeitrag" anrechnen lassen dürfen, die in ähnlicher Form auch in anderen Ländern anfallen.

In der *Abbildung 3.16* dokumentieren wir die so berechneten Eigenanstrengungen in Berlin getrennt nach investiven Ausgaben und laufenden Primärausgaben. Wie aus der *Abbildung* hervorgeht, lagen die Eigenanstrengungen bei den investiven Ausgaben und den laufenden Primärausgaben bis 2001 nahezu gleichauf und erreichten in 2001 einen Wert von jeweils ca. 1 Mrd. Euro, und damit ein Gesamteinsparvolumen von ca. 2 Mrd. Euro. Nach 2002 gingen die rechnerischen Eigenanstrengungen im investiven Bereich in Berlin stark zurück, was jedoch primär seine Ursache in der kräftigen Rückführung der investiven Ausgaben in den alten Ländern hat. Im Bereich der laufenden Rechnung stieg das Volumen der aus eigenen Anstrengungen erbrachten Ersparnisse in Berlin aber in den Folgejahren weiter stetig an, und erreichten bis zum Jahr 2004 ein Volumen von ca. 2,2 Mrd. Euro. Einschließlich der Ersparnisse bei den investiven Ausgaben beliefen sich die so berechneten Eigenanstrengungen bis Ende 2004 auf ca. 2,75 Mrd. Euro im Vergleich zu 1997. Allerdings wurde im gleichen Zeitraum mehr als 20% des Eigenanstrengungsvolumens durch den Anstieg der Zinsausgaben um mehr als 580 Mio. Euro von 1997 bis 2004 wieder aufgezehrt. Immerhin entsprechen die so bestimmten Eigenanstrengungen einem Volumen von ca. 14% der Primärausgaben des Jahres 1997.

In analoger Art und Weise kann auch bestimmt werden, in welchem Umfang Berlin durch Eigenanstrengungen seinen strukturellen Primärsaldo reduziert hat. Der strukturelle Primärsaldo unterscheidet sich vom Primärsaldo einfach dadurch, dass einnahmenseitig die Vermögensveräußerungen außer Betracht bleiben. In der *Abbildung 3.17* zeigen wir den tatsächlichen strukturellen Primärsaldo in Berlin von 1997 bis 2004 sowie den sich hypothetisch ergebenden strukturellen Primärsaldo in Berlin unter der Annahme, dass die investiven Ausgaben sowie die laufenden Primärausgaben mit der gleichen Rate gewachsen wären als in den alten Ländern. Selbstverständlich entspricht der Differenzbetrag der beiden Primärsalden in *Abbildung 3.17* genau dem Betrag der Eigenanstrengungen den wir in *Abbildung 3.16* bestimmt haben.

In der *Tabelle 3.5* haben wir die Wachstumsraten der gesamten Primärausgaben, sowie der investiven Ausgaben und der konsumtiven Primärausgaben im Zeitraum von 1997 bis 2004 ausgewiesen. Hierbei halten wir zunächst fest, dass die ostdeutschen Länder im Durchschnitt

ihre Primärausgaben um ca. 2% reduziert haben, während die Westflächenländer einen Anstieg von über 8% verzeichneten. Allerdings ist der Rückgang der Primärausgaben in den Ostflächenländern lediglich auf die Rückführung der Investitionen zurückzuführen, während das Wachstum der laufenden Primärausgaben nur geringfügig unter dem Vergleichswert der Westflächenländer lag. Berlin hat die mit Abstand geringste Wachstumsrate der Primärausgaben zu verzeichnen und die Wachstumsrate der laufenden Primärausgaben ist nur in Berlin negativ, während alle anderen Bundesländer eine positive Wachstumsrate haben. Somit zeigt auch der Wachstumsratenvergleich bei den Primärausgaben, dass Berlin im Ländervergleich deutliche Anstrengungen unternommen hat die Ausgaben zurückzuführen.

Alternativ zu unserem Vergleich mit den alten Ländern haben wir auch den Durchschnitt der Ostflächenländer herangezogen, um die Eigenanstrengungen des Landes Berlin zu bestimmen. Hierbei ergibt sich bei den investiven Ausgaben ein Einsparvolumen von ca. 210 Mio. Euro und von ca. 1,55 Mrd. bei den laufenden Primärausgaben, so dass in der Gesamtsumme ein Betrag von ca. 1,76 Mrd. Euro bei den gesamten Primärausgaben erreicht wird. Dieser Betrag ist um ca. 1 Mrd. Euro geringer als der Wert der bei Verwendung der alten Länder als Benchmark erzielt wird, entspricht aber immer noch ca. 9% des Primärausgabenvolumens des Jahres 1997.

Ob die Eigenanstrengungen des Landes Berlin aber als "ausreichend" bzw. "angemessen" zu bezeichnen sind, ist kaum zu bewerten. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wären noch größere Einsparpotenziale zu realisieren gewesen, was man schon daran erkennen kann, dass sich Berlin trotz seiner prekären Lage immer noch die großzügigste Kulturlandschaft leistet, wobei die Zuweisungen des Bundes zur Finanzierung der "Hauptstadtkultur" hierzu nur einen bescheidenen Deckungsbeitrag leisten. Im Ländervergleich muss man aber die absoluten und mehr noch die relativen Einsparungen Berlins gerade in den letzten Jahren unter Sarrazin aber würdigen. Die Fortschritte Berlin bei der Haushaltskonsolidierung sind im Ländervergleich erheblich, wobei natürlich auch der "Leidensdruck" in Berlin extrem stark ausgeprägt ist, und es noch für lange Zeit sein wird. Aber dennoch dürfte unzweifelhaft festzuhalten sein, dass das Land Berlin die in § 12 Abs. 4 des Maßstäbengesetzes verlangten "ausreichenden Eigenanstrengungen" in den letzten Jahren erbracht hat.

4. Nachhaltigkeitsstrategien in Berlin

4.1. Methodische Vorgehensweise

Das Konzept der Nachhaltigkeit¹⁴ hat in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die finanzwissenschaftliche Forschung gefunden und wir wollen nunmehr Nachhaltigkeitsberechnungen für das Land Berlin durchführen, wobei wir die Nachhaltigkeitskonzeption von Blanchard et. al. (1990) sowie Blanchard (1993) verwenden. Dieses Verfahren wird aber in zwei Punkten modifizieren, siehe hierzu Seitz (2002), nämlich durch die Verwendung von Pro-Kopf-Kennziffern statt des üblichen Bezugs auf das BIP¹⁵ sowie der Modellierung eines realistischeren Anpassungsprozesses. Unseren Modellrechnungen legen wir den Zeithorizont bis 2020 zugrunde und sehen von Veränderungen der Bevölkerungszahlen ab.¹⁶

Der Ausgangspunkt der Nachhaltigkeitsanalyse ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates:

$$(4.1) \quad B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + (E_t - R_t) = iB_{t-1} + P_t \quad \text{mit : } P_t = E_t - R_t,$$

wobei B_t den Schuldenstand am Ende der Periode t , R die Einnahmen, E die Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben) und i den im gesamten Zeitraum als konstant unterstellten Nominalzinssatz bezeichnen. $P = E - R$ ist das Primärdefizit, welches im Nachfolgenden eine zentrale Rolle spielen wird. In der Regel wird die intertemporale Budgetrestriktion in einer normierten Form betrachtet, wobei als Normierungsvariable das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) Y verwendet wird. Die Division von (4.1) durch Y_t führt zur Gleichung

$$(4.2) \quad \beta_t = \frac{1+i}{1+g} \beta_{t-1} + (\varepsilon_t - \tau_t) = \frac{1+i}{1+g} \beta_{t-1} + \rho_t = v\beta_{t-1} + \rho_t$$

$$\text{mit : } \beta_t = \frac{B_t}{Y_t}, \varepsilon_t = \frac{E_t}{Y_t}, \tau_t = \frac{R_t}{Y_t}, \rho_t = \varepsilon_t - \tau_t = \frac{P_t}{Y_t}, v = \frac{1+i}{1+g}$$

14 Siehe hierzu auch das "Nachhaltigkeitsgutachten" des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF aus dem Jahr 2001.

15 Lediglich die Schulden beziehen wir weiterhin auf das BIP.

16 Im Betrachtungszeitraum von 2005 bis 2020 wird für Berlin und Gesamtdeutschland eine nur geringe Veränderung der Bevölkerungszahl recht gering.

Der Parameter g ist die als konstant unterstellte Wachstumsrate des nominalen BIP. β ist die Schuldenquote, für die im Rahmen des Maastricht-Vertrages eine obere gesamtstaatliche Grenze von 0,6 festgelegt wurde.¹⁷ τ bezeichnet die staatlichen Einnahmen als Anteil am BIP und kann als Proxy-Variable für den durchschnittlichen Steuersatz betrachtet werden. Entsprechend ist ε die öffentliche Ausgabenquote und ρ ist der Primärsaldo als Anteil am BIP. In der Realität gilt im Allgemeinen $i > g$ und damit $v > 1$; eine Bedingung, die auch aus theoretischer Sicht langfristig erfüllt sein muss. Die Gleichung (4.2) zeigt, von welchen Faktoren die Schuldenquote beeinflusst wird. Positiv wirken der Nominalzins und das Primärdefizit auf die Schuldenquote ein, während mit zunehmender Wachstumsrate des BIP die Schuldenquote sinkt. Da die Nominalwachstumsrate g approximativ als $g = \gamma + \pi$ geschrieben werden kann, wobei γ die Wachstumsrate des realen BIP und π die Inflationsrate bezeichnen, führen c.p. Realwachstum und Inflation zum Rückgang von β .

Bei unseren nachfolgenden Berechnungen gehen wir davon aus, dass wir uns gegenwärtig am Ende der Periode $t-1$ (2004) bzw. am Anfang der Periode t (2005) befinden, so dass die Periode t das erste Planjahr ist. Vorwärtssubstitution der Gleichung (4.2) liefert die Schuldenquote in der Periode $t+T$, was in unserer Modellrechnung dem Jahr 2020 entspricht:

$$(4.3) \quad \beta_{t+T} = v^{T+1} \beta_{t-1} + \sum_{i=0}^T v^{T-i} \rho_{t+i},$$

d. h. die Schuldenquote in der Periode $t+T$ wird bestimmt durch die aufgezinste zukünftigen Primärdefizite und den aufgezinste Schuldenbestand¹⁸ der Basisperiode $t-1$.

Eine einfache Darstellung von dem, was man unter Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik versteht erhält man dadurch, dass die Gleichung (4.3) in Termini von Gegenwartswerten ausgedrückt wird, was man durch Division der Gleichung (4.3) durch v^T erreicht:

$$(4.4) \quad \frac{\beta_{t+T}}{v^T} = v \beta_{t-1} + \sum_{i=0}^T v^{-i} \rho_{t+i}.$$

Da $\frac{\beta_{t+T}}{v^T} = \beta_{t+T} \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^T$ und $i > g$ gilt, muss gelten: $\lim_{T \rightarrow \infty} \frac{\beta_{t+T}}{v^T} = 0$. Dies ist aber nur

dann möglich, wenn bei einer sehr langfristigen Betrachtung der Gegenwartswert der

17 Für eine Diskussion um 'sense and nonsense' der Maastricht-Regeln siehe Buiter, Corsetti und Roubini (1993).

18 Streng genommen müssten wir hier von der Schuldenquote sprechen. Zur sprachlichen Vereinfachung der Darstellung werden wir dennoch auch den Begriff des Schuldenbestandes verwenden.

zukünftigen Primärüberschüsse gleich dem gegenwärtigen Schuldenbestand ist. Eine Fiskalpolitik, die dieses Kriterium erfüllt, wird als *nachhaltige bzw. tragfähige (sustainable) Finanzpolitik* bezeichnet.

An dieser Stelle sind einige Anmerkungen zum Unterschied zwischen der Identifikation eines Konsolidierungsbedarfs und einer nicht nachhaltigen Finanzpolitik angebracht. Von einem *Konsolidierungsbedarf* würde man nach allgemeiner Auffassung dann sprechen, wenn das gegenwärtige Haushaltsdefizit s und/oder der Schuldenbestand sehr hoch ist und die damit verbundene Zinsausgabenlast den gegenwärtigen Handlungsspielraum der Finanzpolitik spürbar einschränkt. Konsolidierung bezieht sich also auf die finanzpolitische Bewältigung der in der Vergangenheit bis hin zur aktuellen Gegenwart aufgelaufenen Staatsschulden. Das Nachhaltigkeitskonzept setzt hingegen an den zukünftigen Ein- und Ausgabenströmen an. Da die zukünftigen Einnahmen nicht nur zur Finanzierung künftiger Primärausgaben, sondern auch der Zins- und Tilgungslasten zur Bedienung der in der Vergangenheit aufgebauten Staatsschulden ausreichen müssen, spielen bei der Nachhaltigkeitsdiskussion natürlich auch die in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden eine gewichtige Rolle. Allerdings kann ein Nachhaltigkeitsproblem auch bei einem gegenwärtig geringen Schuldenstand und/oder Haushaltsüberschüssen vorliegen und umgekehrt muss ein hoher Schuldenstand oder ein hohes Haushaltsdefizit nicht unbedingt mit einem Nachhaltigkeitsproblem verbunden sein. Erzielt eine Gebietskörperschaft gegenwärtig Überschüsse und/oder ist der gegenwärtige Schuldenbestand gering, so kann dennoch eine Nachhaltigkeitslücke vorliegen, wenn in der weiteren Zukunft die Ausgaben *bei Fortsetzung der gegenwärtigen Politik* langfristig höher sind als die zu erwartenden Einnahmen. In diesem Fall liegt aktuell kein Konsolidierungsbedarf vor, aber die gegenwärtige Finanzpolitik wäre langfristig nicht tragfähig und damit würde ein Nachhaltigkeitsproblem vorliegen. Umgekehrt kann eine hohe Staatsschuld zwar gegenwärtig wegen den damit verbundenen hohen Zinsausgabenbelastungen einen deutlichen Konsolidierungsdruck verursachen¹⁹, wenn aber die zukünftige Ausgaben- und Einnahmenentwicklung erwarten lässt, dass diese Probleme ohne signifikante und/oder langfristige Veränderung der gegenwärtigen Ausgaben- und Einnahmenpolitik bewältigt werden können, würde trotz des aktuellen Konsolidierungsdrucks kein Nachhaltigkeitsproblem bestehen.

19 Ein solcher Konsolidierungsdruck könnte z. B. auch dadurch verursacht werden, dass die Schuldenaufnahme an verfassungsrechtliche Schranken gerät und/oder im Konflikt mit dem Maastricht-Vertrag steht.

Somit stellt das Nachhaltigkeitskonzept die Frage, ob die gegenwärtige Finanzpolitik ausgaben- und einnahmenseitig über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden kann, ohne die in Gleichung (4.4) formulierte Bedingung zu verletzen. Mit dem Terminus „gegenwärtige Finanzpolitik“ ist dabei der aktuell gültige institutionelle und rechtliche (auch verfassungsrechtliche) Rahmen staatlicher Aktivität gemeint, der auf die Höhe der Ausgaben und Einnahmen Einfluss hat. Sollte die Bedingung in Gleichung (IV.4) verletzt sein, lässt sich die Nachhaltigkeit nur durch eine Veränderung in den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen wiederherstellen. Hierbei können z. B. Maßnahmen ergriffen werden, die *direkt* auf der Ausgabenseite und auch auf der Einnahmenseite ansetzen, wie z. B. Leistungsbeschränkungen im Transferbereich oder Steuer- und Abgabenerhöhungen. Allerdings kann man auch eine Politik betreiben, von der *indirekte* Einnahmen- und Ausgabeneffekte in die gewünschte Richtung – Senkung der Ausgaben und/oder Erhöhung der Einnahmen – ausgehen. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn die Politik durch Anpassung der Rahmendaten das Verhalten der Privaten verändert und die dadurch induzierten Einnahmen- und Ausgabenwirkungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit führen.²⁰

Das Konzept der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist letztendlich nur praxistauglich, wenn man eine quantitative Formulierung einer nachhaltigen Finanzpolitik ableiten und Informationen darüber liefern kann, in welchem quantitativen Umfang eine Korrektur der Finanzpolitik erfolgen muss, sofern ein Nachhaltigkeitsproblem vorliegt. Um solche Informationen abzuleiten, wurden in der Literatur und in der praktischen Politikberatung – insbesondere durch die OECD, aber auch die EU – entsprechende Messkonzepte entwickelt. Klar dürfte hierbei sein, dass für die praktische Anwendung eine Bezugnahme auf $T \rightarrow \infty$, wie dies die Gleichung (4) erforderlich macht, nicht geeignet ist. Daher werden in der Praxis überschaubare Zeiträume von 5 bis 30 Jahren betrachtet, siehe z. B. Blanchard et. al. (1990). Da über einen endlichen Zeitraum der abdiskontierte Wert der Verschuldung in der Periode $t+T$ nicht unbedingt Null sein muss, d. h. es gilt im Allgemeinen $\frac{\beta_{t+T}}{v^T} > 0$, ist es erforderlich, einen Zielwert für den Schuldenbestand in der Periode $t+T$ zu fixieren. Als Vorgabewerte für den Zielwert β_{t+T} eignet sich z. B. die gegenwärtige Schuldenquote (*stable*

20 Klar dürfte sein, dass auch direkte Ausgaben- und Einnahmenpolitiken zur Verhaltensänderungen führen können und somit die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Maßnahmen letztendlich sehr schwierig ist.

public debt rule, d. h. $\beta_{t+T} = \beta_t$) oder die Vorgabe eines bestimmten Referenzwertes für β_{t+T} , wie z. B. das Maastricht-Kriterium (d. h. man setzt $\beta_{t+T} = 0,6^{21}$), siehe Seitz (2002). In einem nächsten Schritt ist zu klären, mit welcher Instrumentvariable (Einnahmen- oder Ausgabenanpassung) das finanzpolitische Ziel in der Modellrechnung erreicht werden soll. Da die Länder kaum über Manövrierfähigkeit auf der Einnahmenseite verfügen ist es sinnvoll die Ausgaben als Instrumentvariable zu wählen.

Die oben skizzierte Darstellung entspricht der üblichen Vorgehensweise in der Literatur und in der Regel werden empirische Nachhaltigkeitsanalysen bislang in der Regel nur für den gesamtstaatlichen Haushalt (also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) durchgeführt. Wir wollen jedoch ausschließlich die Länderebene (einschl. der Kommunen) betrachten, wobei zu beachten ist, dass auf der subnationalen Ebene von der Normierung fiskalischer Variablen mit dem BIP selten Gebrauch gemacht wird, sondern vielmehr die Bevölkerungszahl als Bezugsvariable verwendet wird. Die *Abbildung 3.15* zeigte bereits, dass das Ranking der Bundesländer im Hinblick auf die Verschuldung je Einwohner und die Verschuldung in Relation zum BIP der Länder durchaus erheblich abweicht. So bildet Bremen beim Pro-Kopf-Schuldenbestand das Schlusslicht, während bei der Schuldenquote Berlin diese Rolle übernimmt. Besonders deutlich wird die Änderung der Rangfolge bei Hamburg, das beim Pro-Kopf-Schuldenbestand den 14. Platz einnimmt, während es bei der Schuldenquote auf Rang 7 liegt.

Wird die Gleichung (4.1) statt mit dem nominalen BIP mit der Bevölkerungszahl N_t normiert, erhalten wir zu (4.2) und (4.3) völlig analoge Gleichungen:

$$(4.5) \quad b_t = \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} + (e_t - r_t) = \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} + p_t = z b_{t-1} + p_t$$

$$\text{mit: } b_t = \frac{B_t}{N_t}, e_t = \frac{E_t}{N_t}, r_t = \frac{R_t}{N_t}, p_t = \frac{P_t}{N_t},$$

aus der wir unmittelbar erhalten:

$$(4.6) \quad b_{t+T} = z^{T+1} b_{t-1} + \sum_{i=0}^T z^{T-i} p_{t+i}.$$

21 $\beta = 0,6$ gilt allerdings nur gesamtstaatlich. Heruntergebrochen auf die die Länderebene (einschließlich Kommunen) wäre ein kritischer Wert von β in Höhe von $\beta=0,33$ anzusetzen, da ca. 55% des gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraums auf die Länderebene entfällt.

n bezeichnet hierbei die als konstant unterstellte Wachstumsrate der Bevölkerung. In der Realität gilt im Allgemeinen $i > n$ und damit $z = (1+i)/(1+n) > 1$; eine Bedingung, die auch aus theoretischer Sicht langfristig erfüllt sein muss. Die mit Kleinbuchstaben bezeichneten Variablen sind die Pro-Kopf-Werte der mit Großbuchstaben bezeichneten absoluten Werte der entsprechenden Variablen. Nachteilig bei der Verwendung der Bevölkerungszahl als Normierungsgröße ist aber der Umstand, dass zwar ein Vergleich der Pro-Kopf-Schulden im Querschnitt (d. h. über alle Bundesländer zu einem gegebenen Zeitpunkt oder über einen relativ kurzen Zeitraum) unproblematisch ist, dass man aber kaum Pro-Kopf-Schuldenbestände über einen längeren oder gar sehr langen Zeitraum von 20 Jahren sinnvoll vergleichen kann, da Realwachstum und Preissteigerungen die nominalen Daten „aufblähen“. Wir werden diesem Aspekt bei der Entwicklung unseres Nachhaltigkeitsindikators Rechnung weiter unten tragen.

Ausgehend von der Darstellung der dynamischen Budgetrestriktion in Termini von Pro-Kopf-Werten sollen nunmehr Nachhaltigkeitsindikatoren unter Verwendung der Ausgaben als Indikator- bzw. Instrumentvariable abgeleitet werden. Basierend auf der Darstellung der dynamischen Budgetrestriktion des Staates in der Pro-Kopf-Form wird nunmehr berechnet, bei welcher Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum t bis $t+T$ in der Periode $t+T$ das Nachhaltigkeitsziel erreicht wird. Hierzu unterstellen wir, dass die primären Pro-Kopf-Ausgaben dem Wachstumspfad $e_{t+i} = e_{t-1}(1+\lambda)^{1+i}$ folgen, wobei λ die zur Zielerreichung erforderliche nachhaltige Wachstumsrate der Primärausgaben (je Einwohner) ist. Die gesuchte *nachhaltige Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben* λ ergibt sich aus der Gleichung:

$$(4.7) \quad \frac{(1+\lambda)z^{T+1} - (1+\lambda)^{T+2}}{z - (1+\lambda)} = \frac{b^* - z^{T+1}b_{t-1} + \sum_{i=0}^T z^{T-i}r_{t+i}}{e_{t-1}},$$

wobei der Wert von λ nicht explizit bestimmt werden kann, sondern durch ein Iterationsverfahren zu ermitteln ist. Die Wachstumsrate der *primären Gesamtausgaben* ergibt sich dann entsprechend der Relation $\lambda+n$. Diese Formulierung der Nachhaltigkeitspolitik ist für die Politik „griffig“, da vielfach in Termini von Ausgabenzuwächsen gedacht wird.

Nachzutragen sind noch einige Anmerkungen zur Quantifizierung des Nachhaltigkeitszieles b^* . Eine solche Zielvariable muss dem Wachstumsaspekt Rechnung tragen, was sich am

einfachsten dadurch verdeutlichen lässt, wenn man die „stable public debt rule“ bei der Verwendung des BIP als Normierungsvariable auf die Pro-Kopf-Verschuldung überträgt. Die „stable public debt rule“ in Termini von Pro-Kopf-Schulden ist dann erfüllt, wenn die öffentliche Pro-Kopf-Verschuldung mit der gleichen Rate wie das nominale BIP wächst. Entsprechend muss die „stable public debt“ Pro-Kopf-Verschuldung in der Periode $t+T$ bestimmt werden als:

$$(4.8) \quad b_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1},$$

wobei w die Wachstumsrate des nominalen *Pro-Kopf-BIP* bezeichnet. Ist diese Gleichung erfüllt, so ist das Verhältnis von Pro-Kopf-Verschuldung und Pro-Kopf-Einkommen im Zeitpunkt t und $t+T$ identisch. Für den absoluten Schuldenstand impliziert diese Regel:

$$(4.9) \quad B_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1}(1+n)^{T+1}.$$

$b_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1}$ kann als *produktivitätsneutrale Pro-Kopf-Verschuldung* interpretiert werden. Eine Verschuldungspolitik, die diese Regel befolgt, würde das Verhältnis von öffentlicher Schuld und privatem Einkommen nicht verändern; konkret: die Schuldenquote bleibt konstant. Jedes Nachhaltigkeitsziel, das höher angesetzt wird, würde einen weiteren Schuldenanstieg *relativ* zum Einkommen der Privaten in Kauf nehmen, d.h. die Schuldenquote steigt. Wir können somit - wie in der gesamten Nachhaltigkeitsliteratur - trotz unserer Formulierung in Termini von Pro-Kopf-Variablen weiterhin mit der Zielvariable Schuldenquote arbeiten.

Zusammenfassend halten wir fest, dass unsere Umformulierung einer Nachhaltigkeitspolitik in griffiger Form den notwendige Anpassungsbedarf öffentlicher Haushalte abgebildet. Die nachhaltigen Wachstumsraten zeigen der Politik die Finanzierungsspielräume auf, wobei durch die Bezugnahme auf Pro-Kopf-Größen und Wachstumsraten fiskalische Kennziffern benutzt werden, wie sie alltäglich in der Politik verwendet werden. Festzuhalten ist ferner, dass unser Wachstumsratenindikator Forderungen erfüllt, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in einem Gutachten zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Jahr 2001 an praktisch nutzbare Nachhaltigkeitsindikatoren gestellt hat. Neben der Beschränkung auf einen überschaubaren Zeitraum - in unseren Modellrechnungen wird dies der Zeitraum von 2005 bis 2020 sein sowie eines weiteren Kontrollzeitraumes von

2020 bis 2040 - zielt der Wachstumsratenansatz insbesondere darauf ab, einen politisch umsetzbaren Übergangspfad zu einer nachhaltigen Finanzpolitik abzubilden (siehe WB (2001), S. 53) und kann ferner problemlos dazu benutzt werden, der Politik aufzuzeigen, wie die Verschiebung eines Umsteuerns in der Finanzpolitik auf die dann zu ergreifenden Maßnahmen wirkt. Ferner ist unser Ansatz dafür geeignet die "Realisierbarkeit" der Nachhaltigkeitspolitik zu überprüfen, in dem man die Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben des zu analysierenden Landes mit der in einer Kontrollgruppe - was in unserem Fall die Gesamtheit der alten Länder ist- vergleicht.

4.2. Die Ausgangsdaten der Modellrechnungen

Unter Verwendung des oben dargestellten methodischen Ansatzes sollen nunmehr Nachhaltigkeitsstrategien für den Berliner Landeshaushalt abgeleitet und auf deren Realisierbarkeit überprüft werden. Letzteres läuft auf die Beantwortung der Frage hinaus, ob das nachhaltige Primärausgabenniveau in Berlin ausreichend ist die verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen. Eine präzise Ableitung einer so definierten "Ausgabenuntergrenze" ist empirisch kaum möglich, da nicht klar ist, was der geeignete Maßstab für die Bestimmung von Ausgabenuntergrenzen ist, so dass diese Rechnungen nicht frei von normativen Einflüssen sind.

Um dennoch eine belastbare "Stützstelle" für eine solche Ausgabenuntergrenze zu bestimmen betrachten wir zunächst, um welchen Prozentsatz die Primärausgaben des Durchschnitts der beiden Stadtstaaten HB und HH in einer längerfristigen Betrachtung über den Vergleichswerten der alten Länder (ohne Berlin) liegen. Da Bremen in den vergangenen Jahren - siehe *Tabelle 3.4* - aufgrund seines Investitionssonderprogramms in erheblichem Umfang überdurchschnittlich hohe Investitionen getätigt hat, haben wir die durchschnittlichen Primärausgaben der beiden Stadtstaaten in zwei Varianten berechnet. In der *ersten Variante* werden die Primärausgaben unmittelbar aus der Kassenstatistik verwendet während wir in der *zweiten Variante* - bezeichnet als HB (cor) - die investiven Ausgaben in Bremen durch die investiven Ausgaben Hamburgs ersetzt haben. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in *Abbildung 4.1* dargestellt. Hier zeigt sich, dass über einen Zeitraum von nahezu 25 Jahren die Primärausgaben der beiden Stadtstaaten zwischen 130% und 140% der Primärausgaben der alten Länder lagen. In den letzten Jahren lag diese Relation - unter Verwendung der

korrigierten Daten in Bremen - bei knapp über 130%. In Berlin lag die Primärausgabenrelation in den Jahren 2003/4 bei 140%. Es dürfte klar sein, dass die Relationen von Hamburg und Bremen natürlich entscheidend von der Position der Stadtstaaten im Finanzausgleich, also der Einwohnerwertung, abhängig ist und daher keinesfalls als "Orientierungswert" für eine Ausgabenuntergrenze verwendet werden darf sondern lediglich einen "Informationscharakter" hat.

In einem weiteren Schritt entwickeln wir eine "extrem konservative" Schätzung für die Ausgabenuntergrenze von Stadtstaaten, bei der kein unmittelbarer Bezug auf die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg erforderlich ist. Die Grundidee dieses Ansatzes besteht darin, aus einem Flächenland einen "fiktiven Stadtstaat" zu generieren. Hierbei gehen wir wie folgt vor:

- In einem ersten Schritt bestimmen wir die Primärausgaben des Durchschnitts der Westflächenländer (nur Länderhaushalte!) im Jahr 2002, netto der Leistungen der Länder an die Kommunen sowie der Geberleistungen im LFA. Hierbei ergibt sich ein Betrag von 1.907 Euro je Einwohner.
- In einem zweiten Schritt werten wir die Kommunalfinanzstatistik²² des Jahres 2002 aus. Aus dieser geht hervor, dass die Primärausgaben der Gesamtheit des kommunalen Sektors in den Westflächenländern 1.908 Euro je Einwohner betragen, während sich in den Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern ein Betrag von 2.771 Euro ergibt.
- In einem dritten Schritt bestimmen wir die konsolidierten Primärausgaben in den Westflächenländern auf der Landes- und Gemeindeebene, die nach dieser Rechnung ca. 3.815 Euro je Einwohner betragen und nur geringfügig von den Angaben in der Kassenstatistik abweichen. Ferner berechnen wir die Primärausgaben eines fiktiven "Flächenlandes", das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern besteht. Diese Ausgaben betragen dann immerhin 4.678 Euro je Einwohner.
- In einem letzten Schritt bestimmen wir die Relationen der Ausgaben des fiktiven Flächenlandes zum Durchschnitt der alten Länder, wobei sich ein Wert von 121% ergibt.

22 Siehe: Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2002. Für spätere Jahre liegen gegenwärtig noch keine Angaben vor!

Erstaunlich ist, dass diese Relation nicht dramatisch von dem Wert von 126% abweicht der sich ergibt, wenn wir die Primärausgabenrelationen der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg - unter Verwendung der korrigierten Investitionsdaten des Landes Bremen - zum Durchschnitt der alten Länder bestimmen, wie wir dies in der *Abbildung 4.1* dargestellt haben. Ferner haben wir obige Modellrechnung auch für die Jahre 2000, 2001 und die aktuell verfügbar gewordenen Daten des Jahres 2003 durchgeführt, wobei wir in allen Fällen vergleichbare Relationen bestimmt haben. Man beachte, dass bei unserer Alternativrechnung keine "stadtstaatspezifischen" Mehrbedarfe bei den reinen "Landesaufgaben" - wie Innere Sicherheit, Hochschulen, usw. - berücksichtigt wurden, so dass davon auszugehen ist, dass strukturbedingt die Stadtstaaten eine Ausgabenrelation im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder tätigen müssen, die sicherlich deutlich höher ist als 120%, so dass die von uns spezifizierte Mindestausgabenrelation von 120% keinesfalls als zu hoch gegriffen anzusehen ist, sondern eher unterhalb eines als realistisch zu betrachtenden Wertes liegt.

In diesem Kontext sei auch auf eine Gutachten von Huber (2004), im Auftrag des Bundesfinanzministerium hingewiesen, wobei dem Gutachten insofern eine gewisse Bedeutung zufällt, da dieses Gutachten vom Bundesfinanzministerium der Klagerwiderung der Bundesregierung im "Haushaltsnotlagenverfahren" von Berlin beigelegt wurde. Huber, siehe S. 18, hält in Berlin eine Primärausgabenrelation die ca. 5% unter dem Vergleichswert von Hamburg liegt für angemessen und führt weiter aus, dass im Zuge eines Haushaltskonsolidierungsprozesses Berlin auch ein Absenkung seiner Primärausgaben auf ein "etwas niedrigeres Niveau" (Huber [2004], S.19), hinnehmen muss. Im Durchschnitt der letzten Jahre erreichte Hamburg eine Primärausgabenrelation von ca. 131% der alten Länder, so dass nach den Ausführungen von Huber - bei einem Primärausgabenniveau in Berlin von 95% des Hamburger Vergleichswertes - Berlin einen Wert von ca. 124% der alten Länder erreichen müsste, um dem höheren Ausgabenbedarfs Berlins in seiner Rolle als Stadtstaat gerecht zu werden. In einer aktuellen Stellungnahme - siehe Huber (2005) - unterstreicht Huber diese Position nochmals.

Wir gehen somit bei unseren nachfolgenden Analysen davon aus, dass man bei Berlin ein Mindestniveau der Pro-Kopf-Primärausgaben von 120% bis 125% der alten Länder ansetzen muss, um dem Land Berlin eine adäquate Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Wir betrachten diese Relation nicht als einen Indikator für eine "Besserstellung" des Landes Berlin oder der Stadtstaaten insgesamt gegenüber den alten Ländern, sondern als ein Reflex auf die

stadtstaatspezifischen Sonderbedingungen, die auch im Finanzausgleichssystem in Form der Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Höhe von 135% Anerkennung finden. Dass einem Haushaltsnotlagenland eine (Primär-)Ausgabenuntergrenze zugebilligt werden muss, hat auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem jüngsten Gutachten zur Bewältigung von Haushaltskrisen festgehalten. Diesbezüglich führte der Beirat aus, dass dieses untere Ausgabenniveau so zu bemessen sei, dass die betroffene Gebietskörperschaft zur "Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung" in der Lage ist. Allerdings macht der Beirat keine quantitativen Aussagen und vermeidet auch Angaben darüber, wie eine solche Schätzung konkret durchzuführen sei.

Von zentraler Bedeutung für unsere nachfolgenden Berechnungen sind die prognostizierten Einnahmen des Landes Berlin sowie der alten Länder. Die bereinigten Einnahmen zerlegen wir in die in der *Übersicht 1* ausgewiesenen Komponenten.

Übersicht 1: Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung

Position	Einnahmenkomponente
1a	Steuereinnahmen
1b	Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich
1c	Zahlungen in den Länderfinanzausgleich
1d	Fehlbetrags-BEZ
$1=1a + 1b - 1c + 1d$	Nettosteuerereinnahmen nach Finanzausgleich
2	HaushaltssanierungsBEZ (ab 2005 Null)
3	ÜbergangsBEZ für die alten Länder (ab 2005 Null)
4	SonderBEZ für die Kosten der politischen Führung (unter Beachtung der Absenkung dieser BEZ ab dem Jahr 2005)
5a	SonderbedarfsBEZ für die neuen Länder und Berlin ("Korb 1")
5b	sonstige überproportionale Leistungen des Bundes und der EU an die neuen Länder und Berlin ("Korb 2")
$5 = 5a + 5b$	Osttransferleistungen
6	Vermögensverkäufe (in Berlin: bis 2009 entsprechend dem aktuellen Finanzplan; ab 2010 auf 150 Mio. Euro fixiert)
7	Sonstige Einnahmen
$8 = 1+2+3+4+5+6+7$	bereinigte Einnahmen

Die Komponenten 2 bis 5a sind dem Gesetz zu entnehmen, die Komponente 5b beruht auf einer eigenen Schätzung, die wir bereits im Kontext der *Abbildung 3.9* erläutert haben. Die Osttransfers in Berlin werden entsprechend dem Degressionsmuster der SoBEZ bis zum Jahr 2020 vollständig abgeschmolzen. Die Vermögensverkäufe wurden der Finanzplanung des Landes Berlin bis zum Jahr 2009 entnommen und in den Folgejahren auf jährlich 150 Mio. Euro festgeschrieben. In den alten Ländern wurde diese im Zeitraum von 2005 bis 2020 entsprechend dem jahresdurchschnittlichen Wert der letzten 5 Jahre mit jährlich 7,5 Mrd. Euro angesetzt. Zu schätzen sind somit lediglich die Komponenten 1 (Nettosteureinnahmen) sowie die sonstigen Einnahmen (Komponente 7).

Die Schätzungen des Steueraufkommens basieren auf Annahmen über die Wachstumsrate des nominalen BIP sowie Annahmen über die Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen (einschließlich Finanzausgleich) sowie der restlichen Einnahmen. Hierzu betrachten wir zunächst, in welcher Relation zum BIP sich die diversen Einnahmenkomponenten in den letzten Jahren in den alten Ländern entwickelt haben, siehe *Abbildung 4.2*. Seit 1995 war eine weitgehende "Entkopplung" des Aufkommens aus Steuern vom BIP-Wachstum zu beobachten, wobei allerdings auch die Steuerreformen zu dieser un stetigen Entwicklung beigetragen haben. Ferner sehen wir, dass die "sonstigen Einnahmen" weitgehend unabhängig vom BIP sind, und sich in den letzten 10 Jahren auch kaum (nominal) verändert haben. Obgleich die Steueraufkommenselastizität in den letzten Jahren deutlich kleiner als 1,0 war, gehen wir bei unseren Modellrechnungen davon aus, dass sich diese wieder in Richtung eines langfristigen stabilen Wertes von 1,0 entwickelt. Allerdings ist hier ein besonderes Problem zu beachten: Unsere Datenbasis ist die Kassenstatistik, bei der es keine "zeitlichen" Abgrenzungsposten gibt, d.h. hier können Einnahmen im Jahr 2004 verbucht sein die eigentlich dem Jahr 2003 oder 2005 zuzurechnen sind. Solche Verschiebungen gibt es insbesondere bei Zahlungen von der EU - die aber kaum belastungsfähig nachvollziehbar sind - sowie bei den Zahlungen im Finanzausgleich. Dies führt dazu, dass abrechnungsbedingt Leistungen oder Zahlungen aus dem bzw. in den Finanzausgleich (einschließlich FehlbetragsBEZ) in einem Jahr zu hoch oder zu niedrig ausfallen können, was im Folgejahr bzw. in Folgejahren nach Vorlage der "Spitzabrechnung" (endgültige Daten über das Steueraufkommen) wieder verrechnet wird und dann zu Minder- oder Mehreinnahmen führt. Während sich diese Größen im Durchschnitt der alten Länder weitgehend ausgleichen, verbuchte Berlin bei den von uns definierten Steuereinnahmen im Jahr 2004 erhebliche

Mehreinnahmen gegenüber dem Jahr 2003. Aus diesen Gründen basieren wir unsere Schätzung der Nettosteuerereinnahmen - Steuern zzgl. LFA zzgl. FehlbetragsBEZ - auf die Angaben des Jahres 2003. Im Hinblick auf die "sonstigen Einnahmen" unterstellen wir, dass diese auch zukünftig weit unterproportional mit dem BIP wachsen, und gehen von einer Aufkommenselastizität von 1/3 aus, was sicherlich recht optimistisch ist.

Ferner ist zu beachten, dass für die Entwicklung des Aufkommens aus Steuern, zzgl. Finanzausgleich in Berlin weniger die BIP-Entwicklung in Berlin sondern die gesamtdeutsche BIP-Entwicklung ausschlaggebend ist. Grund hierfür ist die hohe Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs.²³ Aus diesen Gründen machen wir bei unseren nachfolgenden Modellrechnungen keine Unterscheidung zwischen der BIP-Entwicklung in Berlin sowie der BIP-Entwicklung in den alten Ländern! Allerdings ist eine differenzierte Wachstumsentwicklung in Berlin auf der einen und in Gesamtdeutschland auf der anderen Seite von Bedeutung für die Schuldenquote des Landes Berlin. So ist das nominale BIP in den Jahren von 1995 bis 2005 in Berlin um 0,6% (!) gestiegen während in Gesamtdeutschland der Anstieg 20,9% betrug. Hätte sich das BIP in Berlin seit 1995 mit der gleichen Rate wie im gesamtdeutschen Durchschnitt entwickelt, so würde c. p. die Schuldenquote des Landes Berlin im Jahr 2004 nicht 69,2% sondern lediglich 57,6% betragen! Um bei unseren Modellrechnungen keine Verzerrungen bei der Schuldenquote durch Wachstumsratendifferenzen zwischen Berlin und den alten Ländern aufkommen zu lassen, gehen wir bei allen nachfolgenden Berechnungen davon aus, dass im Projektionszeitraum bis 2020 die BIP-Wachstumsrate in Berlin mit der in Gesamtdeutschland identisch ist und Berlin somit wieder Anschluss an die gesamtdeutsche Wirtschaftsentwicklung findet.

Die *Abbildung 4.3* zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Berlin relativ zu den alten Ländern bei einer Wachstumsrate des BIP von 2,5% (in Berlin und in den alten Ländern). Der gegenwärtige Einnahmenvorsprung des Landes Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder in Höhe von ca. 37% wird bis zum Jahr 2020 auf ca. 20% reduziert.²⁴ Ursache hierfür ist der Umstand, dass ein erheblicher Teil der wachstumsbedingten Mehreinnahmen in Berlin durch den Wegfall der Osttransferleistungen

23 Da das Gemeindesteueraufkommen aber nur unvollständig in den Finanzausgleich einbezogen wird, würde sich bei einer "Spitzabrechnung" allerdings ein Einnahmeneffekt bei den Gemeindesteuern der Stadtstaaten einstellen. Diesen (quantitativ nicht bedeutsamen Effekt) vernachlässigen wird.

24 Die Verschiebung der Einnahmenrelation ist nahezu unabhängig davon, ob man ein BIP-Wachstum von 2,5% oder 3,5% unterstellt.

kompensiert wird.²⁵ In der *Tabelle 4.1* vergleichen wir die Höhe der absoluten Einnahmen in Berlin im Jahr 2020 mit denen des Jahres 2003, wobei wir aus den oben erwähnten Gründen bewusst einen Vergleich mit den Angaben des Jahres 2003 und nicht mit dem Jahr 2004 durchführen. So geht aus der *Tabelle 4.1* hervor, dass bei einem BIP-Wachstum von 2,5% in Berlin wachstumsbedingte Mehreinnahmen von ca. 6,3 Mrd. Euro entstehen, wovon ca. 2,5 Mrd. Euro durch den Abbau der Osttransfers absorbiert werden, so dass Nettomehreinnahmen von ca. 5,9 Mrd. Euro bzw. 28% verbleiben. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% steigen die Nettoeinnahmen um ca. 43%. Man beachte, dass unsere Einnahmenprojektion zeigt, dass Berlin langfristig überhaupt keine Primärausgabenrelation von 125% im Vergleich zu den alten Ländern finanzieren kann, und selbst eine Primärausgabenrelation von 120% wäre aufgrund der hohen Zinsausgaben des Landes Berlin nicht zu finanzieren. Ferner sei angemerkt, dass unsere Einnahmenprojektion kaum von der in der aktuellen Finanzplanung des Landes Berlin 2005 bis 2009 abweicht. Die Finanzplanung Berlin erwartet für das Jahr 2009 bereinigte Einnahmen in Höhe von ca. 18,22 Mrd. Euro während wir ca. 18,16 Mrd. Euro prognostizieren, und damit ca. 60 Mio. Euro weniger.

Da wir die "Realisierbarkeit" einer nachhaltigen Finanzpolitik in Berlin am Vergleichsmaßstab "alte Länder" messen, entwickeln wir auch Modellrechnungen für den Durchschnitt der alten Länder, wobei bei diesen einnahmenseitig im Basisjahr 2004 die Zahlungen der Geberländer in den LFA, die HaushaltssanierungsBEZ an Bremen und das Saarland sowie die ÜbergangsBEZ für die alten Länder abgesetzt werden.

Bei unseren Modellrechnungen gehen wir zunächst von dem Ziel aus, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 der des Jahres 2004 entspricht. Dieses Ziel erreichen wir durch eine entsprechende Anpassung der Wachstumsrate der Primärausgaben. In alternativen Modellrechnung führen wir die Schuldenquote des Landes Berlin auf 50% zurück, was in etwa dem doppelten Wert der Schuldenquote des Länderdurchschnitts (einschl. Gemeindeebene) in Höhe von ca. 25% entspricht. Die Basismodelle gehen im gesamten Betrachtungszeitraum von einem Anstieg des BIP in Höhe von 2,5% aus. In Alternativrechnungen verwenden wir aber auch eine Wachstumsrate von 3,5%. In den Jahren von 1995 bis 2004 betrug das jahresdurchschnittliche Wachstum des nominalen BIP in den

25 (Hier nicht ausgewiesene) Vergleichsrechnungen mit Hamburg führen zum Ergebnis, dass Berlin ca. ab dem Jahr 2010 über geringere Pro-Kopf-Einnahmen als das Land Hamburg verfügen wird und im Jahr 2020 eine Relation von ca. 89% erzielen wird.

alten Ländern ca. 2,1%, während in Berlin de facto die Quote bei 0% lag. Wir gehen somit in den alten Ländern von einer leichten Erholung der Konjunktur aus und ferner - wie bereits oben begründet wurde - davon, dass Berlin wieder Anschluss an das Wachstum in Gesamtdeutschland findet. Der Nominalzins wird bei allen Berechnungen mit konstant 5% unterstellt.

Im nächsten Unterabschnitt werden zunächst Nachhaltigkeitsmodelle für Berlin ohne Sanierungshilfen abgeleitet. Wie sich zeigen wird, sind alle diese Modellrechnungen mit Primärausgabenrelationen in Berlin verbunden, die begründete Zweifel an der Realisierbarkeit dieser Anpassungen aufkommen lassen, da Berlin realistische Primärausgabenrelationen - im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder - erheblich nach unten durchbrechen müsste. Daher werden im übernächsten Abschnitt Modelle zur Bestimmung des erforderlichen Teilentschuldungsvolumens vorgelegt.

4.3. Modellergebnisse ohne Sanierungshilfen

Als Referenzmodell wird zunächst eine Nachhaltigkeitspolitik in den alten Ländern simuliert, wobei im Jahr 2020 die Schuldenquote des Jahres 2004 von 20,9% wieder erreicht werden soll. Dies erfordert eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben in Höhe von ca. 1,3%. In der *Abbildung 4.4* zeigen wir den Verlauf der sich hierbei ergebenden Schuldenquote in den alten Ländern. In den alten Ländern würde die Schuldenquote nur moderat von ca. 21,5% auf 23,5% ansteigen. In Berlin, das von einer viel schwierigeren Ausgangssituation startet, haben wir drei Nachhaltigkeitsvarianten berechnet:

1. Im ersten Modellansatz legen wir fest, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 der des Jahres 2004 (69,2%) entspricht.
2. Da diese Schuldenquote deutlich über dem Länderdurchschnitt liegt, legen wir als Nachhaltigkeitsziel in einer zweiten Variante eine Schuldenquote von 50% fest.
3. Bei einer dritten Variante verlangen wir, dass Berlin bis zum Jahr 2020 die Schuldenquote auf den Durchschnitt der Ländergesamtheit (~ 25%) zurückführt.

Die *Abbildung 4.5* zeigt die Entwicklung der Schuldenquoten in Berlin in den unterschiedlichen Rechenvarianten. In der Modellrechnung 1 steigt die Schuldenquote bis zum Anfang der nächsten Dekade noch auf nahezu 80% an, bevor diese in den Folgejahren

bis zum Jahr 2020 das vorgegebene Ziel erreicht. In den anderen beiden Varianten ist der geforderte Schuldenabbau so stark, dass bereits nach einer kurzen Zeit die Schuldenquoten deutlich rückgängig sind. Die alternativen Nachhaltigkeitspolitiken implizieren erhebliche Unterschiede bei der realisierbaren Wachstumsrate der Primärausgaben. So müssen in der Variante 1 die Primärausgaben jahresdurchschnittlich um ca. 1% und in der Variante 2 um ca. 1,8% reduziert werden. Bei der dritten Variante ist sogar ein jahresdurchschnittliches Absenken um nahezu 2,9% notwendig, siehe hierzu die *Tabelle 4.2*. Allerdings kann allein die Betrachtung des Primärausgabenwachstums nichts über die Realisierbarkeit dieser Politiken aussagen. Wie wir oben bereits argumentiert haben, betrachten wir die Relation der Pro-Kopf-Primärausgaben in Berlin zum Vergleichswert der alten Länder als *das zentrale Kriterium* der Realisierbarkeit der jeweiligen Nachhaltigkeitspolitik. In der *Abbildung 4.6* haben wir diese Relationen für die drei Modellvarianten eingetragen, wobei jeweils die Politik einer konstanten Schuldenquote in den alten Ländern als Referenzmaßstab verwendet wird. Aus der *Abbildung* lassen sich eine Reihe von wichtigen Erkenntnissen ableiten die es uns ermöglichen eine Einschätzung der Realisierbarkeit der jeweiligen Politik vorzunehmen:

- Eine Nachhaltigkeitspolitik in Berlin mit dem Ziel einer Schuldenquote von 69,2% würde ab dem Jahr 2011 dazu führen, dass das Primärausgabenvolumen in Berlin sogar die untere "Warnmarke" von 120% des Vergleichswertes der alten Länder durchschlägt und bis zum Jahr 2020 wird sogar ein Wert von unter 100% erreicht.
- In den anderen Modellvarianten wären die Effekte noch dramatischer. So würde in der Modellvariante 2 die untere Ausgabengrenze bereits im Jahr 2010 und in der Variante 3 bereits im Jahr 2008 nach unten durchbrochen. Bis zum Jahr 2020 würde in beiden Fällen die Primärausgabenrelation sogar unter einen Wert von 90% sinken.

Letztendlich zeigen alle Politiksimulationen, dass es Berlin aus eigener Kraft nicht gelingen kann eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne bei den Primärausgabenrelationen sich so deutlich zu verschlechtern, dass Berlin im Ländervergleich eine dramatisch schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen müsste. In allen Fällen wird selbst die von uns als absolute Untergrenze spezifizierte Primärausgabenrelation von 120% unterschritten. Die damit verbundenen notwendigen realen Ausgabeneinschnitte müssen als beispiellos extrem bezeichnet werden und dürften weder politisch durchsetzbar sein und wohl in dieser Massiertheit auch kaum ökonomisch sinnvoll sein. Erforderlich wäre es, die Investitionstätigkeit in Berlin, die ohnehin schon an der unteren Grenze des

Vertretbaren liegen dürfte, nahezu völlig einzustellen und selbst im Bereich der Pflichtaufgaben wären erhebliche Leistungseinschnitte erforderlich.

In einer weiteren Alternativrechnung haben wir die BIP-Wachstumsrate auf 3,5% erhöht, wobei diese Modellrechnungen denn auch ein "Dilemma" aufzeigen: In der *Tabelle 4.3* haben wir die hierbei realisierbaren Wachstumsraten der Primärausgaben ausgewiesen, wobei sich in Berlin nunmehr bei den Variante 1 und 2 sogar positive Wachstumsraten ergeben. Dies aber verändert nichts grundsätzliches an dem Problem, dass Berlin weiterhin bei den alternativen Nachhaltigkeitspolitiken Primärausgabenrelationen erreicht bei denen die untere Ausgabenuntergrenze durchschlagen wird, siehe *Abbildung 4.7*. Ursache hierfür ist natürlich, dass eine höhere Wachstumsrate auch einen größeren Anstieg der Primärausgaben in den alten Ländern ermöglicht, so dass sich Berlin durch eine Verbesserung des Wachstums zwar absolut verbessert - die Primärausgaben haben im Falle eines Wachstums von 3,5% natürlich ein höheres Niveau als bei einem Wachstum von 2,5% - aber die Relationen zu den alten Ländern verändern sich kaum. Wir werden diesen Punkt nochmals ausführlich in unserem abschließenden Abschnitt beleuchten!

Bereits die extreme Absenkung der Primärausgabenrelation auf ein Niveau von 125% oder gar 120% der alten Länder stellt ein in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie beobachteter Präzedenzfall dar. Betrachtet man die langfristige Relation der Primärausgaben - ohne Leistungen der Geberländer im LFA - zwischen z.B. finanzstarken und finanzschwachen Westflächenländern, was wir in der *Abbildung 4.8* am Beispiel der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen auch tun, so stellt man fest, dass sich selbst über einen Zeitraum von 30 Jahren die Ausgabenrelationen zwischen den Ländern nur geringfügig und auch nicht systematisch verändert haben. So erreichte Baden-Württemberg über ca. 20 Jahre ein Primärausgabenvolumen das in der Regel zwischen 105% und 110% des Wertes der beiden finanzschwachen Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen bewegte. Ab der Mitte der 90er Jahre scheinen sich diese Relationen auf ein geringeres Niveau reduziert zu haben, wobei hier sicherlich auch die Effekte der Einbeziehung der ostdeutschen Länder sowie des Landes Berlin in den Länderfinanzausgleich eine erhebliche Rolle spielen, da ab Mitte der 90er Jahre auch die Leistungen des Landes Baden-Württemberg im LFA erheblich angestiegen sind.

Aus unseren Analysen können wir somit eine Reihe von wichtigen Schlussfolgerungen ziehen, die es bei der Behandlung der "Berlin-Frage" zu beachten gilt: Wir haben argumentiert, dass, basierend auf dem Vergleich der Ausgabenrelationen zwischen den beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg und den alten Ländern sowie eines fiktiven Flächenlandes mit Großstädten von mehr als 500 Tsd. Einwohnern, eine untere Ausgabenrelationsgrenze von 120% bis 125% existieren dürfte, von der man erwarten sollte, dass diese weder von Berlin noch von einem anderen Stadtstaat unterschritten werden kann, ohne dass man erhebliche Zweifel an der Fähigkeit des Landes Berlin zur Erfüllung seiner Aufgaben haben muss. Diese Untergrenze wurde auch von Huber (2004, 2005) in Gutachten für das BMF festgehalten und auch von Finanzstaatssekretär Halsch, siehe Halsch (2005), eingeräumt. Unsere Nachhaltigkeitsberechnungen verdeutlichen, dass Berlin keine noch so bescheidene Nachhaltigkeitspolitik, wie die einer konstanten Schuldenquote verfolgen kann, ohne über einen längeren Zeitraum die Ausgabenuntergrenze erheblich nach unten zu durchbrechen. Letzteres ist sogar weitgehend unabhängig von der konkret unterstellten Wachstumsrate in Gesamtdeutschland und in Berlin, da eine allgemeine Beschleunigung des Wachstums auch wieder Freiräume für höhere Zuwächse bei den Primärausgaben in den alten Ländern schaffen würden. Nur dann wenn man bereit ist eine "Abkopplung" Berlin bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen vom Versorgungsniveau der alten Länder hinzunehmen, oder wenn die Wachstumsrate des Landes Berlin deutlich über dem Durchschnitt des gesamtdeutschen Wachstums liegen würde, würden sich andere Aussagen ergeben.

Letztendlich sei noch angemerkt, dass die aktuelle Finanzplanung des Landes Berlin, die bis zum Jahr 2009 reicht, in erstaunlicher Art und Weise mit unseren Modellrechnungen kompatibel ist. Verwenden wir als Vergleichsszenarium unsere Modellrechnung unter Verwendung eines BIP-Wachstums von 2,5% sowie eine Politik der Nachhaltigkeit in den alten Ländern, so impliziert die Berliner Finanzplanung eine Rückführung der Primärausgabenrelation des Landes Berlin bis zum Jahr 2009 auf 125,8% und liegt damit fast exakt auf der Höhe unseres Rechenszenariums. Würde die Wachstumsrate bei 3,5% liegen, würde Berlin entsprechend seiner Finanzplanung sogar eine Primärausgabenrelation von ca. 119,6% im Jahr 2009 erreichen und damit den unteren Schwellenwert der Primärausgabenrelation sogar leicht unterbieten. Wenn sich Berlin in den nächsten Jahren an seine Finanzplanung hält, und z.B. im Jahr 2006 bzw. 2007 nicht Vor- und

Nachwahlkampfgeschenke verteilt, wäre Berlin auf dem Pfad der in unseren Modellrechnungen auch verlangten Eigenanstrengungen.

4.4. Modellrechnungen mit Sanierungshilfen

Unsere Berechnungen oben haben gezeigt, dass Berlin aus eigener Kraft keine Politik der Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 betreiben kann, ohne eine Absenkung der Primärausgabenrelationen hinnehmen zu müssen, die erhebliche Zweifel an der Fähigkeit Berlins zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben entstehen lassen. Aus diesen Gründen führen wir nunmehr Modellrechnungen über die Gewährung von Sanierungshilfen durch. Hierbei unterstellen wir, dass die Hilfe in Form einer *Direktentschuldung* erfolgt, d.h. der Bund bzw. die Solidargemeinschaft übernimmt Schulden des Landes Berlin. Die Vorteile für Berlin liegen dann bei der Einsparung von Zinsausgaben. Die nachfolgenden Simulationsrechnungen begrenzen wir bewusst auf einen relativ überschaubaren Zeitraum bis zum Jahr 2020, den wir insbes. auch vor dem Hintergrund des Auslaufens der Osttransferleistungen gewählt haben.

Das Volumen der zu leistenden Sanierungshilfen wird durch zahlreiche gestaltbare Faktoren beeinflusst, wie insbesondere:

- vom Timing der Entschuldung,
- vom vorgegebenen Nachhaltigkeitsziel für Berlin sowie
- von der als akzeptable betrachteten Untergrenze der Primärausgabenrelation.

Bei der konkreten Berechnung unterstellen wir, dass Berlin die Primärausgabenrelation bis zum Jahr 2009 auf 125% bzw. alternativ bis zum Jahr 2011 auf 120% absenkt²⁶, und diese Relation in den Folgejahren nicht überschreitet. Der Referenzwert für die Primärausgaben der alten Länder wird aus einer Modellvariante für die alten Länder berechnet, in der diese eine Nachhaltigkeitspolitik in dem Sinne verfolgen, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 der des Jahres 2004 entspricht. Als Nachhaltigkeitsziel für Berlin wird vorgegeben, dass Berlin bis zum Jahr 2020 eine Schuldenquote erreicht, die in etwa dem doppelten Wert des

26 Hierzu wird die Primärausgabenquote in Berlin linear von ca. 140% im Jahr 2004 auf 125% bzw. 120% im Jahr 2009 reduziert.

Durchschnitts der Ländergesamtheit entspricht und konkret mit 50% angesetzt wird.²⁷ Für das Timing der Teilentschuldungszahlungen werden drei Varianten gewählt: das Jahr 2008, das Jahr 2011 und eine Aufteilung der Teilentschuldungszahlungen in gleichen Raten auf die Jahre 2008, 2011 und 2014. Die letztere Variante ist insbesondere dazu geeignet die Zahlungen an das Land Berlin vom tatsächlichen finanzpolitischen Verhalten Berlins abhängig zu machen, oder die Ratenzahlung als Instrument zur Feinjustierung bei Erwartungsfehlern im Hinblick auf das Wachstum, die Zinsentwicklung usw. zu nutzen. So könnte die Solidargemeinschaft die 2te und 3te Rate verweigern oder kürzen, wenn Berlin sich nicht an seine Eigenanstrengungszusagen hält, so dass auch aus Anreizgründen eine Teilentschuldung in mindestens 2 Raten angebracht ist. Zum Vergleich der dann insgesamt erforderlichen Teilentschuldungszahlungen in den drei Entschuldungsvarianten werden die Zahlungen auf das Jahr 2005 abdiskontiert, unter Verwendung eines Zinssatzes von 5%. Bei allen Modellrechnungen halten wir unsere Annahme eines BIP-Wachstums von 2,5% im Simulationszeitraum aufrecht.

Die Ergebnisse unserer Modellrechnungen bei einem BIP-Wachstum von 2,5% haben wir in der *Tabelle 4.4* ausgewiesen. In der Zeile 0 sind nochmals die Ergebnisse für das Referenzmodell der alten Länder aufgelistet. Die Zeilen 1a bzw. 1b zeigen die Basismodelle für Berlin *ohne Teilentschuldung* bei einer Primärausgabenquote von 125% bzw. 120%. Im ersten Fall reduziert Berlin seine Primärausgabenrelation bis 2009 auf 125% des Durchschnitts der alten Länder und kann dann ein jahresdurchschnittliches Primärausgabenwachstum von ca. 0,55% finanzieren, wobei bis zum Jahr 2020 auch noch die Schuldenquote auf ca. 96% weiter ansteigt. Im zweiten Fall wird die Primärausgabenrelation bis 2011 auf 120% reduziert, was auch eine niedrigere Wachstumsrate für die Primärausgaben von nunmehr ca. 0,3% zur Folge hat. Hier erhalten wir das Ergebnis, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 auf nahezu 87% ansteigt. In den anderen Zeilen werden die Ergebnisse bei alternativen Annahmen über die Teilentschuldungen dokumentiert. Zunächst ist festzuhalten, dass in allen Fällen die jeweils berechneten Primärausgabenwachstumsraten mit dem Basismodell identisch sind. Die Barwerte der erforderlichen Entschuldungsleistungen weichen - bei gegebener Primärausgabenrelation - bei unterschiedlichen Annahmen über das Timing der Entschuldungsleistungen kaum voneinander ab. Im Falle der Rückführung der

27 Die Schuldenquote auf der Länderebene in Gesamtdeutschland betrug Ende 2004 ca. 24,2%, ca. 20,9% in den alten Ländern und ca. 69,2% in Berlin.

Primärausgabenrelation auf 125% ergeben sich Barwerte in Höhe von ca. 25,3 Mrd. Euro und bei einer Primärausgabenrelation von 120% von ca. 20,5 Mrd. Euro.

In allen Fällen werden dem Land Berlin aber erhebliche Eigenanstrengungen abverlangt. Hierzu zeigt die *Abbildung 4.9* die Entwicklung der realen Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum von 2004 bis 2020 in den alten Ländern sowie in Berlin bei einer Primärausgabenrelation von 120% bzw. 125%. Hierbei wurde eine jahresdurchschnittliche Inflationsrate von 1,25% unterstellt. In den alten Ländern verändern sich die Pro-Kopf-Primärausgaben kaum, wobei allerdings auch festzuhalten ist, dass dies auch in den letzten Jahren weitgehend der Fall war. So lagen die realen Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern im Jahr 2004 in etwa auf dem Niveau des Jahres 1997. Berlin hingegen muss dramatische reale Einschränkungen hinnehmen. So müssen in Berlin bei einer Primärausgabenrelation von 125% die realen Pro-Kopf-Primärausgaben um ca. 10% bis zum Jahr 2009 abgesenkt werden und bei einer Primärausgabenrelation von 120% ist sogar eine Realabsenkung um ca. 14% bis zum Jahr 2011 erforderlich. Nominal betrachtet steigen hingegen die Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern im Zeitraum von 2004 bis 2020 um ca. 23% an, während in Berlin nur ein Anstieg um ca. 9% (Primärausgabenrelation von 125%) bzw. 5% (Primärausgabenrelation von 120%) möglich ist.

Unter Verwendung unseres oben abgeleiteten Konzepts zur Evaluation der Eigenanstrengungen von Berlin können wir auch aus unseren Modellrechnungen die Eigenanstrengungen des Landes Berlin beim Abbau der Primärausgaben im Simulationszeitraum bestimmen. Hierbei wird als Benchmark wiederum das Primärausgabenwachstum im Durchschnitt der alten Länder herangezogen. Letzteres impliziert, dass wir die Primärausgaben des Landes Berlin in unseren Modellrechnungen mit den Werten vergleichen, die sich ergeben würden, wenn in Berlin die Primärausgaben mit der gleichen Rate wie in den alten Ländern wachsen würden. Die Ergebnisse haben wir in der *Abbildung 4.10* dargestellt. Die Absenkung der Primärausgabenrelation in Berlin sowie die Einhaltung dieser Beschränkung impliziert ein erhebliches Eigenanstrengungsvolumen im Betrachtungszeitraum. Bei einer Primärausgabenquote von 125% beläuft sich dieses im Jahr auf ca. 2,4 Mrd. Euro und bei eine Relation von 120% auf ca. 3,2 Mrd. Euro. Insbesondere in den Jahren in denen die aktuelle Primärausgabenrelation dem jeweiligen Zielwert von 120% bzw. 125% angenähert wird, sind erhebliche Eigenanstrengungen erforderlich, während in den Folgejahren der Konsolidierungsdruck deutlich reduziert wird. Dies zeigte auch schon die

Abbildung 4.9 anhand der realen Primärausgaben. Berechnet man die kumulierten Eigenanstrengungen so ergeben sich erhebliche Volumina im Zeitraum von 2005 bis 2020. Bei einer Absenkung der Primärausgaben auf 125% addieren sich die Eigenanstrengungen auf ein Gesamtvolumen von ca. 31,5 Mrd. Euro bzw. abdiskontiert von ca. 20,1 Mrd. Euro. Bei einer Primärausgabenrelation von 120% liegen die Werte bei 39,5 Mrd. Euro bzw. 24,8 Mrd. Euro.

Ferner kann man berechnen, welche Zinersparnisse und damit welchen *Gesamtausgabensenkungsbeitrag* die Teilentschuldung bringt, wobei wir hier lediglich die Teilentschuldungsstrategien betrachten, bei denen im Jahr 2008 eine Teilentschuldung in einem Betrag erfolgt. Hierzu vergleichen wir die Zinsausgaben Berlin in den Modellrechnungen ohne und mit Teilentschuldung. Die Ergebnisse haben wir in der *Abbildung 4.11* dargestellt. Die Entlastungswirkungen auf der Ausgabenseite setzen natürlich erst im Jahr 2009 ein, da die Entschuldungsleistungen Ende des Jahres 2008 fließen und somit die Zinersparnisse erstmalig in 2009 anfallen. Reduziert Berlin seine Primärausgabenrelation auf 120%, so implizieren die dann erforderlichen Teilentschuldungen bis zum Jahr 2020 Zinersparnisse in Höhe von etwas über 2 Mrd. Euro, was in etwa 63% des Volumens der Eigenanstrengungen Berlins bedeutet. Bei einer Absenkung der Ausgabenrelation auf 125% ergeben sich Zinersparnisse von ca. 2,5 Mrd. Euro, was in etwa auch dem Eigenanstrengungsvolumen Berlin im Jahr 2020 entspricht.

Abschließende haben wir wiederum Vergleichsmodelle unter der Annahme eines BIP-Wachstums von 3,5% gerechnet. Hierzu zeigt die *Tabelle 4.5* - in Analogie zur *Tabelle 4.4* - die Modellergebnisse. Das Volumen der erforderlichen Teilentschuldungszahlungen reduziert sich um etwa 20% bzw. 10% bei einer Primärausgabenrelation von 125% bzw. 120%. Sowohl in Berlin als auch den alten Länder steigen die zulässigen Wachstumsraten der Primärausgaben um etwa 1% an. Die alten Länder können nunmehr ihre Primärausgaben im Zeitraum von 2004 bis 2020 real um ca. 22% erhöhen, während Berlin bei einer Primärausgabenquote von 120% real stagnierende Primärausgaben und bei einer Primärausgabenrelation von 125% einen bescheidenen Realzuwachs von ca. 5% erfährt.²⁸ Damit ist zusammenfassend festzuhalten, dass ein Anstieg des Realwachstums natürlich die Anpassungsanspannungen im Berliner Landeshaushalt reduziert, aber selbst bei einem

²⁸ Hierbei gehen wir wiederum von einer Inflationsrate von 1,25% aus.

Nominalwachstum von 3,5% vermag Berlin nicht aus eigener Kraft die notwendige Rückführung der Schuldenlast zu bewältigen. Erforderlich sind weiterhin Sanierungshilfen, auch wenn diese dann niedriger ausfallen als bei einem Wachstum von 2,5%.

Insgesamt gesehen ist somit festzuhalten, dass erhebliche Sanierungshilfen an das Land Berlin sowie Eigenanstrengungen des Landes erforderlich sind, wenn man die beiden verfolgten Ziele - Rückführung der Schuldenquote und Sicherung eines "Mindeststandards" bei den Primärausgaben - erreichen will.

Wir haben zusammenfassend die Beziehungen zwischen dem BIP-Wachstum, der für Berlin realisierbaren Primärausgabenuntergrenze, der Schuldenquote und dem jährlichen Primärausgabenwachstum für ein breites Spektrum von Szenarien untersucht. Die Ergebnisse haben wir in der *Abbildung 4.12* dargestellt. Abgebildet wird der Zusammenhang zwischen der Schuldenquote in Berlin im Jahr 2020 (vertikale Achse) und dem zulässigen jährlichen Primärausgabenwachstum in Berlin (horizontale Achse) bei alternativen Primärausgabenuntergrenzen²⁹, die wir in einer Schrittweite von 2,5% von 115% bis 127,5% variiert haben, und bei Vorgaben eines BIP-Wachstums von 2,5% bzw. 3,5%. Entlang der Kurven steigt von links unten nach rechts oben die Ausgabenuntergrenze von 115% bis 127,5 an. Je größer die dem Land Berlin zugestanden Primärausgabenrelation ist, desto höher fällt natürlich das Primärausgabenwachstum, aber auch die Schuldenquote aus. Die linke Kurve zeigt die Situation bei einem BIP-Wachstum von 2,5%. Bei einer Primärausgabenrelation von 115% wäre ein Primärausgabenwachstum von ca. 0,03% möglich und die Schuldenquote in 2020 würde ca. 80,1% betragen. Ein Anheben der Primärausgabenrelation auf 127,5% würde ein Primärausgabenwachstum von 0,68% ermöglichen, aber die Schuldenquote bis zum Jahr 2020 auf ca. 100,7% ansteigen lassen. Die rechte Kurve zeigt den analogen Zusammenhang für ein BIP-Wachstum von 3,5%. Hierbei zeigt sich, dass bei einer Ausgabenuntergrenze von 115% - die allerdings bereits ab dem Jahr 2013 eingehalten werden muss - Berlin aus eigener Kraft eine Nachhaltigkeitspolitik im Sinne einer stabilen Schuldenquote von ca. 70% realisieren könnte. Aber selbst dann, wenn man dieses extrem unplausible Primärausgabenniveau für Berlin als hinreichend betrachten würde, wäre noch eine Teilentschuldung im Jahr 2008 in Höhe von etwas über 15 Mrd. Euro erforderlich um die Schuldenquote bis zum Jahr 2020 auf ca. 50% zu reduzieren.

29 Hierbei wurde jeweils der Benchmarkwert der alten Länder unter der Restriktion bestimmt, dass die alten Länder eine nachhaltige Schuldenpolitik im Sinne einer konstanten Schuldenquote betreiben!

Aus der *Abbildung 4.12* werden triviale Zusammenhänge nochmals deutlich: Mit sinkender Primärausgabenuntergrenze reduziert sich bei gegebenem BIP-Wachstum das durch Berlin finanzierbare Primärausgabenwachstum und damit auch die Schuldenquote. Ein Anstieg des BIP-Wachstums verschiebt diesen Zusammenhang in Richtung "günstigerer" Relationen, d.h. das finanzierbare Primärausgabenwachstum steigt an und die Schuldenquote sinkt. Somit zeigt die Abbildung zugleich den gesamten Raum "politischer Menüs" für das Land Berlin. Ausgabenuntergrenzen können nicht mit wissenschaftlicher Präzision bestimmt werden; ableitbar sind lediglich "plausible" Werte über historische Erfahrungen oder einfache Großstadtvergleiche. Aus diesen "Eckdaten" lassen sich Ausgabenuntergrenzen ableiten die keinesfalls unter 120% liegen dürften, sondern sich eher in Richtung 125% bewegen dürften. Ferner lassen sich aufgrund wissenschaftlicher Überlegungen auch keine fundierten Aussagen über Nachhaltigkeitsziele - also in unserem Fall der Schuldenquote in 2020 - ableiten. Auch hier können lediglich "Analogieüberlegungen" angestellt werden, wie z.B. eine konstante Schuldenquote (ca. 70% im Jahr 2020), eine Schuldenquote die in etwa dem Doppelten des Durchschnitts aller Länder entspricht (ca. 50% im Jahr 2020), oder auch "plausibler" Werte über die Relation der Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Berlin im Vergleich zum Länderdurchschnitt. Ferner muss man sich darauf verständigen, welche BIP-Wachstumsrate man für plausibel hält, wobei hier ggf. auch eine "Nachsteuerung" erfolgen könnte, in dem man eine erste Teilentschuldung im Jahr 2008 fixiert und bei der zweiten (und ggf. dritten) Rate eine Korrektur der Wachstumsprognose vornimmt. Zu fixieren sind natürlich auch die Parameter der Referenzländer, und hier insbes. das von diesen Ländern verfolgte Nachhaltigkeitsziel, was in unserem Fall dem Ziel einer konstanten Schuldenquote entspricht. Angesichts der Vielzahl von Parametern ist somit die Fixierung von Teilentschuldungsbeträgen für Berlin völlig willkürlich, so dass es ohnehin unbedingt erforderlich wäre die Teilentschuldungen über mehrere Perioden zu verteilen um sowohl Revisionsklauseln über fehlerhafte Erwartungen als auch Sanktionen im Falle von Versäumnissen des Landes Berlin beim Erreichen der gesetzten Eigenanstrengungen zu berücksichtigen.

4.5. Strategien auf der Basis des Finanzierungssaldos

Wir haben abschließend noch einen völlig anderen Typus von Modellen berechnet, nämlich Modelle, die den Finanzierungssaldo des Landes Berlin steuern. Hierzu haben wir in einer ersten Variante unterstellt, dass sich der Finanzierungssaldo des Landes Berlin bis zum Jahr

2009 entsprechend der Berliner Finanzplanung entwickelt und von ca. 3,41 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 2,15 Mrd. Euro im Jahr 2009 sinkt. In den Folgejahren führen wir den Finanzierungssaldo jährlich um 195 Mio. Euro zurück, so dass Ende 2020 ein ausgeglichener Landeshaushalt vorliegt. Das ernüchternde Ergebnis dieser Modellrechnungen ist in *Abbildung 4.13* dokumentiert. Unabhängig davon, ob das BIP-Wachstum 2,5% oder 3,5% beträgt, sinkt die Primärausgabenrelation Berlin bis 2020 auf etwas über 100%! Beachtenswert ist ferner, dass die Finanzplanung des Berliner Senats bis 2009 eine Absenkung dieser Relation auf ca. 123% impliziert, und damit in dem von uns abgeleiteten Korridor von 120% bis 125% bleibt.

In einer weiteren Variante haben wir die Rückführung des Finanzierungssaldos im Vergleich zur Berliner Finanzplanung erheblich beschleunigt, wobei ab dem Jahr 2006 Absenkungen um ca. 350 Mio. Euro vorgesehen sind, siehe hierzu *Abbildung 4.14*. Ab dem Jahr 2015 wird dann eine Politik des ausgeglichenen Haushalts verfolgt. Ausgabenkürzungen in einem jährlichen Volumen von 350 Mio. Euro dürften aber kaum möglich sein! Hier erhalten wir Primärausgabenrelationen im Jahr 2020 die bei ca. 104% des Wertes der alten Länder liegen und damit als völlig unrealistisch zu betrachten sind.

Als Fazit lässt sich somit festhalten, dass auch unsere Alternativrechnungen unter der Annahme der Steuerung des Finanzierungssaldos zu dem Ergebnis führen, dass Berlin aus eigener Kraft eine Haushaltssanierung nur dann erreichen kann, wenn die Primärausgabenrelation auf einen Wert reduziert wird der mit Sicherheit eine adäquate Aufgabenerfüllung in Berlin unmöglich macht.

5. Zusammenfassende Bewertung und finanzpolitische Konsequenzen für die Sanierung des Berliner Landeshaushaltes und eine nachhaltige Finanzentwicklung auf der Länderebene in Gesamtdeutschland

Die Kernresultate unserer Untersuchungen können wie folgt thesenartig zusammengefasst werden:

- Das Land Berlin kann aus eigener Kraft eine nachhaltige Stabilisierung seiner Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 nicht erreichen, ohne die Primärausgaben je Einwohner unter ein für Stadtstaaten gerade noch zulässige Ausgabenuntergrenze zu reduzieren.
- Berlin hat bereits seit dem Jahr 1997 in Relation zu den alten Ländern Eigenanstrengungen erbracht, die ein Primärausgabenvolumen von ca. 2,8 Mrd. Euro ausmachen, wovon allein ca. 2,2 Mrd. Euro auf die laufenden Primärausgaben entfallen. Die Eigenanstrengungen des Landes Berlin belaufen sich somit auf immerhin ca. 15% der Primärausgaben des Landes Berlin im Jahr 2004. Allerdings wurden nahezu ca. 600 Mio. Euro der Eigenanstrengungen bei den Primärausgaben durch den Anstieg der Zinsaufwendungen zunichte gemacht.
- Kein anderes ost- oder westdeutsches Bundesland hat im Zeitraum von 1997 bis 2004 seine laufenden Primärausgaben reduziert; lediglich das Land Berlin kommt auf eine Rückführung in Höhe von ca. 1,3%.
- Das Land Berlin muss auch weiterhin in erheblichem Umfang Eigenanstrengungen zur Überwindung seiner extremen Haushaltsnotlage erbringen. Allerdings dürfte Berlin kaum in der Lage sein seine Pro-Kopf-Primärausgabenrelation unter einen Wert von 120% bis 125% der Pro-Kopf-Ausgaben der alten Länder zu reduzieren. Die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg hatten im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre eine Primärausgabenrelation im Vergleich zu den alten Ländern in Höhe von jahresdurchschnittlich ca. 135%, so dass eine Rückführung dieser Quote in Berlin auf 120% bis 125% die untere Grenze des politisch umsetzbaren und auch ökonomisch sinnvollen und vertretbaren Ausgabenniveaus ist.
- Eine Untergrenze von 120% bis 125% ergibt sich auch dann, wenn man die "Großstadteigenschaft" Berlins berücksichtigt, und Berlin zumindest das Ausgabenvolumen von Großstädten "zugesteht". Hierbei werden noch nicht einmal Mehrbedarfe berücksichtigt, die sich aus der Wahrnehmung von Landesaufgaben typischer Weise in Agglomerationsräumen, wie z.B. im Bereich der Inneren Sicherheit oder der Hochschulen, ergeben.
- Gegenwärtig hat das Land Berlin eine Schuldenquote von nahezu 70%, die Länder und Kommunen in Gesamtdeutschland in Höhe von ca. 25% und die alten Länder in Höhe von ca. 21%. Berlin müsste im Interesse der Schuldenbegrenzung und der Begrenzung

der Zinslasten seine Schuldenquote erheblich in Richtung der Vergleichsländer reduzieren.

- Geht man davon aus, dass das BIP in den Jahren bis 2020 um jahresdurchschnittlich 2,5% ansteigt, so würde selbst das Ziel einer konstanten Schuldenquote von ca. 70% im Jahr 2020 eine Absenkung der Primärausgaben in Berlin von jahresdurchschnittlich ca. 0,3% und bei einer Schuldenquote von 50% in 2020 von sogar 1% erforderlich machen. Verbunden wäre dies mit einer Absenkung der Primärausgabenrelation im Vergleich zu den alten Ländern in Richtung der 100%-Marke. Dies ist objektiv kein realistisches PolitikszENARIO. Eine höhere Wachstumsannahme von z.B. 3,5% löst dieses Problem grundsätzlich nicht, da immer noch Ausgabenrelation von 110% deutlich unterschritten werden!
- Um eine Schuldenquote von ca. 50% im Jahr 2020 zu erreichen und Berlin ein Primärausgabenniveau von 125% der alten Länder zu ermöglichen, wären Teilentschuldungen im Jahr 2008 in Höhe von nahezu 25 Mrd. Euro (Barwert) erforderlich, wenn ein BIP-Wachstum von 2,5% unterstellt wird und die alten Länder ihre Schuldenquote nicht signifikant verändern. Bei diesem Szenarium muss Berlin Eigenanstrengungen beim Abbau der Primärausgaben erbringen, die sich im Jahr 2008 auf jährlich ca. 1,8 Mrd. Euro belaufen und bis zum Jahr 2020 auf jährlich ca. 2,5 Mrd. Euro erhöhen. Bei einem Wirtschaftswachstum von 3,5% reduziert sich der Betrag der Teilentschuldung auf ca. 22 Mrd. Euro (Barwert).

Allerdings wären die mit der Teilentschuldung verbundenen Finanzierungslasten der Solidargemeinschaft erheblich. Müsste der Bund diese Entschuldung übernehmen, so würde dies einem Volumen von ca. 10% (!) der Bundesausgaben entsprechen. Dies könnte der Bundeshaushalt zweifelsohne nicht verkraften. Eine Verteilung von Teillasten auf die Länder würde bei diesen dann zu entsprechenden Problemen führen. Sofern es tatsächlich zu einer Teilentschuldung kommen würde, müsste der Bund daher diese Schulden in einen Sonderfonds übernehmen und über mehrere Jahre tilgen bzw. alternativ müsste die Entschuldung des Landes Berlin über mehrere Jahre gestreckt werden. Klar ist aber, dass man hiermit lediglich einen "Schuldneraustausch" vornimmt und die Schuldenlast des Landes Berlin lediglich auf mehr Köpfe verteilt. Das Schuldenproblem ist damit nicht behoben sondern nur verschoben. Eine solche Aktion würde daher nur dann Sinn machen, wenn diese mit einer allgemeinen Klärung der Frage der Verschuldungspotentiale der Gebietskörperschaften

schlechthin verbunden ist und ferner mit einer umfassenden Lösung des Problems eines Haushaltsnotlagenpräventionsmechanismus.

Wenn man nach Ursachen für die Berliner Finanzkrise suchen will, muss man diese wohl besonders im Vorwendezeitraum suchen. Hierzu zeigt die *Abbildung 5.1* die Entwicklung der Primärausgaben in Berlin sowie im Durchschnitt der alten Länder in den Jahren von 1987 bis 2004 und *Abbildung 5.2* die Wachstumsratenentwicklung der Primärausgaben, wobei sich die Angaben bis 1990 auf das ehemalige West-Berlin beziehen. West-Berlin hatte bis zur Wende eine Primärausgabenrelation die bei ca. 190% (!) des Durchschnitts der alten Länder lag. Die Primärausgabenquote ging mit dem ersten Haushaltsjahre nach der Wiedervereinigung sprunghaft auf 160% zurück, was aber primär ein "Kopfzahleneffekt" aufgrund der Einbeziehung der Bevölkerung Gesamtberlins ist. In den Jahren bis 1995 stieg diese Quote auf ca. 168%, wobei man davon ausgehen sollte, dass dies insbesondere auf "Anpassungsmaßnahmen" im Ostteil der Stadt zurückzuführen dürfte, wie z.B. die deutlichen Ost-West-Tarifanpassungen zu Beginn der 90er Jahre. Diese These wird auch dadurch untermauert, dass auch in den Ostflächenländern zu Beginn der 90er Jahre die Primärausgaben erheblich anstiegen. Primärwachstumsraten die deutlich über dem Vergleichswert der alten Länder lagen gab es in Berlin lediglich in den Jahren 1993 und 1995, während in allen anderen Nachwendejahren die Primärausgaben um weniger gewachsen sind als in den anderen Ländern. Auch die Primäreinnahmen des Landes Berlin lagen im ehemaligen West-Berlin ca. 190% über dem Wert der alten Länder und mit der Wende gingen diese schlagartig auf ca. 150% zurück und haben sich in den Folgejahren weiter auf zwischenzeitlich jahresdurchschnittlich ca. 135% des Wertes des alten Länder reduziert. Gerade in der unmittelbaren Nachwendezeit liegt somit die begründete Vermutung nahe, dass Berlin, gemessen an seinen erheblichen Transformationsaufgaben, unterfinanziert war. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass auch für die Ostflächenländer bis zur Mitte der 90er Jahre eine eklatante Unterfinanzierung feststellbar ist, siehe hierzu Seitz (2001), was sich auch an der Schuldendynamik der Ostflächenländer in diesem Zeitraum ablesen lässt. Ferner muss betont werden, dass das Bundesfinanzministerium in der Nachwendezeit in den neuen Ländern die Devise verbreitet hat, dass auch die neuen Länder - einschließlich Berlin - den "Wiederaufbau" auch durch eine großzügige Verschuldungspolitik mitfinanzieren müssen, da schließlich auch die alten Länder hohe Schulden hätten und die Schulden des Wiedervereinigungsprozesses durch das erwartete dynamische Wachstum in späteren Jahren finanzierbar seien.

Im Lichte dieser Fakten könnte man durchaus die These vertreten, dass die Finanzkrise Berlin durch drei zentrale "historische" Faktoren *in erheblichem Umfang mit* verursacht wurde:

- Das alte West-Berlin war im Ländervergleich erheblich "überversorgt", wobei diese Überversorgung von allen Bundesregierungen finanziert wurde und diese Überversorgung war auch politisch gewollt. Letzteres erkennt man auch daran, dass das ehemalige West-Berlin seine erheblichen Ausgabenüberhänge aus laufenden Einnahmen - insbes. Bundeshilfen - finanziert hat, während die Verschuldung West-Berlins vor der Wende deutlich unter dem Länderdurchschnitt lag.
- Mit der Wiedervereinigung wurde auf Berlin ein erheblicher Druck zur extrem schnellen und zügigen Anpassung der Versorgung im ehemaligen West-Berlin ausgeübt. Die Überausstattung West-Berlin - die im Übrigen auch für das ehemalige Ost-Berlin im Vergleich zum ehemals übrigen Teil der DDR galt, siehe hierzu Seitz (1997) - manifestierte sich in einer über jeglichem Westniveau liegenden Dichte an Kultureinrichtungen, Einrichtungen im Sport- und Freizeitbereich und in einem im Ländervergleich extrem hohen Personalbesatz. Die mit der überproportionalen Infrastruktur- und Personalausstattung verbundenen Folgelasten können und konnten nicht hinreichend zügig abgebaut werden, so dass die Erwartungen des Bundes und auch des Landes Berlin in der Nachwendezeit im Hinblick auf die realisierbaren Anpassungen wirklichkeitsfremd und naiv waren.
- Hinzu kamen die erheblichen Anpassungsprobleme im Ostteil der Stadt, die man ohne Bezugnahme auf Berlin an der Explosion der Ausgaben der Ostflächenländer ablesen kann.³⁰ Mehrmals mussten denn auch bis zum Jahr 1994 die völlig unterschätzte Ausstattung des "Fond Deutsche Einheit" nach oben korrigiert werden. Diese Anpassungslasten auf der Ausgabenseite in Verbindung mit der zügigen Anpassung der Primäreinnahmen nach unten hat in Berlin zu dramatischen Finanzierungsdefiziten Anfang der 90er Jahre geführt und binnen kurzer Zeit einen Schuldenberg aufgebaut, der über die Dynamik der Zinsausgaben zu einer ständig steigenden Anspannung geführt hat.

Damit soll keinesfalls die These aufgestellt werden, dass Berlin nicht auch ein erhebliches Eigenverschulden trifft, aber die historischen Erblasten dürfen bei der Beurteilung der

30 So stiegen die Pro-Kopf-Primärausgaben in den Ostflächenländern bis zum Jahr 1996 auf ca. 110% (!) des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer an und sind seit dem langsam rückläufig wobei im Jahr 2004 erst ein Niveau von ca. 106% erreicht wurde.

Finanzpolitik des Landes Berlin nicht außer Acht gelassen werden. Das Eigenverschulden Berlins ist auch sicherlich darin zu sehen, dass man zu lange damit gewartet hat die nachhaltigen Haushaltsprobleme des Landes Berlin anzupacken und das Thema in die Öffentlichkeit sowie an die Solidargemeinschaft heranzutragen. Spätestens bei den Verhandlungen um die Reform des Länderfinanzausgleichs, das Maßstäbengesetz sowie den Solidarakt II hätte diese Diskussion geführt werden müssen.

Volker Halsch, einer der Staatssekretäre im Bundesfinanzministerium, hat sich in einem Vortrag im Rahmen einer Vortragsreihe zum Thema "Finanzierung und Organisation einer Metropole" an der FU Berlin im Sommersemester 2005 in einer - auch in schriftlicher Ausfertigung vorliegenden - Rede mit dem Titel "Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen" zur Haushaltsnotlage des Landes Berlin ausführlich geäußert. Halsch führte hierbei auch aus, was das BMF unter einer "extremen Haushaltsnotlage" versteht:

"Dabei liefert der Umfang der für Nachhaltigkeit erforderlichen Ausgabenkürzungen den Ansatzpunkt für die Definition einer extremen Haushaltsnotlage. Nur in dem Fall, in dem der Umfang der erforderlichen Ausgabenkürzungen dazu führt, dass ein kritisches Mindestniveau bei den Primärausgaben unterschritten wird, liegt eine extreme Haushaltsnotlage vor. Denn nur bei Unterschreitung dieses Niveaus wäre das Land nicht mehr in der Lage, seinen unabweislichen Ausgabenverpflichtungen nachzukommen."

Und ferner nimmt Halsch - bezugnehmend auf ein Gutachten von Huber³¹ im Auftrag des BMF - auch zur Frage Stellung, wo den die kritische Ausgabenuntergrenze des Landes Berlin liegt:

"Schwierig ist dabei natürlich die Bestimmung dieses kritischen Mindestniveaus. Im Gutachten von Professor Huber werden Konsolidierungspfade aufgezeigt, bei denen sich Berlin bei rechtzeitiger und rascher ausgabenseitiger Konsolidierung selbst aus seiner Haushaltsknise befreien kann, ohne dass das Niveau der Primärausgaben unter 95% des Hamburger Niveaus sinkt. Gemessen am Ausgabenniveau des wirtschafts- und finanzstärksten Landes Hamburg scheint die Größe von 95 % keine für Berlin unvertretbare Setzung von Professor Huber zu sein. Im Gegenteil. Der Unterschied zwischen den Primärausgaben je Kopf im finanzstarken Flächenland Hessen und im finanzschwachen Flächenland Rheinland-Pfalz — jeweils einschließlich ihrer Kommunen — beträgt beispielsweise nicht 5, sondern 11 Prozentpunkte, wird ausschließlich auf die konsumtiven Primärausgaben abgestellt sogar 13 Prozentpunkte. Berlin befindet sich also auch unter dem Gesichtspunkt der

31 Hierbei handelt es sich um das bereits oben zitierte Gutachten von Huber (2004).

Nachhaltigkeit nicht in einer extremen Haushaltsnotlage, weil es selbst über ausreichende Möglichkeiten verfügt, seine Finanzsituation dauerhaft zu stabilisieren."

Der Positionen des BMF ist zuzustimmen, und sie deckt sich in diesem Punkt auch mit den Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF im "Haushaltsnotlagengutachten": Entscheidend ist, ob ein Land seine Haushaltskrise überwinden kann, ohne hierbei eine Absenkung der Primärausgaben auf ein solches Niveau vornehmen zu müssen, dass dies die Wahrnehmung der Aufgabenverpflichtungen nicht gefährdet. Wäre dem so, könnte das Land sich nur durch eine massive Verletzung seiner Haushaltspflichten aus seiner Haushaltskrise selbst befreien. Die zentrale Frage ist hier aber, wo denn das kritische untere Ausgabenniveau liegt. Mehr als verwunderlich ist hierbei, dass sich das BMF die Position Hubers "95% des Ausgabenvolumens des Landes Hamburg" offenkundig zu eigen macht, wir würden diese Grenze doch etwas weiter absenken und hierbei an eine Größenordnung von 90% bis 95% denken. Aber selbst dann, wenn man von den 95% des Hamburger Niveaus nochmals Abschläge in erheblicher Größenordnung vornimmt, zeigen unsere Modellberechnungen, dass Berlin diese Grenze verletzt und sich damit - selbst nach BMF-Definition - in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

Darüber hinaus argumentiert Halsch in seinem Vortrag, dass Berlin seine Lage selbst verschuldet hat. Sei es wie es sei. Dass unter Diepgen und der von ihm geführten großen Koalition solide Finanzpolitik offenkundig einen untergeordneten Stellenwert hatte dürfte selbst unter Beachtung der hohen Erblasten des Landes Berlin schon frühzeitig zu erkennen gewesen sein, siehe hierzu z.B. Seitz (1997). Festzuhalten ist aber, dass die gesamte Solidargemeinschaft dieser Politik desinteressiert zugeschaut hat, obgleich jedem hätte spätestens Mitte der 90er Jahre klar sein müssen, dass die Berliner große Koalition das Land in einer handfeste Haushaltsschieflage steuert, um ihren eigenen Machterhalt ohne Rücksicht auf die *zukünftigen* Belange der Bürger zu sichern. U. E. hätte die Solidargemeinschaft - insbesondere bedingt durch die eingangs bereits zitierte Ausführung des BVerfGE in seinem 92er Urteil - hieraus den Schluss ziehen müssen, dass es höchste Zeit ist, die vom BVerfGE geforderten Präventionsmechanismen gegen Haushaltsnotlagen in Angriff zu nehmen. Geschehen ist aber nichts!

Nunmehr stellt sich aber unmittelbar die Frage, ob man die Bürger des Landes Berlin für die politische Fehlsteuerungen Diepgens und seiner großen Koalition nunmehr in der Art und

Weise zur Rechenschaft ziehen soll, dass man Berlin einen finanzpolitischen Kurs abverlangt, der das Land - in der Abgrenzung des BMF - zwangsläufig in die Handlungsunfähigkeit steuert. Unsere belastungsfähigen und mit realistischen Parametern durchgeführten Modellrechnungen haben gezeigt, dass Berlin eine nachhaltige Finanzpolitik nur dann betreiben kann, wenn das Land die Primärausgabenrelationen in einer solchen Art und Weise absenkt, dass keinerlei Zweifel an der Wahrnehmung der Aufgabenverpflichtungen des Landes Berlin bestehen dürften. Hierbei ist die Argumentation von Halsch auch wirklichkeitsfremd, wenn er meint, dass Berlin erst gar nicht in diese Schieflage gekommen wäre, wenn es früher und massiver umgesteuert hätte, und dass daher aufgrund des Eigenverschuldens Berlin jeglicher Hilfeanspruch an die Solidargemeinschaft verwirkt sei. Wenn man diese Position vertritt, dann muss man auch sofort die Frage aufwerfen und beantworten, welchen Schutz man den Bürger vor einer falschen Finanzpolitik gewährt. Dem Bürger werden von der Politik die tatsächlichen Daten und Fakten verschwiegen und verschleiert, und das durch Intransparenz geschaffene Dickicht unseres föderalen Finanzgeflechts kann weder von interessierten Bürgern und noch weniger von Politikern durchschaut werden. Aus diesen Gründen müssen daher Bürgerschutzmechanismen implementiert werden die eine gnadenlose Disziplinierung der Politik gewährleisten. Dies kann nur in einer Begrenzung der Handlungsfähigkeit der Politik bestehen, in dem verfassungsrechtlich die Verankerung einer Null-Defizit-Regel im Haushaltsvollzug festgeschrieben wird und darüber hinaus alle Mischfinanzierungstatbestände - einschließlich der unter EU-Beteiligung - abgeschafft werden um die Transparenz der öffentlichen Haushaltesführung und der Finanzierung der öffentlichen Güterversorgung auf allen Ebenen zu sichern.

Letztendlich ist noch auf ein weiteres Problem hinzuweisen: Im Kontext der *Abbildung 4.3* haben wir aufgezeigt, dass Berlin aus eigener Kraft überhaupt nicht in der Lage ist nachhaltig eine Primärausgabenrelation von 120% des Durchschnitts der alten Länder zu finanzieren! Ähnliches haben wir auch für das Land Bremen festgestellt und selbst Hamburg könnte keine Primärausgabenrelation finanzieren, die wesentlich über 120% liegt. Dies wirft grundsätzliche die Frage der Finanzierung der Stadtstaaten auf, ein Problem das ebenfalls im Zuge der Diskussion um Haushaltsnotlagepräventionsmechanismen zu klären ist, aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden kann.

Was muss man nun von einem Urteilsspruch aus Karlsruhe erwarten? Zunächst ist festzuhalten, dass das Gericht in einer extrem unangenehmen Lage ist. Das Gericht wird

zunehmend als "Reparaturbetrieb" für eine desolate nicht ausreichend sach- und faktenorientierte Politik missbraucht, und dies ist in diesem Verfahren besonders ausgeprägt da die Problemlage des Landes Berlin allen Beteiligten - einschließlich dem Land Berlin - schon lange bekannt ist und dennoch noch nicht einmal ein Ansatz zur einer grundsätzlichen Klärung des Haushaltsnotlagenproblems erkennbar war.³² Diesem Missbrauch kann dem Gericht eigentlich nur dadurch entgegenwirken, dass es die Politik in Schranken verweist und von der Politik die Lösung der anstehenden Probleme verlangt, anstatt sich mit einer Entscheidung aus Karlsruhe aus der eigenen Entscheidungsunfähigkeit zu befreien. Ferner muss das Gericht stärker den Schutz der Bürger betonen und sich hierbei auch mit der Frage des Schutzes der Bürger vor der Politik beschäftigen, insbesondere einer verfehlten Finanzpolitik die das Gebot der Generationengerechtigkeit mit den Füßen tritt.

Streng genommen haben die Richter daher keine Handlungsoption und müssen - bedauerlicher Weise! - die Klage des Landes Berlin im Kern positiv bescheiden. Die zentralen Argumente hierfür sind, dass sich die Solidargemeinschaft infolge eines Politikversagens dem Urteilsspruch von 1992 verwehrt hat und die geforderten Mechanismen zur Haushaltsnotlagenprävention noch nicht einmal im bescheidensten Ansatz angepackt hat. Das zweite Argument ist, dass sich Berlin in der Tat in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und zwar deshalb, da das Land Berlin nur dann zu einer soliden bzw. nachhaltigen Finanzpolitik zurückkehren kann, wenn Berlin seine Primärausgaben in Relation zu Hamburg oder dem Durchschnitt der alten Länder in einem solchen Umfang massiv absenkt, dass selbst nach Einschätzung der für das BMF in diesem Verfahren tätigen Gutachter und des BMF selbst - siehe hierzu die oben behandelten Ausführungen von Halsch (2005) - berechnete Zweifel an der Fähigkeit des Landes Berlins zur adäquaten Aufgabenerfüllung bestehen.

Aber das Gericht wäre schlecht beraten wenn es an dieser Stelle mit dem Urteil aufhört. Es dürfte klar sein, dass dem Land Berlin extrem harte Eigenanstrengungen abverlangt werden müssen, wobei wir an eine Quantifizierung denken die in einer Größenordnung bei ca. 120% des Primärausgabenniveaus der alten Länder liegen. Die freiwilligen Aufgaben in Berlin müssen bis zur Bewältigung der Notlage de facto auf Null reduziert werden. So muss das Land verpflichtet werden die Opernhäuser in Berlin zu privatisieren oder zu schließen, bzw. nur solche Häuser aufrecht zu erhalten, in denen kostendeckende - wobei die Kosten aber

32 Hier sei nochmals auf den seit dem Urteil von 1992 offenen Regelungsbedarf hinzuweisen.

unter Verwendung einer kaufmännischen Kosten- und Leistungsrechnung zu bestimmen sind! - Eintrittsgelder erwirtschaftet werden. Dies gilt für alle Ausgaben im Kulturbereich, sofern diese nicht unmittelbar dem Kernbildungswesen zurechenbar sind. Ähnliches gilt für Sport- und Freizeiteinrichtungen außerhalb des Bildungsbereichs. Für Popkonzerte und Squashaktivitäten müssen die Bürger ja auch Marktpreise bezahlen, und es ist nicht einzusehen, warum in öffentlichen Kultur- und Sporteinrichtungen in einem Haushaltsnotlagenland andere Kriterien gelten sollen. Ein Teil der hierbei erzielten Einsparungen kann und soll in die Verbesserung des Bildungswesens umgelenkt werden, der Rest ist der Haushaltssanierung zuzuführen.³³ Diese Maßnahmen würde im übrigen auch die Bürger dazu motivieren, zukünftig bei Wahlentscheidungen der finanzpolitischen Solidität mehr Gewicht einzuräumen. Ferner müssen alle Optionen zur Privatisierung von Leistungen geprüft werden; eine soziale Ausgleichspolitik kann man bei Bedarf auch durch Gutscheinsysteme bewerkstelligen. Darüber hinaus muss die Politik in der Stadt auch Symbole setzen, so z.B. das Abspecken aller Dienstfahrzeuge der Senatoren, Staatssekretäre usw. auf einen Haushaltsnotlagenstandard (d.h. Golf-Grundausrüstung). Alle Budgetaufstellungsverfahren müssen auch konsequent Top-Down durchgeführt werden: Der Finanzsenator bestimmt das Finanzierungsvolumen das im Einklang mit den Eigenanstrengungsverpflichtungen steht, wobei bei den Steuerschätzungen des "Arbeitskreises Steuerschätzung" Abschläge von 1% vorzunehmen sind, da sich diese bislang immer als zu optimistisch erwiesen haben. Hierbei muss es eine Prüfung der Volumenvorgabe z.B. durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft o. ä. geben, um die Bürger vor womöglich schwachen Finanzsenatoren zu schützen. Sofern die realisierten Steuererträge unter dem Ansatzwert liegen, müssen diese im Folgejahr eingespart werden; etwaige Mehreinnahmen müssen in die Schuldentilgung überführt werden. Ausnahmen hiervon müssen bis zur Beendigung der Haushaltsnotlage auch dem regierenden Bürgermeister verboten sein, um den Bürger vor allen potentiellen Gefahren der Wahlgeschenkfinanzierung zu schützen. Die Verfassung des Landes Berlin muss daher entsprechend verändert werden, wobei eine Revisionsklausel einzubauen ist, die eine Überprüfung dieser Verfassungsvorschrift dann erlaubt, wenn Berlin eine Schuldenquote erreicht hat, die nur noch 50% über dem Länderdurchschnitt liegt. Nur Verfassungsschranken bieten den jetzigen und zukünftigen Bürgern einen ausreichenden Schutz vor den nice spending guys und dem Ungetüm des Leviathan sowie der Gefahr, dass das Land nach der Gewährung von Sanierungshilfen nicht

33 Soziale Abfederungen können durch Gutscheine erfolgen!

wieder in eine neue Haushaltskrise abgeleitet! Im Falle von unvorhergesehenen Ausgabenverpflichtungen in einzelnen Ressorts müssen diese durch Einsparungen in allen Ressorts finanziert werden. Damit verbleibt der Politik immer noch erheblicher Handlungsspielraum durch eine Haushaltsstrukturpolitik politische Prioritäten zu setzen. Die Politik muss sich dann entscheiden, ob die knappen Ressourcen in die Wirtschaftsförderung, den Bildungsbereich oder die Personalausstattung der Verwaltung gelenkt werden; geschlossen wird lediglich der bequeme Weg sich durch den Rückgriff auf die Wohlfahrt zukünftiger Generationen politisch zu profilieren.

Erforderlich ist es ferner, dass das Gericht vom Gesetzgeber - Bund und Länder - mit einer klaren Terminierung versehen die schon 1992 verlangten Haushaltsnotlagenpräventionsmechanismen einfordert. Dieses Gesetzeswerk dürfte keinesfalls in einer solch allgemeinen und unverbindlichen Art abgefasst werden wie das 2001 formulierte Maßstäbengesetz, mit dem man im Grunde genommen lediglich pro forma die Auflagen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt hat; hinreichend präzise Maßstäbe enthält das Gesetz hingegen nicht.³⁴ Erforderlich ist es klar die Indikatoren zu benennen die für die Bewertung der Haushaltslage heranzuziehen sind, quantitative Grenzwerte zu fixieren und ferner institutionelle Mechanismen festzuschreiben die *automatisch* - d.h. es gibt keine Anhörung, kein Prüfverfahren, keine Diskussion - beim Überschreiten von Grenzwerten eintreten. Hierzu muss das Gesetz ausdrücklich die befristete Aussetzung der Finanz- und Haushaltsautonomie der betroffenen Ländern und ggf. auch des Bundes vorschreiben, um die Solidargemeinschaft und die Bürger vor unsolidem Handeln einzelner Glieder des Bundes zu schützen. Hierzu gehört auch das Verlangen einer regelmäßigen finanzpolitischen Nachhaltigkeitsberichterstattung, die aber so konzipiert werden muss, dass die Politik verpflichtet wird sich auftuende Nachhaltigkeitslücken binnen kürzester Zeit zu beseitigen, um die Interessen der jungen und zukünftigen Generationen im Land zu beachten.

Ferner muss der Schutz der Bürger und des Steuerzahlers vor einer verfehlten Finanzpolitik verfassungsrechtlich verankert werden. Hierzu müssen hart beschnittene quantitativ benannte Obergrenzen der jährlichen Finanzierungssalden (nicht der administrativ manipulierbaren

34 Letzteres mag auch daran liegen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1999 nicht klar genug war. So hat es mit dem Terminus unter dem "Schleier des Nichtwissens" auf der einen Seite Sachzwänge verkannt und auf der anderen Seite hat es nicht hinreichend deutlich darauf hingewiesen, dass Maßstäbe letztendlich nur dann brauchbar sind, wenn diese quantitativer Natur sind!

Nettokreditaufnahme!) und der Schuldenquote festgeschrieben werden und der Rückgriff auf die Nottür "Stabilitäts- und Wachstumsgesetz" bzw. des dubiosen Begriffs der "Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" unmöglich gemacht werden.³⁵ Diese Obergrenzen müssen signifikant unterhalb der Grenze der Maastricht-Kriterien liegen. Ferner muss das Gericht einfordern, dass die Transparenz öffentlicher Haushalte radikal erhöht wird. Hierzu ist es u.a. auch erforderlich, dass alle öffentlichen Haushalte Ausgaben und Einnahmen exakt nach einem vom Statistischen Bundesamt zu erarbeitenden Schlüssel zu verbuchen - das gibt es im Grund genommen bereits, wird aber nicht selten durch innovative Buchhaltung umgangen - und dass öffentliche Haushalte zu einem gesetzlich fixierten Zeitpunkt (31.3. des Folgejahres) abzuschließen sind (um das "Glattziehen" von Haushalten zu vermeiden). Alle relevanten Daten sind in zwischen den Ländern und dem Bund vergleichbarer und in edv-verarbeitungsfähiger Form zu publizieren, um belastungsfähige Benchmarks und ein Controlling außerhalb der Verwaltung und Politik zu ermöglichen. Damit soll der Willkür der Haushaltsführung und dem Mangel an Kontrolle und Vergleichbarkeit, die durch unterschiedliche Buchungspraxis usw. verursacht werden, Einhalt geboten werden. Die Politik und Verwaltung hat die Pflicht, dem Bürger und Steuerzahler in transparenter Form über das eigene Tun zu berichten, da dieser sonst in seinen Kontrollrechten eingeschränkt wird.

Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass quantitative Indikatorgrenzwerte und Automatismen für absehbare Haushaltsnotlagen und harte quantitative Schranken bei der Verschuldung als inflexibel gelten. Aber jede Flexibilität kann die Politik dazu verführen diese schamlos auszunutzen, so dass sich der Bürger überlegen muss, ob der Preis einer gewissen Inflexibilität - der im übrigen durch eine solide Haushaltsführung auf Null reduziert werden kann - größer oder kleiner ist als der Preis, den man für das Risiko bezahlen muss, von finanzpolitisch verantwortungslosen Politikern regiert zu werden. Wenn die Politik nicht in der Lage ist die Bürger vor der Politik zu schützen, dann muss der Bürger durch die Verfassung und institutionelle Automatismen vor der Politik geschützt werden.

35 Im Grunde genommen kann das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ersatzlos gestrichen werden und der dubiose Term der "Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" sollte aus Art. 104a Abs. 4 GG gestrichen werden, da unter Berufung auf diese Vorschrift nahezu jedes Finanzierungsdefizit legitimierbar ist.

Literatur

Blanchard, Olivier Jean et. al. 1990: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 15, S. 7-36.

Blanchard, Olivier Jean 1993: Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: Verbon, H. A. A. und F. A. A. M. van Winden (Hrsg.), The Political Economy of Government Debt, S. 307-325.

Buiter, Willem, Giancarlo Corsetti & Nouriel Roubini 1993: Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, Economic Policy, 58-100.

Bundesverfassungsgericht 1993: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 86. Band, Stuttgart, Entscheidung Nr. 13, S. 148 ff.

Häde, Ulrich 1993: Solidarität im Bundesstaat - Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1992 zum Länderfinanzausgleich (BVerfGE 86, 148), in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S.461-470.

Halsch, Volker 2005: Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen Vortrag, Mai 2005, FU in Berlin.

Huber, Bernd 2005: "Anmerkungen zu der Stellungnahme 'Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin' der Senatsverwaltung für Finanzen", als Anlage zum Schriftsatz von Selmer, vom 19. 7. 2005 im Auftrag der Bundesregierung.

Huber, Bernd 2004: Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Korioth, Stefan 1997: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.

Seitz, Helmut 1997: Quo Vadis Berlin? Eine ökonomische Analyse, in: R. Pohl und H. Schneider (Hrsg.), Wandeln oder weichen: Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland, IWH-Halle, 1997, S. 205-238.

Seitz, Helmut 2001: Finanzierung und Finanzprobleme der neuen Länder, in: Informationen zur Raumentwicklung, Sonderausgabe, '10 Jahre deutsche Einheit', Heft 12/2001.

Seitz, Helmut 2003: Haushaltsnotlage in Berlin?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 2, 2003, 259-280.

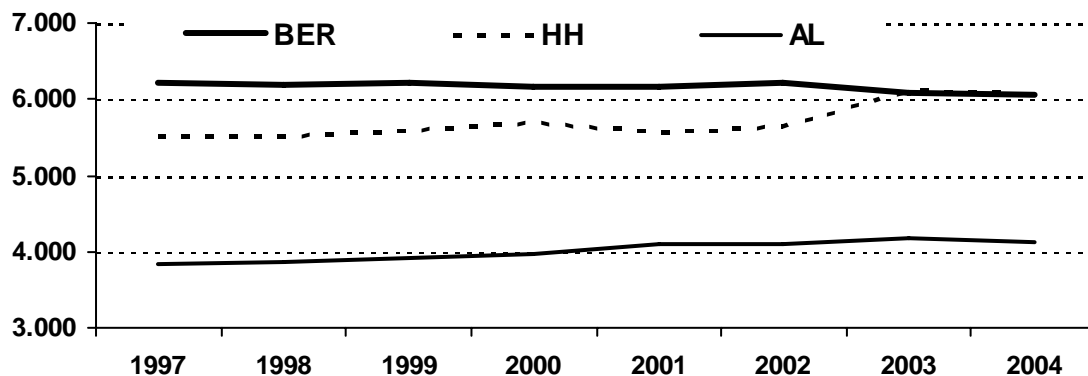
Seitz, Helmut 2004: Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Solidarpakt II, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>

Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der Haushalte, Bonn.

Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2004: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin.

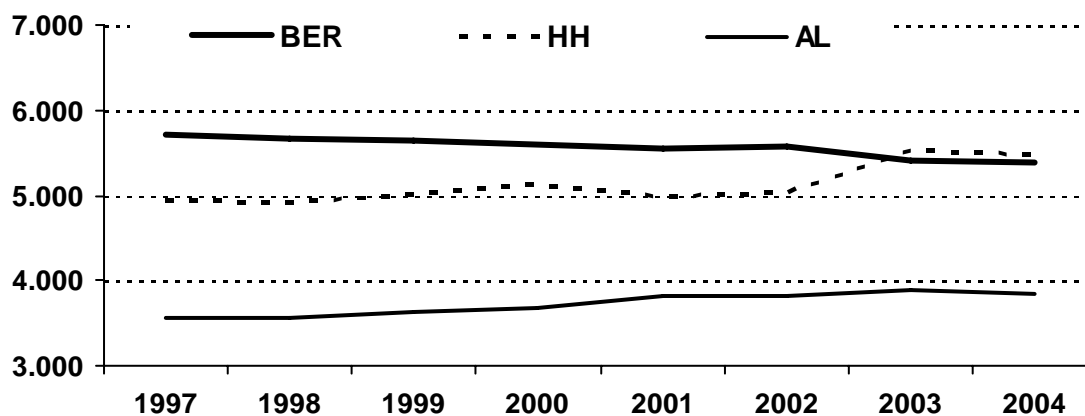
Anhang

Abbildung 3.1: Bereinigte Ausgaben in Euro je EW



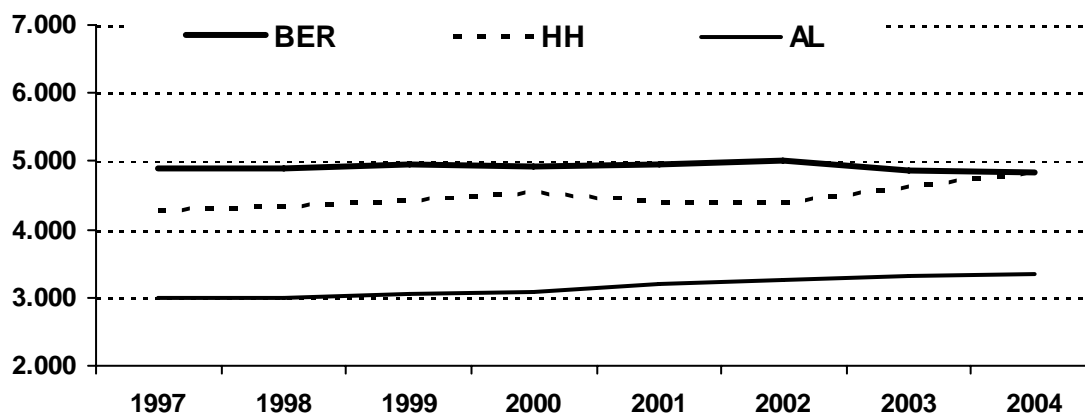
Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.2: Primärausgaben (bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben) in Euro je EW



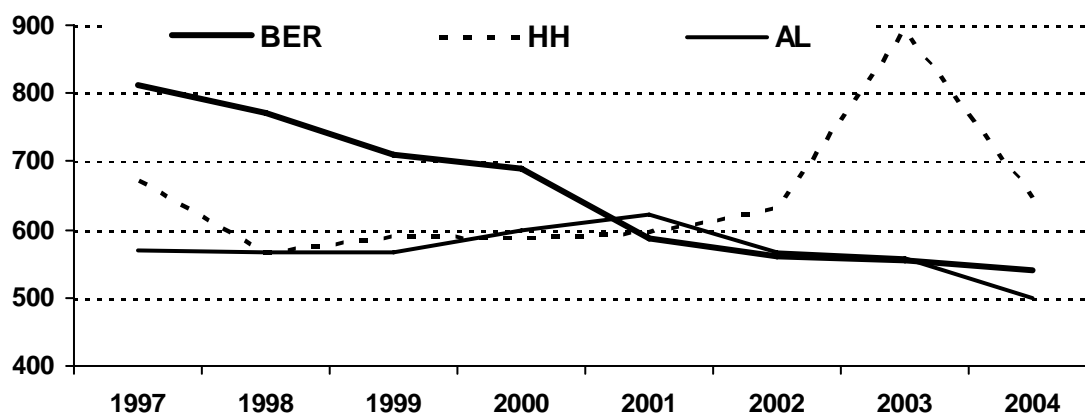
Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.3: Laufende Primärausgaben in Euro je EW



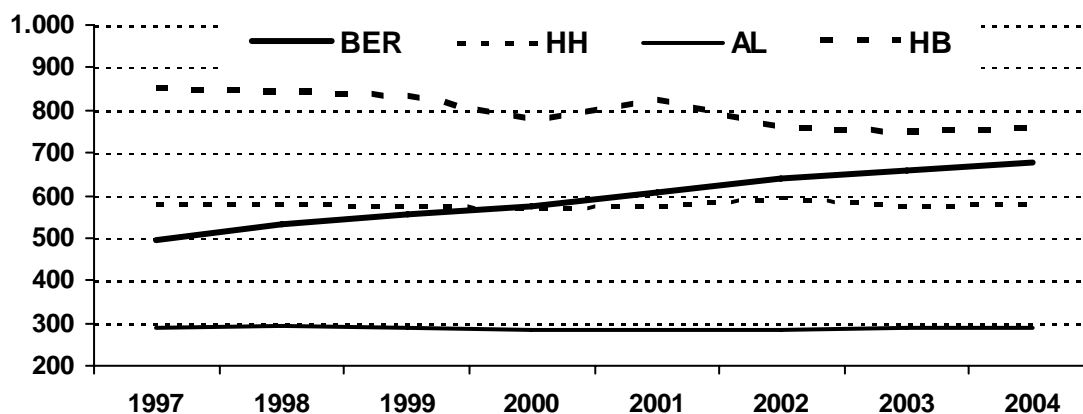
Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.4: Investive Ausgaben in Euro je EW



Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.5: Zinsausgaben in Euro je EW



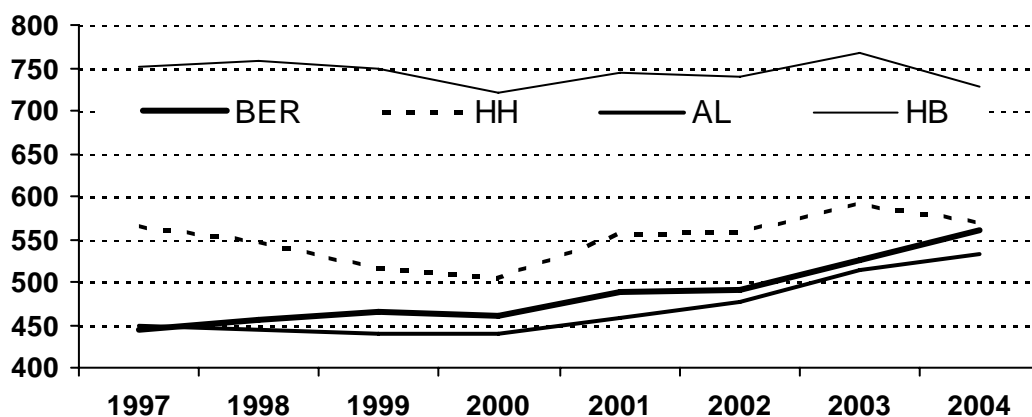
Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 3.1: Personalbestand am 30. 6. 2003 in Berlin gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)

	BE	HH	AL	Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von BE ergibt sich folgende Mehr- (+) bzw. Minderausstattung (-) im Vergleich zu:	
	je 100.000 EW			(4)	(5)
	(1)	(2)	(3)		
1. insgesamt	5.895	4.882	3.903	34.354	67.555
2. Krankenhäuser	31	512	329	-16.312	-10.106
3. Hochschulkliniken	369	352	189	577	6.104
4 Kitas	541	331	126	7.122	14.074
5. Wirtschaftliche Unternehmen	583	165	83	14.176	16.957
6 = 1-2-3-4-5 alle Bereiche ohne Kitas, Krankenhäuser und Hochschulkliniken	4.371	3.522	3.176	28.792	40.526

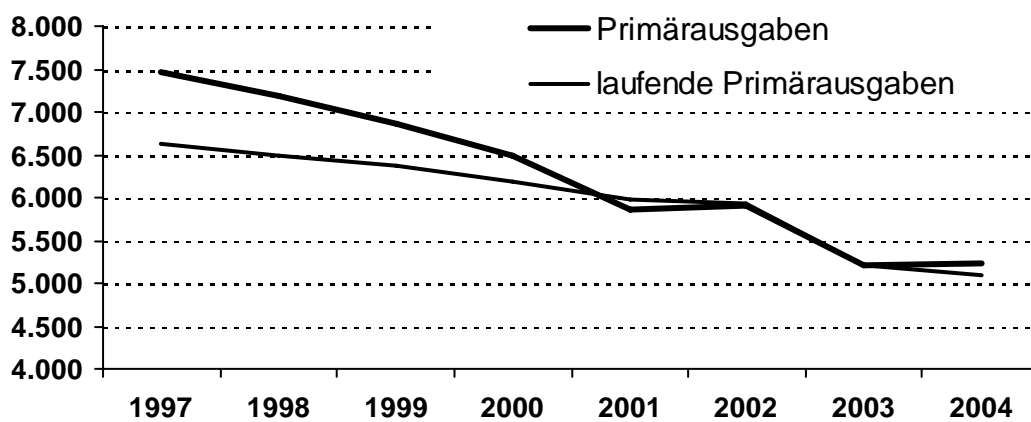
Quelle: Berechnet aus Angaben der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.6: Ausgaben für soziale Leistungen in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Abbildung 3.7: Mehrausgaben des Landes Berlin in Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder bei den gesamten Primärausgaben sowie den laufenden Primärausgaben



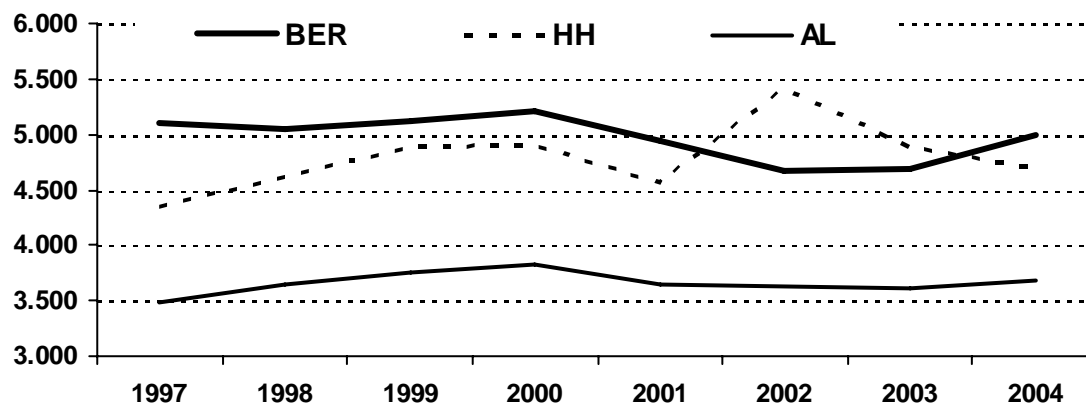
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Tabelle 3.2: Ausgaben des Landes Berlin nach der Kassenstatistik im Jahr 2004 im Ländervergleich

	BER	HH	AL	BER – HH	BER – AL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Euro je Einwohner			Differenzen hochgerechnet in Mio. Euro	
1. Personalausgaben, darin enthalten: Versorgungsbezüge u. dgl. Ausgaben für aktives Personal	1.997 334 1.663	1.943 505 1.437	1.681 310 1.371	186 -580 766	1.070 80 990
2. Laufender Sachaufwand, darunter: Unterhaltung des unbewegl. Vermögens Bewirtschaftung der Grundstücke Sonst. sächl. Verwaltungsausgaben Erstattungen an andere Bereiche sonst. Zuschüsse für lfd. Zwecke	1.057 123 95 288 492 59	1.075 48 91 299 605 33	606 67 79 361 73 24	-62 254 13 -36 -384 89	1.528 187 52 -248 1.417 118
3. Zinsausgaben an andere Bereiche	678	571	288	364	1.321
4. Allgemeine Zuweisungen und Umlagen an Länder	0	396	144	-1.340	-487
5. Sonstige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse insg., darunter: an den Bund Renten, Unterstützungen u.ä. an öffentliche Unternehmen sonstige an Unternehmen an soziale und ähnl. Einricht.	1.783 65 560 181 798 105	1.413 3 570 366 269 137	1.269 4 532 177 87 177	1.251 208 -33 -624 1.792 -110	1.741 206 97 13 2.408 -246
Ausgaben der laufenden Rechnung	5.519	5.403	3.720	393	6.095
Ausgaben der laufenden Rechnung ohne LFA-Zahlungen der Geberländer	5.519	5.008	3.614	1.733	6.455
6. Sachinvestitionen	90	307	299	-734	-709
7. Vermögensübertragungen Zuweisungen und Zuschüsse f. Investitionen an andere Bereiche	213	247	120	-117	313
8. Erwerb von Beteiligungen	128	29	17	337	378
Ausgaben der Kapitalrechnung	541	645	498	-352	146
Bereinigte Ausgaben ohne LFA- Zahlungen der Geberländer	6.060	5.653	4.111	1.381	6.600
Primärausgaben (ohne LFA- Zahlungen der Geber)	5.382	5.082	3.823	1.017	5.279

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik 2004.

Abbildung 3.8: Primäreinnahmen (Einnahmen ohne Erlöse aus Vermögensveräußerungen und ohne LFA-Leistungen der Geberländer) in Euro je EW



Quellen: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

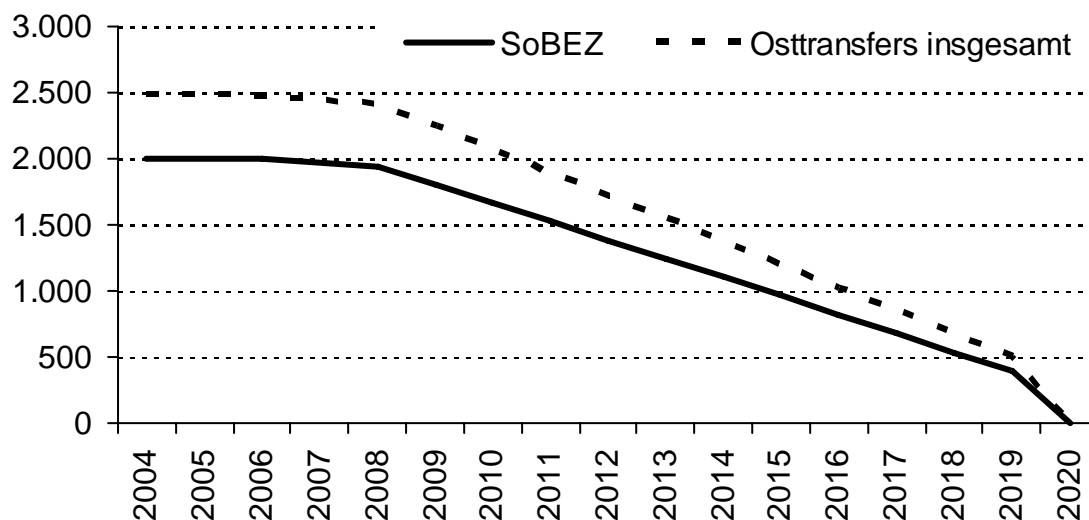
Tabelle 3.3: Einnahmenvergleich Berlin, Hamburg und die alten Länder im Jahr 2004

Angaben in Euro je EW 2004		Berlin	Hamburg	Alte Länder
	Einnahmen, brutto, insgesamt	5.186	5.406	3.892
-	LFA-Leistungen	0	395	106
-	Vermögensverkäufe	185	329	107
=	Einnahmen, netto, darunter:	5.001	4.682	3.679
1	Steuern, netto (ohne LFA)	2.387	3.773	2.737
2	Einnahmen aus dem Finanzausgleich	950	0	38
3	Zahlungen vom Bund (ohne Fehlbetrags-BEZ ¹⁾) und der EU	1.012	286	248
3a	Osttransfers	727	0	0
3b	sonstige Zahlungen vom Bund (Bundesanspruch)	285	286	248
4	sonstige Einnahmen	652	909	656

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

1) Die Fehlbetrags-BEZ an das Land Berlin sind in der Position 2 bereits enthalten.

Abbildung 3.9: Entwicklung der Osttransfers insgesamt sowie der SoBEZ (Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen) als wichtigste Teilkomponente der Osttransfers an das Land Berlin im Zeitraum von 2004 bis 2020 in Mio. Euro



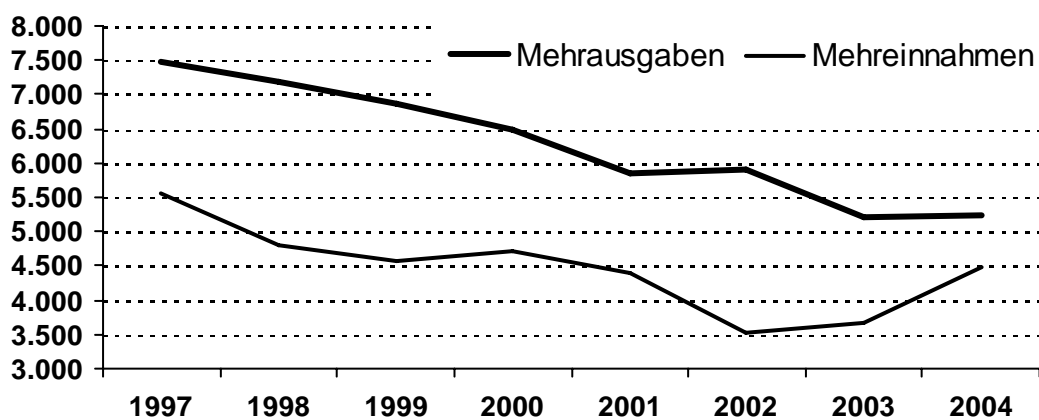
Quelle: Berechnet aus Angaben des Solidarpaktfortführungsgesetzes.

Tabelle 3.4: Realsteuerhebesätze in Berlin im Vergleich zu den Großstädten mit mehr als 250 Tsd. EW von 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Grundsteuer A	Großstädte > 250 Tsd. EW				
Maximum	530	530	530	530	530
Minimum	156	156	156	156	156
Mittelwert	274	274	273	273	278
	Berlin				
	150	150	150	150	150
Grundsteuer B	Großstädte > 250 Tsd. EW				
Maximum	530	530	530	530	580
Minimum	370	370	370	370	370
Mittelwert	453	455	463	464	470
	Berlin				
	600	600	600	660	660
Gewerbsteuer	Großstädte > 250 Tsd. EW				
Maximum	500	490	490	490	490
Minimum	400	410	410	410	410
Mittelwert	447	447	450	451	451
	Berlin				
	410	410	410	410	410

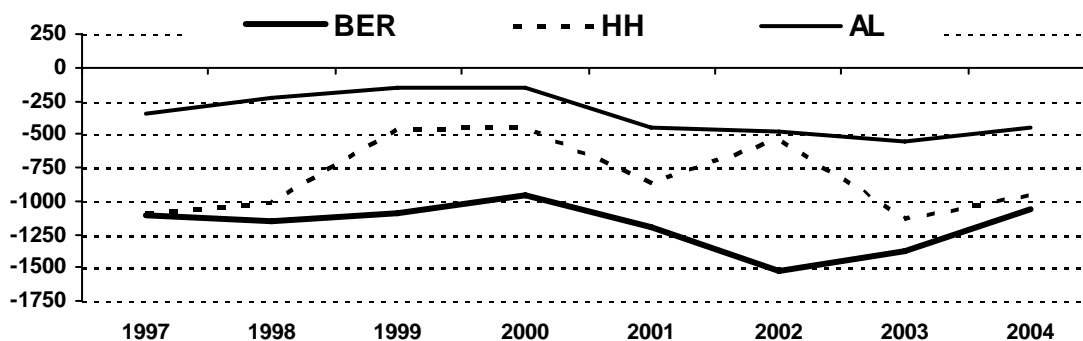
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.10: Mehreinnahmen (Primäreinnahmen) und Mehrausgaben (Primärausgaben) des Landes Berlin in Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder



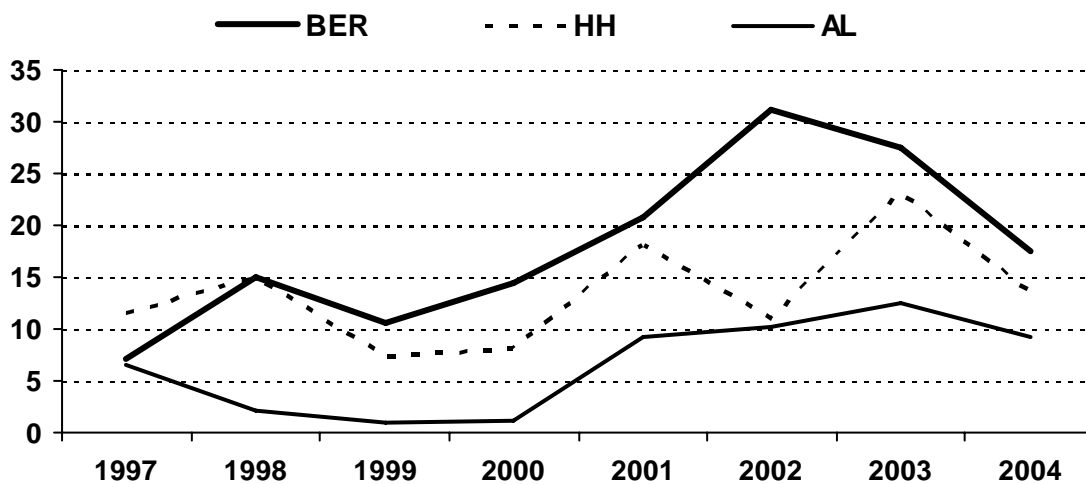
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Abbildung 3.11: Struktureller Finanzierungssaldo in Euro je EW (ohne Bankgesellschaft im Jahr 2001)



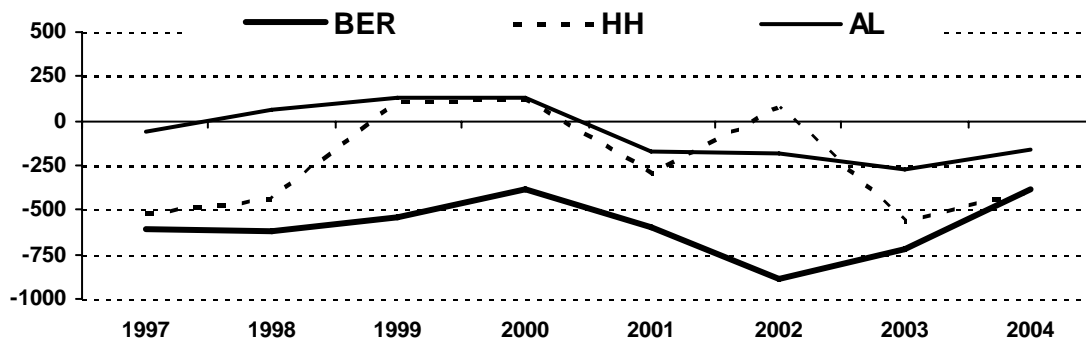
Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.12: (Negativer) Struktureller Finanzierungssaldo in Prozent der Primäreinnahmen (ohne Bankgesellschaft)



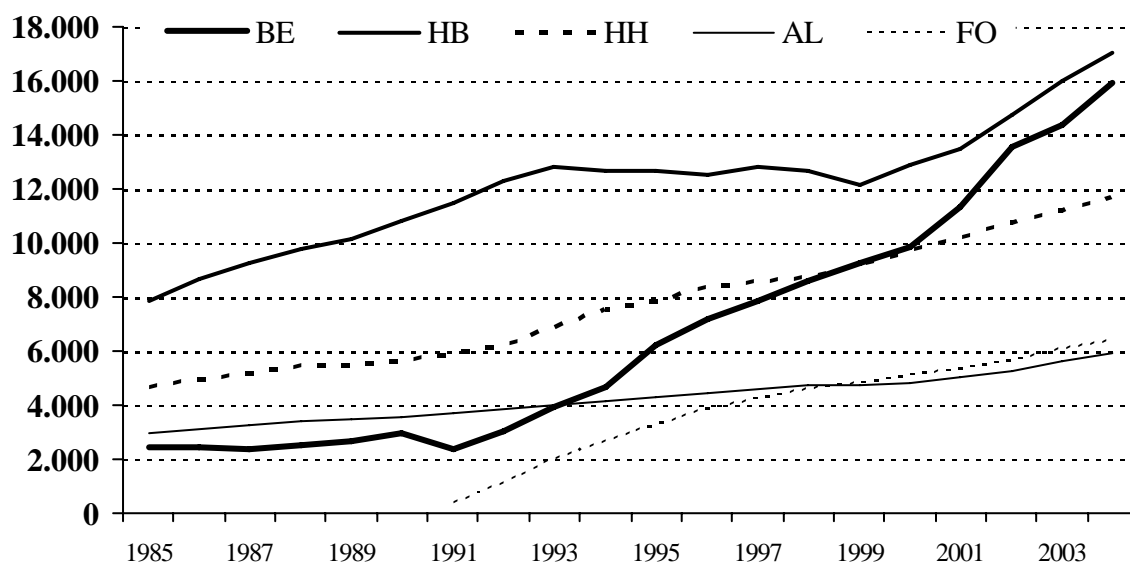
Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.13: Struktureller Primärsaldo in Euro je EW (ohne Bankgesellschaft im Jahr 2001)



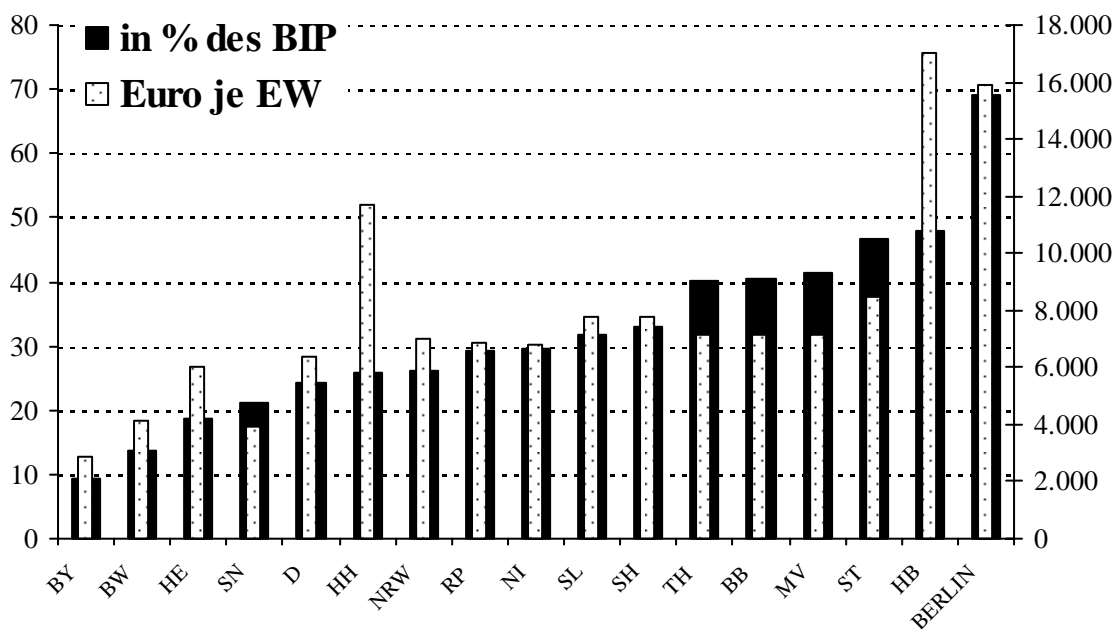
Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.14: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit 1985



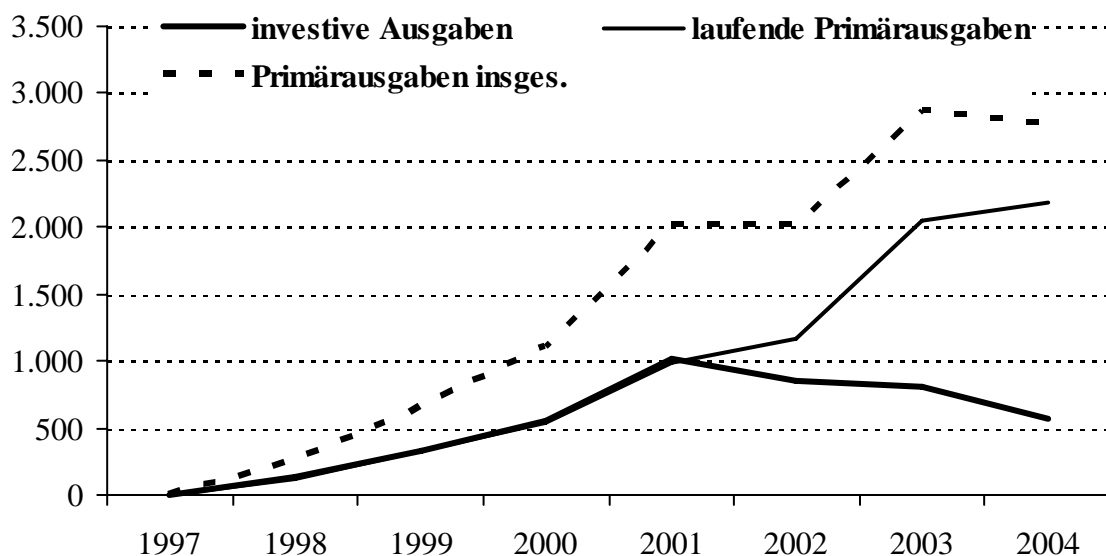
Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.15: Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2004: In Euro je EW (rechte Achse) und in % des nominalen BIP (linke Achse)



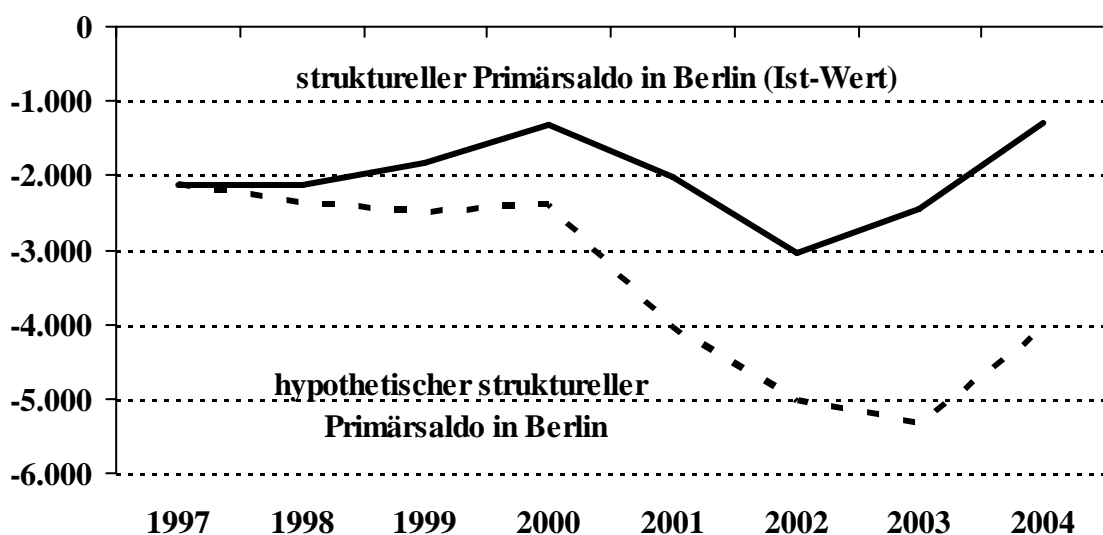
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3.16: Eigenanstrengungen des Landes Berlin bei den investiven Ausgaben und den laufenden Primärausgaben in Relation zu den alten Ländern im Vergleich zum Ausgangsjahr 1997 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Abbildung 3.17: Tatsächlicher und hypothetischer struktureller Primärsaldo in Berlin in Mio. Euro von 1997 bis 2004



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Tabelle 3.5: Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum von 1997 bis 2004 in %

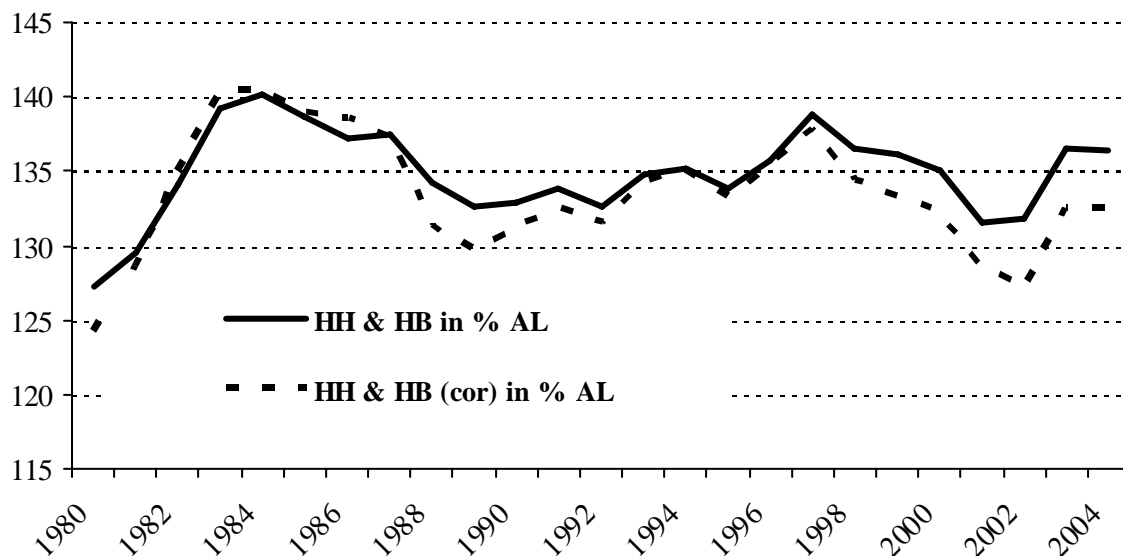
	Primärausgaben insgesamt	laufende Primärausgaben	investive Ausgaben
D	5,2	10,6	-18,4
AL	8,0	11,9	-12,6
FW	8,1	12,4	-13,9
NI	8,1	13,2	-21,9
BY	5,3	13,0	-22,0
BW	8,8	12,3	-8,5
HE	10,2	12,5	-3,0
SL	10,2	10,5	8,1
NW	9,4	12,3	-10,8
RP	6,9	11,2	-13,5
SH	6,0	9,5	-13,8
HH	4,5	5,5	-1,7
HB	10,3 (MAX)	2,4	54,3 (MAX)
BE	-5,9 (MIN)	-1,3 (MIN)	-33,5
BB	-2,3	5,4	-24,0
MV	-2,7	11,3	-34,7 (MIN)
SN	1,8	11,1	-17,0
ST	0,1	15,0 (MAX)	-34,1
TH	-3,2	6,7	-27,8
FO	-2,0	9,5	-30,3

Landes- und Gemeindeebene.

MAX bzw. MIN bezeichnet den maximalen bzw. minimalen Wert in der jeweiligen Spalte.

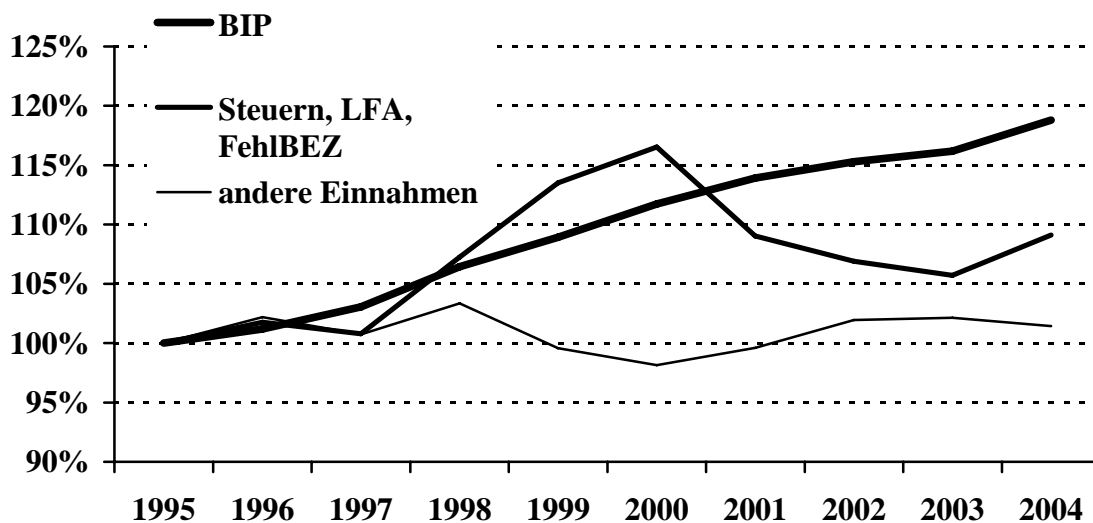
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Abbildung 4.1: Relation der laufenden Primärausgaben (ohne LFA-Zahlungen der Geber) zwischen den Stadtstaaten und dem Durchschnitt der alten Länder (ohne Berlin) in %



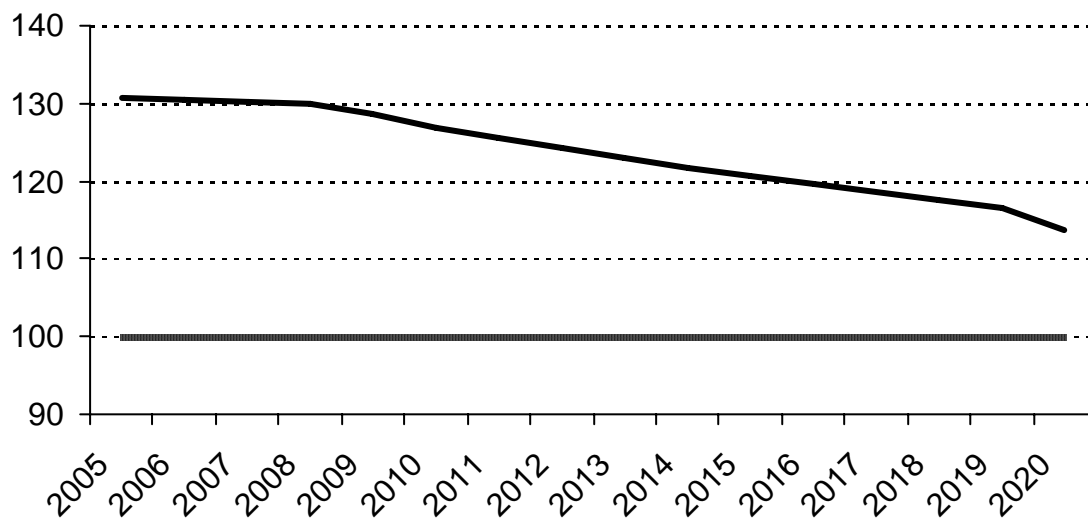
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Abbildung 4.2: Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, LFA und FehlBEZ sowie der sonstigen Einnahmen und des BIP in den alten Ländern: Normierung 1995 = 100



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 4.3: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Berlin in % der Vergleichswerte in den alten Ländern von 2005 bis 2020



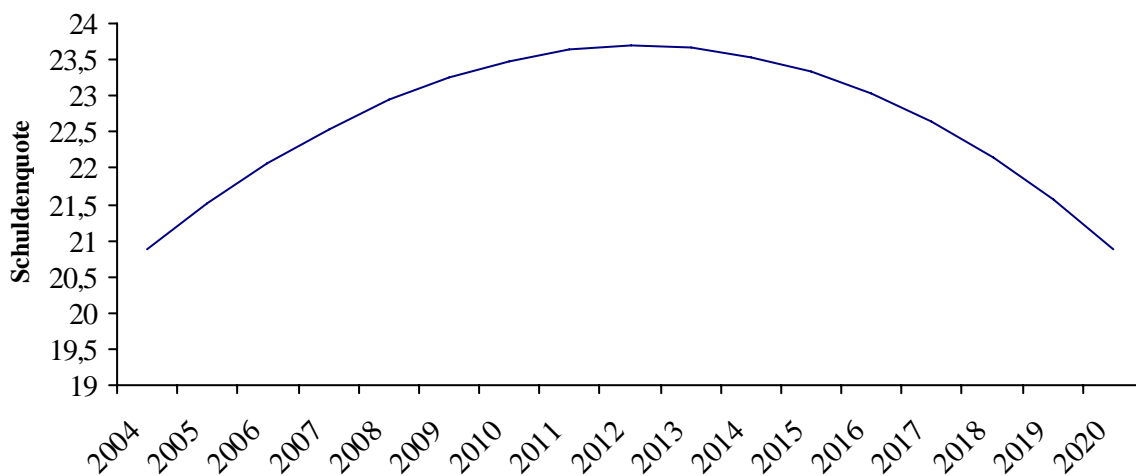
Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4.1: Komponenten der Einnahmenentwicklung in Berlin von 2003 bis 2020

Einnahmenkomponente	Wachstumsrate 2,5%	Wachstumsrate 3,5%
1. bereinigte Einnahmen im Jahr 2003	16,21 Mrd. Euro	16,21 Mrd. Euro
2. Abbau der Osttransfers	2,45 Mrd. Euro	2,45 Mrd. Euro
3. wachstumsbedingte Mehreinnahmen	6,31 Mrd. Euro	9,45 Mrd. Euro
5. = 1. - 2. + 3. reale Einnahmen im Jahr 2020	20,07 Mrd. Euro	23,21 Mrd. Euro
Zuwachs 2003/2020 in %	+27,7%	+43,2%

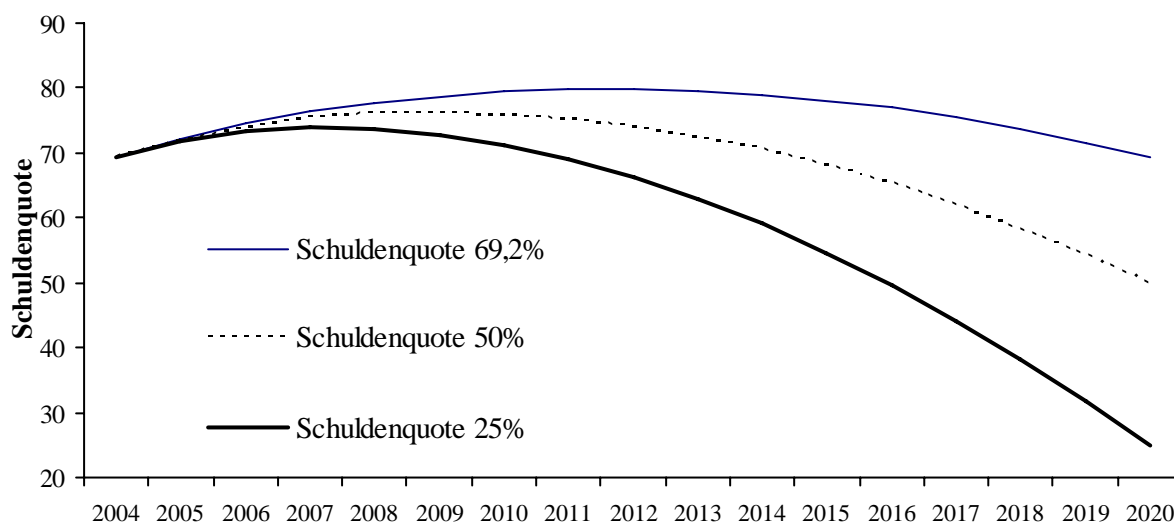
Quelle: Eigene Schätzungen, siehe Text.

Abbildung 4.4: Entwicklung der Schuldenquote in den alten Ländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5%



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.5: Entwicklung der Schuldenquote in Berlin bei alternativen Nachhaltigkeitsstrategien bei einem BIP-Wachstum von 2,5%



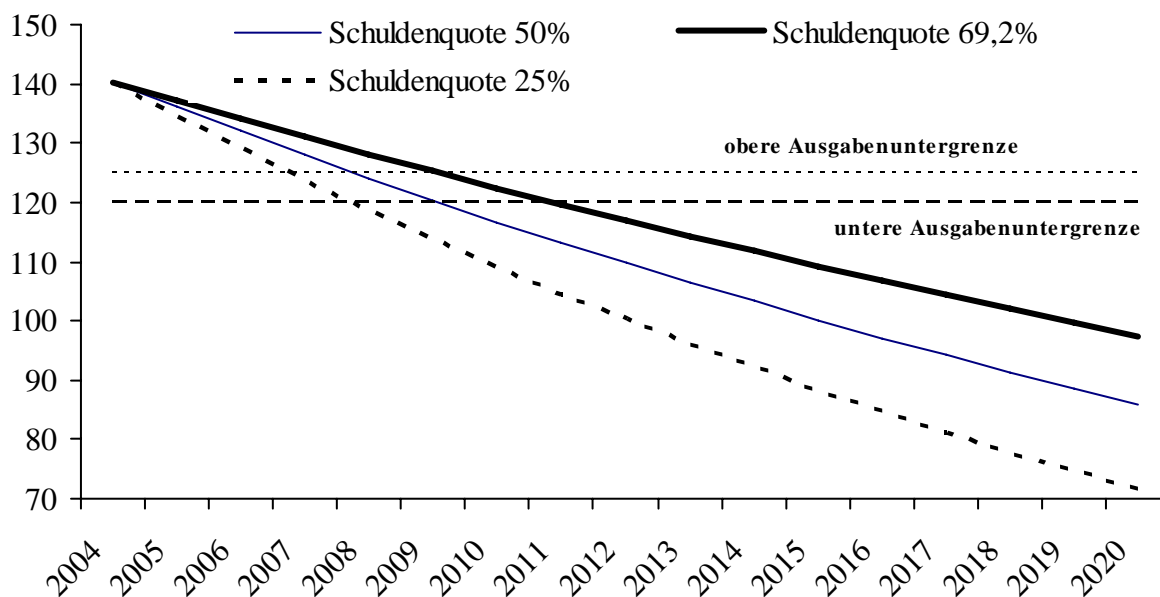
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Table 4.2: Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

	jährliche Primärausgabenwachstumsrate 2005 - 2020
Alte Länder	1,28%
Berlin:	
Variante 1 (69,2%)	-1,00%
Variante 2 (50 %)	-1,78%
Variante 3 (25%)	-2,89%

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.6: Pro-Kopf-Primärausgaben in Berlin in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern bei alternativen Nachhaltigkeitspolitiken in Berlin bei einem BIP-Wachstum von 2,5%



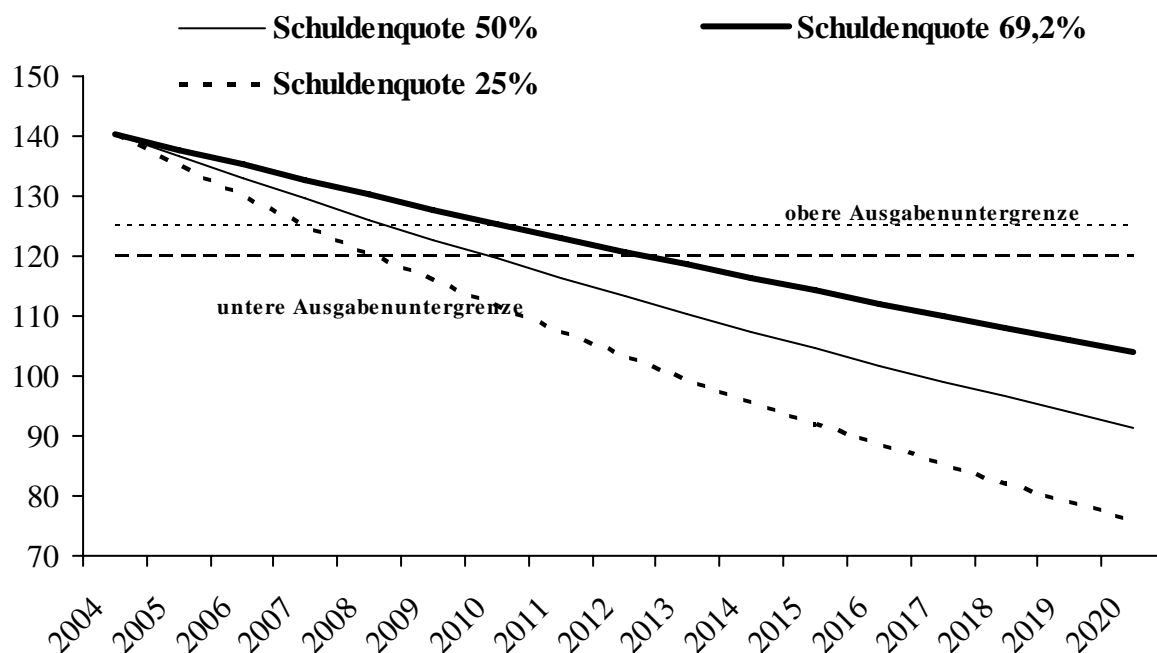
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Table 4.3: Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einem BIP-Wachstum von 3,5%

	2005 - 2020
Alte Länder	2,32%
Berlin:	
Variante 1 (69,2%)	0,43%
Variante 2 (50 %)	-0,38%
Variante 3 (25%)	-1,52%

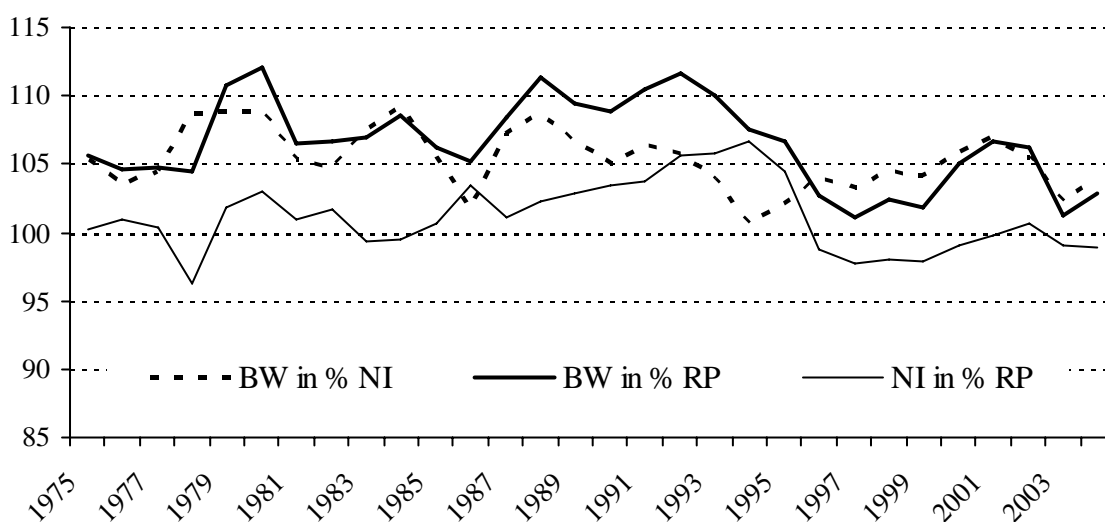
Quelle: Eigene Berechnungen siehe Text.

Abbildung 4.7: Pro-Kopf-Primärausgaben in Berlin in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern bei alternativen Nachhaltigkeitspolitiken in Berlin bei einem BIP-Wachstum von 3,5%



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.8: Entwicklung der Primärausgabenrelationen zwischen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von 1975 bis 2004



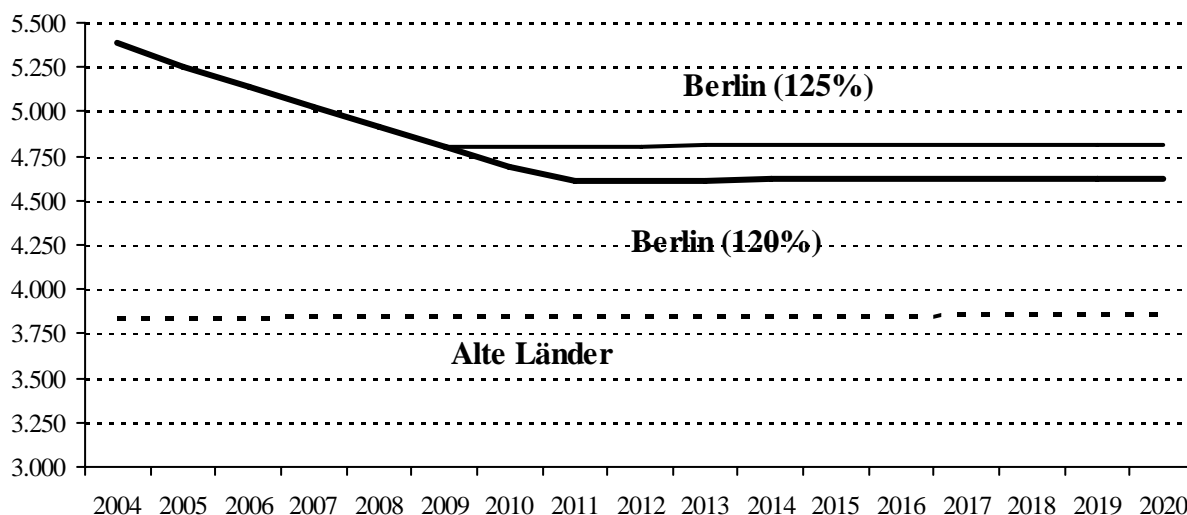
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Tabelle 4.4: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Berlin zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

	Schulden- quote 2004	Schulden- quote 2020	jährliche Wachstumsrate der Primärausgaben	Primäraus- gabenrelation in Berlin	Teilent- schuldung in Mio. Euro	Barwert der Zahlungen in Mio. Euro
Referenzmodell alte Länder						
0	20,9%	20,9%	1,28%	-	-	-
Basismodell Berlin, ohne Teilentschuldung						
1a	69,2%	95,6%	0,55%	125%	0	0
1b	69,2%	86,8%	0,29%	120%	0	0
Teilentschuldung im Jahr 2008						
2a.	69,2%	50,0%	0,55%	125%	29.300	25.330
2b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	23.700	20.520
Teilentschuldung im Jahr 2011						
2a.	69,2%	50,0%	0,55%	125%	33.950	25.330
2b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	27.500	20.520
Teilentschuldung in drei Raten (2008, 2011, 2014)						
2a.	69,2%	50,0%	0,55%	125%	je 11.250	25.330
2b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	je 9.100	20.520

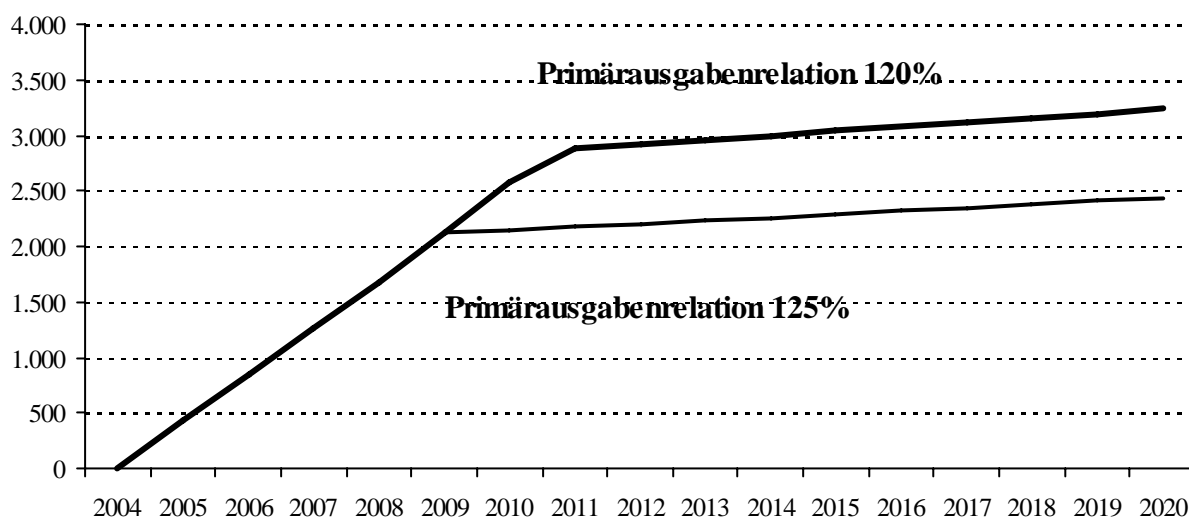
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.9: Entwicklung der realen Pro-Kopf-Primärausgaben in den Modellrechnungen bei einer unterstellten jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 1,25% (BIP-Wachstum: 2,5%)



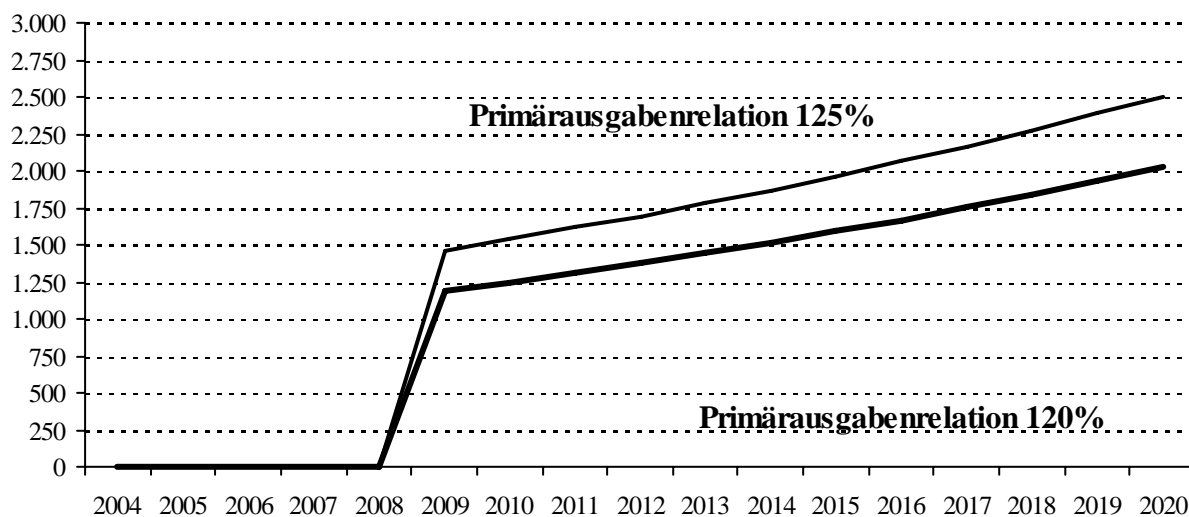
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.10: Eigenanstrengungen des Landes Berlin in den Modellrechnungen bei alternativen Annahmen über die Primärausgabenrelation in Berlin (BIP-Wachstum: 2,5%)



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.11: Zinsentlastungswirkungen der Teilentschuldungspolitik bei einmaligen Teilentschuldungen im Jahr 2008



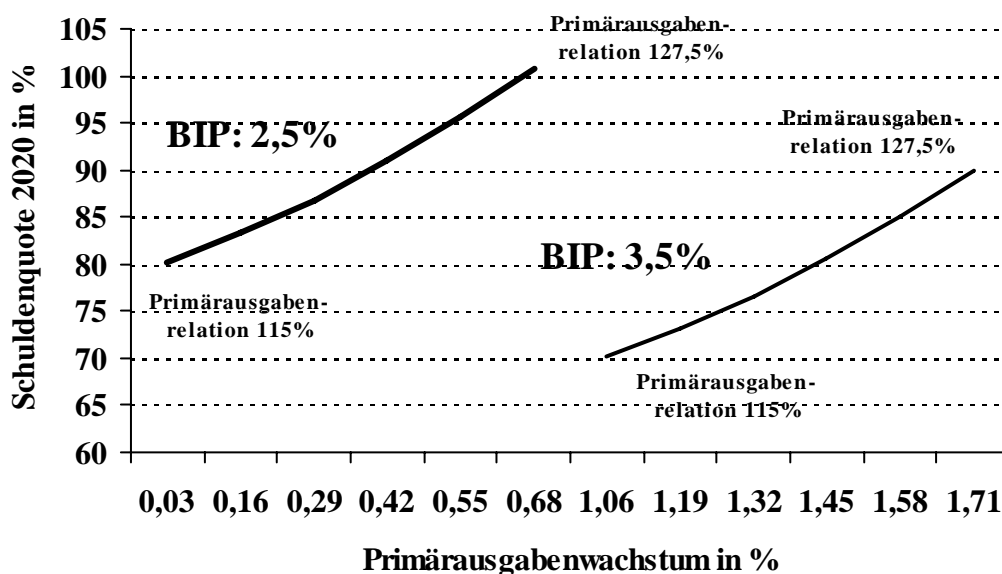
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Tabelle 4.5: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Berlin zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 3,5%

	Schuldenquote 2004	Schuldenquote 2020	jährliche Wachstumsrate der Primärausgaben	Primärausgabenrelation in Berlin	Teilentschuldung in Mio. Euro	Barwert der Zahlungen in Mio. Euro
Referenzmodell alte Länder						
0	20,9%	20,9%	2,32%	-	-	-
Basismodell Berlin, ohne Teilentschuldung						
1a	69,2%	85,0%	1,58%	125%	0	0
1b	69,2%	76,7%	1,32%	120%	0	0
Teilentschuldung im Jahr 2008						
2a.	69,2%	50,0%	1,58%	125%	26.300	22.760
2b	69,2%	50,0%	1,32%	120%	20.000	17.320
Teilentschuldung im Jahr 2011						
2a.	69,2%	50,0%	1,58%	125%	30.500	22.760
2b	69,2%	50,0%	1,32%	120%	23.200	17.320
Teilentschuldung in drei Raten (2008, 2011, 2014)						
2a.	69,2%	50,0%	1,58%	125%	je 10.100	22.760
2b	69,2%	50,0%	1,32%	120%	je 7.700	17.320

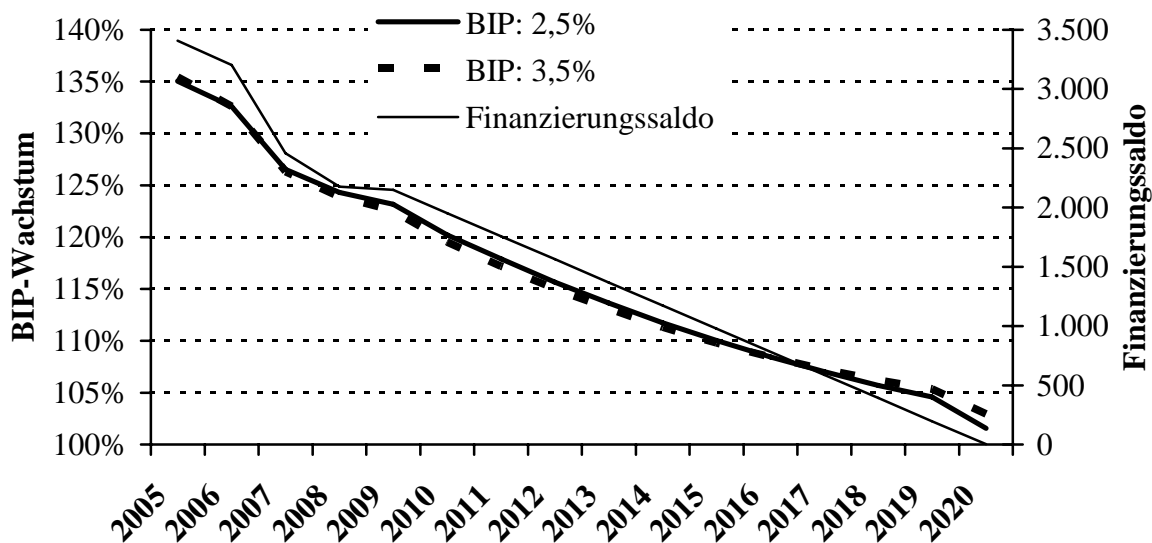
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.12: Zusammenhang zwischen Schuldenquote, Primärausgabenwachstum und BIP-Wachstum bei alternativen Annahmen über die Primärausgabenrelation des Landes Berlin im Vergleich zu den alten Ländern



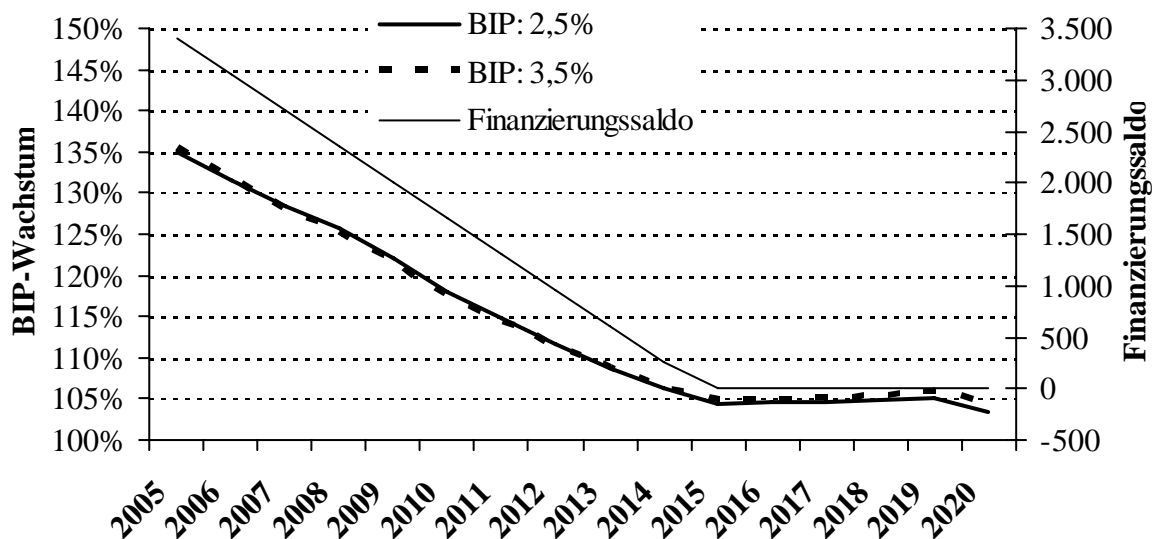
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 4.13: Entwicklung der Primärausgabenrelation bei alternativen Wachstumsannahmen und einer Rückführung des Finanzierungssaldos bis 2009 entsprechend der Berliner Finanzplanung und bis 2020 auf Null



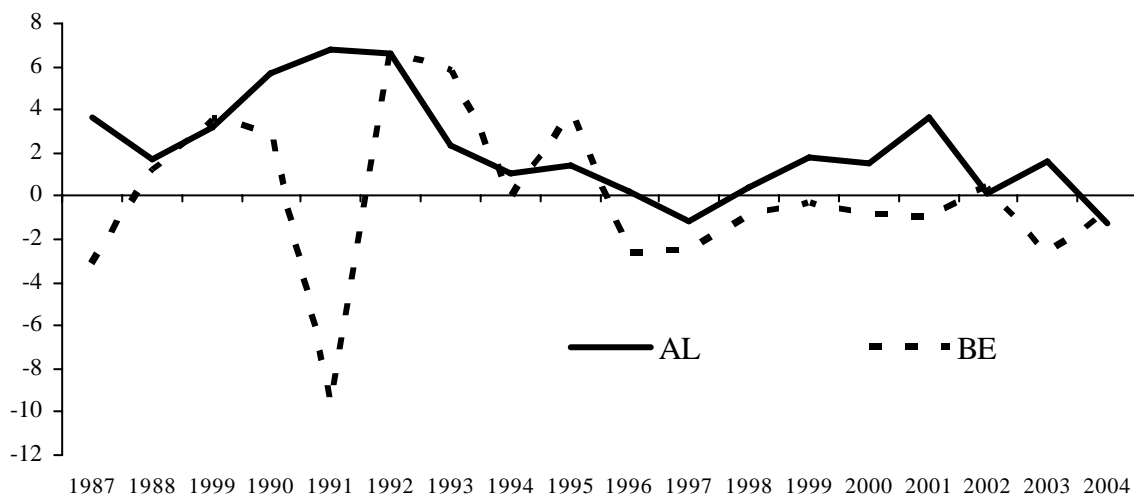
Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 4.14: Entwicklung der Primärausgabenrelation bei alternativen Wachstumsannahmen und einer Rückführung des Finanzierungssaldos bis 2015 auf Null und einer Politik des ausgeglichenen Haushalts in den Folgejahren



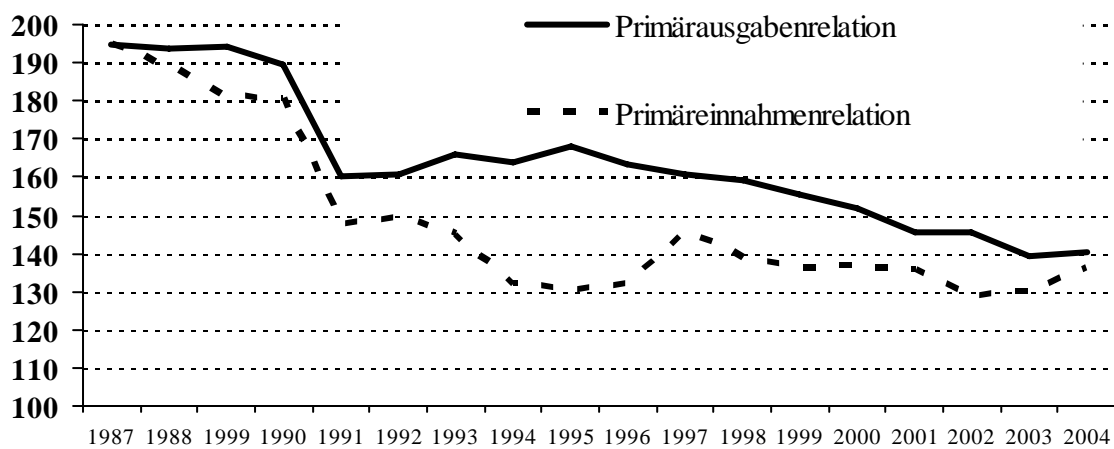
Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 5.1: Wachstumsrate der Primärausgaben in Berlin und in den alten Ländern seit 1987



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Abbildung 5.2: Primärausgaben und Primäreinnahmen in Berlin in % der alten Länder seit 1987



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Abkürzungen

AL	alte Länder (ohne Berlin [West])
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlbetragsBEZ)
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
FO	Flächenländer, Ost
LFA	Länderfinanzausgleich
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder
VZÄ	Vollzeitäquivalente (Beschäftigtenzahlen werden hierbei so umgerechnet, dass Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung vergleichbar gemacht werden durch Umrechnung der Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitbeschäftigte)
SOBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder
D	Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)

Länderbezeichnungen:

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

HSoG Publishing

Schlossplatz 1
10178 Berlin · Germany

Tel. 030 - 21 23 12 -100

Fax 030 - 21 23 12 -999

publishing@hertie-school.org