

Reinhold Weiß, Kai Hofmann, Elmar Damm

## Ein neues Notopfer Berlin?

*Der Senat des Landes Berlin fordert angesichts seiner desolaten Haushaltssituation vom Bund die Zahlung von Sanierungshilfen. Um seiner Forderung Nachdruck zu verleihen hat er eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht angekündigt. Doch liegt in Berlin tatsächlich eine extreme Haushaltsnotlage vor? Wie wirken sich finanzielle Hilfen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs aus? Welche Ansatzpunkte für eine Lösung der Berliner Finanzprobleme gibt es?*

Der Senat des Landes Berlin hat auf Basis eines Rechtsgutachtens von Prof. Wieland<sup>1</sup> im November 2002 festgestellt, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich ohne Hilfen nicht mehr eigenständig befreien kann<sup>2</sup>. Da der Bund bisher nicht bereit war, das Vorliegen einer Haushaltsnotlage des Landes zu akzeptieren, hat Berlin angekündigt, vor dem Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Klage einzureichen. Nach Bremen und Saarland wäre die Bundeshauptstadt bereits das dritte Bundesland, das aus eigener Kraft nicht mehr seine Finanzprobleme lösen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen seines Urteils zum Länderfinanzausgleich 1992 Kriterien entwickelt<sup>3</sup>, anhand derer es die extreme Haushaltsnotlage von Bremen und dem Saarland feststellte. Nur wenn Berlin ebenfalls diese Indikatoren erfüllt, könnten sich im nächsten Schritt Verhandlungen über mögliche Sanierungshilfen anschließen, wie sie beispielsweise in § 14 Abs. 4 Maßstäbengesetz näher konkretisiert werden.

### Zur Bestimmung einer Haushaltsnotlage

Ausgangspunkt einer Haushaltsnotlage ist eine sich über mehrere Perioden erstreckende politisch erzeugte oder aufgrund negativer ökonomischer Rahmenbedingungen erzwungene Unterdeckung der laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen. Als Folge der erforderlich werdenden permanenten Kreditaufnahme und der hierdurch induzierten Zinszahlungen kommt es in den Folgejahren zu einer dauerhaft ansteigenden Belastung des Landeshaushalts, die den finanziellen Handlungsspielraum immer weiter einschränkt. Sind die Defizite eines Landes besonders

hoch oder die Einnahmenentwicklung besonders ungünstig, dann kann die Schuldenfalle zuschnappen. Das Bundesland ist dann nicht mehr bzw. nur noch begrenzt in der Lage, seine von der Verfassung übertragenen Aufgaben - das Bundesverfassungsgericht verweist hier insbesondere auf die Stabilisierungsaufgabe gemäß Art. 109 Abs. 2 GG - zu erfüllen<sup>4</sup>. Aus dieser Situation kann sich die betroffene Gebietskörperschaft in der Regel aus eigener Kraft nicht mehr befreien, da selbst umfangreiche Konsolidierungsbemühungen zum Abbau des Finanzierungssaldos durch steigende Belastungen mit Zinszahlungen aufgezehrt werden<sup>5</sup>.

Als Indikator einer Haushaltsnotlage kommt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zunächst die Zins-Steuer-Quote eines Landes in Betracht. Definiert als Quotient aus Zinszahlungen und Steuereinnahmen gibt diese Größe an, welcher Anteil der einem Bundesland zustehenden Steuereinnahmen einschließlich von Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen durch die Finanzierung von Zinszahlungen gebunden ist<sup>6</sup>. Für die Entwicklung dieser Quote spielt neben der weitgehend exogen vorgegebenen Veränderung der

<sup>1</sup> Vgl. J. Wieland: Extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin. Rechtsgutachten auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Maßstäbengesetzes, Frankfurt a.M. 2002.

<sup>2</sup> Vgl. zur Finanzkrise Berlins auch B. Huber, B. Milbrandt, M. Runkel: Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), Heft 7, S. 395 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 86, S. 148 ff.

<sup>4</sup> Prinzipiell kann auch der Bund in eine Notlage geraten. Aufgrund der im Vergleich mit den Bundesländern deutlich größeren Einnahmen- und Ausgabenkompetenz der zentralen Ebene erscheint ein solcher Fall jedoch ausgesprochen unrealistisch.

<sup>5</sup> Vgl. S. Koriath: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 662.

<sup>6</sup> Das Bundesverfassungsgericht führt auch die Zins-Ausgaben-Quote als denkbaren Indikator einer Haushaltsnotlage an. Aufgrund ihrer deutlich geringeren Manipulierbarkeit wird aber der Zins-Steuer-Quote generell der Vorzug gegeben. Ein Überblick über mögliche Indikatoren einer Haushaltsnotlage findet sich bei W. Kitterer: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Heidelberg 1994, S. 31 ff.

*Reinhold Weiß, 45, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter des Referats Finanzverfassung, Steuerverteilung, bundesstaatlicher Finanzausgleich, Kai Hofmann, 29, Dipl.-Volkswirt, und Elmar Damm, 34, Jurist, sind Referenten im Referat Grundsatzfragen der Finanzpolitik, Finanzplanung, Subvention im Hessischen Ministerium der Finanzen in Wiesbaden. Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.*

**Tabelle 1**  
**Zins-Steuer-Quoten (ZSQ) und Kreditfinanzierungsquoten (KFQ) der Länder 1997 bis 2001**  
 (in %)

	1997		1998		1999		2000		2001	
	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ
Stadtstaaten:										
Berlin	15,7	11,7	16,3	11,6	16,1	9,8	16,2	9,2	18,2	15,1
Bremen	26,5	-0,3	25,3	-2,7	22,6	-5,3	22,3	4,1	23,6	-
Hamburg	16,6	8,4	15,1	8,2	14,0	8,8	14,0	8,9	15,6	-
Flächenländer:										
Baden-										
Württemberg	8,3	3,5	7,8	1,9	7,1	1,0	6,8	1,3	7,2	-
Bayern	6,2	4,5	5,9	2,5	5,5	0,0	4,9	-0,4	5,1	-
Brandenburg	12,3	11,1	13,2	6,1	12,9	5,6	11,9	4,0	12,9	-
Hessen	12,2	5,1	11,5	2,8	10,7	2,4	9,9	1,8	10,4	-
Mecklen-										
burg-Vorp.	11,0	9,2	11,9	8,3	12,2	6,0	12,2	4,7	13,1	-
Niedersach-										
sen	14,1	5,1	13,3	4,0	13,2	3,6	12,3	4,7	13,5	-
Nordrhein-										
Westfalen-	13,2	7,4	12,5	5,0	11,9	3,9	11,4	5,1	13,0	-
Rheinland-										
Pfalz	13,3	7,3	12,9	7,0	12,4	6,1	12,2	5,8	13,5	-
Saarland	21,5	-5,7	20,8	-5,9	18,6	-3,5	16,7	-1,6	16,4	-
Sachsen	9,1	5,2	9,0	3,6	8,3	1,2	7,7	1,3	8,2	-
Sachsen-										
Anhalt	12,6	12,9	12,6	8,8	12,2	8,3	13,3	6,3	14,1	-
Schleswig-										
Holstein	15,5	6,5	15,3	6,1	14,5	4,0	14,0	4,3	14,9	-
Thüringen	12,0	8,5	12,3	8,4	12,3	8,1	12,0	6,5	13,5	-
Länder-										
Durchschnitt	11,8	6,5	11,4	7,1	10,8	3,6	10,4	3,7	11,3	7,6
nachrichtlich										
Werte 1990:										
Bremen	23,9	16,0								
Saarland	22,5	10,3								
Länder-										
Durchschnitt	11,2	5,1								

<sup>1</sup> Schätzungen des Landes Berlin, vgl. Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin: Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, Berlin 2002, S. 50.

Quelle: Bis einschließlich 2000: Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, FS 14, Reihe 3.1; für 2001: Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, FS 14, Reihe 2j, sowie eigene Berechnungen.

Steuereinnahmen und des Zinssatzes insbesondere die Entwicklung des Schuldenstandes und damit des Finanzierungssaldos eine wichtige Rolle.

Eine steigende Verschuldung muss dabei nicht per se zu einer Erhöhung der Zins-Steuer-Quote führen. Kritisch wird die Situation allerdings dann, wenn in einem Land über einen längeren Zeitraum hinweg pro Jahr erhebliche negative Finanzierungssalden zu verzeichnen sind. In diesem Fall reichen selbst wachsende Steuereinnahmen und sinkende Zinsen nicht mehr aus, den Anstieg der Zins-Steuer-Quote zu verhindern und es droht in letzter Konsequenz eine Haushaltsnotlage. Das Bundesverfassungsgericht sah

im Fall Bremens und des Saarlandes eine solche Situation als gegeben an, weil deren Zins-Steuer-Quote in erheblichem Umfang vom Durchschnittswert aller Bundesländer abwich<sup>7</sup>.

Als weiteren Indikator griff das Verfassungsgericht auf die Kreditfinanzierungsquote zurück, die das Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahme und den Ausgaben des Haushalts beschreibt. Hier ging das Gericht davon aus, dass sich ein Land in einer Haushaltsnotlage befindet, wenn bei diesem der Anteil der kreditfinanzierten Ausgaben an den Gesamtausgaben mehr als doppelt so hoch ist wie im Bundesdurchschnitt. Für die Beurteilung der Haushaltssituation eines Landes und den sich daraus ergebenden möglichen Konsequenzen reicht es jedoch nicht aus, dass die genannten Indikatoren eine Notlage belegen. Zusätzlich muss geprüft werden, ob die finanzielle Situation des betroffenen Landes Hilfsleistungen auch tatsächlich erforderlich macht. Die Beantwortung dieser Frage hängt dabei von der Höhe des notwendigen Konsolidierungsbedarfs ab, der im Wesentlichen durch die Abweichung der landesspezifischen Werte von bestimmten Zielgrößen sowie durch die vom Land realistischer Weise zu erwartenden Konsolidierungsleistungen determiniert wird.

#### Die Haushaltsindikatoren Berlins

In Tabelle 1 werden die Zins-Steuer-Quote für die Jahre 1997 bis 2001 und die Kreditfinanzierungsquote für die Jahre 1997 bis 2000 des Landes Berlins sowie die Situation der übrigen Bundesländer einschließlich ihrer Kommunen dargestellt<sup>8</sup>. In den Werten sind nicht die Belastungen enthalten, die sich für den Berliner Haushalt als Folge der Berliner Bankenkrise und der hierdurch erforderlich gewordenen einmaligen Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin im Jahre 2001 ergeben, weil sie als Ergebnis wirtschaftlicher Tätigkeit eindeutig in den Verantwortungsbereich des Landes fallen und daher bei der Bestimmung einer Notlage nicht berücksichtigungsfähig sind<sup>9</sup>.

Betrachtet man zunächst die Zins-Steuer-Quote der Länder, dann stellt sich die finanzielle Situation Berlins mit einem Wert von 18,2% im Jahr 2001 bei einem Länderdurchschnitt von 11,3% zwar unbefriedigend, aber doch weitaus günstiger dar, als die Bremens

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE, a.a.O., S 258 ff. sowie Tabelle 1.

<sup>8</sup> Die Berücksichtigung der Kommunen ist erforderlich, um eine Vergleichbarkeit zwischen Stadtstaaten und Flächenländern zu gewährleisten. Die Kreditfinanzierungsquote der Länder für das Jahr 2001 lässt sich aufgrund einer derzeit noch fehlenden hinreichenden Datengrundlage nicht berechnen.

<sup>9</sup> Andernfalls könnten auch die anderen Länder versuchen, die Risiken aus wirtschaftlicher Betätigung auf die Ländergesamtheit zu übertragen. Siehe hierzu auch K. Brenke, K. Geppert, R. Hopf, I. Pfeiffer, C. Spieß, D. Vesper, G. Wagner: Bausteine für die Zukunft Berlins, in: DIW-Wochenbericht 10/2002, S. 172.

und des Saarlands im Jahr 1990. Damals standen einer länderdurchschnittlichen Quote von 11,2% entsprechende Landeswerte von 23,9% und 22,5% gegenüber. Ein weiterer Unterschied zwischen Berlin und den beiden anderen Notlagenländern besteht darin, dass Letztere sich bereits in den Jahren vor 1990 in einer dem Jahr 1990 vergleichbaren dramatischen Haushaltssituation befanden<sup>10</sup>. Die Zahlen für Berlin zwischen 1997 und 2000 weisen hier deutlich günstigere Werte auf. Eine Haushaltsnotlage des Landes erscheint daher mit Blick auf allein diesen Indikator nicht zwangsläufig.

### **Berücksichtigung der zinsähnlichen Ausgaben?**

Ein anderes Ergebnis ergibt sich erst, wenn - wie von Berlin gefordert - bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote auch die zinsähnlichen Ausgaben eines Landes erfasst werden, die eine den regulären Zinszahlungen vergleichbare Bindung von finanziellen Mitteln im Haushalt verursachen. Zu diesen zinsähnlichen Ausgaben zählen insbesondere die Schuldendiensthilfen, die Berlin im Rahmen der Förderung des Wohnungsbaus gewährt. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern, die den Wohnungsbau über eine direkte Subventionierung des eingesetzten Kapitals unterstützen, erfolgt die Förderung in Berlin im Rahmen einer Aufwandssubventionierung. Die Bauherren erhalten auf diesem Weg vom Land über einen längeren Zeitraum hinweg Zuschüsse zu den Zins- und Tilgungsverpflichtungen<sup>11</sup>. Aufgrund dieser Berliner „Besonderheit“ ergibt sich ein dramatischer Anstieg des modifizierten Notlagenindikators der Bundeshauptstadt von 18,2% auf 29,2%, während sich der Länderdurchschnitt nur geringfügig auf 12,4% erhöht.

Die Einbeziehung der Schuldendiensthilfen erscheint jedoch in hohem Maße problematisch. Es ist keineswegs überzeugend, diese Subventionsform wie echte Zinszahlungen zu behandeln, weil hier allenfalls eine mittelbare Staatsverschuldung vorliegt. Zudem ermöglichte die in Berlin praktizierte Wohnungsbauförderung den politischen Entscheidungsträgern im Vergleich zu anderen Bundesländern eine Erweiterung ihrer Spielräume für zusätzliche Ausgaben: Im Gegensatz zur Kapitalsubventionierung kommt es im Rahmen der Schuldendiensthilfen zu einer zeitlichen Streckung der Haushaltsbelastung, wodurch die verfassungsrechtliche Kredithöchstgrenze temporär deutlich weniger in Anspruch genommen wird. Damit

handelt es sich bei den aus dieser Vorgehensweise resultierenden Haushaltsbelastungen um das Ergebnis einer von der Berliner Landespolitik zu verantwortenden politischen Weichenstellung, deren Konsequenzen nicht von den übrigen Bundesländern und dem Bund, sondern allein von Berlin zu tragen sind.

Wenn nun dennoch auf die finanzwirtschaftlich ähnliche Belastungswirkung abgestellt wird<sup>12</sup>, dann muss zunächst berücksichtigt werden, dass die Schuldendiensthilfen neben einem Zins- auch einen Tilgungsanteil enthalten, der nicht in die Berechnung einfließen darf und daher eine entsprechende Bereinigung der modifizierten Zins-Steuer-Quoten notwendig macht. Darüber hinaus wäre es erforderlich, die Haushalte auch der anderen Länder auf Ausgabenarten zu durchforsten, die die finanziellen Mittel des Landes in der Zukunft in ähnlicher Weise binden wie die Schuldendiensthilfen. Da diese Belastungen dann ebenfalls bei der Ermittlung der modifizierten Zins-Steuer-Quote berücksichtigt werden müssten, besteht die Gefahr eines „Verbindlichkeitswettlaufs“ zwischen den Ländern, an dessen Ende dann weitgehend willkürliche und wenig aussagekräftige Belastungsquoten stehen.

### **Die Kreditfinanzierungsquote**

Allein auf die Zins-Steuer-Quote abzustellen reicht sicher nicht aus, um eine Haushaltsnotlage zu begründen. Daher rückt die Kreditfinanzierungsquote zusätzlich in den Fokus der Betrachtung. Im Vergleich mit der Zins-Steuer-Quote liegt deren Vorteil darin, dass die Frage der Behandlung der Schuldendiensthilfen hier keine Rolle spielt<sup>13</sup>. Berlin weist im Vergleich zu den anderen Ländern eine deutlich höhere Kreditfinanzierungsquote aus. Erst in den Jahren 1999 und 2000 waren die Berliner Werte mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt. Im Jahr 2001 liegt die Quote voraussichtlich wieder knapp unterhalb des doppelten Länderdurchschnitts<sup>14</sup>.

Zusammengefasst bewegt sich Berlin im Vergleich zu den anderen Bundesländern sicherlich in einem noch schwierigeren finanzpolitischen Umfeld. Gemessen an den vom Verfassungsgericht angeführten Indikatoren stellt sich die Situation des Stadtstaates zwar als ausgesprochen bedenklich dar; insgesamt erscheint die Lage jedoch weniger gravierend, als die Lage Bremens und des Saarlands im Jahr 1992. Insofern bestehen erhebliche Zweifel, ob unter Zugrundelegung der derzeitigen Verhältnisse in Berlin von einer Notlage auszugehen ist. Allerdings steht zu

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE, a.a.O., S. 259. Das Bundesverfassungsgericht stellte bei seiner Prüfung der Haushaltsnotlage nicht allein auf das Jahr 1990 ab, sondern bezog auch den Zeitraum ab 1986 mit in seine Überlegungen ein.

<sup>11</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin: Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, Berlin 2002, S. 15 f.

<sup>12</sup> Vgl. J. Wieland, a.a.O., S. 3.

<sup>13</sup> Die Kreditfinanzierungsquote ist allerdings in hohem Maße manipulationsanfällig und wegen unterschiedlicher Verbuchungspraktiken sowie eines zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlichen Ausmaßes an Privatisierung bzw. Auslagerungen für einen Ländervergleich nur eingeschränkt geeignet.

befürchten, dass ohne ein drastisches Gegensteuern von Seiten der Berliner Politik die Lage in dem Stadtstaat weiter eskaliert und schon bald eine Situation eintreten kann, die alle Merkmale einer extremen Haushaltsnotlage erfüllt.

### Ursachen der Berliner Finanzkrise

Verschuldungskrisen lassen sich prinzipiell auf zwei mögliche Ursachen zurückführen. Erstens kann es sich um das Ergebnis einer regionalen Strukturkrise handeln, die z.B. durch den wirtschaftlichen Niedergang einer regional dominierenden Branche gekennzeichnet ist und in dem betroffenen Land zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen aufgrund einer gesunkenen Wirtschaftskraft und steigender Arbeitslosigkeit führt. Zweitens kann eine überhöhte Verschuldung in der Vergangenheit die Haushaltsnotlage verursacht haben. Diese muss jedoch nicht zwangsläufig die Folge einer verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik sein<sup>15</sup>.

Den Haushaltsnotlagen in Bremen und Saarland lag in der Tendenz eine Kombination der beiden Faktoren zugrunde<sup>16</sup>. Dieser Sachverhalt trifft prinzipiell auch auf Berlin zu: Neben strukturellen Faktoren ist auch eine überhöhte Verschuldung in der ersten Hälfte der 90er Jahre - als das Land in einigen Jahren negative Finanzierungssalden von mehr als 10 Mrd. DM aufwies<sup>17</sup> - maßgebliche Ursache für die jetzt zu beobachtenden Haushaltsprobleme. Allerdings sind die wirtschaftlichen Probleme der Länder vor allem im Hinblick auf ihre Struktur kaum miteinander vergleichbar. Während die beiden alten Notlagenländer „klassische Strukturkrisen“ im Montan- und Wertensektor verkraften mussten, leidet Berlin unter den Folgen eines vereinigungsbedingten Strukturwandels, der seine Ursachen in einer mehr als 40jährigen Insellage Westberlins, dem Wegfall der umfangreichen Berlinhilfen sowie dem Zusammenbruch der Wirtschaft im Ost-Teil der Stadt nach der Wende hat.

Trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen hat Berlin kein Einnahmenproblem. Im Gegensatz zu

Hamburg ist Berlin zwar aufgrund seiner Steuerschwäche in erheblichem Umfang auf Zahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich angewiesen. Nach Finanzausgleich lagen die Einnahmen der Stadt (ohne Vermögensveräußerungen und Neuverschuldung) mit 4 950 Euro je Einwohner jedoch rund 500 Euro über denen der „reichen“ Hansestadt<sup>18</sup>. Dies deutet darauf hin, dass vor allem falsche wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen auf der Ausgabenseite zur Finanzkrise Berlins beigetragen haben. „Viel zu lange hatte sich politisches Gestalten darin erschöpft, zusätzliche [nicht vorhandene] Mittel zu verteilen, viel zu spät hatte die Politik in Berlin das Sparen gelernt.“<sup>19</sup>

Zu diesen finanzpolitischen „Sünden“ der Vergangenheit zählt unter anderem die bereits angesprochene Wohnungsbauförderung. Wesentlich bedeutsamer ist jedoch, dass die dringend erforderliche Reduzierung des Personalbestandes und damit der Personalausgaben der Stadt bisher nicht in ausreichender Weise erreicht wurde. Im Vergleich zu Hamburg wies Berlin im Jahr 2000 in einigen Bereichen, wie z.B. in der Sozialverwaltung oder der Verwaltung von Bildung und Wissenschaft, einen doppelt so hohen Personalstand auf. Insgesamt arbeiteten in Berlin im Jahr 2000 bezogen auf 1 000 Einwohner 60,4 Personen im öffentlichen Dienst. In Hamburg lag dieser Wert bei lediglich 40,2 Beschäftigten<sup>20</sup>. Zusätzlich belastend für den Berliner Haushalt wirkt sich dabei die Anhebung der Tarif-Gehälter im öffentlichen Dienst im Ostteil der Stadt auf 100% des Westniveaus aus.

Die finanziellen Probleme Berlins wurden darüber hinaus durch die im Vergleich mit anderen Bundesländern am weitesten gefasste Grenze für die Kreditaufnahme begünstigt. Als einziges Land legt Berlin die Summe der Bruttoinvestitionen als Kredithöchstgrenze fest. Die übrigen Länder stellen demgegenüber zumindest auf die Nettoinvestitionsausgaben als Verschuldungsgrenze ab, die durch den Abzug der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen von den Bruttoinvestitionen ermittelt werden<sup>21</sup>.

Allerdings trägt Berlin die Verantwortung für seine finanziellen Probleme nicht allein. Durch einen kurzfristigen Rückzug aus seiner finanziellen Verantwortung für die Stadt zu Beginn der 90er Jahre hat der Bund in erheblichem Maß zur derzeitigen Lage der Hauptstadt beigetragen. Zwischen 1991 und 1995 reduzierte er seine jährlichen Zahlungen an Berlin von 16,8 Mrd. DM auf 6,8 Mrd. DM (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen). Diesen Mindereinnahmen von 10 Mrd. DM standen lediglich Mehreinnahmen in

<sup>14</sup> Ein Vergleich mit dem Durchschnitt stößt generell jedoch an gewisse Grenzen, weil eine Relation relativ wenig über das Ausmaß der finanziellen Probleme eines Landes aussagt. Eine Kreditfinanzierungsquote von 15,1% weist für sich genommen auf eine erhebliche Schiefelage im Landeshaushalt hin. Die Relativierung dieses Wertes ergibt sich allein deshalb, weil auch die übrigen Länder derzeit mit umfangreichen finanziellen Problemen zu kämpfen haben.

<sup>15</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992, S. 89 f.

<sup>16</sup> Vgl. W. Scherf: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Unge löste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Frankfurt a.M. 2000, S. 210.

<sup>17</sup> Vgl. DIW: Zuspitzung der Haushaltskrise in Berlin - Ohne Hilfen des Bundes droht Kollaps, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 25/2001, S. 370.

<sup>18</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, a.a.O., S. 11.

<sup>19</sup> DIW, a.a.O., S. 371.

<sup>20</sup> Vgl. K. Brenke et.al., a.a.O., S. 170 f.

**Tabelle 2**  
**Abschätzung des Berliner Sanierungsbedarfs**  
**(ohne Schuldendiensthilfen)**  
 (in Mill. Euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Status-Quo-Projektion laut Finanzplan 2002-2006						
1. Steuereinnahmen	7 941	8 104	8 349	8 723	8 906	9 151
2. LFA + FehlBEZ	3 242	3 228	3 330	3 513	3 584	3 683
3. Insgesamt	11 183	11 332	11 679	12 236	12 490	12 834
4. Zinsausgaben ohne zinsähnliche Ausgaben	2 071	2 306	2 531	2 727	2 910	3 076
5. Neuverschuldung	4 896	6 285	3 569	3 043	2 817	2 375
6. Schuldenstand	38 350	44 635	48 204	51 247	54 064	56 439
7. Zins-Steuer-Quote (4. / 3.)	18,5%	20,3%	21,7%	22,3%	23,3%	24,0%
Projektion eines Sanierungsprogramms						
8. Sanierungsbedarf		4 983	4 983	4 983	4 983	4 983
9. Zinsersparnis			-249	-511	-785	-1 074
10. Neuverschuldung nach Konsolidie- rungsmaßnahmen		1 302	-1 663	-2 451	-2 952	-3 682
11. Zinsausgaben (4. + 9.)	2 071	2 306	2 282	2 216	2 125	2 002
12. Schuldenstand neu	38 350	39 652	37 989	35 538	32 586	28 904
13. Zins-Steuer-Quote nach Konsolidie- rung (11. / 3.) <sup>1</sup>	18,5%	20,3%	19,5%	18,1%	17,0%	15,6%

<sup>1</sup> In 2001 Abweichung zu Tabelle 1, da in Tabelle 2 auf Daten der Rechnungsstatistik zurückgegriffen werden konnte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Werte des Berliner Finanzplans für die Jahre 2002 bis 2006, vgl. Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin: Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, Berlin 2002, S. 92.

Höhe von 4,1 Mrd. DM im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 1995 gegenüber<sup>22</sup>. Dauerhafte Mindereinnahmen in einer Größenordnung von jährlich rund 6 Mrd. DM bzw. rund 20% der gesamten Einnahmen im Jahr 1991 kann innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren kaum ein Land kompensieren.

#### Der Umfang des Sanierungsbedarfs

Befindet sich ein Land in einer Finanzkrise, dann liegt es zunächst an dem betroffenen Land selbst, sich durch den Einsatz von umfangreichen und drastischen Konsolidierungsmaßnahmen aus seiner finanziellen Schiefelage zu befreien. Erst wenn dies objektiv nicht gelingt, sind Bund und Länder aufgrund des dem Bundesstaat innewohnenden bündischen Prinzips dazu verpflichtet, das betroffene Land wieder in die Lage zu versetzen, seine von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben erfüllen zu können. Die Hilfspflicht von Bund und Ländern gilt jedoch nicht unbegrenzt. Sie endet dort, wo deren Fähigkeit „zur Erfüllung der ihnen ver-

fassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben [...] in Frage gestellt [wird]“<sup>23</sup>.

Auf Basis von Modellrechnungen untersuchte seinerzeit das Bundesverfassungsgericht den Umfang an finanziellen Mitteln, der zur Überwindung der Notlagen in Bremen und dem Saarland erforderlich wäre. Das Gericht wollte abschätzen, ob die beiden Länder realistischer Weise dazu in der Lage sind, ihre Notlagen aus eigener Kraft zu beseitigen. Als Zielgröße der Haushaltssanierung definierte das Bundesverfassungsgericht die Erreichung der Zins-Steuer-Quote von Schleswig-Holstein, das damals mit 13,7% den nächsthöheren Wert unter den Ländern aufwies. Diese Quote sollte innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren erreicht werden<sup>24</sup>. Tabelle 2 gibt die Ergebnisse der Berechnung wieder, die anhand dieser Vorgaben den notwendigen Umfang des Sanierungsbedarfs in Berlin abschätzt.

Im oberen Teil wird zunächst die Status-Quo-Projektion laut Berliner Finanzplan für die Jahre 2002 bis 2006 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass der Schuldenstand ohne weitergehende Berliner Sanierungsbemühungen von 38,4 Mrd. Euro im Jahr 2001 auf voraussichtlich über 56 Mrd. Euro im Jahr 2006 ansteigen wird. Im gleichen Zeitraum erhöht sich die Zins-Steuer-Quote des Stadtstaates von 18,5% auf 24%. Der untere Teil der Tabelle weist die Projektion eines Sanierungsprogramms aus. Als Ansatzpunkt dient die Frage, wie umfangreich der Sanierungsbedarf ausfallen müsste damit Berlin innerhalb von fünf Jahren das Niveau des Landes mit der nächsthöheren Zins-Steuer-Quote im Jahr 2001 - diesen Wert wies mit 15,6% Hamburg auf - erreicht<sup>25</sup>. Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich in den nächsten fünf Jahren ein Handlungsbedarf von rund 5 Mrd. Euro jährlich. Stellt man diesem Wert das Berliner Haushaltsvolumen von rund 22 Mrd. Euro im Jahr 2002 gegenüber, so verdeutlicht dies das dramatische Ausmaß der Konsolidierungserfordernisse<sup>26</sup>.

Zur Vermeidung falscher Schlussfolgerungen muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass der hier ermittelte Sanierungsbedarf keineswegs mit dem Umfang etwaiger von der Solidargemeinschaft zu leistenden Sanierungshilfen gleichgesetzt werden darf. Deren Höhe hängt vielmehr von dem Eigenbeitrag ab, der Berlin zur Sanierung seines Haushaltes zugemutet werden kann. Auch der zugrundegelegte Sanierungszeitraum sowie die anzustrebende Zins-Steuer-Quote sind keineswegs verbindlich vom Verfassungsgericht vorgegeben worden. Eine Ausdehnung des Konsolidierungszeitraums, dessen Vorteil insbesondere darin

<sup>21</sup> Hessen bereinigt darüber hinaus als einziges Bundesland die Nettoinvestitionsausgaben um die Ausgaben für die aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs finanzierten Investitionen.

<sup>22</sup> Vgl. DIW, a.a.O., S. 370.

<sup>23</sup> BVerfGE, a.a.O., S. 270.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE, a.a.O., 262 f.

<sup>25</sup> Bei der Berechnung wurde ein Zinssatz von 5% unterstellt.

läge, dass von Berlin als Eigenbeitrag auch erst mittelfristig wirksam werdende Sanierungsmaßnahmen verlangt werden können, erscheint daher ebenso zulässig, wie eine alternative Festsetzung des Konsolidierungsziels<sup>27</sup>.

### Der Eigenbeitrag Berlins

Obwohl die bisherige Analyse keine zwingenden Anhaltspunkte für eine von der Solidargemeinschaft des Bundes und der anderen Länder aufzufangende Haushaltsnotlage des Landes ergeben hat, fordert Berlin vom Bund die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen. Das Bundesverfassungsgericht machte jedoch 1992 deutlich, dass es sich bei der Zahlung von Ergänzungszuweisungen lediglich um eine „ultima ratio“ handelt<sup>28</sup>. Damit die Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über Sanierungshilfen gegeben ist, müsste Berlin einen überzeugenden Sanierungsplan vorlegen. Dieser muss zielorientiert und für den Bund und die anderen Länder nachvollziehbar sein. Das Land muss darin darlegen, welche Eigenanstrengungen im Einzelnen bisher unternommen wurden und für die Zukunft geplant sind, um die finanzielle Schieflage des Landeshaushalts zu beseitigen.

Da extreme Haushaltsnotlagen auch extreme Konsolidierungsmaßnahmen erfordern, gilt es, alle noch vorhandenen Einnahmepotentiale, z.B. weitere Vermögensveräußerungen oder die Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze<sup>29</sup>, auszuschöpfen und gleichzeitig durch drastische Einschnitte für eine Rückführung der im Ländervergleich noch deutlich überdurchschnittlichen Ausgaben je Einwohner zu sorgen. Ob der von Berlin vorgelegte Aufstellungsbeschluss zum Doppelhaushalt 2002/2003 und der Finanzplan 2002 bis 2006 diesem Anspruch gerecht werden, muss daher näher untersucht werden. Wie zuletzt der Austritt der Stadt aus der Tarifgemeinschaft der Arbeitgeber zeigt, scheinen die politischen Entscheidungsträger der Stadt durchaus gewillt, auch schmerzhaft Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen.

<sup>26</sup> Berücksichtigt man bei der Ermittlung des Sanierungsbedarfs auch die Schuldendiensthilfen, dann steigt der notwendige Konsolidierungsumfang auf einen Wert von 8,4 Mrd. Euro jährlich. Dieser Wert liegt damit nur geringfügig unterhalb der Summe der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen an Bremen und Saarland im gesamten ersten Sanierungszeitraum 1994 bis 1998, die sich insgesamt auf rund 8,7 Mrd. Euro beliefen.

<sup>27</sup> Wird das Sanierungsziel beispielsweise so festgesetzt, dass Berlin im Jahr 2006 eine Zins-Steuer-Quote aufweist, die der des Jahres 2001 entspricht, dann sinkt der notwendige Konsolidierungsbedarf bereits um rund 1,8 Mrd. Euro auf etwas mehr als 3,2 Mrd. Euro.

<sup>28</sup> Allerdings könnte darüber diskutiert werden, ob der Bund, angesichts seiner erheblichen Verantwortung für die Berliner Notlage, durch die Gewährung von begrenzten Sanierungshilfen den notwendigen Konsolidierungsprozess ergänzend begleitet und so hilft, einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage der Hauptstadt entgegen zu wirken.

### Instrumente zur Beseitigung einer Verschuldungskrise

Nur wenn der von Berlin zu leistende Eigenbeitrag nicht ausreicht, um für eine Lösung der finanziellen Probleme zu sorgen, sind weitergehende Maßnahmen angezeigt. Das Bundesverfassungsgericht hatte zur Beseitigung der Verschuldungskrise bereits 1992 auf mehrere Handlungsmöglichkeiten hingewiesen, die es in Abhängigkeit von den konkreten Ursachen sowie dem Ausmaß der Notlage für geeignet hält, ein gegebenes Sanierungsziel zu erreichen<sup>30</sup>.

Befindet sich ein Land bereits in einer extremen Haushaltsnotlage, dann kommen neben den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG sowie Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG<sup>31</sup> als weitere Instrumente auch Ausgleichsleistungen nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 8 GG sowie Standortentscheidungen des Bundes in Betracht.

Zudem hält das Verfassungsgericht auch den Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für zulässig, sofern damit eine Haushaltskonsolidierung erreicht werden kann. Die Voraussetzungen für deren Einsatz wurden im Jahr 2001 durch den Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes näher konkretisiert und an enge Bedingungen geknüpft. Danach müssen die Zuweisungen dazu geeignet sein, die Notlage zu beseitigen. Das betroffene Land muss bereits ausreichende Eigenanstrengungen zur Beseitigung der Krise unternommen haben und sich zudem zur Aufstellung und Umsetzung eines verbindlichen Sanierungsprogramms verpflichten<sup>32</sup>.

### Erfahrungen mit den Notlagenländern Bremen und Saarland

Bereits seit 1994 erhalten die Länder Bremen und Saarland vom Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung ihrer Haushaltsnotlage, die sich bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2004 auf 16,7 Mrd. DM in Bremen und auf 13 Mrd. DM im Saarland belaufen werden<sup>33</sup>. Die Gewährung der Sa-

<sup>29</sup> Im Jahr 2002 lag der Gewerbesteuerhebesatz in Berlin bei lediglich 410% und damit um 48 Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts der Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern. Vgl. H. Karrenberg, E. Münstermann: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform. Gemeindefinanzbericht 2002, in: der städtetag, Heft 4, 2002, S. 94.

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE, a.a.O., S. 267 ff.

<sup>31</sup> Die Möglichkeiten mit diesen Instrumenten die Haushaltsnotlage zu beseitigen sind jedoch begrenzt, da die Erfolge einer verbesserten Wirtschaftsstruktur und die damit verbundenen Mehreinnahmen zu einem erheblichen Teil nicht in dem Notlagenland verbleiben, sondern als Folge der hohen Abschöpfungsquoten im Länderfinanzausgleich dem Bund und den übrigen Ländern zugute kommen. Entlastungen für den Landeshaushalt können sich daher lediglich indirekt auf der Ausgabenseite einstellen, wenn die Stärkung der Wirtschaftskraft zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit und damit zu sinkenden Sozialausgaben führt.

nierungs-Bundesergänzungszuweisungen ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, zu denen unter anderem die Verwendung der Zuweisungen ausschließlich zur Schuldentilgung, ein Anstieg der Ausgaben der Länder unterhalb der Maßgaben des Finanzplanungsrates sowie ein jährlicher Rechenschaftsbericht über den Fortgang des Konsolidierungsprozesses gehören. Zudem darf das Saarland die sich aus der Schuldentilgung ergebenden zusätzlichen Finanzierungsspielräume für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen verwenden. Demgegenüber muss Bremen die frei werdenden Mittel ausschließlich zur Senkung der Kreditaufnahme einsetzen, weil es im Vergleich zum Saarland bereits zwischen 1994 und 1998 intensiv von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die durch die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen gewonnenen Haushaltsspielräume für Investitionen zu nutzen.

Betrachtet man den Konsolidierungserfolg der beiden Länder, so fallen bei einem Vergleich der Zins-Steuer-Quoten der Jahre 1990 und 2001 deutliche Unterschiede auf. Während im Saarland die Zins-Steuer-Quote von 22,5% auf 16,4% zurückging, weist der Wert für Bremen mit 23,6% nahezu die gleiche Höhe auf wie 1990, als die Quote 23,9% betrug. Im Gegensatz zum Saarland waren damit - gemessen an diesem Indikator - die Konsolidierungsbemühungen in Bremen trotz erheblicher Zahlungen der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft nicht erfolgreich<sup>34</sup>. Auch wenn an dieser Stelle die Ursachen des fehlenden Sanierungserfolgs in Bremen nicht näher analysiert werden können, fällt doch auf, dass die Hansestadt die aus den Zahlungen der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen resultierenden Finanzierungsspielräume in weit größerem Maße für wirtschaftskraftfördernde Maßnahmen verwendet hat als das Saarland. Dabei wurde jedoch verkannt, dass strukturverbessernde Maßnahmen - sofern mit ihnen überhaupt positive Wirkungen verbunden sind - eben nur solange zur Lösung einer Haushaltsnotlage beitragen, wie die daraus entstehenden Mehreinnahmen auch in dem betreffenden Land verbleiben.

Als Folge dieser Erfahrungen liegt es nahe, dass künftige Zuweisungen sowie die damit einhergehenden zusätzlichen Finanzierungsspielräume ausschließlich zur Schuldentilgung verwendet werden müssen. Um eine effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten, wäre es zusätzlich wünschenswert, die Höhe der Zuweisungen an einen angemessenen Eigenbeitrag des Notlagenlandes zu koppeln<sup>35</sup>. Darü-

ber hinaus erweist sich auch die in den Sanierungsvereinbarungen festgelegte Begrenzung des Ausgabenanstiegs als problematisch, weil die Länder hier über große Gestaltungsspielräume verfügen. Zur Sicherung des Sanierungserfolgs, aber auch zur Unterstützung der Konsolidierungsbemühungen gegen politische Widerstände erscheint es wesentlich sinnvoller, den Notlagenländern konkrete Einsparziele vorzugeben. Eine wirkungsvolle Kontrolle durch Bund und Länder setzt zudem voraus, dass insbesondere der Bund über Instrumente verfügt, mit denen er einen etwaigen Verstoß gegen die Sanierungsvereinbarungen in angemessener Form sanktionieren kann. Trotz der in Art. 109 Abs. 1 GG garantierten Haushaltsautonomie der Länder muss gerade vor dem Hintergrund der Vermeidung zukünftiger Notlagen durch schmerzhaft eingeschränkten politischen Handlungsspielraums klar gemacht werden, dass eine bewusste bzw. fahrlässige Herbeiführung einer Haushaltsnotlage nicht belohnt wird.

### **Finanzielle Konsequenzen von Sanierungshilfen auf die Länder**

Die Konsolidierungslasten lassen sich wesentlich leichter schultern, wenn die wirtschaftliche Entwicklung eine hohe Wachstumsdynamik aufweist. Eine Beseitigung des wachstumshemmenden Reformstaus in Deutschland wäre daher auch der wirkungsvollste Beitrag, um Berlin aus seiner Finanzkrise zu befreien. Bleibt jedoch, wie derzeit befürchtet werden muss, eine nachhaltige und stärkere Belebung der Konjunktur aus und entwickeln sich die Steuereinnahmen weiterhin schlecht, dann besteht die Gefahr, dass Berlin selbst bei intensiven eigenen Anstrengungen in eine extreme Haushaltsnotlage gerät. Aus Sicht der Länder stellt sich dann die Frage, welche finanziellen Auswirkungen mit einer potentiellen Notlage Berlins für ihre Haushalte möglicherweise verbunden sein könnten<sup>36</sup>.

Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage aller öffentlichen Haushalte muss die Länderebene damit rechnen, dass der Bund die Gliedstaaten zumindest indirekt über das Deckungsquotenverfahren bei der Verteilung der Umsatzsteuer an möglichen Sanierungsleistungen für Berlin beteiligen wird. Dies erscheint auch deshalb nicht unplausibel, weil die verfassungsrechtlich gebotene Beistandspflicht grundsätzlich Bund und Länder gemeinsam trifft<sup>37</sup>. Allerdings darf im Hinblick auf eine mögliche vertikale Lastenverteilung nicht die erhebliche Verantwortung des Bundes für die finanzielle Schiefelage des Stadtstaates aus dem Blickfeld geraten.

<sup>32</sup> Vgl. § 14 Abs. 4 Maßstäbengesetz.

<sup>33</sup> Die Zahlung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen ist seit 1998 bis zu ihrem Auslaufen 2004 degressiv gestaffelt.

<sup>34</sup> Bremen wird auch bis 2004 keine substantielle Verbesserung seiner Zins-Steuer-Quote gelingen. Da die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2004 abschließend gewährt werden, stellt sich die Frage nach der weiteren Zukunft des Stadtstaates.

**Tabelle 3**  
**Auswirkungen einer Finanzierungsbeteiligung der**  
**Länder an der Beseitigung einer Haushaltsnotlage**  
**Berlins<sup>1</sup>**

Land	Gewinn/Verlust insgesamt		USt	LFA	BEZ
	Mill. Euro	Euro je Einwoh- ner			
Stadtstaaten					
Berlin	-134,3	-39,7	-102,4	-25,8	-6,1
Bremen	-26,2	-39,7	-20,0	-5,0	-1,2
Hamburg	-71,0	-41,4	-52,0	-19,0	0,0
Flächenländer					
Baden-Württemberg	-321,5	-30,5	-319,1	-2,4	0,0
Bayern	-373,5	-30,5	-371,0	-2,5	0,0
Brandenburg	-76,4	-29,4	-78,7	5,7	-3,5
Hessen	-187,6	-30,9	-183,8	-3,8	0,0
Mecklenburg-Vor- pommern	-52,1	-29,4	-53,7	3,9	-2,4
Niedersachsen	-233,2	-29,4	-240,1	17,5	-10,5
Nordrhein-Westfalen	-539,1	-29,9	-545,5	6,4	0,0
Rheinland-Pfalz	-119,4	-29,6	-122,3	1,1	1,6
Saarland	-31,4	-29,4	-32,3	2,4	-1,4
Sachsen	-129,9	-29,4	-133,7	9,7	-5,9
Sachsen-Anhalt	-76,7	-29,4	-79,0	5,7	-3,5
Schleswig-Holstein	-82,6	-29,6	-84,5	0,8	1,1
Thüringen	-71,3	-29,4	-73,5	5,3	-3,2
Insgesamt	-2 526,4	-30,7	-2 491,5	0,0	-34,8

<sup>1</sup> Auf Basis des Finanzausgleichs des Jahres 2001.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der vorläufigen Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2001.

Tabelle 3 enthält die finanziellen Auswirkungen, die sich als Folge einer hypothetischen Gewährung von Sanierungshilfen an Berlin auf die Länderhaushalte ergeben können. In der Berechnung wurde vereinfachend unterstellt, dass der in Tabelle 2 ermittelte Sanierungsbedarf in Höhe von 4,98 Mrd. Euro in vollem Umfang durch Sanierungshilfen ausgeglichen wird. Zudem wurde beispielhaft die Annahme getroffen, dass von diesen Kosten 2,49 Mrd. Euro und damit die Hälfte auf die Länder entfällt. Die Beteiligung der Länder erfolgt dabei über eine entsprechende Absenkung ihres Anteils an der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes um 1,95 Prozentpunkte.

Als Folge des gesunkenen Umsatzsteueranteils müssten die Länder erhebliche Mindereinnahmen verkraften, die in Hessen beispielsweise mit rund

190 Mill. Euro zu Buche schlagen würden. Je Einwohner verlören die Flächenländer relativ gleichmäßig einen Betrag von rund 30 Euro je Einwohner. In den Stadtstaaten lägen die Werte je Einwohner als Folge der Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich um rund 10 Euro höher.

Vor dem Hintergrund der extrem angespannten finanziellen Lage der Länder und der Kommunen, die über die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuermindereinnahmen beteiligt sind, erreichen die finanziellen Belastungen einen quantitativen Umfang, der nicht mehr verkraftet werden kann. Der überwiegende Teil der Länder wies im Jahr 2002 trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen Haushalte auf, in denen die in den Verfassungen verankerten Kredithöchstgrenzen spätestens im Haushaltsvollzug nicht mehr eingehalten werden konnten. Auch in den kommenden Jahren sind durchgreifende Verbesserungen der dramatischen Haushaltslage der Länder kaum zu erwarten. Die Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmenerzielung, z.B. in Form von Privatisierungserlösen, sind äußerst begrenzt. Zudem sehen sich die Länder weiter steigenden Belastungen - vor allem im Versorgungsbereich und bei den Zinszahlungen - gegenüber. Aufgrund fehlender Gestaltungsspielräume sowohl auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite haben die Länder keine ausreichenden Möglichkeiten auf weitere Lasten zu reagieren. Werden die Gebietskörperschaften dennoch zu einer umfangreichen Hilfe verpflichtet, dann könnte die paradoxe Situation entstehen, dass einige Länder, die bereits jetzt eine ausgesprochen ungünstige Zins-Steuer-Quote aufweisen, selbst in eine Notlage geraten, um Berlin aus seiner schwierigen finanziellen Situation zu befreien!

Als scheinbarer Ausweg blieben Einnahmensteigerungen durch Steuererhöhungen. Das Bundesverfassungsgericht hat auf diese Option ausdrücklich hingewiesen. Gleichwohl entspräche eine solche Vorgehensweise kaum den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen. Es würde wiederum ein widersinniges Ergebnis eintreten: Um Berlin wieder eine konjunkturgerechte Politik im Sinne des Art. 109 Abs. 2 GG zu ermöglichen, würden Maßnahmen ergriffen, die diesem Ziel vollkommen entgegen liefen.

#### Alternativen zu Sanierungshilfen

Die Diskussion über potentielle Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen verstellt jedoch den Blick auf wesentlich näher liegende Optionen, um Berlin aus seiner finanziellen Schieflage zu befreien. Zunächst

<sup>35</sup> Allerdings lassen Sanierungshilfen, die als Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 gewährt werden, verfassungsrechtlich keine Eigenbeteiligung des Zuweisungsempfängers zu.

<sup>36</sup> Dabei muss erwähnt werden, dass im Jahr 2001 2,7 Mrd. Euro und damit 36% des gesamten Umverteilungsvolumens allein des Länderfinanzausgleichs an Berlin flossen. Die Länder erbringen damit bereits jetzt einen erheblichen Solidarbeitrag für die Bundeshauptstadt.

<sup>37</sup> Der Bund übernahm nur deshalb die Lasten der Haushaltssanierung von Bremen und dem Saarland alleine, weil es sich um ein Teilelement des damaligen Kompromisses über den Solidarpakt handelte.



darf nicht übersehen werden, dass ein Teil der Berliner Finanzkrise seine Entsprechung in der ausgesprochen angespannten finanziellen Situation der kommunalen Ebene findet. Durch eine umfassende Gemeindefinanzreform, die zu einer substantiellen Verbesserung in den kommunalen Haushalten führt, würde auch Berlin in hohem Maße gewinnen. Dies erfordert zum einen den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine vernünftige kommunale Unternehmensteuer<sup>38</sup>, von der Berlin als Dienstleistungszentrum im Vergleich zum Status quo erheblich profitieren sollte. Zudem ist es notwendig, bei den Kommunen für eine substantielle Entlastung bei den Sozialhilfeausgaben zu sorgen. Hierfür bietet unter anderem das vom ifo-Institut vorgeschlagene Konzept einer „Aktivierenden Sozialhilfe“ in Verbindung mit dem von Hessen propagierten OFFENSIV-Gesetz einen interessanten Ansatz<sup>39</sup>.

Darüber hinaus erscheint es angezeigt, dass sich der Bund stärker als bisher an den Hauptstadtlasten Berlins beteiligt. Dabei geht es nicht allein um den notwendigen Ausgleich von solchen Lasten, die sich als Folge der spezifischen Hauptstadtfunktion z.B. im Bereich der inneren Sicherheit ergeben. Der Bund ist auch stärker als bisher gefordert, besondere kulturelle Einrichtungen in Berlin sowie die Infrastruktureinrichtungen der Stadt, von denen auch der Bund profitiert, deutlich umfangreicher zu unterstützen<sup>40</sup>. Demgegenüber darf der Beitrag einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg zur Beseitigung der bereits bestehenden finanziellen Schieflage nicht überbewertet werden<sup>41</sup>. Der Vorteil eines Zusammenschlusses mehrerer kleiner Länder zu größeren, leistungsfähigeren Einheiten liegt vielmehr in der Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlagen. Unabhängig davon muss jedoch geprüft werden, ob Brandenburg nicht stärker als bisher an den Kosten der Leistungen beteiligt wird, die Berlin für sein Umland, beispielsweise im Bildungsbereich oder im öffentlichen Personennahverkehr, erbringt.

### Vermeidung von zukünftigen Notlagen

Durch die extrem angespannte Finanzlage der Bundesländer rückt verstärkt die Frage in den Vordergrund, wie in Zukunft Verschuldungskrisen bereits vor ihrem Entstehen verhindert werden können. Das Bundesverfassungsgericht hatte hierzu bereits 1992 gefordert, durch die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen eine Notlagensituation

von vornherein zu vermeiden<sup>42</sup>. Da die bestehenden Regeln bisher nicht zu einer wirksamen Begrenzung der Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften geführt haben, muss der Fokus der Diskussion vor allem auf einer Reform der in den Verfassungen des Bundes und der Länder enthaltenen Verschuldungsgrenzen liegen. Dies gilt um so mehr, als eine entsprechende Neufassung der Vorschriften zur Defizitfinanzierung auch im Hinblick auf die Umsetzung des europäischen und nationalen Stabilitätspakts dringend erforderlich ist.

Mit einer umfangreichen Reduzierung von Verschuldungsmöglichkeiten verlieren die Länder jedoch das einzige Instrument, das ihnen eine flexible Einnahmgestaltung ermöglicht. Eine Reform der Finanzverfassung darf daher nicht bei einer Verschärfung der Verschuldungsregeln stehen bleiben. Noch wichtiger erscheint, den Ländern auf der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenseite ein deutlich höheres Maß an Autonomie - und damit auch an Verantwortung - als bisher einzuräumen. Erst dadurch gewinnen die Bundesländer den Handlungsspielraum, um die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen auch tatsächlich ergreifen zu können. Dies erfordert eine kritische Überprüfung des gesamtstaatlichen Aufgabenbestandes sowie eine Entflechtung der bundesstaatlichen Kompetenzen, verbunden mit einem weitgehenden Abbau der Mischfinanzierung und einer Stärkung der unmittelbaren Entscheidungsbefugnisse der Länder. Auf der Einnahmenseite könnte die Autonomie der Länder beispielsweise durch die Einführung eines (begrenzten) Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer deutlich erhöht werden<sup>43</sup>. Diese Maßnahmen bieten zusammengenommen die Chance, in Zukunft Haushaltsnotlagen weiterer Länder zu vermeiden. Ihre Umsetzung setzt jedoch den Willen zu echter Konsolidierung und die Bereitschaft für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern voraus.

<sup>40</sup> Vgl. DIW, a.a.O., S. 374. Gleichwohl müssen hierbei die positiven Effekte gegengerechnet werden, die sich für Berlin als Kulturstandort ergeben.

<sup>41</sup> Zur gescheiterten Fusion von Berlin und Brandenburg siehe P. F. Lutz: Wege zur Neugliederung des Bundesgebietes nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7. Jg. (1996), Heft 2, S. 137 ff.

<sup>42</sup> Vgl. BVerfGE, a.a.O., S. 266.

<sup>43</sup> Vgl. z.B. K.-D. Henke: Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 4, Jg. (1995), S. 646 ff. Zur Beseitigung einer bestehenden Notlage ist ein Zuschlagsrecht allerdings nur bedingt geeignet, weil die Bürger des Notlagenlandes - vor allem wenn es sich um einen Stadtstaat handelt - auf die Anlastung der Kosten der Haushaltssanierung mit Abwanderungen in die Nachbarländer reagieren würden.

<sup>38</sup> In Frage kommt hier beispielsweise die Einführung einer (anrechenbaren) Wertschöpfungssteuer. Vgl. W. Scherf: Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82 Jg. (2002), Heft 10, S. 603 ff.

<sup>39</sup> C. Holzner, W. Ochel, W. Werding: Vom OFFENSIV-Gesetz zur „Aktivierenden Sozialhilfe“. Studie im Auftrag der Hessischen Staatskanzlei, München 2003.