Dokumente

Dokument A: Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin

Dokument B: Verursachung der Schuldenlast außerhalb der Verantwortung Berlins

Dokument A

Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin

Aufzeichnung der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand September 2004

Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin

Statistisch-methodische Unzulänglichkeiten und
fehlerhafte Vergleichsdaten
in den Stellungnahmen des Bundes und der Länder
zu dem Normenkontrollantrag des Landes Berlin
beim Bundesverfassungsgericht

– zugleich eine Auseinandersetzung mit der Konzeption
der Nachhaltigkeit und den Modellrechnungen von Huber –

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **9**

1 Die Rechnungsergebnisse sind für eine finanzpolitische Bewertung nicht geeignet **11**

2 Rechnungsergebnissen und Kassenergebnissen liegen unterschiedliche Berichtskreise zugrunde **19**

3 Die Kassenergebnisse sind im Jahre 2002 mit einem erheblichen Fehler behaftet **23**

4 Das Konzept der bereinigten Ausgaben ist für Ländervergleiche nur bedingt geeignet **27**

5 Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft **31**

6 Keine der Stellungnahmen berücksichtigt, dass Berlin auch neues Bundesland ist **35**

7 Konsolidierungspotentiale können nicht aus einem – noch dazu partiellen – Ausgabenvergleich hergeleitet werden **39**

8 Fehlinterpretationen in den Stellungnahmen, die eindeutig auf das verwendete Datenmaterial zurückzuführen sind **43**

8.1 Ausgabenreduzierung um 2,4 Mrd € in den Jahren 1997/98 43

8.2 Schuldenbegrenzung auf 13 Mrd € wäre möglich gewesen 43

8.3 Sehr expansive Ausgabenpolitik Anfang der neunziger Jahre 45

8.4 1 100 Euro höhere Primärausgaben je Einwohner in Berlin 45

8.5 Berliner Ausgabenbedarf 20 % über dem Niveau Hamburgs 47

8.6 Hamburgs Ausgaben nur noch 19 % über Länderdurchschnitt 47

8.7 Konsolidierung der Personalausgaben vor allem in den Jahren 1997 bis 1999 48

8.8 Wie viele Personen arbeiten für das Land Berlin? 50

8.9 Personalausgaben in Berlin 11 % höher als in Hamburg 52

8.10 Wie nahe lagen die Defizitquoten von Berlin und Hamburg beieinander? 52

9 Schwerwiegende Nachlässigkeiten bei der Wiedergabe und Bewertung von Fakten 55

9.1 Anpassung der Berliner Ausgaben an das Niveau der Stadtstaaten 55

9.2 Überhöhtes Ausgabenniveau in Berlin 56

9.3 Keine personalwirtschaftlichen Konsequenzen 58

9.4 Abbau des Personalbestandes nicht besonders erfolgreich 59

9.5 35 % mehr Personal im Hochschulbereich gegenüber Hamburg 61

9.6 Pro-Kopf-Ausgaben für Personal seit 1993 um 3 % gestiegen 61

9.7 Unzureichende Ausgabenabsenkung seit 1995 64

9.8 Keine entschlossene Konsolidierungspolitik eingeleitet 66

9.9 Die Haushaltslage des Jahres 2001 unterschied sich nicht von der des Jahres 2000 69

9.10 Drei Milliarden Euro für die Bankgesellschaft 70

10 Zusammenfassung 71

Anhang I: Nachhaltigkeit, Modellrechnungen, extreme Haushaltsnotlage 73

Anhang II: Zins-Steuer-Relation und Schuldenstandsquote 95

Literaturverzeichnis 97

Anmerkungen 101

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen	12
Tabelle 2:	Personalausgaben und Personalausgabenquote des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen	14
Tabelle 3:	Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Kassenergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen	19
Tabelle 4:	Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg nach den Kassenergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen	23
Tabelle 5:	Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg 2001 und 2002	24
Tabelle 6:	Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg mit und ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich (Basis Haushaltsabschlüsse)	27
Tabelle 7:	Prägnante Beispiele für unterschiedliche Aufgaben, Aufgabenwahrnehmung und Veranschlagung	33
Tabelle 8:	Ausgaben und Einnahmen der neuen und der alten Flächenländer je Einwohner (2003)	36
Tabelle 9:	Bereinigte Ausgaben von Berlin und Hamburg im Vergleich (2002)	39
Tabelle 10:	Primärausgaben von Berlin und Hamburg im Vergleich (2002)	40
Tabelle 11:	Funktionskennziffern mit negativen Abweichungen Berlins gegenüber Hamburg (2001)	42
Tabelle 12:	Primärausgaben des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg je Einwohner im Jahre 2002	46
Tabelle 13:	Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg je Einwohner im Jahre 2002	47
Tabelle 14:	Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg und des Länderdurchschnitts je Einwohner im Jahre 2002	48
Tabelle 15:	Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen (2002)	55

Tabelle 16: Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen (2003) 56

Tabelle 17: Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg, der Freien Hansestadt Bremen und des Länderdurchschnitts (2003) 57

Tabelle 18: Stellenbestand des Landes Berlin ausweislich des jeweiligen Stellenplanes 58

Tabelle 19: Index des Stellenbestandes bereinigt um Ausgliederungen nach Angaben der Freien Hansestadt Hamburg 60

Tabelle 20: Bereinigte Ausgaben und Primärausgaben Berlins 1995 und 2003 65

Tabelle 21: »Konsolidierungsstrategie II« ohne zusätzliche Ausgabenabsenkung um 600 Mio € bis 2007 (Modellrechnung bis 2027) 91

Tabelle 22: Modellrechnung bis 2020 für »Konsolidierungsstrategie II« unter realistischen Annahmen hinsichtlich der Einnahmenentwicklung 92

Tabelle 23: Modellrechnung bis 2020 für »Konsolidierungsstrategie II« unter OECD-Annahmen 93

Tabelle 24: Zins-Steuer-Relation und Kreditfinanzierungsquote – zu Hubers Beispielsrechnung in Tabelle 3 94

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen	16
Abbildung 2:	Statistischer Bruch zwischen den Rechnungsergebnissen und den Kassenergebnissen am Beispiel der bereinigten Ausgaben	20
Abbildung 3:	Datenfehler bei den bereinigten Ausgaben Hamburgs nach der Finanzstatistik im Jahre 2002	25
Abbildung 4:	Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg mit und ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich	29
Abbildung 5:	Mehrausgaben und Mehreinnahmen der neuen gegenüber den alten Flächenländern je Einwohner	36
Abbildung 6:	»Einnahmen und Ausgaben Berlin«	44
Abbildung 7:	Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen	44
Abbildung 8:	»Personalausgaben (Euro je Einwohner)«	49
Abbildung 9:	Personalausgaben des Landes Berlin je Einwohner nach Finanzstatistik und nach Haushaltsabschlüssen	49
Abbildung 10:	Defizitquote des Landes Berlin nach Finanzstatistik und nach Haushaltsabschlüssen	53
Abbildung 11:	Defizitquote des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg nach Haushaltsabschlüssen	54
Abbildung 12:	Index der Personalausgaben des Landes Berlin und des Durchschnitts von Ländern und Gemeinden (1993 = 100)	62
Abbildung 13:	Index der Primärausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg und des Durchschnitts von Ländern und Gemeinden (1995 = 100)	64
Abbildung 14:	Primärdefizite des Berliner Landeshaushalts nach Haushaltsabschlüssen	67
Abbildung 15:	Defizitquote des Landes Berlin nach Haushaltsabschlüssen	70
Abbildung 16:	Entwicklung der Schuldenstandsrelation bis 2020	82
Abbildung 17:	Entwicklung der Primärausgabenrelation Berlin/Hamburg in »Konsolidierungsstrategie II« unter OECD-Annahmen	83
Abbildung 18:	Entwicklung der Zins-Steuer-Relation bei verschiedenen Annahmen für G in Hubers Beispielsrechnung (dort Tabelle 3, S. 12)	86

Einleitung

Das Land Berlin hat am 5. September 2003 einen Normenkontrollantrag bei dem Bundesverfassungsgericht gestellt, um feststellen zu lassen, dass das Land Berlin einen verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Sanierungshilfen zur Behebung der extremen Haushaltsnotlage hat.[1]

Zu diesem Antrag liegen die Stellungnahmen des Bundes und der Länder (mit Ausnahme des Landes Brandenburg) vor.[2] Diese Stellungnahmen stützen sich ihrerseits auf mehrere finanzwissenschaftliche Untersuchungen, von denen zwei ausschließlich für das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht erarbeitet wurden.[3]

Die Stellungnahmen gelangen mehrheitlich – mit Ausnahme derjenigen, die von den Ländern Bremen und Saarland eingereicht wurden – zu der Einschätzung, dass sich das Land Berlin (noch) nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befinde.

Dieser Einschätzung liegen allerdings Überlegungen zugrunde, die zahlreiche Brüche und sogar Widersprüche aufweisen. Ursache hierfür sind unter anderem Unschlüssigkeiten und Fehler in dem verwendeten Datenmaterial.

Darüber hinaus entsprechen die Untersuchungen methodisch nicht dem anerkannten Stand der Wissenschaft. Insbesondere ist ihnen vorzuhalten:

- Die verwendeten Daten bilden nicht den Haushalt des Landes Berlin ab, um den es in Normenkontrollantrag und Stellungnahmen geht (Abschnitt 1).
- Die statistische Abgrenzung der erfassten Sachverhalte hat sich im Betrachtungszeitraum erheblich verändert (ebenfalls Abschnitt 1).
- Die mit Zeitverzug vorgelegten Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte dürfen nicht mit Daten der Kassenstatistik fortgeschrieben werden; beiden Berichtskreisen liegt eine unterschiedliche Abgrenzung zugrunde (Abschnitt 2).
- Die Gutachten versäumen es, einen durch Software-Umstellung hervorgerufenen, allgemein bekannten Fehler in der Kassenstatistik des Jahres 2002 zu berücksichtigen (Abschnitt 3).

- Das Konzept der »bereinigten Ausgaben« ist als Maßstab nicht geeignet, um Berlin und Hamburg miteinander zu vergleichen (Abschnitt 4).
- Die Vergleiche Berlins mit Hamburg bzw. auch der Ländergesamtheit vernachlässigen die erheblichen Unterschiede zwischen den Landeshaushalten in Aufgabenwahrnehmung, Veranschlagung und statistischer Erfassung (Abschnitt 5).
- Keine der Stellungnahmen geht darauf ein, dass Berlin als teilweise neues Land einen anerkannt höheren Ausgabenbedarf hat als die alten Länder (Abschnitt 6).
- Die Ableitung vermuteter Konsolidierungspotentiale erfolgt in einem Falle auf der Grundlage eines unzulässigen Ansatzes (Abschnitt 7).

Die Vorbehalte gegenüber dem Datenmaterial der Finanzstatistik sind hinlänglich bekannt. Mindestens hätten den Gutachtern bei ausreichender Sorgfalt Unstimmigkeiten im Datenmaterial auffallen müssen. Ebenso sind die nachfolgend angesprochenen Methodenfragen alles andere als neu. Insoweit hätten die hierdurch bedingten Interpretationsunsicherheiten von den Gutachtern zumindest angesprochen werden müssen.

Die aufgeführten Unzulänglichkeiten sind nicht nur Anlass für Unschärfen oder Ungenauigkeiten, sondern für eine im Ganzen fehlerbehaftete und damit verfälschende Darstellung der finanzpolitischen Situation des Landes Berlin. Abschnitt 8 enthält Beispiele für gravierende Fehlschlüsse bzw. fehlerbehaftete Einlassungen sowohl in den finanzwissenschaftlichen Untersuchungen als auch in den Schriftsätzen der Prozessbevollmächtigten. Abschnitt 9 geht darüber hinaus auf schwerwiegende Nachlässigkeiten bei der Bewertung von Fakten und Datenmaterial ein.

Die beiden Anhänge setzen sich mit dem Konzept der Nachhaltigkeit auseinander. Hier wird gezeigt, dass den Modellrechnungen, auf die sich die Bundesregierung bezieht, ein Ansatz zugrunde liegt, der von den in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutierten Konzeptionen erheblich abweicht, ohne dafür eine Begründung zu nennen. Dieser Ansatz ist als nicht sachgerecht zurückzuweisen. Gleichwohl enthält selbst dieser Ansatz starke Anhaltspunkte dafür, dass sich das Land Berlin tatsächlich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

1 Die Rechnungsergebnisse sind für eine finanzpolitische Bewertung nicht geeignet

Die vorgelegten finanzwissenschaftlichen Gutachten und die Stellungnahmen zu dem Normenkontrollantrag des Landes Berlin (nachfolgend vereinfacht als »Stellungnahmen« bezeichnet) greifen mehrheitlich bei der Analyse der finanzpolitischen Entwicklung und bei der Heranziehung von Vergleichsdaten auf folgende Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zurück (nachfolgend bezeichnet als Finanzstatistik):

- für den Zeitraum bis einschließlich 2000 die Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 – »Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts«)[4], nachfolgend zitiert als »Rechnungsergebnisse«,
- für den Zeitraum ab 2001 die Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 – »Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte«), nachfolgend zitiert als »Kassenergebnisse«.

Das Statistische Bundesamt hat im Frühjahr bzw. Frühsommer 2004 die Rechnungsergebnisse für das Jahr 2001 und die Kassenergebnisse für das Jahr 2003 vorgelegt. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Stellungnahmen lagen lediglich die Rechnungsergebnisse bis zum Jahre 2000 und die Kassenergebnisse bis zum Jahre 2002 vor.

Nicht-Kongruenz der Rechnungsergebnisse

Ohne Erörterung im Einzelnen gehen die Stellungnahmen davon aus, dass die Daten der Finanzstatistik den Landeshaushalt von Berlin sachgerecht abbilden.

Dies ist nicht der Fall. Der Berichtskreis der Rechnungsergebnisse geht über den Landeshaushalt – zeitweise sogar weit – hinaus. Zudem hat sich der Berichtskreis im Vergleichszeitraum erheblich verändert, woraus ein gravierender statistischer Bruch resultiert. In den Stellungnahmen ist dieser sogar als Ausdruck finanzpolitischen Handelns interpretiert worden!

Tabelle 1 zeigt die Datenlage für Berlin in der Gegenüberstellung von Rechnungsergebnissen und tatsächlichen Jahresabschlüssen des Landeshaushalts, wie sie sich aus der vom Senat dem Abgeordnetenhaus gegenüber verantworteten jährlichen »Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin« ergeben (nachfolgend als »Haushaltsabschlüsse« bezeichnet). Den in Tabelle 1 gegenübergestellten Größen liegt eine identische Abgrenzung (»bereinigte Ausgaben« nach dem Konzept des Finanzplanungsrats) zugrunde.[5]

Bis zum Jahre 1997 einschließlich weisen die Rechnungsergebnisse für Berlin erheblich höhere Beträge aus, als es den tatsächlichen Jahresabschlüssen des Landeshaushalts entspricht, und zwar in der Spitze um bis zu 13,7 % (1994). Die höchste absolute Differenz weist das Jahr 1995 mit 2,95 Mrd € auf. Zwischen den Jahren 1997 und 1998 liegt ein deutlicher Bruch. Differenzen zwischen den Rech-

Tabelle 1:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen

Jahr	bereinigte Ausgaben		Differenz	
	Rechnungs-ergebnisse	Haushalts-abschlüsse	absolut	relativ
	Mio €	Mio €	Mio €	%
1992	**21 776**	**19 627**	+2 149	+10,9
1993	**23 433**	**21 019**	+2 414	+11,5
1994	**24 063**	**21 172**	+2 891	+13,7
1995	**25 034**	**22 084**	+2 950	+13,4
1996	**24 667**	**21 812**	+2 855	+13,1
1997	**23 782**	**21 423**	+2 359	+11,0
1998	**21 364**	**21 193**	+171	+0,8
1999	**21 305**	**21 081**	+224	+1,1
2000	**21 179**	**20 895**	+284	+1,4
2001	**22 802**	**22 582**	+220	+1,0
2002	**n.v.**	**21 066**	x	x
2003	**n.v.**	**20 675**	x	x

»n.v.«: derzeit noch nicht verfügbar (Stand 1. September 2004). Quelle: [Rechnungsergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (lfd. Jahrgänge); [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen.

nungs- und den tatsächlichen Jahresergebnissen bestehen auch nach 1998 noch fort, allerdings auf niedrigerem Niveau.

Der Normenkontrollantrag des Landes Berlin bezieht sich auf den Haushalt des Landes Berlin. Angesichts der Nicht-Kongruenz von Rechnungsergebnissen des Statistischen Bundesamtes und tatsächlichen Abschlüssen des Landeshaushalts kann schon an dieser Stelle gefolgert werden, dass die Rechnungsergebnisse für eine Beurteilung der Berliner Haushaltslage nicht geeignet sind. Diese Feststellung gilt, wie nachfolgend gezeigt wird, noch verstärkt für eine Betrachtung im Zeitablauf.

Derzeitiger Darstellungskreis der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse geben, wie vorangehend gezeigt, nicht die tatsächlichen Abschlüsse des Landeshaushalts wieder, sondern ein durch Ab- und Zusetzungen verändertes Rechenergebnis.

Diese Ab- und Zusetzungen betreffen vor allem die Hochschulen, die in Berlin Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und als Kuratorialhochschulen eigene Haushaltspläne aufstellen. Der Landeshaushalt enthält lediglich die Zuschüsse an die Hochschulen. Mit der Zusetzung werden einerseits s ä m t l i c h e Ausgaben und Einnahmen der Hochschulen erfasst; andererseits werden im Gegenzuge – zur Vermeidung von Doppelzählungen – die Zuschüsse aus dem Haushaltsplan des Landes abgesetzt.

Hiervon abweichend werden die Einnahmen und Ausgaben der Hochschulklinika, die Teil der Hochschulen sind, nicht in der dargestellten Form »zugesetzt«. Die Hochschulklinika werden vielmehr wie die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser des öffentlichen Bereichs behandelt; sie sind damit im Datenmaterial nur »netto« – also in Höhe der aus dem Landeshaushalt gewährten Zuschüsse – enthalten.

Die Verwaltungsakademie wird in den Rechnungsergebnissen wie die Hochschulen behandelt. Völlig neu zugesetzt wird die »Stiftung Deutsche Klassenlotterie«.

Die Unterschiede, die sich hinsichtlich der Höhe des Ausweises zwischen Rechnungsergebnissen und tatsächlichen Jahresabschlüssen ergeben, sind durch die eigenen Einnahmen der »zugesetzten« Einrichtungen bedingt. Daneben ergeben sich aber auch erhebliche

Tabelle 2:
Personalausgaben und Personalausgabenquote des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen

Jahr	Personalausgaben		Personalausgabenquote	
	Rechnungs-ergebnisse	Haushalts-abschlüsse	Rechnungser-gebnisse	Haushalts-abschlüsse
	Mio €	Mio €	%	%
1992	**8 864**	**6 733**	40,7	34,3
1993	**9 385**	**7 181**	40,1	34,2
1994	**9 531**	**7 274**	39,6	34,4
1995	**9 671**	**7 301**	38,6	33,1
1996	**9 596**	**7 310**	38,9	33,5
1997	**9 501**	**7 190**	40,0	33,6
1998	**7 910**	**7 103**	37,0	33,5
1999	**7 940**	**7 133**	37,3	33,8
2000	**7 955**	**7 147**	37,6	34,2
2001	**7 993**	**7 189**	35,1	31,8
2002	**n.v.**	**7 271**	x	34,5
2003	**n.v.**	**6 991**	x	33,8

»n.v.«: derzeit noch nicht verfügbar (Stand 1. September 2004). Quelle: [Rechnungsergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (lfd. Jahrgänge); [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen.

Strukturveränderungen im Nachweis; insbesondere treten an die Stelle von Zuschüssen aus dem Landeshaushalt nunmehr vor allem Personalausgaben der betreffenden Einrichtungen.

Tabelle 2 zeigt diesen Effekt anhand der Personalausgabenquote. Nach den Rechnungsergebnissen belief sich die Personalausgabenquote bis zum Jahre 1997 einschließlich auf etwa 40 %. Tatsächlich betrug sie nach den Haushaltsabschlüssen – übrigens mit erstaunlicher Konstanz über die Jahre hinweg – etwa 34 %.

Die vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Umrechnungen sollen – so darf vermutet werden – vor allem einer Vergleichbarmachung unter den Ländern bei unterschiedlichen Organisationsformen für bestimmte Aufgabenwahrnehmungen dienen. Für diese Annahme spricht, dass die spätestens seit den 90er Jahren auftretenden erheblichen Ausgliederungen aus den Haushalten der Gebietskörper-

schaften ein statistisch immer größeres Problem darstellen. Diese »Budgetflucht« wird darüber hinaus begleitet von einer breiten Abkehr von der Kameralistik hin zum kaufmännischen Rechnungswesen, die eine exakte Aggregation zum öffentlichen Gesamthaushalt unmöglich macht.

Das vom Statistischen Bundesamt angewendete Verfahren führt jedoch zu einer ungleichen Behandlung prinzipiell gleicher Sachverhalte. Die Hochschulen der Freien und Hansestadt Hamburg, die – wie in Berlin – eigene Rechtspersönlichkeiten aufweisen, werden nicht in der für Berlin beschriebenen Weise den Rechnungsergebnissen zugesetzt, und zwar allein deswegen, weil die Hamburger Hochschulen kaufmännisch und nicht kameralistisch buchen.[6] Im Ergebnis werden die Hamburger Hochschulen in den Rechnungsergebnissen damit netto, die Berliner Hochschulen jedoch brutto ausgewiesen.[7]

Diese Unterschiede im Zahlenausweis ziehen sich durch das gesamte Werk der Rechnungsergebnisse und beeinflussen nachhaltig auch den abgebildeten Aufwand nach Aufgabenbereichen, der häufig die Grundlage für politikfeldbezogene Ländervergleiche bildet. Wegen der Bruttostellung für die Berliner Hochschulen fallen deren bereinigte Ausgaben jedoch um etwa 21 % zu hoch aus, gemessen an einer entsprechenden Nettostellung wie in Hamburg.[8] Damit sind belastbare Ländervergleiche zwischen Berlin und Hamburg jedenfalls für diesen Bereich vollständig ausgeschlossen.

Festzuhalten ist:

- Die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene Veränderung von Daten durch Zusetzung von Einrichtungen schließt deren Verwendung beispielsweise für die Beurteilung der Haushalts- und Finanzpolitik eines Landes nahezu aus – in jedem Falle aber als Zeitreihe, die den Zeitraum vor 1998 mit einschließt. Weitere Gesichtspunkte hierzu im Anschluss.
- Die in unterschiedlicher Weise durchgeführten Haushaltsaggregationen schließen einen belastbaren Ländervergleich jedenfalls im Hochschulbereich definitiv aus. Weitere Gesichtspunkte, die einen Ländervergleich beeinträchtigen, werden in Abschnitt 5 (Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft) detaillierter betrachtet.

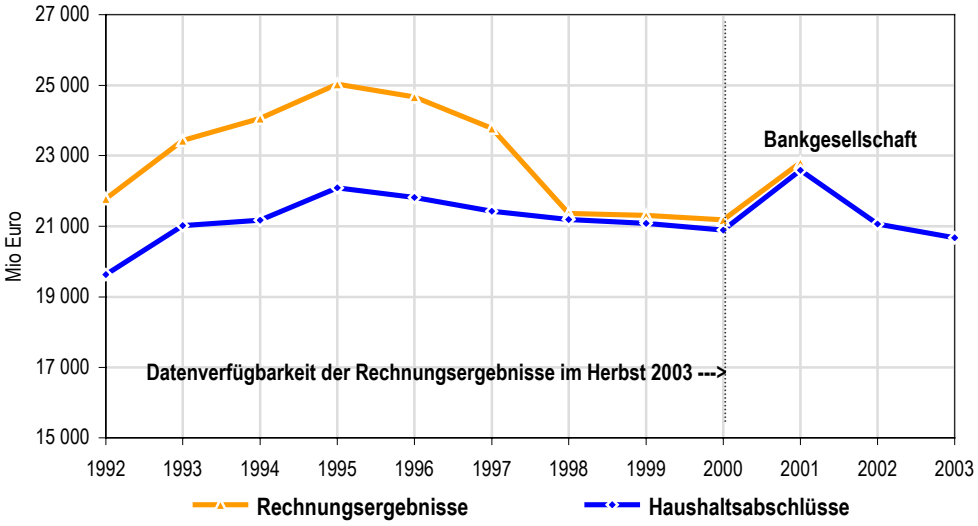
Statistischer Bruch zwischen den Jahren 1997 und 1998

Bis zum Jahre 1997 einschließlich waren die Krankenhäuser des öffentlichen Bereichs und damit zugleich auch die Hochschulklinika in die Berichterstattung der Rechnungsergebnisse mit einbezogen. Aus diesem Umstand resultieren die bis Mitte der neunziger Jahre betragsmäßig gravierenden Abweichungen zwischen Rechnungsergebnissen und Haushaltsabschlüssen.

Die Krankenhäuser des öffentlichen Bereichs wurden in Berlin im gesamten Betrachtungszeitraum als kaufmännisch buchende Einheiten a u ß e r h a l b des Landeshaushalts geführt. Die sich hierauf beziehende Zusetzung, die das Statistische Bundesamt vornahm, endete mit dem Jahre 1997, ohne dass dem eine Änderung der Rechts- oder Organisationsform im Land Berlin zugrundegelegen hätte. Der Grund lag vielmehr in einer Neuabgrenzung der öffentlichen Statistik.[9]

Die gesamte Zeitreihe der bereinigten Ausgaben nach den Rechnungsergebnissen ist in **Abbildung 1** als orangefarbene Linie wiedergegeben.[10] Der starke Bruch zwischen den Jahren 1997 und 1998 ist ausschließlich durch den beschriebenen Abgrenzungswechsel in der statistischen Konvention bedingt; er wird jedoch in einigen der Stellungnahmen als eigener Konsolidierungsschritt fehlinterpretiert (dazu unten mehr, Abschnitt 8). Demgegenüber weist die blaue Linie,

Abbildung 1:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen



Quelle: [Rechnungsergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (lfd. Jahrgänge); [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen.

die die tatsächlichen Jahresabschlüsse wiedergibt, eine bemerkenswerte Gleichförmigkeit auf: Die Ausgaben steigen treppenförmig bis zum Jahre 1995 an, um seitdem in einer gestreckten Linie abzusinken. Das Jahr 2001 – mit der einmaligen Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin – bildet hierin die einzige Ausnahme.

Abbildung 1 macht deutlich,

- dass im Ausgangsjahr 1992 und in den Folgejahren bis 1997 die bereinigten Ausgaben tatsächlich sehr viel niedriger waren als nach den Rechnungsergebnissen ausgewiesen;
- dass der Anstieg der bereinigten Ausgaben in den Jahren 1992 bis 1995 weitaus geringer ausfiel als nach den Rechnungsergebnissen ausgewiesen;
- dass die Ausgaben zwischen den Jahren 1995 und 2000 mit bemerkenswerter Gleichförmigkeit zurückgeführt worden sind. Der deutliche Ausgabenanstieg im Jahre 2001 ist Folge der einmaligen Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin.

Zusammenfassung. Aufgrund von Inkongruenzen können die Rechnungsergebnisse nicht herangezogen werden, die Finanzlage eines Landes zu beurteilen; die Rechnungsergebnisse bilden nicht den Landeshaushalt ab. Die Neuabgrenzung der Rechnungsergebnisse im Jahre 1998 verursachte zudem einen erheblichen statistischen Bruch, der die Verwendung der unkorrigierten Rechnungsergebnisse in Form einer Zeitreihe ausschließt.

Verweise. Unzutreffende Schlussfolgerungen als Folge der vorangehend behandelten Inkongruenzen werden u.a. in den Abschnitten 8.1 (Ausgabenreduzierung um 2,4 Mrd € in den Jahren 1997/98), 8.2 (Schuldenbegrenzung auf 13 Mrd € wäre möglich gewesen), 8.3 (Sehr expansive Ausgabenpolitik Anfang der neunziger Jahre), 8.7 (Konsolidierung der Personalausgaben vor allem in den Jahren 1997 bis 1999) und 8.10 (Wie nahe lagen die Defizitquoten von Berlin und Hamburg beieinander?) dargestellt.

2 Rechnungsergebnissen und Kassenergebnissen liegen unterschiedliche Berichtskreise zugrunde

In einigen Stellungnahmen werden die Rechnungsergebnisse – die nur mit großem Zeitverzug zur Verfügung stehen[11] – mit der Kassenstatistik am aktuellen Rand fortgeschrieben. Dies ist jedoch methodisch unzulässig, da beide Statistiken unterschiedliche Konzepte verwenden.

Tabelle 3 stellt in einem ersten Schritt die Kassenergebnisse und die Haushaltsabschlüsse gegenüber. Hierbei zeigt sich, dass die Kassenergebnisse den Haushaltsabschlüssen in aller Regel außerordentlich nahe kommen; die Abweichung liegt – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – in der Größenordnung von 0,1 bis 0,3 %.

Die Jahreswerte der Kassenergebnisse beruhen auf den Buchungen zwischen den Jahresstichtagen – also zwischen dem 1. Januar und

Tabelle 3:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Kassenergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen

Jahr	bereinigte Ausgaben		Differenz	
	Kassen-ergebnisse	Haushalts-abschlüsse	absolut	relativ
	Mio €	Mio €	Mio €	%
1992	**19 627**	**19 627**	0	0,0
1993	**20 639**	**21 019**	-380	-1,8
1994	**20 711**	**21 172**	-461	-2,2
1995	**22 090**	**22 084**	+6	+0,0
1996	**21 382**	**21 812**	-430	-2,0
1997	**21 423**	**21 423**	0	0,0
1998	**21 151**	**21 193**	-42	-0,2
1999	**21 057**	**21 081**	-24	-0,1
2000	**20 895**	**20 895**	0	0,0
2001	**22 576**	**22 582**	-6	-0,0
2002	**21 047**	**21 066**	-19	-0,1
2003	**20 619**	**20 675**	-56	-0,3

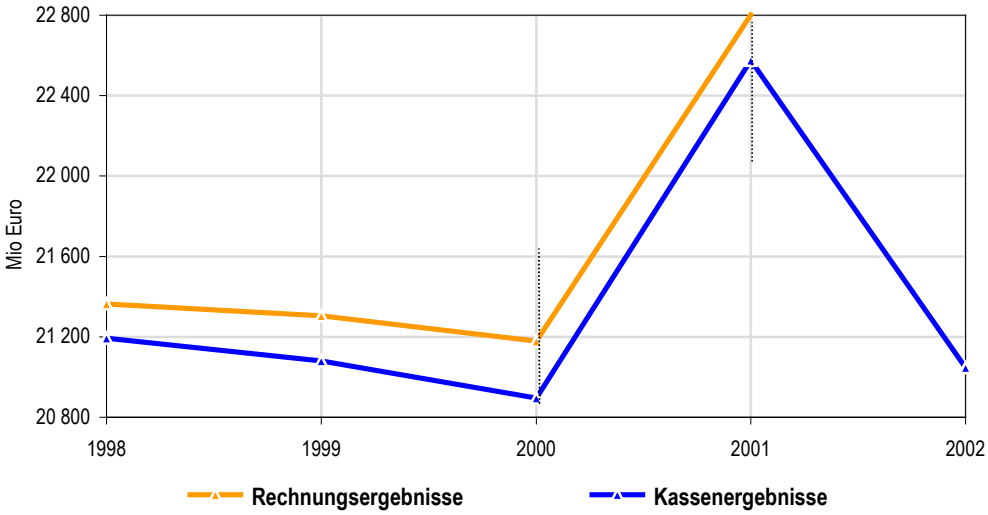
Quelle: [Kassenergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (lfd. Jahrgänge); [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen.

dem 31. Dezember eines Jahres. Auf der staatlichen Ebene erfasst die Kassenstatistik den reinen Landeshaushalt – ohne die Zu- und Absetzungen der Rechnungsergebnisse.[12] Unberücksichtigt bleibt bisher allerdings die sogenannte »Auslaufperiode«, d.h. die durch das Landeshaushaltsrecht regelmäßig eröffnete Möglichkeit von Nachbuchungen am Anfang des folgenden Kalenderjahres (z.B. für Berichtigungen und Korrekturen). Dies unterscheidet die Kassenergebnisse weiterhin von den tatsächlichen Haushaltsabschlüssen; die Auslaufperiode geht den Kassenergebnissen derzeit vollständig verloren.[13]

Anders als die Rechnungsergebnisse stehen die Kassenergebnisse als lange Zeitreihe o h n e a b g r e n z u n g s b e d i n g t e Brüche zur Verfügung.[14] Grundsätzlich sind die Kassenergebnisse somit geeignet, die Haushalts- und Finanzpolitik eines Landes auch über einen langen Zeitraum darzustellen und zur Grundlage einer finanzpolitischen Beurteilung zu machen.

N i c h t z u l ä s s i g ist es jedoch, die Rechnungs- und die Kassenergebnisse miteinander zu verknüpfen; beide beruhen auf unterschiedlichen Abgrenzungen. **Abbildung 2** zeigt die »Bruchstellen« zwischen den Rechnungs- und den Kassenergebnissen beispielhaft in graphischer Darstellung.

Abbildung 2:
Statistischer Bruch zwischen den Rechnungsergebnissen und den Kassenergebnissen am Beispiel der bereinigten Ausgaben



Quelle: [Rechnungsergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (lfd. Jahrgänge); [Kassenergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (lfd. Jahrgänge).

Zusammenfassung. Die Praxis, Zeitreihen am aktuellen Zeitrand durch Kassenergebnisse zu ergänzen, ist methodisch unzulässig. Rechnungsstatistik und Kassenstatistik liegen unterschiedliche Abgrenzungen zugrunde. Die dadurch verursachten »Datenbrüche« wurden in einigen Stellungnahmen fälschlicherweise als Ausdruck finanzpolitischer Maßnahmen gewertet!

Verweise. Der abgrenzungsbedingte Bruch zwischen Rechnungsergebnissen und Kassenergebnissen spielt unter anderen in dem in Abschnitt 8.7 (Konsolidierung der Personalausgaben vor allem in den Jahren 1997 bis 1999) zitierten Beispiel eine Rolle.

3 Die Kassenergebnisse sind im Jahre 2002 mit einem erheblichen Fehler behaftet

Die Verwendbarkeit der Kassenergebnisse ist durch einen erheblichen Fehler im Jahre 2002 schwer beeinträchtigt. Dieser Fehler betrifft in erster Linie – aber möglicherweise nicht ausschließlich – Hamburg. Der Vergleich des Landes Berlin mit der Freien und Hansestadt Hamburg ist ein wesentlicher Bestandteil der Darlegungen in den Stellungnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Ausgaben je Einwohner. Daher muss sichergestellt sein, dass auch die Daten für Hamburg in gleicher Weise belastbar sind wie die Daten für Berlin. Dies ist – zumindest im Jahre 2002 – nicht der Fall.

Tabelle 4 zeigt die bereinigten Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg für den Zeitraum der Jahre 1992 bis 2002 nach den Kas-

Tabelle 4:
Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg nach den Kassenergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen

Jahr	bereinigte Ausgaben		Differenz	
	Kassen-ergebnisse	Haushalts-abschlüsse	absolut	relativ
	Mio €	Mio €	Mio €	%
1992	**8 287**	**8 300**	-13	-0,2
1993	**8 725**	**8 795**	-70	-0,8
1994	**8 951**	**8 997**	-46	-0,5
1995	**8 999**	**9 075**	-76	-0,8
1996	**9 350**	**9 466**	-116	-1,2
1997	**9 387**	**9 431**	-44	-0,5
1998	**9 487**	**9 362**	+125	+1,3
1999	**9 435**	**9 491**	-56	-0,6
2000	**9 713**	**9 740**	-27	-0,3
2001	**9 568**	**9 758**	-190	-1,9
2002	**8 786**	**9 759**	-973	-10,0
2003	**10 606**	**10 606**	0	0,0

Quelle: [Kassenergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (lfd. Jahrgänge); [Haushaltsabschlüsse] Finanzberichte der Freien und Hansestadt Hamburg (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen. Hamburg einschließlich Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. 2003 vorläufig; einschließlich einmaliger Leistung im Zusammenhang mit der Hamburgischen Landesbank.

senergebnissen und nach den tatsächlichen Haushaltsabschlüssen. Die relativen Abweichungen sind ausgeprägter als im Falle von Berlin, überschreiten aber im gesamten Zeitraum 1992 bis 2001 die 2 %-Marke nicht. Völlig anders stellen sich die Verhältnisse im Jahre 2002 dar: Hier unterschreitet das Kassenergebnis den Haushaltsabschluss um annähernd eine Milliarde Euro.

Diese Abweichung ist angesichts ihrer Größenordnung – 10,0 % bezogen auf das tatsächliche Jahresabschlussergebnis – extrem auffällig und eindeutig auf einen Fehler im Datenmaterial zurückzuführen.[15]

Hinweise darauf, dass die Daten des Kassenergebnisses im Jahre 2002 für Hamburg fehlerhaft sind, hat es wiederholt gegeben; der Fehler kann deshalb als bekannt vorausgesetzt werden:

- Die Finanzplanung des Landes Berlin 2003 bis 2007, vom Senat am 2. September 2003 beschlossen und kurz darauf veröffentlicht,[16] enthält mehrfache Anmerkungen zu den offenkundigen Unstimmigkeiten.[17]
- Die korrekten Jahresabschluss-Ergebnisse von Hamburg lagen bereits mit den Unterlagen zur 98. Sitzung des Finanzplanungs-

Tabelle 5:
Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg 2001 und 2002

	bereinigte Ausgaben		Differenz 2002 zum Ist 2001
	Ist 2001	2002	
	Mio €	Mio €	Mio €
Finanzbericht Hamburg 2003 Tabelle 1, S. 6	**9 758,1**	**---**	---
Presseerklärung vom 29. April 2003 *)	**---**	**keine Angabe** **)	**---**
Unterlagen Finanzplanungsrat Juli 2003 ***)	**---**	**9 759**	**+0,9**
Finanzbericht Hamburg 2004 Tabelle 1, S. 12	**---**	**9 758,8**	**+0,7**
Statistisches Bundesamt FS 14, Reihe 2 ****)	[9 568,3]	**8 786**	**-972,1**

*) Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, »Vorläufiger Abschluss des Haushaltsjahres 2002« vom 29. April 2003 **) Die Presseerklärung enthält lediglich Angaben über die Höhe des Finanzierungsdefizits im Jahre 2002. ***) BMF V A 2 »Bereinigte Ausgaben und Finanzierungssalden des Bundes und der Länder«, Unterlage für die 98. Sitzung des Finanzplanungsrats am 2. Juli 2003 ****) Tabelle 4.1, »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten und Ländern«, 1.- 4. Vierteljahr 2001 bzw. 2002

rats am 2. Juli 2003 vor[18] und waren somit allen Ländern bis hinauf zur Ministerebene bekannt.

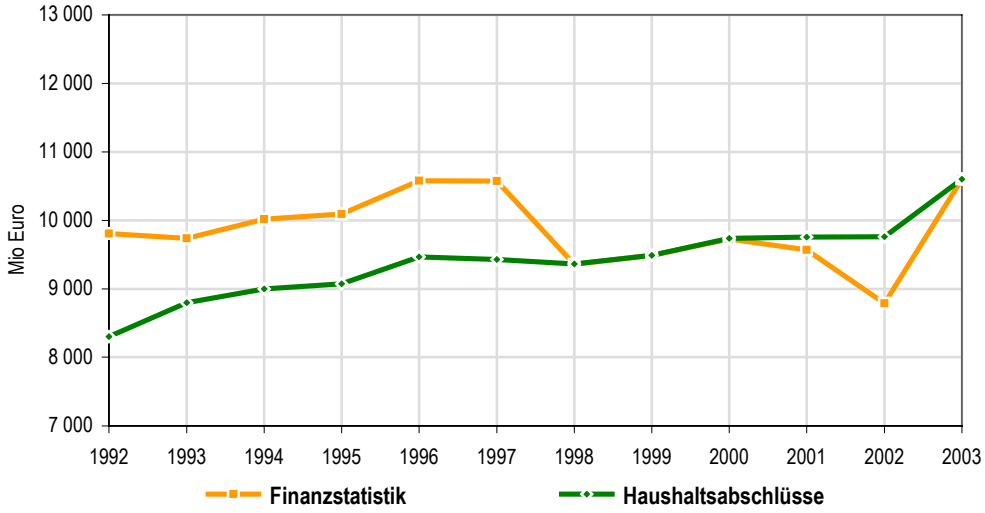
- Schließlich findet sich das korrekte Abschlussergebnis im Finanzbericht 2004, den der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg am 24. Juni 2003 beschlossen und kurz darauf in einer Druckfassung veröffentlicht hat.[19]

Tabelle 5 gibt den – allen Ländern bekannten und mit Ausnahme der Unterlagen des Finanzplanungsrats auch öffentlich zugänglichen – Datenstand wieder.

Dieser Datenfehler hat erhebliche Auswirkungen auf die Sachdarstellung. Tatsächlich sind die bereinigten Ausgaben Hamburgs im Jahre 2002 nicht um eine Milliarde Euro zurückgeführt worden, sondern gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert geblieben.

Abbildung 3 zeigt – wiederum in der orangefarbenen Linie – den Verlauf der bereinigten Ausgaben nach den Daten der Finanzstatistik, wie sie in den Stellungnahmen überwiegend verwendet werden.[20] Bis zum Jahre 2000 beruhen sie auf den Rechnungsergebnissen. Zwischen den Jahren 1997 und 1998 gibt es auch hier wieder den typischen, durch die Neuabgrenzung der Rechnungsergebnisse bedingten statistischen Bruch. Ab dem Jahre 2001 beruht die Linie der

Abbildung 3:
Datenfehler bei den bereinigten Ausgaben Hamburgs nach der Finanzstatistik im Jahre 2002



Quelle: [Finanzstatistik] bis 2000 einschließlich: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (lfd. Jahrgänge); ab 2001: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (lfd. Jahrgänge); [Haushaltsabschlüsse] Finanzberichte der Freien und Hansestadt Hamburg (lfd. Jahrgänge), 2003 vorläufig. Hamburg einschließlich Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. 2003 vorläufig, einschließlich einmaliger Leistung im Zusammenhang mit der Hamburgischen Landesbank.

Finanzstatistik auf den Kassenergebnissen, woraus sich die scheinbare Absenkung des Jahres 2001 gegenüber 2000 erklärt. Der Einbruch durch den Datenfehler im Jahre 2002 ist deutlich zu erkennen. Der Wert des Jahres 2003 hingegen entspricht dem vorläufigen Haushaltsabschluss, beide sind jedoch aufgrund einmaliger Sachverhalte gegenüber dem Vorjahr überhöht.[21]

Die Linie der tatsächlichen Haushaltsabschlüsse (in Abbildung 3 grün wiedergegeben) zeichnet sich gegenüber der Finanzstatistik durch weitgehende Kontinuität aus. Ihre Werte liegen im Ausgangsjahr (1992) um etwa 15 % niedriger als nach den Rechnungsergebnissen ausgewiesen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre steigen die Ausgaben zunächst kontinuierlich an. Zwischen 1996 und 1998 kommt es dann zu einer vorübergehenden Stagnation, die nach 1999 von einem weiteren Ausgabenanstieg abgelöst wird.

Die Linie der Finanzstatistik weicht auch bei Hamburg in gravierendem Umfange von den tatsächlichen Haushaltsabschlüssen ab; besonders signifikant sind zudem die Brüche in den Jahren 1997/1998 und 2002. Lediglich in drei Jahren – 1998 bis 2000 – werden die Abschlüsse des hamburgischen Haushalts durch die Finanzstatistik zutreffend wiedergegeben.

Zusammenfassung. Die Kassenergebnisse weisen im Jahre 2002 für Hamburg einen erheblichen Datenfehler auf, der sie für eine Vergleichsbetrachtung unbrauchbar macht. Die Größenordnung dieses Fehlers ist nicht vernachlässigbar, er beträgt 10 % der bereinigten Ausgaben.

Verweise. Beispiele für Fehldeutungen, die durch den Datenfehler des Jahres 2002 ausgelöst sind, finden sich u.a. in den Abschnitten 8.4 (1 100 Euro höhere Primärausgaben je Einwohner in Berlin), 8.5 (Berliner Ausgabenbedarf 20 % über dem Niveau Hamburgs) und 8.6 (Hamburgs Ausgaben nur noch 19 % über Länderdurchschnitt).

4 Das Konzept der bereinigten Ausgaben ist für Ländervergleiche nur bedingt geeignet

Die Linie der hamburgischen Haushaltsabschlüsse in der vorangehenden Abbildung 3 zeigt drei Auffälligkeiten: Ausgeprägte Ausgabenanstiege in den Jahren 1996, 2003 sowie – etwas weniger deutlich – auch im Jahre 2000. Die Unterschiedsbeträge gegenüber dem jeweiligen Vorjahr beliefen sich auf rd. 400 Mio € (1996), 250 Mio € (2000) und 850 Mio € (2003).

Die auffälligen Ausgabenzuwächse haben ihre Ursache **nicht** in der hamburgischen Landespolitik, vielmehr handelt es sich um den Reflex der Ausgleichsleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich. Nach dem Konzept des Finanzplanungsrats sind auch diese in den bereinigten Ausgaben enthalten.

Tabelle 6:
Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg mit und ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich (Basis Haushaltsabschlüsse)

Jahr	bereinigte Ausgaben		Differenz	
	mit Ausgleichsleistungen im LFA	**ohne** Ausgleichsleistungen im LFA	absolut	relativ
	Mio €	Mio €	Mio €	%
1992	**8 300**	**8 244**	-56	-0,7
1993	**8 795**	**8 795**	0	0,0
1994	**8 997**	**8 997**	0	0,0
1995	**9 075**	**9 039**	-36	-0,4
1996	**9 466**	**9 289**	-177	-1,9
1997	**9 431**	**9 231**	-200	-2,1
1998	**9 362**	**9 093**	-269	-2,9
1999	**9 491**	**9 143**	-348	-3,7
2000	**9 740**	**9 185**	-555	-5,7
2001	**9 758**	**9 367**	-391	-4,0
2002	**9 759**	**9 585**	-174	-1,8
2003	**10 606**	**10 141**	-465	-4,4

Quelle: Finanzberichte der Freien und Hansestadt Hamburg (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen. 2003 vorläufig, einschließlich einmaliger Leistung im Zusammenhang mit der Hamburgischen Landesbank.

Die Höhe dieser Ausgleichsleistungen kann von Jahr zu Jahr aus verschiedenen Gründen erheblich schwanken. Sie hängt in erster Linie ab von der generellen Entwicklung des Steueraufkommens und der relativen Finanzkraftposition. Letztere wird vor allem von der regionalen Wirtschaftsentwicklung bestimmt, aber auch mitbeeinflusst durch Zufälligkeiten des regionalen Steueraufkommens (beispielsweise Einmalzahlungen oder Rückerstattungen).

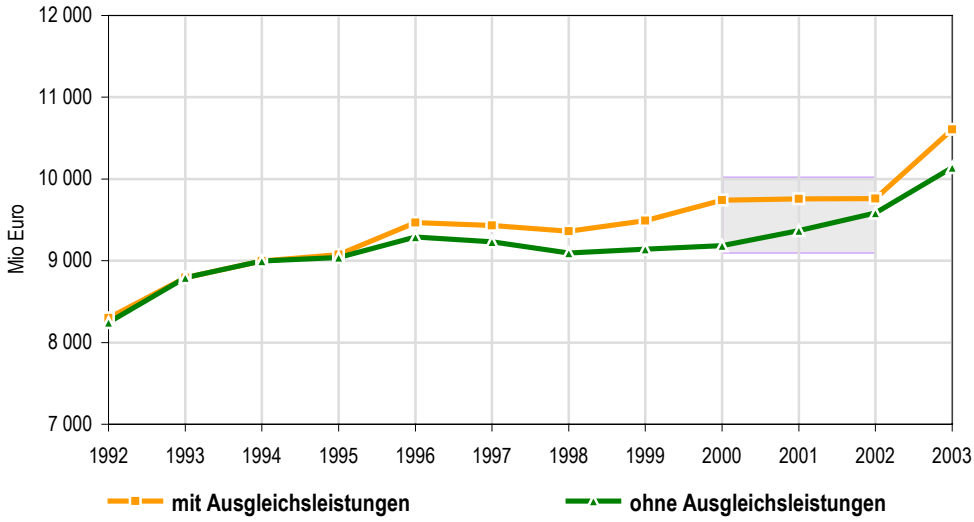
Tabelle 6 stellt die bereinigen Ausgaben Hamburgs mit und ohne Ausgleichsleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich dar. 1992 beliefen sich die Ausgleichsleistungen auf einen relativ kleinen Betrag, in den beiden Folgejahren zahlte Hamburg in den Länderfinanzausgleich überhaupt nicht ein. Ab 1995 wuchs Hamburg wieder stärker in den Länderfinanzausgleich hinein; im Jahre 2000 beliefen sich die Ausgleichsleistungen auf einen Spitzenwert von 555 Mio €. Seitdem sind die Ausgleichsleistungen zunächst schrittweise wieder zurückgegangen (2002: 174 Mio €), im Jahre 2003 jedoch erneut auf einen vergleichsweise hohen Wert angestiegen (465 Mio €).

Im Jahre 2000 belief sich der Anteil der Ausgleichsleistungen an den bereinigten Ausgaben auf 6,0 %, zwei Jahre später – 2002 – auf nur 1,8 % und im Folgejahr 2003 wieder auf 4,6 %.

Die Beurteilung der Haushalts- und Finanzpolitik eines Geberlandes im Länderfinanzausgleich ist daher nur auf der Grundlage einer Modifizierung des Konzepts der »bereinigten Ausgaben« dahingehend möglich, dass die Ausgleichsleistungen vom Ausgangswert abgesetzt werden. **Abbildung 4** macht deutlich, dass eine Betrachtung ohne eine derartige Bereinigung zu fehlerhaften Einschätzungen gelangt: Für den Zeitraum 2000 bis 2002 legen die Daten o h n e Bereinigung einen »Nullhaushalt« (annähernd ohne Ausgabenzuwachs) nahe, während die Daten m i t Bereinigung einen Zuwachs der bereinigten Ausgaben um insgesamt 4,4 % (2002 gegenüber 2000) ausweisen.

Es ist offenkundig, dass vergleichbare Korrekturen auch auf der Einnahmeseite der Geberländer vorzunehmen sind, da ein Teil des Steueraufkommens dieser Länder einen »durchlaufenden Posten« darstellt. Nur so können ausgabe- und einnahmeseitige Doppelzählungen vermieden werden. Diese Vorgehensweise ist bei finanzwissenschaftlichen Untersuchungen üblich, da die angesprochene Problematik allgemein bekannt ist.[22]

Abbildung 4:
Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg mit und ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich



Quelle: Finanzberichte der Freien und Hansestadt Hamburg (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen. 2003 vorläufig, einschließlich einmaliger Leistung im Zusammenhang mit der Hamburgischen Landesbank.

Allerdings erklärt die Bereinigung um den Länderfinanzausgleich noch nicht vollständig den außerordentlichen Anstieg der bereinigten Ausgaben in den Jahren 1996 und 2003; in beiden Fällen traten weitere Sachverhalte hinzu (1996 die Bahn-Regionalisierung, mit der die Länder die Finanzierungsverantwortung für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr übernahmen; 2003 die Herauslösung der hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt aus der Hamburgischen Landesbank).

Behandelt man die Ausgaben ausgleichspflichtiger Länder methodisch korrekt wie vorangehend dargestellt, dann folgt daraus für den Ländervergleich, dass der Abstand der Ausgaben je Einwohner Berlins gegenüber Hamburg g r ö ß e r wird. Gleichzeitig ändern sich jedoch auch die Aussagen über Umfang und sogar Richtung von Ausgabenveränderungen erheblich.

Zusammenfassung. Im Ländervergleich zwischen Berlin und Hamburg müssen für eine methodisch einwandfreie Darstellung die »bereinigten Ausgaben« um die Ausgleichsleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich vermindert werden. Ohne diese Absetzung ergibt sich ein sowohl hinsichtlich des Ausgabenniveaus als auch der finanzpolitischen Entwicklungstendenzen unzutreffendes Bild.

Verweise. Die angesprochene Problematik wird unter anderem in den Abschnitten 8.4 (1 100 Euro höhere Primärausgaben je Einwohner in Berlin), 8.5 (Berliner Ausgabenbedarf 20 % über dem Niveau Hamburgs) und 8.6 (Hamburgs Ausgaben nur noch 19 % über Länderdurchschnitt) erörtert.

5 Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft

Die Stellungnahmen beziehen sich wiederholt auf vergleichende Betrachtungen insbesondere zwischen Berlin und Hamburg. Datengrundlage sind auch hier die Rechnungsergebnisse, die in ihrem Länderteil die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach Arten und Aufgabenbereichen darstellen.[23] Die Zuordnung auf die Aufgabenbereiche erfolgt auf der Grundlage von Funktionskennziffern, die nach bundeseinheitlicher Systematik jeden Haushaltstitel nach seinem wesentlichen Bestimmungszweck charakterisieren.

Auch die bundeseinheitliche Systematik vermag jedoch eine im Einzelfalle sehr unterschiedliche Anbringung von Funktionskennziffern in den Haushaltsplänen nicht zu verhindern. So ist es praktisch unmöglich, ein Bild über die Ausgaben für Kindertagesstätten zu gewinnen, weil die diesbezügliche Funktionskennziffer »126« aus Gründen, die mit der Organisation dieser Einrichtungen zusammenhängen, gar nicht oder nicht vollständig und stattdessen die Funktionskennziffer »238« (»Einrichtungen der Jugendhilfe des öffentlichen Bereichs«) belegt wird.[24]

Entsprechendes gilt etwa hinsichtlich der Ausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr (Oberfunktion 83, »Verkehrsunternehmen«), weil ein Gutteil dieser Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten ausgegliedert ist.

Weitere Beispiele insbesondere aus dem Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste gibt es in Vielzahl. Hier sind in der Vergangenheit in erheblichem Umfange Ausgliederungen erfolgt, die zunehmend größere Schwierigkeiten bereiten, den Staatssektor im Ländervergleich adäquat abzubilden.[25]

Das Statistische Bundesamt selbst spricht explizit von »Vergleichsstörungen«. In den allgemeinen und methodischen Erläuterungen, die den Rechnungsergebnissen vorangestellt sind, findet sich regelmäßig nachfolgender Hinweis:

> *»Die Rechnungsergebnisse der Gemeinden/Gv. sind auch [im Berichtsjahr] z.T. erheblich durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten beeinflusst. Diese Vergleichsstörungen, insbesondere bei den Gebühreneinnahmen, den Personalausgaben und dem laufenden Sachaufwand lassen sich mit den verfügbaren Daten z. Zt. leider nicht bereinigen.«*[26]

Ein Vergleich Berlins als Stadtstaat mit anderen Ländern bzw. der Ländergesamtheit setzt jedoch unter anderem voraus, dass in Flächenländern auch die kommunale Ebene vollständig und belastbar nachgewiesen ist. Dies ist derzeit nicht der Fall.

Im Vergleich von Berlin und Hamburg werden verschiedene Inkongruenzen sichtbar:

- Berlin nimmt Aufgaben wahr, die in Hamburg nicht anfallen (Hauptstadtaufgaben, Ausgaben zur Überwindung der Folgen der deutschen Teilung). Umgekehrt hat auch Hamburg Ausgaben im Haushalt veranschlagt, die in dieser Form in Berlin nicht existieren (Häfen).
- In Berlin sind etwa zwei Drittel der Kindertagesstättenplätze innerhalb des Haushalts (und damit »brutto«) veranschlagt, in Hamburg jedoch kein einziger.
- In Hamburg erfolgt der Verlustausgleich für den Öffentlichen Personennahverkehr im Wesentlichen außerhalb des Haushalts (durch Quersubventionierung innerhalb der »Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung«), in Berlin innerhalb.
- In Hamburg erfolgt der Verlustausgleich für die öffentlichen Bäder außerhalb des Haushalts, in Berlin innerhalb.
- In Hamburg wird der Hochschulbereich in den Rechnungsergebnissen netto, in Berlin hingegen brutto dargestellt (vgl. Abschnitt 1, insbes. S. 15).

Eine (keineswegs abschließende) Zusammenstellung prägnanter Beispiele für unterschiedliche Aufgaben und Aufgabenwahrnehmungen enthält **Tabelle 7**. Angesichts der erheblichen Auswirkungen ist erstaunlich, dass die Stellungnahmen (von vereinzelten Vorbehalten abgesehen)[27] ohne weitere Erörterung unterstellen, es sei eine uneingeschränkte Vergleichbarkeit zwischen Berlin und Hamburg gegeben.

Wollte man Berlin und Hamburg wirklich miteinander vergleichbar machen, dann würde dies eine sehr sorgfältige Durchleuchtung von Strukturen, Aufgaben, Veranschlagungsunterschieden und ihren Rückwirkungen auf den statistischen Ausweis erfordern. Bisher liegt eine derartige Untersuchung, die hohen methodischen Anforderungen genügen müsste, nicht vor. Der bloße Vergleich von Kennziffern, die auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse gewonnen wurden, ist jedoch zurückzuweisen, sofern keine weitere Qualifizierung (und auch keine Quantifizierung) signifikanter Unterschiede vorgenommen wird.

Die Frage der Vergleichbarkeit ist von zentraler Bedeutung für die finanzpolitische Analyse; denn fast gleichlautend gelangen die Stellungnahmen zu der Einschätzung, »[d]ie wesentlichen Ursachen der Berliner Haushaltsnotlage sind [...] auf der Ausgabenseite zu verorten.«[28] Keine der Stellungnahmen unternimmt jedoch auch nur den Versuch, eine hierfür geeignete, über Zweifel erhabene Vergleichsbasis zu entwickeln, die Voraussetzung wäre, um die zitierte Einschätzung empirisch zu belegen und die behaupteten überhöhten Ausgaben nachzuweisen. Im Gegenteil, in den Stellungnahmen wer-

Tabelle 7:
Prägnante Beispiele für unterschiedliche Aufgaben, Aufgabenwahrnehmung und Veranschlagung

Sachverhalt	Berlin	Hamburg	Schätzbetrag (2002)
			Mio €
Hochschulen	**Bruttoausweis in der Finanzstatistik**	**Nettoausweis in der Finanzstatistik**	+310
Hauptstadtaufgaben	**im Haushalt**	**entfällt**	+130
Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehem. DDR	**im Haushalt**	**entfällt**	+220
Ausgaben nach dem Investitionsvorranggesetz	**im Haushalt**	**entfällt**	+20
infrastruktureller Nachholbedarf für die Überwindung der deutschen Teilung *)	**im Haushalt**	**entfällt**	+610 *)
Gemeinschaftsaufgaben	**im Haushalt**	**im Haushalt**	+430 **)
Verlustzuschuss für den ÖPNV	**im Haushalt**	**außerhalb des Haushalts**	+210 ***)
Finanzierung der öffentlichen Bäder	**im Haushalt netto veranschlagt**	**außerhalb des Haushalts**	+40
Kindertagesstätten	**zwei Drittel des Platzangebots im Haushalt brutto veranschlagt**	**im Haushalt vollständig netto veranschlagt**	+70
Grundstückskäufe	**im Haushalt**	**außerhalb des Haushalts**	+10
Häfen, Küstenschutz	**Häfen außerhalb des Haushalts**	**im Haushalt**	-290 ****)

Quelle: Eigene Zusammenstellung *) nicht einzelfallbezogen im Haushalt nachgewiesen; hier in Höhe des letztmalig für das Jahr 2001 dem Bund gegenüber erfolgten Nachweises über die Verwendung der Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz »Aufbau Ost« **) geschätzte höhere Zuweisungen Berlins gegenüber Hamburg (einwohnerbereinigt) aufgrund der höheren Leistungen, die die neuen Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben erhalten (künftig »Korb 2«) ***) ohne Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen ****) Veranschlagungsbetrag Hamburg

den noch nicht einmal die methodischen Probleme angesprochen, die die Vergleichbarkeit beeinträchtigen. Die zitierte Einschätzung ist deshalb zurückzuweisen.

Zusammenfassung. Ein belastbarer Ländervergleich setzt eine detaillierte Durchleuchtung bestehender Struktur- und Veranschlagungsunterschiede zwischen den betrachteten Ländern voraus. Die puren Rechnungsergebnisse sind für einen derartigen Ländervergleich nicht geeignet. Damit fällt aber auch die durchgängige Behauptung in fast allen Stellungnahmen, Berlin weise ein überhöhtes Ausgabenniveau auf.

Verweise. Die Darlegungen dieses Abschnittes betreffen insbesondere die Abschnitte 8.8 (Wie viele Personen arbeiten für das Land Berlin?) und 9.2 (Überhöhtes Ausgabenniveau in Berlin).

6 Keine der Stellungnahmen berücksichtigt, dass Berlin auch neues Bundesland ist

Überraschenderweise geht keine der Stellungnahmen darauf ein, dass Berlin in finanzpolitischer Hinsicht ein neues Bundesland ist, mit allen hiermit verbundenen teilungsbedingten Mehrausgaben und Mehreinnahmen zur Bewältigung des Transformationsprozesses. So sind auf der Ausgabenseite zu nennen

- überproportionale Investitionsausgaben zur Schließung der Infrastrukturlücke. Kumuliert über den Zeitraum 1991 bis 2003 ergeben sich Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg in einer Größenordnung von 8,3 Mrd €,
- weitaus höheres Versorgungsniveau beispielsweise im Bereich der Kindertagesbetreuung,
- die Sonderlasten für die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR (derzeit 220 Mio € jährlich mit deutlich ansteigender Tendenz),
- überproportionale Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, u.a. finanziert durch Mittel der Europäischen Union (Europäischer Sozialfonds),
- überproportionale Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur«,
- überproportionale Ausgaben im Rahmen des Städtebaus (so unter anderem auch im Rahmen des »Stadtumbaus Ost«) zur Bewältigung der Probleme in den DDR-Plattenbausiedlungen mit hohem Leerstand,
- überproportionale Ausgaben im Bereich der »Regionalisierungsmittel« (Weiterreichung der Regionalisierungsmittel für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr).

Die neuen Länder und Berlin erhalten im Rahmen des Solidarpakts gegenwärtig 10,5 Mrd € zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft; diese Zuweisungen des Bundes erfolgen z u s ä t z l i c h zu den Leistungen insbesondere im Länderfinanzausgleich. Berlin ist bei der Berechnung der Höhe der Zuweisungen mit der Gesamtzahl seiner Einwohner einbezogen.[29] Die neuen Länder und Berlin erhalten darüber hinaus überproportionale Zuweisungen im Rahmen der Ge-

Tabelle 8:
Ausgaben und Einnahmen der neuen und der alten Flächenländer je Einwohner (2003)

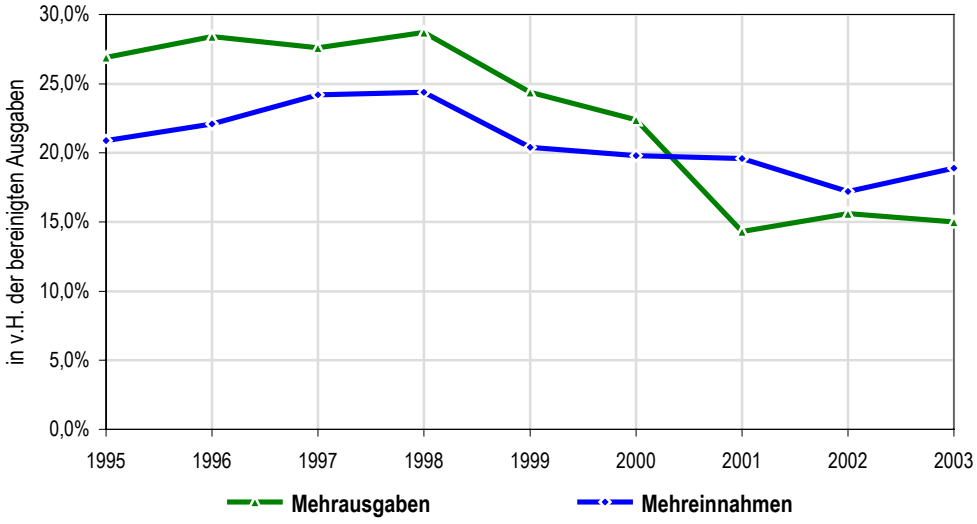
	neue Flächenländer	alte Flächenländer
bereinigte Ausgaben je Einwohner (€)	**4 707**	**4 093**
neue Flächenländer im Verhältnis zu den alten Flächenländern (%)	+15,0 %	---
bereinigte Einnahmen je Einwohner (€)	**4 221**	**3 549**
neue Flächenländer im Verhältnis zu den alten Flächenländern (%)	+18,9 %	---

Quelle: Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechungen unter Bereinigung der Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. Länder einschließlich Gemeinden.

meinschaftsaufgaben. Für den Zeitraum zwischen 2005 und 2019 hat der Bund den neuen Ländern im Rahmen der Verhandlungen um den »Solidarpakt II« einen »Korb 2« mit weiteren überproportionalen Zuweisungen in einer Größenordnung von 51 Mrd € zugesagt.

Die neuen Flächenländer weisen deshalb – gerechnet je Einwohner – ein deutlich höheres Ausgabenniveau auf als die alten Länder. Nach **Tabelle 8** beliefen sich im Jahre 2003 die Mehrausgaben der neuen Flächenländer je Einwohner auf 15,0 %, die entsprechenden

Abbildung 5:
Mehrausgaben und Mehreinnahmen der neuen gegenüber den alten Flächenländern je Einwohner



Quelle: Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen.

Mehreinnahmen auf 18,9 %. In den Jahren zuvor waren die Mehrausgaben zeitweise erheblich höher; bis 1998 einschließlich hatten sie um annähernd 30 % über dem Vergleichswert für die alten Flächenländer gelegen und sind seitdem schrittweise abgesunken (**Abbildung 5**).

Diese Mehrausgaben sind politisch gewollt und finanziell über die entsprechenden Zuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen und Mischfinanzierungstatbestände) abgesichert.

So wies auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in der Vergangenheit darauf hin:

> *»Ein Teil der höheren Ausgaben in Berlin ist allein Folge der vereinigungsbedingten Lasten. Auch den ostdeutschen Ländern und Gemeinden wird ein höherer Ausgabenbedarf zugestanden.«*[30]

Vergleicht man infolgedessen Berlin mit Hamburg, wird man in ähnlicher Weise Mehrausgaben konzedieren müssen, wie sie die neuen Flächenländer gegenüber den alten aufweisen. Ein Ausgabenvergleich (wie auch ein Einnahmenvergleich), bei dem die Eigenschaft Berlins als n e u e s Land unberücksichtigt bleibt, kann nicht sachgerecht sein.

Darüber hinaus ist außerdem zu berücksichtigen, dass Berlin in verschiedener Hinsicht singuläre Probleme aufweist, die in den neuen Ländern keine Entsprechung haben. Jedenfalls war und ist die Zusammenführung einer geteilten Stadt mit den Dimensionen einer großen Metropole ein einmaliger Vorgang, der auch heute bei weitem noch nicht zu einem Abschluss gekommen ist.

Zusammenfassung. Die neuen Länder und Berlin erhalten zur Überwindung der Folgen der deutschen Teilung überproportionale Leistungen vom Bund, deren Absicht es ist, ein im Vergleich zu den alten Ländern erwünschtes, politisch gewolltes h ö h e r e s Ausgabenniveau zu finanzieren. Bei einem Vergleich von Berlin mit Hamburg muss dies entsprechend berücksichtigt werden. Tatsächlich geht jedoch keine der Stellungnahmen hierauf ein.

Verweise. Die Nichtberücksichtigung des infrastrukturellen Anpassungsbedarfs betrifft a l l e Stellungnahmen. Vgl. hierzu beispielhaft unten Abschnitt 9.2 (Überhöhtes Ausgabenniveau in Berlin).

7 Konsolidierungspotentiale können nicht aus einem – noch dazu partiellen – Ausgabenvergleich hergeleitet werden

Abschnitt 5 hatte bereits gezeigt, dass ein Ausgabenvergleich unter den Ländern aufgrund spezifischer »Vergleichsstörungen« oftmals nicht belastbar ist. Erst recht nicht zulässig ist es, auf der Grundlage eines solchen Ausgabenvergleichs Konsolidierungspotentiale herleiten zu wollen. Jedenfalls müsste zuvor die Frage erschöpfend beantwortet werden, warum bestimmte Mehrausgaben – beispielsweise solche zur Überwindung der Folgen der deutschen Teilung – vor Ermittlung des angeblichen Konsolidierungspotentials nicht abgesetzt worden sind.

Die Stellungnahmen enthalten in unterschiedlichem Ausmaße Einlassungen darüber, an welcher Stelle und in welchem Umfange im Haushalt des Landes Berlin Konsolidierungspotentiale vermutet werden, ohne allerdings in methodische Überlegungen im Einzelnen einzutreten.[31] Eine Studie, die am Kieler Institut für Weltwirtschaft entstanden ist, wird jedoch in verschiedenen Stellungnahmen zustimmend zitiert.[32] Diese Studie gibt das Konsolidierungspotential Berlins im unmittelbaren Vergleich mit Hamburg mit 6,9 Mrd € an.

Diese Zahl überrascht; denn schon der reine Ausgabenvergleich – methodische Einwände an dieser Stelle zurückgestellt – zeigt für das Jahr 2002 einen Unterschied der bereinigten Ausgaben zwischen Berlin und Hamburg von lediglich 663 € je Einwohner, hochgerechnet (mit der Einwohnerzahl Berlins) von 2,2 Mrd € (**Tabelle 9**);[33] legt man

Tabelle 9:
Bereinigte Ausgaben von Berlin und Hamburg im Vergleich (2002)

Sachverhalt	Berlin	Hamburg
bereinigte Ausgaben (Mio €)	21 066	9 585
bereinigte Ausgaben je Einwohner (€)	6 216	5 553
Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg je Einwohner (€)	663	
Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg absolut (Mio €) *)	2 247	

Quelle: [Berlin] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin; [Hamburg] Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg; eigene Berechnungen. Hamburg ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. *) hochgerechnet aus der Vorzeile mit der Einwohnerzahl von Berlin

Tabelle 10:
Primärausgaben von Berlin und Hamburg im Vergleich (2002)

Sachverhalt	Berlin	Hamburg
Primärausgaben (Mio €)	**18 872**	**8 552**
Primärausgaben je Einwohner (€)	**5 569**	**4 955**
Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg je Einwohner (€)	**614**	
Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg absolut (Mio €) *)	**2 081**	

Primärausgaben: bereinigte Ausgaben nach Tabelle 9 abzüglich Zinsausgaben. Quelle: [Berlin] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin; [Hamburg] Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg; eigene Berechnungen. Hamburg ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. *) hochgerechnet aus der Vorzeile mit der Einwohnerzahl von Berlin

die Primärausgaben (die die Zinsausgaben nicht mehr enthalten) zugrunde, beläuft sich der Hochrechnungsbetrag sogar auf nur knapp 2,1 Mrd € (**Tabelle 10**). Schon hieraus ergibt sich, dass die Zahl von 6,9 Mrd € – also mehr als das Dreifache – außerordentlich fragwürdig sein muss.

Die Studie ermittelt das vermeintliche Konsolidierungspotential in der Weise, dass dort anhand der Funktionskennziffern für die beiden Haushaltspläne diejenigen Aufgabenfelder identifiziert werden, in denen Berlin, gerechnet je Einwohner, höhere Ausgaben als Hamburg aufweist. Unberücksichtigt bleiben die negativen Abweichungen – also die Abweichungen, in denen Berlin nach den Funktionskennziffern n i e d r i g e r e Ausgaben als Hamburg aufweist.

Ursache dafür, dass überhaupt wesentliche Abweichungen in der einen oder anderen Richtung ausgewiesen werden, ist eine unterschiedliche Zuordnung von Funktionskennziffern (die sich insbesondere bei den Personalausgaben an dem schwerpunktmäßigen Aufgabenbereich des jeweiligen Kapitels orientieren muss). Die vermeintlichen Ausgabenüberhänge im Vergleich zu Hamburg spiegeln also vor allem unterschiedliche Buchungspraktiken wider, daneben aber selbstverständlich auch Unterschiede in Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung, wie sie in Abschnitt 5 (Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft) dargestellt wurden.

Nur dann, wenn positive und negative Abweichungen saldiert – und im Übrigen die in den vorangehenden Abschnitten behandelten Pro-

bleme sachgerecht behandelt – werden, ließe sich ein Ausgabenvergleich sinnvoll durchführen.

Die Vergleichbarkeitsprobleme lassen sich nicht an dieser Stelle lösen; wohl aber lässt sich zeigen, wie groß denn die negativen Abweichungen bei den Funktionskennziffern sind, also diejenigen Abweichungen, in denen für Berlin niedrigere Ausgaben je Einwohner ausgewiesen werden als für Hamburg. Dafür wurde vollständig auf die Daten der zitierten Studie zurückgegriffen.

Tabelle 11 enthält die Zusammenstellung der ermittelten negativen Abweichungen. Hieraus ergeben sich – über alle negativen Abweichungen hinweg ermittelt – Minderausgaben Berlins gegenüber Hamburg (bzw. Mehrausgaben Hamburgs gegenüber Berlin) in Höhe von 1 574 € je Einwohner.

Hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins ergibt sich ein Betrag von rd. 5,3 Mrd €. Nach der Lesart der zitierten Studie müsste es sich hierbei um das (im Rahmen der Studie allerdings nicht thematisierte) Konsolidierungspotential Hamburgs gegenüber Berlin handeln; was in der kumulativen Betrachtung die interessante Frage aufwerfen würde: Wenn denn richtig wäre, dass Berlin gegenüber Hamburg ein Konsolidierungspotential von 6,9 Mrd € aufweist und Hamburg ein weiteres Konsolidierungspotential gegenüber Berlin in Höhe von 5,3 Mrd €, wie hoch ist dann das Konsolidierungspotential für Berlin insgesamt? Tatsächlich aber müssen die beiden ermittelten Beträge mindestens gegeneinander saldiert werden. Der Saldo stellt sich dann in einer Größenordnung von etwa 1,6 Mrd € ein. In dieser Höhe passt er sich – etwas unterzeichnet – in etwa auch in die Überlegungen zu Mehrausgaben aus Tabelle 10 ein.[34] Auf ein Konsolidierungspotential in der angegebenen Höhe kann, wie bereits angedeutet, gleichwohl auch jetzt nicht geschlossen werden; zunächst müssten die Fragen nach der Vergleichbarkeit beantwortet werden, die in den Abschnitten 5 (Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft) und 6 (Keine der Stellungnahmen berücksichtigt, dass Berlin auch neues Bundesland ist) aufgeworfen wurden.

Zusammenfassung. Die Angabe von Konsolidierungspotentialen setzt voraus, dass belastbare Ausgabenvergleiche durchführbar sind; schon daran mangelt es, wie die vorangehenden Abschnitte dargelegt haben. Ein Konsolidierungspotential von 6,9 Mrd € – dreimal soviel, wie ein reiner Ausgabenvergleich ermittelt – ist absurd und beruht auf einem unzulässigen methodischen Vorgehen.

Tabelle 11: Funktionskennziffern mit negativen Abweichungen Berlins gegenüber Hamburg (2001)

Fkz	Funktionsbezeichnung	Hamburg	Berlin	Differenz
		€/EW	€/EW	€/EW
012	Innere Verwaltung	241,8	120,8	-121,0
014	Statistischer Dienst	5,8	5,3	-0,5
016	Hochbauverwaltung	84,9	24,7	-60,2
018	Versorgung einschl. Beihilfen	386,1	228,5	-157,6
019	sonstige allgemeine Staatsaufgaben	19,2	1,2	-18,0
044	Brandschutz	62,2	55,1	-7,1
045	Katastrophenschutz	0,9	0,0	-0,9
048	Versorgung einschl. Beihilfen	67,7	0,0	-67,7
049	Sonstiges	6,4	3,3	-3,1
055	Finanzgerichte	1,5	1,1	-0,4
056	Justizvollzugsanstalten	59,1	43,1	-16,0
062	Schulden- und sonst. Finanzverwaltung	20,4	6,7	-13,7
068	Versorgung einschl. Beihilfen	22,6	18,1	-4,5
114	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	23,0	0,0	-23,0
119	Gesamtschulen	102,9	75,0	-27,9
121	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	163,0	0,4	-162,6
124	Sonderschulen	146,1	51,3	-94,8
127	Berufliche Schulen	100,7	75,4	-25,3
129	Sonstige schulische Aufgaben	129,9	36,5	-93,4
136	Fachhochschulen	38,0	32,4	-5,6
137	Deutsche Forschungsgemeinschaft	7,5	1,0	-6,5
138	Vorsorgung einschl. Beihilfen	26,5	0,1	-26,4
139	Sonstige Hochschulaufgaben	4,0	0,5	-3,5
141	Fördermaßnahmen für Schüler	9,0	7,4	-1,6
145	Schülerbeförderung	4,5	4,0	-0,5
146	Studentenwohnraumförderung	0,4	0,1	-0,3
151	Förderung der Weiterbildung	3,5	0,1	-3,4
154	Einrichtungen der Lehrerausbildung	3,3	0,0	-3,3
155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung	2,0	0,0	-2,0
165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung	15,1	4,8	-10,3
172	Forschung u. experimentelle Entwicklung zum Schutz ...	1,9	0,0	-1,9
174	Forschung u. experimentelle Entwicklung zur	0,1	0,0	-0,1
177	Forschung u. experimentelle Entwicklung zur Erkundung	0,2	0,0	-0,2
187	Sonstige Kultureinrichtungen	8,4	8,0	-0,4
211	Versicherungsbehörden	3,0	0,0	-3,0
221	Rentenversicherung	5,8	0,0	-5,8
233	Wohngeld	89,6	88,2	-1,4
235	Soziale Einrichtungen	103,8	11,6	-92,2
237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	15,8	14,8	-1,0
243	Lastenausgleich	0,7	0,0	-0,7
246	Vertriebene und Spätaussiedler	0,5	0,3	-0,2
247	Kriegsopferfürsorge	9,6	8,7	-0,9
252	Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung u. Umschulung	16,5	15,9	-0,6
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive	70,0	63,5	-6,5
254	Arbeitsschutz	7,1	4,1	-3,0
261	Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	1,5	0,3	-1,2
271	Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	14,7	4,5	-10,2
273	Einrichtungen der Familienförderung	11,9	2,4	-9,5
275	Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung und	71,1	7,2	-63,9
276	Einrichtungen für andere Aufgaben der Jugendhilfe	9,5	6,7	-2,8
314	Maßnahmen des Gesundheitswesens	77,7	36,4	-41,3
329	Sonstiges	0,3	0,0	-0,3
33	Rest	10,6	0,0	-10,6
421	Kataster- und Vermessungsverwaltung	13,0	9,5	-3,5
422	Raumordnung und Landesplanung	13,6	8,3	-5,3
431	Straßenbeleuchtung	16,8	7,2	-9,6
433	Müllbeseitigung und -verwertung	20,2	0,7	-19,5
54	Sonstige Bereiche	4,1	0,8	-3,3
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau	21,6	2,1	-19,5
625	Küstenschutz	33,7	0,0	-33,7
634	Verarbeitende Industrie	5,0	0,0	-5,0
642	Exportförderung, Auslandsmessen	0,2	0,0	-0,2
649	Sonstiges	0,4	0,0	-0,4
65	Fremdenverkehr	2,4	0,8	-1,6
691	Betriebliche Investitionen	0,7	0,0	-0,7
692	Verbesserung der Infrastruktur	8,9	8,0	-0,9
711	Straßen- und Brückenbau	12,6	9,5	-3,1
712	Wasserstraßen und Häfen (Verwaltung)	4,6	0,0	-4,6
725	Gemeindestraßen	46,7	33,2	-13,5
729	Sonstiges	12,0	4,9	-7,1
731	Wasserstraßen und Häfen	177,9	0,0	-177,9
812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	0,7	0,0	-0,7
832	Eisenbahnen	36,5	0,0	-36,5
873	Sondervermögen	11,5	2,9	-8,6
	insgesamt (€/EW)			**-1 574,0**
	Mehrausgaben Hamburgs gegenüber Berlin (Mio €) *)			**5 334,3**

Quelle: **Rosenschon** (zusammengestellt aus diversen Ubersichten), eigene Berechnungen.

*) hochgerechnet aus der Vorzeile mit der Einwohnerzahl von Berlin

8 Fehlinterpretationen in den Stellungnahmen, die eindeutig auf das verwendete Datenmaterial zurückzuführen sind

Der nachfolgende Abschnitt führt anhand von Beispielen Fehlinterpretationen vor, die ihre Ursache in den statistisch-methodischen Unzulänglichkeiten haben, wie sie in den vorangehenden Abschnitten angesprochen wurden.

8.1 Ausgabenreduzierung um 2,4 Mrd € in den Jahren 1997/98

Kitterer führt in seinem Gutachten aus:

> *»Erst in den Jahren 1997/98 wurden [in Berlin] die Ausgaben deutlich reduziert, und zwar von 24,7 Mrd € auf 21,4 Mrd €.«*[35]

Die hierzu angegebene Datengrundlage basiert auf der Finanzstatistik und ist für die beiden genannten Jahre mit den Rechnungsergebnissen in **Tabelle 1** (oben, S. 12) identisch. Zwischen 1996 und 1998 beläuft sich der Unterschiedsbetrag auf 3,3 Mrd €, zwischen 1997 und 1998 auf 2,4 Mrd €.

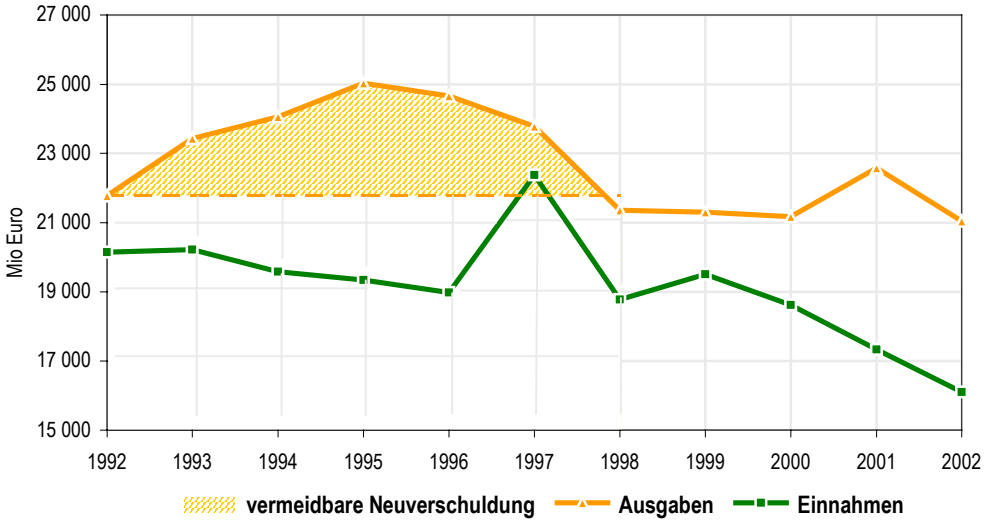
Der Sprung zwischen den Jahren 1997 und 1998 ist durch den in Abschnitt 1 dargelegten statistischen Bruch (Wegfall der öffentlichen Krankenhäuser aus dem Berichtskreis der Rechnungsergebnisse) bedingt und spiegelt deshalb in keiner Weise einen faktischen Konsolidierungserfolg wider. Angesichts der Größenordnung der angeblichen Absenkung (rd. 10,0 % der bereinigten Ausgaben) dürfte auch dem unbefangenen Betrachter einsichtig sein, dass ein derartiges Konsolidierungsvolumen nicht innerhalb eines Jahres realisiert werden kann. Die tatsächliche Rückführung der bereinigten Ausgaben zwischen 1997 und 1998 belief sich, wie sich **Tabelle 1** entnehmen lässt, auf 230 Mio €, also rd. ein Zehntel des genannten Betrages.

8.2 Schuldenbegrenzung auf 13 Mrd € wäre möglich gewesen

Kitterer führt in seinem Gutachten weiterhin aus:

> *»Hätte das Land seine Ausgaben auf dem Niveau von 1992 [...] stabilisiert, so wären seine Schulden in den Jahren 1992 bis 1998 bei tendenziell leicht sinkenden Einnahmen um [nur] 13 Mrd Euro angewachsen. Tatsächlich sind jedoch die Ausgaben im Landeshaushalt Berlin [...] in diesem Zeitraum besonders stark angestiegen, so dass die Verschuldung in den Jahren 1992 bis 1998 um 20,4 Mrd € zunahm.«*[36]

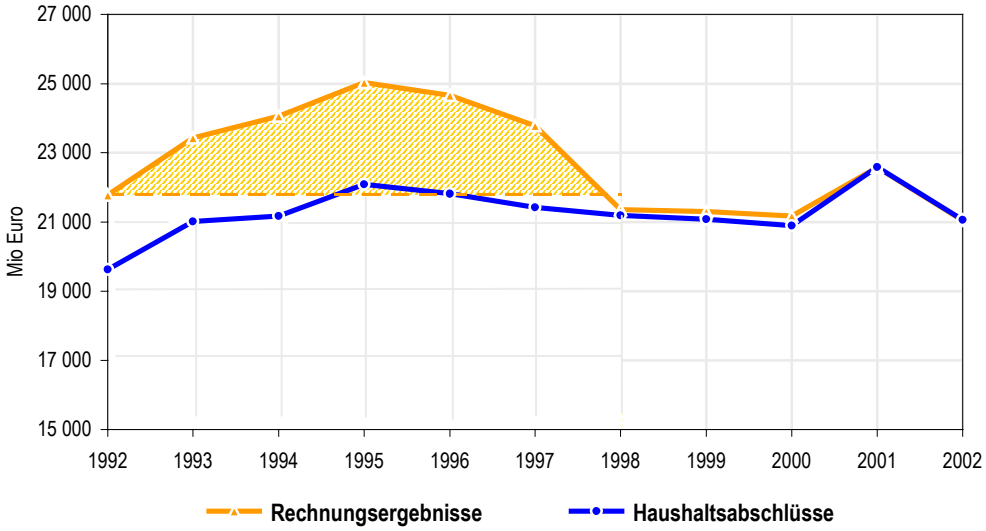
Abbildung 6:
»Einnahmen und Ausgaben Berlin«



Quelle: nach **Kitterer**, Abb. 3-11.

Die als Beleg beigefügte Graphik entspricht **Abbildung 6**. Die Ausgaben weisen den aus Abbildung 1 bereits bekannten buckelartigen Verlauf nach den Daten der Finanzstatistik auf, zusätzlich sind die bereinigten Einnahmen mit aufgenommen. Die Fläche zwischen Einnahmen und Ausgaben kann – cum grano salis – als Ausweis der in dem betrachteten Zeitraum neu entstandenen Schulden betrachtet werden. Die Fläche zwischen der Ausgabenlinie und dem Ausgabenniveau des Jahres 1992 – hier zur Verdeutlichung schraffiert dargestellt –

Abbildung 7:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin nach den Rechnungsergebnissen und nach den Haushaltsabschlüssen



Quelle: siehe **Abbildung 1.**

hätte nach Auffassung des Gutachters vermieden werden können, so dass die Verschuldung dann um nur 13 Mrd € angestiegen wäre.

Der von **Kitterer** unterstellte Kurvenverlauf entspricht allerdings nicht der Realität. **Abbildung 7** zeigt (wie zuvor schon Abbildung 1, S. 16) in der blauen Linie den tatsächlichen Ausgabenverlauf nach den Haushaltsabschlüssen, der erheblich unter den Rechnungsergebnissen nach Ausweis des Statistischen Bundesamtes lag. Der schraffierte Bereich der angeblich vermeidbaren Neuverschuldung wurde von der tatsächlichen Ausgabenentwicklung nur knapp (in den Jahren 1995 und 1996) gestreift. Damit aber entfällt jede Grundlage für die Behauptung, Berlin hätte seine Verschuldung in dem Zeitraum zwischen 1992 und 1998 auf 13 Mrd € beschränken können.[37]

8.3 Sehr expansive Ausgabenpolitik Anfang der neunziger Jahre

Kitterer führt aus:

> *»Sowohl diese Untersuchung als auch die Analysen anderer Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass Berlin gerade in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine sehr expansive Ausgabenpolitik betrieben und viel zu spät auf die Konsolidierungserfordernisse reagiert hat.«*[38]

Häde schreibt in seiner Stellungnahme:

> *»Obwohl die beschriebene Entwicklung der Einnahmen und der damit verbundene Konsolidierungszwang vorhersehbar oder sogar bekannt waren, hat Berlin seine Ausgaben nicht etwa der Einnahmensituation angepasst, sondern stark ausgeweitet.«*[39]

Wie alle Bewertungsfragen entziehen sich diese Feststellungen einer unmittelbaren Replik. Soweit die zitierten Einschätzungen jedoch durch die unzutreffende Kurve des Ausgabenverlaufs in Abbildung 6 geprägt sind, sei auf den vorangehenden Unterabschnitt 8.2 und den tatsächlichen Ausgabenverlauf, dargestellt in **Abbildung 7**, verwiesen.

8.4 1 100 Euro höhere Primärausgaben je Einwohner in Berlin

Kitterer führt aus:

> *»In den Jahren 2001/2002 betrugen die Primärausgaben Berlins [...] rund 1 100 Euro je Einwohner mehr als die Ausgaben Hamburgs.«*[40]

Die Primärausgaben stellen ein in der neueren finanzpolitischen

Tabelle 12:
Primärausgaben des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg je Einwohner im Jahre 2002

	Primärausgaben je Einwohner		Unterschied	
	Berlin	Hamburg	absolut	relativ *)
	€/EW	€/EW	€/EW	%
Kassenergebnisse	**5 563**	**4 465**	**1 098**	+24,6
Haushaltsabschlüsse	**5 569**	**4 955**	**614**	+12,4

Quelle: [Kassenergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin, Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg; eigene Berechnungen. Primärausgaben Hamburgs nach Haushaltsabschluss ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. *) Berlin im Verhältnis zu Hamburg

Theorie und Praxis häufig benutztes Konzept dar, indem sie die Zinsausgaben aus den bereinigten Ausgaben ausklammern.

Die Datenlage zu den Primärausgaben ist in **Tabelle 12** dargestellt. Wegen des Sondereffektes im Jahre 2001 aufgrund der einmaligen Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin wird ausschließlich auf das Jahr 2002 Bezug genommen.

Nach den Kassenergebnissen ergeben sich in der Tat Mehrausgaben Berlins gegenüber Hamburg in Höhe von 1 098 € je Einwohner (24,6 %). Allerdings enthalten die Kassenergebnisse für Hamburg im Jahre 2002 den in Abschnitt 2 beschriebenen softwarebedingten Datenfehler. Auf der Basis der Haushaltsabschlüsse stellt sich der Unterschiedsbetrag mit nur noch 614 € je Einwohner (12,4 %) dar, also wenig mehr als der Hälfte.

Aus den festgestellten Mehrausgaben kann allerdings nicht geschlossen werden, dass in diesem Umfange auch Konsolidierungspotentiale im Berliner Haushalt bestünden. Es wird insoweit auf die Erörterungen in den Abschnitten 5 (Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft, S. 31) und 7 (Konsolidierungspotentiale können nicht aus einem – noch dazu partiellen – Ausgabenvergleich hergeleitet werden, S. 39) verwiesen; ferner darauf, dass die Eigenschaft Berlins als »neues Land« in keiner der Stellungnahmen Berücksichtigung findet (vgl. hierzu Abschnitt 6, S. 35, sowie Abschnitt 9.2, Überhöhtes Ausgabenniveau in Berlin, S. 56).

8.5 Berliner Ausgabenbedarf 20 % über dem Niveau Hamburgs

Kitterer führt aus:

> *»Selbst wenn man Berlin beispielsweise als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland eine Sonderrolle zubilligt, erscheint es nicht gerechtfertigt, dass der Ausgabenbedarf im Vergleich zum Länderdurchschnitt um etwa 20 Prozentpunkte über dem Bedarf [Hamburgs als] der zweitgrößten Metropole Deutschlands liegen muss.«*[41]

Die Datenlage ist in **Tabelle 13** wiedergegeben. Nach den Kassenergebnissen wies Berlin im Jahre 2002 gegenüber Hamburg Mehrausgaben je Einwohner in Höhe von 22,0 % auf; nach den tatsächlichen Haushaltsabschlüssen beliefen sich die Mehrausgaben auf lediglich etwas mehr als die Hälfte (11,9 %). Auch hier hat der vorangehend in Zusammenhang mit den Primärausgaben erörterte Datenfehler entscheidenden Einfluss auf den Unterschied in den Ergebnissen.

Tabelle 13:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg je Einwohner im Jahre 2002

	bereinigte Ausgaben je Einwohner		Unterschied	
	Berlin	Hamburg	absolut	relativ *)
	€/EW	€/EW	€/EW	%
Kassenergebnisse	**6 210**	**5 090**	**1 120**	+22,0
Haushaltsabschlüsse	**6 216**	**5 553**	**663**	+11,9

Quelle: [Kassenergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin, Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg; eigene Berechnungen. Bereinigte Ausgaben nach Haushaltsabschluss ohne Ausgleichsleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich. *) Berlin im Verhältnis zu Hamburg

8.6 Hamburgs Ausgaben nur noch 19 % über Länderdurchschnitt

Kitterer behauptet:

> *»Während das Ausgabenniveau je Einwohner bis 2001 in Hamburg etwa 30 bis 35 Prozent (2002 nur noch 19 %) über dem Länderdurchschnitt liegt .... «*[42]

Auch diese Angabe trifft, bezogen auf das Jahr 2002, nicht zu; ihre Ursache hat sie ebenfalls in dem bekannten Fehler in der Kassensta-

Tabelle 14:
Bereinigte Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg und des Länderdurchschnitts je Einwohner im Jahre 2002

	bereinigte Ausgaben je Einwohner		Unterschied	
	Hamburg	Länder	absolut	relativ *)
	€/EW	€/EW	€/EW	%
Kassenergebnisse	**5 090**	**4 269**	**821**	+19,2
Haushaltsabschlüsse	**5 553**	**4 281**	**1 272**	+29,7

Quelle: [Kassenergebnisse] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; [Haushaltsabschlüsse] Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen. Haushaltsabschluss ohne die Ausgleichsleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich. Länder einschließlich Gemeinden *) Hamburg im Verhältnis zum Länderdurchschnitt

tistik (Abschnitt 3, S. 23). **Tabelle 14** zeigt die bereinigten Ausgaben Hamburgs im Vergleich zum Länderdurchschnitt nach den tatsächlichen Haushaltsabschlüssen; danach belief sich der Abstand zum Länderdurchschnitt auf 29,7 %.

8.7 Konsolidierung der Personalausgaben vor allem in den Jahren 1997 bis 1999

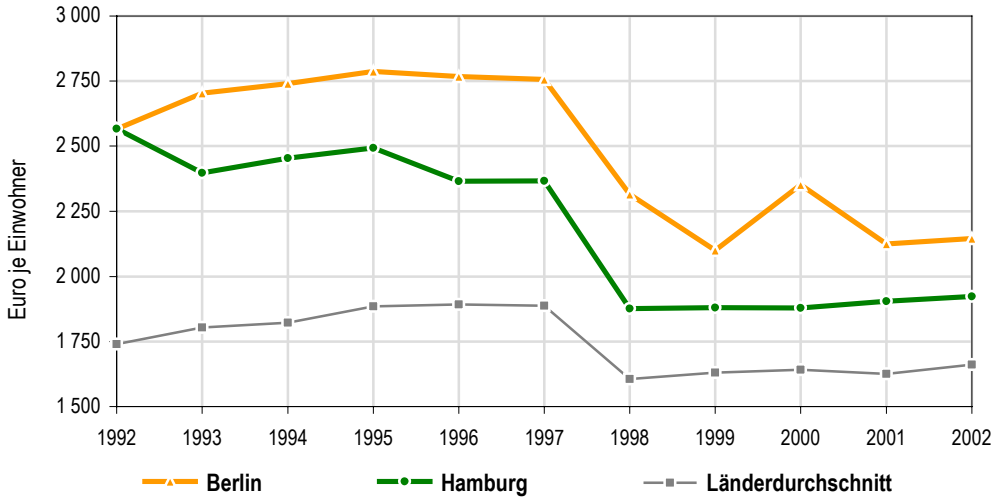
Kitterer führt aus:

> *»Abb. 3-3 zeigt, dass die Personalausgaben je Einwohner in Berlin und Hamburg überdurchschnittlich hoch sind. Zwar haben sie sich durch die Konsolidierung vor allen Dingen in den Jahren 1997 bis 1999 etwas an den Länderdurchschnitt angepasst. Dennoch waren ihre Personalausgaben je Einwohner in den letzten Jahren im Durchschnitt immer noch um etwa ein Viertel höher als die der Ländergesamtheit.«*[43]

Die zitierte Abb. 3-3 beruht wiederum auf Daten der Rechnungsergebnisse; sie wird durch **Abbildung 8** wiedergegeben. Auffällig ist sofort, dass alle drei Kurven (also auch die von Hamburg und die des Länderdurchschnitts) zwischen den Jahren 1997 und 1998 eine deutliche Absenkung aufweisen. In der Sache handelt es um die schon mehrfach erwähnte Berichtskreisanpassung (Abschnitt 1, S. 15).

Erklärungsbedürftig ist im Falle Berlins allerdings die weitere Entwicklung ab dem Jahre 1999, die von der Entwicklung Hamburgs

Abbildung 8:
»Personalausgaben (Euro je Einwohner)«

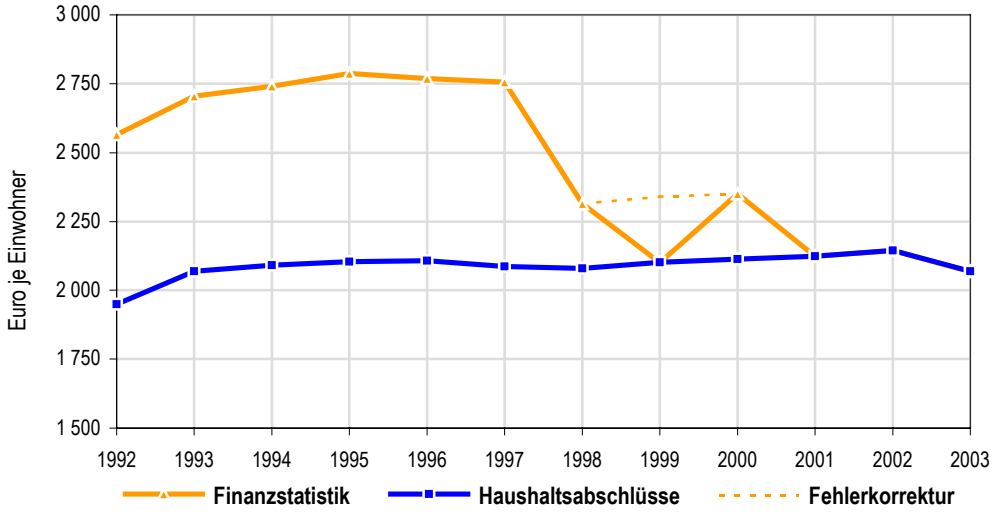


Quelle: nach **Kitterer**, Abb. 3-3.

und des Länderdurchschnitts deutlich abweicht. **Abbildung 9** stellt deshalb noch einmal separat die Berliner Linie dar.

Die ausgewiesene weitergehende Absenkung der Berliner Personalausgaben im Jahre 1999 ist offenbar auf einen spezifischen Fehler des Gutachters zurückzuführen; jedenfalls lässt sich die angegebene Zahl nicht in den veröffentlichten Daten der Rechnungsergebnisse wiederfinden. Die Angabe gemäß Rechnungsergebnis ist hier des-

Abbildung 9:
Personalausgaben des Landes Berlin je Einwohner nach Finanzstatistik und nach Haushaltsabschlüssen



Quelle: [Finanzstatistik] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (bis 2000), Reihe 2 (ab 2001); [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin; eigene Berechnungen.

halb gestrichelt eingetragen und bewegt sich auf dem Niveau der Jahre 1998 und 2000.

Einen weiteren Abschwung erfährt die Linie der Personalausgaben zwischen den Jahren 2000 und 2001. Auch hier handelt es sich wiederum um einen statistischen Bruch, der durch die unzulässige Aneinanderfügung von Rechnungsergebnissen und Kassenergebnissen bedingt ist (Abschnitt 2, S. 19).

Die Linie der tatsächlichen Personalausgaben nach dem Haushaltsabschluss des Landes Berlin ist in Abbildung 9 als Referenz eingetragen; sie stimmt in den Jahren 2001 und 2003 weitestgehend mit dem Haushaltsabschluss überein und – eigenartigerweise – auch mit den Angaben des Gutachters für das Jahr 1999. In allen anderen Jahren zeigen sich deutliche, im Zeitraum vor 1998 absurd hohe Abweichungen (etwa ein Drittel höher als nach den Haushaltsabschlüssen), die durch die frühere Einbeziehung der öffentlichen Krankenhäuser in die Rechnungsergebnisse bedingt sind (Abschnitt 1, S. 15).

Das Absinken der Personalausgabenlinie im Jahre 2003 ist durch Anwendungstarifvertrag (vgl. hierzu Abschnitt 9.3, S. 58) und die entsprechenden Maßnahmen im Besoldungsbereich bedingt und setzt sich im Jahre 2004 fort.

8.8 Wie viele Personen arbeiten für das Land Berlin?

Korioth führt aus:

> *»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.«*[44]

Selmer legt in seiner Stellungnahme dar:

> *»Mit 69,4 öffentlich Beschäftigten je 1 000 Einwohner (einschließlich der öffentlichen Unternehmen) weist Berlin mit Abstand die höchste Dichte öffentlich Bediensteter auf. Im Vergleich zu Hamburg ist das ein Überhang von knapp einem Drittel.«*[45]

Beide Darlegungen beruhen auf nicht belastbaren Vergleichsdaten:

- Sie beziehen sich auf Beschäftigtenzahlen, wie sie im Rahmen der Personalstandsstatistik ermittelt werden. Unterschiedliche Teilzeitquoten haben notwendigerweise Einfluss auf das Ergebnis. Ein methodisch korrekter Vergleich müsste sich deshalb auf »Vollzeitäquivalente« beziehen. Die Daten hierfür stellt das Statistische Bundesamt ebenfalls regelmäßig im Rahmen der Be-

schäftigtenstatistik zur Verfügung.

- Der Berichtskreis der Personalstandsstatistik ist nicht identisch mit dem der Finanzstatistik. Im Gegensatz zu den Rechnungsergebnissen wird das Personal der öffentlichen Krankenhäuser in der Personalstandsstatistik auch nach 1997 weiterhin im öffentlichen Dienst nachgewiesen. In Berlin werden die Beschäftigten der städtischen Krankenhäuser erst seit Gründung der Krankenhausgesellschaft Vivantes im Jahre 2001 nicht mehr in der Personalstandsstatistik geführt; es handelte sich dabei um rd. 21 100 von 190 700 seinerzeit im öffentlichen Dienst nachgewiesenen Beschäftigten (11,1%).
- Hamburg hat, wie schon an anderer Stelle vermerkt, seine Kindertagesstätten vollständig aus dem Haushalt ausgegliedert; insofern werden für Hamburg in diesem Bereich keine Beschäftigten ausgewiesen. Für Berlin weist die Funktion 274 (»Tageseinrichtungen für Kinder«) im Jahre 2002 13 169 Vollzeitäquivalente aus, in Hamburg 53;[46] das sind rd. 9 % der insgesamt für Berlin nachgewiesenen 148 962 Vollzeitäquivalente.
- Zumindest im Jahre 2000 berücksichtigte das Statistische Bundesamt auch beim Nachweis der Vollzeitäquivalente noch die Hochschulen (allerdings nicht die Hochschulklinika). Im Nachweis für das Jahr 2002 ist diese Zusetzung entfallen.
- Gerade im Bereich der kommunalen Versorgungsunternehmen ist der Grad der Ausgliederung sehr unterschiedlich. Die Einbeziehung der öffentlichen Unternehmen (wie in der Stellungnahme von **Selmer**) erscheint jedoch nicht diskutabel. Für Berlin werden damit u.a. die Beschäftigten der Theater, der Hochschulen und Hochschulklinika, der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Berliner Verkehrsbetriebe hinzugerechnet; soweit sich anhand der Daten nachvollziehen lässt, mangelt es der amtlichen Statistik an einer gleichartigen Zusetzung bei Hamburg. Die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen schafft mithin keine bessere, sondern sogar eine schlechtere Vergleichsbasis.
- Die Hauptstadtaufgaben Berlins verlangen unter anderem eine höhere Personalausstattung im Bereich der Polizei; dies ist bei einem seriösen Vergleich zu berücksichtigen.
- Schließlich gehen in die (stichtagsbezogene) Beschäftigtenstatistik auch die Auszubildenden ein. Die Ausbildungsquote ist in Berlin um etwa 50 % höher als in Hamburg. Da die Auszubildenden jedoch weit überwiegend nicht dauerhaft in den öffentli-

chen Dienst übernommen werden, ist ihre Zahl abzusetzen.[47] Nach ergänzenden Unterlagen des Statistischen Bundesamtes waren in dem Nachweis der Vollzeitäquivalente für das Jahr 2002 9 156 Auszubildende (6 %) enthalten.

Insgesamt wird in den zitierten Darstellungen die Beschäftigtenzahl weit überzeichnet, ohne dass auf offenkundige »Vergleichsstörungen« hingewiesen würde; dies ist selbstverständlich nicht hinnehmbar.

An dieser Stelle werden allerdings auch keine alternativen Berechnungen angeboten. Ein belastbarer Vergleich setzt voraus, dass zunächst die Probleme methodisch einwandfrei gelöst werden, die schon vorangehend in Zusammenhang mit einem Ausgabenvergleich erörtert wurden. Die (derzeitige) Unmöglichkeit eines belastbaren Personalausstattungsvergleichs ist nichts anderes als der Reflex der (derzeitigen) Unmöglichkeit eines belastbaren Ausgabenvergleichs.

8.9 Personalausgaben in Berlin 11 % höher als in Hamburg

Häde führt aus:

> *»Weit überdurchschnittlich sind auch die Personalausgaben [...]. Im Jahr 2002 hatte Berlin Personalausgaben von 2.143 Euro je Einwohner und lag damit 30 % über dem Länderdurchschnitt bzw. 11 % über den Ausgaben Hamburgs.«*[48]

Die genannte Größenordnung für die Personalausgaben Berlins je Einwohner trifft zu. Bereits im vorangehenden Unterabschnitt war jedoch unter anderem vermerkt worden, dass im hamburgischen Haushalt keine Personalausgaben für das Personal der Kindertagesstätten geführt werden. Bezogen auf Berlin handelt es sich um etwa 9 % der vom Statistischen Bundesamt nachgewiesenen Vollzeitäquivalente, die allein bereits zum überwiegenden Teil den Unterschiedsbetrag zu Hamburg erklären. Weitere »Vergleichsstörungen« treten hinzu.

Ein Vergleich der Personalausgaben Berlins mit Hamburg ist ohne entsprechende Bereinigungen mithin nicht belastbar. Auf die diesbezüglichen Ausführungen im vorangehenden Unterabschnitt 8.8 sei hingewiesen.

8.10 Wie nahe lagen die Defizitquoten von Berlin und Hamburg beieinander?

Die Inkongruenzen in der Finanzstatistik haben auch Auswirkungen auf abgeleitete Größen, beispielweise auf die Defizitquote.

Kitterer führt aus:

> *»Sieht man einmal von den beiden Ausreißern Berlins in den Jahren 1995 und 1996 ab, so erkennt man, dass die Kreditfinanzierungsquoten der beiden Stadtstaaten in den letzten zehn Jahren teilweise relativ nahe beieinander lagen.«*[49]

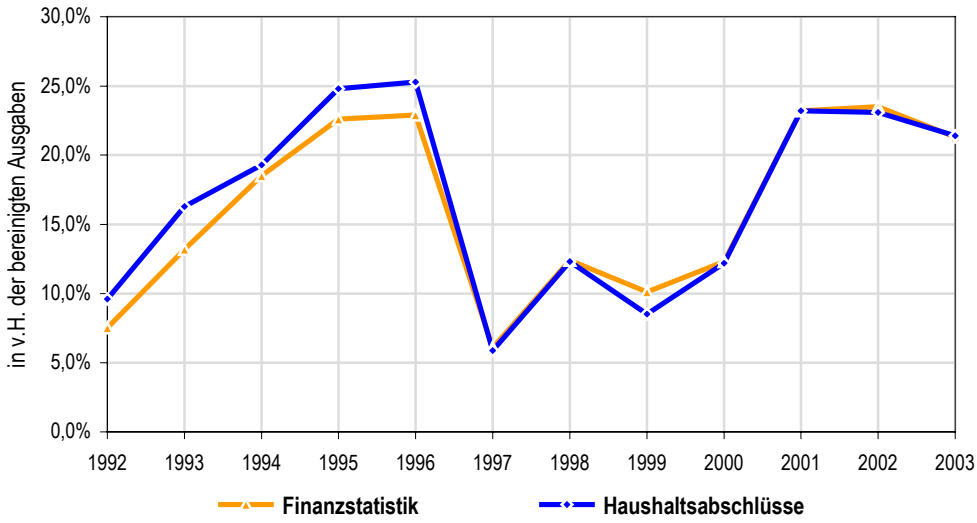
Unter Bezug auf Kitterer schreibt **Häde**:

> *»Der Vergleich mit Hamburg relativiert daher die Entwicklung der Berliner Kreditfinanzierungsquote.«*[50]

Beide Stellungnahmen beziehen sich tatsächlich jedoch nicht auf die Kreditfinanzierungsquote (das Verhältnis der Neuverschuldung zu den bereinigten Ausgaben), sondern die Defizitquote (das Verhältnis des Finanzierungsdefizits zu den bereinigten Ausgaben). Den vorgetragenen Argumenten für diese Betrachtungsweise sei insoweit gefolgt, als die Defizitquote ein präziseres finanzwirtschaftliches Bild des jeweils aktuellen Haushalts bietet, während die Kreditfinanzierungsquote durch Finanzierungsvorgänge zwischen verschiedenen Haushaltsjahren beeinflusst sein kann.

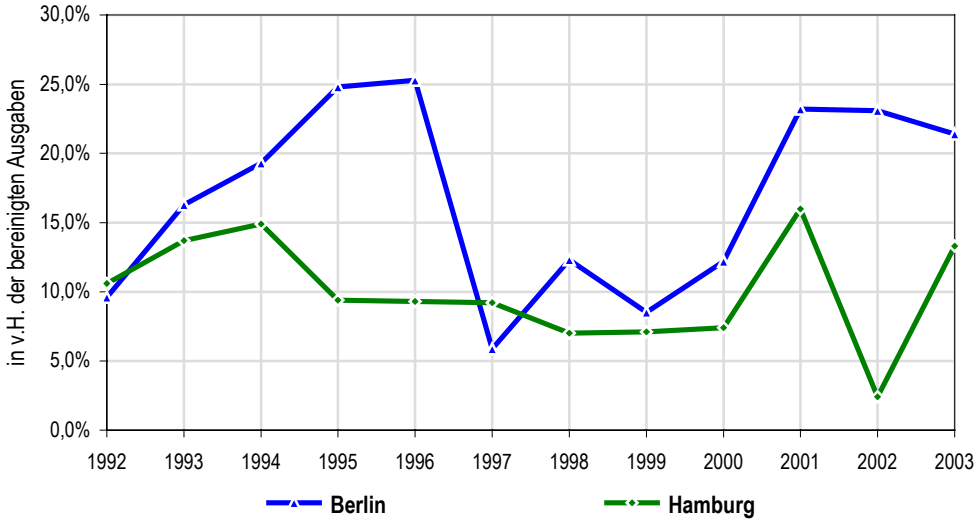
Abbildung 10 stellt die Defizitquote nach Finanzstatistik und die Defizitquote nach Haushaltsabschlüssen gegenüber. Erwartungsgemäß fällt im Zeitraum bis 1996 die tatsächliche Defizitquote des Landes deutlich höher aus.

Abbildung 10:
Defizitquote des Landes Berlin nach Finanzstatistik und nach Haushaltsabschlüssen



Quelle: [Finanzstatistik] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (bis 2000), Reihe 2 (ab 2001); [Haushaltsabschlüsse] Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin; eigene Berechnungen.

Abbildung 11:
Defizitquote des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg nach Haushaltsabschlüssen



Quelle: [Berlin] Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin; [Hamburg] Finanzberichte der Freien und Hansestadt Hamburg; eigene Berechnungen. Hamburgische Mobilisierung von Vermögenspositionen jeweils den bereinigten Einnahmen zugerechnet. Bereinigte Ausgaben Hamburgs ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich. 2003 vorläufig.

Dies hat Auswirkungen unter anderem auf die Frage, wie nahe die Defizitquoten von Hamburg und Berlin in den zurückliegenden Jahren beieinander lagen. **Abbildung 11** stellt die Defizitquoten von Berlin und Hamburg nach den jeweiligen Haushaltsabschlüssen gegenüber.

Wie sich nunmehr ergibt, lagen die Defizitquoten Berlins und Hamburgs keineswegs nahe beieinander, sieht man von den Jahren 1997 bis 1999 ab; in den drei letztgenannten Jahren war die Defizitquote auf Berliner Seite wesentlich mitbeeinflusst durch hohe Vermögensaktivierungen. In allen anderen Jahren wiesen die Defizitquoten erhebliche Abstände auf; in den Jahren 1995/1996 und 2001/2003 (hier bezogen auf den Durchschnittswert) lag die Berliner Defizitquote bei etwa dem Zweieinhalbfachen des hamburgischen Werts.

Gegenüber der Kreditfinanzierungsquote ist in den Stellungnahmen gelegentlich vorgetragen worden, sie sei »manipulationsanfällig«.[51] Dies gilt für die Defizitquote ähnlich, und zwar in dem Sinne, dass sie in einzelnen Jahren erheblich durch Vermögensveräußerungen verzerrt sein kann. Sachgerechter wäre es infolgedessen, die Effekte der Vermögensveräußerungen aus den Defizitquoten herauszurechnen.

9 Schwerwiegende Nachlässigkeiten bei der Wiedergabe und Bewertung von Fakten

Finanzwissenschaftliche Untersuchungen erheben in aller Regel den Anspruch, den betrachteten Gegenstand angemessen zu beleuchten und dabei auf allgemeinzugängliches empirisches Material systematisch zurückzugreifen. Jedenfalls überrascht, wenn vorhandene Quellen ignoriert werden; noch mehr, wenn präsentierte Daten in unaufgeklärtem Widerspruch zur amtlichen Statistik stehen.

Der folgende Abschnitt nennt einige derartige Beispiele. Abweichend von dem vorangehenden Abschnitt handelt es sich nicht um Sachverhalte, die auf ein statistisches Methodenproblem zurückzuführen wären. Die Fehlschlüsse, die gezogen werden, sind auch hier im Einzelfalle erheblich.

9.1 Anpassung der Berliner Ausgaben an das Niveau der Stadtstaaten

Korioth schreibt in seiner Stellungnahme:

> *»[...] Spätestens mit der Integration Berlins in den bundesstaatlichen Finanzausgleich und der grundsätzlichen Gleichbehandlung mit den anderen Stadtstaaten [hätte] eine nachhaltige Anpassung der Ausgaben zumindest an deren Niveau einsetzen müssen.«*[52]

Hierin ist offenbar unterstellt, dass die bereinigten Ausgaben Berlins sowohl über denen von Hamburg als auch über denen von Bremen liegen.

Tabelle 15:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen (2002)

	Berlin	Hamburg	Bremen
bereinigte Ausgaben (Mio €)	**21 066**	**9 585**	**4 217**
bereinigte Ausgaben je Einwohner (€)	**6 216**	**5 553**	**6 380**
Berlin im Verhältnis zu Hamburg (%)	+11,9	x	x
Berlin im Verhältnis zu Bremen (%)	-2,6	x	x

Quelle: [Berlin] Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin; [Hamburg] Finanzbericht der Freien und Hansestand Hamburg; [Bremen] Finanzplanung 2003 bis 2007; eigene Berechnungen. Hamburg ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich.

Selmer behauptet:

> *»Im Jahre 2002 geht das Berliner Defizit einher mit dem höchsten Ausgabenniveau aller Bundesländer, das 145 v.H. des Durchschnitts aller Länder und Gemeinden und 112 v.H. des Niveaus des Stadtstaates Hamburg (ohne Ausgaben für den Länderfinanzausgleich) betrug.«*[53]

Tabelle 15 zeigt die bereinigten Ausgaben der drei Stadtstaaten im Jahre 2002. Hiernach ergibt sich, dass die Ausgaben Berlins je Einwohner zwar um 11,9 % über denen Hamburgs, aber um 2,6 % unter denen von Bremen liegen. Berlin hat mithin nicht das höchste Ausgabenniveau aller Bundesländer.

Legt man die vorläufigen Haushaltsabschlüsse des Jahres 2003 zugrunde, so ergeben sich die in **Tabelle 16** dargestellten Verhältnisse. Der Abstand gegenüber Hamburg hat sich auf 9,1 % verkürzt, die Unterschreitung des bremischen Ausgabenniveaus hat sich auf 4,6 % vergrößert.

Tabelle 16:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen (2003)

	Berlin	Hamburg	Bremen
bereinigte Ausgaben (Mio €)	**20 675**	**9 676**	**4 238**
bereinigte Ausgaben je Einwohner (€)	**6 097**	**5 587**	**6 392**
Berlin im Verhältnis zu Hamburg (%)	+9,1	x	x
Berlin im Verhältnis zu Bremen (%)	-4,6	x	x

Quelle: Haushaltsabschlüsse (Hamburg und Bremen vorläufig); eigene Berechnungen. Hamburg ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich, ohne einmalige Leistung im Zusammenhang mit der Hamburgischen Landesbank.

9.2 Überhöhtes Ausgabenniveau in Berlin

Kitterer führt aus:

> *»Das Ausgabenniveau Berlins ist [...] deutlich überhöht und eine wesentliche Ursache für die Haushaltsfehlbeträge in den neunziger Jahren.«*[54]

Häde formuliert:

> *»Berlin gibt weit mehr aus als die anderen Länder. Das Berliner Ausgabenniveau ist selbst im Vergleich mit Hamburg deutlich überdurchschnittlich.«*[55]

Korioth behauptet:

> *»Auch Erklärungen dazu, warum noch 13 Jahre nach Herstellung der deutschen Einheit und acht Jahre nach Inkrafttreten des Solidarpaktes I die Pro-Kopf-Ausgaben Berlins deutlich über dem Länderdurchschnitt liegen, fehlen.«*[56]

Misst man die Ausgaben Berlins an dem Durchschnitt der Länder, muss man berücksichtigen, dass Stadtstaaten durchgängig ein gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer höheres Ausgabenniveau aufweisen; diesem höheren Ausgabenniveau entsprechen höhere Einnahmen insbesondere aufgrund der besonderen Wertung der Einwohner von Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich (135 %). Dieser Sachverhalt ist höchstrichterlich in ständiger Rechtsprechung anerkannt[57] und in der Gesetzgebung so wiederholt verankert (zuletzt mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahre 2005). Diese Sichtweise wird im Übrigen auch in anderen Stellungnahmen bestätigt.[58]

Die Forderung, das Ausgabenniveau des Landes Berlin an das Niveau der Flächenländer abzusenken, geht deshalb vollständig an den bestehenden und rechtlich abgesicherten (Aufgaben-)Anforderungen für Stadtstaaten vorbei.

Tabelle 17 zeigt die Ausgaben je Einwohner im Jahre 2003 für Hamburg, Bremen und den Durchschnitt von Ländern und Gemeinden. Hiernach lag Hamburg um etwa 30 % über dem Länderdurchschnitt, Bremen sogar um fast 50 %. Der Abstand Berlins zum Länderdurchschnitt belief sich auf rd. 40 %.

Zu erwarten ist darüber hinaus, dass Berlin als teilweise neues Land notwendigerweise höhere Ausgaben aufweist als die alten Ver-

Tabelle 17:
Bereinigte Ausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg, der Freien Hansestadt Bremen und des Länderdurchschnitts (2003)

	Berlin	Hamburg	Bremen	Länder
bereinigte Ausgaben je Einwohner (€)	**6 097**	**5 587**	**6 392**	**4 339**
Index (Länder = 100)	140,5	128,8	147,3	100,0

Quelle: [Berlin, Hamburg und Bremen] (vorläufige) Jahresabschlüsse; [Länderdurchschnitt] Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen. Hamburg und Länder ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich, Hamburg ohne einmalige Leistung im Zusammenhang mit der Hamburgischen Landesbank. Länder einschließlich Gemeinden.

gleichsländer. Abschnitt 6 (S. 35) hatte diesen Effekt im Verhältnis zwischen neuen und alten Flächenländern mit etwa 15 %, bezogen auf das Jahr 2003, beziffert.

Vor diesem Hintergrund ist

- weder zu erkennen, dass die Ausgaben Berlins »weit überhöht« sind,
- noch, dass Berlin gehalten wäre, seine Ausgaben an das Niveau des L ä n d e r d u r c h s c h n i t t s anzupassen.

9.3 Keine personalwirtschaftlichen Konsequenzen

Korioth trifft folgende Aussage:

> *»Erstaunlich ist besonders, dass die bereits seit Mitte der 90er Jahre erkannte Notwendigkeit der Konsolidierung k e i n e p e r s o n a l w i r t s c h a f t l i c h e n K o n s e q u e n z e n gehabt hat.«*[59]

Tabelle 18 zeigt den Stellenbestand ausweislich des Stellenplanes, wie er als Teil des Haushaltsplanes veröffentlicht wird. Hiernach ist

Tabelle 18:
Stellenbestand des Landes Berlin ausweislich des jeweiligen Stellenplanes

Jahr	Stellen	Index 1991 = 100
1991	**207 151**	100,0
1992	**203 072**	98,0
1993	**194 950**	94,1
1994	**193 749**	93,5
1995	**183 863**	88,8
1996	**172 912**	83,5
1997	**166 885**	80,6
1998	**159 617**	77,1
1999	**153 575**	74,1
2000	**148 004**	71,4
2001	**145 082**	70,0
2002	**139 703**	67,4
2003	**138 829**	67,0

Quelle: Stellenpläne des Landes Berlin, lfd. Jahrgänge.

die Zahl der Stellen zwischen 1991 und 2003 um insgesamt 68 322 zurückgeführt worden. Dabei sind 12 558 Stellen lediglich aus dem Haushalt ausgegliedert worden; 55 764 Stellen – und damit in gleichem Umfange Personal – hingegen wurden finanzwirksam abgebaut. Dies bedeutet eine Reduzierung des Stellenbestandes um 33,0 % (finanzwirksam um 26,9 %).[60]

Auf die hohen Abbauraten im Stellenbestand haben u.a. die Finanzplanungen des Landes Berlin wiederholt hingewiesen.[61] Besonders bemerkenswert ist, dass allein zwischen 1991 und 1996 rd. 34 000 Stellen abgebaut wurden.

9.4 Abbau des Personalbestandes nicht besonders erfolgreich

Kitterer behauptet in seinem Gutachten:

> *»In Hamburg wurde im Zeitraum 1993 bis 2001 die Anzahl der Beschäftigten im Kernhaushalt um 30,2 %, in Berlin nur um 21,7 % reduziert.«*[62]

Und:

> *»Trotz einer merklichen Reduktion der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst waren die Bemühungen des Berliner Senats um Reduktion des überhöhten Personalbestandes im Vergleich zu ähnlich betroffenen Ländern n i c h t b e s o n d e r s e r f o l g r e i c h . Die neuen Flächenländer und auch Hamburg haben in ihren Kernhaushalten weitaus größere Anstrengungen zur Verminderung der Beschäftigtenzahl unternommen.«*[63]

Leider lässt sich die Behauptung mit Blick auf die neuen Länder nicht widerlegen, weil die Datengrundlage insbesondere zu den formalen Ausgliederungen auf der kommunalen Ebene fehlen. Umgekehrt ist dem Gutachter – der über diese Informationen ebenfalls nicht verfügt – aber vorzuwerfen, dass er mit Zahlen arbeitet, die n i c h t erkennen lassen, in welchem Umfange Stellen aus den Haushaltsplänen lediglich in nachgeordnete Einrichtungen oder privatrechtlich geführte Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand verschoben wurden.

Für Hamburg lässt sich jedoch der Nachweis führen, dass die Feststellung des Gutachters unzutreffend ist. Richtig ist zunächst, dass Hamburg in erheblichem Umfange Personal abgebaut und dabei in nachgeordnete Einrichtungen oder andere, der Landesregie unterstehende Organisationsformen überführt hat. Maßgeblich ist daher

nicht die Stellenreduzierung als solche, sondern der finanzwirksame Abbau von Stellen (unter Absetzung der bloßen Ausgliederungen).

Der Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg weist detailliert nach, in welchem Umfange Hamburg seit 1991 Stellen f i n a n z w i r k s a m abgebaut hat;[64] die Zahlen stehen dort jedoch nur als Index mit der Basis 1980 zur Verfügung, der nachfolgend auf den Index 1991 umbasiert wurde. Hieraus ergibt sich **Tabelle 19**.

Bereinigt um Ausgliederungen hat Hamburg seinen Stellenbestand in dem Zeitraum zwischen 1991 und 2003 demnach um 6,3 % zurückgeführt, Berlin hingegen um 26,9 % (vgl. Tabelle 18, S. 58, und die dort gegebenen Erläuterungen). Berlin hat also seinen Stellenbestand, gemessen an Hamburg, in einem vierfach höheren Umfange zurückgeführt.

Tabelle 19:
Index des Stellenbestandes bereinigt um Ausgliederungen nach Angaben der Freien und Hansestadt Hamburg

Jahr	Index 1980 = 100	Index *) 1991 = 100
1991	100,4	**100,0**
1992	101,7	**101,3**
1993	102,9	**102,5**
1994	103,7	**103,3**
1995	104,1	**103,7**
1996	102,8	**102,4**
1997	101,1	**100,7**
1998	99,3	**98,9**
1999	97,5	**97,1**
2000	95,8	**95,4**
2001	94,6	**94,2**
2002	93,5	**93,1**
2003	94,1	**93,7**

Quelle: Finanzbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, 2004, Anlage 1.7 *) eigene Berechnung

9.5 35 % mehr Personal im Hochschulbereich gegenüber Hamburg

Häde führt aus:

> *»Der Personalbestand im Berliner Hochschulsektor ist um 35 % höher als in Hamburg.«*[65]

Kitterer stellt fest:

> *»Aggregiert man in allen Ländern die Beschäftigten des mittelbaren und die des unmittelbaren Landesdienstes im Bereich Hochschule, so ergibt sich ein Wert von 253, d.h. die zweieinhalbfache Personalbesetzung Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt.«*

und schränkt diese Aussage nur geringfügig ein:

> *»Da jedoch nicht alle Bundesländer in der gleichen Weise verfahren, sind die Daten nicht voll vergleichbar.«*[66]

Das Statistische Bundesamt hat im Internet folgende Zahlen für das Personal an Hochschulen im Jahre 2002 veröffentlicht:[67]

- Berlin 38 106,
- Hamburg 17 733.

Gerechnet je 1 000 Einwohner beläuft sich das Hochschulpersonal demnach auf 11,2 (Berlin) bzw. 10,3 (Hamburg). Der Unterschied beläuft sich auf 9,4 %.

9.6 Pro-Kopf-Ausgaben für Personal seit 1993 um 3 % gestiegen

Birk/**Wernsmann** formulieren in ihrer Stellungnahme:

> *»Die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal sind zwischen 1993 und 2002 w e g e n der Tarifangleichung im öffentlichen Dienst und einer im Ländervergleich überhöhten Personalausstattung um ca. 3 % gestiegen.«*[68]

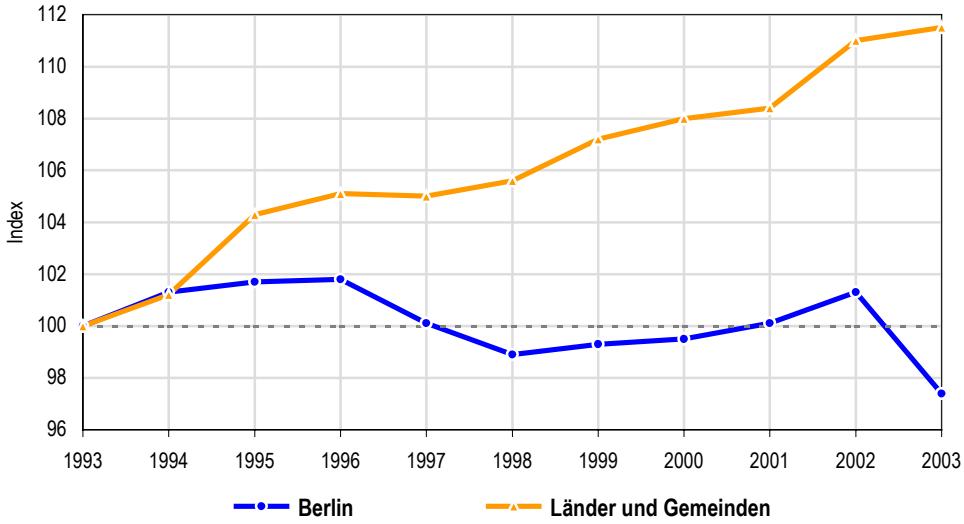
Zunächst fällt an der Argumentation auf: Wenn denn richtig ist, dass Berlin eine im Ländervergleich überhöhte Personalausstattung aufweist (und zwar sowohl im Jahre 1993 als auch 2002 in gleichem Maße), dann hätte dieser Umstand für sich genommen zwar Auswirkungen auf die absoluten Ausgaben (bzw. die Ausgaben je Einwohner), aber nicht auf die Veränderungsrate zwischen den beiden Zeitpunkten. In diesem Sinne ist das vorgetragene Argument inkonsistent.

Abbildung 12 gibt den Index der Personalausgaben auf der Basis des Jahres 1993 wieder. Danach sind die Personalausgaben des Landes Berlin bis 1996 um 1,8 % angestiegen, um anschließend (bis 1998) auf ein Niveau von 1,1 % unterhalb des Wertes von 1993 abzusinken. Die angesprochene Tarifangleichung – übrigens ausschließlich im Tarifbereich (d.h. für Arbeiter und Angestellte) und damit n i c h t im gesamten öffentlichen Dienst – schlägt sich in der Entwicklung der Personalausgaben jedenfalls nicht in optisch prägnanter Weise nieder und wurde durch den erheblichen Stellenabbau überkompensiert (vgl. Tabelle 18, S. 58).

Im Jahre 2003 lagen die Personalausgaben um 2,6 % unter dem Niveau des Jahres 1993, und zwar aufgrund des Anwendungstarifvertrages mit den Gewerkschaften (Absenkung der Löhne und Gehälter um durchschnittlich 10 %) und der Maßnahmen im Besoldungsbereich (Streichung des Urlaubsgeldes, deutliche Absenkung des Weihnachtsgeldes). Im Zeitraum 1993 bis 2003 sind die Personalausgaben im Durchschnitt der Länder und Gemeinden um 11,5 % gestiegen.

Mit dem Berliner Anwendungstarifvertrag ist ein Struktureinschnitt gelungen, der dem Effekt eines mehrjährigen konsequenten Personalabbaus entspricht. Der Tarifvertrag ist insgesamt mit einer Absenkung der Personalausgaben um 229 Mio € jährlich verbunden. Dieser

Abbildung 12:
Index der Personalausgaben des Landes Berlin und des Durchschnitts von Ländern und Gemeinden (1993 = 100)



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden, 2003 vorläufig.

Regelung ging der Austritt Berlins aus den Arbeitgeberverbänden im Januar 2003 voraus. Mehrere neue Länder sind dem Beispiel Berlins in der Zwischenzeit gefolgt, allerdings bei teilweise erheblich geringeren Absenkungsprozentsätzen.

Mit gleicher Zielrichtung hat Berlin auch Struktureinschnitte im Bereich der Beamtenbesoldung initiiert und umgesetzt. Der Kompromiss auf Bundesebene, dem eine Bundesratsinitiative des Landes Berlin vorausging, sieht ein Festhalten an bundesweiter Einheitlichkeit bei den monatlichen Bezügen, zugleich aber eine vollständige Öffnung bei der Sonderzuwendung (»Weihnachtsgeld«) und bei dem Urlaubsgeld vor. Die landesgesetzliche Umsetzung in Berlin (Berliner Sonderzahlungsgesetz) beinhaltet nicht nur die vollständige Streichung des Urlaubsgeldes, sondern darüber hinaus den Wegfall der Sonderzuwendung bis auf einen Festbetrag von 640 € für aktive Beamte und 320 € für Versorgungsempfänger. Diese Neuregelung führt zu jährlichen Haushaltsentlastungen in Höhe von 245 Mio €.

Die volle Wirksamkeit der Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich wird sich erst im Jahre 2004 entfalten; nach dem veranschlagten Soll liegen die Personalausgaben dann um 2,2 % unter dem Vorjahr bzw. 4,8 % unter dem Niveau des Jahres 1993.

Der Vorwurf, keine (ausreichenden) personalwirtschaftlichen Maßnahmen eingeleitet zu haben, trifft demzufolge nicht zu.

Auf der Basis einer Berechnung je Einwohner sehen die Verhältnisse für Berlin etwas ungünstiger (und im Länderdurchschnitt etwas günstiger) aus. Der Grund dafür ist, dass Berlin im Betrachtungszeitraum 2,4 % seiner Einwohner verloren hat, die Länder im Durchschnitt jedoch 1,6 % an Einwohnern hinzugewonnen haben. Diese divergierende Entwicklung hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die verwendeten Kennzahlen. Selbst bei einer Berechnung je Einwohner haben die Länder im Jahre 2003 einen Vorsprung beim Zuwachs der Personalausgaben in Höhe von 10,0 Prozentpunkten gegenüber Berlin. Dies belegt die besonderen Konsolidierungsleistungen Berlins gegenüber den anderen Ländern.

Nicht übersehen werden sollte schließlich, dass im Zeitraum zwischen 1992 und 1995 die Tarifentgelte im öffentlichen Dienst im Durchschnitt der Beschäftigtengruppen um 10 ½ % angestiegen sind, zwischen 1995 und 2003 um weitere 13 ½ % – insgesamt also um rund ein Viertel. Diese Entwicklung hat die Ländergesamtheit offen-

bar zur Hälfte (teilweise wohl auch durch Ausgliederungen) abfangen können, Berlin jedoch in vollem Umfange und noch darüber hinaus. Die Anstrengungen Berlins zur Eindämmung der Personalausgaben liegen mithin weit über den im Länderdurchschnitt erreichten Werten.

9.7 Unzureichende Ausgabenabsenkung seit 1995

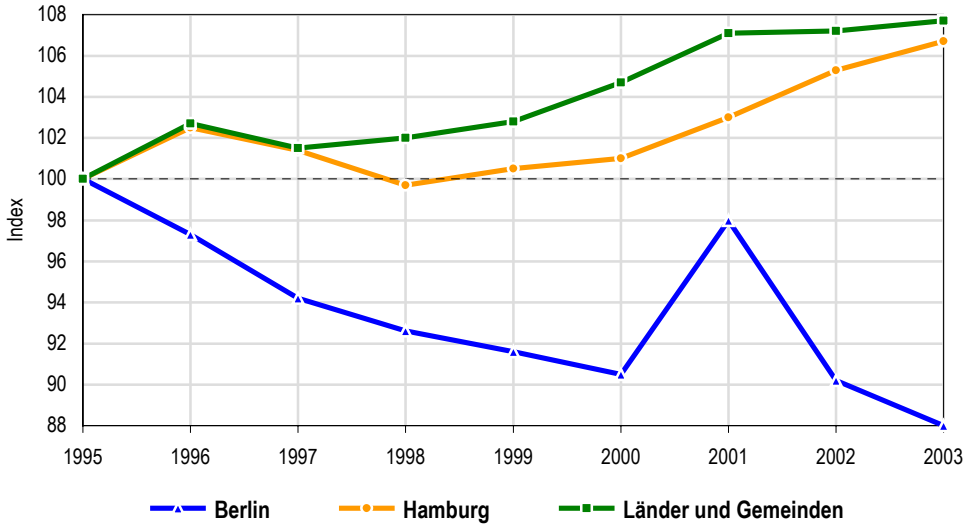
Korioth führt aus:

> *»Die bereinigten Ausgaben [Berlins] wurden lediglich von 22,1 Mrd Euro (1995) auf 21,3 Mrd Euro (so die Planungen für 2003) zurückgeführt.«*[69]

Das Ist-Ergebnis des Landeshaushalts schloss im Jahre 2003 mit 20 675 Mio € ab, dies sind 1,4 Mrd € (bzw. 6,4 %) weniger als 1995. Hieraus errechnet sich eine jahresdurchschnittliche Ausgabenabsenkung um 0,8 %.

Zwischen 1995 und 2003 sind die Zinsausgaben um rd. 1,1 Mrd € (von 1 163 Mio € auf 2 255 Mio €) gestiegen. Dieser Anstieg verdeckt, dass hinter den bereinigten Ausgaben eine weit höhere Konsolidierungsanstrengung steht. Bezieht man sich auf die Primärausgaben, dann beträgt das Konsolidierungsvolumen insgesamt 2,5 Mrd € (Absenkung von 20 921 Mio € im Jahre 1995 auf 18 421 Mio € im Jahre 2003), das sind insgesamt -11,9 % oder

Abbildung 13:
Index der Primärausgaben des Landes Berlin, der Freien und Hansestadt Hamburg und des Durchschnitts von Ländern und Gemeinden (1995 = 100)



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden, 2003 vorläufig.

-1,5 % jährlich. Abbildung 13 zeigt den Index der Primärausgaben, ausgehend vom Jahre 1995, für Berlin, Hamburg und den Länderdurchschnitt einschließlich Gemeinden. Klar erkennbar ist die absinkende – nur im Jahre 2001 durch die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft unterbrochene – Linie für Berlin. Länderdurchschnitt wie auch Hamburg hingegen haben (bei insgesamt nicht einheitlicher Entwicklung) im Jahre 2003 ein Niveau erreicht, das um 7,7 % (Länder) bzw. 6,7 % (Hamburg) über dem des Jahres 1995 liegt.

Eine weitere Überlegung ist anzuschließen. Namentlich die Bahn-Regionalisierung im Jahre 1996 hat zu einer wesentlichen Ausweitung des Haushaltsvolumens geführt; in der Sache handelt es sich um die Durchleitung von Drittmitteln. Im Jahre 2003 beliefen sich die Einnahmen auf 374 Mio €.[70] Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass im Jahre 2003 einmalig die Ausgaben für den Fonds »Aufbauhilfe« (Flutopferhilfe) verausgabt wurden (152 Mio €).

Insgesamt beläuft sich das tatsächlich im Haushalt seit 1995 bewirkte Entlastungsvolumen nach dieser Rechnung auf drei Milliarden Euro, dies sind -14,5 % (jahresdurchschnittlich -1,8 %).

Eine Gesamtübersicht bietet **Tabelle 20**. Bei dieser Art der Betrachtung ist stets zu berücksichtigen, dass nur die reinen Ausgabenabsenkungen sichtbar werden, nicht aber Maßnahmen, die der Begrenzung eines weiteren Ausgabenanstiegs dienen.

Tabelle 20:
Bereinigte Ausgaben und Primärausgaben Berlins 1995 und 2003

	1995	2003	Veränderung		
			insges.	insges.	jahres-Ø
	Mio €	Mio €	Mio €	%	%
bereinigte Ausgaben	**22 084**	**20 675**	**-1 409**	-6,4 %	-0,8 %
Zinsausgaben	1 163	2 255	x	x	x
Primärausgaben	**20 921**	**18 421**	**-2 500**	-11,9 %	-1,5 %
Bereinigung um					
Bahn-Regionalisierung	0	374	x	x	x
Fonds »Aufbauhilfe«	0	153	x	x	x
bereinigte Primärausgaben	**20 921**	**17 894**	**-3 027**	-14,5 %	-1,8 %

Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes Berlin, eigene Berechnungen.

Im Übrigen ist die vorangehende Betrachtung auf nominale Größenveränderungen beschränkt. Würde man auch zwischenzeitliche Preisniveauveränderungen berücksichtigen, so fielen die erreichten Konsolidierungsvolumina noch erheblich höher aus.

9.8 Keine entschlossene Konsolidierungspolitik eingeleitet

Korioth führt aus:

> *»Bereits Mitte der 1990er Jahre hätte aber die Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung die Berliner Finanzpolitik zu der Frage veranlassen müssen, ob die Belastbarkeit des Landeshaushaltes unter Einbeziehung der Zinslasten überschritten war.«*[71]

Weiter heißt es dort:

> *»Darüber hinaus hätte spätestens mit der Integration Berlins in den bundesstaatlichen Finanzausgleich und der grundsätzlichen Gleichbehandlung mit den anderen Stadtstaaten eine nachhaltige Anpassung der Ausgaben zumindest an deren Niveau einsetzen müssen. Auch dazu gab es und gibt es zum jetzigen Zeitpunkt noch immer in der Berliner Finanzpolitik und Finanzplanung aber allenfalls Ansätze.«*[72]

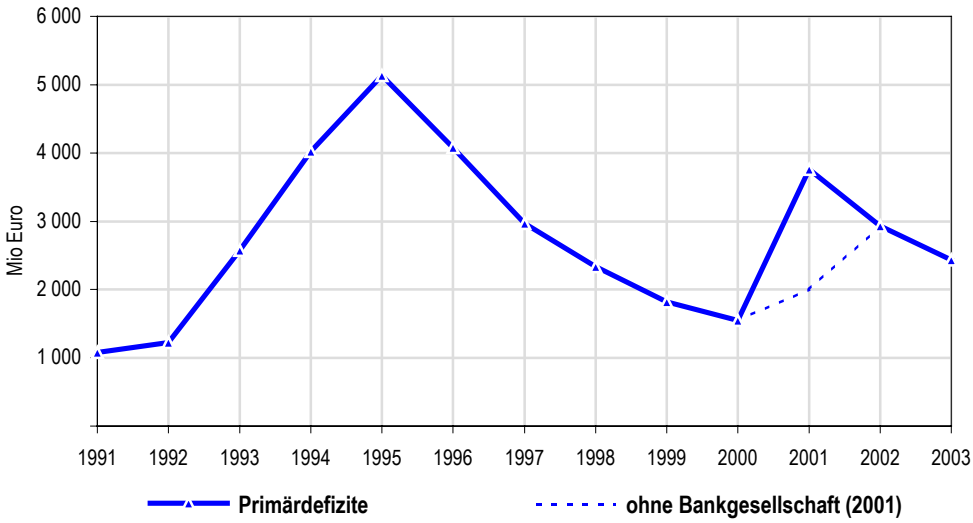
An anderer Stelle heißt es:

> *»Offensichtlich hat es das Land spätestens seit Mitte der 1990er Jahre trotz Kenntnis der krisenhaften Entwicklung von Ausgaben, Kreditaufnahmen und Gesamtverschuldung unterlassen, eine entschlossene Konsolidierungspolitik einzuleiten.«*[73]

Bereits im vorangehenden Unterabschnitt wurden die zwischen 1995 und 2003 bewirkten Ausgabenabsenkungen dargestellt. In jüngerer Zeit ist es üblich geworden, die Erfolge von Konsolidierungsanstrengungen an der bewirkten Verringerung des Primärdefizits zu messen; diese Darstellung hat den Vorteil, dass der Zahlenausweis weder durch kredittechnische Vorgänge noch durch die Höhe der jeweiligen Vermögensaktivierung beeinflusst ist.

Abbildung 14 zeigt die Primärdefizite des Berliner Landeshaushalts.[74] Zwischen 1992 und 1995 stiegen die Defizite zunächst steil an – von 1,2 Mrd € auf 5,1 Mrd €; hieran hatte die Rückführung der Bundeshilfe für Berlin jedenfalls wesentlichen Anteil. In einer langen Phase der Konsolidierung gelang es, die Primärdefizite zwischen 1995 und 2000 wieder auf rd. 1,5 Mrd € zurückzuführen. Im Jahre

Abbildung 14:
Primärdefizite des Berliner Landeshaushalts nach Haushaltsabschlüssen



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, eigene Berechnungen.

2001 stieg das Primärdefizit erneut auf annähernd 3,8 Mrd €; hieran hatte die Bankgesellschaft einen Anteil von 1,76 Mrd €, der Rest – einschließlich der nicht-realisierbaren weiteren Defizitabsenkung gegenüber dem Jahre 2000 – entfiel auf die Einbrüche bei Steuereinnahmen und Länderfinanzausgleich einschließlich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (rd. -680 Mio € gegenüber dem Vorjahr). Das Primärdefizit des Jahres 2002 (2,9 Mrd €) war im Wesentlichen durch erneute Einbrüche bei Steuern und LFA (-720 Mio € gegenüber 2001 bzw. -1,4 Mrd € gegenüber 2000) bestimmt.

Die Konsolidierungsleistungen Berlins haben auch andere Beobachter gewürdigt. So schrieb das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) beispielsweise im Juni 2001:

> *»Dass in den Jahren 1996 bis 2000 ein beachtlicher Konsolidierungserfolg erzielt wurde, lag zum einen daran, dass die Ausgaben um fast 6 % gesenkt worden sind – in den anderen Ländern sind sie im gleichen Zeitraum um 8 % gestiegen. Lässt man die Zinsausgaben außer Betracht, treten die Konsolidierungsbemühungen noch deutlicher hervor. Zum anderen hatte sich Berlin von einem großen Teil seines kurzfristig veräußerbaren Landesvermögens getrennt.«*
>
> *»Die Senkung der Ausgaben hatte zur Folge, dass sich der Abstand Berlins zu den beiden anderen Stadtstaaten merklich verringert hat. Inzwischen weist Berlin trotz seiner teilungsbedingten Lasten [...] sogar niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben auf als Bremen [...]*

Auch zeigt sich, dass Berlin in wichtigen Infrastrukturbereichen seine Ausstattungsvorsprünge abgebaut hat [...].«[75]

In einem Gutachten für den Deutschen Gewerkschaftsbund führte das DIW im November 2000 aus:

»Es steht außer Frage, dass die Berliner Haushaltspolitik seit 1995 beträchtliche Konsolidierungserfolge erzielt hat, und dies, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen alles andere als günstig waren [...]. Doch steht ebenso außer Frage, dass die Konsolidierungspolitik mit erheblichen Kosten – Belastungen des Arbeitsmarktes, Alterung des Infrastrukturkapitals, soziale Probleme – verbunden war. Alles in allem sind von ihr merkliche dämpfende Impulse auf die Berliner Wirtschaft ausgegangen. Im jährlichen Durchschnitt errechnen sich negative Impulse von immerhin 1 ½ % des regionalen Bruttoinlandsprodukts [...].«[76]

Nach wiederholter Einschätzung durch das DIW hat Berlin also die Ausgabenüberhänge, wie sie noch bis 1995 bestanden, seit 1996 in erheblichem Umfange abgebaut. Auch in seiner jüngsten Darstellung zu den öffentlichen Finanzen Berlins weist das DIW darauf hin, dass Berlin im Ländervergleich seine Ausgaben seit 1995 am stärksten zurückgeführt hat.[77]

Die Einschätzung, Berlin habe seit 1996 umfangreiche und nachhaltige Konsolidierungsanstrengungen eingeleitet und sei auf dem besten Wege, seine Finanzen zu ordnen, wurde auch andernorts geteilt. So schrieb das Bundesministerium der Finanzen in engem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit der 93. Sitzung des Finanzplanungsrats am 6. Juni 2001 an das Land Berlin:

»Es ist auch meine Auffassung, dass das einfache Finanzierungsdefizit nicht als alleinige Größe zur Beurteilung der Finanzsituation von Länderhaushalten herangezogen werden sollte. Allerdings stellt es als Indikator für den zu erwartenden Anstieg der Nettokreditaufnahme wohl die wichtigste Kennzahl bei der Analyse öffentlicher Haushalte dar. Um die Ursachen für hohe Finanzierungsdefizite untersuchen zu können, ist aber immer auch die Betrachtung differenzierterer Haushaltskennzahlen notwendig.

Dabei erscheint mir nicht nur das von Ihnen genannte strukturelle Finanzierungsdefizit, sondern beispielsweise auch der Saldo der laufenden Rechnung sowie der Abstand zur verfassungsgemäßen Kreditfinanzierungsgrenze von Bedeutung. Bei der Betrachtung dieser Kennzahlen zeigt sich beispielsweise für das Land Berlin, dass nicht nur im Hinblick auf den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits, sondern auch bei der Verringerung des Defizits

der laufenden Rechnung seit 1996 beachtliche Konsolidierungserfolge erzielt wurden.

Da die Ursachen für die aktuellen Haushaltsprobleme des Landes Berlin – über den kurzfristigen Kapitalbedarf der Bankgesellschaft hinaus – m.E. vor allem in dem relativ hohen Niveau der konsumtiven Ausgaben des Landes zu sehen sind, bin ich aufgrund der Entwicklung dieser Kennzahlen zuversichtlich, dass das Land Berlin trotz der aktuellen Rückschläge die in der mittelfristigen Finanzplanung dargelegte Haushaltskonsolidierung erreichen wird.«[78]

9.9 Die Haushaltslage des Jahres 2001 unterschied sich nicht von der des Jahres 2000

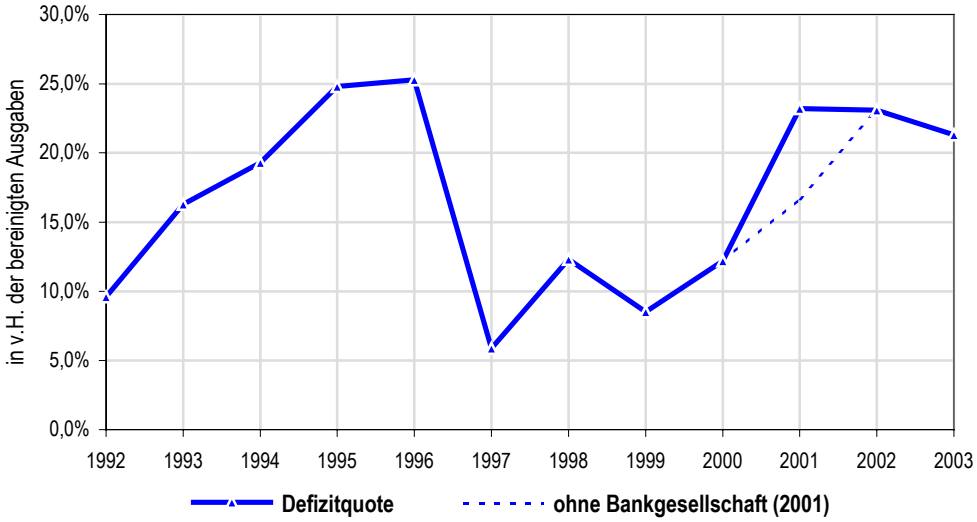
Selmer führt aus:

»Die Kreditfinanzierungsquote ist insoweit stark manipulierbar und im Zeitablauf erheblichen Schwankungen ausgesetzt. So betrug die Kreditfinanzierungsquote Berlins in 2002 28,7 v.H. (351,8 v.H. des Durchschnitts), während sie in 2001 lediglich 21,7 v.H. (325,3 v.H. des Durchschnitts) und in 2000 sogar nur 9,3 v.H. (207,5 v.H. des Durchschnitts) betragen hatte. Diese Zunahme ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Berlin 2002 die Praxis beendet hat, seit Jahren aufgelaufene Kassenkredite in das nächste Haushaltsjahr zu schieben. Bei der Erhöhung im Vergleich von 2000 zu 2001 war eine hohe Kapitalzuführung an die Berliner Bankgesellschaft ausschlaggebend. Damit wurde dem Grundsatz der Haushaltswahrheit Rechnung getragen; die Haushaltslage unterschied sich jedoch – ungeachtet der Quoten – in beiden Jahren nicht.«[79]

Die angeführte Behauptung, die Haushaltslage habe sich in den beiden genannten Jahren nicht unterschieden, trifft nicht zu. Dies zeigt der Blick auf die Defizitquoten, deren Betrachtung (anstelle der Kreditfinanzierungsquoten) von einigen der Stellungnahmen bevorzugt wird.[80] **Abbildung 15** gibt die Defizitquote Berlins nach den Haushaltsabschlüssen wieder, für das Jahr 2001 in der gestrichelten Linie bereinigt um die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft. Die Defizitquote belief sich im Jahre 2000 auf 12,2 %, stieg im Jahre 2001 auf 16,7 % an und erreichte mit 21,3 % im Jahre 2003 annähernd den doppelten Wert des Jahres 2000. Damit ist offensichtlich, dass sich die Haushaltslage Berlins in nur zwei Jahren erheblich verschlechtert hat.

Auf die Defizitquote des Jahres 2002 hat – anders als auf die Kreditfinanzierungsquote – die Finanzierung der Vorjahresfehlbeträge 2000

Abbildung 15:
Defizitquote des Landes Berlin nach Haushaltsabschlüssen



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, eigene Berechnungen.

und 2001, auf die die Stellungnahme unter Hinweis auf die Kassenkredite anspielt, im Übrigen k e i n e n Einfluss.

9.10 Drei Milliarden Euro für die Bankgesellschaft

Korioth führt aus:

> *»Allein die Krise der Bankgesellschaft Berlin, die das Abgeordnetenhaus und den Senat zu einer Garantieübernahme für Risiken in Höhe von 21,6 Mrd Euro veranlassten, löste einen Kreditbedarf von ca. 3 Mrd Euro aus.«*[81]

Richtig ist: Bislang hat das Land Berlin im Jahre 2001 nur eine einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin geleistet, die ein Volumen von 1,755 Mrd € hatte und durch eine Erhöhung der Kreditermächtigung finanziert wurde.[82] Weitere Leistungen aus dem Landeshaushalt an oder für die Bankgesellschaft hat es bisher nicht gegeben.

10 Zusammenfassung

Den finanzpolitischen Gutachten und in ihrer Folge auch den Stellungnahmen der Bundesregierung und der Länder zu dem Normenkontrollantrag des Landes Berlin liegt in wichtigen Punkten Datenmaterial zugrunde, das für den beabsichtigten Betrachtungszweck nicht geeignet ist. Weiterhin beeinflussen statistisch-methodische Fehler Gutachten wie Stellungnahmen.

Die auf dieser Grundlage gezogenen Schlussfolgerungen sind zurückzuweisen. Die vorliegende Aufzeichnung zeigt hierfür Beispiele, strebt aber in keinerlei Hinsicht Vollständigkeit an. Aus dem Umstand, dass ein bestimmter Sachverhalt unerwähnt bleibt, kann nicht geschlossen werden, dass er zutreffend dargestellt ist.

Über die Zurückweisung der Schlussfolgerungen hinaus werden zwei Fragen zu beantworten sein:

- Die Daten des Landes Berlin sind gut dokumentiert, u.a. in den Finanzplanungen des Landes Berlin und in den Internet-Auftritten der Senatsverwaltung für Finanzen. Unverständlich bleibt, warum Gutachter wie Verfasser der Stellungnahmen sich (von Einzelfällen abgesehen) nicht bemüht haben, ihre Daten mit den zuständigen Senatsdienststellen des Landes Berlin abzugleichen. Dies hätte wohl einen wesentlichen Teil der Fehlschlüsse verhindern können.
- Die amtliche Statistik, namentlich die Finanzstatistik, ist gegenwärtig nicht in der Lage, Daten zu liefern, die als Grundlage für belastbare Ländervergleiche dienen können. Dies kann ihr wohl nicht vorgeworfen werden; die Umbrüche und Bewegungen im staatlichen Sektor, namentlich die Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten und der Übergang von der Kameralistik zur kaufmännischen Buchführung, dürften in den zurückliegenden Jahren insgesamt zu gewaltig gewesen sein. Sehr berechtigt ist allerdings die Frage, wann und auf der Grundlage welcher Umgestaltung die Finanzstatistik wieder in die Lage versetzt werden wird, ihrer originären Aufgabe nachzukommen.

Anhang I: Nachhaltigkeit, Modellrechnungen, extreme Haushaltsnotlage

In den Stellungnahmen wird verschiedentlich der Eindruck erweckt, die Zins-Steuer-Relation sei eine eher veraltete, durch die Entwicklung der finanzwissenschaftlichen Literatur überholte Maßstabsgröße. An ihre Stelle seien heute andere Konzepte, vor allem das der Nachhaltigkeit, getreten. Unter dem Stichwort »Nachhaltigkeit« unternimmt das Gutachten von **Huber** den Versuch, nachzuweisen, dass sich das Land Berlin n i c h t in einer extremen Haushaltsnotlage befinde.

Nachfolgend wird gezeigt:

- Die Zins-Steuer-Relation ist eine unverändert aktuelle Messgröße zur Beurteilung der finanzpolitischen Situation eines Landes.
- Nachhaltigkeit ist als Konzept nur dann geeignet, wenn es von einer normativen Referenz begleitet wird.
- Die Modellrechnungen von **Huber** sind nicht geeignet, um das (Nicht-)Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage festzustellen.

Nachhaltigkeit in der Konzeption der OECD

Nachhaltigkeit der Finanzpolitik – in der Abgrenzung des **Wissenschaftlichen Beirats** beim Bundesministerium der Finanzen – liegt dann vor, wenn der Gegenwartswert aller Primärüberschüsse der Höhe der gegenwärtigen Staatsschuld entspricht.[83] Nachhaltigkeit zielt damit auf die Frage, ob der Staat in der Lage sein wird, Zinsen und Tilgungen in vollem Umfange aus künftigen Einnahmeüberschüssen zu leisten.

Eine derartige Betrachtung legt implizit einen unendlichen Zeithorizont zugrunde. Für Betrachtungen über einen endlichen Zeithorizont verlangt das Konzept der Nachhaltigkeit, wie es von **Blanchard**[84] für die OECD entwickelt worden ist, dass »[...] die Schuldenstandsquote am Ende des jeweiligen Zeitraums die gleiche Höhe wie in der Gegenwart erreicht, also konstant bleibt.«[85] Eine »Nachhaltigkeitslücke« – also das Nichteinhalten von »Nachhaltigkeit« – liegt demgegenüber dann vor, wenn die prognostizierte Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben und der dabei entstehenden

Primärsalden dazu führt, dass die Schuldenstandsquote des Ausgangsjahres überschritten wird.

Die Schuldenstandsquote im Ausgangsjahr ist, worauf der **Wissenschaftliche Beirat** ausdrücklich hinweist,[86] als (politisch abzuwägende) Referenzgröße zu verstehen, nicht aber als Setzung von zeitloser Gültigkeit.

An die Stelle des Ausgangs-Schuldenstandes können auch andere geeignete Größen treten; beispielsweise ein Maximalwert für die Schuldenstandsquote. Auf europäischer Ebene gibt es hierfür mit einem der beiden Maastricht-Kriterien (Schuldenstandsquote höchstens 60 %) ein gutes Beispiel. An dieser Stelle sei die Frage, welches eine sachgerechte Referenzgröße für ein Bundesland ist, allerdings nicht weiterverfolgt; es genügt die Feststellung, dass die Messung von Nachhaltigkeit anhand der Schuldenstandsquote grundsätzlich einer solchen bedarf.

Der Bezug auf eine Referenzgröße lässt für sich genommen noch völlig offen, ob die mit der Ausgangs-Schuldenstandsquote korrespondierenden Zinslasten überhaupt tragbar sind; oder, in anderen Worten, ob ein (Landes-)Haushalt imstande ist, diejenigen Primärüberschüsse zu generieren, die erforderlich sind, um die Schuldenstandsquote langfristig in gewünschter Weise konstant zu halten und damit Nachhaltigkeit zu erzeugen. Dagegen könnte insbesondere sprechen, dass die zur Erzielung von Nachhaltigkeit erforderlichen Primärüberschüsse – bei weitgehend invarianter Einnahmenbasis – möglicherweise eine Absenkung der Ausgaben in einem Ausmaß erfordern, das es dem Land unmöglich macht, seinen bundesrechtlich und landesverfassungsrechtlich zwingenden Aufgaben nachzukommen.[87] In diesem Sinne kann mit einigem Recht davon ausgegangen werden, dass eine extreme Haushaltsnotlage dann vorliegt, wenn es dem untersuchten Land objektiv unmöglich ist, aus eigener Kraft den Referenzwert (wieder) zu erreichen.

Huber: Abweichende Definition von Nachhaltigkeit

Die Definition von Nachhaltigkeit, die **Huber** in seinem Gutachten verwendet, weicht nun allerdings erheblich von der der OECD ab:

> *»Bei der folgenden Nachhaltigkeitsanalyse für Berlin wird verlangt, dass die Schuldenstandsquote, also das Verhältnis von Schuldenstand zu Bruttoinlandsprodukt, am Ende des Betrachtungszeit-*

raums stabilisiert wird, also diese Relation keinen starken Anstieg mehr aufweisen darf.«[88]

Dies heißt nichts anderes als: Die Schuldenstandsquote darf jeden beliebigen Wert annehmen, wenn sie nur zum Ende des Modellbetrachtungszeitraums auf einen stabilen Wert hin konvergiert.

In der Tat zeigt sich bei der von **Huber** offenkundig präferierten »Konsolidierungsstrategie II«,[89] dass die Schuldenstandsquote von 64,9 % im Jahre 2003 auf 81,4 % im Jahre 2013 anwächst – in seinen beiden anderen Strategien auf 76,4 % bzw. 77,6 %. Damit wird aber faktisch auch jeder beliebige Schuldenstand für zulässig erklärt. Eine Begrenzung nach oben hin existiert nicht mehr. Die für das Nachhaltigkeitskonzept zentrale Frage, ob der Staat in der Lage ist, in der Zukunft Zinsen und Tilgungen aus Einnahmeüberschüssen zu leisten, wird auf diese Weise vollständig aufgegeben.

Diese von dem bekannten und in der Literatur diskutierten Nachhaltigkeitskonzept abweichende Festlegung hat unmittelbar zwei Implikationen:

- erstens, Nachhaltigkeit wird reduziert auf die Konstanz der Schuldenstandsquote. Eine konstante Schuldenstandsquote sagt freilich nichts anderes aus als eine konstante Zins-Steuer-Relation. Der formale Nachweis hierfür ist einfach zu führen und in Anhang II wiedergegeben. Um so mehr muss erstaunen, dass **Huber** die Zins-Steuer-Relation als ungeeigneten Indikator attackiert;[90] hierzu weiter unten mehr (S. 84 ff.).
- zweitens vermag schon das OECD-Konzept die Frage der Tragbarkeit des (Anfangs-)Schuldenstandes (bzw., generalisierender, der Allgemeinverbindlichkeit des Referenzmaßstabs) nicht zu beantworten. Bei **Huber** gilt dies in noch viel stärkerem Maße für den (viel höheren) Schulden-Endstand. Um sein Konzept nicht der völligen Beliebigkeit preiszugeben, führt **Huber** allerdings ein Hilfskriterium ein, das von der Frage des Schuldenstandsniveaus völlig wegführt und dessen Sachgerechtigkeit im Anschluss erörtert wird (vgl. S. 76 ff.).

Hubers eigenwillige Konzeption überrascht. Dies um so mehr, als **Huber et al.** derselben Frage bereits in einer früheren Veröffentlichung[91] nachgegangen waren und seinerzeit das originale (unmodifizierte) Konzept der OECD verwendet hatten.

So hieß es in der damaligen Veröffentlichung:

> *»Ein naheliegender Ansatz, der auch in den Untersuchungen der OECD verwendet wird, besteht darin, eine konstante Schuldenquote – also ein konstantes Verhältnis von Gesamtverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – als Zielwert vorzugeben. Nachhaltigkeit würde dann verlangen, dass die Schuldenquote am Ende des Betrachtungszeitraums die gegenwärtige Schuldenquote nicht überschreitet. [...] Natürlich kann man grundsätzlich auch andere Zielwerte für die Entwicklung der Verschuldung vorgeben. Eine konstante Schuldenquote stellt aber sicher, dass sich die zukünftigen Haushalte den gleichen Belastungen wie die gegenwärtigen gegenübersehen. Insoweit erscheint dieser Zielwert insgesamt als eine plausible Vorgabe und wird im Folgenden bei der Nachhaltigkeitsanalyse für das Land Berlin zu Grunde gelegt, obwohl der Schuldenstand Berlins im Jahr 2001 bereits eine beeindruckende Höhe erreicht hat.«*[92]

Besondere Aufmerksamkeit sei der Hervorhebung im letzten Satz gewidmet. Offensichtlich waren die Autoren bereits in der seinerzeitigen Veröffentlichung von Zweifeln getragen, ob denn der Schuldenstand des Jahres 2001 (seinerzeit 42,4 Mrd € unter Einschluss von Kassenverstärkungskrediten bzw. 12 524 € je Einwohner; Schuldenstandsquote: 54,8 %) überhaupt noch tragbar war. Um so mehr verwundert, dass eine Schuldenstandsquote von 81,4 % (»Konsolidierungsstrategie II«) mit einer praktisch doppelt so hohen Verschuldung je Einwohner (23 024 €) jetzt nicht einmal einer diesbezüglichen Frage unterworfen wird.

Es ist damit einigermaßen irritierend, dass **Huber** nicht nur signifikant (und ohne Begründung im Einzelnen) von der gängigen Abgrenzung des Nachhaltigkeitskonzeptes in der Literatur (insbesondere OECD, **Wissenschaftlicher Beirat** beim Bundesministerium der Finanzen[93]) abweicht, sondern – mehr noch – innerhalb von nur zwei Jahren seine Konzeption zur Analyse der Berliner Finanzsituation ebenfalls ohne Begründung vollständig verändert hat.[94] Damit stellt er sich zugleich auch in Widerspruch zu den Überlegungen von **Kitterer**, der ebenfalls auf der Grundlage des OECD-Konzeptes argumentiert.[95]

Hilfskriterium: 95 % der Primärausgaben Hamburgs

Interessanterweise kommen, wie vorangehend bereits angedeutet, auch die Modellrechnungen von **Huber** nicht völlig ohne ein ergänzendes Kriterium aus. Denn wenn sich eine Stabilisierung der von

ihm berechneten Schuldenstandsquote bei jedem beliebigen Niveau einzustellen vermag, dann könnten auch die Zinslasten des laufenden Haushalts beliebige Größenordnungen annehmen. Ein Landeshaushalt aber, der beispielsweise zur Hälfte seiner Ausgaben Zinsverpflichtungen bedienen müsste, wäre eindeutig nicht mehr verfassungsgemäß; ein solcher Haushalt könnte – angesichts der durch das Finanzverfassungssystem weitestgehend vorgegebenen Einnahmen der Länder – mit Sicherheit seinen bundesrechtlichen und seinen landesverfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen.

Die Frage ist allerdings, wie hoch die maximal zulässigen, gegenüber dem gewählten Vergleichsmaßstab überschießenden Zinsausgaben sein dürfen. **Huber** legt sich darauf fest, dass die Primärausgaben je Einwohner das Niveau Hamburgs um nicht mehr als 5 % unterschreiten dürfen. Das niedrigstzulässige Primärausgabenniveau für Berlin wäre mithin 95 %.

Huber deklariert diese Regel ausdrücklich als Setzung.[96] Sie könnte auf den ersten Blick sogar als nicht einmal unschlüssig erscheinen, doch fehlt ihr bei näherer Betrachtung jedwede Begründbarkeit. Vor allem darf sie nicht mit der 95 %-Regel verwechselt werden, die **Färber** in ihrem Gutachten unter Bezug auf die einnahmenseitige Ausstattung eines Bundeslandes formuliert hatte.[97]

Insbesondere ist gegen die von **Huber** verwendete 95 %-Setzung einzuwenden:

- Die Haushalte selbst der Stadtstaaten Hamburg und Berlin sind in hohem Maße unterschiedlich; dies wurde im Haupttext dieser Aufzeichnung eingehend dargelegt (vgl. Abschnitt 5, Ländervergleiche haben eine nur eingeschränkte Aussagekraft). Jedwede Bindung von Ausgaben an einen – wie auch immer gewählten – Vergleichsmaßstab erfordert zunächst eine Darlegung, dass hier wirklich Vergleichbares miteinander verglichen wird. Dies ist nicht erfolgt.
- Berlin hat aus den fortwährenden Folgen der deutschen Teilung Verpflichtungen, die Hamburg nicht aufweist (vgl. Abschnitt 6, Keine der Stellungnahmen berücksichtigt, dass Berlin auch neues Bundesland ist). Deshalb wäre bei beabsichtigter Anwendung der 95 %-Setzung ebenfalls darzulegen, was dieses denn an tatsächlicher Ausgabenabsenkung bedeutet, wenn Berlin durch die Finanzverfassung – hier: durch die Gewährung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – tatsächlich ein höheres

Ausgabenniveau als Hamburg zugestanden wird. Bezogen auf die Primärausgaben haben die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in ihrer gegenwärtig gewährten Höhe von 2 003 Mio € pro Jahr einen Anteil von 10,9 % – Berechnungsgrundlage 2003. Auch diese Darlegung ist nicht erfolgt. Ebenso wenig sind die spezifischen Hauptstadtausgaben Berlins berücksichtigt.

Damit aber ist die von **Huber** verwendete 95 %-Setzung willkürlich.

Selbst wenn es aber gelänge, ein prozentuales Niveau im **Huber**schen Sinne schlüssig zu begründen: Die Vernachlässigung einer vergleichenden Betrachtung des Schuldenstandes und seiner Entwicklung führt zu Effekten, die finanzpolitisch als nicht hinnehmbar erscheinen.

So sei noch einmal darauf aufmerksam gemacht, dass die von **Huber** empfohlene »Konsolidierungsstrategie II« im Jahre 2013 zu einer Schuldenstandsquote von 81,4 % führt; dies ist mehr als das Dreifache der gegenwärtigen Schuldenstandsquote im Länderdurchschnitt (etwa 23,5 %). Angesicht einer solchen Höhe kann als sicher gelten, dass kein Land ohne Vernachlässigung seiner verfassungsrechtlich übertragenen Aufgaben jemals in der Lage wäre, Primärüberschüsse zu erwirtschaften, um einen Schuldenstand dieser Höhe wieder abzubauen oder auch nur zu begrenzen.

Denn nach dem Ansatz von **Huber** wächst der Schuldenstand auch nach Stabilisierung der Schuldenstandsquote fortlaufend weiter – lediglich begrenzt in Höhe der (angenommenen) Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Bei einem jährlichen BIP-Wachstum von 2 % stellt sich in **Huber**s »Konsolidierungsstrategie II« eine Neuverschuldung von 2 115 Mio € im Jahre 2013 ein. Dies bedeutet, dass auch weiterhin 10,2 % der bereinigten Ausgaben durch Kredit finanziert werden müssten; der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben (»Zins-Ausgaben-Quote«) beliefe sich auf 16,4 %. Berlin wäre mit einer solchen Strategie weit davon entfernt, jemals einen ausgeglichenen Haushalt realisieren zu können.

Ein interessantes Experiment ergibt sich, wenn man von der in der »Konsolidierungsstrategie II« unterstellten Ausgabenabsenkung um 600 Mio € gegenüber den Finanzplanungseckwerten absieht,[98] also die Primärausgaben für das Jahr 2007 mit 17 657 Mio € (statt mit 17 057 Mio € wie in »Strategie II«) fortschreibt. Selbstverständlich konvergiert auch dieses Modell und erreicht eine im Zeitablauf stabile

Schuldenstandsquote, nur wesentlich später. In »Strategie II« beträgt der Unterschiedsbetrag der Schuldenstandsquote zwischen 2012 und 2013 0,57 Prozentpunkte (»annähernde Stabilität« nach **Huber**). Das gleiche Modell o h n e Ausgabenabsenkung wird in diesem Sinne zwischen den Jahren 2026 und 2027 »annähernd stabil« (**Tabelle 21** am Schluss des Anhangs). Die Primärausgabenrelation gegenüber Hamburg liegt dabei im gesamten Zeitraum bei »komfortablen« 101,8 %.

Dieses Experiment zeigt vor allen Dingen Folgendes:

- Die Primärausgabenrelation, auf die **Huber** setzt, beschränkt in keiner Weise den höchstzulässigen Schuldenstand, sondern beschreibt allein, in welcher Höhe die Primärausgaben a m A n f a n g (hier: bis 2007) abgesenkt werden dürfen.
- Diese Absenkung der Primärausgaben am Anfang hat wiederum keine Auswirkung auf die Stabilität des Modells (und damit die Frage, o b Nachhaltigkeit im Sinne von **Huber** erreicht werden kann), sondern nur auf die Länge des Anpassungspfades – also, w a n n Nachhaltigkeit erreicht wird.

Dies zeigt, dass die **Huber**sche Definition von Nachhaltigkeit eine völlige Beliebigkeit hinsichtlich des zulässigen Schuldenniveaus (bzw. der zulässigen Schuldenstandsquote) impliziert und die Obergrenze genau genommen nur durch die Länge des zugelassenen Anpassungszeitraums bestimmt wird. Mit einer gewissen Überspitzung könnte man auch formulieren: »Nachhaltigkeit« in der Neufassung von **Huber** ist ein Konzept zur Rechtfertigung einer fortwährenden Neuverschuldung.

Diese Beliebigkeit hinsichtlich der sich einstellenden Schuldenvolumina kann jedoch keine Empfehlung für eine finanzwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Beurteilung sein. Vielmehr kommt es auf eine sachgerechte Einschätzung an, welcher Schuldenstand für ein in Notlage geratenes Land noch tragbar ist; hierfür bedarf es einer eindeutigen Referenz, die die finanzpolitische Situation insgesamt – also insbesondere auch die der anderen Länder – widerspiegelt.

Finanzpolitische Referenz unverzichtbar

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1992 die Kennziffern Zins-Steuer-Relation, Zins-Ausgaben-Quote und Kreditfinanzierungsquote

nicht hinsichtlich ihrer absoluten Höhe erörtert hatte, sondern stets nur in Bezug auf einen Vergleichsmaßstab – seinerzeit den Länderdurchschnitt. So heißt es in der entscheidenden Passage:

> *»Welche einzelne Quote oder welche Kombination von Quoten ab welcher Größe eine Haushaltsnotsituation präzise definieren, kann hier offenbleiben. Jedenfalls liegt eine Haushaltsnotlage vor, wenn, wie im Saarland (ohne Kommunen), die Kreditfinanzierungsquote für 1986 mit 14,1 v.H. gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer (6,9 v.H.) mehr als doppelt so hoch war und die Zins-Steuer-Quote zur selben Zeit mit 19,8 v.H. weit über dem Durchschnitt der Bundesländer (11,8 v.H.) lag [...]«*[99]

Dieser Bezug auf eine (normative) Referenzgröße macht die seinerzeit gewählten Indikatoren unabhängig von der jeweiligen konkreten finanzpolitischen Situation. In verschiedenen Stellungnahmen ist demgegenüber vorgetragen worden, die finanzpolitische Situation aller Gebietskörperschaften habe sich seit 1992 erheblich verschlechtert, so dass die seinerzeit gewählten Indikatoren im Jahre 2004 keine Anwendung mehr finden könnten.[100] Dass dem aber nicht so ist, ergibt sich aus folgender Überlegung: Da sich die unbestreitbar eingetretene Verschlechterung auf den Durchschnittswert aller Bundesländer, mithin also auch auf den Bezugsmaßstab, auswirkt, sind die seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung herangezogenen Indikatoren zeitlos gültig. Dies macht sie für eine finanzpolitische Erörterung so wertvoll.

Stabilisierung der Schuldenstandsquote bei Huber?

Um Modellstabilität innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu erreichen, senkt **Huber** die Ausgaben zunächst (ohne weitere Erörterung der Machbarkeit)[101] vergleichsweise schnell ab – in der von ihm präferierten »Konsolidierungsstrategie II« auf 17 057 Mio € im Jahre 2007.

Das hierzu erforderliche Konsolidierungsvolumen gibt **Huber** mit 600 Mio € zusätzlich zu der von der Finanzplanung 2003 bis 2007 ohnehin schon vorgesehenen Ausgabenabsenkung an, d.h. von 17 637 Mio € [Stand 2. September 2003] auf 17 057 Mio € (»Konsolidierungsstrategie II«). Dabei muss **Huber** allerdings entgangen sein, dass die aktuellen Eckwerte des Landes Berlin [Stand 18. März 2004] bereits Primärausgaben in Höhe von nur noch 17 379 Mio € vorsehen.[102] Rund die Hälfte des von **Huber** angegebenen Konsolidierungsvolumens ist damit bereits »verbraucht«, ohne dass sich

hierdurch allerdings die Haushaltssituation des Landes verbessert hätte; denn nach den jüngsten Steuerschätzungen, insbesondere der vom November 2003,[103] mussten die Einnahmeprojektionen für Steuern und Länderfinanzausgleich um einen annähernd gleich hohen Betrag zurückgenommen werden.

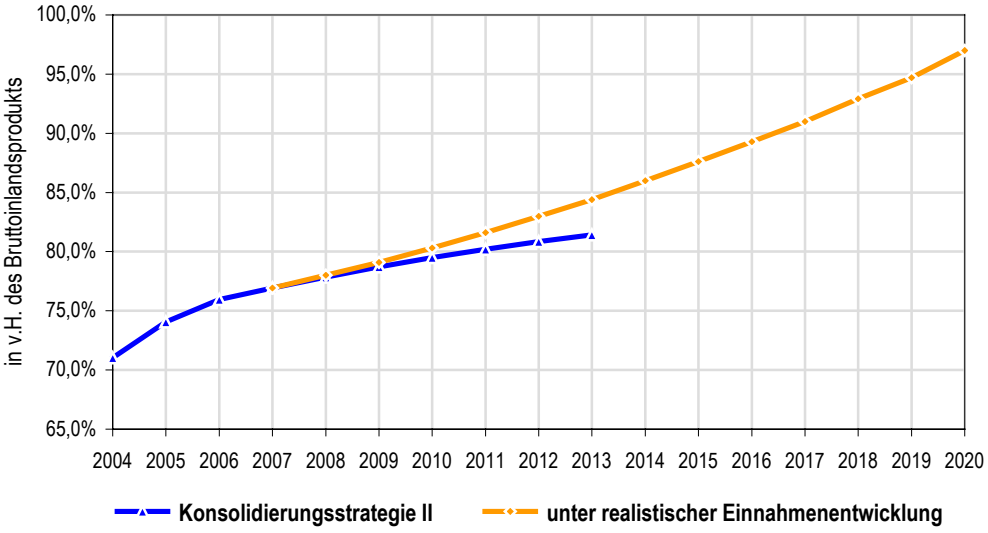
Entscheidender als dieser Hinweis[104] ist freilich die Frage der Fortschreibung der Einnahmen in seinen Modellrechnungen.

Huber geht von einer Zuwachsrate der Primäreinnahmen in Höhe von jahresdurchschnittlich 1,53 % aus. Dieser Wert ergibt sich als durchschnittlicher jährlicher Einnahmenzuwachs in den Jahren 2003 bis 2007 nach der Finanzplanung von Berlin, darf aber so nicht fortgeschrieben werden – vor allem nicht wegen des ab dem Jahre 2009 einsetzenden Abbaus der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in großen Schritten (rd. 140 Mio € jährlich, insgesamt zwei Milliarden Euro).

Eine realistische Fortschreibung der Einnahmen, die sich an dem aktuellen Kenntnisstand orientiert, muss von folgenden Überlegungen ausgehen:

- Steuern und Länderfinanzausgleich: nominales Wachstum von 2 % jährlich (wie bei **Huber**);
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung: Fortschreibung nach den gesetzlichen Regelungen (vgl. Art. 5 § 11 Solidarpaktfortführungsgesetz);
- Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der Europäischen Union (rd. 60 % der dann noch verbleibenden Einnahmen): Voraussehbar werden diese in den nächsten Jahren sinken und nicht ansteigen. Als vergleichsweise optimistische Variante sei im Folgenden unterstellt, dieser Teil der Einnahmen bliebe unverändert;
- restliche Einnahmen (Gebühren, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung): Diese Einnahmen sind nur teilweise vom Wirtschaftswachstum beeinflusst. Soweit sich Berlin – was ja ebenfalls Teil der langfristigen Konsolidierungsstrategie ist – von Vermögenswerten und Beteiligungen trennt, ist dies im Regelfalle mit einer Einbuße laufender Einnahmen verbunden. Im Folgenden sei dennoch eine Fortschreibung mit 1 % jährlich vorgesehen.

Abbildung 16:
Entwicklung der Schuldenstandsrelation bis 2020



Quelle: **Huber**, Tabelle 6; eigene Berechnungen (vgl. Tabelle 22)

Unter diesen Annahmen errechnet sich für den Zeitraum von 2008 bis 2013 ein jährlicher Einnahmenzuwachs in der Größenordnung von 0,86 % – statt 1,53 %, wie von Huber unterstellt. Da Nachhaltigkeitsmodelle – wie übrigens alle langfristig orientierten Modellrechnungen – sehr empfindlich auf Änderungen der Zuwachsraten reagieren, ist der Unterschied von 0,67 Prozentpunkten außerordentlich kritisch für die Modellergebnisse; immerhin handelt es sich um die Frage, ob reichlich zwei Fünftel (43,8 %) der von **Huber** unterstellten Einnahmenzuwächse für den Haushalt zur Verfügung stehen oder nicht.

Hubers Modellrechnungen haben sich einen Zeithorizont von zehn Jahren gesetzt und enden im Jahre 2013. Unberücksichtigt bleibt damit der Effekt, den der weitere Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis zum Jahre 2020 auslöst. Für die Frage, ob sich unter den vorgeschlagenen Bedingungen Nachhaltigkeit erreichen lässt, ist die Betrachtung des gesamten Zeitraums, innerhalb dessen die Abschmelzung der SoBEZ und anderer »ostspezifischer« Einnahmen von Bund und Europäischer Union erfolgt, von größter Bedeutung.

Huber selbst geht davon aus, dass seine »Konsolidierungsstrategie II« bis zum Jahre 2013 zu einer »annähernden« Stabilisierung der Schuldenstandsquote führe. In **Tabelle 22** ist seine Modellrechnung über das Jahr 2013 hinaus fortgeführt – wobei auch für den Zeitraum 2008 bis 2013 eine abweichende, bereits vorangehend

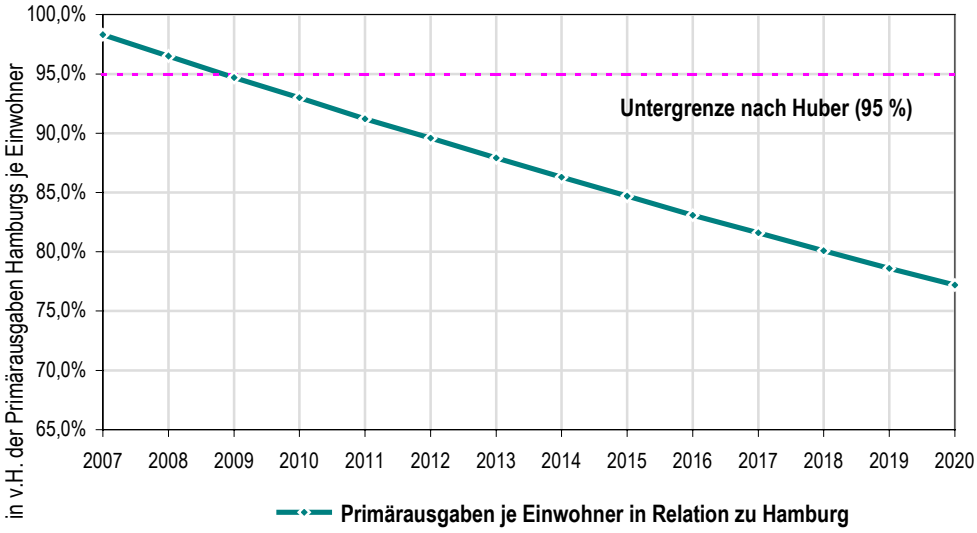
erläuterte Einnahmenentwicklung unterstellt ist. **Abbildung 16** stellt die Ergebnisse graphisch dar. Hiernach steigt die neuberechnete Schuldenstandsquote bis zum Jahre 2020 auf annähernd 100 %; sie ist, wie der Kurvenverlauf deutlich macht, keineswegs stabil, sondern nimmt mit steigender Rate zu. Damit ist das Ergebnis das genaue Gegenteil von dem, was **Huber** mit seiner »Strategie II« als Lösungsvorschlag anbietet.

Huber revised: Ergebnisse unter OECD-Bedingungen

Nach den vorangehenden Feststellungen ist es um so interessanter, zu welchen Ergebnissen die Modellrechnungen von **Huber** führen, wenn sie unter OECD-Annahmen formuliert sind – womit die Schuldenstandsquote im Jahre 2020 den gleichen Wert aufweisen müsste wie im Jahre 2003 (64,90 %). Die Berechnung selbst ist in **Tabelle 23** wiedergegeben: Die Schuldenstandsquote steigt bis zum Jahre 2010 auf einen Höchstwert von 78,1 % an und fällt dann bis 2020 auf den vorgegebenen Wert zurück. Um dieses Ergebnis zu erzielen, ist eine jährliche Rückführung (!) der Primärausgaben um 0,8 % erforderlich.

Entscheidend ist nun allerdings die Relation der Primärausgaben je Einwohner von Berlin zu Hamburg. Nach **Huber** soll sie eine Untergrenze von 95 % nicht unterschreiten dürfen. Tatsächlich zeigt die Modellrechnung das Ergebnis, dass sich im Jahre 2020 eine Relation

Abbildung 17:
Entwicklung der Primärausgabenrelation Berlin/Hamburg in »Konsolidierungsstrategie II« unter OECD-Annahmen



Quelle: eigene Berechnungen (vgl. Tabelle 23).

von 77,5 % einstellen würde (**Abbildung 17**) – die Primärausgaben Berlins dürften, um die Schuldenstandsquote auf dem gleichen Wert wie im Jahre 2003 zu halten, nur noch etwa drei Viertel der Primärausgaben Hamburgs betragen.[105]

Dieses Ergebnis legt auch völlig unabhängig von **Huber**s 95 %-Setzung die Schlussfolgerung nahe: Offenkundig ist bereits der Anfangs-Schuldenstand des Jahres 2003 auf Dauer nicht tragbar. Dies allerdings ist ein deutlicher Hinweis auf das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage. Wenn es **Huber** in seiner eigenen Modellrechnung demgegenüber dennoch gelingt, die Primärausgabenrelation auf einem Niveau oberhalb von 95 % zu halten, dann liegt das allein daran, dass er auch weiterhin einen hohen Finanzierungsspielraum durch entsprechend hohe jährliche Neuverschuldung zulässt. In einer Haushaltsnotlage, zumal in einer e x t r e m e n Haushaltsnotlage, ist eine derartig lasche Finanzpolitik jedoch schieres Gift. Es dürfte auch ohne weitere Erläuterung einsichtig sein, dass es in der gegenwärtigen finanzpolitischen Situation Berlins entscheidend darauf ankommt, die jährliche Neuverschuldung in großen Schritten zurückzuführen.

Huber und die Zins-Steuer-Relation

Als weiteres Zwischenergebnis kann festgehalten werden: **Huber**s Konzept der Nachhaltigkeit vermag nicht zu überzeugen. Um so mehr stellt sich freilich die Frage, mit welchen Argumenten er insbesondere die »Zins-Steuer-Relation« als Indikator verwirft. Hier zeigt eine nähere Betrachtung, dass er mit einem sehr speziellen und folglich nicht verallgemeinerbaren Beispiel operiert.

Hubers Tabelle 3[106] enthält ein Zahlenbeispiel für zwei Länder, das Folgendes belegen soll: Trotz einer im Ausgangszeitpunkt doppelt so hohen Verschuldung in Land B bleiben Zins-Steuer-Relation und Kreditfinanzierungsquote im Zeitablauf unverändert; in dem einen Land beträgt die Zins-Steuer-Relation 10 %, im anderen 20 %. In **Huber**s eigenen Worten:

> *»Es ist also keineswegs zutreffend, dass eine gegenüber dem Länderdurchschnitt doppelt so hohe Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Quote notwendig eine extreme Haushaltsnotlage anzeigen.«*[107]

Dass zu einer »statischen Betrachtung« – also dem Vergleich mit dem Referenzmaßstab zu einem bestimmten Zeitpunkt – stets auch

eine dynamische Betrachtung treten muss, ist in der Sache unstrittig; das Land Berlin hat in seinem Normenkontrollantrag daher auch umfassend dargelegt, dass nicht nur die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1992 erwogenen Referenzwerte überschritten sind, sondern sich die Zins-Steuer-Quote laufend erheblich weiter verschlechtert.[108] Was aber wäre, wenn das **Huber**sche Beispiel in Wahrheit nachwiese, dass – von dem behandelten Spezialfall abgesehen – im R e g e l f a l l e eine hohe Zins-Steuer-Relation sich laufend weiter verschlechtert?

Unter Verwendung der Variablen im Gutachten von **Huber** gilt:

(1) $B_k = (1 + r)B_{k-1} + G_k - T_k$

mit B Schuldenstand
r Zinssatz
G Primärausgaben
T Steueraufkommen
k Periodenbezeichnung

Vereinfachend – und ohne Beschränkung der Allgemeinheit – sei angenommen, dass das Steueraufkommen gleich dem Bruttoinlandsprodukt ist (was einer gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 1,0 entspricht):

(2) T = BIP

mit BIP Bruttoinlandsprodukt

Darüber hinaus sind noch folgende Definitionen hilfreich:

(3) $b = B/BIP$

mit *b* Schuldenstandsrelation

(4) $\beta = G/T$

mit β Primärausgabenrelation

(5) $g = \Delta G/G = \Delta T/T$

mit *g* Wachstumsrate der Primärausgaben und der Primäreinnahmen

Division von (1) durch BIP_k führt unter Berücksichtigung von (2) bis (5) zu

(6) $b_k = [(1 + r)/(1 + g)]b_{k-1} + \beta - 1$

Auffällig ist an **Huber**s Beispiel, dass die Länder A und B jeweils unterschiedliche Primärausgaben aufweisen. In der Tat gilt für das Land B, dass im gesamten Betrachtungszeitraum die Schuldenstandsquote $b_{k-1} = b_k = 2{,}1$ [= 210 %] beträgt und damit »Nachhaltigkeit« im Sinne von **Huber** nahelegt. Damit folgt aber durch Einsetzen in (6)

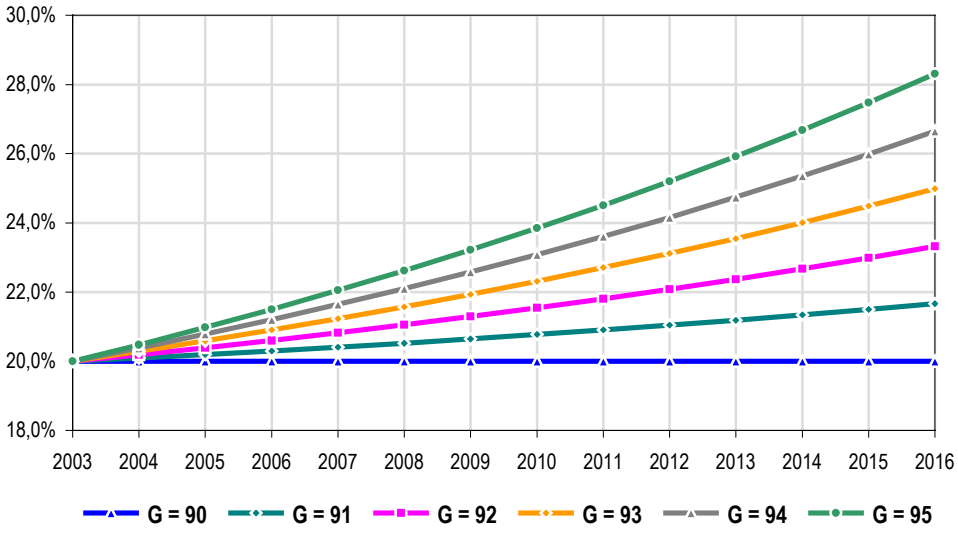
(7) $$\beta = \frac{2{,}1(g - r) + (1 + g)}{1 + g} = 0{,}9$$

d.h. seine Beispielsrechnung hat für T = 100 mit G = 90 eine und nur eine Lösung, bei der die Indikatoren konstant sind.

In allen anderen Fällen ist das Modell instabil; erhöht man G auch nur geringfügig über den Wert von 90, so steigt die Schuldenstandsquote kontinuierlich an. Senkt man G unter 90, dann sinkt sie entsprechend ab. **Tabelle 24** enthält eine Beispielsrechnung für G = 95, **Abbildung 18** die graphische Darstellung für die Fälle G = 90 bis G = 95.

Der **Huber**sche Spezialfall verlangt also – abhängig von der Parameterkonstruktion –, dass der Primärüberschuss des Landes B ein Vielfaches des Primärüberschusses des Landes A darstellt (bei **Huber**: Faktor 2). Dies ist jedoch eine außerordentlich unwahrscheinliche Annahme. Jede Haushaltsnotlage hat eine Historie, die notwendigerweise mit überdurchschnittlichen Primär d e f i z i t e n

Abbildung 18:
Entwicklung der Zins-Steuer-Relation bei verschiedenen Annahmen für G in Hubers Beispielsrechnung (dort Tabelle 3, S. 12)



Quelle: eigene Berechnungen (vgl. Tabelle 24 für G = 95).

beginnt. Historisch bedingt wird man bei einem Land, das sich in einer Notlage befindet, kaum unterstellen können, dass es überdurchschnittliche Primärüberschüsse in Höhe der Beispielsrechnung von **Huber** erwirtschaftet. Zumal es ja nicht ausreicht, dass die Überschüsse überdurchschnittlich sind: Sie müssen einen bestimmten Mindestwert erreichen, damit sich die Lage stabilisiert. Im Beispiel von **Huber** sind auch die Primärüberschüsse zwischen 6 und 9 (entsprechend Primärausgaben von 91 bis 94) teilweise weit überdurchschnittlich, ohne dass sich eine Stabilisierung einstellt; dies gelingt erst mit einem Primärüberschuss von 10 (entsprechend Primärausgaben von 90).

Überdurchschnittliche Primärüberschüsse sind im Modell von **Huber** also eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Stabilität. Vom Spezialfall abgesehen, dürfte im Regelfall die umgekehrte Vermutung gelten: Hohe Zins-Steuer-Relationen zeichnen eine bereits instabile Lage aus, in der sich die finanzpolitische Situation laufend weiter verschlechtert. Somit beweist das Beispiel von **Huber** letzthin das Gegenteil dessen, was es zu beweisen vorgab.

Zusammenfassung

Die vorangehenden Überlegungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Um Fragestellungen einer extremen Haushaltsnotlage sachgerecht behandeln zu können, bedarf es Indikatoren, die auf einen (normativen) Referenzwert Bezug nehmen. Die vom Bundesverfassungsgericht 1992 gewählten Indikatoren (Zins-Steuer-Relation, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Ausgaben-Quote) erfüllen diesen Anspruch, wenn man sie, wie es das Bundesverfassungsgericht getan hat, auf den Länderdurchschnitt bezieht, und sind auch unter veränderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen gut geeignet.
- Indikatoren müssen weiterhin in der Lage sein, dynamische Prozesse sachgerecht abzubilden. Auch hierfür sind die vorangehend genannten, vom Bundesverfassungsgericht 1992 verwendeten Indikatoren im Rahmen entsprechender Modellrechnungen gut geeignet.
- Das Konzept der Nachhaltigkeit, wie es bei **Huber** Verwendung findet, hat in der Literatur keine Entsprechung. **Huber**s Überlegungen sind allein auf den dynamischen Aspekt gerichtet; ihnen

fehlt der eingangs genannte Referenzmaßstab, ohne den die Frage der Tragbarkeit bestimmter Schuldenlasten (bzw. Zinslasten) nicht zu beurteilen ist. Die hilfsweise von **Huber** verwendete 95 %-Ausgaben-Setzung ist als nicht sachgerecht zurückzuweisen.

- Darüber hinaus kann gezeigt werden, dass sich eine stabile Schuldenstandsquote zum Ende des Betrachtungszeitraums in den Modellen von **Huber** nur deshalb einstellt, weil er den bevorstehenden Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht sachgerecht abbildet und deshalb die künftige Einnahmenentwicklung Berlins weit überschätzt. Bei realistischeren Einnahmeschätzungen ist gerade seine bevorzugte »Konsolidierungsstrategie II« alles andere als stabil.
- Letztlich konnte auch gezeigt werden, dass **Huber**s Verdikt gegen die Zins-Steuer-Relation auf einem einzigartigen Spezialfall beruht, der nicht in seinem Sinne verallgemeinerbar ist. Der allgemeine Fall zeichnet sich vielmehr durch die gegenteilige Erkenntnis aus: Im Regelfall wird man davon ausgehen können, dass bei einer hohen Zins-Steuer-Relation eine instabile finanzpolitische Situation vorliegt, die sich laufend weiter verschlechtert.

Verwendet man anstelle der **Huber**schen Modellüberlegungen das Konzept der OECD zur Beurteilung des Berliner Haushalts, dann lässt sich zeigen, dass Berlin seine Primärausgaben bis zum Jahre 2020 auf drei Viertel des Wertes von Hamburg zurückführen müsste, um die Schuldenstandsquote des Jahres 2003 wieder zu erreichen – ein deutlicher Hinweis auf das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage.

Genau genommen darf die vorangehende Zurückweisung der Überlegungen von **Huber** nicht überraschen. Denn in der bereits erwähnten Untersuchung aus dem Jahre 2002, damals noch unter wesentlich günstigeren Vorbedingungen, war **Huber** mit Co-Autoren[109] zu dem Ergebnis gelangt, dass »[d]as Land Berlin [...] sich in einer dramatischen Finanzkrise [befindet]«[110] und dass »[...] es zweifelhaft [erscheint], ob dem Land Berlin die Konsolidierung seines Haushalts a l l e i n gelingen wird.«[111] In dem zitierten Beitrag erörterten **Huber et al.** dann über anderthalb Spalten hinweg, welche Ausgestaltung Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen aufweisen müssten, um anreizkompatibel zu sein und den gewünschten Konsolidierungserfolg innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu gewährleisten.

Im Übrigen hatten **Huber et al.** bereits damals zutreffend festgestellt, dass »[...] der Erfolg einer Sparpolitik keineswegs sofort spürbar ist, sondern sich erst längerfristig einstellt.«[112] Um so mehr muss es befremden, wenn **Huber** in seinem jüngsten Gutachten ausführt, dass »[e]ine konsequente Konsolidierungspolitik [...] auch in einem hochverschuldeten Land wie Berlin schon nach kurzer Zeit signifikante Erfolge [zeigt].«[113]

Derartige Inkonsistenzen erschüttern notwendigerweise die Glaubwürdigkeit eines Gutachtens.

Eine Nachbemerkung: Die Schlussfolgerungen der Bundesregierung auf der Basis des Gutachtens von Huber

Unter Bezug auf die vorangehend untersuchten Modellrechnungen von **Huber** führt die Stellungnahme der Bundesregierung aus, dass auch in der aktuellen Finanzplanung des Landes Berlin das anhaltend hohe Defizit der laufenden Rechnung nicht ehrgeizig genug zurückgeführt werde. Dem Land Berlin seien weitergehende Konsolidierungsbemühungen möglich und zumutbar.[114] Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass zu früheren Zeitpunkten weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen angekündigt worden waren, die im Ergebnis nicht umgesetzt wurden. Die Differenzen zwischen dem angekündigten Einsparungsvolumen und dem tatsächlich erreichten seien erheblich gewesen; der Finanzplanungsrat habe daher mit Beschluss vom November 2002 das Land Berlin auf seine Verpflichtung hinweisen müssen, die Ausgaben auf ein finanzierbares Niveau zu senken.[115]

Hierzu sei Folgendes angemerkt:

Der Eckwertebeschluss des Senats von Berlin vom 5. Februar 2002, auf den sich die Stellungnahme der Bundesregierung bezieht, stellte eine Zielgröße dar, die angesichts des zu diesem Zeitpunkt gerade drei Wochen zurückliegenden Regierungsantrittes noch nicht mit Maßnahmen unterlegt sein konnte. Dem Land Berlin vorzuhalten, dass dieser Eckwert im Zuge der weiteren Planungskonkretisierung nicht eingehalten werden konnte, ist absurd. Die Finanzplanung 2002 bis 2006, die der Senat am 14. Mai 2002 beschloss und auf die sich die Stellungnahme der Bundesregierung bezieht, wies ausdrücklich darauf hin, dass auch zu diesem Zeitpunkt die Eckwerte noch nicht in dem wünschenswerten Umfange mit Maßnahmen unterlegt waren (vgl. dort, S. 53 - 55). Die Finanzplanung formulierte explizit: »Das

Konsolidierungsziel für die Legislaturperiode, nämlich die jährliche Absenkung der konsumtiven Sachausgaben gegenüber dem Vorjahr um jeweils 350 Mio €, ist weitestgehend n o c h n i c h t belegt. Diesen Umstand wird die Finanzpolitik strikt im Auge behalten müssen.«[116] Bereits der Eckwertebeschluss hatte festgestellt: »Dieses Ziel *[i.e. die Realisierung ausgabenabsenkender Maßnahmen in einem Umfange von zwei Milliarden Euro]* ist, gemessen an den Handlungsmöglichkeiten und Spielräumen eines Landeshaushalts, außerordentlich ehrgeizig.«[117]

Die entscheidende Zielsetzung des Eckwertebeschlusses vom 5. Februar 2002 war es, einen finanzpolitischen Kurs festzulegen, nach dem bis zum Ende der Legislaturperiode ein ausgeglichener Primärhaushalt hergestellt wird. Hierbei handelt es sich um ein finanzpolitisches Zwischenziel, wie der Eckwertebeschluss klar herausstellt: »Das wichtigste N a h z i e l der Konsolidierungspolitik ist die Wiedergewinnung des Gleichgewichts von dauerhaften Einnahmen und Ausgaben bis zum Ende der Legislaturperiode. [....] Selbst bei Realisierung des Ziels ist allerdings das Problem der Verschuldung und die Frage der Deckung der Zinsausgaben noch ungeklärt.«[118]

An dieser Zielsetzung hält der Senat von Berlin unverändert fest, auch wenn in der Zwischenzeit die Einnahmeprojektionen für Steuern und Länderfinanzausgleich angesichts der bundesweiten Entwicklung um 780 Mio € zurückgenommen werden mussten.[119] Dies belegt die unverändert hohen Konsolidierungsanstrengungen des Landes Berlin. Dem Bevollmächtigten der Bundesregierung ist zudem entgangen, dass aufgrund von veranschlagungstechnischen Unterschieden die Zahlen des Eckwertebeschlusses vom 5. Februar 2002 und die der aktuellen Finanzplanung nicht unmittelbar vergleichbar sind.[120]

Unverantwortlich ist, den Beschluss des Finanzplanungsrats vom 27. November 2002, Nummer 6,[121] den der Vertreter des Landes Berlin im Übrigen mitgetragen hat, in einen Zusammenhang mit dem Eckwertebeschluss des Senats vom 5. Februar 2002 zu stellen. Ausweislich der Protokolle des Finanzplanungsrats besteht ein solcher Zusammenhang nicht und hat nie bestanden.

Tabelle 21: »Konsolidierungsstrategie II« ohne zusätzliche Ausgabenabsenkung um 600 Mio € bis 2007 (Modellrechnung bis 2027)

Mio Euro	FR *)	2007 **)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Primärausgaben (PA)	1,0%	17 657	17 834	18 012	18 192	18 374	18 558	18 743	18 931	19 120	19 311	19 504	19 699	19 896	20 095	20 296	20 499	20 704	20 911	21 120	21 332	21 545
Primäreinnahmen (PE)	1,53%	17 697	17 968	18 242	18 521	18 804	19 092	19 384	19 681	19 982	20 288	20 598	20 913	21 233	21 558	21 888	22 223	22 563	22 908	23 259	23 614	23 976
Steuereinnahmen, LFA, Fehlbetrags-BEZ	2,0%	12 641	12 894	13 152	13 415	13 683	13 957	14 236	14 521	14 811	15 107	15 409	15 717	16 032	16 352	16 680	17 013	17 353	17 700	18 054	18 416	18 784
Primärdefizit (PE - PA)	x	40	134	230	329	431	534	641	750	862	977	1 094	1 214	1 337	1 463	1 592	1 724	1 859	1 997	2 138	2 283	2 431
Zinsausgaben (Z)	4,7%	2 973	3 102	3 234	3 366	3 501	3 637	3 774	3 913	4 053	4 195	4 338	4 482	4 627	4 773	4 921	5 069	5 217	5 367	5 517	5 667	5 818
Vermögensaktivierung, Sonstiges, Zusetzungen (VA)	0,0%	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172
Finanzierungssaldo (PE - PA - Z + VA)	x	-2 761	-2 796	-2 832	-2 865	-2 898	-2 930	-2 961	-2 991	-3 019	-3 046	-3 072	-3 096	-3 118	-3 139	-3 157	-3 173	-3 187	-3 198	-3 207	-3 212	-3 215
Gesamtschuldenstand ***)	x	65 522	68 268	71 050	73 865	76 713	79 593	82 505	85 445	88 415	91 411	94 433	97 479	100 547	103 636	106 743	109 866	113 002	116 150	119 307	122 470	125 635
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	2,0%	85 159	86 862	88 599	90 371	92 179	94 022	95 903	97 821	99 777	101 773	103 808	105 885	108 002	110 162	112 365	114 613	116 905	119 243	121 628	124 061	126 542
Schuldenstandsquote	x	76,94%	78,59%	80,19%	81,73%	83,22%	84,65%	86,03%	87,35%	88,61%	89,82%	90,97%	92,06%	93,10%	94,08%	95,00%	95,86%	96,66%	97,41%	98,09%	98,72%	99,28%
Zins-Steuer-Relation	x	23,5%	24,1%	24,6%	25,1%	25,6%	26,1%	26,5%	26,9%	27,4%	27,8%	28,2%	28,5%	28,9%	29,2%	29,5%	29,8%	30,1%	30,3%	30,6%	30,8%	31,0%
Schulden je Einwohner	3,391	19 322	20 132	20 952	21 783	22 623	23 472	24 330	25 198	26 073	26 957	27 848	28 746	29 651	30 562	31 478	32 399	33 324	34 253	35 183	36 116	37 049
Primärausgaben Berlins je Einwohner (Euro je Einw.)	x	5 207	5 259	5 312	5 365	5 418	5 473	5 527	5 583	5 638	5 695	5 752	5 809	5 867	5 926	5 985	6 045	6 106	6 167	6 228	6 291	6 354
Primärausgaben Hamburgs je Einwohner	1,0%	5 117	5 168	5 220	5 272	5 325	5 378	5 432	5 486	5 541	5 596	5 652	5 709	5 766	5 824	5 882	5 941	6 000	6 060	6 121	6 182	6 244
Primärausgabenrelation Berlin/Hamburg	x	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%	101,8%

*) Fortschreibungsrate (ab 2008); in der Zeile Zinsausgaben: Kapitalmarktzinssatz; in der Zeile Schulden je Einwohner: Einwohner

**) Ausgangswerte wie »Konsolidierungsstrategie II« (Huber, Tabelle 6), jedoch ohne Absenkung der Primärausgaben um 600 Mio € auf 17 057 Mio €

***) unter Berücksichtigung von Tilgungen auf Verwaltungsschulden (pauschal 50 Mio € p.a.)

Tabelle 22: Modellrechnung bis 2020 für »Konsolidierungsstrategie II« unter realistischen Annahmen hinsichtlich der Einnahmenentwicklung

Mio Euro	FR *)	2007 **)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Primärausgaben (PA)	1,0%	17 057	17 228	17 400	17 574	17 750	17 927	18 106	18 287	18 470	18 655	18 842	19 030	19 220	19 412
Primäreinnahmen (PE)	x	17 697	17 931	18 065	18 194	18 338	18 478	18 633	18 784	18 951	19 114	19 293	19 468	19 659	19 551
Steuereinnahmen, LFA, Fehlbetrags-BEZ	2,0%	12 641	12 894	13 152	13 415	13 683	13 957	14 236	14 521	14 811	15 107	15 409	15 717	16 032	16 352
sonstige Bundesergänzungszuweisungen	x	2 018	1 988	1 852	1 706	1 570	1 424	1 288	1 142	1 006	860	724	578	442	0
andere Zuweisungen und Zuschüsse	0,0%	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878
sonstige Einnahmen	1,0%	1 160	1 172	1 183	1 195	1 207	1 219	1 231	1 244	1 256	1 269	1 281	1 294	1 307	1 320
Primärdefizit (PE - PA)	x	640	704	665	620	589	551	527	497	481	459	451	438	439	138
Zinsausgaben (Z)	4,69%	2 973	3 074	3 177	3 287	3 404	3 528	3 660	3 799	3 945	4 100	4 263	4 433	4 613	4 800
Vermögensaktivierung, Sonstiges, Zusetzungen (VA)	0,0%	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172
Finanzierungssaldo (PE - PA - Z + VA)	x	-2 161	-2 199	-2 340	-2 495	-2 644	-2 805	-2 961	-3 130	-3 293	-3 469	-3 639	-3 824	-4 002	-4 490
Gesamtschuldenstand ***)	x	65 522	67 671	69 961	72 406	75 000	77 755	80 666	83 746	86 989	90 408	93 997	97 771	101 723	106 163
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	2,0%	85 159	86 862	88 599	90 371	92 179	94 022	95 903	97 821	99 777	101 773	103 808	105 885	108 002	110 162
Schuldenstandsquote	x	76,94%	77,91%	78,96%	80,12%	81,36%	82,70%	84,11%	85,61%	87,18%	88,83%	90,55%	92,34%	94,19%	96,37%
Zins-Steuer-Relation	x	23,5%	23,8%	24,2%	24,5%	24,9%	25,3%	25,7%	26,2%	26,6%	27,1%	27,7%	28,2%	28,8%	29,4%
Schulden je Einwohner	3,391	19 322	19 956	20 631	21 352	22 117	22 930	23 788	24 697	25 653	26 661	27 720	28 832	29 998	31 307
Primärausgaben Berlins je Einwohner (Euro je Einw.)	x	5 030	5 080	5 131	5 182	5 234	5 287	5 340	5 393	5 447	5 501	5 556	5 612	5 668	5 725
Primärausgaben Hamburgs je Einwohner	1,0%	5 117	5 168	5 220	5 272	5 325	5 378	5 432	5 486	5 541	5 596	5 652	5 709	5 766	5 824
Primärausgabenrelation Berlin/Hamburg	x	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%

*) Fortschreibungsrate (ab 2008); in der Zeile Zinsausgaben: Kapitalmarktzinssatz; in der Zeile Schulden je Einwohner: Einwohner **) Ausgangswerte wie »Konsolidierungsstrategie II« (**Huber**, Tabelle 6)

***) unter Berücksichtigung von Tilgungen auf Verwaltungsschulden (pauschal 50 Mio € p.a.)

Tabelle 23: Modellrechnung bis 2020 für »Konsolidierungsstrategie II« unter OECD-Annahmen

Mio Euro	FR *)	2007 **)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Primärausgaben (PA)	-0,8%	17 057	16 916	16 776	16 638	16 500	16 364	16 229	16 095	15 962	15 830	15 699	15 570	15 441	15 313
Primäreinnahmen (PE)	x	17 697	17 931	18 065	18 194	18 338	18 478	18 633	18 784	18 951	19 114	19 293	19 468	19 659	19 551
Steuereinnahmen, LFA, Fehlbetrags-BEZ	2,0%	12 641	12 894	13 152	13 415	13 683	13 957	14 236	14 521	14 811	15 107	15 409	15 717	16 032	16 352
sonstige Bundesergänzungszuweisungen	x	2 018	1 988	1 852	1 706	1 570	1 424	1 288	1 142	1 006	860	724	578	442	0
andere Zuweisungen und Zuschüsse	0,0%	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878	1 878
sonstige Einnahmen	1,0%	1 160	1 172	1 183	1 195	1 207	1 219	1 231	1 244	1 256	1 269	1 281	1 294	1 307	1 320
Primärdefizit (PE - PA)	x	640	1 015	1 289	1 556	1 838	2 114	2 404	2 689	2 989	3 284	3 593	3 898	4 218	4 237
Zinsausgaben (Z)	4,69%	2 973	3 074	3 163	3 243	3 314	3 375	3 426	3 466	3 494	3 510	3 512	3 500	3 474	3 431
Vermögensaktivierung, Sonstiges, Zusetzungen (VA)	0,0%	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172
Finanzierungssaldo (PE - PA - Z + VA)	x	-2 161	-1 887	-1 702	-1 515	-1 304	-1 089	-850	-604	-333	-54	253	570	916	978
Gesamtschuldenstand	x	65 522	67 359	69 011	70 476	71 730	72 769	73 569	74 123	74 406	74 410	74 107	73 488	72 521	71 493
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	2,0%	85 159	86 862	88 599	90 371	92 179	94 022	95 903	97 821	99 777	101 773	103 808	105 885	108 002	110 162
Schuldenstandsquote	x	76,94%	77,55%	77,89%	77,98%	77,82%	77,40%	76,71%	75,77%	74,57%	73,11%	71,39%	69,40%	67,15%	64,90%
Zins-Steuer-Relation	x	23,5%	23,8%	24,0%	24,2%	24,2%	24,2%	24,1%	23,9%	23,6%	23,2%	22,8%	22,3%	21,7%	21,0%
Schulden je Einwohner	3,391	19 322	19 864	20 351	20 783	21 153	21 459	21 695	21 859	21 942	21 943	21 854	21 671	21 386	21 083
Primärausgaben Berlins je Einwohner (Euro je Einw.)	x	5 030	4 989	4 947	4 906	4 866	4 826	4 786	4 746	4 707	4 668	4 630	4 591	4 554	4 516
Primärausgaben Hamburgs je Einwohner	1,0%	5 117	5 168	5 220	5 272	5 325	5 378	5 432	5 486	5 541	5 596	5 652	5 709	5 766	5 824
Primärausgabenrelation Berlin/Hamburg	x	98,3%	96,5%	94,8%	93,1%	91,4%	89,7%	88,1%	86,5%	85,0%	83,4%	81,9%	80,4%	79,0%	77,5%

*) Fortschreibungsrate (ab 2008); in der Zeile Zinsausgaben: Kapitalmarktzinssatz; in der Zeile Schulden je Einwohner: Einwohner **) Ausgangswerte wie »Konsolidierungsstrategie II« (**Huber**, Tabelle 6)

***) unter Berücksichtigung von Tilgungen auf Verwaltungsschulden (pauschal 50 Mio € p.a.)

Tabelle 24: Zins-Steuer-Relation und Kreditfinanzierungsquote – zu Hubers Beispielsrechnung in Tabelle 3

Land A	FR *)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Primärausgaben (PA)	5,0%	95,00	99,75	104,74	109,97	115,47	121,25	127,31	133,67	140,36	147,38	154,74	162,48	170,61	179,14
Primäreinnahmen (PE)	5,0%	100,00	105,00	110,25	115,76	121,55	127,63	134,01	140,71	147,75	155,13	162,89	171,03	179,59	188,56
Primärsaldo (PE - PA)	x	5,00	5,25	5,51	5,79	6,08	6,38	6,70	7,04	7,39	7,76	8,14	8,55	8,98	9,43
Zinsausgaben (Z)	10,0%	10,00	10,50	11,03	11,58	12,16	12,76	13,40	14,07	14,77	15,51	16,29	17,10	17,96	18,86
Finanzierungssaldo (F = PE - PA - Z)	x	-5,00	-5,25	-5,51	-5,79	-6,08	-6,38	-6,70	-7,04	-7,39	-7,76	-8,14	-8,55	-8,98	-9,43
Schuldenstand (S)	x	105,00	110,25	115,76	121,55	127,63	134,01	140,71	147,75	155,13	162,89	171,03	179,59	188,56	197,99
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	5,00%	100,00	105,00	110,25	115,76	121,55	127,63	134,01	140,71	147,75	155,13	162,89	171,03	179,59	188,56
Kreditfinanzierungsquote (F/(PA + Z)) **)	x	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%
Zins-Steuer-Relation (Z/PE)	x	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
Schuldenstandsquote (S/BIP)	x	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%	105,00%

Land B	FR *)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Primärausgaben (PA)	5,0%	95,00	99,75	104,74	109,97	115,47	121,25	127,31	133,67	140,36	147,38	154,74	162,48	170,61	179,14
Primäreinnahmen (PE)	5,0%	100,00	105,00	110,25	115,76	121,55	127,63	134,01	140,71	147,75	155,13	162,89	171,03	179,59	188,56
Primärsaldo (PE - PA)	x	5,00	5,25	5,51	5,79	6,08	6,38	6,70	7,04	7,39	7,76	8,14	8,55	8,98	9,43
Zinsausgaben (Z)	10,0%	20,00	21,50	23,13	24,89	26,80	28,87	31,12	33,56	36,21	39,09	42,23	45,63	49,34	53,38
Finanzierungssaldo (F = PE - PA - Z)	x	-15,00	-16,25	-17,61	-19,10	-20,72	-22,49	-24,42	-26,52	-28,82	-31,34	-34,08	-37,08	-40,36	-43,95
Schuldenstand (S)	x	210,00	226,25	243,86	262,96	283,68	306,17	330,58	357,10	385,93	417,26	451,35	488,43	528,79	572,74
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	5,00%	100,00	105,00	110,25	115,76	121,55	127,63	134,01	140,71	147,75	155,13	162,89	171,03	179,59	188,56
Kreditfinanzierungsquote (F/(PA + Z)) **)	x	13,04%	13,40%	13,77%	14,16%	14,56%	14,98%	15,41%	15,86%	16,32%	16,81%	17,30%	17,82%	18,35%	18,90%
Zins-Steuer-Relation (Z/PE)	x	20,00%	20,48%	20,98%	21,50%	22,05%	22,62%	23,22%	23,85%	24,51%	25,20%	25,92%	26,68%	27,48%	28,31%
Schuldenstandsquote (S/BIP)	x	210,00%	215,48%	221,19%	227,16%	233,38%	239,89%	246,69%	253,79%	261,21%	268,97%	277,09%	285,57%	294,45%	303,74%

*) Fortschreibungsrate (ab 2008); in der Zeile Zinsausgaben: Kapitalmarktzinssatz

**) Die Kreditfinanzierungsquote wurde hier, wie auch ansonsten üblich, auf die bereinigten Ausgaben (und nicht nur auf die Primärausgaben) bezogen. Deshalb ergeben sich numerische Werte, die von Hubers Beispiel abweichen.

Anhang II: Zins-Steuer-Relation und Schuldenstandsquote

Steht der Schuldenstand in einem festen Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, dann gilt:[122]

(1) $SSQ = D/BIP = const.$

SSQ Schuldenstandsquote

D Schuldenstand, BIP Bruttoinlandsprodukt

Zwischen Schuldenstand und Zinsbelastungen des Haushalts besteht folgender Zusammenhang:[123]

(2) $Z = r * D$

Z Zinsbelastungen, *r* Kapitalmarktzinssatz

Zwischen dem Steueraufkommen und dem Bruttoinlandsprodukt besteht folgender Zusammenhang:

(3) $T = t * BIP$

T Steueraufkommen,
t gesamtwirtschaftliche Steuerquote

Interessant ist nun die empirische Beobachtung, dass die BIP-Elastizität des Steueraufkommens in der Vergangenheit – bis auf den jüngsten zurückliegenden Zeitraum – trotz Steuerreformen etc. annähernd konstant war und – über die Jahre hinweg gemittelt – praktisch 1,0 betrug. Diese Elastizität misst die relative Veränderung des Steueraufkommens bei einer relativen Veränderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Ein Wert von 1,0 bedeutet: Steigt (in langfristiger Betrachtung) das Bruttoinlandsprodukt um 10 %, dann ist auch ein Anstieg des Steueraufkommens um 10 % zu erwarten.

Formal gilt

(4) $(\Delta T/T)/(\Delta BIP/BIP) = 1 = const$

Hieraus folgt zusammen mit (3) aber auch, dass damit die Steuerquote t (langfristig) konstant ist:

(5) $\Delta T/\Delta BIP = T/BIP = t = const.$

Die Zins-Steuer-Relation ZSR ist definiert durch

(6) $ZSR = Z/T$

Aus (1), (2), (5) und (6) folgt mit einigen wenigen Umformungen

(7) $ZSR = SSQ^{*}(r/t)$

Da Kapitalmarktzinssatz r und gesamtwirtschaftliche Steuerquote t annahmegemäß (wohlgemerkt: in dem hier betrachteten, langfristig angelegten Modellzusammenhang) konstant sind, folgt unmittelbar, dass die Zins-Steuer-Relation ZSR immer dann und nur dann konstant ist, wenn die Schuldenstandsquote SSQ konstant ist. Mit anderen Worten: In dynamischer Betrachtung besteht zwischen einer Betrachtung der Zins-Steuer-Relation und einer Betrachtung der Schuldenstandsquote kein Unterschied: Verändert sich die eine, muss sich notwendig auch die andere verändern.

Literaturverzeichnis

Alain **Baillet**, »Zur Abbildung der Personalausgaben im unmittelbaren Berliner Landesdienst mit Hilfe der Statistiken der öffentlichen Finanzen«, in: Statistisches Landesamt Berlin, Statistische Monatsschrift, Nr. 5/2003, S. 184 - 190

Dieter **Birk** und Rainer **Wernsmann**, Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2004

Olivier **Blanchard**, »Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators«, OECD Working Papers, No. 79, Paris 1990

Otto **Dietz**, »Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Entwicklung und Struktur«, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 3/2004, S. 331 - 340

Gisela **Färber**, »Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins. Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungsbeihilfen«, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer 2003

Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006 (Beschluss des Senats vom 14. Mai 2002)

Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 (Beschluss des Senats vom 2. September 2003)

Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbericht 2004. Allgemeiner Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2004, Finanzplan 2003 - 2007

Ulrich **Häde**, Stellungnahme im Namen der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, der Hessischen Landesregierung sowie der Sächsischen Staatsregierung vom 29. Dezember 2003 in dem Verfahren über den Antrag des Senats von Berlin vom 04.09.2003 festzustellen, dass § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz und Art. 5 § 11 Solidarpaktfortführungsgesetz mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG unvereinbar sind

Johannes **Hellermann**, Stellungnahme für den Senat der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Dezember 2003 in dem Verfahren über den Antrag des Senats von Berlin

Bernd **Huber**, »Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen«, Stand: 31. März 2004

Bernd **Huber**, Beate **Milbrandt**, Marco **Runkel**, »Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik«, in: Wirtschaftsdienst, 7/2002, S. 396 - 401

Wolfgang **Kitterer**, »Haushaltsnotlage in Berlin«. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, November 2003

Stefan **Korioth**, Stellungnahme im Namen und Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, der Landesregierung Niedersachsen, der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der Landesregierung Sachsen-Anhalt, der Landesregierung Schleswig-Holstein und der Landesregierung des Freistaats Thüringen vom 20. Dezember 2003 zum Normenkontrollantrag des Senats von Berlin gegen § 11 Abs. 6 FAG (1993) und Art. 5 § 11 Solidarpaktfortführungsgesetz

Hans **Rehm**, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, »Öffentliche Finanzen 2001«, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 4/2002, S. 316 – 320

Astrid **Rosenschon**, »Zur Finanzlage Berlins – ein Vergleich mit Hamburg«, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1146, Institut für Weltwirtschaft, Februar 2003

Helmut **Seitz**, »Die finanzwirtschaftlichen Aggregatdaten des Landes Berlin: Eine Analyse statischer und dynamischer Entwicklungen«, Juli 2003, http://www.makro.euv-frankfurt-o.de/paperberlin.pdf

Peter **Selmer**, Stellungnahme vom 14. April 2004 namens und in Vollmacht der Bundesregierung zu dem Antragsschriftsatz des Verfahrensbevollmächtigten des Senats von Berlin vom 4. September 2003

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, »Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte«, Wiesbaden, lfd. Jahrgänge

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, »Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts«, Wiesbaden, lfd. Jahrgänge

Rudolf **Wendt**, Stellungnahme im Namen der Regierung des Saarlandes vom 31.12.2003 über den Normenkontrollantrag des Senats von Berlin betreffend § 11 Abs. 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie Art. 5 § 11 des Solidarpaktfortführungsgesetzes

Dieter **Vesper**, »Perspektiven der Finanzpolitik in Berlin«, Gutachten im Auftrag des DGB, Landesbezirk Berlin-Brandenburg, Berlin, November 2000

Dieter **Vesper**, »Zuspitzung der Hauhaltskrise in Berlin – Ohne Hilfe des Bundes droht Kollaps«, DIW-Wochenbericht 25/2001 vom 21. Juni 2001, S. 369 - 374

Dieter **Vesper**, »Berliner Haushalt: Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich«, DIW-Wochenbericht 23/2003 vom 5. Juni 2003, S. 363 - 374

Joachim **Wieland**, Antrag zur Feststellung, dass § 11 Absatz 6 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern [...] sowie Art. 5 § 11 SFG mit Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes unvereinbar ist, vom 4. September 2003

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, »Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte«, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, November 2001

Anmerkungen

[1] Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG; § 11 Abs. 6 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (**Finanzausgleichsgesetz**); § 12 Abs. 4 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (**Maßstäbegesetz**)

[2] Peter **Selmer**, Stellungnahme vom 14. April 2004 namens und in Vollmacht der Bundesregierung zu dem Antragsschriftsatz des Verfahrensbevollmächtigten des Senats von Berlin vom 4. September 2003; Dieter **Birk**, Rainer **Wernsmann**, Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2004; Ulrich **Häde**, Stellungnahme im Namen der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, der Hessischen Landesregierung sowie der Sächsischen Staatsregierung vom 29. Dezember 2003 in dem Verfahren über den Antrag des Senats von Berlin vom 04.09.2003 festzustellen, dass § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz und Art. 5 § 11 Solidarpaktfortführungsgesetz mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG unvereinbar sind; Johannes **Hellermann**, Stellungnahme für den Senat der Freien Hansestadt Bremen vom 31. Dezember 2003 in dem Verfahren über den Antrag des Senats von Berlin; Stefan **Korioth**, Stellungnahme im Namen und Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, der Landesregierung Niedersachsen, der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der Landesregierung Sachsen-Anhalt, der Landesregierung Schleswig-Holstein und der Landesregierung des Freistaats Thüringen vom 20. Dezember 2003 zum Normenkontrollantrag des Senats von Berlin gegen § 11 Abs. 6 FAG (1993) und Art. 5 § 11 Solidarpaktfortführungsgesetz; Rudolf **Wendt**, Stellungnahme im Namen der Regierung des Saarlandes vom 31.12.2003 über den Normenkontrollantrag des Senats von Berlin betreffend § 11 Abs. 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie Art. 5 § 11 des Solidarpaktfortführungsgesetzes

[3] Bernd **Huber**, »Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen«, Stand 31. März 2004; Wolfgang **Kitterer**, »Haushaltsnotlage in Berlin«. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, November 2003

[4] Die Rechnungsergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Stellungnahmen der Länder nur bis zum Jahre 2000 einschließlich vor.

[5] Die »bereinigten Ausgaben« umfassen die Personalausgaben, die konsumtiven Sachausgaben unter Einschluss der Zinsausgaben und die Investitionsausgaben. N i c h t e n t h a l t e n sind die sogenannten »besonderen Finanzierungsvorgänge«, d.h. Verrechnungen, Zuführungen an Rücklagen und die Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen.

[6] Vgl. hierzu beispielsweise Hans **Rehm**, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, »Öffentliche Finanzen 2001«, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 4/2002, S. 316 - 320. Dort heißt es u.a.: »[...] Die Ausgaben für das aktive Personal sind dagegen um 0,8% auf 73,4 Mrd € zurückgegangen, was in erster Linie daraus resultiert, dass die Universitäten und Fachhochschulen in Hessen sowie die Universitä-

ten in Niedersachsen aus den Länderhaushalten ausgegliedert wurden und nun kaufmännisch buchen. In diesen Ländern sind nicht mehr die differenzierten Ausgaben und Einnahmen der Hochschulen (Personalausgaben, laufender Sachaufwand usw.) im Landeshaushalt enthalten, sondern nur noch die Zuschüsse des Landes an die ausgegliederten Hochschulen.« (S. 318)

[7] Vgl. hierzu und zu weiteren Strukturunterschieden im Ländervergleich eingehend Otto **Dietz**, »Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Entwicklung und Struktur«, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Heft 3/2004, S. 331 - 340

[8] Die Berliner Hochschulen wiesen im Jahre 2002 nach einer vom Statistischen Landesamt Berlin überlassenen Zusammenstellung eigene Einnahmen in Höhe von 323 Mio € und bereinigte Ausgaben in Höhe von 1 566 Mio € auf; die im Landeshaushalt veranschlagten Zuschüsse an die Hochschulen des Landes Berlin beliefen sich in diesem Jahre auf 1 257 Mio €.

[9] Ausschlaggebend hierfür war eine Neuabgrenzung des Staatssektors nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95), auf die das Statistische Bundesamt in einer Vorbemerkung zu den Rechnungsergebnissen 1998 mit großer Deutlichkeit hinwies. Dort hieß es u.a.: »In Anpassung an die Neuabgrenzung des Staatssektors nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) werden ab dem Rechnungsjahr 1998 die Träger der Zusatzversorgungskassen sowie die Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen nicht mehr den öffentlichen Haushalten, sondern den öffentlichen Unternehmen zugeordnet.« Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, 1998, S. 5, sowie – annähernd gleichlautend – in den »Allgemeinen und methodischen Erläuterungen«, S. 11.

[10] Eine vergleichbare Darstellung für Hamburg – für den Zeitraum ab 2001 allerdings unter Einbezug der Kassenergebnisse – enthält Abbildung 3.

[11] Im Spätherbst 2003, als die Mehrzahl der Stellungnahmen des Bundes und der Länder entstand, lagen die Rechnungsergebnisse erst bis zum Jahre 2000 einschließlich vor; die Rechnungsergebnisse für das Jahr 2001 wurden vom Statistischen Bundesamt im Mai 2004 veröffentlicht. Die Kassenergebnisse für das zurückliegende Berichtsjahr hingegen werden regelmäßig im Frühjahr des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres vorgelegt.

[12] Auf der kommunalen Ebene unterscheiden sich Rechnungsergebnisse und Kassenergebnisse zusätzlich dadurch, dass erstere die Zweckverbände mit enthalten, letztere jedoch nicht.

[13] Nach mündlich gegebener Auskunft wird das Statistische Bundesamt in künftigen Veröffentlichungen auch die Auslaufperiode ausweisen.

[14] Brüche z.B. infolge von Auslagerungen aus den öffentlichen Haushalten oder einer veränderten Aufgabenwahrnehmung, insbesondere auch im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern (Übertragung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs auf die Länder), treten freilich auch weiterhin auf.

[15] Dem Vernehmen nach handelte es sich um einen Software-Fehler bei der Übermittlung und Weiterleitung von Daten an das Statistische Bundesamt, von dem wohl nicht allein Hamburg betroffen war.

[16] Die Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 ist Anlage zum Normenkontrollantrag des Landes Berlin beim Bundesverfassungsgericht.

[17] vgl. z.B. die Anmerkungen zur Abbildung »Primärausgaben je Einwohner 2002«, S. 13, Doppelstern; Abbildung »Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2002«, S. 19, Stern; Abbildung »Zins-Steuer-Relation«, S. 25, Dreifachstern; Abbildung »Defizitquoten«, S. 27, Dreifachstern

[18] Übersicht »Bereinigte Ausgaben und Finanzierungssalden des Bundes und der Länder«, Spalte 2002 – Ausgaben – Ist; BMF V A 2 vom 20. Juni 2003

[19] **Freie und Hansestadt Hamburg**, Finanzbericht 2004. Allgemeiner Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2004, Finanzplan 2003 - 2007

[20] Die Darstellung ist im Übrigen maßstabsgerecht gegenüber der Abbildung 1; hierzu wurde die Skalierung der Ordinate halbiert. Dies entspricht annähernd exakt dem Verhältnis der Einwohnerzahlen von Berlin und Hamburg.

[21] Der erhebliche Unterschied zwischen dem (vorläufigen) Ist (10 606 Mio €) und dem veranschlagten Soll (9 639 Mio €) erklärt sich zu wesentlichen Teilen durch zwei Sondersachverhalte: (1) Die Herauslösung der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt aus der Hamburgischen Landesbank bei der Fusion der Hamburgischen Landesbank und der Landesbank Kiel (nicht im Soll veranschlagt; rd. 465 Mio €); (2) höhere Ausgaben im Länderfinanzausgleich (veranschlagt 200 Mio €, tatsächlich 465 Mio €).

[22] Zutreffend in diesem Sinne z.B. **Selmer**, S. 86 (»[...] 112 v.H. des Niveaus des Stadtstaates Hamburg (ohne Ausgaben für den Länderfinanzausgleich) [....].« Allgemeiner, aber ebenfalls auf einen Vergleich von Berlin und Hamburg bezogen, Helmut **Seitz**, Die finanzwirtschaftlichen Aggregatdaten des Landes Berlin: Eine Analyse statischer und dynamischer Entwicklungen, Juli 2003, http://www.makro.euv-frankfurt-o.de/paperberlin.pdf

[23] dort Tabellensatz 8 bzw. 2.2

[24] Die Angaben zu den Funktionskennziffern beziehen sich auf die alte Systematik, nach denen die Rechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes bis zum Jahre 2001 (im September 2004 letztverfügbarer Stand) ausgewiesen sind. Die Haushalte sind seit dem Jahre 2000 auf die neue Systematik der Funktionskennziffern umgestellt.

[25] Einzelheiten zu Ausgliederungen in Berlin – insbesondere mit Blick auf den Personalbereich – mit Hinweisen auf die Schwierigkeiten eines Ländervergleichs finden sich in dem Beitrag von Alain **Baillet**, »Zur Abbildung der Personalausgaben im unmittelbaren Berliner Landesdienst mit Hilfe der Statistiken der öffentlichen Finanzen«, in: Statistisches Landesamt Berlin, Statistische Monatsschrift, Nr. 5/2003, S. 184 - 190, hier insbes. S. 186

[26] vgl. z.B. **Statistisches Bundesamt**, Fachserie 14, Reihe 3.1, »Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts«, 2000, S. 11; 2001, S. 10 f.

[27] Einen solchen Vorbehalt formuliert etwa der Schriftsatz von **Selmer**, der gleichwohl zu dem Ergebnis gelangt, eine Vergleichbarkeit sei grundsätzlich gegeben: »Insbesondere in den Bereichen Wohnungsbauförderung, Kunst, Kultur, Hochschulen, öffentliche Sicherheit und Sozialverwaltung zeigen sich deutliche Ausstattungsvorsprünge des Landes

Berlin. Allgemein ist für diese Form des Ländervergleichs zu beachten, dass die Daten den vorliegenden Statistiken entnommen sind und sich daraus nur relativ pauschale Erkenntnisse gewinnen lassen. Im Einzelfall ist somit nicht auszuschließen, dass bestimmte Besonderheiten vorliegen, die eine Vergleichbarkeit einschränken. Das Gesamtbild wird dadurch jedoch nicht beeinflusst.« (S. 88)

[28] **Selmer**, S. 81. Ähnlich **Kitterer**: »Das Ausgabenniveau Berlins ist [...] deutlich überhöht und eine wesentliche Ursache für die Haushaltsfehlbeträge in den neunziger Jahren.« (S. 28)

[29] vgl. § 11 Abs. 4 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (**Finanzausgleichsgesetz**)

[30] ebd., S. 705

[31] Beispielhaft für eine verkürzte Einlassung aus methodischer Sicht **Selmer**, S. 85: »Für den Nachweis eines überhöhten Aufgabenniveaus (*gemeint offenbar: Ausgabenniveaus)* bietet sich methodisch zunächst der Vergleich mit einem Stadtstaat wie Hamburg an, der ähnliche Strukturen aufweist. Die Berliner Finanzplanung bezieht sich ebenfalls auf Hamburger Haushaltskennziffern als Referenzland. Vorauszuschicken ist diesem Vergleich allerdings, dass Hamburg als Zahlerland zu den reichsten Ländern gerechnet werden muss. Der im Vergleich zu Hamburg für Berlin zu ermittelnde Konsolidierungsspielraum kann aus diesem Grunde nur eine Untergrenze dessen darstellen, was Berlin bei seinen Eigenanstrengungen hätte ausschöpfen müssen.« Schon die einfache Frage, ob Berlin angesichts seiner Lage als teilweise neues Land und dem damit fortbestehenden Infrastruktur-Nachholbedarf nicht spezifisch andere Beurteilungsfaktoren verlangt, spielt für **Selmer** offenbar keine Rolle.

[32] Astrid **Rosenschon**, »Zur Finanzlage Berlins – ein Vergleich mit Hamburg«, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1146, Institut für Weltwirtschaft, Februar 2003. Auf Rosenschon beziehen sich **Kitterer**, S. 70; **Korioth**, S. 34 f.; **Häde**, S. 18.

[33] **Birk/Wernsmann** geben auf der Grundlage gleicher Überlegungen das Einsparpotential Berlins gegenüber Hamburg mit 1,9 Mrd € an (siehe dort, S. 21). Dabei legen sie für Hamburg jedoch Zahlen zugrunde, die die Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich mit enthalten (vgl. zur Erörterung dieser Problematik oben, Abschnitt 4). Unter Bereinigung um die Ausgleichsleistungen ergeben sich die in Tabelle 9 genannten Werte.

[34] Mehr am Rande sei angemerkt, dass eine nahezu zeitgleich vorgelegte Studie ein Mehrausgabenpotenzial Berlins in der Größenordnung von 2 ½ Mrd € errechnet. Vgl. Helmut **Seitz**, a.a.O.

[35] **Kitterer**, S. 13. Im Folgesatz wird ausdrücklich auf die Größenordnung Bezug genommen: »[...] trotz der Ausgabeneinschränkungen um 2,4 Mrd € [...]«. Der Unterschied im Zahlenausweis von 1996 auf 1998 beläuft sich auf 3,3 Mrd €; weshalb der Gutachter mit der Nennung von 2,4 Mrd € lediglich auf den Unterschied zwischen 1997 und 1998 Bezug nimmt, bleibt unerklärt.

[36] **Kitterer**, S. 60 f.

[37] Auf das Argument von **Kitterer** bezieht sich auch **Selmer**, S. 86; ebenso **Häde**, S. 30

[38] **Kitterer**, S. 90 (Hervorhebung nur hier)

[39] **Häde**, S. 30 (Hervorhebung nur hier)

[40] **Kitterer**, S. 42. Vgl. auch ebenda, S. 89

[41] **Kitterer**, S. 27. Auf **Kitterer** bezieht sich ausdrücklich **Häde**, S. 15 f. und 32. Zutreffend hingegen **Selmer**, S. 86.

[42] **Kitterer**, S. 27 und 29

[43] **Kitterer**, S. 44. Auf **Kitterer** bezieht sich ausdrücklich **Selmer**, S. 87

[44] **Korioth**, S. 33

[45] **Selmer**, S. 87

[46] **Statistisches Bundesamt**, Sonderauswertung für die Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin; November 2003

[47] Mit dem Doppelhaushalt 2004/2005 ist zudem festgelegt worden, in denjenigen Ausbildungsgängen, die ausschließlich zu einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst befähigen, in den Jahren 2004 und 2005 keine neuen Ausbildungsverträge abzuschließen.

[48] **Häde**, S. 16, unter Bezug auf **Kitterer**, S. 45

[49] **Kitterer**, S. 14

[50] **Häde**, S. 10

[51] z.B. **Selmer**, S. 71. Ähnliche Bedenken auch bei **Kitterer**, S. 31 f., **Häde**, S. 6

[52] **Korioth**, S. 3

[53] **Selmer**, S. 86 (Hervorhebung nur hier)

[54] **Kitterer**, S. 28 (Hervorhebung nur hier)

[55] **Häde**, S. 15 (Hervorhebung nur hier)

[56] **Korioth,** S. 3 (Hervorhebung nur hier)

[57] Vgl. **BVerfGE** 86, 148, 240: »Eine 'Veredelung' der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten durch eine Gewichtung ist insoweit zumindest zulässig, als die Stadtstaaten aufgrund ihrer vorgegebenen strukturellen Eigenart einen Mehrbedarf gegenüber Flächenstaaten aufweisen. Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erhalten können, wobei zu bedenken ist, dass sie nur aus Großstadtgebieten bestehen und von ihrem Umland durch Staatsgrenzen getrennt sind.« Zur »Andersartigkeit« von Stadtstaaten vgl. auch **Häde**, S. 9.

Eines der Länder, dessen Verfahrensbeauftragter die deutlich über dem L ä n d e r durchschnitt liegenden Ausgaben Berlins je Einwohner angreift, schreibt in seinem jüngsten Finanzbericht:

»Die strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten führen zu entsprechenden Zusatzbelastungen der öffentlichen Finanzen, die sich insbesondere aus folgenden Einflussfaktoren ergeben:

- Agglomerationsbedingte Lasten: Die mit der hohen Verdichtung verbundenen Kosten (höhere Kriminalität, höhere Arbeitslosen- und Sozialhilfequote) können nicht wie in Flächenländern durch Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert werden.
- Zentrale Infrastrukturleistungen: Stadtstaaten bieten Infrastrukturleistungen insbesondere in den Bereichen Kultur, Bildung, Wissenschaft

und Verkehr an, die in nicht unbeträchtlichem Maße auch von den Bewohnern des Umlandes genutzt werden (z.B. Staatsoper, Theater, Universität u.a.).

- Pendlerproblematik: Infolge der Suburbanisierung gehen den Stadtstaaten mit den Einwohnern auch Steuereinnahmen verloren, da die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip berechnet wird. Gleichzeitig nutzen die Pendler jedoch weiterhin die von der Stadt bereitgestellte Infrastruktur.«

Vgl. **Freie und Hansestadt Hamburg**, Finanzbericht 2004, S. 65

[58] vgl. **Selmer**, S. 83 f.

[59] **Korioth**, S. 5

[60] Die (auffällige) geringe Absenkung vom Jahre 2002 auf das Jahr 2003 ist durch die Aufstellung eines Doppelhaushalts bedingt, der zum Zeitpunkt der Verabschiedung durch das Abgeordnetenhaus noch nicht alle Sachverhalte für das Jahr 2003 vollständig enthalten konnte. Bei deren Berücksichtigung hätte sich ein – den tatsächlichen Verhältnissen entsprechender – Bestand von 135 800 Stellen ergeben.

[61] vgl. z.B. **Finanzplanung von Berlin** 2002 bis 2006, S. 30

[62] **Kitterer**, S. 68

[63] **Kitterer**, S. 89 (Hervorhebung nur hier)

[64] **Freie und Hansestadt Hamburg**, Finanzbericht 2004. Allgemeiner Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2004, Finanzplan 2003 - 2007; Anlage 1.7 »Allgemeine Erläuterungen und Übersichten zum Stellenplan 2004«, hier »Entwicklung des Stellenbestandes in der hamburgischen Verwaltung«

[65] **Häde**, S. 17, unter Verweis auf **Kitterer**, S. 46

[66] **Kitterer**, S. 45 (Erläuterung zu Tab. 3-1)

[67] **Statistisches Bundesamt**, www.destatis.de/basis/d/biwiku/hochtab7.htm (aktualisiert am 23. Oktober 2003)

[68] **Birk/Wernsmann**, S. 22 (Hervorhebung nur hier)

[69] **Korioth**, S. 3

[70] Weitere wichtige Strukturbrüche seit 1995 sind die Umstellung des Kindergeldes, die zu Minderausgaben führte, sowie die Umstellung der Finanzierung von Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und die Einbeziehung von Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken in den Haushalt (ehemals sog. »Grundstock«), beides mit Mehrausgaben verbunden. Die drei genannten Sachverhalte saldieren sich näherungsweise, zumindest auf der Zahlenbasis für das Jahr 2003.

[71] **Korioth**, S. 3

[72] **Korioth**, S. 3. Zu der Forderung, Berlin solle seine Ausgaben zumindest an das Niveau der b e i d e n anderen Stadtstaaten anpassen, vgl. auch vorangehend Abschnitt 9.1 (Anpassung der Berliner Ausgaben an das Niveau der Stadtstaaten).

[73] **Korioth**, S. 6 f. Ähnlich S. 39: » ... dann legen beide Zahlenreihen den Schluss nahe, dass bereits vor dem von Berlin behaupteten Eintritt der zugespitzten Krise im Jahre 2002 Konsolidierungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten nicht genutzt worden sind.«

[74] Für ein einfacheres Verständnis werden die Defizite ohne Rücksicht auf das Vorzeichen positiv dargestellt.

[75] Dieter **Vesper**, »Zuspitzung der Haushaltskrise in Berlin – Ohne Hilfen des Bundes droht Kollaps«, DIW-Wochenbericht 25/2001 vom 21. Juni 2001, S. 369 - 374, hier S. 371 (Hervorhebung nur hier)

[76] Dieter **Vesper**, »Perspektiven der Finanzpolitik in Berlin«, Gutachten im Auftrag des DGB, Landesbezirk Berlin-Brandenburg, Berlin, November 2000, S. 12

[77] Dieter **Vesper**, »Berliner Haushalt: Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich«, DIW-Wochenbericht 23/2003 vom 5. Juni 2003, S. 363 - 374, hier S. 366

[78] Schreiben des BMF V A 2 - FV 4005 - 47/01 vom 6. Juli 2001 (Hervorhebung nur hier)

[79] **Selmer**, S. 71/72 (Hervorhebung nur hier). Zur Klarstellung: Die hohen Kassenkredite waren kein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit, sondern Folge von Fehlbeträgen der Vorjahre, die routinemäßig vorgetragen werden müssen. Die Entscheidung mit dem Antritt der neuen Regierung war, nicht nur den Fehlbetrag des Jahres 2000, sondern zugleich auch den des Jahres 2001 mit dem Haushalt 2002 schlusszufinanzieren; der Fehlbetrag des Jahres 2000 war im Wesentlichen durch ausbleibende Vermögenserlöse aufgrund der Krise um die Bankgesellschaft Berlin, der Fehlbetrag des Jahres 2001 durch die unvorhersehbaren Einbrüche bei Steuereinnahmen und Länderfinanzausgleich bedingt. Insoweit ist allerdings richtig, dass die Kreditaufnahme des Jahres 2002 außergewöhnlich hoch war. Nur: Wäre der Fehlbetrag des Jahres 2001 nicht schon 2002, sondern erst 2003 schlussfinanziert worden, hätte er sich entsprechend ein Jahr später ausgewirkt.

[80] siehe dazu oben, Abschnitt 8.10 (Wie nahe lagen die Defizitquoten von Berlin und Hamburg beieinander?)

[81] **Korioth**, S. 2

[82] Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2001, Abghs.-Drs. 14/1420, Kapitel 2990/831 20 (»Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin«)

[83] **Wissenschaftlicher Beirat** beim Bundesministerium der Finanzen, »Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte«, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, November 2001, S. 14 f.

[84] Olivier **Blanchard**, »Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators«, OECD Working Papers, No. 79, Paris 1990

[85] **Wissenschaftlicher Beirat**, S. 17. Vgl. auch **Kitterer**, S. 84 ff.; **Häde**, S. 12; **Huber**, S. 13 f.; **ders**., Beate **Milbrandt**, Marco **Runkel**, »Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik«, in: Wirtschaftsdienst, 7/2002, S. 396 - 401

[86] **Wissenschaftlicher Beirat**, S. 15 f.: »Als Referenzmaßstab wird [...] oft vorgeschlagen, für das letzte Jahr, also z. B. 2050, die gleiche Schuldenstandsquote wie in der Gegenwart zugrunde zu legen. Dies ist jedoch nicht mehr als eine Rechenannahme und keineswegs von vornherein normativ zu interpretieren. Es gibt einerseits gute Gründe, dafür zu plädieren, zukünftigen Generationen eine niedrigere Verschuldung als gegenwärtig zu hinterlassen. Wenn der Staat hohe investive Ausgaben tätigt, lassen sich aber andererseits auch Argumente für eine höhere

Verschuldung anführen. Die Annahme einer konstanten Schuldenstandsquote darf daher nur als ein R e f e r e n z m a ß s t a b für die Zwecke der Nachhaltigkeitsanalyse verstanden werden.« (Hervorhebung nur hier)

[87] In diesem Sinne schrieb auch der **Wissenschaftliche Beirat**: »Die Nachhaltigkeitsindikatoren machen aber deutlich, dass schon die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Schuldenstandsquote unter Umständen beachtliche Konsolidierungsanstrengungen erfordert. Insoweit hat die bereits erreichte Höhe der Quote sehr wohl Bedeutung für die Beurteilung der zukünftigen Finanzpolitik.« (ebd., S. 21)

[88] **Huber**, S. 15

[89] So lässt sich jedenfalls seine Zusammenfassung der Ergebnisse verstehen; vgl. **Huber**, S. 41.

[90] **Huber**, S. 11 f.

[91] **Huber/Milbrandt/Runkel**

[92] vgl. **Huber/Milbrandt/Runkel**, S. 396 (Hervorhebung nur hier)

[93] Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass **Huber** selbst Mitglied des Beirats ist und das diesbezügliche Gutachten nicht nur mitgetragen hat – jedenfalls ist kein Minderheitsvotum erkennbar –, sondern auch zustimmend zitiert.

[94] Auch hierzu sei ergänzend angemerkt, dass **Huber** seine frühere Veröffentlichung zustimmend zitiert; vgl. **Huber**, Fußnoten 17, 21, 31.

[95] vgl. **Kitterer**, Abschnitt 4, insbesondere auch Anhang 4-II (S. 84 ff.)

[96] vgl. **Huber**, S. 17: »Natürlich lässt sich die Wahl dieser Untergrenze wissenschaftlich nicht exakt begründen. Allerdings scheint ein etwas niedrigeres Pro-Kopf-Ausgabenniveau Berlins insoweit vertretbar, als Berlin im Vergleich zu Hamburg ein relativ armes Bundesland ist. [...]«

[97] **Färber** stellt eine – im Übrigen gut begründete – Regel für die Einnahmenseite auf und argumentiert, langfristig dürften die Primäreinnahmen 95 % des finanzverfassungsrechtlich konzedierten Primäreinnahmenniveaus nicht unterschreiten – wozu im Falle von Berlin auch etwa die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpaktmittel für die neuen Länder und Berlin) gehören. Vgl. **Färber**, insbes. S. 90 ff.

[98] Zu der Frage, ob dieses Absenkungsvolumen denn tatsächlich zur Verfügung steht, vgl. den nachfolgenden Abschnitt.

[99] **BVerfGE** 86, 148, II, S. 259 (Hervorhebung nur hier)

[100] vgl. u.a. **Selmer**, S. 59 f.; **Korioth**, S. 18 f.

[101] Auch an dieser Stelle sei auf den **Wissenschaftlichen Beirat** beim Bundesministerium der Finanzen verwiesen, der in seinem Gutachten ausdrücklich die Beachtung »[...] eine[s] politisch umsetzbaren Übergangspfad[es] zu einer langfristig tragbaren Finanzpolitik« fordert (ebd., S. 53). Für **Huber** scheint diese Frage keine entscheidende Rolle zu spielen; er unterstellt offenkundig, dass zusätzliche Ausgabenabsenkungen möglich sind.

[102] vgl. Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen anlässlich der Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses von Berlin zum Doppelhaushalt 2004/2005 vom 18. März 2004; die zugehörige Eckwertetabelle ist im Internet unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/senfin/presse2004/peimpfd-format/17.pdf abrufbar. Das Gutachten von **Huber**

datiert vom 31. März 2004, die entsprechende Information wäre ihm also noch zugänglich gewesen.

[103] Auf der Grundlage der Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2003 hatte Berlin seine Erwartungen hinsichtlich der weiteren Steuereinnahmen bereits so weit revidiert, dass mit der Steuerschätzung vom Mai 2004 keine weiteren Anpassungen erforderlich wurden.

[104] Weitere Hinweise seien an dieser Stelle nur stichwortartig gegeben: (a) das Bruttoinlandsprodukt bei **Huber** ist im Ausgangszeitpunkt zu hoch angesetzt; (b) das unterstellte Kapitalmarktzinsniveau ist – jedenfalls für eine Langfrist-Analyse – ungewöhnlich niedrig; (c) die Primäreinnahmen sind gegenüber den aktuellen Eckwerten zu hoch angesetzt.

[105] Die Primärausgaben Hamburgs wurden dabei mit 1 % jährlich fortgeschrieben – also wie in den Modellrechnungen von **Huber**.

[106] **Huber**, S. 12

[107] **Huber**, S. 12

[108] Joachim **Wieland**, Antrag zur Feststellung, dass § 11 Absatz 6 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern [...] sowie Art. 5 § 11 SFG mit Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes unvereinbar ist, vom 4. September 2003, S. 5 ff., insbes. S. 9 f.

[109] **Huber/Milbrandt/Runkel**

[110] **Huber/Milbrandt/Runkel**, S. 399

[111] **Huber/Milbrandt/Runkel**, S. 400 (Hervorhebung nur hier)

[112] **Huber/Milbrandt/Runkel**, S. 400

[113] **Huber**, S. 26 (Hervorhebung nur hier)

[114] **Selmer**, S. 95

[115] **Selmer**, S. 94

[116] **Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006**, S. 55 (Hervorhebung im Original)

[117] Eckwertebeschluss des Senats vom 5. Februar 2002, dokumentiert in der **Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006** (Anhang A), hier S. 88 (Hervorhebung im Original)

[118] **Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006**, S. 88 (Hervorhebung nur hier)

[119] Das Eckwertetableau zum Eckwertebeschluss vom 5. November 2002 ging für das Jahr 2007 von Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich in Höhe von 13 187 Mio € aus (vgl. **Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006**, S. 90), die aktuelle fortgeschriebene Eckwertetabelle (Stand 18. März 2004) enthält nur noch 12 409 Mio €.

[120] So führt u.a. die Veranschlagung von Ausgaben und Einnahmen für die Nutzung landeseigener Bürodienstgebäude (»Facility Management«) zu einer Aufblähung des Haushaltsvolumens um rd. 90 Mio € p.a.

[121] dokumentiert in der **Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007**, Dokument G:

»6. Das massive Haushaltsungleichgewicht in Berlin erfordert erhebliche zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen, die weit über die für die übrigen Länder geltende Ausgabenbegrenzung hinausgehen. Berlin ist ge-

genüber der bundesstaatlichen Gemeinschaft verpflichtet, die Ausgaben des Landes auf ein finanzierbares Niveau zurückzuführen.«

[122] vgl. u.a. **Huber**, S. 13 ff., dort mit weiteren Nachweisen

[123] Auf eine Periodisierung wird an dieser Stelle aus Vereinfachungsgründen verzichtet; sie ist für eine langfristige Modellbetrachtung auch irrelevant. In der kurzen Sicht gälte natürlich, dass die Zinsbelastungen der laufenden Periode von dem Schuldenstand der Vorperiode und dem (laufzeitgewichteten) Zinssatz aller voraufgehenden Aufnahmeperioden abhängig sind.

Dokument B

Verursachung der Schuldenlast außerhalb der Verantwortung Berlins

Aufzeichnung der Senatsverwaltung für Finanzen auf Bitten der Enquêtekommission des Abgeordnetenhauses von Berlin »Eine Zukunft für Berlin«, Stand Juli 2004

Senatsverwaltung für Finanzen 20. Juli 2004
II A 1 - H 1426 – 001b/2004

Verursachung der Schuldenlast außerhalb der Verantwortung Berlins

I. Finanzhistorie

Berlin ist so lange, wie sich die finanzhistorischen Quellen zurückverfolgen lassen, keine Kommune gewesen, die sich aus sich selbst heraus hätte finanzieren können. Dieser Zustand ist nichts Singuläres; Agglomerationen, wie sie sich in den meisten europäischen Ländern seit Jahrhunderten herausgebildet und im Zeitalter der Industrialisierung explosionsartig vergrößert haben, sind typischerweise

- erstens nur im Wirtschafts- und Finanzverbund mit ihrem Umland existenzfähig und
- zweitens für die Wahrnehmung zentraler Aufgaben, möglicher- (aber nicht notwendiger)weise Hauptstadtfunktionen, auf Sonderfinanzierungen angewiesen.

In der Folge des Zweiten Weltkrieges war Berlin den tiefgreifenden Auswirkungen der Teilung ausgesetzt. Die Stadt wurde aus dem Wirtschaftsverbund mit dem Umland herausgelöst und finanzwirtschaftlich isoliert. Schon nach kurzer Zeit zeigte sich, dass Berlin weder im Ost- noch im Westeil in der Lage war, die aus den politischen Ereignissen erwachsenden Probleme aus eigener Kraft zu lösen.

II. Sonderfinanzierungen für beide Hälften der geteilten Stadt

Hinsichtlich des Westteils von Berlin bestand die Absicht, gegen die geschilderten wirtschaftlichen Zwänge ein funktionierendes Gemeinwesen zu erhalten. Bereits 1948 wurden die ersten finanziellen Hilfen aus dem Westen, dem Vereinigten Wirtschaftsgebiet, gewährt. Dies geschah zunächst in Form des sog. Notopfers Berlin, ab 1950 im Rahmen des Gesetzes über Hilfsmaßnahmen zur Förderung der Wirtschaft von Groß-Berlin (West) sowie einer ersten Verwaltungsvereinbarung über die Finanzhilfe Berlin.

1952 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Dritte Überleitungsgesetz, mit dem Berlin (West) einen gesetzlichen Anspruch auf die Deckung eines auf andere Weise nicht auszugleichenden Haushaltsfehlbedarfs erhielt. In Form der Bundeshilfe wurden die Sonderfinanzierungen für den Westteil der Stadt so weit ausgedehnt,

dass das gesamte für erforderlich gehaltene und in der geteilten und isolierten Stadt nicht zu erbringende Finanzvolumen bereitgestellt wurde.

Die Bundeshilfe, die regelmäßig die Hälfte des Berliner Haushaltsvolumens ausmachte hat, ist nicht nur betraglich von der Bundesregierung und im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung vom Deutschen Bundestag festgelegt worden, sondern auch inhaltlich auf die Finanzierung bestimmter Vorhaben abgestimmt worden. Es war das erklärte Ziel, den Westteil Berlins zu einem Schaufenster auszubauen, das inmitten der DDR die Absicht dokumentierte, auch an diesem Ort Kriegsfolgen zu beseitigen und städtische Lebensqualität gegen alle wirtschaftlichen und politischen Widerstände zu entwickeln. Zugleich waren Forderungen zu erfüllen, die die westlichen Alliierten an die Infrastruktur der Stadt stellten. Dem öffentlichen Dienst des Landes Berlin wurde zur Aufgabe gemacht, die durch den Weggang zahlreicher Unternehmen aufkommenden Arbeitsmarktprobleme mit einem verstärkten Angebot von Arbeitsplätzen zu entschärfen.

In nahezu allen Politikfeldern wurden in dem Wunsch, gerade an diesem geopolitisch problematischen Ort Präsenz zu zeigen, neue Einrichtungen mit hohem dauerhaften Finanzierungsbedarf geschaffen. Dies geschah mit Wissen und Wollen der Bundesregierung und in vielen Fällen auch auf Wunsch der westlichen Alliierten. Besonders sind hier die Bereiche Wissenschaft und Kultur zu nennen, da zahlreiche der traditionellen Einrichtungen im Ostteil der Stadt lagen. Im Zusammenspiel dieser Entwicklungen hatte sich in West-Berlin bis zum Jahre 1989 ein Ausstattungs- und damit auch Ausgabenniveau entwickelt, das erheblich über demjenigen westdeutscher Stadtstaaten oder anderer Großstädte lag, was das erklärte Interesse aller Beteiligten war.

Mit ähnlicher Zielsetzung, nämlich den Ostteil Berlins zur repräsentativen Hauptstadt der DDR zu machen, ist auch dieser Teil der Stadt in großzügiger Weise mit Ressourcen ausgestattet worden, die schon seit den ersten Nachkriegsjahren zur Verwirklichung zahlreicher prestigeträchtiger Neubauvorhaben und Infrastrukturprojekte geführt haben. Die im System der Zentralverwaltungswirtschaft verankerte Vernachlässigung des Kapitalbestandes hat sich bekanntermaßen so ausgewirkt, dass der wirtschaftliche Niedergang des gesamten Ostblocks dann schließlich auch zum politischen Zusammenbruch führte. Das im Ostteil der Stadt gelegene Realvermögen wurde mit einem erheblichen Sanierungsbedarf in die Vereinigung der Stadt eingebracht.

Nicht nur der Bestand und Erhaltungszustand des Sachvermögens, sondern auch die zentralistische Ausrichtung des Staats- und Verwaltungsapparats der DDR und das alle Lebensbereiche umfassende Aufgabenverständnis hatten im Bereich der Ost-Berliner Magistratsverwaltungen und der ihnen nachgeordneten Einrichtungen

Strukturen zur Folge, die sich erheblich von denjenigen im alten Bundesgebiet und auch denen West-Berlins unterschieden. In den sehr weit gefassten Betreuungsbereichen, die nahezu ausschließlich als öffentliche Aufgabe wahrgenommen wurden, gab es einen erheblich höheren Versorgungsgrad, wenngleich zum Teil niedrigere Ausstattungsstandards. So war zum Zeitpunkt der Vereinigung in den Bezirken im Ostteil der Stadt ein erheblich überhöhter Personalbestand vorhanden.

III. Planungsbedingungen Anfang der neunziger Jahre

Bei der Entscheidung über die Beendigung der Bundeshilfe und die Einbeziehung des Landes in den Länderfinanzausgleich ließ sich die Bundesregierung von der Annahme leiten, dass die Wiedervereinigung Deutschlands zu einem starken und nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung führen würde, von dem in erster Linie Berlin profitieren könnte. Man muss an dieser Stelle vielleicht nicht das vielstrapazierte Wort von den »blühenden Landschaften« verwenden, um an die politische Grundstimmung zu erinnern. Angesichts dieser Erwartungen ging die Bundesregierung davon aus, dass der über drei Jahre gestaffelte Wegfall der Bundeshilfe und die Einbeziehung Berlins in den Finanzausgleich ab dem Jahre 1995 einen annähernd nahtlosen Übergang bedeuten würden.

Auch aus Berliner Perspektive schien die Entwicklung der Stadt zunächst einen auf anhaltendes Wachstum ausgerichteten Weg einzuschlagen. Die Anfang der neunziger Jahre vorgelegten Bevölkerungsprognosen ließen erwarten, dass die Einwohnerzahl Berlins auf breiter Basis ansteigen würde – im Schnitt auf 3,6 Millionen Einwohner bis zum Jahre 2000 und etwa 3,8 Millionen Einwohner bis zum Jahre 2010 (Übersicht 1); dies entspricht einem Zuwachs von knapp 5% bzw. 10½%.

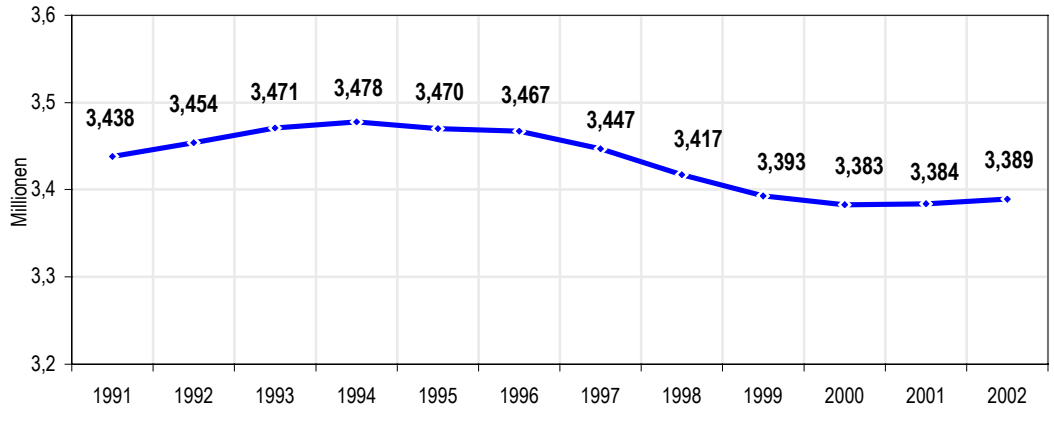
Übersicht 1: Bevölkerungsprognosen für Berlin zu Beginn der 90er Jahre

	Jahr der Prognose	Zahl der Varianten	Prognosehorizont	Bevölkerungsstand (Mio Einw.)	
				von	bis
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung	1992	1	2000	**3,60**	
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	1993	2	2000	**3,59**	**3,79**
Empirica	1991	1	2005	**3,53**	
Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik	1990	2	2010	**3,60**	**3,80**
Prognos AG	1992	1	2010	**3,62**	
Statistisches Landesamt Berlin	1990	3	2010	**3,71**	**5,19**

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gesamtbericht (Manuskriptendfassung) zur Bevölkerungsprognose für Berlin 1998 - 2015, Juli 2000

Die tatsächliche Einwohnerentwicklung zu Anfang der neunziger Jahre schien diese Projektionen zunächst zu bestätigen; bis zum Jahre 1994 stieg die Einwohnerzahl Berlins auf 3,478 Millionen an (Übersicht 2). Erst 1995 kehrte sich der Trend um, und die Einwohnerzahl sank deutlich ab. Das vorläufige Minimum wurde im Jahre 2000 mit 3,383 Millionen Einwohnern erreicht, das waren 2,7% weniger als 1994.

Übersicht 2: Bevölkerungsentwicklung in Berlin

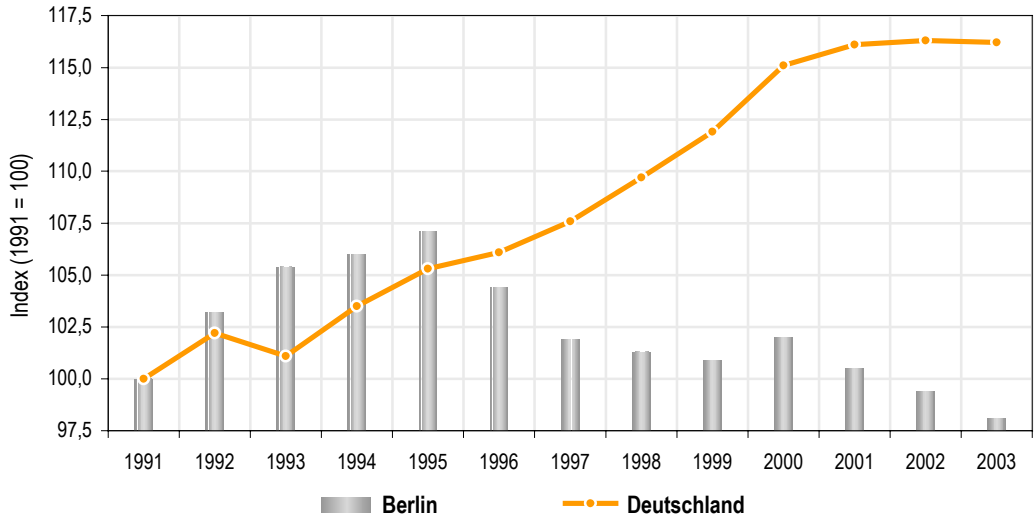


Quelle: Statistisches Landesamt

Ähnlich verlief die Entwicklung beim Wirtschaftswachstum. Berlin realisierte Anfang der neunziger Jahre nachgerade stürmische Zuwächse beim Bruttoinlandsprodukt. Bis zum Jahre 1995 einschließlich lag der Index des Berliner Bruttoinlandsprodukts

deutlich über dem des Bundesdurchschnitts (Übersicht 3); dies ließ erwarten, dass der vereinigungsbedingte Boom auch in den Folgejahren anhalten und sich zu einem strukturellen, dauerhaften Standortvorteil auswachsen könnte.

Übersicht 3: **Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland und in Berlin**
(Index 1991 = 100)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Berechnungsstand: März 2004

; eigene Berechnungen

IV. Tatsächliche Entwicklung ab Mitte der neunziger Jahre

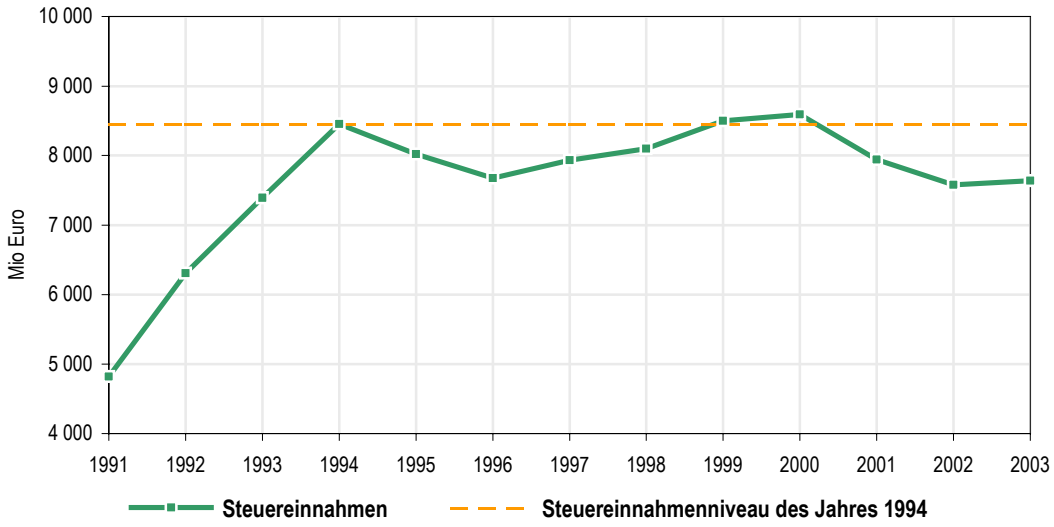
Tatsächlich gingen jedoch nicht nur die Einwohnerzahlen zurück, auch das Bruttoinlandsprodukt Berlins nahm – bis auf das Jahr 2000 – beständig ab, während die Zahlen für den Bundesdurchschnitt bis 2001 weiter anstiegen, danach auf dem erreichten Niveau verharrten. Im Jahr 2003 lag der Index des Bruttoinlandsprodukts in Berlin mit 98,1 um 1,9% *unter* dem des Jahres 1991; vom Bundesdurchschnitt (116,2) trennen Berlin derzeit 18 Prozentpunkte.

Diese Wachstumsschwäche hat erhebliche Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen. Bis zum Jahre 1994 waren die eigenen Steuereinnahmen Berlins – nicht zuletzt durch den Wegfall der Steuervergünstigungen im Rahmen der Berlinförderung – schnell angestiegen; von 1991 (mit einem Steueraufkommen von 4,8 Mrd €) bis 1994 (8,5 Mrd €) hatten sich die Steuereinnahmen annähernd verdoppelt (Übersicht 4); dabei lag das realisierte Ist zum Teil erheblich über dem veranschlagten Soll und übertraf damit selbst optimistische Erwartungen.

Dies gab Anlass zu großem Optimismus hinsichtlich der weiteren Entwicklung. Doch mit dem Jahre 1994 war ein Steueraufkommen erreicht, das bis zum Ende des Jahrzehnts nicht wieder realisiert werden sollte. Im Jahre 1995 – dem Jahr der Einbeziehung Berlins in den Länderfinanzausgleich – lag das Steueraufkommen um etwa 15% unter den prognostizierten Werten. Diese Entwicklung wurde u.a. dadurch ausgelöst, dass der Aufbau Ost in großem Umfang durch die Schaffung erweiterter steuerlicher Abschreibungstatbestände gefördert wurde, diese Möglichkeit in nicht vorausgesehenem Maße genutzt und damit die Besteuerungsbasis erheblich verkleinert wurde.

Die Steuereinnahmen stabilisierten sich in der Folge nur langsam. Im Jahre 1999 wurde das Aufkommensniveau des Jahres 1994 erreicht, im Jahre 2000 (mit 8,6 Mrd €) überschritten; die steuerreform- und konjunkturbedingten Einbrüche der Jahre 2001 bis 2003 wirkten sich jedoch noch deutlicher aus als der Einbruch der Jahre 1995 bis 1997.

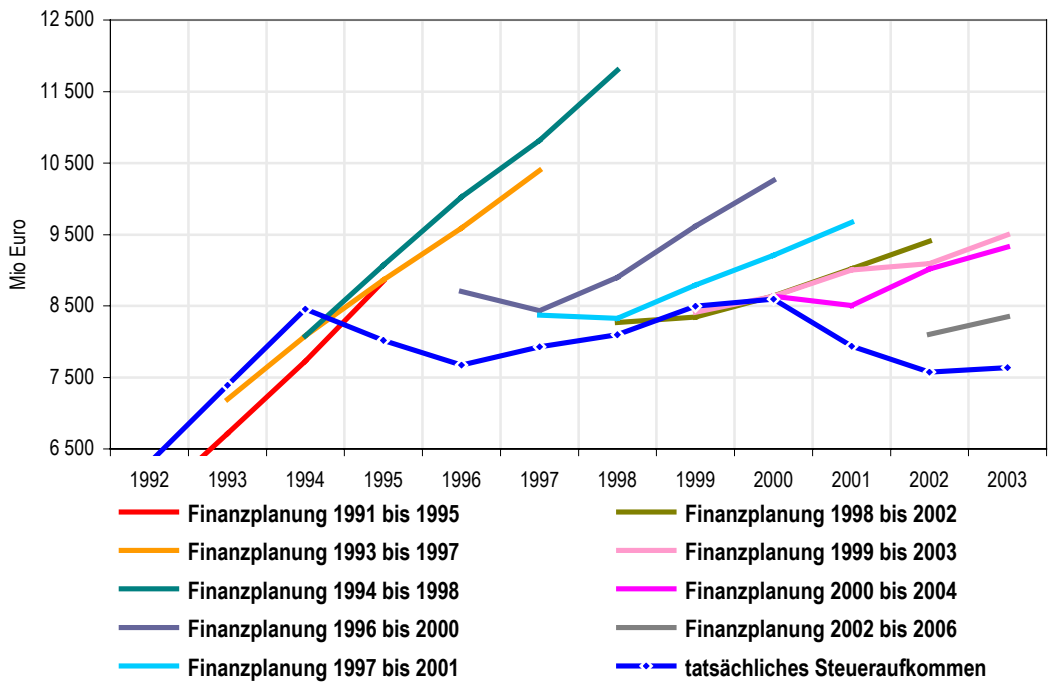
Übersicht 4: Steuereinnahmen des Landes Berlin



Primäreinnahmen: bereinigte Einnahmen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats abzüglich Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin; ab 2004: Doppelhaushalt 2004/05 bzw. Fortschreibung der Finanzplanung 2003 bis 2007 (Stand 18. März 2004)

Übersicht 5 zeigt, in welchem Umfange die tatsächliche Entwicklung hinter den Planungserwartungen jener Jahre – die auf der bundesweiten Steuerschätzung basierten – zurückblieb. Diese Entwicklung war für alle Beteiligten unvorhersehbar und hat in unterschiedlicher Ausprägung alle öffentlichen Haushalte getroffen.

Übersicht 5: Steuereinnahmen in Berlin – Projektionen und tatsächliches Aufkommen



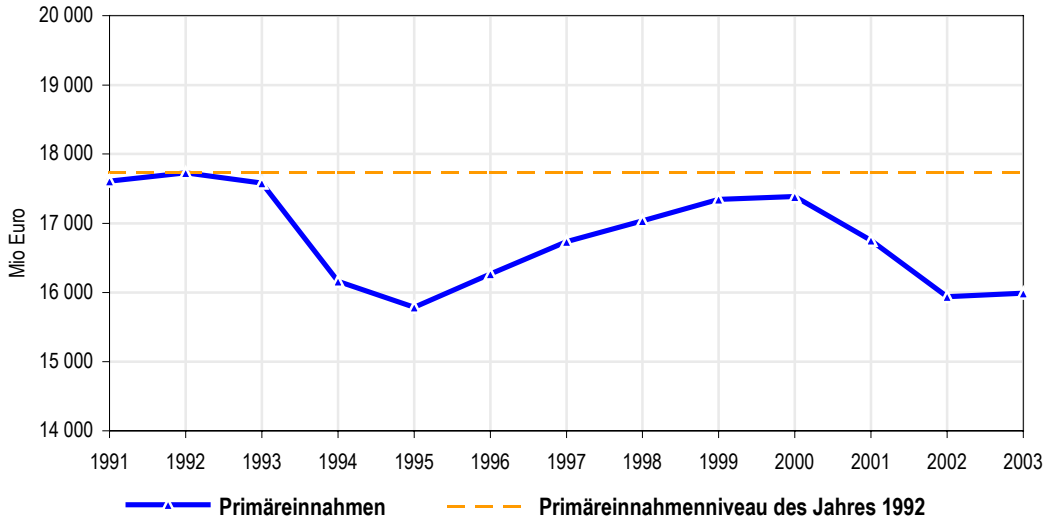
Quelle: Finanzplanungen von Berlin

Die Primäreinnahmen des Landes Berlin – das sind die bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen – wurden von der Steueraufkommensentwicklung maßgeblich beeinflusst. Da die Steuereinbrüche bundesweit auftraten, wurden sie hinsichtlich ihrer konjunkturellen und steuerreformbedingten Komponente nicht durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen. Der Länderfinanzausgleich kompensiert insoweit nur die wirtschaftsstrukturell bedingte Steuerkraftschwäche Berlins, auch diese allerdings – im Hinblick auf die *kommunale* Steuerkraftschwäche – nur zu etwa der Hälfte.[1] Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die Steuereinbrüche in Berlin stärker durchschlugen als im Länderdurchschnitt (vgl. hierzu auch den nachfolgenden Abschnitt V.).

Übersicht 6 zeigt den Verlauf der Primäreinnahmen. Besonders bemerkenswert ist der starke Einnahmenrückgang in dem Zeitraum 1991 bis 1995, der den Abbau der Bundeshilfe für Berlin widerspiegelt. Die Bundeshilfe wurde von 7,4 Mrd € im Jahre 1991 auf 2,8 Mrd € im Jahre 1994 zurückgeführt und lief mit dem Jahre 1994 aus. 1995 wurde Berlin gemeinsam mit den neuen Ländern in den Länderfinanzausgleich einbezogen.

[1] vgl. hierzu die Aufzeichnung der Senatsverwaltung für Finanzen »Wirtschaftskraft und Mehreinnahmen des Landeshaushalts«, Stand 12. März 2004

Übersicht 6: Primäreinnahmen des Landes Berlin 1991 bis 2003



Primäreinnahmen: bereinigte Einnahmen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats abzüglich Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin; ab 2004: Doppelhaushalt 2004/05 bzw. Fortschreibung der Finanzplanung 2003 bis 2007

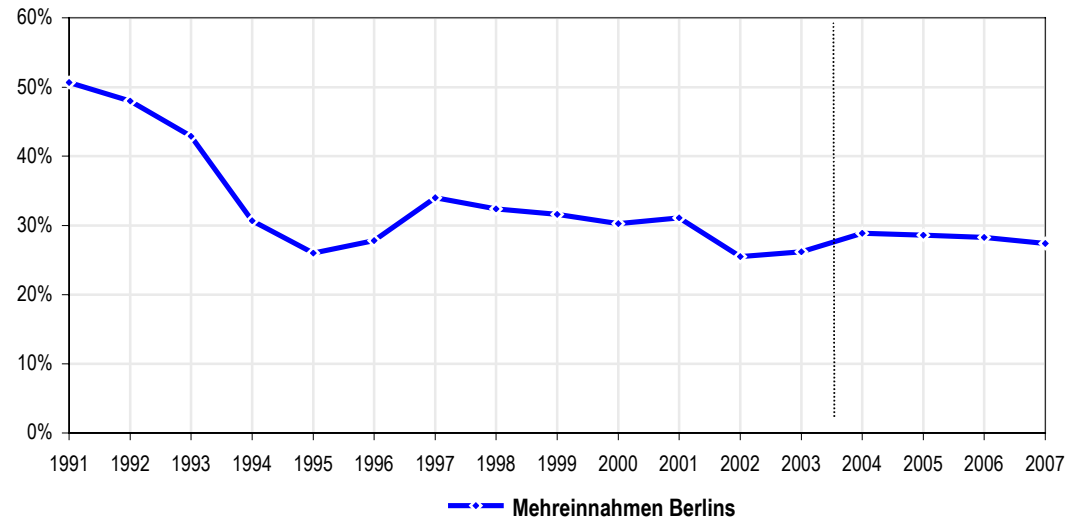
Der Höchstwert der Primäreinnahmen wurde im Jahre 1992 mit 17,7 Mrd € realisiert und seitdem nicht wieder erreicht. Bis 1995 brachen die Primäreinnahmen auf 15,8 Mrd € ein, erholten sich dann wieder schrittweise bis auf 17,4 Mrd € (2000) und beliefen sich im Jahre 2003 – nach dem neuerlichen Einnahmeneinbruch seit dem Jahre 2001 – auf 16,0 Mrd €.

V. Mehreinnahmen und Mehrausgaben

Die isolierte Betrachtung der Einnahmenentwicklung in Berlin verdeckt allerdings den Umstand, dass auch die anderen Länder und Gemeinden erheblich unter vergangenen und aktuellen Steuereinbrüchen zu leiden hatten und ihrerseits erhebliche Anstrengungen unternehmen mussten und müssen, um die Ausgaben an das langfristig finanzierbare Maß anzupassen. Diese Entwicklung hat insoweit *alle* Gebietskörperschaften getroffen; Berlin vermag als besondere Belastung nur solche Einnahmenausfälle zu reklamieren, die das Land stärker als alle anderen getroffen haben. Dies gilt in besonderer Weise für den Abbau der Bundeshilfe für Berlin.

Um diesen Aspekt näher zu beleuchten, werden nachfolgend die *Mehr*einnahmen Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt betrachtet. Dem Vergleich liegen die Primäreinnahmen je Einwohner zugrunde, die verwendeten Daten umfassen auch die kommunale Ebene (Übersicht 7).

Übersicht 7: Mehreinnahmen Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, Fortschreibung der Finanzplanung bis 2007 vom 23. März 2004, Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Kommunen. Zahlen methodisch bereinigt; hierdurch kleinere Abweichungen gegenüber früheren Darstellungen möglich. 2004 bis 2007 Soll.

Diese Darstellung zeigt, dass im gesamten Zeitraum zwischen 1991 und 2007 die Einnahmen Berlins teilweise beträchtlich über dem Durchschnitt der Einnahmen anderer Länder lagen bzw. liegen. Diese Mehreinnahmen sind jedoch allein zwischen 1991 und 1995 von 51% auf rd. die Hälfte (26%) abgesunken, dies war insbesondere der Effekt aus dem Abbau der Bundeshilfe für Berlin, der durch die rasch ansteigenden Steuereinnahmen (vgl. Übersicht 4) keineswegs auch nur annähernd kompensiert werden konnte.

Allerdings weist das Jahr 1995 einen charakteristischen Tiefstwert auf, dem eine zeitweise Stabilisierung der Einnahmen auf einem Niveau über oder nahe bei 30% folgte. Der (vorübergehende) schnelle Anstieg der Mehreinnahmenkurve im Jahre 1997 war durch einen Rückgang der Primäreinnahmen im Bundesdurchschnitt bedingt.

Die aktuelle Entwicklung in den Jahren 2002 und 2003 zeigt, dass die Berliner Einnahmesituation in besonderer Weise auf konjunkturelle und wirtschaftsstrukturelle Einbrüche reagiert. Bis zum Ende des Planungszeitraums im Jahre 2007 ist auch nach erneuter Stabilisierung der Einnahmen nur noch mit Mehreinnahmen gegenüber dem Bundesdurchschnitt in der Größenordnung von etwa 27½% zu rechnen.

Die heutigen Mehreinnahmen Berlins sind bedingt durch

- die besondere Wertung der Einwohner der Stadtstaaten bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs, die derzeit mit etwa 600 € je Einwohner valutiert und damit bereits für sich genommen – gemessen am Länderdurchschnitt – zu Mehreinnahmen in Höhe von 16% führt.
- die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die die neuen Länder und Berlin im Rahmen des Solidarpaktes »zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«[2] erhalten. Derzeit erhält Berlin 2,003 Mrd € jährlich, das sind weitere rd. 590 € je Einwohner. Allerdings resultiert hieraus nur teilweise eine Einnahmen-Mehrausstattung gegenüber dem Länderdurchschnitt, weil zugleich auch die unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft Berlins auszugleichen ist.
- erhöhte Zuweisungen des Bundes an die neuen Länder und Berlin im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben in einer Größenordnung von etwa 140 € je Einwohner (2002) . Ab dem Jahre 2005 – also mit Inkrafttreten des »Solidarpakts II« – sind diese Mehreinnahmen Bestandteil des sog. »Korb 2«. Der Bund hatte den neuen Ländern und Berlin im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen zugesagt, hierfür im Zeitrahmen bis 2019 rd. 51 Mrd € zusätzlich zur Verfügung zu stellen.
- Hauptstadtfinanzierung für die Bereiche Sicherheit und Kultur in Höhe von insgesamt 48,6 Mio €.

Diese Mehreinnahmen sind finanzverfassungsrechtlich verankert und stellen einen Reflex der Mehrausgaben gegenüber dem Länderdurchschnitt dar, die Berlin als Stadtstaat, Hauptstadt und als teilweise neues Bundesland leisten muss, um seinen bundesgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen.

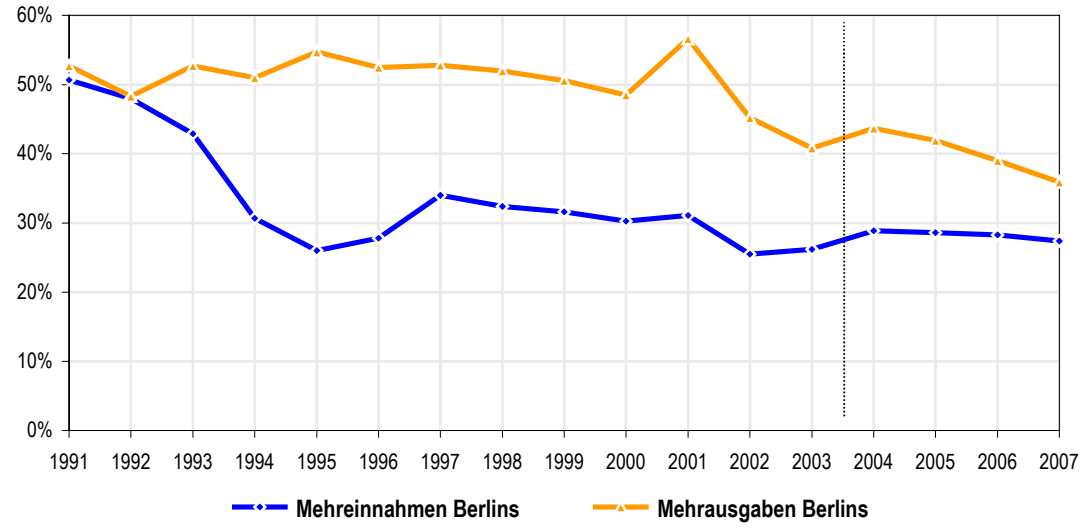
Die Struktur der Stadtstaaten führt zu zusätzlichen agglomerationsbedingten Belastungen und verpflichtet überdies zu Mehrleistungen im Infrastrukturbereich. Dieser Sachverhalt ist höchstrichterlich in ständiger Rechtsprechung anerkannt und in der Gesetzgebung wiederholt verankert. Verschärft werden diese Belastungen durch die Problematik der Pendler, die durch die Wahl eines Wohnorts außerhalb des Stadtstaats einen Einnahmeverlust bewirken, die Leistungen des Stadtstaats aber weiterhin – Verkehrsinfrastruktur sogar überproportional – in Anspruch nehmen.

Die neuen Länder weisen ein deutlich höheres Ausgabenniveau aufgrund der zu schließenden Infrastrukturlücke und anderer vereinigungsbedingter Sonderlasten auf (2003: 15%; in vorangegangenen Jahren bis zu 30%).

[2] vgl. § 11 Abs. 4 Satz 1 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)

Im Jahre 1991 lagen die bereinigten Ausgaben Berlins um knapp 53% über dem Länderdurchschnitt; sie sind bis zum Jahre 2003 auf 41% zurückgeführt worden (Übersicht 8). Unter Zugrundelegung einer aktuellen Projektion der Länderdaten in der mittelfristigen Planungsperiode werden diese Mehrausgaben bis zum Jahre 2007 auf 36% abgesenkt. Dies ist eine beachtliche Leistung, die ohne die tiefgreifenden Konsolidierungsanstrengungen nicht zu bewältigen wäre. Die Absenkungen seit dem Jahre 2002 – das Jahr 2001 war durch die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin gekennzeichnet – sind dabei sehr deutlich. Sichtbar ist auch, dass das Jahr 2003 ein besonders günstiges Abschlussergebnis brachte, indem das veranschlagte Soll um annähernd 600 Mio € unterschritten wurde (davon allein 300 Mio € aufgrund noch nicht erforderlicher Leistungen für die Risikoabschirmung der Bankgesellschaft Berlin). Trotz aller Konsolidierungsbemühungen wird auch im Jahre 2007 noch immer ein Abstand zwischen den abgesenkten Mehrausgaben (36%) und dem voraussichtlichen Mehreinnahmeniveau (27½%) in Höhe von etwa 8½ Prozentpunkten bestehen.

Übersicht 8: Mehreinnahmen und Mehrausgaben Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt

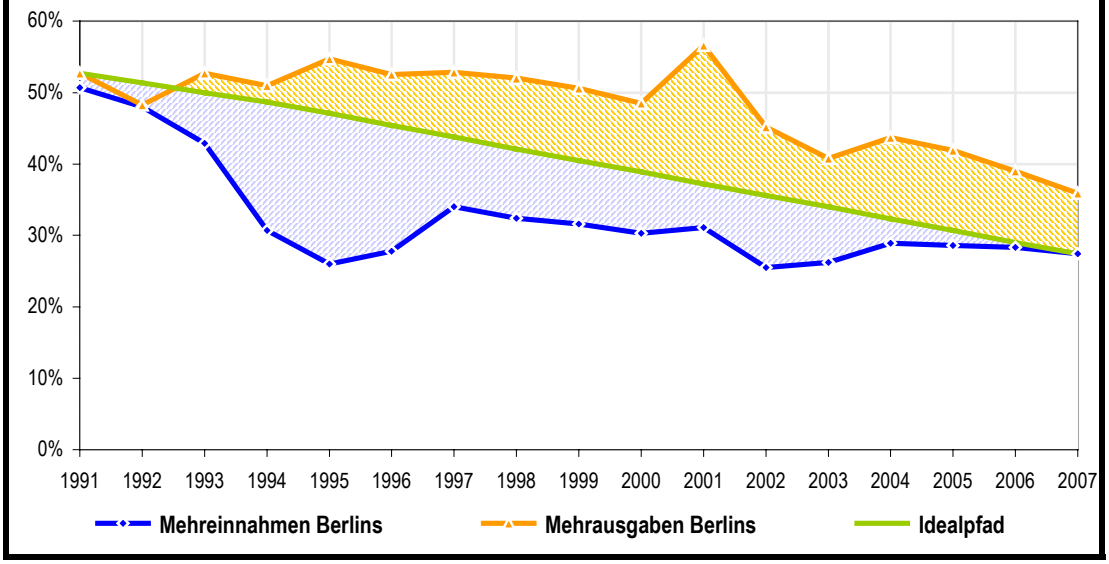


Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, Fortschreibung der Finanzplanung bis 2007 vom 23. März 2004, Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Kommunen. Zahlen methodisch bereinigt; hierdurch kleinere Abweichungen gegenüber früheren Darstellungen möglich. 2004 bis 2007 Soll.

Was wäre die Folge gewesen, wenn bereits im Jahre 1991 die Einnahmenentwicklung Berlins bis zum Jahre 2007 vollständig vorausgesehen worden wäre? Offenkundig hätte dies vorausgesetzt, dass nicht nur der Abbau der Bundeshilfe, sondern auch eine insgesamt unbefriedigende Steuereinnahmenentwicklung in Berlin sowie eine erheblich (um gut zwei Prozentpunkte) zurückgehende gesamtwirtschaftliche Steuerquote zutreffend prognostiziert worden wären.

Gleichwohl: Hätte sich die Politik im Jahre 1991 das Ziel gesetzt, dass im Jahre 2007 die Mehrausgaben Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt das Niveau der Mehreinnahmen nicht überschreiten dürfen, und hätte sie sich zugleich das Ziel gesetzt, die Mehrausgaben Berlins zwischen 1991 und 2007 auf einem stetigen Pfad kontinuierlich abzusenken, dann hätte sie damit einen »Idealpfad« vorgegeben, der in Übersicht 9 das Mehrausgabenniveau des Jahres 1991 mit dem Mehreinnahmenniveau des Jahres 2007 linear verbindet.

Übersicht 9: Mehreinnahmen und Mehrausgaben Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt



Quelle: eigene Berechnungen

Dieser »Idealpfad« teilt die Fläche zwischen Mehrausgaben und Mehreinnahmen Berlins annähernd hälftig. Der darüberliegende (gelb schraffierte) Flächenteil ist offenkundig den Mehrausgaben zuzuschreiben, der darunterliegende (blau schraffierte) Flächenteil durch Mindereinnahmen bedingt.

Hinter den Flächen stehen Verschuldungsvolumina, die nachfolgend ansatzweise quantifiziert werden sollen. Der gesamte Schuldenzuwachs des Zeitraums zwischen den Jahren 1991 und 2007 – berechnet als jahresweiser Unterschied zwischen den bereinigten Ausgaben Berlins und den Primäreinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) – beläuft sich auf rd. 70 Mrd €. Unterstellt man, Berlin habe in dem gesamten Zeitraum *keine* Mehrausgaben und *keine* Mindereinnahmen gegenüber dem Länderdurchschnitt gehabt, dann wäre gleichwohl eine Verschuldung im Umfange der Verschuldung des Länderdurchschnitts je Einwohner entstanden – rd. 24 Mrd € (»Benchmark-Verschuldung«).

Diese »Benchmark-Verschuldung« ist in Übersicht 9 nicht wiedergebbar; sie steht gedanklich »hinter« den abgebildeten Kurven. Die beiden schraffierten Teilflächen hingegen repräsentieren den Differenzbetrag zwischen dem gesamten Schuldenzuwachs (70 Mrd €) und der »Benchmark-Verschuldung« (24 Mrd €), insgesamt also 46 Mrd €. Hiervon entfallen knapp 20 Mrd € (43%) auf den oberen Flächenteil (»ausgabenbedingte Verschuldung«) und 26 Mrd € (57%) auf den unteren Flächenteil (»einnahmenbedingte Verschuldung«).

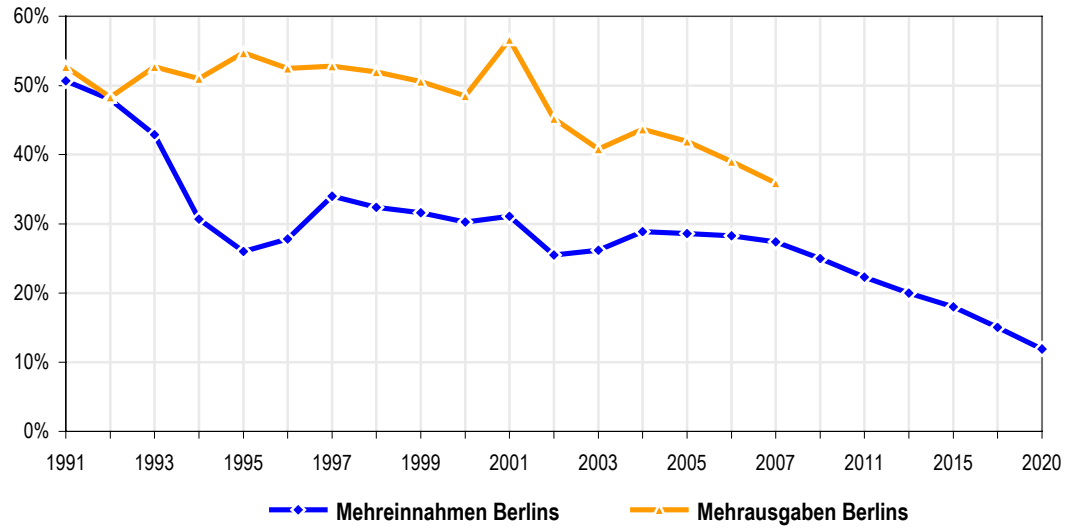
Eine langfristige Betrachtung

Die Wahl des Jahres 2007 in der vorangehenden Darstellung ist in gewisser Weise willkürlich und vor allem dem Umstand geschuldet, dass das Jahr 2007 das letzte Jahr des derzeitigen Finanzplanungszeitraums darstellt. Die konsolidierungsstrategischen Überlegungen müssen jedoch auch darüber hinaus reichen.

Von entscheidender Bedeutung ist vor allem, dass die Mehreinnahmen Berlins im Rahmen des Solidarpaktes – also die SoBEZ wie auch die erhöhten Zuweisungen im Rahmen des sogenannten »Korb 2« – bis zum Jahre 2019 vollständig zurückgeführt werden; dies bedeutet eine Einnahmenminderung von zwei Milliarden Euro allein bei den SoBEZ und von etwa 480 Mio € – gemessen am Länderdurchschnitt – bei den Gemeinschaftsaufgaben.

Übersicht 10 zeigt das Ergebnis einer langfristigen Modellbetrachtung. Hierbei wurden die SoBEZ bis zum Jahre 2020 entsprechend der Rechtslage abgebaut. Bei den Steuereinnahmen wurde unterstellt, dass sie im Wesentlichen der Entwicklung im Bundesdurchschnitt folgen. Das Abschmelzen der Zuweisungen nach Korb 2 im Solidarpakt blieb in dieser Darstellung noch unberücksichtigt.

Übersicht 10: Mehreinnahmen Berlins gegenüber dem Länderdurchschnitt in langfristiger Perspektive



Quelle: Projektion der Senatsverwaltung für Finanzen

Im Rahmen dieser Projektion stellen sich im Jahre 2020 Mehreinnahmen in einer Größenordnung von etwa 12% über dem Länderdurchschnitt ein. Auf diese Größenordnung müssten auch die Mehrausgaben Berlins zurückgeführt werden. Die Neuverschuldung Berlins würde sich dann mit ebenfalls rd. 12% *über* dem Länderdurchschnitt einstellen. Die Konsolidierungspolitik steht insoweit noch vor erheblichen Herausforderungen. Mit dem Beschluss über die Eigenanstrengungen, die als Grundlage für ein mit dem Bund zu vereinbarendes Sanierungsprogramm dienen sollen, ist ein wichtiger Schritt getan.

VI. Anstrengungen Berlins zur Eindämmung des Schuldenzuwachses

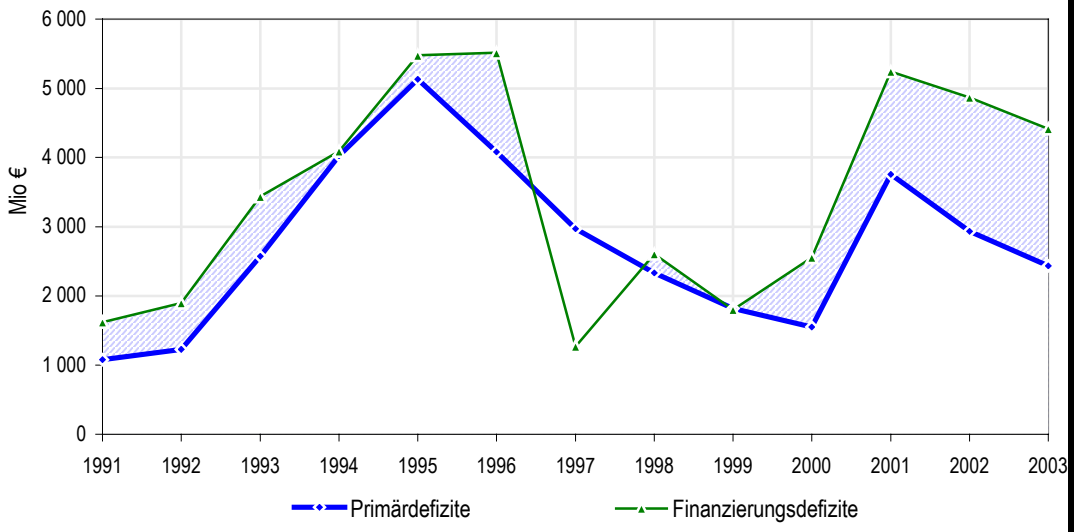
Berlin hat in den zurückliegenden Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Schuldenzuwachs einzudämmen.

Die Primärausgaben des soeben abgerechneten Haushalts 2003 lagen bei nur noch 90% dessen, was im Jahre 1995 für die Kernaufgaben des Landes verausgabt worden ist. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Tariferhöhungen seitdem auf etwa 13½% beliefen und der Preisindex für das Bruttoinlandsprodukt um etwa 7% gestiegen ist. Die Konsolidierungsleistungen Berlins gehen damit weit über die Anstrengungen in anderen Ländern hinaus und erreichen die verfassungsrechtliche Grenze, die der Absenkung von Staatsausgaben der Länder dadurch gesetzt ist,

dass die bundesgesetzlich und landesverfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben erfüllt werden müssen.

Die Konsolidierungsleistungen Berlins spiegeln sich unter anderem in dem Abbau der Primärdefizite wider, die von 5,1 Mrd € (1995) auf rd. ein Drittel (1,5 Mrd € im Jahre 2000) zurückgeführt wurden (Übersicht 11). Der Wiederanstieg der Primärdefizite im Jahre 2001 ist auf die (einmalige) Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin, einerseits, die Einbrüche bei den Steuereinnahmen andererseits (siehe oben, Abschnitt IV.) zurückzuführen.

Übersicht 11: Primärdefizite und Finanzierungsdefizite



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin

Zur Eindämmung des Schuldenzuwachses trugen auch erhebliche Vermögensaktivierungen bei (zwischen 1993 und 2003 knapp 12 Mrd €). Zusammen mit den auflaufenden Zinslasten ergeben sich die Finanzierungsdefizite, die – wegen der starken Schwankungen der Vermögensveräußerungen – einen etwas erratisch wirkenden Kurvenverlauf bedingen. Gleichwohl wird deutlich, wenn man einmal die vertikalen Abstände zwischen Primärdefiziten und Finanzierungsdefiziten in den Jahren 1991 und 2003 vergleicht, dass beide Kurven sich sehr deutlich auseinanderbewegen. Dies ist der Effekt der stark angestiegenen und weiterhin stark ansteigenden Zinsausgaben und – wenn man so will – die Visualisierung der »Schuldenfalle«. Offenkundig wird dabei, dass ein wesentlicher Teil der bewirkten Konsolidierungserfolge durch den Anstieg der Zinslasten wieder »aufgefressen« wird. Das Finanzierungsdefizit des Jahres 2003 (4,4 Mrd €) ist rd. zur Hälfte durch

Zinslasten (2,3 Mrd €) bedingt, von denen wiederum mehr als drei Viertel seit dem Jahre 1991 entstanden sind.

Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin zum Doppelhaushalt 2002/2003 hat der Senat von Berlin ein weiteres Mal überprüft, ob der Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 wirklich nur unabdingbare Ausgaben enthält. Als Ergebnis dieser Überprüfung wurde der Nachweis geführt, dass der Haushaltsentwurf nur bundesgesetzlich und landesverfassungsrechtlich vorgegebene Ausgaben enthält und damit den strengen Anforderungen genügt, die das Gericht für die Verfassungsmäßigkeit des Berliner Landeshaushalts in der extremen Haushaltsnotlage aufgestellt hat.

Diese Anforderungen erstrecken sich auch auf die Vorlage eines schlüssigen Sanierungskonzepts, das die nachhaltige Anpassung der Ausgabenstruktur an die Einnahmesituation vorzeichnet, auch soweit sie über die Geltungsdauer des damals vorgelegten, inzwischen verabschiedeten Haushalts hinausgeht. Nach Überzeugung der Mehrheit des Abgeordnetenhauses passt sich dieser Haushalt in das Gesamtkonzept zur Sanierung des Landeshaushalts ein[3] und leitet damit die haushaltswirksame Umsetzung der Eigenanstrengungen ein, die der Senat von Berlin als Teil der Finanzplanung 2003 bis 2007 am 1. Juli 2003 beschlossen hat. Diese Finanzplanung zeigt auf, dass dieser Prozess auch bis zum Jahr 2007 noch nicht abgeschlossen sein wird.

Berlin ist zu einer nachhaltigen Konsolidierungspolitik nicht nur aufgrund des ergangenen Urteils des Verfassungsgerichtshofs, sondern auch gegenüber der bundesstaatlichen Gemeinschaft verpflichtet. Der Finanzplanungsrat hat hierzu anlässlich seiner 100. Sitzung am 16. Juni 2004 in wiederholter Folge festgestellt:

> »Das massive Haushaltsungleichgewicht in Berlin erfordert erhebliche Konsolidierungsanstrengungen, die weit über die für die übrigen Länder geltenden Ausgabenbegrenzungen hinausgehen. Berlin ist gegenüber der bundesstaatlichen Gemeinschaft verpflichtet, die Ausgaben des Landes auf ein finanzierbares Niveau zurückzuführen.«

VII. Entwicklung des Schuldenstandes

Öffentlich wahrgenommen und kritisch diskutiert werden häufig nur die Kreditmarktschulden des Landes Berlin. Daneben bestehen jedoch weitere Schulden gegenüber öffentlichen Verwaltungen, die weitgehend auf die in Zeiten der Teilung ge-

[3] »Konsequente Sanierung des Landeshaushalts unter den Bedingungen der extremen Haushaltsnotlage«, Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 18. März 2004, veröffentlicht als Anlage 2 zum Plenarprotokoll 15/48, S. 3999

währten Bundesdarlehen für Berlin (West) zurückgehen und die jetzt entsprechend den vereinbarten Tilgungsplänen abgebaut werden. Bei den Kassenkrediten, die ergänzend zu berücksichtigen sind, handelt es sich um kurzfristige Verpflichtungen gegenüber dem Geldmarkt mit einer Laufzeit von nicht mehr als zwölf Monaten, die in der Vergangenheit allerdings teilweise erhebliche Größenordnungen angenommen haben. Die nachfolgende Übersicht 12 verdeutlicht das Anwachsen des Schuldenstandes seit dem Fall der Mauer:

Übersicht 12: Entwicklung des Schuldenstandes des Landes Berlin (jeweils per 31.12.)

Jahr	Kreditmarkt-schulden	Schulden gegenüber öffentlichen Verwaltungen	Kassenkredite (Jahresendstand)	Schuldenstand insgesamt	Index
	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	1990 = 100
1990	**6 425**	**2 872**	**0**	**9 297**	100,0
1991	**8 096**	**2 720**	**0**	**10 816**	116,7
1992	**10 514**	**2 555**	**0**	**13 069**	141,0
1993	**13 744**	**2 404**	**0**	**16 148**	173,6
1994	**16 193**	**2 262**	**0**	**18 455**	199,1
1995	**21 547**	**2 153**	**168**	**23 868**	257,6
1996	**24 895**	**2 017**	**2 247**	**29 159**	314,7
1997	**27 120**	**1 880**	**2 344**	**31 344**	338,2
1998	**29 421**	**1 791**	**2 026**	**33 238**	358,7
1999	**31 506**	**1 725**	**1 581**	**34 813**	375,7
2000	**33 453**	**1 483**	**2 252**	**37 188**	401,3
2001	**38 350**	**1 429**	**2 605**	**42 384**	457,3
2002	**44 647**	**1 369**	**1 489**	**47 505**	512,6
2003	**48 727**	**1 312**	**1 710**	**51 749**	558,4
2004	***54 739***	***1 259***	***1 000***	***56 998***	*615,1*
2005	***59 029***	***1 205***	***1 000***	***61 234***	*660,8*
2006	***62 246***	***1 153***	***1 000***	***63 957***	*690,2*
2007	***64 920***	***1 103***	***1 000***	***67 022***	*723,2*

Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnungen des Landes Berlin, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen; ab 2004: Fortschreibung der Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007

Ausgehend vom Schuldenstand des Jahres 1990 sind die Schulden des Landes Berlin bis Ende 2003 auf das Fünfeinhalbfache (von 9,3 Mrd € auf 51,7 Mrd €) angestiegen. Wie die Übersicht ausweist, lag der Schwerpunkt des Schuldenzuwachses im Zeitraum Anfang bis Mitte der neunziger Jahre: In nur sechs Jahren – zwischen 1991 und 1996 – verdreifachte sich der Schuldenstand. Bis Ende 2004 – also in weiteren acht Jahren – wird sich der Schuldenstand noch einmal verdoppelt ha-

ben. Dabei fielen die Schuldenzuwächse zum Ende der neunziger Jahre infolge der konsequenten Konsolidierungspolitik deutlich moderater aus. Erst seit dem Jahre 2001 werden aufgrund der bereits vorangehend dargestellten Einnahmeneinbrüche wieder Schuldenzuwächse realisiert, die nachgerade dramatische Verlaufsformen annehmen. Trotz des eingeschlagenen strikten Konsolidierungskurses wird sich der Schuldenstand Berlins bis zum Jahre 2007 mehr als versiebenfacht haben.

VIII. Schuldenstände Berlins im Vergleich zu Hamburg und zum Länderdurchschnitt

Übersicht 13 zeigt die Kreditmarktschuldenstände je Einwohner für Berlin, Hamburg und den Durchschnitt der Länder einschließlich Gemeinden. Zum Jahresende 1990 war der Schuldenstand Berlins je Einwohner weit unterdurchschnittlich: Gegenüber dem Länderdurchschnitt belief er sich auf zwei Drittel, gegenüber Hamburg sogar nur auf ein Drittel. Ursächlich hierfür war die für den Westteil bis dahin gewährte

Übersicht 13: Schuldenstände am Kreditmarkt je Einwohner für Berlin, Hamburg und den Durchschnitt von Ländern einschl. Gemeinden

Jahr	Kreditmarktschulden je Einwohner für			Berlin im Verhältnis zu	
	Berlin	Hamburg	Länder einschl. Gemeinden	Hamburg	Ländern einschl. Gemeinden
	€ je Einwohner	€ je Einwohner	€ je Einwohner	%	%
1990	**1 869**	**5 661**	**2 811**	33,2	66,9
1991	**2 355**	**5 914**	**2 963**	39,8	79,5
1992	**3 044**	**6 219**	**3 318**	48,9	91,7
1993	**3 932**	**6 919**	**3 652**	56,8	107,7
1994	**4 656**	**7 546**	**3 884**	61,7	119,9
1995	**6 210**	**7 824**	**4 180**	79,4	148,6
1996	**7 181**	**8 375**	**4 464**	85,7	160,9
1997	**7 868**	**8 570**	**4 698**	91,8	167,5
1998	**8 610**	**8 777**	**4 874**	98,1	176,6
1999	**9 286**	**9 204**	**4 954**	100,9	187,4
2000	**9 889**	**9 734**	**5 073**	101,6	194,9
2001	**11 333**	**10 252**	**5 336**	110,5	212,4
2002	**13 174**	**10 535**	**5 672**	125,1	232,3
2003	**14 378**	**11 214**	**6 052**	128,2	237,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

jährliche Bundeshilfe sowie die Tatsache, dass der Magistrat im Ostteil Berlins zum Zeitpunkt der Vereinigung praktisch schuldenfrei war; kommunale Altschulden wie in den neuen Ländern gab es hier nicht.

Das Schuldenniveau des Länderdurchschnitts wurde erst Ende 1993 erreicht, das Niveau Hamburgs sogar erst 1999. Zum Jahresende 2003 lag der Schuldenstand Berlins dann schon um fast ein Drittel über dem Niveau von Hamburg und bei annähernd dem Zweieinhalbfachen des Länderdurchschnitts.

Berlin hatte bis zum Fall der Mauer nur eine vergleichsweise geringe Schuldenlast zu tragen. Die Schuldenlast stieg in den Folgejahren stark an, nachdem einerseits in den Jahren *vor* der Vereinigung die Grundlagen für ein sehr hohes Ausgabenniveau gelegt worden waren, andererseits in nur wenigen Jahren *nach* dem Mauerfall die Bundeshilfe für Berlin radikal zurückgeführt wurde. Beides zusammen war nicht verträglich. Die von Seiten Berlins gegen den schnellen Abbau der Bundeshilfe vorgetragenen Einwendungen wurden vom Bundesministerium der Finanzen mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer noch höheren Verschuldung Berlins beantwortet. Eine Klage Berlins gegen die Höhe der Abbauschritte der Bundeshilfe wurde zwar erwogen, letztlich aber aus Gründen der politischen Opportunität wieder fallengelassen.

IX. Schuld und Schuldenstand

Die voranstehende Zusammenstellung einiger Ursachen für Teilbeträge des Berliner Schuldenstandes macht deutlich, dass es direkt auf konkrete Anteile der Verschuldung zurechenbare Maßnahmen und Entscheidungen nicht gibt und nicht geben kann. Alle Akteure müssen ihre Finanzpolitik unter Rahmenbedingungen betreiben, die sie nur in Grenzen selbst beeinflussen können.

Besonders eng sind diese Grenzen für die Bundesländer, die die Einnahmenseite ihrer Haushalte, die im wesentlichen auf gesamtdeutscher Wirtschaftsentwicklung und bundesgesetzlichem Steuerrecht beruht, nicht steuern können und auf der Ausgabenseite mit Verpflichtungen konfrontiert sind, die der gestaltenden Politik nur einen geringen Spielraum belassen. Die Mehrausgaben, die Berlin in den vergangenen Jahren tätigen musste, waren unausweichlich (wie z.B. der Anstieg der Sozialausgaben) oder stadtstaatenbedingt (z.B. überdurchschnittliche Ausgaben im Bereich von Polizei und Justiz), Teile politisch (insbesondere auch standortpolitisch) bedingt (z.B. überdurchschnittliche Hochschulausstattung mit Ausbildungsfunktion für die gesamte Bundesrepublik, überdurchschnittliche Kulturförderung, Kita-Versorgung) und Teile aus Gründen der Sozialverträglichkeit geboten (Tarifangleichung bei Arbeitern und Angestellten, jedoch keine Angleichung bei Beamten).

In einem insgesamt schwierigen finanzpolitischen Umfeld musste Berlin innerhalb seiner Grenzen zwei eigenständige und doch in ihren finanzpolitischen Entscheidungen niemals unabhängige Körperschaften zusammenführen. Die grundsätzlichen Probleme der Unterfinanzierung der deutschen Einheit, die alle neuen Länder zu spüren bekommen haben, zeigen sich an diesem Ort in einmaliger Schärfe. Das Land hat sich deshalb nicht anders verhalten können, als in seinen Konsolidierungsanstrengungen bis an die Grenze der Zumutbarkeit zu gehen und für darüber hinausgehende Finanzierungsnotwendigkeiten einen Schuldenstand aufzubauen, der von dem Zeitpunkt an zum Problem wurde, als die zu Beginn der 90-er Jahre prognostizierten Wachstumsraten dauerhaft und erheblich unterschritten wurden.

X. Zusammenfassung

Der Schuldenstand, mit dem die wiedervereinigte Stadt bzw. das Bundesland Berlin seine Haushalts- und Finanzpolitik im Jahre 1990 aufgenommen hat, ist *nicht* ursächlich für die heutige Notlage. Der Grund liegt vielmehr in einem anhaltenden Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren seit 1991. Dabei war das Ausgabenniveau, wie es zu Beginn der neunziger Jahre bestand, in wesentlichen Teilen beeinflusst durch Finanzierungsentscheidungen des Bundes bzw. der zentralstaatlichen Ebene in Zeiten der Teilung. Die Einnahmensituation hingegen war geprägt durch die beispiellose Rückführung der Bundeshilfe für Berlin in den Jahren 1992 bis 1994, die überproportionalen Steuereinbrüche insbesondere seit dem Jahre 2001 und eine generelle kommunale Finanzkraftschwäche.

Die von der Kommission gestellte Frage nach der Verantwortung für die Schuldenlast Berlins lässt sich in diesem Sinne nicht eindeutig beantworten. Festgehalten werden kann lediglich, dass Rahmensetzungen und Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten zum Schuldenzuwachs beigetragen haben. Ein »schuldhaftes Verhalten« in rechtlichem Sinne ist dabei für keinen der Beteiligten erkennbar; dies um so weniger, als angesichts hoch interdependenter Entscheidungsverhältnisse, wie sie in einem föderalen Staatswesen bestehen, noch nicht einmal die Möglichkeit einer abschließenden kausalen Zuordnung der Schuldenzuwächse besteht. Gleichwohl kann der rasche Rückgang der Bundeshilfe in den Jahren 1992 bis 1994 als wesentlich für den Schuldenstand angesehen werden.