

Öffentliche Finanzen in Berlin-Brandenburg — Bringt ein gemeinsames Bundesland Vorteile?	513
Sozialversicherung durch versicherungsfremde Aufgaben belastet	523

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 38/93

Berlin

23. September 1993

60. Jahrgang

Öffentliche Finanzen in Berlin-Brandenburg — Bringt ein gemeinsames Bundesland Vorteile?

Mit dem Fall der Mauer ist der Landeshaushalt Berlins in große finanzielle Nöte geraten. Über Jahrzehnte hinweg sorgten reichlich bemessene Hilfen des Bundes dafür, daß im Westteil der Stadt öffentliche Verwaltung und Infrastrukturausstattung kräftig expandieren konnten. Mit dem Versiegen der Bundeshilfe entsteht gewaltiger Anpassungsdruck auf der Ausgabenseite. Er wird verschärft durch die Diskrepanz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im Ostteil der Stadt. Die Mittel, die Berlin 1995 und in den folgenden Jahren aus dem reformierten Länderfinanzausgleich sowie den Ergänzungszuweisungen des Bundes erhalten wird, verschaffen Linderung, können aber die Finanzprobleme der Stadt nicht lösen. Auf einen großen Teil dieser Einnahmen müßte die Stadt verzichten, sollten sich Berlin und Brandenburg gegen Ende dieses Jahrzehnts zu einem gemeinsamen Flächenstaat zusammenschließen. Selbst wenn die Bundesregierung zur Kompensation des dann wegfallenden „Stadtstaatenprivilegs“ befristete und degressiv gestaffelte Übergangshilfen gewährt, bestünde vor allem auf Berliner Seite erheblicher Handlungsbedarf, denn der aufgeblähte Verwaltungsapparat müßte beträchtlich verkleinert werden.

Dieser Bericht basiert auf einem Gutachten, das 1992 vom DIW im Auftrage der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, bearbeitet wurde, aber erst kürzlich freigegeben worden ist¹. Bei den vorliegenden Ergebnissen handelt es sich um aktualisierte Werte. Eine Aktualisierung war vor allem deshalb notwendig geworden, weil mit dem „Föderalen Konsolidierungsprogramm“ vom Frühjahr dieses Jahres die Rahmenbedingungen für den Länderfinanzausgleich neu festgelegt worden sind.

Die finanzpolitischen Perspektiven in der Region Berlin-Brandenburg hängen in erster Linie von ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ab. Je günstiger die ökonomischen Rahmenbedingungen, um so größer sind die Freiheitsgrade für die finanzpolitischen Entscheidungsträger. Je schlechter der Wirtschaftsverlauf, um so geringer sind die Handlungsmöglichkeiten, obwohl gerade dann die Region auf Wachstumsimpulse angewiesen ist. Allerdings darf der Einfluß, den Bundesländer und Gemeinden auf die regionale Wirtschaftsentwicklung ausüben, nicht überschätzt werden. Ihre Wirkungen werden von anderen Politikbereichen — der Lohn- und Geldpolitik, aber auch der Finanzpolitik des Bundes — überlagert. Zudem hängt das Wirtschaftswachstum einer Region nicht allein vom endogenen

Wachstumspotential ab, sondern auch vom Wachstum der Volkswirtschaft, in die sie eingebettet ist.

Von großer Bedeutung für die öffentlichen Haushalte wirtschafts- und finanzschwacher Regionen sind die Zahlungen, die sie im Rahmen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs erhalten. Der Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern bewirkt, daß alle Bundesländer über ein nahezu gleich hohes Steueraufkommen pro Kopf der Bevölkerung verfügen und somit in die Lage versetzt werden, ein vergleichbares Angebot an

¹ Dieter Vesper: Finanzielle und finanzpolitische Konsequenzen eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg. Erscheint demnächst in den Beiträgen zur Strukturforschung.

öffentlichen Gütern bereitzustellen; besonders finanzschwache Länder erhalten zudem Ergänzungszuweisungen des Bundes. Auch auf kommunaler Ebene findet ein Finanzausgleich statt, in Regie der jeweiligen Bundesländer und in Abhängigkeit von der Gemeindegröße: Nicht die bloße, sondern eine „veredelte“ Einwohnerzahl dient hier als Maßstab; es wird unterstellt, daß die kommunale Ausgabenbelastung mit steigender Einwohnerzahl zunimmt. Der Länderfinanzausgleich spielt künftig eine wichtige Rolle für die Region Berlin-Brandenburg, der kommunale Ausgleich dann, wenn Berlin nur noch den Status einer Gemeinde in einem gemeinsamen Bundesland Berlin-Brandenburg besäße.

Entwicklung des Landeshaushalts in Berlin...

Die Vereinigung der beiden Stadthälften hatte nachhaltige Konsequenzen für den Berliner Haushalt. Bis zu diesem Zeitpunkt erhielt Berlin beträchtliche Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt; 1990 wurde reichlich die Hälfte der Landesaufgaben über Bundeszuschüsse (13 Mrd. DM) finanziert. Nunmehr werden die Hilfen rasch abgebaut, bereits 1995 wird diese Quelle versiegt sein. An ihre Stelle treten Mittel aus dem Länderfinanzausgleich von voraussichtlich 3,4 Mrd. DM sowie Bundesergänzungszuweisungen, mit denen der Bund finanzschwachen Ländern hilft; sie werden knapp 4 Mrd. DM betragen. Hinzu kommen Finanzhilfen für Investitionen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Höhe von 1,2 Mrd. DM. Eine weitere Konsequenz der Vereinigung ist der Abbau der Steuervergünstigungen nach dem Berlinförderungsgesetz, der — für sich betrachtet — erhebliche Steuereinnahmen im Berliner Landeshaushalt nach sich zieht, insbesondere bei der Lohnsteuer durch den Wegfall der Arbeitnehmerzulage. Allerdings werden die Steuereinnahmen im Westteil der Stadt dadurch geschmälert, daß viele Betriebe wegen der Streichung von Subventionen ins Umland oder in andere Regionen verlagert werden oder sich nun nicht mehr auf den Märkten behaupten können.

Von großem Gewicht für das Steueraufkommen im Berliner Haushalt ist die künftige Wirtschaftsentwicklung der Stadt. Bereits der einigungsbedingte Nachfrageboom hatte — zusammen mit dem Abbau der Steuerpräferenzen — zu einem starken Anstieg des Steueraufkommens geführt; 1992 konnte der Landeshaushalt einen Zuwachs von fast einem Drittel verbuchen, und auch in diesem Jahr zeichnet sich trotz Rezession eine überdurchschnittliche Rate ab. Vieles spricht dafür, daß die Wirtschaft in Berlin wie auch im Umland nach Überwindung der konjunkturellen Krise zügig expandieren wird, freilich von einem ziemlich niedrigen Niveau aus². Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Umbruchsituation ist es allerdings schwieriger denn je, quantitativ gestützte Projektionen zu entwickeln. Das hier zugrunde liegende Szenario entspricht weitgehend den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben des Bundeswirtschaftsministeriums für den „Arbeitskreis

Steuerschätzungen“ vom Mai 1993. Es wird angenommen, daß die West-Berliner Wirtschaft sich etwas günstiger entwickelt als die westdeutsche Wirtschaft und die Ost-Berliner sowie die Brandenburger Wirtschaft in einem Tempo expandieren wie die ostdeutsche Wirtschaft insgesamt.

In der hier vorgelegten Projektion werden die Steuereinnahmen im Berliner Landeshaushalt zwar stark steigen, doch wird die Steuerkraft auf Jahre hinaus noch weit hinter der in den anderen Stadtstaaten zurückbleiben; 1992 betrug das Pro-Kopf-Aufkommen in Hamburg 6 760 DM, in Bremen 5 430 DM und in Berlin etwa 3 600 DM. Insgesamt gesehen wird sich die Einnahmesituation im Berliner Landeshaushalt wegen der wegfallenden Bundeshilfe zunächst verschlechtern. Erst nach 1995 kann die Stadt mit höheren Einnahmen rechnen. Für 1998 ist ein Einnahmepotential von 39 Mrd. DM zu erwarten, davon stammen jeweils ein Zehntel aus dem Länderfinanzausgleich und den Ergänzungszuweisungen des Bundes. Der Anteil der Steuern an den gesamten Einnahmen steigt auf fast 60 vH, 1992 waren es erst 36 vH; bezogen auf die Gesamtausgaben nimmt der Anteil von knapp einem Drittel auf fast die Hälfte zu.

Auch bei einer eher restriktiven Haushaltspolitik dürften die Ausgaben bis 1995 jährlich um 3½ vH, in den Jahren danach um 5 vH zunehmen. In der Projektion wurde angenommen, daß die Zahl der Stellen im Landeshaushalt um 2½ vH bzw. 5 000 Stellen pro Jahr gekürzt wird und die Gehälter im öffentlichen Dienst in Ostberlin zunächst nicht weiter an das Westberliner Niveau angepaßt³, nach 1995 jedoch schrittweise auf 100 vH des Westniveaus angehoben werden. Auch die Zuwachsraten der sächlichen Verwaltungsausgaben ist knapp bemessen, wenn man den Bedarf in Ost-Berlin berücksichtigt. Bei den Transferausgaben muß mit überdurchschnittlichen Raten gerechnet werden: Die Zahl der Anspruchsberechtigten nimmt weiter zu, die Kosten für die Pflege alter Menschen sowie die Leistungen für Arbeitslose ohne Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz werden — insbesondere infolge der jüngsten Beschlüsse der Bundesregierung — kräftig expandieren, ebenso die Wohngeldzahlungen. Auch die laufenden Zuschüsse an Unternehmen werden steigen, hier schlagen insbesondere Schuldendiensthilfen für den Wohnungsbau zu Buche. Hingegen wird für die Investitionszuschüsse eine sinkende Rate unterstellt. Die angestrebte Privatisierung von Unternehmen erfordert wohl auch geringere Darlehen des Landes. Bei den öffentlichen Investitionen ist angesichts der äußerst angespannten Finanzlage per Saldo mit keinem nennenswerten Zuwachs zu rechnen — die Erfahrungen zeigen, daß leere Kassen rückläufige Investitionsausgaben nach sich ziehen. Die hier unterstellten Ansätze für die Investitionsausgaben

² Vgl. Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg, Bearb.: Kurt Geppert und Kathleen Toepel. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 32/93.

³ Mitte 1993 hatten sie 80 vH des Westniveaus erreicht.

Projektion der Einnahmen und Ausgaben Berlins und Brandenburgs

	Berlin							Brandenburg						
	1992	1993	1994	1995	1998	1995/92	1998/95	1992	1993	1994	1995	1998	1995/92	1998/95
	Ist	Schätzung				Jahresdurchschn. Veränderung in vH		Ist	Schätzung				Jahresdurchschn. Veränderung in vH	
	Mrd. DM						Mrd. DM							
Steuern u.ä. insgesamt	12,47	14,28	16,4	18,6	23,1	14,2	7,5	3,97	4,54	5,1	9,1	11,7	32,0	8,5
Lohnsteuer	4,55	5,50	6,7	7,9	10,7	20,2	10,6	1,20	1,70	2,0	2,3	3,5	23,3	15,9
Gewinnsteuern ¹⁾	1,58	2,00	2,6	2,9	3,5	22,0	6,8	0,04	-0,09	0,0	0,1	0,9	.	.
Steuern vom Umsatz	2,88	3,13	3,3	3,6 ²⁾	4,3	7,7	6,1	2,28	2,40	2,6	6,2	6,6	39,6	2,1
Landessteuern	1,26	1,27	1,4	1,5	1,6	6,0	2,2	0,45	0,52	0,6	0,6	0,7	8,8	3,9
Gemeindesteuern	1,90	2,08	2,2	2,3	2,5	6,6	2,8	—	—	—	—	—	—	—
Sonstige ³⁾	0,30	0,30	0,3	0,4	0,5	10,1	7,7	—	0,01	0,0	0,0	0,0	—	26,0
Bundeshilfe	13,18	10,10	6,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fonds Deutsche Einheit	2,73	2,89	2,8	—	—	—	—	5,46 ⁴⁾	5,66 ⁴⁾	5,1 ⁴⁾	—	—	—	—
Länderfinanzausgleich	—	—	—	3,4	3,7	—	2,9	—	—	—	1,4	1,5	—	2,3
Bundesergänzungszuweisungen	—	—	—	3,8	4,0	—	1,7	—	—	—	2,7	2,8	—	1,2
Sonstige Zuschüsse v. öff. Bereich ⁵⁾	3,23	2,90	2,8	3,8	4,1	5,6	2,6	2,72	2,30	1,8	2,6	2,7	-1,5	1,3
Übrige Einnahmen	3,09	3,35	3,5	3,6	4,2	5,2	5,3	0,85	0,95	1,0	1,0	1,1	5,6	3,2
Einnahmen insgesamt ⁶⁾	34,70	33,52	31,6	33,2	39,1	-1,5	5,6	13,00	13,45	13,0	16,8	19,7	8,9	5,5
Personalausgaben ⁷⁾	14,57	15,35	15,4	15,5	18,3	2,1	5,7	3,19	4,18	4,4	4,5	6,0	12,2	10,1
Sächliche Verwaltungsausgaben ⁷⁾	4,74	5,00	5,1	5,2	5,5	2,8	2,2	0,83	0,92	1,0	1,0	1,1	6,4	3,2
Zinsausgaben	1,31	1,60	2,1	2,8	5,2	28,8	22,9	0,11	0,36	0,7	1,1	2,0	.	22,1
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse ⁸⁾	11,00	11,75	13,1	13,5	14,9	7,1	3,3	6,53	6,94	7,5	8,1	10,1	7,4	7,6
Gemeinden	—	—	—	—	—	—	—	3,65	3,80	4,1	4,5	5,8	7,2	8,8
Renten, Unterstützungen	2,56	2,90	3,6	3,8	4,4	14,1	5,0	1,42	1,60	1,8	1,9	2,4	10,2	8,1
Unternehmen	2,58	2,65	3,1	3,2	3,6	7,4	4,0	0,38	0,40	0,5	0,5	0,6	9,6	6,3
Sonstige	5,86	6,20	6,4	6,5	6,9	3,7	1,9	1,08	1,14	1,2	1,2	1,3	3,3	2,7
Sachinvestitionen	1,47	1,55	1,2	1,8	1,7	0,7	0,0	0,69	0,75	0,6	1,0	1,1	7,2	5,6
Vermögensübertragungen	2,54	2,45	2,2	2,2	2,0	-4,7	-3,1	4,70	3,80	3,4	3,6	3,9	-8,5	2,7
an Gemeinden	—	—	—	—	—	—	—	2,53	2,00	1,6	1,8	2,0	-10,7	3,6
Sonstige Ausgaben	2,76	2,10	2,1	2,0	1,9	-10,2	-1,7	0,47	0,40	0,4	0,4	0,5	-5,2	7,7
Ausgaben insgesamt ⁵⁾	38,39	39,80	41,1	43,0	49,5	3,6	4,9	16,52	17,35	17,9	19,7	24,7	5,8	8,0
Finanzierungssaldo	-3,69	-6,28	-9,5	-9,8	-10,4			-3,52	-3,90	-4,9	-2,9	-5,0		

1) Veranlagte Einkommensteuer (in Berlin einschließlich Gemeindeanteil), nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuern, Zinsabschlagsteuer. —

2) Nach Umsatzsteuerausgleich, Länderanteil an Umsatzsteuer 44 vH. — 3) Gewerbesteuerumlage, steuerähnliche Abgaben. — 4) Einschließlich Gemeindeanteil in Höhe von 40 vH. — 5) Einschließlich Finanzhilfen für Investitionen nach Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. — 6) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge, ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt. — 7) Einschließlich Hochschulen, doch ohne Hochschulkliniken. — 8) Einschließlich Schuldendiensthilfen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

sind auch dann keineswegs bedarfsgerecht, wenn man annimmt, daß West-Berlin angesichts des dringlichen Bedarfs an neuen und modernisierten Infrastruktureinrichtungen im Ostteil der Stadt kräftige Einbußen wird hinnehmen müssen. Ohne Zuschüsse aus dem Investitionsförderungsgesetz Ost müßten noch geringere Investitionsausgaben angesetzt werden.

Wegen der riesigen Haushaltslücken, die im Berliner Haushalt klaffen werden, wird die Zinsbelastung in den nächsten Jahren in die Höhe schnellen und zunehmend

Haushaltsmittel absorbieren: 1992 waren es 3,8 vH der Einnahmen, 1998 werden es bereits 13 vH sein. In der hier vorgelegten Projektion wird der Haushaltsfehlbetrag 1995 nahezu 10 Mrd. DM ausmachen — gemessen am Haushaltsvolumen eine gewaltige Größenordnung. In den Jahren danach dürften die Defizite eher noch größer werden. Folgt man den Ergebnissen der Projektion, so werden die Investitionsausgaben auf Jahre hinaus kleiner sein als die Finanzierungsdefizite — aus haushaltsrechtlicher Sicht eine höchst prekäre Situation. Bereits in diesem

Jahr könnte die Grenze überschritten werden, doch stellt dies haushaltsrechtlich insofern kein Problem dar, als die hohe Neuverschuldung zumindest teilweise auf die rezessive Entwicklung der Wirtschaft zurückgeführt werden kann und hierfür in der Verfassung und im Haushaltsrecht ausdrücklich Ausnahmeregelungen vorgesehen sind, also die Nettokreditaufnahme die Summe der Investitionsausgaben überschreiten darf.

... und in Brandenburg

Mit den Beschlüssen des Föderalen Konsolidierungsprogramms und der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs sind die Haushalte der ostdeutschen Länder auf ein tragfähiges Gerüst gestellt worden. Dennoch wird das Land Brandenburg auch künftig mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen haben.

Die Entwicklung des Steueraufkommens wird von der Dynamik der Lohnsteuer sowie den Einnahmen aus der Umsatzsteuer geprägt sein. Bei der Lohnsteuer sind es die hohen Lohnsteigerungen sowie die Steuerprogression, bei der Umsatzsteuer ist es die Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung im Jahre 1995, die für einen Schub sorgen. Hinzu kommen Mittel aus dem Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen: In der Summe kann Brandenburg 1995 mit rund 7 Mrd. DM an zusätzlichen Einnahmen im Zusammenhang mit der Reform des Länderfinanzausgleichs rechnen; hinzu kommen die Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Höhe von 900 Mill. DM. Saldiert mit den wegfallenden Mitteln aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ verbleibt insgesamt ein Plus von knapp 3 Mrd. DM. Einnahmen aus Gewinnsteuern wird das Land in den nächsten Jahren wohl noch nicht verbuchen können; im Gegenteil, die Beträge reichen nicht einmal aus, um die Investitionszulagen zu finanzieren.

Der Zuwachs der Ausgaben fällt stärker aus als in Berlin; er wird dominiert von den Personalausgaben sowie den Zuweisungen des Landes an die Gemeinden. Der Aufbau der Verwaltung ist ein gutes Stück vorangekommen. Per Saldo sind keine zusätzlichen Stellen erforderlich. Wenn — wie unterstellt — die Einkommen im öffentlichen Dienst nach 1995 an die westdeutschen Verhältnisse angepaßt werden, zieht das Personalkostensteigerungen von fast 40 vH nach sich. Die Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind weitgehend an die Einnahmenentwicklung des Landes gekoppelt. Der Grund dafür, daß die Zuweisungen an die Gemeinden in diesem und im nächsten Jahr sinken, hängt mit dem Auslaufen der Übergangshilfen des Bundes an die Gemeinden, die über den Landeshaushalt fließen, zusammen. Der notwendige Ausbau der Infrastruktur in Ostdeutschland kommt nur voran, wenn die Finanzausstattung der Gemeinden — sie sind Hauptinvestoren der öffentlichen Hand — erheblich verbessert wird und die Länder hierzu ihren Beitrag leisten. Ob sie und speziell Brandenburg dies in ausreichendem Maße tun, ist

angesichts der angespannten Haushaltslage zweifelhaft. Die hier vorgelegte Projektion zeigt, daß durch das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ auch die Finanzprobleme Brandenburgs zwar spürbar gemildert werden, die Lage dennoch kritisch bleibt und Kredite in Höhe von 5 Mrd. DM pro Jahr aufgenommen werden müssen, um die Haushaltslücken zu stopfen.

Ein gemeinsames Bundesland — Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs ...

Angesichts der gewaltigen Finanzprobleme, mit denen die Region Berlin-Brandenburg auch nach Inkrafttreten der Beschlüsse des „Föderalen Konsolidierungskonzepts“ konfrontiert sein wird, gewinnt die Frage nach den finanziellen Konsequenzen einer Fusion beider Bundesländer an Dringlichkeit. Ein zentraler Punkt hierbei ist das sogenannte Stadtstaatenprivileg. Es räumt den Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich eine bevorzugte Stellung ein, indem die Einwohnerzahlen um 35 vH höher als die der Flächenstaaten gewertet werden. Begründet wird die spezielle Gewichtung einmal mit den „Kosten der Kleinheit“ als Folge der politisch-administrativen Selbständigkeit, zum anderen damit, daß die Stadtstaaten — wie andere Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs — zur Deckung ihrer ballungsbedingten und zentralörtlichen Lasten eine Kompensation erhalten müssen. Allerdings ist die besondere Behandlung der Stadtstaaten nicht unumstritten, wie die Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht zeigen:

- Auch wenn man ihre Eigenstaatlichkeit als Wert an sich begreift, müßte geprüft werden, ob die „Kosten der Kleinheit“, an denen sich z.B. auch die räumlich entfernt liegenden Länder Bayern und Baden-Württemberg beteiligen, nicht durch vermehrte Kooperation mit den umliegenden Ländern gesenkt werden könnten (z.B. gemeinsame Institutionen, Staatsverträge).
- Vorstellbar ist auch, daß das Umland durch spezielle Ausgleichszahlungen jene Kosten mitträgt, die den Stadtstaaten durch das Vorhalten von Infrastruktureinrichtungen entstehen, die auch vom Umland genutzt werden.
- Agglomerationsbedingten Nachteilen (Verkehr, Lärmschutz, soziale Einrichtungen, Grundstückskosten) stehen Vorteile gegenüber, z.B. weil Infrastruktureinrichtungen kostengünstiger angeboten werden können („economies of scale“) und den Stadtstaaten Kaufkraft aus dem Umland zufließt.
- Die höhere Einwohnerwertung verschafft den Stadtstaaten mehr Mittel für den Ausbau der Verkehrswege, wodurch z.B. die Pendlerintensität tendenziell erhöht wird; bestehende Verzerrungen der regionalen Wirtschafts- und Finanzkraft werden eher noch verstärkt.

Das Bundesverfassungsgericht sah die spezifische Einwohnerwertung der Stadtstaaten letztlich als verfassungskonform an, und auch in den jüngsten Verhandlungen zur Reform des Länderfinanzausgleichs wurde dieses Vorgehen nicht zur Disposition gestellt. Vielmehr konzentrierte sich die Reform darauf, den öffentlichen Finanztransfer von West nach Ost aus der Übergangslösung „Fonds Deutsche Einheit“ in ein dauerhaftes Regelwerk zu überführen. Das Grundgerüst des Ausgleichssystems blieb dabei weitgehend erhalten, doch wurden etliche Inkonsistenzen beseitigt. Die gewünschten Verteilungsergebnisse wurden durch die Variation zentraler Parameter des Systems erreicht.

Die Notwendigkeit des Länderfinanzausgleichs ergibt sich aus einer Kombination des Prinzips eines räumlich einheitlichen Steuersystems und des Anspruchs in der Verfassung, einheitliche Lebensverhältnisse im Sinne des Art. 106 GG zu schaffen. Das komplexe Ausgleichssystem besteht aus drei Stufen, wobei die Zerlegung des Länderanteils an der Lohn- und Körperschaftsteuer vorgeschaltet ist⁴.

Auf der ersten Stufe, dem *Umsatzsteuervorwegausgleich*, erhalten die finanzschwachen Länder vorab Mittel aus dem Umsatzsteueranteil der Länder, der 1995 von 37 vH auf 44 vH des Umsatzsteueraufkommens heraufgesetzt wird. Aus diesem Topf kann ein Viertel auf die finanzschwachen Länder verteilt werden, bis diese 92 vH der Steuerkraft aller Bundesländer erreichen (sog. *Ergänzungsanteile*). Reicht das Viertel nicht aus, um die Ausgleichsansprüche in voller Höhe zu decken, wird die Steuerkraft auf dieser Stufe weniger stark angeglichen⁵. Verbleiben dagegen Reste, werden sie — anders als bisher — auf alle Länder nach der Einwohnerzahl verteilt. Die Finanzkraft, die sich nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich errechnet, bildet die Ausgangsbasis für den *Länderfinanzausgleich* i.e.S. (zweite Stufe). Dessen Ziel ist es, den finanzschwachen Ländern eine Steuerkraft von 95 vH des Länderdurchschnitts je Einwohner zu gewährleisten⁶. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind ausgleichspflichtig, wobei mit zunehmender Steuerkraft die Abschöpfungsquote steigt. Im Zuge der jüngsten Reform ist die Progressionswirkung für die steuerstarken Länder — die Ausgleichsintensität — gemildert worden, um zu verhindern, daß die finanzstarken Länder nach Ausgleich möglicherweise schlechter gestellt sind als die finanzschwachen Länder und für sie dann der Anreiz verlorengeht, ihre Steuerbasis zu „pflegen“. In die gleiche Richtung zielt die Änderung der sogenannten Garantieklauseln, die gewährleisten sollen, daß sich durch den Ausgleichsprozeß nicht die Reihenfolge in der Finanzkraft der Geber- und Nehmerländer verändert.

Letzte Stufe des Ausgleichs sind die *Ergänzungszuweisungen des Bundes* an die finanzschwachen Länder. Mit den jüngsten Beschlüssen zur Reform des Finanzausgleichs wurde dieses „vertikale Instrument mit horizontaler Wirkung“ erheblich aufgewertet: Immerhin stehen auf

dieser Stufe 1995 über 25 Mrd. DM zur Verfügung; im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs werden etwa 17 Mrd. DM und im Ausgleich i.e.S. fast 15 Mrd. DM umverteilt. Im Unterschied zum Ausgleich i.e.S. kann bei den Bundesergänzungszuweisungen auch Sonderbedarf geltend gemacht werden. Hierbei handelt es sich um Zahlungen des Bundes zur Abdeckung

- von verbleibenden Fehlbeträgen nach dem Länderfinanzausgleich, die in Höhe von 90 vH ausgeglichen werden; Berlin erhält hieraus 1995 über 920 Mill. DM pro Jahr, Brandenburg 560 Mill. DM;
- der Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung (Berlin 220 Mill. DM, Brandenburg 160 Mill. DM);
- teilungsbedingter Sonderlasten (Berlin 2,66 Mrd. DM, Brandenburg 1,99 Mrd. DM);
- von Übergangslasten der alten finanzschwachen Bundesländer;
- von Haushaltsnotlagen, die in der Vergangenheit entstanden sind (Bremen und Saarland).

Mit Hilfe eines Simulationsmodells hat das DIW die Auswirkungen, die sich aus dem reformierten Länderfinanzausgleich für Berlin und Brandenburg ergeben, errechnet. In einer Alternativsimulation sind die Effekte quantifiziert, die im Falle einer Fusion der beiden Länder zu erwarten sind.

Als eigenständiges Bundesland kann Berlin 1995 — wenn die neuen Regelungen in Kraft treten — aus dem Ausgleich i.e.S. etwa 3,42 Mrd. DM verbuchen; Brandenburg stünden 1,42 Mrd. DM zu. Pro Kopf erhält Berlin knapp 1 000 DM und Brandenburg 560 DM, obwohl das originäre Steueraufkommen in Berlin viel höher sein wird. Die Diskrepanz erklärt sich nur zum Teil aus dem Status Berlins als Stadtstaat, wonach die Einwohnerveredelung einen höheren Ausgleichsbedarf begründet. Es müssen auch die Ausgleichsbeträge berücksichtigt werden, die den finanzschwachen Ländern im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs zufließen. Anders als Brandenburg profitiert Berlin nicht von diesem Ausgleich, weil die Steuerkraft der Stadt über 100 vH des Durchschnitts liegt und bei der Umsatzsteuerverteilung die spezielle Einwohnerwertung nicht

⁴ Die Lohnsteuer wird nach dem Wohnsitz der Arbeitnehmer, die Körperschaftsteuer nach den Betriebsstätten der steuerpflichtigen Unternehmen zugerechnet. In dem Maße, wie auf dieser Vorstufe Steuerkraftunterschiede verringert werden, reduzieren sich die Ansprüche im Finanzausgleich. Diese Zerlegung spielt wegen der Pendlerströme insbesondere im Verhältnis der Stadtstaaten zu den umliegenden Flächenstaaten eine Rolle.

⁵ Gegenüber der alten Regelung ist die Garantie für die finanzschwachen Länder entfallen, daß sie zumindest jenen Umsatzsteuerbetrag erhalten, der sich als Anteil nach der Einwohnerzahl ergeben würde.

⁶ Bei der Bemessung des Ausgleichs werden auch die Gemeindesteuern — und zwar zur Hälfte — berücksichtigt und mit einer „veredelten“ Einwohnerzahl gewichtet; damit soll den unterschiedlichen Belastungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden.

Berlin und Brandenburg im Länderfinanzausgleich (LFA) 1995 und 1998

	Steuerkraft je Einwohner in vH des Durchschnitts		Zuweisungen (+) und Beiträge (–) in Mill. DM		Steuerkraft je Einwohner in vH des Durchschnitts		Zuweisungen (+) und Beiträge (–) in Mill. DM	
	Vor LFA, ohne USt-Anteil	Nach LFA	Umsatzsteuer- vorwegausgleich	LFA i.e.S.	Vor LFA, ohne USt-Anteil	Nach LFA	Umsatzsteuer- vorwegausgleich	LFA i.e.S.
Berlin und Brandenburg als getrennte Länder								
	1995				1998			
Nordrhein-Westfalen	114,4	102,5	–4 530	–3 570	111,9	102,4	–4 530	–3 760
Bayern	113,7	102,4	–3 010	–2 230	111,0	102,3	–3 010	–2 310
Baden-Württemberg	121,2	103,6	–2 600	–4 170	118,4	103,9	–2 600	–4 590
Niedersachsen	98,6	97,9	–1 940	430	96,5	97,5	–1 940	620
Hessen	127,6	104,0	–1 510	–3 270	125,0	104,4	–1 510	–3 700
Rheinland-Pfalz	96,1	96,4	–990	370	94,0	96,1	–990	480
Schleswig-Holstein	102,0	98,8	–690	90	100,0	98,5	–690	130
Saarland	82,5	95,0	–10	300	80,9	95,0	110	330
Hamburg	161,5	102,4	–430	–420	157,0	102,3	–430	–440
Bremen	117,2	96,1	–180	590	113,8	96,0	–180	730
Berlin	109,1	95,2	–890	3 420	111,2	95,4	–890	3 660
Sachsen	37,5	95,0	5 470	2 770	47,8	95,0	5 490	2 920
Sachsen-Anhalt	37,3	95,0	3 310	1 630	48,2	95,0	3 270	1 710
Thüringen	38,3	95,0	2 940	1 490	49,3	95,0	2 880	1 560
Brandenburg	38,7	95,0	2 880	1 420	49,5	95,0	2 830	1 480
Mecklenburg-Vorpommern	38,0	95,0	2 180	1 150	48,4	95,0	2 180	1 160
Berlin und Brandenburg als gemeinsames Land								
Nordrhein-Westfalen	114,4	102,4	–4 190	–2 940	111,9	102,4	–4 060	–3 060
Bayern	113,7	102,4	–2 780	–1 810	111,0	102,2	–2 700	–1 860
Baden-Württemberg	121,2	103,9	–2 400	–3 650	118,4	104,1	–2 330	–3 990
Niedersachsen	98,6	97,4	–1 790	540	96,5	97,0	–1 740	740
Hessen	127,6	104,4	–1 400	–2 920	125,0	104,9	–1 360	–3 300
Rheinland-Pfalz	96,1	96,0	–920	420	94,0	95,7	–890	540
Schleswig-Holstein	102,0	98,3	–630	120	100,0	98,1	–610	170
Saarland	82,5	95,0	10	340	80,9	95,0	140	370
Hamburg	161,5	102,2	–400	–330	157,0	102,2	–390	–340
Bremen	117,2	96,1	–160	620	113,8	96,0	–160	770
Berlin-Brandenburg	79,4	95,0	560	2 170	85,2	95,0	–50	2 130
Sachsen	37,5	95,0	5 560	2 930	47,8	95,0	5 620	3 100
Sachsen-Anhalt	37,3	95,0	3 360	1 730	48,2	95,0	3 350	1 820
Thüringen	38,3	95,0	2 990	1 580	49,3	95,0	2 950	1 660
Mecklenburg-Vorpommern	38,0	95,0	2 220	1 210	48,4	95,0	2 230	1 240

Quelle: Berechnungen des DIW.

angewendet wird; Berlin muß sogar Umsatzsteueranteile abgeben (890 Mill. DM). Für Brandenburg hat der Umsatzsteuerausgleich indes ein viel größeres Gewicht als der Ausgleich i.e.S.; dem Land fließen aus diesem Topf 2,88 Mrd. DM zu, was einem Pro-Kopf-Betrag von 1140 DM entspricht. In der Summe würden im Falle zweier getrennter Länder rund 6,8 Mrd. DM der Region zustehen; davon entstammen 4,8 Mrd. DM dem Ausgleich i.e.S. Für das Jahr 1998 — dem Jahr vor der geplanten Fusion — errechnet sich ein Betrag von 7,1 Mrd. DM: Die Wirkungen im Umsatzsteuervorwegausgleich ähneln denen von 1995, doch können beide höhere Zuweisungen aus dem Finanzausgleich i.e.S. erwarten, Berlin 3,65 Mrd. DM und Brandenburg 1,48 Mrd. DM.

Im Falle eines gemeinsamen Bundeslandes entfällt die spezielle Einwohnerwertung für Berlin, weil der Status eines Stadtstaates verlorengeht. Von Bedeutung ist zudem, daß ein gemeinsames Land über eine höhere Steuerkraft verfügen würde, was Auswirkungen auf den Umsatzsteuervorwegausgleich nach sich zöge — der Ausgleichsanspruch würde kleiner. Gemäß den Annahmen in der Modellrechnung könnte ein gemeinsamer Flächenstaat Berlin-Brandenburg 1998 insgesamt nur 2,1 Mrd. DM aus dem Ausgleichstopf beanspruchen — aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich würde das Land keine Mittel erhalten, so daß nur Zuweisungen aus dem Ausgleich i.e.S. in die Region fließen. Gegenüber dem Falle zweier eigenständiger Bundesländer errechnet sich ein Minus von 4,7 Mrd. DM, immerhin fast einem Siebtel aller Steuereinnahmen beider Länder.

... und mögliche Konsequenzen für die Ausgabenseite

Bereits unter Status quo-Bedingungen haben die Regierungen Brandenburgs und Berlins mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen. Eine Fusion würde den Anpassungsdruck noch verschärfen. Da die Handlungsmöglichkeiten eines Bundeslandes auf der Einnahmenseite sehr begrenzt sind, müßten Konsequenzen auf der Ausgabenseite gezogen werden. Wie groß der Anpassungsdruck tatsächlich ist, läßt sich indes nur schwer ermitteln, weil sich ein „objektiver“ Maßstab für den optimalen Versorgungsgrad einer Region mit öffentlichen Gütern kaum finden läßt.

Als grober Anhaltspunkt für den potentiellen Ausgabenrahmen eines Landes Berlin-Brandenburg bietet sich zunächst der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer an. Freilich ist dabei zu berücksichtigen, daß die ostdeutschen Länder einschließlich Ost-Berlin für einige Zeit wohl höhere Pro-Kopf-Ausgaben werden tätigen müssen, soll der Nachholbedarf beim Ausbau der Infrastruktur befriedigt werden. Zudem muß in Rechnung gestellt werden, daß sich derzeit in Berlin als Stadtstaat kommunale und Landesaufgaben mischen. Eine exakte Zurechnung der Ausgaben auf den Teil, der durch die Erfüllung von Landesaufgaben anfällt, und auf den Teil, der im Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben entsteht, wirft vielfältige Abgrenzungsprobleme auf. Selbst wenn man jeden Posten im Haushaltsplan darauf hin überprüfen würde, ob eine Landesaufgabe oder eine kommunale Leistung vorliegt, ist noch nicht geklärt, ob diese Aufgabe wirklich auch angeboten werden muß, ob der Bedarf gedeckt wird oder ob das Angebot eher „Luxuscharakter“ hat. Ebensowenig ist geklärt, ob die Leistung kostengünstig erstellt wird. Alles in allem bieten die verschiedenen Regionen ihre öffentlichen Dienstleistungen unter sehr spezifischen Bedingungen an.

Als tragfähige Alternative für die Berechnung des kommunalen Anteils mag auch hier der westdeutsche Durchschnitt — und zwar die Versorgung in den westdeutschen Großstädten — gelten.

Ein Vergleich der Ausgaben im Jahre 1992 in Berlin und Brandenburg mit jenen in Westdeutschland zeigt, daß sowohl in Berlin als auch in Brandenburg die Ausgaben weit über der Orientierungsgröße liegen. Für Berlin wären als „Norm“ nahezu 10 000 DM je Einwohner anzusetzen gewesen, 4 500 DM für Landesaufgaben und 5 400 DM für kommunale Aufgaben. Allerdings sind in dieser Summe Doppelzahlungen — die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden — enthalten. Sie beliefen sich auf reichlich 1 000 DM je Einwohner, so daß sich ein „bereinigter“ Wert von 8 900 DM errechnet — tatsächlich sind in Berlin über 11 100 DM pro Kopf der Bevölkerung ausgegeben worden. In der Größenordnung dieser Diskrepanz — also um etwa ein Viertel des Haushaltsvolumens — müßte Berlin seine Ausgaben kürzen, gibt man westdeutsche Verhältnisse für den Ausgabenrahmen eines Flächenlandes Berlin-Brandenburg vor. Selbst wenn man Berlin wegen seiner Größe einen besonderen Bonus gewährt, bliebe der Anpassungsdruck gewaltig. Mindestens ebenso groß ist der Druck für den Brandenburger Haushalt. Im Jahre 1992 gab das Land 6 400 DM je Einwohner aus, das waren sogar 40 vH mehr als in Westdeutschland. Allerdings sind in diesen Zahlen auch die Sonderzuweisungen des Bundes für kommunale Investitionen — als durchlaufende Posten — enthalten. Der Anpassungsdruck für Berlin und Brandenburg wird keineswegs geringer, wenn die Haushalte sich so entwickeln wie in der Projektion unterstellt ist. Wie groß die erforderlichen Kürzungen in Berlin und Brandenburg sein müssen, läßt sich natürlich nur beantworten, wenn eine detaillierte Beschreibung der zu erfüllenden Aufgaben und der dazu erforderlichen Ressourcen vorliegt.

Ausgaben je Einwohner 1992 von Ländern und Großstädten¹⁾
in DM

	Westdeutsche		Summe	Berlin	Brandenburg
	Flächenstaaten	Großstädte			
Personalausgaben	1 871	1 460	3 331	4 238	1 245
Sächliche Verwaltungsausgaben	253	980	1 233	1 379	324
Zinsausgaben	340	300	640	381	43
Laufende Transferzahlungen	1 359	1 270	2 629	3 200	2 559
an Gemeinden	805	—	805	—	1 424
Renten, Unterstützungen	129	720	849	745	554
Sonstige	425	550	975	2 455	581
Sachinvestitionen	158	750	908	428	269
Sonstige Vermögensausgaben	530	640	1 170	1 542	2 017
an Gemeinden	236	—	236	—	987
Sonstige	294	640	934	1 542	1 030
Insgesamt	4 511	5 400	9 911	11 167	6 457

¹⁾ Städte mit mehr als 500 000 Einwohner.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (vierteljährliche Kassenstatistik); Deutscher Städtetag; Berechnungen des DIW.

Öffentlicher Dienst im interregionalen Vergleich

Eine Analyse der Situation im öffentlichen Dienst Berlins zeigt, daß die üppige Stellenausstattung eine wesentliche Ursache für das hohe Ausgabenniveau Berlins ist. Während im Westteil der Stadt im Jahre 1991 je 1 000 Einwohner fast 61 Beschäftigte — Teilzeit- in Vollzeitkräfte umgerechnet — in der Verwaltung gezählt wurden, waren es in den beiden anderen Stadtstaaten nur 54 Beschäftigte (Hamburg) bzw. 52 Beschäftigte (Bremen); im Durchschnitt der westdeutschen Flächenstaaten kamen 21 Landesbedienstete auf je 1 000 Einwohner. Unter Einschluß des Ostteils der Stadt verschieben sich die Relationen noch beträchtlich zuungunsten Berlins, denn dort wurden sogar 71 Beschäftigte auf je 1 000 Einwohner gezählt.

Besonders markant sind die Unterschiede in den Bereichen Allgemeine Dienste, Hochschulen, Soziale Sicherung sowie Gesundheit, Sport und Erholung. Bei den Allgemeinen Diensten sticht vor allem die überdurchschnittliche Stellenausstattung der West-Berliner Polizei ins Auge — ein Tatbestand, der in der Vergangenheit mit dem beson-

deren Status der Stadt begründet worden war. Diese Begründung ist entfallen. Im Ostteil der Stadt sind zwar weniger, aber dennoch überdurchschnittlich viele Polizisten beschäftigt. Auffällig groß sind auch die Unterschiede im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung, insbesondere in der Osthälfte der Stadt. Zum Teil sind sie darauf zurückzuführen, daß in Berlin (wie auch in Bremen) die Senatsverwaltungen statistisch diesem Bereich und nicht den jeweiligen Fachsparten zugeordnet sind⁷; doch auch, wenn man dies berücksichtigt, leistet sich Berlin ein großes Parlament und einen personell umfangreichen Führungsapparat.

Die überdurchschnittliche Stellenausstattung in den Berliner Hochschulen wird relativiert, wenn man nicht die Zahl der Einwohner, sondern die Zahl der Studenten als Bezugsgröße wählt; die Stadt erbringt in erheblichem Umfang Ausbildungsleistungen für das übrige Bundesgebiet.

⁷ Die Differenzen bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten sind ebenfalls auf unterschiedliche Zuordnungen zurückzuführen.

Personal¹⁾ der Flächen- und Stadtstaaten nach Aufgabenbereichen 1991 je 1000 Einwohner

	Westdeutsche Flächenstaaten	Branden- burg	Hamburg	Bremen	Berlin (West)	Berlin (Ost)
Verwaltung	20,9	28,4	54,3	51,6	60,7	70,7
Allgemeine Dienste	8,3	7,2	21,4	19,8	26,6	44,0
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	3,1	2,2	8,6	9,4	10,3	34,7
dar.: Politische Führung	0,5	0,5	0,6	3,3	3,3	5,4
Steuer- und Finanzverwaltung	1,8	0,9	3,5	2,8	3,1	0,9
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,0	3,9	8,9	7,5	11,9	8,8
dar.: Polizei	2,9	3,8	6,2	5,3	9,5	7,2
Rechtsschutz	2,2	1,1	4,0	2,9	4,4	0,5
Bildungswesen, Wissenschaft, Kultur	10,6	16,2	16,8	18,9	19,1	13,4
dar.: Schulen und vorschulische Bildung ²⁾	7,7	14,9	10,9	13,5	10,6	6,6
Hochschulen	2,5	0,9	4,9	3,6	6,6	5,0
Soziale Sicherung	0,4	0,5	6,7	5,0	9,1	6,8
Gesundheit, Sport und Erholung	0,1	1,5	2,5	1,2	4,1	5,9
Wohnungswesen, komm. Gemeinschaftsdienste	0,3	0,5	4,2	4,4	1,1	0,2
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,5	0,8	2,3	2,0	0,3	0,1
Sonstige	0,6	1,7	0,4	0,3	0,4	0,2
Rechtlich unselbst. Wirtschaftsunternehmen Krankenhäuser ³⁾	0,5 2,0	3,2 —	0,1 14,0	— 10,9	14,2 12,8	13,5 15,5
Insgesamt	23,3	31,5	68,3	62,5	87,8	99,7

¹⁾ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet. — ²⁾ Einschließlich Verwaltung. — ³⁾ Mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Relationen im Hochschulbereich 1991

	Studenten je				
	Lehrpersonal ¹⁾		Sonstiges Personal		1000 Einwohner
	Uni- versitäten	Fachhoch- schulen	Uni- versitäten	Fachhoch- schulen	
Berlin	12	25	6	27	41,7
Bremen	12	28	15	28	34,7
Hamburg	11	28	6	30	39,0
Bundesgebiet	12 ²⁾	34 ²⁾	7 ²⁾	33 ²⁾	22,2 ³⁾

1) Hauptberuflich. — 2) Alte Bundesländer. — 3) Alte und neue Bundesländer.

Quellen: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Dennoch ist an den Berliner Hochschulen die Personalausstattung etwas günstiger als an westdeutschen Hochschulen — wobei die Situation generell katastrophal ist.

Auch zur Messung der schulischen Versorgung ist die Zahl der Einwohner untauglich. Hier bieten sich als Indikator die von den Lehrern erteilten Wochenstunden je Schüler an. Im Vergleich zu anderen Großstädten nimmt Berlin alles in allem eine recht komfortable Position, aber keinen Spitzenplatz ein.

Vergleicht man die Situation in Brandenburg mit der in den westdeutschen Flächenländern, so zeigen sich auch hier beträchtliche Diskrepanzen. Sie sind allerdings fast ausschließlich auf den schulischen Bereich zurückzuführen und erklären sich zum großen Teil daraus, daß die Lehrer — bei entsprechend geringeren Bezügen — nur 80 vH der Normalarbeitszeit leisten. Nimmt man die erteilten Unterrichtsstunden je Schüler zum Maßstab, so verwischen sich die Unterschiede. In den Allgemeinen Diensten sind weniger Personen als in den Flächenländern be-

schäftigt. Dies gilt nicht für die politische Führung und auch nicht für die Polizei, wohl aber für die Finanzverwaltung und die Justiz. Auch im Hochschulbereich weist das Land — verglichen mit Westdeutschland — „Defizite“ auf. Hingegen sind im Bereich Gesundheit und Erholung überdurchschnittlich viele Personen beschäftigt, doch werden in dieser Rubrik offensichtlich Krankenhäuser geführt, die über kein eigenes Rechnungswesen verfügen.

Wie schon bei den Ausgaben kann man auch beim Personal versuchen, durch den Bezug auf westdeutsche Verhältnisse Anhaltspunkte dafür zu finden, in welchem Maße Berlin Verwaltungspersonal in die Ehe mit Brandenburg einbringen könnte und wie hoch die „Norm“ für die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben anzusetzen wäre. Im Durchschnitt der westdeutschen Großstädte entfallen auf 1 000 Einwohner 22 Beschäftigte im kommunalen Dienst, doch streuen die Werte stark. Diese Unterschiede spiegeln in erster Linie den jeweiligen Umfang des kommunalen Leistungsangebots wider, das von der Finanzkraft geprägt ist — so leistet sich Frankfurt beispielsweise ein sehr breites

Erteilte Unterrichtsstunden je Schüler an allgemeinbildenden Schulen 1991

	Grund- schulen	Haupt- schulen	Real- schulen	Gymnasien	Gesamt- schulen ¹⁾	Sonder- schulen
Berlin	1,28	2,24	1,56	1,57	1,86	3,39
Bremen	1,36	2,14	1,57	1,85	2,29	4,60
Hamburg	1,29	1,66	1,69	1,54	1,81	3,32
Brandenburg	1,22	—	1,73	1,52	1,61	3,53
Bundesdurchschnitt ²⁾	1,23	1,60	1,38	1,50	2,17	3,70
Köln	1,16	1,61	1,30	1,41	1,79	3,39
Düsseldorf	1,15	1,62	1,19	1,41	1,69	3,51
Stuttgart		1,43	1,66	1,82	.	4,92
Frankfurt/Main		1,47	1,23	1,49	1,51	4,07

1) Einschließlich Waldorfschulen. — 2) Früheres Bundesgebiet einschließlich Ost-Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Berechnungen des DIW.

Kulturangebot. Die Unterschiede sind aber auch Reflex des Kommunalisierungsgrades von Aufgaben; z.B. ist die Stadt München — anders als übrige Städte — zum Teil auch Schulträger.

Nimmt man die Verhältnisse in den westdeutschen Großstädten zum Maßstab, so können als Beschäftigungsobergrenze 25 Personen je Einwohner angesetzt werden. Übertragen auf Berlin wären das etwa 85 000 Bedienstete. Bei einem Zusammenschluß mit Brandenburg zu einem gemeinsamen Bundesland errechnet sich für Berlin ein Anteil von höchstens 75 000 Vollzeitstellen im Landesdienst. Insgesamt ergibt sich also eine Größenordnung von 160 000 Stellen. Im Jahre 1991 waren aber in der Berliner Verwaltung — ohne Krankenhäuser, ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen — etwa 220 000 Vollzeitstellen besetzt. Orientiert man sich an westdeutschen Personalschlüsseln, müßte die Zahl der Stellen in der Berliner Verwaltung demnach um 60 000 — das wäre mehr als ein Viertel — gekürzt werden. In der Ausgabenprojektion war unterstellt worden, daß die Zahl der Stellen im Berliner Haushalt jährlich um 5 000 reduziert wird und sich bis 1998 insgesamt ein Minus von 30 000 Stellen errechnet. Dieser Abbau wäre also nicht ausreichend, legt man westdeutsche Maßstäbe zugrunde.

Es kann nicht oft genug betont werden, daß solche Berechnungen lediglich Modellcharakter haben und von den tatsächlichen Verhältnissen insofern abstrahieren, als die Ausgaben bzw. Personalstellen im öffentlichen Dienst nicht im einzelnen auf ihre Bedarfsgerechtigkeit überprüft werden können. Abweichungen vom Durchschnitt signalisieren nicht unbedingt ineffiziente Aufgabenerfüllung, sondern sind vielfach auch Ausdruck örtlicher Besonderheiten. Gleichwohl vermittelt der Vergleich mit den Flächen- bzw. Stadtstaaten sowie den Großstädten Anhaltspunkte für den Versorgungsgrad mit öffentlichen Gütern in Berlin. Er übertrifft den Durchschnitt bei weitem und wird angesichts der finanziellen Kalamitäten, in denen sich Berlin und das Land Brandenburg befinden, erheblich gesenkt werden müssen.

Fazit

Trotz der Mittel aus dem Länderfinanzausgleich sowie der Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder werden die Finanzprobleme sowohl in Berlin als auch in Brandenburg künftig noch viel größer werden. Mit den Haushaltsdefiziten klettern die Zinsausgaben in die Höhe, die wiederum den finanzpolitischen Handlungsspielraum einengen. Selbst höhere Steuereinnahmen versprechen nicht unbedingt Zugewinn an Dispositionsmasse, weil dies Kürzungen im Finanzausgleich zur Folge hätte.

Im Falle eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg würden die Finanzprobleme zunächst nicht kleiner, sondern noch größer. Berlin könnte nicht mehr die besondere Einwohnerwertung eines Stadtstaates geltend machen. Ein Flächenstaat Berlin-Brandenburg würde im Jahre 1998 immerhin 4,7 Mrd. DM verlieren; davon begün-

stigt wären vor allem die alten Bundesländer. Allerdings hat der Bundesfinanzminister Bereitschaft gezeigt, für eine Übergangsfrist Kompensationsmittel zu zahlen, sollten sich Berlin und Brandenburg zusammenschließen.

Die finanziellen Probleme für Berlin wären kaum geringer, wenn die Stadt den Status einer eigenständigen Gemeinde im gemeinsamen Land Berlin-Brandenburg hätte. Die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich würden bei weitem nicht ausreichen, um akzeptable finanzielle Verhältnisse für die Stadt zu schaffen. Die spezifischen Belange einer „kreisfreien Stadt“ Berlin müßten mit Brandenburg gesondert geregelt werden; der kommunale Finanzausgleich wäre hier überfordert.

Ein weiterer Diskussionspunkt in den politischen Verhandlungen ist die Aufteilung der Schulden des Landes Berlin und damit des Schuldendienstes. Nicht alle Schulden wären von einem gemeinsamen Land zu übernehmen, ein Teil sind kommunale Schulden. Sofern sie nicht eindeutig — etwa den Wohnungsbauunternehmen — zugeordnet werden können, sollte als Verteilungsmaßstab der Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben im Berliner Haushalt herangezogen werden. Ihn zu bestimmen, ist aber äußerst schwierig. Auf alle Fälle muß bei einer Bewertung dieser Frage auch der Gegenposten, nämlich das reichhaltige Infrastrukturkapital der Stadt, einbezogen werden.

Steine auf dem Weg hin zu einer Ehe von Berlin und Brandenburg liegen auch auf der Ausgabenseite. Weitergehende Einschnitte bei den Ausgaben als geplant scheinen unausweichlich. Dies erfordert einen politischen Kraftakt ersten Ranges. Insbesondere die überdimensionierten Verwaltungsapparate — vornehmlich auf der Berliner Seite — sind eine große Hypothek. In Berlin müßte die Zahl der Landesbediensteten rein rechnerisch um etwa 60 000 — ein Viertel — verringert werden, wollte man die in westdeutschen Flächenstaaten üblichen „Normen“ anstreben. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß Kürzungen in manchen Bereichen äußerst problematisch oder auch unsinnig wären. Ein Beispiel ist der Hochschulsektor, in dem Berlin „Nettoexporteur“ von Ausbildungsleistungen ist. Ein anderes sind die Schulen, wo aufgrund der besonderen sozialen Situation in Berlin andere Maßstäbe als im westdeutschen Durchschnitt angelegt werden müssen. Drastisch verkleinert werden müßte in jedem Fall die Administration i.e.S.

Aus fiskalischer Sicht sind die Möglichkeiten, die eine Vereinigung zur Senkung der Verwaltungskosten schafft, der wohl gewichtigste Vorteil; die Einsparungen bei den Personalkosten entsprechen in der Summe fast den Einnahmeverlusten, die ein gemeinsames Land Berlin-Brandenburg gegenüber dem Status quo erlitt. Doch auch ohne die Perspektive der Vereinigung lastet ein großer Anpassungsdruck auf den öffentlichen Haushalten, in Brandenburg wie in Berlin: Die konsumtiven Ausgaben sind zu hoch, die Investitionsausgaben zu gering. In jedem Falle aber — und dies ist die Kehrseite der Betrachtung — belasten drastische Einsparungen den Arbeitsmarkt der Region.

Sozialversicherung durch versicherungsfremde Aufgaben belastet

Die Diskussionen über angeblich zu hohe Sozialleistungen und über entsprechende Sparvorschläge vermitteln den Eindruck, die Sozialversicherung gerate immer stärker in ein Defizit und sei auch kurzfristig nicht mehr zu finanzieren. Ganz aus den Augen verloren geht der tatsächliche finanzielle Status der Sozialversicherung: Seit der Mitte der achtziger Jahre weist die Einnahmen-Ausgabenrechnung der Sozialversicherung Jahr für Jahr einen Einnahmeüberschuß aus. Allein in den Jahren 1990 bis 1992 konnte die gesetzliche Rentenversicherung ihre Rücklagen um 23 Mrd. DM aufstocken.

Zur Sozialversicherung zählen neben den wichtigsten Bereichen, der Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung, auch die landwirtschaftliche Alterskasse, die gesetzliche Unfallversicherung und (in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.

Im Unterschied zu den Leistungen der Gebietskörperschaften, die überwiegend aus Steuermitteln erbracht werden, werden die Aufgaben der Sozialversicherung vor allem über Beiträge finanziert; die Leistungsberechtigung und Zahlungspflicht setzen die Mitgliedschaft zur Versicherungsgemeinschaft voraus. Ausnahmen vom Deckungsprinzip über Beiträge bilden die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Rentenversicherung der Bergleute. Aus übergeordneten Gesichtspunkten (Verringerung der Zahl bäuerlicher Betriebe, Landschaftsschutz, Erhalt der Bergwerke) übernimmt hier der Bund die Finanzierung der Aus-

gaben zu mehr als bzw. zu knapp zwei Dritteln. Diese beiden Bereiche sind am gesamten Ausgabevolumen der Sozialversicherung mit knapp 5 vH beteiligt.

Für die anderen Versicherungsbereiche ist vorgesehen, daß die voraussichtlich anfallenden Ausgaben zum größten Teil über Beiträge oder über einen Abbau der Rücklage gedeckt werden. Die gesetzliche Rentenversicherung erhält dafür, daß sie zusätzlich zu den Versicherungsaufgaben auch sogenannte versicherungsfremde Aufgaben übernimmt — z.B. Kriegsfolgelasten, Berücksichtigung von Ausbildungszeiten — einen Bundeszuschuß. Die Arbeitslosenversicherung (Bundesanstalt für Arbeit) erhält nur dann Zahlungen des Bundes, wenn ein entstandenes Defizit nicht aus eigenen Rücklagen ausgeglichen werden kann.

In Tabelle 1 sind die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung für Gesamtdeutschland dargestellt. Die Schätzungen für die Jahre 1993 und 1994 basieren auf

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung — Deutschland

	1991	1992	1993 ¹⁾	1994 ¹⁾	1992	1993	1994
	in Mrd. DM				Veränderung gegenüber Vorjahr in vH		
Einnahmen	572,56	626,99	674,95	710,95	9,5	7,6	5,3
Tatsächliche Sozialversicherungsbeiträge	484,40	530,04	558,80	596,00	9,4	5,4	6,7
Übertragungen der Gebietskörperschaften	73,11	80,26	99,30	98,90	9,8	23,7	−0,4
Vermögenseinkünfte	10,85	12,62	12,80	12,00	16,3	1,4	−6,3
Übrige Einnahmen	4,20	4,07	4,05	4,05	−3,1	−0,5	0,0
Ausgaben	551,23	622,61	668,42	697,67	12,9	7,4	4,4
Staatsverbrauch	188,72	214,05	219,42	228,02	13,4	2,5	3,9
dar. Soziale Sachleistungen	161,53	184,01	187,70	195,60	13,9	2,0	4,2
Lfd. Übertragungen	360,36	406,53	446,90	467,50	12,8	9,9	4,6
dar. Soziale Leistungen an private Haushalte	348,01	389,08	428,69	448,54	11,8	10,2	4,6
Lfd. Übertragungen an die übrige Welt ²⁾	5,42	5,73	6,00	6,35	5,7	4,7	5,8
Übrige Ausgaben	2,15	2,03	2,10	2,15	−5,6	3,4	2,4
Finanzierungssaldo	21,33	4,38	6,53	13,28	—	—	—

¹⁾ Schätzungen des DIW. — ²⁾ Einschl. der Bundesanstalt-West an den Bereich Arbeitsmarktverwaltung-Ost.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3, Konten- und Standardtabellen, Revision 9/93; Der Staat in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S.16; Eigene Berechnungen.

Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland¹.

Die finanzielle Situation der Sozialversicherung in Gesamtdeutschland schließt an die günstige Entwicklung an, die seit 1985 für Westdeutschland galt. Selbst bei Berücksichtigung des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit — es wurde vom Bund ausgeglichen — hat die Sozialversicherung in den Jahren 1985 bis 1991 mit einem Überschuß abgeschlossen. Vereinigungsbedingt ging 1992 der Überschuß von über 20 Mrd. DM auf 4 Mrd. DM zurück. Auch 1993 wird es trotz der Rezession einen Überschuß geben. Nach einer kräftigen Beitragsanhebung zum 1.1.94 steigen die Überschüsse dann wieder.

Eine aussagekräftige Zuordnung der Finanzierungssalden zu den einzelnen Sozialversicherungsträgern — vor allem auch nach alten und neuen Bundesländern gegliedert — stellt sich als schwierig dar. Probleme bereitet die Erfassung der Beiträge, die den neuen Bundesländern zuzuordnen sind². Einmal spielt eine Rolle, daß die Verbuchungsstellen der überregional organisierten Krankenkassen in den alten Bundesländern liegen und zum anderen, daß die Landesarbeitsämter mehrere Bundesländer umfassen. Die Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aus den neuen Bundesländern werden vom Statistischen Bundesamt für 1992 mit 10,56 Mrd. DM ausgewiesen. In den Abrechnungsergebnissen der Bundesanstalt für Arbeit sind dagegen nur 3,3 Mrd. DM angesetzt.

Zwei weitere Eigenarten der Verbuchung einzelner Zahlungsströme erschweren eine sinnvolle Zusammenstellung disaggregierter Größen:

- Der Ausgleich des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit durch den Bund wird als laufende Übertragung der Gebietskörperschaften an die Sozialversicherung gebucht, d.h. das Konto der Bundesanstalt für Arbeit wird damit ausgeglichen und der Defizitbetrag bei den Gebietskörperschaften als Ausgabebetrag geführt.
- Übertragungen zwischen den Ost- und West-Trägern werden in der regionalen Differenzierung als Übertragungen an die bzw. von der übrigen Welt verbucht. Das in den neuen Bundesländern entstandene Defizit wird so durch die im Westen abgeführten Beiträge der westdeutschen Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung ausgeglichen. Der tatsächliche Beitragsüberschuß in Westdeutschland und das Defizit in Ostdeutschland werden bei dieser Art der Verbuchung nicht sichtbar.

Finanzierungssalden nach Trägern

Die folgende Übersicht ist ein Versuch, die Finanzierungssalden getrennt nach den wichtigsten Sozialversicherungsträgern darzustellen (Tabelle 2).

¹ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1993/94. Bundesrepublik Deutschland: Strukturkrise oder konjunktureller Einbruch? Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26-27/93, S. 360 ff.

² Vgl. Differenzierte Entwicklungen bei den Sozialversicherungen. Bearb.: Volker Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 38/92, S. 455 f.

Tabelle 2

Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger in Deutschland
in Mrd. DM

		1991	1992	1993 ¹⁾	1994 ¹⁾
Rentenversicherung ²⁾	West	+ 11,5	+ 11,7	0	+ 9,0
	Ost	+ 0,5	— 1,5	— 6,6	— 7,0
Krankenversicherung	West	— 5,2	— 9,1	+ 7,0	+ 5,4
	Ost	+ 2,6	+ 1,9	+ 1,2	+ 1,0
Arbeitslosenversicherung	West	+ 20,2	+ 21,7	+ 13,4	+ 17,8
	Ost	— 20,8	— 35,5	— 38,7	— 32,2
Sonstige Träger	West	+ 4,3	+ 4,8	+ 4,9	+ 4,9
	Ost	0	0	0	0
Insgesamt		+ 13,1	— 6,0	— 18,8	— 1,1
Defizitausgleich/Zuschuß durch den Bund		+ 8,2	+ 10,4	+ 25,3	+ 14,4
Finanzierungssaldo		+ 21,3	+ 4,4	+ 6,5	+ 13,3

1) Geschätzt — 2) Der Arbeiter und Angestellten.

Quellen: Abrechnungsergebnisse der einzelnen Versicherungsträger. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.3. Konten- und Standardtabellen 1992; Eigene Berechnungen.

Die *Rentenversicherung* der Arbeiter und Angestellten wird aller Voraussicht nach ihren Haushalt für das Jahr 1993 mit einem Defizit abschließen. In den beiden Vorjahren konnten noch erhebliche Überschüsse erzielt werden, obwohl mit Wirkung vom zweiten Quartal 1991 die Beitragssätze herabgesetzt wurden (von 18,7 vH auf 17,5 vH des Bruttoarbeitsentgelts). Insgesamt konnte die Rentenversicherung trotz dieser Absenkung und der Vereinigung die Rücklage in den Jahren 1990 bis 1992 um 23 Mrd. DM aufstocken. Der im laufenden Jahr eintretende Abbau der Rücklage ist durch die finanziellen Folgen des Rentenüberleitungsgesetzes, das seit dem 01.01.1992 gilt, verursacht. Rentenansprüche, die auf altem DDR-Recht basieren, werden aus Gründen des Bestandsschutzes bis Ende 1995 voll gezahlt und danach erst mit Rentensteigerungsbeträgen aufgerechnet. Für diese Auffüllbeträge³ sind 1993 etwa 6,5 Mrd. DM aufzubringen. Dieser erhebliche Betrag ist eindeutig Folge der Vereinigung und müßte daher von der Gemeinschaft aller Steuerzahler und nicht nur von den (westdeutschen) Versicherten aufgebracht werden.

Die gemeinsame Schwankungsreserve der west- und ostdeutschen Rentenversicherung wird am Ende des Jahres 1993 noch etwa 42 Mrd. DM betragen; dies entspricht zwei Monatsausgaben. Unter Einrechnung der vorgesehenen Beitragssatzanhebung zur Rentenversicherung zum 01.01.94 auf 19,2 vH des Bruttoarbeitsentgelts wird sich 1994 ein leichter Überschuß in Höhe von 2 Mrd. DM einstellen. Um zum Ende des Jahres 1994 eine liquide Schwankungsreserve von mindestens einer Monatsausgabe zur Verfügung zu haben, würde indes auch eine geringere Anhebung des Beitragssatzes als die vorgesehenen 1,7 vH-Punkte ausreichen.

Bei der gesetzlichen *Krankenversicherung* beginnt sich das Gesundheitsstrukturgesetz, das zum 01.01.93 in Kraft trat, auszuwirken. Im ersten Halbjahr konnten die gesetzlichen Krankenversicherungsträger im alten Bundesgebiet einen Überschuß in Höhe von 2,6 Mrd. DM und in den neuen Bundesländern einen von 0,4 Mrd. DM erwirtschaften. Auf Jahr gerechnet dürfte der Überschuß gut 8 Mrd. DM betragen. Diese Schätzung ist allerdings mit der Unsicherheit verbunden, ob die Sparmaßnahmen weiterhin greifen. Im ersten Halbjahr haben die Ausgaben der westlichen GKV um knapp 2 vH abgenommen. 1994 wird sich der Überschuß verringern; unterstellt ist dabei eine leichte Beitragssatzsenkung.

Die *Arbeitslosenversicherung* in den neuen Bundesländern ist der Träger, der seit der Vereinigung fortlaufend einen großen Teil seiner Ausgaben nicht über die Beitragseinnahmen decken konnte. In den Jahren 1991 und 1992 wurden diese Ausgabenüberschüsse von den Beschäftigten in den alten Bundesländern jeweils in Höhe von 20 Mrd. DM über Beiträge finanziert. 1993 haben sich aber die Ausgaben in den westlichen Bundesländern aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit erhöht, und es verbleiben nur etwa 13 Mrd. DM zur Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den neuen Bundesländern. Ins-

gesamt werden die westlichen Versicherten bis Ende dieses Jahres knapp 55 Mrd. DM aus ihrem Beitragsaufkommen zur Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik in die neuen Bundesländer überwiesen haben. Die im Bundeshaushalt für 1993 vorgesehenen 18 Mrd. DM reichen nicht zum Ausgleich des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit. Aufgrund der bisherigen und der sich abzeichnenden weiteren Entwicklung ist auch zu bezweifeln, daß die im Nachtrag zum Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für 1993 angesetzten Ausgabenvolumina für das Unterhaltsgeld und das Arbeitslosengeld genügen. In Tabelle 2 wurden 25 Mrd. DM angesetzt.

Eingerechnet sind bei den Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit-Ost Zahlungen der Rentenversicherungsträger Ost für Personen, die weiterhin Altersübergangsgeld oder Arbeitslosengeld beziehen, obwohl sie die Altersgrenze für einen Rentenbezug erfüllen. Im Jahr 1993 werden die Rentenversicherungsträger 1,6 Mrd. und 1994 2 Mrd. DM überweisen.

Im Ersten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKW PG), das zur Zeit beraten wird, sind Kürzungen vorgesehen, die für das Jahr 1994 Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 9,35 Mrd. DM bringen sollen.

Die wichtigsten Kürzungen sind die Verringerung der Lohnersatzleistungen — Kurzarbeitergeld, Eingliederungsgeld und Arbeitslosengeld —, die Streichung des Schlechtwettergeldes und die Verminderung des Unterhaltsgeldes. Volkswirtschaftlich gesehen ist eine Rezession eine äußerst ungünstige Phase, staatliche Transfers zu kürzen. Diese Transfers haben die Funktion, den Abschwächungskräften entgegen zu wirken (automatische Stabilisatoren) und die Konjunktur zu stabilisieren. Kürzungen wirken zu diesem Zeitpunkt pro- und nicht antizyklisch⁴.

Insgesamt sind die Sparmaßnahmen fragwürdig. Sie setzen nicht an den Ursachen der Arbeitslosigkeit an, sondern an Symptomen. Sie unterstellen offenbar, die Arbeitslosigkeit sei vorwiegend Folge einer Fehllenkung des Arbeitsangebots durch zu hohe Lohnersatzleistungen. Die Senkung des Kurzarbeitergeldes und des Eingliederungsgeldes von 68 (63)⁵ vH des Nettoarbeitsentgelts auf 65 (60) vH bedeutet eine Kürzung der Leistung um 4,5 vH; beim Arbeitslosengeld zieht die Senkung von 68 (63) vH des Nettoarbeitsentgelts um 4 vH-Punkte nach einem Leistungsbezug von einem Jahr eine Reduzierung um bis zu 6,3 vH der Transfers nach sich. Zu der Einkommenseinbuße, die mit dem — in der Regel nicht individuell zu verant-

³ Vgl.: Westdeutsches Rentenrecht — Vorteile und Nachteile für die Sozialversicherten in Ostdeutschland. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt, Heinz Vortmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 21/91, S. 281.

⁴ Vgl.: Sparhaushalt nicht konjunkturgerecht. Bearb.: Arbeitsgruppe Öffentlicher Sektor. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26-27/93, S. 372 ff.

⁵ Der erste Wert gilt für Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind, der zweite Wert für Arbeitnehmer ohne Kind.

wortenden — Wegfall des Arbeitsplatzes verbunden ist, kommt somit eine weitere Einkommenseinbuße. Gerade diese Transfers stützen den Konsum; ihre Einschränkung führt darüber hinaus zu weiteren Einnahmeausfällen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung.

Ob sich die Abschaffung des Schlechtwettergeldes letztlich als eine Verringerung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit niederschlägt, ist zweifelhaft. Es ist zu befürchten, daß die Arbeitgeber wieder mehr zu einer saisonalen Beschäftigung übergehen und die Arbeitnehmer sich in der Zwischenzeit arbeitslos melden — und dann Arbeitslosengeld beziehen.

Das Vorhaben, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf ein Ausgabenvolumen von 9,5 Mrd. DM pro Jahr zu beschränken, bedeutet eine Reduktion um knapp 25 vH gegenüber den Geldern, die 1993 für AB-Maßnahmen (einschließlich des Sonderprogramms Bund) voraussichtlich ausgegeben werden. Angesichts der 1994 zu erwartenden hohen Arbeitslosigkeit ist aber eher ein Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angezeigt.

Für die Schätzung der Ausgaben im Jahr 1994 wurde — die Gesetze sind noch nicht abschließend beraten — ein Kürzungsvolumen von knapp 7 Mrd. DM eingesetzt: Bei einem Überschuß der Bundesanstalt für Arbeit von knapp 18 Mrd. DM in Westdeutschland wird insgesamt ein Zuschuß durch den Bund von gut 14 Mrd. DM erforderlich sein.

Fazit

Für die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammengefaßten Träger der Sozialversicherung wird seit Mitte der achtziger Jahre ein Überschuß ausgewiesen;

dies gilt seit 1991 auch für die Sozialversicherung in Gesamtdeutschland. Dieses Ergebnis kann aber aufgrund der Finanztransfers zwischen der Sozialversicherung und den Gebietskörperschaften über den wahren Status täuschen. Kriterien für die Beurteilung des finanziellen Status sollten die den Charakter der Sozialversicherung bestimmenden Eigenschaften sein: Finanzierung der Ausgaben durch Beiträge der Versichertengemeinschaft und versicherungsgemäße Ausgabenbestimmung; Beitragszahlung und Bezug einer Leistung müssen in einer Beziehung zueinander stehen. Die Defizite bei der Rentenversicherung-Ost sind Folgen des Besitzstandsschutzes, der im Rahmen der Vereinigung politisch gewollt wurde. Die Auffüllbeträge sind daher nicht aus dem Beitragsaufkommen zu begleichen. Ebenfalls nicht aus dem Beitragsaufkommen zu bezahlen ist die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Diese Ausgaben sind der Gemeinschaft aller Steuerzahler anzulasten, sie sind Folgen der Vereinigung, des wirtschaftlichen Zusammenbruchs in Ostdeutschland und des notwendigen Neuaufbaus. Eine konsequente Entlastung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen würde merkliche Beitragsenkungen erlauben.

Damit wäre das Argument vom Tisch, daß zusätzliche versicherungsgemäße Aufgaben, nämlich die Übernahme der Pflegekosten durch die Sozialversicherung, nicht finanzierbar seien. Wenn die versicherungsfremden Leistungen über allgemeine Einkommenssteuernerhöhungen — unter Einschluß der Selbständigen und Beamten — finanziert würden, wäre selbst unter Einschluß der Pflegeversicherung die Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge nicht höher als zur Zeit.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Öffentliche Finanzen in Berlin-Brandenburg — Bringt ein gemeinsames Bundesland Vorteile? Bearbeitet von Dieter Vesper. —

Sozialversicherung durch versicherungsfremde Aufgaben belastet. Bearbeitet von Volker Meinhardt.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu ein Prospekt des Transfer Verlages, Regensburg —