

## Riesige Fehlbeträge im Berliner Landeshaushalt — Bisherige Sparbemühungen reichen nicht aus

*Nach dem Fall der Mauer hat sich die finanzielle Situation im Landeshaushalt von Berlin nachhaltig verschlechtert. Binnen kürzester Frist mußten riesige Anpassungsprobleme bewältigt werden. Nicht nur der sukzessive Wegfall der Bundeshilfen zum Berliner Haushalt war zu verkraften. Auch die vereinigungsbedingten Lasten schlugen weit stärker als anderswo zu Buche — die Zusammenführung der Verwaltung beider Stadthälften, der Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur in Ost-Berlin sowie die soziale Abfederung des Anpassungsprozesses absorbierten erhebliche Mittel. Hauptaufgabe der Finanzpolitik in der neuen Legislaturperiode wird die Konsolidierung des Landeshaushalts sein müssen. Politisches Gestalten kann unter den veränderten Bedingungen wohl kaum heißen, zusätzliche Mittel zu verteilen. Viel stärker als bisher ist die Politik gefordert, auf der Ausgabenseite Prioritäten und Posterioritäten zu setzen — bei der Gestaltung der Einnahmenseite sind dem Stadtstaat sehr enge Grenzen gezogen.*

Schon bald nach der Wiedervereinigung der beiden Stadthälften geriet der Landeshaushalt aus dem Gleichgewicht. Die jährlichen Haushaltsdefizite schossen in die Höhe, vor allem deshalb, weil im Ostteil der Stadt zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft eine riesige Lücke klaffte<sup>1</sup>. Diese Lücke konnte weder durch die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ noch dadurch geschlossen werden, daß der Westteil Berlins überdurchschnittlich vom Vereinigungsboom profitierte und sich dies auch in einer höheren Steuerkraft niederschlug. Nachdem das Finanzierungsdefizit 1989 „nur“ 1 Mrd. DM betragen hatte, war es 1992 bereits auf 3,7 Mrd. DM und 1994 auf 7,3 Mrd. DM geklettert. Entsprechend wuchs der Schuldenstand. Beliefen sich Ende 1989 die Kreditmarktschulden Berlins noch auf 5 207 DM je Einwohner, so waren es Ende 1994 bereits 9 059 DM<sup>2</sup>. Im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg weist Berlin zwar noch eine deutlich niedrigere Verschuldung auf<sup>3</sup>. Allerdings verfügt die Hansestadt Hamburg über eine viel größere Steuerkraft, die es ihr eher ermöglicht, die entsprechenden Zinszahlungen zu leisten.

### Gravierende Verschiebungen auf der Einnahmenseite

In den letzten Jahren kam es im Berliner Haushalt auf der Einnahmenseite zu tiefgreifenden Veränderungen. Zu Buche schlugen einerseits der Abbau der Bundeshilfen

<sup>1</sup> Im Jahre 1991 lag die Einkommensteuerkraft in Ost-Berlin lediglich bei etwa 40 vH des ohnehin niedrigen West-Berliner Niveaus.

<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der Verschuldung beim Bund errechnen sich Werte von 7 906 DM (1989) bzw. 10 332 DM (1994) pro Kopf der Bevölkerung. Die Schulden gegenüber dem Bund sind finanzwirtschaftlich nicht von Bedeutung, da den Schuldendienstverpflichtungen in der Regel entsprechende Einnahmen gegenüberstehen. Zur Finanzierung des Wiederaufbaus der Stadt hat Berlin vom Bund Kredite mit langer Laufzeit und niedrigen Zinsen erhalten und sie an die Bauherren weitergegeben. Diese leisten ihren Schuldendienst an das Land, das mit den Mitteln wiederum seinen Verpflichtungen gegenüber dem Bund nachkommt.

<sup>3</sup> Hamburg war im März 1995 mit 15 200 DM je Einwohner an den Kreditmärkten verschuldet. Ein Vergleich mit Bremen erscheint weniger sinnvoll, weil Bremen sehr viel kleiner als Hamburg und Berlin ist.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben im Landshaushalt Berlin

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
	Ist-Ergebnisse							Schätzung		Ist-Ergebnisse					Schätzung
	Mill. DM							DM pro Kopf der Bevölkerung <sup>1)</sup>							
Steuern u. ä.	6 332	9 534	12 463	14 601	16 685	15 360	16 050	2 950	2 773	3 608	4 206	4 806	4 425	4 623	
dar. Eink.- und															
Körperschaftsteuer <sup>2)</sup>	1 906	3 395	6 135	7 428	8 786	7 400	7 200	888	988	1 776	2 140	2 531	2 132	2 074	
Umsatzsteuer	1 933	2 510	2 946	3 393	3 088	3 750	4 450	901	730	853	977	890	1 080	1 282	
Landessteuern	867	1 293	1 260	1 327	1 653	1 700	1 750	404	376	365	382	476	490	504	
Gewerbesteuer (netto)	619	791	1 375	1 949	1 843	1 400	1 350	288	230	398	561	531	403	389	
Grundsteuer	255	293	420	534	663	710	800	119	85	122	154	191	205	230	
Länderfinanzausgleich	—	—	—	—	—	3 660	3 780	—	—	—	—	—	1 054	1 089	
Fonds Deutsche Einheit	—	2 737	2 717	2 891	2 878	—	—	—	796	787	833	829	—	—	
Ergänzungszuweisungen	—	—	—	—	—	3 730	3 750	—	—	—	—	—	1 074	1 080	
Sonst. Zahlungen v. Bund	14 219	16 857	15 588	12 333	7 519	3 700	4 400 <sup>3)</sup>	6 625	4 903	4 513	3 553	2 166	1 066	1 267	
Gebühren	715	1 133	1 214	1 304	1 373	1 460	1 550	333	330	351	376	396	421	446	
Einnahmen aus wirtsch.															
Tätigkeit	302	384	445	480	502	600	700	141	112	129	138	145	173	202	
Sonstige	1 625	1 830	2 263	2 529	4 298	4 300	3 300	757	532	655	729	1 238	1 239	951	
Einnahmen insgesamt	23 193	32 475	34 690	34 138	33 255	32 810	33 530	10 806	9 446	10 043	9 834	9 579	9 451	9 659	
Personalausgaben	8 246	11 471	13 168	14 013	14 174	14 450	14 700	3 842	3 337	3 812	4 037	4 083	4 162	4 235	
Lfd. Sachaufwand	6 141	8 103	9 353	10 082	10 310	10 600	10 700	2 861	2 357	2 708	2 904	2 970	3 053	3 082	
Zinsausgaben	812	1 046	1 314	1 678	1 904	2 400	2 950	378	304	380	483	548	691	850	
Lfd. Übertragungen	5 144	7 926	7 786	8 479	8 664	8 800	9 050	2 397	2 305	2 254	2 442	2 496	2 535	2 607	
Renten, Unterstützungen	1 582	2 137	2 559	2 842	2 897	2 950	2 650	737	622	741	819	835	850	763	
an Unternehmen	2 545	4 328	3 839	4 193	4 082	4 050	4 550	1 186	1 259	1 111	1 208	1 176	1 167	1 311	
an soziale Einrichtungen	697	805	918	996	1 201	1 300	1 350	325	234	266	287	346	374	389	
Sonstige	320	656	470	448	484	500	500	149	191	136	129	139	144	144	
Sachinvestitionen	1 083	1 649	1 467	1 617	1 525	1 780	1 750	505	480	425	466	439	513	504	
Vermögensübertragungen	1 534	2 719	2 544	2 470	2 790	2 700	2 300	715	791	737	712	804	778	663	
Darlehen, Beteiligungen	1 630	2 552	2 583	1 838	917	1 000	900	759	742	748	529	264	288	259	
Tilgungsausgaben an Bund	237	171	175	190	222	250	270	110	50	51	55	64	72	78	
Ausgaben insgesamt	24 827	35 637	38 390	40 367	40 506	41 980	42 620	11 567	10 366	11 114	11 628	11 668	12 093	12 277	
Finanzierungssaldo	-1 634	-3 162	-3 700	-6 229	-7 251	-9 170	-9 090	-761	-920	-1 071	-1 794	-2 089	-2 642	-2 618	
	Anteile in vH							Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH							
Steuern u. ä.	27,3	29,4	35,9	42,8	50,2	46,8	47,9	-6,0	30,1	16,6	14,3	-7,9	4,5		
dar. Eink.- und															
Körperschaftsteuer <sup>2)</sup>	8,2	10,5	17,7	21,8	26,4	22,6	21,5	11,2	79,9	20,5	18,3	-15,8	-2,7		
Umsatzsteuer	8,3	7,7	8,5	9,9	9,3	11,4	13,3	-18,9	16,8	14,6	-9,0	21,4	18,7		
Landessteuern	3,7	4,0	3,6	3,9	5,0	5,2	5,2	-6,9	-3,0	4,8	24,6	2,8	2,9		
Gewerbesteuer (netto)	2,7	2,4	4,0	5,7	5,5	4,3	4,0	-20,2	73,0	41,0	-5,4	-24,0	-3,6		
Grundsteuer	1,1	0,9	1,2	1,6	2,0	2,2	2,4	-28,3	42,7	26,5	24,2	7,1	12,7		
Länderfinanzausgleich	—	—	—	—	—	11,2	11,3	—	—	—	—	—	—	3,3	
Fonds Deutsche Einheit	—	8,4	7,8	8,5	8,7	—	—	—	-1,2	5,9	-0,4	—	—		
Ergänzungszuweisungen	—	—	—	—	—	11,4	11,2	—	—	—	—	—	—	0,5	
Sonst. Zahlungen v. Bund	61,3	51,9	44,9	36,1	22,6	11,3	13,1	-26,0	-8,0	-21,3	-39,0	-50,8	18,9		
Gebühren	3,1	3,5	3,5	3,8	4,1	4,4	4,6	-1,1	6,6	6,9	5,3	6,3	6,2		
Einnahmen aus wirtsch.															
Tätigkeit	1,3	1,2	1,3	1,4	1,5	1,8	2,1	-20,6	15,3	7,3	4,6	19,5	16,7		
Sonstige	7,0	5,6	6,5	7,4	12,9	13,1	9,8	-29,7	23,1	11,2	69,9	0,0	-23,3		
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-12,6	6,3	-2,1	-2,6	-1,3	2,2		
Personalausgaben	33,2	32,2	34,3	34,7	35,0	34,4	34,5	-13,2	14,3	5,9	1,1	1,9	1,7		
Lfd. Sachaufwand	24,7	22,7	24,4	25,0	25,5	25,3	25,1	-17,6	14,9	7,3	2,3	2,8	0,9		
Zinsausgaben	3,3	2,9	3,4	4,2	4,7	5,7	6,9	-19,6	25,0	27,1	13,5	26,1	22,9		
Lfd. Übertragungen	20,7	22,2	20,3	21,0	21,4	21,0	21,2	-3,8	-2,2	8,4	2,2	1,6	2,8		
Renten, Unterstützungen	6,4	6,0	6,7	7,0	7,2	7,0	6,2	-15,7	19,2	10,5	1,9	1,8	-10,2		
an Unternehmen	10,3	12,1	10,0	10,4	10,1	9,6	10,7	6,2	-11,7	8,7	-2,6	-0,8	12,3		
an soziale Einrichtungen	2,8	2,3	2,4	2,5	3,0	3,1	3,2	-27,9	13,5	8,0	20,6	8,2	3,8		
Sonstige	1,3	1,8	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	28,0	-28,7	-5,2	8,0	3,3	0,0		
Sachinvestitionen	4,4	4,6	3,8	4,0	3,8	4,2	4,1	-4,9	-11,5	9,7	-5,7	16,7	-1,7		
Vermögensübertragungen	6,2	7,6	6,6	6,1	6,9	6,4	5,4	10,7	-6,9	-3,4	13,0	-3,2	-14,8		
Darlehen, Beteiligungen	6,6	7,2	6,7	4,6	2,3	2,4	2,1	-2,3	0,7	-29,2	-50,1	9,1	-10,0		
Tilgungsausgaben an Bund	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	-55,0	1,9	8,0	16,8	12,6	8,0		
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-10,4	7,2	4,6	0,3	3,6	1,5		

1) Für die Jahre nach 1993 wurden die Bevölkerungszahlen von 1993 verwendet. — 2) Einschließlich Gemeindeanteil. — 3) Einschließlich Zahlungen für Regionalisierung der Bahn.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse); Haushaltsplan von Berlin für die Jahre 1995/96; Schätzungen und Berechnungen des DIW.

zum Berliner Haushalt, andererseits die Verringerung der Steuervergünstigungen für die Berliner Wirtschaft. Aber auch der „Vereinigungsboom“ in den Jahren 1990 bis 1992, der in Berlin ausgeprägter war als anderswo und der die schwere Anpassungskrise im Ostteil der Stadt zunächst verdeckte, hinterließ seine Spuren: Alles in allem flossen erhebliche Steuermehreinnahmen in die Kassen des Stadtstaates. Im Jahre 1990 verfügte der West-Berliner Haushalt über ein Steueraufkommen von 6,3 Mrd. DM, 1994 waren es in beiden Stadthälften zusammen 16,7 Mrd. DM. Auch im Verhältnis zur Zahl der Einwohner errechnet sich ein beträchtliches Plus. Pro Kopf der Bevölkerung ist das Aufkommen in dieser Zeit von 2 950 DM auf über 4 800 DM, d.h. um 63 vH, gestiegen (Tabelle 1).

Überaus kräftig sind die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer expandiert. Allein der schrittweise Abbau der sogenannten Arbeitnehmerzulage brachte dem Stadtstaat per saldo Mehreinnahmen von fast 5½ Mrd. DM<sup>4</sup>. Auch der Abbau der Unternehmensförderung — reduzierte Sätze bei der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Gewährung von (aus dem Steueraufkommen gezahlten) Investitionszulagen — zog in den Jahren 1992 bis 1995 Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 3,2 Mrd. DM nach sich. Allerdings sind die Mindereinnahmen gegenzurechnen, die aus der Förderung der Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ resultieren (300 Mill. DM pro Jahr). Noch stärker dürften die Steuerausfälle zu Buche schlagen, die dadurch entstehen, daß Unternehmen ihren Berliner Standort infolge der verringerten Förderung aufgegeben haben. Sie lassen sich jedoch nicht quantifizieren.

Auch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind stark gestiegen. Sie waren 1994 dreimal so hoch wie 1990. Zu einem Teil ist diese Entwicklung auf die Erhöhung des Hebesatzes von 200 vH auf 300 vH zurückzuführen, zum anderen auf den Vereinigungsboom in den Jahren 1990 bis 1992. Wie bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer folgen auch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer verzögert der wirtschaftlichen Entwicklung, weil einige Zeit vergeht, bis die Ergebnisse der jeweiligen Wirtschaftsjahre der endgültigen Besteuerung unterworfen werden.

Die Einnahmen, die dem Landeshaushalt aus der Umsatzsteuer zustehen, sind an die bundesweite und nicht an die regionale Wirtschaftsentwicklung gekoppelt, denn der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nicht gemäß dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Einwohnerzahl verteilt. Neben der Höhe des Steuersatzes<sup>5</sup> und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung spielt für die Einnahmen des Landes insbesondere der Verteilungsschlüssel zwischen Bund und Ländern eine Rolle. Dieser Schlüssel wird immer dann geändert, wenn die Aufgaben zwischen Bund und Ländern anders verteilt werden. Bis zum Jahre 1992 betrug der Länderanteil 35 vH, in den Jahren 1993 und 1994 waren es 37 vH. Im Zuge der Neuordnung der

Finanzbeziehungen zu Beginn dieses Jahres wurde der Länderanteil auf 44 vH heraufgesetzt; 1996 erhöht er sich nochmals (auf 49,5 vH). Zwar sind auch die Einnahmen aus der Umsatzsteuer im Berliner Haushalt von 1990 bis 1994 kräftig, um 60 vH, gestiegen. Pro Kopf der Bevölkerung haben die Einnahmen aber stagniert. Der Rückgang im Jahre 1991 war Ausdruck der rückläufigen „gesamtdeutschen“ Wirtschaftsaktivitäten — das Umsatzsteueraufkommen hatte zwar zugenommen, doch wesentlich schwächer als die Zahl der Einwohner. Die Schwankungen in den Jahren 1993/94 standen auch im Zusammenhang mit der Einführung des Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetzes zum 1.1.1993<sup>6</sup>.

Bis zum Fall der Mauer wurde ein großer Teil des West-Berliner Finanzbedarfs durch die Hilfen des Bundes gedeckt. 1990 machten sie rund 60 vH der Einnahmen aus und waren mit Abstand die wichtigste Finanzierungsquelle des Berliner Haushalts. Einmal dienten diese Zuschüsse dazu, die chronische Steuerschwäche Berlins auszugleichen, die nicht nur aus der geopolitischen Lage und ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft, sondern auch aus den Steuerverzichten im Zusammenhang mit der Berlinförderung resultierte<sup>7</sup>. Zum anderen sollte mit ihnen eine leistungsfähige Infrastruktur aufgebaut und dadurch die Attraktivität der Stadt erhöht werden. In den Jahren 1992 bis 1994 wurde die „Bundeshilfe“ abgebaut, aber die Einnahmefälle wurden nicht durch den Anteil Ost-Berlins am Fonds „Deutsche Einheit“ oder durch sonstige Zuschüsse des Bundes (z.B. im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgaben“) ausgeglichen. Wie stark die Verluste für den Berliner Haushalt waren, zeigt sich an der Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen: 1990 erhielt West-Berlin 6 625 DM je Einwohner an Bundeshilfe, 1994 waren es — bezogen auf beide Stadthälften — knapp 3 000 DM. Freilich darf nicht ausgeblendet bleiben, daß in der gleichen Zeit die Steuerkraft pro Kopf der Bevölkerung um über 1 950 DM gestiegen ist. Die verbleibende Lücke konnte bei weitem nicht durch Mehreinnahmen an anderer Stelle, beispielsweise höhere Gebühren oder Erlöse aus vermehrten

<sup>4</sup> Die jeweiligen Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr betragen 2 Mrd. DM im Jahre 1991, 1,5 Mrd. DM im Jahre 1992, 1,2 Mrd. DM im Jahre 1993 und 750 Mill. DM im Jahre 1994.

<sup>5</sup> Er wurde 1993 auf 15 vH angehoben (der ermäßigte Satz blieb unverändert bei 7 vH).

<sup>6</sup> Die Unternehmen hatten große Schwierigkeiten in der Umsetzung der neuen Vorschriften, so daß Umsatzsteuern erst mit großen Verzögerungen abgeführt worden sind. Vgl. Öffentliche Haushalte 1994/95. Trotz Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen weiterhin hohe Finanzierungsdefizite. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/95.

<sup>7</sup> Die Steuerverzichte für den Berliner Haushalt berechneten sich vor allem nach Maßgabe des ihm zustehenden Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (57,5 vH bzw. 50 vH); die Ausfälle aufgrund der gewährten Umsatzsteuerpräferenzierung betrafen wegen ihrer Pro-Kopf-Verteilung alle Länderhaushalte und den Bund.

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben in Hamburg und im Vergleich zu Berlin

	1990	1994	1994	1994	1990	1994	1990	1994
	Ist-Ergebnis Mill. DM		Zuwachs in vH	Anteile in vH	pro Kopf der Be- völkerung in DM		Hamburg in vH Berlins	
Steuern u. ä.	9 726	11 310	16,3	76,0	5 930	6 647	201,0	138,3
dar. Eink.- und Körperschaftsteuer <sup>1)</sup>	4 271	4 689	9,8	31,5	2 604	2 756	293,2	108,9
Umsatzsteuer	1 229	1 296	5,5	8,7	749	762	83,2	85,6
Landessteuern	959	1 089	13,6	7,3	585	640	144,8	134,4
Gewerbsteuer (netto)	1 488	1 782	19,8	12,0	907	1 047	314,6	197,3
Grundsteuer	393	478	21,6	3,2	240	281	201,7	147,1
Sonstige	1 386	1 976	42,6	13,3	845	1 161		
Zahlungen vom Bund	739	730	-1,2	4,9	451	429	6,8	14,3
Gebühren	855	993	16,1	6,7	521	584	156,5	147,5
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	529	576	8,9	3,9	323	338	229,2	234,1
Sonstige	1 111	1 266	14,0	8,5	677	744	89,5	60,1
<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>12 960</b>	<b>14 875</b>	<b>14,8</b>	<b>100,0</b>	<b>7 902</b>	<b>8 742</b>	<b>73,1</b>	<b>91,3</b>
Personalausgaben	5 834	6 705	14,9	38,3	3 557	3 940	92,6	96,5
Lfd. Sachaufwand	1 997	3 602	80,4	20,6	1 218	2 117	42,6	71,3
Zinsausgaben	1 293	1 665	28,8	9,5	788	978	208,4	178,4
Lfd. Übertragungen	3 213	3 524	9,7	20,1	1 959	2 071	81,7	83,0
Renten, Unterstützungen	1 995	1 839	-7,8	10,5	1 216	1 081	165,0	129,5
an Unternehmen	981	1 339	36,5	7,6	598	787	50,4	66,9
an soziale Einrichtungen	197	371	88,3	2,1	120	218	37,0	63,0
Sonstige	40	-25	-162,5	-0,1	24	-15	16,4	
Sachinvestitionen	952	1 160	21,8	6,6	580	682	115,0	155,2
Vermögensübertragungen	438	655	49,5	3,7	267	385	37,4	47,9
Sonstige	349	194	-44,4	1,1	213	114	24,5	34,7
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>14 076</b>	<b>17 505</b>	<b>24,4</b>	<b>100,0</b>	<b>8 583</b>	<b>10 287</b>	<b>74,2</b>	<b>88,2</b>
Finanzierungssaldo	-1 116	-2 630			-680	-1 546	89,4	74,0

<sup>1)</sup> Einschließlich Gemeindeanteil.  
*Quellen:* Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse); Berechnungen des DIW.

Privatisierungen, gedeckt werden, obwohl teilweise beträchtliche Veräußerungserlöse erzielt worden sind. Alles in allem gesehen waren im Jahre 1994 die Einnahmen je Einwohner im Landeshaushalt mit 9 580 DM merklich kleiner als 1990 (10 800 DM).

Im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg hat Berlin in seiner Steuerkraft erheblich aufgeholt (Tabelle 2). Im Jahre 1990 hatte die Pro-Kopf-Steuerkraft West-Berlins nur die Hälfte des Hamburger Niveaus erreicht, 1994 lag sie bei 72 vH. Groß sind die Diskrepanzen vor allem bei den Landessteuern, Grundsteuern sowie der Gewerbesteuer; relativ gering dagegen bei den Einkommen- und Umsatzsteuern. Teilweise reflektieren die Unterschiede im Gewerbesteueraufkommen das Gefälle in der Wirtschaftskraft, teilweise sind sie auf verschiedenen hohe Hebesätze zurückzuführen; in Hamburg beträgt der Hebesatz 450 vH. Doch pro Kopf der Bevölkerung übertrafen 1994 wegen der Zuweisungen des Bundes die Einnahmen im Berliner Haushalt das Niveau der Hansestadt um ein Zehntel. Wie üppig Berlin ursprünglich mit Finanzmitteln ausgestattet

war, wird deutlich, wenn man die Situation im Jahre 1990 gegenüberstellt — damals verfügte der West-Berliner Haushalt über ein Drittel höhere Einnahmen als Hamburg.

**Sparbemühungen auf der Ausgabenseite zeigen nur begrenzt Wirkung**

Die rückläufigen Pro-Kopf-Einnahmen setzten den Berliner Haushalt auf der Ausgabenseite unter erheblichen Anpassungsdruck. Gleichwohl sind die Pro-Kopf-Ausgaben seit 1990 per saldo gestiegen, nachdem es 1991 im Zuge der Wiedervereinigung zu einem erheblichen Rückgang gekommen war (Tabelle 1).

Von allen Ausgabearten ist der Personalaufwand anteilig der bedeutsamste Posten im Berliner Landeshaushalt. Sein Gewicht hat in den letzten Jahren trotz rückläufiger Beschäftigtenzahlen sogar noch zugenommen; 1994 wurden 35 vH aller Ausgaben für das Personal aufgewendet. Faktisch ist der Anteil der Personalausgaben noch höher,

denn in den Ergebnissen der „Vierteljährlichen Kassenstatistik“ des Statistischen Bundesamtes, auf denen die vorliegende Analyse beruht, sind die Ausgaben für die Universitäten als Zuschüsse im laufenden Sachaufwand verbucht. War die personelle Ausstattung der Berliner Verwaltung bereits vor dem Fall der Mauer sehr üppig bemessen, weil die Beschäftigung im öffentlichen Dienst Berlins immer auch als Instrument der Arbeitsmarktpolitik verstanden wurde, so ist im Zuge der Vereinigung die Zahl der Beschäftigten gemessen an der Einwohnerzahl nochmals gestiegen: Im Westteil der Stadt wurden 1992 je 1 000 Einwohner 80 Beschäftigte im Landesdienst (unter Ein-schluß der Krankenhäuser) gezählt, in Ost-Berlin kamen 85 Bedienstete auf 1 000 Einwohner. Seitdem ist die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst rückläufig; mit knapp 270 000 Voll- und Teilzeitkräften im Jahre 1994 wurde der Personalstand aus dem Jahre 1992 um fast 15 000 Personen unterschritten (Tabelle 3).

Doch noch immer ist die Berliner Verwaltung personell aufgebläht. Nimmt man die Verhältnisse in Hamburg zum Maßstab — und auch dort ist die Größenordnung der Verwaltung keineswegs „optimal“ —, so besteht in Berlin

rechnerisch ein Personalüberhang von 25 000 Stellen. In einer früheren Schätzung des DIW — auf Basis der Daten von 1993 — war ein rein rechnerisches Sparpotential von 35 000 *Vollzeitstellen* ermittelt worden<sup>8</sup>. Allerdings wurde der tatsächliche Stellenüberhang geringer veranschlagt, weil in einigen Aufgabenbereichen der Bezug zur Einwohnerzahl nicht aussagefähig ist, sondern andere Kriterien, z.B. die Zahl der Schüler und Studenten, heranzuziehen sind. Bei einem solchen Vorgehen errechnete sich ein Einsparpotential von knapp 20 000 Stellen.

Zum Stellenabbau kam es indes nicht dort, wo dringlicher Kürzungsbedarf besteht, nämlich in der unmittelbaren staatlichen Bürokratie — im Gegenteil: In den Bereichen der allgemeinen Dienste ist die Zahl der Stellen sogar noch aufgestockt worden (um 3 300 Stellen gegenüber 1992). Gekürzt wurde insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung, Wissenschaft und Kultur, also dort, wo der Staat unmittelbar Serviceleistungen für

<sup>8</sup> Vgl. Länderfusion begünstigt Entwicklung — Wirtschaftliche und finanzpolitische Aspekte einer Vereinigung von Berlin und Brandenburg. Bearb.: Kurt Geppert und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/95.

Tabelle 3

**Beschäftigte<sup>1)</sup> im Landesdienst Berlins und Hamburgs nach Aufgabenbereichen**

	Berlin			Berlin	Hamburg
	1992	1994	Veränderung	1994 je 1 000 Einwohner <sup>2)</sup>	
<i>Allgemeine Dienste</i>	83 304	86 555	3 251	23,9	20,8
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	35 182	35 995	813	9,6	7,9
dar.: Politische Führung	10 892	11 165	273	3,0	0,4
Innere Verwaltung	10 124	9 527	-597	2,3	3,2
Steuer- und Finanzverwaltung	9 735	10 882	1 147	3,0	3,3
Hochbauverwaltung	4 118	4 193	75	1,2	0,6
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	36 683	37 913	1 230	10,8	9,0
dar.: Polizei	28 605	29 643	1 038	8,5	6,3
Rechtsschutz	11 439	12 647	1 208	3,5	4,0
<i>Bildungswesen, Wissenschaft, Kultur</i>	100 462	93 028	-7 434	23,9	20,1
Schulen und vorschulische Bildung	48 604	46 924	-1 680	12,3	10,7
Hochschulen, Hochschulkliniken	38 162	38 068	-94	9,5	8,2
Sonstiges	3 570	3 498	-72	0,9	0,9
Kulturelle Angelegenheiten	10 126	4 538	-5 588	1,2	0,4
<i>Soziale Sicherung</i>	47 555	43 162	-4 393	11,3	5,8
dar.: Einrichtungen der Jugendhilfe	27 961	23 817	-4 144	6,2	0,7
<i>Gesundheit, Sport und Erholung</i>	46 493	42 098	-4 395	11,0	11,5
dar.: Krankenanstalten ohne Hochschulkliniken	31 487	29 114	-2 373	7,5	9,2
<i>Sonstige</i>	6 393	5 017	-1 376	1,4	6,3
<i>Insgesamt</i>	284 207	269 860	-14 347	71,6	64,6

1) Voll- und Teilzeitbeschäftigte. — 2) Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.  
Quellen: Statistische Landesämter; Berechnungen des DIW.

die Bürger erbringt oder die Versorgung mit öffentlichen Gütern für die Standortwahl von Unternehmen bedeutsam ist. Der starke Rückgang im Kultursektor ist allein auf die Abwicklung der „Akademie der Wissenschaften“ zurückzuführen. Bedenklich stimmt die Entwicklung bei der Polizei, wo bereits ohne die zusätzlich gewährten Stellen weit mehr Personen beschäftigt sind als anderswo üblich. Anders ist hingegen der Zuwachs im Rechtsschutz zu beurteilen: Die zusätzlichen Stellen dienen vor allem zum Aufbau des Rechtswesens in Ost-Berlin.

Die aufgeblähte Verwaltung ist ein wesentlicher Grund dafür, daß die Personalkosten pro Kopf der Bevölkerung in Berlin auch 1994 über denen in Hamburg lagen — und dies, obwohl die tariflichen Einkommen im Ostteil der Stadt erst 84 vH des vergleichbaren Westniveaus erreicht hatten, d.h. die gezahlten Durchschnittseinkommen im Landesdienst von Berlin waren niedriger als in Hamburg. Ein anderer Grund ist in der hohen Belastung des Berliner Haushalts im Bereich der sozialen Sicherung, insbesondere in den Einrichtungen der Jugendhilfe, zu sehen. Die Unterschiede zu Hamburg sind vor allem institutioneller Natur: In Hamburg werden Kindergärten und -tagesstätten weit mehr als in Berlin von freien Trägern (Wohlfahrtsverbände u.a.) unterhalten; das Personal wird großenteils über staatliche Zuschüsse finanziert, d.h. die Ausgaben werden im Landeshaushalt nicht als Personalaufwand verbucht.

Überaus kräftig sind in den letzten Jahren die Sozialhilfeleistungen — von 2,2 Mrd. DM auf 3,5 Mrd. DM — gestiegen, vor allem weil die Zahl der Anspruchsberechtigten (Arbeitslose, Asylbewerber) zugenommen hat und die Kosten für die Pflege alter Menschen überdurchschnittlich expandiert haben. Auch die Wohngeldzahlungen haben sich stark erhöht. In den Transferzahlungen an die Unternehmen schlagen insbesondere die Schuldendiensthilfen des Landes an die Bauherren im sozialen Wohnungsbau (gegenwärtig rund 1,8 Mrd. DM pro Jahr) sowie die Subventionierung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) mit rund 1 Mrd. DM zu Buche. Im Vergleich zu Hamburg leistet Berlin viel höhere Transfers an Unternehmen.

Im Zuge der Vereinigung sind die öffentlichen Sachinvestitionen zwar um rund ein Drittel gestiegen. Pro Kopf der Bevölkerung wird aber weniger als vor dem Fall der Mauer investiert. Und dies, obwohl der Bedarf an Ausbau und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur in Ost-Berlin gewaltig ist. Zum Teil wird der Bedarf im Ostteil dadurch gedeckt, daß die Mittel für West-Berlin erheblich gekürzt worden sind.

#### Zur Entwicklung 1995/1996

Seit Anfang des Jahres ist Berlin in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Aus diesem Topf fließen erhebliche Mittel in die Stadt, einmal wegen der nur unterdurchschnittlichen originären Steuerkraft, zum anderen infolge des sogenannten Stadtstaatenprivilegs. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird jedem Bundesland eine Finanz-

kraft von 95 vH des Durchschnitts aller Länder garantiert. Zudem werden die Stadtstaaten bevorzugt behandelt, indem die Einwohnerzahlen um 35 vH höher als die der Flächenstaaten gewichtet werden. Begründet wird dies einmal mit den „Kosten der Kleinheit“ aufgrund der politisch-administrativen Selbständigkeit, zum anderen damit, daß die Stadtstaaten — wie andere Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs — zur Deckung ihrer leistungsbedingten und zentralörtlichen Lasten eine Kompensation erhalten müssen. Freilich ist das Stadtstaatenprivileg nicht unumstritten<sup>9</sup>.

Neben den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich erhält Berlin sog. Bundesergänzungszuweisungen. Während der Finanzausgleich ein reiner Steuerkraftausgleich ist, in dem mögliche Bedarfsunterschiede weitgehend auf der Ausgabenseite unberücksichtigt bleiben — eine Ausnahme stellt das Stadtstaatenprivileg dar —, werden diese Zuweisungen den finanzschwachen Ländern ergänzend zur Deckung eines politisch definierten Sonderbedarfs gewährt. Im Zuge der jüngsten Finanzreform ist dieses

<sup>9</sup> So impliziert dieses Privileg, daß im Gegenzug alle anderen Bundesländer belastet werden, d.h. auch solche, die keinen Nutzen daraus ziehen, daß die Stadtstaaten für das Umland teure Infrastruktur zur Verfügung stellen. Zudem stehen höheren agglomerationsbedingten Aufwendungen (für Verkehr, Lärmschutz u.ä.) auch Vorteile gegenüber; z.B. eine bessere Auslastung der Infrastruktur oder ein Zufluß an Kaufkraft. Andererseits macht den Stadtstaaten die Verteilung der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip zu schaffen, weil immer mehr Steuerpflichtige ihren Wohnsitz in das Umland verlegen und Landes- wie Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dorthin fließen, obwohl die Wertschöpfung im Stadtstaat entstanden ist.

Tabelle 4

#### Auswirkungen der Finanzreform auf den Berliner Haushalt

	1995	1996
	Mill. DM	
Erhöhung Länderanteil Umsatzsteuer <sup>1)</sup>	490	590
Ergänzungszuweisungen des Bundes	3 720	3 760
Aufstockung des Fehlbetrags im LFA <sup>2)</sup>	840	880
Ausgleich der leistungsbedingten Lasten	2 660	2 660
Ausgleich der „Kosten der Kleinheit“	220	220
Zuschüsse des Bundes für „Investitionen Ost“	1 250	1 250
Umsatzsteuervorwegausgleich	— 700	— 740
Länderfinanzausgleich i.e.S.	3 660	3 780
Insgesamt	8 420	8 640

<sup>1)</sup> Bezogen auf 75 vH des Länderanteils (1994: 37 vH, 1995: 44 vH, 1996: 49,5 vH). — <sup>2)</sup> Ausgleich der Differenz zwischen Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl in Höhe von 90 vH.

Quelle: Schätzungen des DIW.

Instrument erheblich aufgewertet worden, denn aus diesem Topf werden pro Jahr über 21 Mrd. DM umverteilt<sup>10</sup>. Als weitere flankierende Maßnahme zahlt der Bund den neuen Ländern (einschl. Berlin) gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG Hilfen zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen in Höhe von 6,6 Mrd. DM pro Jahr. Insgesamt wird Berlin aus dem Finanzausgleich, den Ergänzungszuweisungen und den Investitionshilfen des Bundes in diesem Jahr etwa 8,4 Mrd. DM erhalten, darunter 3,72 Mrd. DM im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Tabelle 4). Unter Einschluß sonstiger Zahlungen aus dem Bundeshaushalt dürften Berlin 1995 über 11 Mrd. DM an „externen“ öffentlichen Mitteln zur Verfügung stehen. Das ist zwar etwas mehr als 1994, doch beträchtlich weniger als in den Jahren zuvor.

Eine riesige Lücke klafft bei den Steuereinnahmen. Sowohl bei der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer als auch bei der Gewerbesteuer wird das Aufkommen beträchtlich, um insgesamt 1,8 Mrd. DM bzw. 17 vH, hinter dem Vorjahrsstand zurückbleiben. Hierfür sind teilweise konjunkturelle Gründe maßgebend, teilweise handelt es sich um eine spezifische Entwicklung in Berlin — Unternehmen verlagern ihren Sitz bzw. ihre Betriebsstätten ins Umland oder in andere Regionen —, teilweise spielen Sonderfaktoren eine Rolle: So waren die Vorauszahlungen auf die Gewinnsteuern in der vorangegangenen Rezession offensichtlich nur wenig verringert worden mit der Folge, daß nun erhebliche Steuererstattungen fällig werden. Hinzu kommen die Folgen von Steuerrechtsänderungen in den vergangenen Jahren und die Tatsache, daß sich Einkommensteuerzahler immer mehr im — steuersparenden — ostdeutschen Mietwohnungsbau engagieren. Zudem wird das Steueraufkommen in stärkerem Maße als ursprünglich angenommen durch die hohe steuerliche Förderung der Investitionstätigkeit der Unternehmen in Ostdeutschland bzw. Ost-Berlin (Investitionszulage, Sonderabschreibungen) geschmälert. Insgesamt dürfte das Steueraufkommen im Berliner Haushalt 1995 um über 1,3 Mrd. DM bzw. 5 vH unter dem Ergebnis vom Vorjahr liegen.

In der Schätzung ist unterstellt, daß die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinnausschüttungen, Konzessionsabgaben) nochmals beträchtlich gesteigert werden können. Auch dürfte es durch die Veräußerung von Beteiligungen und sonstigen Kapitalvermögen wiederum zu erheblichen Mehreinnahmen kommen. Freilich wird das Einnahmepotential des Landeshaushalts durch den Verkauf des „Tafelsilbers“ langfristig geschwächt.

Auf der Ausgabenseite ist das Bemühen der finanzpolitischen Entscheidungsträger, den Zuwachs zu bremsen, nur bedingt erkennbar. Im Vorjahr sind die Ausgaben kaum ausgeweitet worden, doch im Wahljahr 1995 dürften sie um 4 vH expandieren. Merklich zu Buche schlagen die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst, insbesondere, weil nach dem Einkommenausgleichsgesetz die Landesbediensteten in Ost-Berlin am 1.11.1995 so gestellt worden sind, daß

sie 94 vH der im Tarifgebiet West geltenden Beträge erreichen; am 1.4.1995 war die Quote bereits auf 90 vH angehoben worden. Unter Berücksichtigung der „normalen“ Tarifierhöhung von 3,2 vH, die vom Mai dieses Jahres an allen Beschäftigten im öffentlichen Dienst gewährt wird, errechnet sich aufs Jahr gesehen für den Ostteil der Stadt eine tarifliche Mehrbelastung von 10 vH und für den Landeshaushalt insgesamt eine von 6 vH<sup>11</sup>. Die Minderbelastungen infolge des Stellenabbaus schlagen weit weniger zu Buche. Per saldo dürften die Personalausgaben um 3½ vH expandieren<sup>12</sup>.

Während die laufenden Sachaufwendungen stagnieren dürften, ist bei den Zinsausgaben wegen der sehr hohen Nettokreditaufnahme im Vorjahr mit einem kräftigen Zuwachs zu rechnen. Etwas gedämpft wird der Anstieg durch den rückläufigen Zinssatz auf den Kapitalmärkten. Auch bei den Transferzahlungen zeichnet sich eine Stagnation ab, vor allem weil die Schuldendiensthilfen für den Wohnungsbau nicht weiter aufgestockt und die Zuweisungen an die BVG nochmals gekürzt werden. Bei den Vermögensübertragungen, vornehmlich Zuschüssen für Investitionen im Hochschul- und Krankenhausbereich, im Wohnungsbau sowie im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung, ist sogar mit einem Rückgang zu rechnen. Die Ausgaben für Sachinvestitionen werden zwar kräftig erhöht (17 vH), doch nicht so stark wie im Haushaltsplan 1995 veranschlagt.

Der Zuwachs bei den Ausgaben und rückläufige Einnahmen lassen das Finanzierungsdefizit abermals anschwellen. Mit 9,2 Mrd. DM wird ein Rekordwert erzielt.

Die Perspektiven für den Landeshaushalt 1996 sehen ähnlich düster aus. Dies gilt selbst dann, wenn man eine restriktive Ausgabenpolitik unterstellt. Auch 1996 ergeben sich beträchtliche Belastungen durch die Tarifierhöhungen zwischen Ost und West im öffentlichen Dienst. Zum 1.10.1996 werden die Einkommen in voller Höhe an das Niveau im Westen angeglichen. Insgesamt werden die

<sup>10</sup> Vgl. Dieter Vesper: Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß — ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3/1995, S. 380. Im einzelnen handelt es sich um Zuweisungen zur Abdeckung der nach dem Finanzausgleich i.e.S. verbleibenden Fehlbeträge, um Zuweisungen zum Abbau von teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich der niedrigen Finanzkraft der ostdeutschen Gemeinden, ferner um Mittel zum Ausgleich der überdurchschnittlichen „Kosten politischer Führung“ in den kleinen Ländern, zur Linderung der Haushaltsnotlage im Saarland und in Bremen sowie zum Ausgleich an finanzschwache westdeutsche Länder, weil diese durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich relativ schlechter als vorher gestellt sind.

<sup>11</sup> Sollten die anhängigen Rechtsstreitigkeiten um die tarifliche Gleichbehandlung von Arbeitnehmern in West und Ost zuungunsten des Landes Berlin ausgehen, drohen weit höhere Belastungen.

<sup>12</sup> Ein Teil dieser Mehrbelastungen ist in Tabelle 1 als Sachaufwand verbucht.

tarifbedingten Einkommenssteigerungen 1996 wohl mit reichlich 5 vH zu Buche schlagen. Dieser Mehraufwand wird kaum durch Stelleneinsparungen kompensiert werden können. Mit Kürzungen ist auch bei den Sachaufwendungen zu rechnen, ebenso bei den Transfers an die privaten Haushalte. So kommt es zu einer merklichen Entlastung bei der Sozialhilfe, wenn die Leistungen der Pflegeversicherung voll wirksam werden; auch das höhere Kindergeld im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 entlastet die Sozialhilfe. Zudem wirkt sich der geplante Systemwechsel beim Kindergeld aus, denn der Bund wird das Kindergeld nicht mehr wie bisher den Ländern für deren Bedienstete direkt überweisen; vielmehr wird der gesamte Familienleistungsausgleich vom nächsten Jahr an im Zuge der Einkommensteuerzahlung abgewickelt, so daß im Landshaushalt hierfür keine Einnahmen und Ausgaben mehr anfallen. Zusätzliche Belastungen resultieren daraus, daß 1996 die Aufgaben- und damit die Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vom Bund auf die Länder übergeht. Die Länder erhalten dafür zwar Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes. Diese Zuweisungen dürften aber nicht ausreichen.

In Anbetracht der prekären Finanzlage ist damit zu rechnen, daß der Rotstift vor allem bei den Investitionsausgaben angesetzt wird. Im Haushaltsplan 1996 sind für Sachinvestitionen knapp 2,5 Mrd. DM veranschlagt. In der hier vorgelegten Schätzung ist unterstellt, daß die öffentlichen Investitionen nicht über das in diesem Jahr erreichte Niveau hinaus ausgeweitet werden. Erhebliche Abstriche dürften auch an den Vermögensübertragungen, also vor allem Investitionszuschüssen, vorgenommen werden. Hingegen müssen die Zinsausgaben erneut kräftig aufgestockt werden. Sie werden voraussichtlich mit knapp 3 Mrd. DM zu Buche schlagen und damit bereits fast ein Fünftel der Steuereinnahmen ausmachen.

Unter diesen Annahmen errechnet sich für 1996 bei den Ausgaben ein Zuwachs von 1½ vH. Dennoch wird das Finanzierungsdefizit kaum kleiner, denn auch die Einnahmen expandieren nur moderat.

Das Aufkommen an Einkommensteuern wird zwar durch die Entlastungen im Rahmen des Jahressteuergesetzes (steuerliche Freistellung des Existenzminimums) erheblich geschmälert, allerdings durch die höhere Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer zum großen Teil ausgeglichen; per saldo verbleibt für den Berliner Landshaushalt ein Minus von etwa 200 Mill. DM. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer dürften nur schwach steigen. Keine nennenswerten Veränderungen wird es bei den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen geben. Die geringen Mehreinnahmen resultieren allein aus der höheren Bemessungsgrundlage, die dem gesamten Ausgleichssystem zugrunde liegt. Hier kommt es nur dann zu spürbaren Änderungen, wenn die originäre Steuerkraft Berlins sich über- oder unterdurchschnittlich entwickelt. In der Einnahmenschätzung wird angenommen, daß die Erlöse für die Veräußerung von

Beteiligungen niedriger als in den Vorjahren ausfallen werden.

### Finanzpolitische Überlegungen

In diesem und im nächsten Jahr wird sich die Finanzlage Berlins dramatisch verschlechtern. Die Schulden aus Kreditmarktmitteln dürften von knapp 34 Mrd. DM bzw. 9 740 DM je Einwohner Ende 1994 auf 52 Mrd. DM bzw. 14 900 DM je Einwohner, also binnen zwei Jahren um ein Drittel, steigen. Im Haushaltsplan sind mit 7,4 bzw. 6,7 Mrd. DM noch erheblich geringere Finanzierungsdefizite veranschlagt als mit jeweils rund 9 Mrd. DM nach den Berechnungen des DIW zu erwarten sind. Wie immer man die investiven Ausgaben im einzelnen abgrenzen mag — die Aufnahme von Krediten wird weit höher sein als die Summe der investiven Ausgaben. Auch haushalts- und verfassungsrechtlich befindet sich somit der Berliner Landshaushalt in einer diffizilen Situation.

Um so dringlicher stellt sich die Frage nach den Konsequenzen einer solchen Entwicklung. Wird nicht schon bald die jährliche Nettokreditaufnahme nachhaltig verringert, verliert die Politik jeglichen Handlungsspielraum, weil die fälligen Zinszahlungen einen immer größeren Anteil an den Einnahmen verschlingen. Doch sind die Optionen, über die ein Stadtstaat verfügt, begrenzt. Dies gilt insbesondere, wenn es um kurzfristig wirkende Maßnahmen geht.

So ist für Berlin der Weg, die fällige Haushaltskonsolidierung über zusätzliche Einnahmen voranzutreiben, nur sehr bedingt gehbar. Knapp die Hälfte der Einnahmen sind Steuern, doch ist die Steuerpolitik Angelegenheit des Bundes. Dem Stadtstaat bleibt lediglich die Möglichkeit, die Hebesätze zur Gewerbe- und zu den Grundsteuern zu erhöhen. Bei der Gewerbesteuer hat Berlin sicherlich Nachholbedarf, denn die Sätze sind noch immer vergleichsweise niedrig. Auch wenn man die Gefahr hebesatzinduzierter Betriebsverlagerungen für eher gering erachtet, können höhere Hebesätze nur in geringem Umfang zum Defizitabbau beitragen: Würde der Gewerbesteuerhebesatz von 300 vH auf 400 vH und damit auf das Niveau westdeutscher Großstädte angehoben, sind Mehreinnahmen von höchstens 300 Mill. DM zu erwarten. Der Hebesatz für die Grundsteuer ist in Berlin bereits höher als anderswo.

Etwa 35 vH der Einnahmen stammen aus dem Bundeshaushalt oder dem Länderfinanzausgleich. Auf die Höhe dieser Zuweisungen hat das Land keinen Einfluß. Entwickeln sich Steuer- und Wirtschaftskraft in Berlin überdurchschnittlich, so bedeutet dies nicht im gleichen Maße eine Verbesserung der finanziellen Situation, denn in diesem Falle reduzieren sich die Ansprüche Berlins an den Länderfinanzausgleich wie auch an die Ergänzungszuweisungen des Bundes. Schon vom Volumen her gesehen sind die Möglichkeiten begrenzt, in nennenswertem Umfang bei den Gebühren, Konzessionsabgaben oder

Veräußerungserlösen Mehreinnahmen zu erzielen, zumal in der jüngsten Vergangenheit bereits erhebliche Aktivitäten in dieser Richtung unternommen worden sind. Die Privatisierung von öffentlichen Leistungen ist zwar in manchen Fällen eine überlegenswerte Alternative, aber kein „Königsweg“. Viele öffentliche Güter sind nicht oder nur beschränkt privatisierungsfähig. Sofern es sich um eine im Prinzip privatisierungsfähige Aufgabe handelt, macht ihre Privatisierung nur Sinn, wenn die Produktion des Gutes unter Wettbewerbsbedingungen stattfindet und somit die marktmanenten Vorteile — kostengünstigere Produktion, schnellere Umsetzung des technischen Fortschritts u.ä. — zum Tragen kommen. Allein die Umwandlung von einem öffentlichen in ein privates Monopol ist noch keine hinreichende Voraussetzung für eine effizientere Bereitstellung von Leistungen, zumal auch zusätzliche Kosten, etwa in Form eines höheren Regulierungsbedarfs, in Rechnung zu stellen sind.

Das Schwergewicht der Haushaltskonsolidierung muß auf der Ausgabenseite liegen. Von großer Bedeutung wird der Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung sein. Allerdings werden die haushaltsmäßigen Auswirkungen erst auf mittlere Sicht sichtbar, denn dies wird ein stetiger Prozeß sein: Entlassungen wären nicht nötig, wenn auf Neueinstellungen verzichtet würde, denn die Zahl derjenigen, die altersbedingt aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, wird in den nächsten Jahren beträchtlich steigen. Allerdings würde eine Überalterung der Verwaltung in Kauf genommen. Zugleich heißt dies, daß auch die Pensionslasten in den nächsten Jahren erheblich an Gewicht gewinnen werden. Anders als bei den Angestellten und Arbeitern, die ihre Altersversorgung von den Rentenversicherungen beziehen, werden die Pensionszahlungen an ehemalige Beamte unmittelbar aus dem Landeshaushalt geleistet. Wird die Zahl der Stellen im Landesdienst bis zum Jahre 2000 wie offensichtlich geplant um 25 000 gegenüber 1994 reduziert, dürfte der Landeshaushalt überschlägig um 1,5 Mrd. DM (zu „Preisen“ von 1995) entlastet werden. Die effektive Entlastung ist aber nicht unerheblich niedriger anzusetzen, wenn man die steigende Zahl der Pensionäre gegenrechnet.

Die geplante Verkleinerung der Verwaltung kann also allein die Berliner Finanzprobleme nicht lösen, sondern nur mildern. Um die Konsolidierungsaufgabe noch einmal zu verdeutlichen: Selbst wenn die Einnahmen mittelfristig weit stärker steigen als die Ausgaben, sind noch hohe Defizite im Berliner Landeshaushalt vorgezeichnet. Nehmen die Einnahmen bis zum Jahre 2000 beispielsweise um 6 vH und die Ausgaben lediglich um 2 vH im Jahresdurchschnitt zu, so würde dennoch im Jahre 2000 eine Lücke von 3,7 Mrd. DM klaffen. Über die Hälfte der Mehrausgaben wären Zinsaufwand, d.h. für die übrigen Ausgaben verbliebe ein Zuwachs von weniger als 1 vH pro Jahr; im Jahre 2000 müßte bereits fast ein Viertel der Steuereinnahmen für den Zinsdienst ausgegeben werden.

Voraussetzung dafür, daß sich so große Entwicklungsunterschiede von Einnahmen und Ausgaben einstellen können, ist nicht nur ein anhaltender wirtschaftlicher Aufschwung in der Region und in der Gesamtwirtschaft. Hinzukommen muß, daß die Transferausgaben eingedämmt werden. Einige Probleme würden sich im Aufschwung quasi-automatisch lösen. Bei anderen Ausgaben ist kaum Handlungsspielraum gegeben, da die Verpflichtungen aufgrund bundeseinheitlicher Vorgaben bestehen (z.B. Sozialhilfe, Wohngeld) oder aufgrund von Aktivitäten in der Vergangenheit entstanden sind (z.B. Schuldendiensthilfen im Wohnungsbau). Wiederum bei anderen Ausgaben stellt sich die Frage, ob weitere Kürzungen noch realisierbar (und angeraten) sind: So sind die Zuweisungen des Landes an die Berliner Verkehrsbetriebe bereits um ein Drittel gekürzt worden. In jedem Fall wird die Politik viel stärker als bisher Prioritäten und Posterioritäten setzen müssen. Dies gilt im übrigen auch für die Realisierung von Investitionsprojekten. Angesichts der finanziellen Kalamitäten, in denen sich das Land befindet, ist die Wahrscheinlichkeit gering, daß sich die bisher geplanten Investitionsvolumina verwirklichen lassen.

In jedem Fall werden Ausgabenkürzungen die Entwicklung auf den regionalen Güter- und Arbeitsmärkten dämpfen. Bisher hat die Politik nicht unerheblich zur Stabilisierung der Lage beigetragen. Mit der hohen Kreditaufnahme hat sich die Politik Zeit erkaufte, um die notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Anpassungsprozesse in der Stadt abzufedern sowie — jedenfalls in Ansätzen — die Grundlagen für eine bessere Zukunft zu legen. Doch hat die gekaufte Zeit nicht ausgereicht, und es ist offenkundig geworden, daß dem Landeshaushalt Grenzen gesetzt sind, diese Aufgabe zu bewältigen. Insofern befindet sich die Berliner Politik in einem Dilemma. Geht sie den Weg der Schuldenaufnahme weiter, droht sie schon bald vollends handlungsunfähig zu werden — es sei denn, mit diesen Schulden gelingt es, ein Wirtschaftswachstum in der Region zu entfachen, in dessen Gefolge sich dann auch die Finanzprobleme lösen lassen. Aufgrund der Erfahrungen ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine solche Strategie erfolgreich ist, eher gering. Die Region ist in die Gesamtwirtschaft eingebettet und in hohem Maße von deren Entwicklung und damit von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig; zudem sind die Effekte einer expansiven Politik (und ihre Rückwirkungen auf den Landeshaushalt) nicht auf die Region beschränkt. Eine forcierte Politik der Ausgabenkürzungen wiederum erschwert den Anpassungsprozeß und zieht unmittelbar negative Beschäftigungseffekte nach sich. Sie äußern sich u.a. darin, daß der öffentliche Dienst auf absehbare Zeit nicht nur keine zusätzlichen Arbeitsplätze bereitstellt, sondern auch in weiten Bereichen kaum Ersatz Einstellungen vornehmen wird.

Auf keinen Fall sollten die finanzpolitischen Entscheidungsträger in Berlin auf Hilfe „von außen“ hoffen. Schon die finanziellen Kalamitäten, in denen sich der Bund befindet, lassen solche Hoffnungen auf tönernen Füßen stehen. Sicherlich wird der Bund in manchen Bereichen sein finan-

zielles Engagement vergrößern müssen, wenn Berlin seine Hauptstadtfunktion angemessen wahrnehmen soll. Dies bedeutet allerdings nur Entlastung in Teilbereichen (z.B. Kultur) und kann die Haushaltsmisere Berlins nicht grundsätzlich beheben. Was zudem bedacht werden sollte: Mehr finanzielle Mittel des Bundes ziehen immer auch mehr Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Berliner Landespolitik nach sich. Auch sollten die Erwartungen an eine Reform der Gemeindefinanzen, von der Berlin als Stadtstaat ja auch betroffen wäre, nicht zu hoch gesetzt werden. Eine Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen zum Ausgleich einer niedrigeren Gewerbesteuer würde Berlin zwar eine stetiger fließende Einnahmequelle verschaffen; Handlungsautonomie ginge aber verloren, da materiell das Hebesatzrecht begrenzt würde.

Berlin wird sich am eigenen Schopf aus der Finanzmisere ziehen müssen. Letztlich wird der Stadtstaat nicht darum herumkommen, die Verwaltung noch stärker als geplant abzuspecken. Die schwierige Lage birgt aber auch eine Chance, denn mehr denn je steht die Politik unter dem Druck handeln zu müssen. Bisher wurde die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung längst nicht entschieden genug angepackt. Jüngstes Beispiel für mangelnden Reformwillen ist die Zahl der Sitze im Landesparlament, die nach wie vor viel zu hoch ist. Warum sollte Berlin bei einer umfassenden Modernisierung der Verwaltung nicht eine Vorreiterrolle spielen können? Dabei geht es nicht nur um eine zahlenmäßig kleinere Bürokratie und eine flachere Hierarchie; auch Inhalt und Umfang von Verwaltungsaufgaben müssen kritisch überprüft und reformiert werden.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

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

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

*Riesige Fehlbeträge im Berliner Landeshaushalt — Bisherige Sparbemühungen reichen nicht aus.* Bearbeitet von Dieter Vesper

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