

## Berlin - Alles wird gut?

Noch im Oktober 2006 sah es so aus, dass Berlin mittelfristig unter der Last der eigenen Verschuldung und der daraus resultierenden Zinsbelastung zusammenbrechen würde. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 dem Land Berlin attestiert, dass es sich lediglich in einer angespannten Haushaltslage befinde.

„Ein bundesstaatlicher Notstand lässt sich für das Land Berlin derzeit nicht feststellen; es befindet sich nicht in einer extremen Haushaltsnotlage. Aussagekräftige Indikatoren auf der Basis verlässlicher Datengrundlagen (1.) lassen lediglich eine angespannte Haushaltslage für das Land Berlin erkennen (2.), die es mit großer Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überwinden kann (3.).“<sup>1</sup>

Dementsprechend hatte das BVerfG einen Anspruch Berlins auf finanzielle Unterstützung durch die Solidargemeinschaft zur Sanierung des Haushaltes abgewiesen.

Das Signal aus Karlsruhe in Richtung Berlin war eindeutig. Das Pendel zwischen Eigenverantwortung und Solidarität hatte deutlich in Richtung Eigenverantwortung ausgeschlagen. Berlin wurde aufgefordert, die Sanierung des Berliner Haushaltes vorerst allein in Angriff zu nehmen. Das BVerfG hatte zwar eine verfassungsrechtlich zulässige finanzielle Unterstützung durch die Solidargemeinschaft bei Vorliegen eines „bundesstaatlichen Notstandes“ als „Ultima ratio“ nicht ausgeschlossen, die Hürden für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen allerdings deutlich gegenüber dem Urteil aus dem Jahr 1992 erhöht.

---

<sup>1</sup> BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 205.

Bisweilen wird sogar vermutet, dass sich das BVerfG im Oktober 2006 mit seinem im Urteil dargelegten neuen Kriterienbündel ein bewegliches Instrumentarium geschaffen hat, um in Zukunft „für praktisch jede Verschuldungssituation eines Landes eine Haushaltsnotlage verneinen zu können.“<sup>2</sup>

Was ist in dem mittlerweile zurückliegenden halben Jahr in Berlin passiert? Im Dezember 2006 hat der Senat von Berlin die Finanzplanung von Berlin für die Jahre 2006 bis 2010 beschlossen. Demzufolge war ein Finanzierungssaldo für das Jahr 2007 in Höhe von - 1.206 Mio. Euro und für das Jahr 2010 in Höhe von - 900 Mio. Euro eingeplant. Dies hätte auch bedeutet, dass Berlin ab dem Jahr 2007 bei einem geplanten Investitionsvolumen von 1.613 Mio. Euro wieder einen verfassungskonformen Haushalt ausweisen könnte. Bereits im März 2007 wurde diese mittelfristige Finanzplanung im Rahmen der Eckwertaufstellung für den Doppelhaushalt 2008/2009 sowie für die mittelfristige Finanzplanung 2007 bis 2011 überarbeitet. Die wesentlichen Positionen sind in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

**Tabelle: Eckwerte Berlins 2007 bis 2011**

in Mio. Euro	2007	2008	2009	2010	2011
Primärausgaben	17.800	17.930	17.870	18.010	18.110
davon:					
Personalausgaben	6.260	6.270	6.240	6.330	6.280
Investitionsausgaben	1.610	1.400	1.400	1.400	1.400
Zinsausgaben	2.510	2.550	2.590	2.620	2.620
Bereinigte Ausgaben	20.310	20.480	20.460	20.630	20.730
Primäreinnahmen	19.370	19.800	19.980	20.340	20.560
davon:					
Steuern, LFA, Fehlbetrags-BEZ	13.540	13.920	14.400	14.910	15.310
Solidarpakt	1.970	1.950	1.810	1.660	1.530
Bereinigte Einnahmen	19.500	19.970	20.190	20.540	20.760
Primärsaldo	+ 1.570	+ 1.860	+ 2.120	+ 2.330	+ 2.450
Finanzierungssaldo	- 810	- 520	- 280	- 90	<b>+ 30</b>
Schuldenstand <sup>1)</sup>	60.860	61.320	61.550	61.590	61.510

<sup>1)</sup> Schuldenstand einschließlich Kassenverstärkungskredite.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Eckwerte 2007 bis 2011, Senatsbeschluss vom 13. März 2007.

<sup>2</sup> KORIOTH, STEFAN [2007]: Haushaltsnotlagen der Länder: Eigenverantwortung statt Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Heft 3, S. 186.

Begünstigt durch das positive bundesweite Wirtschaftswachstum hatte sich der Senat des Stadtstaates Berlin im März 2007 das Ziel gesteckt, im Jahr 2011 einen „materiell ausgeglichenen Haushalt“ zu präsentieren. Dies bedeutet, dass Berlin im Jahr 2011 vollständig auf Nettokreditaufnahme verzichten und sogar in Höhe von 30 Mio. Euro eine Nettotilgung durchführen möchte. Für ein Land, welches nach eigenen Angaben noch im Oktober 2006 in einer extremen Haushaltsnotlage angekommen zu sein schien, ist dies eine durchaus erstaunliche Entwicklung.

Durch die jüngsten positiven Ergebnisse der 129. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 8. bis 11. Mai 2007 in Görlitz motiviert hat der Senat in Berlin nun sogar den Zeitpunkt, erstmalig einen materiell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, auf das Jahr 2009 vorgezogen.<sup>3</sup>

Wird nun alles gut für Berlin?

Bei Betrachtung der Haushaltskennziffern zeigt sich eine deutliche positive Entwicklung im Berliner Haushalt. Durch Ausgabendisziplin und begünstigt durch die bundesweite positive wirtschaftliche Entwicklung ist für den Sanierungsprozess in Berlin ein günstiges Umfeld entstanden. Die Primärausgaben sollen in Berlin dabei im Rahmen der Haushaltskonsolidierung perspektivisch relativ gegenüber den Flächenländern weiter abgesenkt werden.

Ausgehend von Überlegungen hinsichtlich der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Flächenländer (einschließlich Gemeindeebene) kann unterstellt werden, dass die Flächenländer im Jahr 2010 im Durchschnitt Primärausgaben in Höhe von 4.168 Euro je Einwohner aufweisen.<sup>4</sup>

Daran gemessen ergäbe sich für **Berlin** bei Primärausgaben von 18.010 Mio. Euro (5.298 Euro je Einwohner<sup>5</sup>) im **Jahr 2010** immer noch eine **Primärausgabenrelation** von **127,1 vH** gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Pressemitteilung Nr. 07-033 vom 15.05.2007.

<sup>4</sup> Vgl. Anlage 3 zu FREIE HANSESTADT BREMEN [2007], Ergänzender Schriftsatz zum Normenkontrollantrag vom 07. April 2006, Senator für Finanzen Bremen, Ref. 20, Anlage 1, ohne Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2007.

<sup>5</sup> Einwohner: Stand 30.06.2006.

Zum Vergleich: Die **Freie Hansestadt Bremen** liegt voraussichtlich im **Jahr 2010** c.p. bei einem **Primärausgabenniveau** von **122,0 vH** gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt, jedoch bei einem weiterhin erheblichen Finanzierungsdefizit und einer verfassungsrechtlich nicht zulässigen Kreditaufnahme.

Allerdings darf nicht vergessen werden, dass noch eine gewaltige Hypothek auf dem Berliner Haushalt durch die degressive Ausgestaltung der Solidarpakt-II-Mittel lastet. Da diese Mittel im Jahr 2019 auslaufen und bis dahin jährlich reduziert werden, existiert ein zusätzlicher jährlicher Konsolidierungsbedarf, der in Berlin aufgefangen werden muss.

Allein im Jahr 2010 ergibt sich für Berlin somit ein zusätzlicher struktureller Konsolidierungsbedarf im Umfang der Solidarpakt-II-Mittel in Höhe von dann 1.660 Mio. Euro. Ohne diese Mittel würde das Finanzierungsdefizit in Berlin von - 90 Mio. Euro auf - 1.750 Mio. Euro ansteigen. Bei bereinigten Ausgaben in Höhe von 20.630 Mio. Euro würde dann eine Defizitquote von - 8,5 vH resultieren (ohne Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2007). Wird zusätzlich das Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2007 mit einbezogen (+ 333 Mio. Euro in Berlin gegenüber den Eckwerten vom März 2007), so würde sich dieses strukturelle Defizit auf immer noch - 6,9 vH reduzieren.

Ohne Solidarpakt-II-Mittel in Höhe von 1.660 Mio. Euro bei gleichzeitigem Festhalten am Ziel des materiell ausgeglichenen Haushaltes im Jahr 2010 müsste Berlin die Primärausgaben im Jahr 2010 um 1.417 Mio. Euro auf 16.593 Mio. Euro und damit auf ein Primärausgabenniveau von **117,1 vH** (2006: 134,2 vH)<sup>6</sup> gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt reduzieren.

Zum Vergleich: Die Defizitquote Bremens dürfte im Jahr 2010 noch bei - 14,3 vH liegen (ohne Berücksichtigung der Ergebnisse Steuerschätzung Mai 2007). Unter diesen Voraussetzungen müsste die Freie Hansestadt Bremen zum materiellen Ausgleich im Haushalt die Primärausgaben im Jahr 2010 um weitere 592 Mio. Euro (891 Euro je Einwohner) auf 4.184 Euro je Einwohner und dementsprechend auf ein Primärausgabenniveau von dann **100,4 vH** (2006: 132,5 vH) gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt reduzieren.

---

<sup>6</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 2.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Ergebnisse der Steuerschätzung (Mai 2007) könnte die Reduzierung der Primärausgaben mit dem Ziel eines materiell ausgeglichenen Haushaltes im Jahr 2010 entsprechend geringer ausfallen. Die Primärausgabenrelation dürfte aber auch dann nur bei maximal **104 vH** gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt liegen.

Dabei hatte schon im Jahr 2006 SEITZ eine **Primärausgabenuntergrenze für Stadtstaaten** von **125 vH** des Flächenländerdurchschnitts abgeleitet.<sup>7</sup>

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen stellte bereits in der Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen zum Normenkontrollantrag des Landes Berlin im März 2005 fest:

„Während die um die Zinsausgaben bereinigten konsumtiven Ausgaben Bremens im Jahr 2003 noch 136 % des Flächenländerniveaus erreichen, würden die konsumtiven Primärausgaben nach dieser Berechnung in den Jahren 2003 bis 2014 nur um 2,8 % auf 4.616 € je Einwohner steigen können und damit auf 123 % des Flächenländer-Niveaus zurückfallen. Bereits darin wäre mit Rücksicht auf die anerkannten stadtstaatlichen Mehrbedarfe eine Gefährdung der realen Staatlichkeit des Stadtstaats zu sehen.“<sup>8</sup>

## Fazit

Berlin ist sicherlich auf einem guten Weg, die „angespannte Haushaltslage“ in den Griff zu bekommen. Die auf dem ersten Blick erstaunliche Erreichung des Ziels des materiell ausgeglichenen Haushaltes wird jedoch maßgeblich durch die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Aufbau Ost“ ermöglicht. Wird berücksichtigt, dass diese Mittel in Berlin zumindest in der Vergangenheit vollständig zweckentfremdet für konsumtive Ausgaben eingesetzt wurden, so kann die These aufgestellt werden, dass die von Berlin letztlich als „Teilentschuldungshilfen“ eingesetzten Solidarpakt-II-Mittel (insgesamt über 20 Mrd. Euro zwischen 2005 und 2019) zumindest hinsichtlich der Haushaltssanierung Berlins positiv wirken.

---

<sup>7</sup> SEITZ, HELMUT [2006]: Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Berlin, Februar 2006, S. 28.

<sup>8</sup> FREIE HANSESTADT BREMEN [2005], 2. Schriftsatz des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 18. März 2005 in dem Verfahren 2 BvF 3/03 (Beschluss des Senats vom 15. März 2005), S. 11.

Weil diese Mittel langfristig wegfallen, bleibt ein struktureller Konsolidierungsbedarf in Berlin. Ohne diese „Teilentschuldungshilfen“ müsste Berlin seine Primärausgaben auf ein Niveau von 117 vH gegenüber den Flächenländern im Jahr 2010 reduzieren.

Bei diesen Überlegungen wurde bislang gar nicht darauf eingegangen, dass möglicherweise einzelne Länder ab dem Zeitpunkt des Erreichens eines materiell ausgeglichenen Haushaltes (z.B. Bayern seit 2006; Thüringen möglicherweise schon im Jahr 2007; Hamburg im Jahr 2010; Brandenburg im Jahr 2010) ihre Primärausgaben im Umfang ihrer zukünftigen Überschüsse wieder zumindest teilweise ansteigen lassen. Dies ist ein Szenario, welches nicht unrealistisch erscheint und im Ergebnis zu einer weiteren Verschlechterung der Primärausgabenrelationen der Stadtstaaten führen würde.

Vor diesem Hintergrund könnte dann nicht ausgeschlossen werden, dass die groß- und landeshauptstädtischen Funktionen zukünftig in Berlin zumindest eingeschränkt und in Bremen nahezu aufgegeben werden müssten, sofern auch in Bremen ohne externe Unterstützung das Ziel des materiell ausgeglichenen Haushaltes formuliert werden sollte.

Dieses mögliche Szenario wäre aus Sicht der Stadtstaaten Berlin und Bremen alles andere als gut.

*André W. Heinemann*