

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Reinhold Weiß, Kai Hofmann und Elmar Damm

Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage

Arbeitspapier Nr. 65 – 2003

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Haushaltsnotlage in Berlin?	3
2.1 Zur Bestimmung einer Haushaltnotlage.....	3
2.2 Die Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote von Berlin.....	5
2.2.1 Die Zins-Steuer-Quote	5
2.2.2 Berücksichtigung der zinsähnlichen Ausgaben?	7
2.2.3 Die Kreditfinanzierungsquote	8
2.2.4 Fazit	8
2.3 Ursachen der Berliner Verschuldungskrise.....	9
2.4 Der Umfang des Sanierungsbedarfs.....	10
3 Allgemeine Maßnahmen zur Beseitigung der Verschuldungskrise	12
3.1 Der Eigenbeitrag Berlins	12
3.2 Der Maßnahmenkatalog des Bundesverfassungsgerichtes.....	13
3.3 Erfahrungen mit den Notlagenländern Bremen und Saarland	14
4 Perspektiven der Berliner Finanzkrise	15
4.1 Finanzielle Konsequenzen von Sanierungshilfen auf die Länderhaushalte.....	15
4.2 Gemeindefinanzreform und Ausgleichszahlungen des Bundes.....	17
4.3 Länderneugliederung als Lösung der Verschuldungskrise?	18
5 Ausblick	19
Abstract.....	20

Tabellen

Tabelle 1: Zins-Steuer Quote und Kreditfinanzierungsquoten der Länder 1997 bis 2001.....	6
Tabelle 2: Abschätzung des Berliner Sanierungsbedarfs ohne Schuldendiensthilfen	11
Tabelle 3: Auswirkung eines Finanzierungsbeitrages der Länder in Höhe von 2.491,5 Mio. € (1,95 USt-Punkte) auf Basis des LFA 2001 zur Beseitigung einer Haushaltsnotlage Berlins.....	16

1 Einleitung

Der Senat des Landes Berlin hat auf Basis eines Rechtsgutachten von Prof. Wieland¹ am 05.11.02 festgestellt, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich ohne Hilfen nicht mehr eigenständig befreien kann². Der Senat fordert deshalb Sanierungshilfen des Bundes als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Nach Bremen und Saarland wäre die Bundeshauptstadt damit bereits das dritte Bundesland, das aus eigener Kraft nicht mehr seine Finanzprobleme lösen kann. Die Untersuchung geht der Frage nach, ob sich die derzeitige Lage Berlins, gemessen an den 1992 vom Bundesverfassungsgericht im Zuge des Urteils zum Länderfinanzausgleich³ zugrundegelegten Kriterien, anhand derer damals die Haushaltsnotlage von Bremen und Saarland konstatiert wurde, tatsächlich als extreme Notlage darstellt. In Abhängigkeit von der Beantwortung dieser Fragestellung muss dann im nächsten Schritt geklärt werden, ob die in § 14 Abs. 4 Maßstäbengesetz ermöglichte Gewährung von sog. Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung der Haushaltsnotlage auch auf Berlin angewandt werden muss.

2 Haushaltsnotlage in Berlin?

2.1 Zur Bestimmung einer Haushaltnotlage

Gerät ein Land in eine Haushaltsnotlage, dann ist dies das Ergebnis eines mittel- und längerfristigen Prozesses, an dessen Ausgangspunkt eine politisch gewollte oder aufgrund negativer ökonomischer Rahmenbedingungen erzwungene Unterdeckung der laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen steht, die sich über mehrere Perioden erstreckt. Als Folge der erforderlich werdenden permanenten Kreditaufnahme und den hierdurch induzierten Zinszahlungen kommt es in den kommenden Jahren bei gegebener Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu einer dauerhaft ansteigenden Belastung des Landeshaushalts mit Zinszahlungen, die den finanziellen Handlungsspielraum immer weiter einschränken.

Sind die Defizite eines Landes besonders hoch oder die Einnahmenentwicklung besonders ungünstig, dann schnappt die Schuldenfalle zu. Das Bundesland ist dann nicht mehr bzw. nur noch eingeschränkt dazu in der Lage, seine von der Verfassung übertragenen Aufgaben – das Bundesverfassungsgericht verweist hier insbesondere auf die Stabilisierungsaufgabe gemäß Art. 109 Abs. 2 GG – zu erfüllen⁴. Aus dieser Situation kann sich die betroffene Gebietskörperschaft in der Regel aus eigener Kraft nicht mehr befreien, da selbst umfangreiche

¹ Vgl. Wieland, J. (2002), Extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin. Rechtsgutachten auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Maßstäbengesetzes, Frankfurt a.M.

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

³ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 86, S. 148 ff.

⁴ Prinzipiell kann auch der Bund in eine Notlage geraten. Aufgrund der im Vergleich mit den Bundesländern deutlich größeren Einnahmen- und Ausgabenkompetenz der zentralen Ebene erscheint ein solcher Fall jedoch ausgesprochen unrealistisch. Darüber hinaus erscheint es ausgesprochen fraglich, dass der Bund von Seiten der Länder mit einer quantitativ ausreichenden Hilfe zur Beseitigung der Notlage rechnen kann.

Konsolidierungsbemühungen zum Abbau des Finanzierungssaldos durch steigende Belastungen mit Zinszahlungen aufgezehrt werden¹.

Als Indikator einer Haushaltsnotlage kommt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes zunächst die Zins-Steuer-Quote eines Landes in Betracht. Definiert als Quotient aus Zinszahlungen (Z) und Steuereinnahmen (T) gibt diese Größe an, welcher Anteil der einem Bundesland zustehenden Steuereinnahmen einschließlich von Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen durch die Finanzierung von Zinszahlungen gebunden ist². Diese werden durch die Höhe des Zinssatzes (i) sowie den Schuldenstand (S) der Vorperiode determiniert:

$$ZS_t = \frac{Z_t}{T_t} = \frac{i \cdot S_{t-1}}{T_t} \quad (1)$$

Für die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote spielt neben der weitgehend exogen vorgegebenen Veränderung der Steuereinnahmen und des Zinssatzes insbesondere die Entwicklung des Schuldenstandes eine wichtige Rolle, weil die Länder bei dieser Größe durch eine entsprechende Variation der Ausgaben tendenziell den größten Gestaltungsspielraum besitzen. Der für die aktuelle Zins-Steuer-Quote maßgebliche Schuldenstand der Periode t-1 setzt sich aus dem Schuldenstand der vorangegangenen Periode (t-2) sowie dem Finanzierungssaldo (D) in der Periode t-1 zusammen. Der Finanzierungssaldo spiegelt dabei die Differenz zwischen den (Steuer-) Einnahmen und den Ausgaben (A) eines Landes wider:

$$S_{t-1} = S_{t-2} + D_{t-1} \quad \text{mit} \quad D_{t-1} = T_{t-1} - A_{t-1} \quad (2)$$

Ein Anstieg der Verschuldung muss nicht per se zu einem Anstieg der Zins-Steuer-Quote führen. Dämpfende Effekte können sich zum einen durch ein Absinken des Zinssatzes, zum anderen durch eine positive Entwicklung der Steuereinnahmen ergeben. Kritisch wird die Situation allerdings immer dann, wenn in einem Land über einen längeren Zeitraum hinweg pro Jahr erhebliche negative Finanzierungssalden zu verzeichnen sind. In diesen Fällen reichen selbst günstige Entwicklungen der Steuereinnahmen und des Zinssatzes nicht mehr aus, einen Anstieg der Zins-Steuer-Quote zu verhindern und es kommt in letzter Konsequenz zu einer Haushaltsnotlage. Eine solche Situation sah das Bundesverfassungsgericht im Fall Bremens und des Saarlandes als gegeben an, weil deren Zins-Steuer-Quote in erheblichem Umfang von dem Durchschnittswert aller Bundesländer (BL) abwich³.

Als weiteren Indikator griff das Bundesverfassungsgericht auf die Kreditfinanzierungsquote (KFQ) zurück, die das Verhältnis zwischen Netto-Kreditaufnahme und den Ausgaben des Haushalts beschreibt:

$$KFQ = \frac{D_t}{A_t} \quad (3)$$

¹ Vgl. Koriath, S. (1997), Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen, S. 662; Scherf, W. (2000), Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Frankfurt a.M., S. 213.

² Das Bundesverfassungsgericht führt auch die Zins-Ausgaben-Quote als denkbaren Indikator einer Haushaltsnotlage an. Aufgrund ihrer deutlich geringeren Manipulierbarkeit wird aber der Zins-Steuer-Quote generell der Vorzug gegeben. Einen Überblick über mögliche Indikatoren einer Haushaltsnotlage findet sich bei Kitterer, W. (1994), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Heidelberg, S. 31 ff.

³ Vgl. dazu im folgenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O., S 258 ff.

Hier ging das Gericht davon aus, dass sich ein Land in einer Haushaltsnotlage befindet, wenn bei diesem der Anteil der kreditfinanzierten Ausgaben an den Gesamtausgaben mehr als doppelt so hoch ist als im Bundesdurchschnitt.

Für die Beurteilung der Haushaltssituation eines Landes und den sich daraus ergebenden möglichen Konsequenzen, ist es jedoch nicht nur entscheidend, dass die genannten Indikatoren eine Notlage belegen. Zusätzlich muss auch geprüft werden, ob die finanzielle Situation des betroffenen Landes auch Hilfsleistungen tatsächlich erforderlich machen. Die Beantwortung dieser Frage hängt dabei von der Höhe des notwendigen Konsolidierungsbedarfs ab. Dieser wird im Wesentlichen durch die Abweichung der landesspezifischen Werte von bestimmten Zielgrößen sowie den vom Land realistischer Weise zu erwartenden Konsolidierungsleistungen determiniert¹.

2.2 Die Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote von Berlin

2.2.1 Die Zins-Steuer-Quote

In Tabelle 1 werden die Zins-Steuer-Quote für die Jahre 1997 bis 2001 und die Kreditfinanzierungsquote für die Jahre 1997 bis 1999 des Landes Berlins sowie der übrigen Bundesländer einschließlich ihrer Kommunen dargestellt². In den Werten sind nicht die Belastungen enthalten, die sich für den Berliner Haushalt als Folge der Berliner Bankenkrise und der hierdurch erforderlich gewordenen einmaligen Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin im Jahre 2001 ergeben, weil sie als Ergebnis wirtschaftlicher Tätigkeit vollständig und eindeutig in den Verantwortungsbereich des Landes fallen und bei der Bestimmung einer Notlage nicht berücksichtigungsfähig sind³. Zusätzlich wird für das Jahr 2001 auch die für Berlin besonders bedeutsame modifizierte Zins-Steuer-Quote angeführt, in der neben den Zinsausgaben auch die sog. zinsähnlichen Ausgaben erfasst werden. Zudem enthält die Tabelle die Werte von Bremen und dem Saarland von 1990, auf deren Basis das Bundesverfassungsgericht 1992 eine Haushaltsnotlage dieser Länder festgestellt hat.

Betrachtet man die Zins-Steuer-Quote und vernachlässigt zunächst die zinsähnlichen Ausgaben der Länder, dann stellt sich die finanzielle Situation Berlins mit einer Zins-Steuer-Quote im Jahr 2001 von 18,2 % bei einem Länderdurchschnitt von 11,3 % weitaus günstiger dar, als die Bremens und des Saarlands im Jahr 1990. Damals standen einer länderdurch-

¹ Tendenziell wird man bei einer erheblichen Abweichung der Zins-Steuer-Quote und der Kreditfinanzierungsquote vom Länderdurchschnitt von einer Haushaltsnotlage ausgehen können, weil der Sanierungsbedarf so hoch ausfällt, dass das betroffene Land sich nicht mehr selbst aus der finanziellen Schieflage befreien kann. Modifikationen können sich jedoch ergeben, wenn die genannten Quoten zwischen den Bundesländern eine erhebliche Streuung aufweisen. In solchen Fällen ist es denkbar, dass im Bezug auf den Länderdurchschnitt ein erheblicher, im Vergleich mit anderen Ländern, deren Situation noch als tragbar erachtet wird, jedoch nur ein geringer Konsolidierungsbedarf besteht, der dann vom Land selbst erbracht werden könnte.

² Die Berücksichtigung der Kommunen ist erforderlich, um eine Vergleichbarkeit zwischen Stadtstaaten und Flächenländern zu gewährleisten. Diese Vorgehensweise ist auch deshalb geboten, weil die Kommunen verfassungsrechtlich ein Bestandteil der Länder sind. Die Kreditfinanzierungsquoten der Länder (einschließlich kommunaler Haushalte) für die Jahre 2000 und 2001 lassen sich aufgrund einer derzeit noch fehlenden hinreichenden Datengrundlage nicht berechnen.

³ Andernfalls könnten auch die anderen Länder versuchen, die Risiken aus wirtschaftlicher Betätigung auf die Ländergesamtheit zu übertragen. Die Folge wäre ein hochproblematisches „Unternehmensmonopoly“ zwischen den Ländern. Siehe hierzu auch Brenke, K. / Geppert, K. / Hopf, R. / Pfeiffer, I., Spieß, C. / Vesper, D. / Wagner, G. (2002), Bausteine für die Zukunft Berlins, in: DIW-Wochenbericht 10/2002, S. 163 – 180, S. 172.

Tabelle 1: Zins-Steuer Quote und Kreditfinanzierungsquoten der Länder 1997 bis 2001										
	1997		1998		1999		2000		2001	
	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ	ZSQ	KFQ	ZSQ ¹	KFQ ²
	Stadtstaaten									
BE	15,7	11,7	16,3	11,6	16,1	9,8	16,2	–	18,2 (29,2)	15,1
HB	26,5	-0,3	25,3	-2,7	22,6	-5,3	22,3	–	23,6 (23,8)	–
HH	16,6	8,4	15,1	8,2	14,0	8,8	14,0	–	15,6 (17,4)	–
	Flächenländer									
BW	8,3	3,5	7,8	1,9	7,1	1,0	6,8	–	7,2 (7,8)	–
BAY	6,2	4,5	5,9	2,5	5,5	0,0	4,9	–	5,1 (5,6)	–
BB	12,3	11,1	13,2	6,1	12,9	5,6	11,9	–	12,9 (17,9)	–
HE	12,2	5,1	11,5	2,8	10,7	2,4	9,9	–	10,4 (10,4)	–
MV	11,0	9,2	11,9	8,3	12,2	6,0	12,2	–	13,1 (13,9)	–
NDS	14,1	5,1	13,3	4,0	13,2	3,6	12,3	–	13,5 (13,8)	–
NRW	13,2	7,4	12,5	5,0	11,9	3,9	11,4	–	13,0 (13,2)	–
RP	13,3	7,3	12,9	7,0	12,4	6,1	12,2	–	13,5 (14,2)	–
SAAR	21,5	-5,7	20,8	-5,9	18,6	-3,5	16,7	–	16,4 (16,6)	–
SN	9,1	5,2	9,0	3,6	8,3	1,2	7,7	–	8,2 (8,3)	–
ST	12,6	12,9	12,6	8,8	12,2	8,3	13,3	–	14,1 (14,4)	–
SH	15,5	6,5	15,3	6,1	14,5	4,0	14,0	–	14,9 (15,1)	–
TH	12,0	8,5	12,3	8,4	12,3	8,1	12,0	–	13,5 (14,8)	–
Länder-Ø	11,8	6,5	11,4	7,1	10,8	3,6	10,4	–	11,3 (12,4)	7,6
	nachrichtlich Werte 1990									
Bremen	23,9	16,0								
Saarland	22,5	10,3								
Länder-Ø	11,2	5,1								

¹ In Klammern werden die modifizierten Zins-Steuer-Quoten angegeben, die neben den Zinszahlungen auch die zinsähnlichen Ausgaben enthalten.

² Schätzungen des Landes Berlin.

Quelle: Bis einschließlich 1999: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, FS 14, Reihe 3.1; ab 2000: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, FS 14, Reihe 3.1 sowie eigene Berechnung.

schnittlichen Quote von 11,2 % entsprechende Landeswerte von 23,9 % und 22,5 % gegenüber. Ein weiterer Unterschied zwischen Berlin und den beiden anderen Notlagenländern besteht darin, dass letztere sich bereits in den Jahren vor 1990 in einer dem Jahr 1990 vergleichbaren dramatischen Haushaltssituation befanden¹. Die Zahlen für Berlin zwischen 1997 und 2000 weisen hier deutlich günstigere Werte auf. Eine Haushaltsnotlage des Landes erscheint daher mit einem Blick auf allein diesen Indikator nicht zwangsläufig.

2.2.2 Berücksichtigung der zinsähnlichen Ausgaben?

Ein anderes Ergebnis könnte sich ergeben, wenn – wie von Berlin gefordert – bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote auch die zinsähnlichen Ausgaben eines Landes erfasst werden, die eine den regulären Zinszahlungen vergleichbare Bindung von finanziellen Mitteln im Haushalt verursachen². Zu diesen zinsähnlichen Ausgaben zählen insbesondere die Schuldendiensthilfen, die Berlin im Rahmen der Förderung des Wohnungsbaus gewährt. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern, die den Wohnungsbau über eine direkte Subventionierung des eingesetzten Kapitals unterstützen, erfolgt die Förderung in Berlin im Rahmen einer Aufwandssubventionierung. Die Bauherren erhalten auf diesem Weg vom Land über einen längeren Zeitraum hinweg Zuschüsse zu den Zins- und Tilgungsverpflichtungen³. Aufgrund dieser Berliner „Besonderheit“ ergibt sich in dramatischer Anstieg des modifizierten Notlagenindikators der Bundeshauptstadt von 18,2 % auf 29,2 %, bei einem Länderdurchschnitt von 12,4 %.

Die Einbeziehung der Schuldendiensthilfe ist jedoch bei kritischer Betrachtung in hohem Maße problematisch. Es erscheint keineswegs zwingend, diese Subventionsform wie echte Zinszahlungen zu behandeln, weil hier allenfalls eine mittelbare Staatsverschuldung vorliegt. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass die in Berlin praktizierte Wohnungsbauförderung eine bewusste politische Entscheidung war, die den politischen Entscheidungsträgern ermöglichte, die Ausgaben im Vergleich zu anderen Bundesländern weiter auszudehnen. Die Ursache hierfür liegt darin, dass es im Gegensatz zur Kapitalsubventionierung im Rahmen der Schuldendiensthilfen zu einer zeitlichen Streckung der Haushaltsbelastung kommt, wodurch die verfassungsrechtliche Kredithöchstgrenze zumindest kurzfristig deutlich weniger in Anspruch genommen wird. Bei den aus dieser Vorgehensweise resultierenden Belastungen des Landeshaushaltes handelt es sich damit um nichts anders als die Ergebnisse einer von der Landespolitik zu verantwortenden falschen politischen Weichenstellung, deren Konsequenz nicht von den übrigen Bundesländern und dem Bund, sondern allein von Berlin zu tragen sind.

Wenn nun dennoch auf die finanzwirtschaftlich ähnliche Belastungswirkung abgestellt wird⁴, dann muss zunächst berücksichtigt werden, dass die Schuldendiensthilfen neben einem

¹ Vgl. BVerfGE, 86, 148, S. 259. Das Bundesverfassungsgericht stellte bei seiner Prüfung der Haushaltsnotlage nicht allein auf das Jahr 1990 ab, sondern bezog auch den Zeitraum ab 1986 mit in seine Überlegungen ein.

² Dieser Aspekt wird im Rahmen einer möglichen Klage Berlins vor dem Bundesverfassungsgericht mit Sicherheit eine erhebliche Rolle spielen.

³ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (2002), Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, Berlin, S. 15 f. Auch in Brandenburg wird eine ähnlich fragwürdige Wohnungsbauförderung praktiziert, deren Fortführung langfristig zu erheblichen Belastungen des dortigen Landeshaushaltes führen wird. Vgl. Seitz, H. (2003), Benchmarking-Report Brandenburg, Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Frankfurt/Od., S. 9.

⁴ Vgl. Wieland, a.a.O., S. 3.

Zins- auch einen Tilgungsanteil enthalten, der nicht in die Berechnung einfließen darf. Um die finanzielle Belastung eines Landes nicht zu überschätzen, erfordert dies eine entsprechende Bereinigung der modifizierten Zins-Steuer-Quoten um diese Tilgungsleistungen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die gesamten Haushalte aller Länder auf Ausgabenarten zu durchforsten, die die finanziellen Mittel des Landes in der Zukunft in ähnlicher Weise binden wie die Schuldendiensthilfen. Da diese Belastungen dann ebenfalls bei der Ermittlung der modifizierten Zins-Steuer-Quote berücksichtigt werden müssten, besteht die Gefahr eines „Verbindlichkeitswettlaufs“ zwischen den Ländern, an dessen Ende dann weitgehend willkürliche und wenig aussagekräftige Belastungsquoten stehen.

In Anbetracht der finanziellen und politischen Tragweite einer Haushaltsnotlage sollte deren Bestimmung aber ausschließlich auf der Basis von transparenten, objektiv bestimmbar und wenig manipulierbaren Größen erfolgen. Dies spricht eindeutig gegen die Berücksichtigung von Schuldendiensthilfen und für die Verwendung der einfachen Zins-Steuer-Quote als Indikator für eine Haushaltsnotlage.

2.2.3 Die Kreditfinanzierungsquote

Ein alleiniges Abstellen auf die Zins-Steuer-Quote reicht damit insgesamt nicht aus, um eine Haushaltsnotlage zu begründen. Daher rückt die Kreditfinanzierungsquote zusätzlich in den Fokus der Betrachtung. Im Vergleich mit der Zins-Steuer-Quote liegt deren Vorteil darin, dass die Frage der Behandlung der Schuldendiensthilfe hier keine Rolle spielt. Allerdings ist die Kreditfinanzierungsquote in hohem Maße manipulationsanfällig und wegen unterschiedlicher Verbuchungspraktiken sowie einem von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft unterschiedlichen Ausmaß an Privatisierung bzw. Auslagerungen für einen Ländervergleich nur eingeschränkt geeignet. Berlin weist im Vergleich zu den anderen Ländern eine deutlich höhere Kreditfinanzierungsquote aus. Jedoch waren die Berliner Werte nur im Jahr 1999 mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt. Im Jahr 2001 liegt die Quote voraussichtlich wieder knapp unterhalb des doppelten Länderdurchschnitts.

Gleichwohl stößt ein Vergleich mit dem Durchschnitt generell an gewisse Grenzen, weil eine Relation relativ wenig über das Ausmaß der finanziellen Probleme eines Landes aussagt. Eine Kreditfinanzierungsquote von 15,1 % weist beispielsweise für sich genommen auf eine erhebliche Schieflage im Landeshaushalt hin. Die Relativierung dieses Wertes ergibt sich allein deshalb, weil auch die übrigen Länder aufgrund der unbefriedigenden konjunkturellen Entwicklung und steuerreformbedingten dramatischen Einnahmeneinbrüche ebenfalls mit umfangreichen finanziellen Problemen zu kämpfen haben.

2.2.4 Fazit

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

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

2.3 Ursachen der Berliner Verschuldungskrise

Verschuldungskrisen lassen sich prinzipiell auf zwei mögliche Ursachen zurückführen¹. Erstens kann es sich um das Ergebnis einer regionalen Strukturkrise handeln, die z.B. durch den wirtschaftlichen Niedergang einer regional dominierenden Branche gekennzeichnet ist und in dem betroffenen Land zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen aufgrund einer gesunkenen Wirtschaftskraft und steigender Arbeitslosigkeit führt. Als zweiter Erklärungsansatz kann eine überhöhte Verschuldung in der Vergangenheit die Haushaltsnotlage verursacht haben. Diese muss jedoch nicht zwangsläufig die Folge einer verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik sein.

Den Haushaltsnotlagen in Bremen und Saarland lag in der Tendenz eine Kombination der beiden Faktoren zugrunde². Dieser Sachverhalt trifft prinzipiell auch auf Berlin zu: Neben strukturellen Faktoren ist auch eine überhöhte Verschuldung in der ersten Hälfte der 90er Jahre – als das Land in einigen Jahren negative Finanzierungssalden von mehr als 10 Mrd. DM aufwies³ – maßgebliche Ursache für die jetzt zu beobachtenden Haushaltsprobleme. Allerdings sind die wirtschaftlichen Probleme der Länder vor allem in Hinblick auf ihre Struktur kaum miteinander vergleichbar. Während die beiden alten Notlagenländer „klassische Strukturkrisen“ im Montansektor und den Werften verkraften mussten, leidet Berlin unter den Folgen eines vereinigungsbedingten Strukturwandels, der seine Ursachen in einer mehr als 40jährigen Insellage Westberlins, dem Wegfall der umfangreichen Berlinhilfen sowie dem Zusammenbruch der Wirtschaft im Ost-Teil der Stadt nach der Wende hat.

Trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen hat Berlin kein Einnahmenproblem. Im Gegensatz zu Hamburg ist Berlin zwar aufgrund seiner Steuerschwäche in erheblichem Umfang auf Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich sowie von Zuweisungen durch den Bund angewiesen. Nach Finanzausgleich lagen die Einnahmen der Stadt (ohne Vermögensveräußerungen und Neuverschuldung) mit 4.950 € je Einwohner jedoch rund 500 € über denen der „reichen“ Hansestadt⁴. Damit wird deutlich, dass vor allem falsche wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen auf der Ausgabenseite zur Finanzkrise Berlins beigetragen haben. „Viel zu lange hatte sich politisches Gestalten darin erschöpft, zusätzliche [nicht vorhandene] Mittel zu verteilen, viel zu spät hatte die Politik in Berlin das Sparen gelernt“⁵.

Zu diesen finanzpolitischen „Sünden“ der Vergangenheit zählt u.a. die bereits angesprochene Wohnungsbauförderung. Wesentlich bedeutsamer ist jedoch, dass die dringend erforder-

¹ Vgl. dazu im folgenden Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn, S. 89 f.

² Vgl. Scherf, W., a.a.O., S. 210.

³ Vgl. DIW (2001), Zuspitzung der Haushaltskrise in Berlin – Ohne Hilfen des Bundes droht Kollaps, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 25/2001, S. 370.

⁴ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, a.a.O., S. 11.

⁵ DIW (2001), S. 371.

liche Reduzierung des Personalbestandes und damit der Personalausgaben der Stadt bisher nicht in ausreichender Weise erreicht wurde. Im Vergleich mit Hamburg wies Berlin im Jahr 2000 in einigen Bereichen, wie z.B. in der Sozialverwaltung oder der Verwaltung von Bildung und Wissenschaft, einen doppelt so hohen Personalstand als Hamburg auf. Insgesamt arbeiteten in Berlin im Jahr 2000 bezogen auf 1000 Einwohner 60,4 Personen im öffentlichen Dienst. In Hamburg lag dieser Wert bei lediglich 40,2 Beschäftigten¹. Zusätzlich belastend für den Berliner Haushalt wirkt sich dabei die Anhebung der Tarif-Gehälter im öffentlichen Dienst im Ostteil der Stadt auf 100 % aus.

Die finanziellen Probleme Berlins wurden zudem auch durch die im Vergleich zu anderen Bundesländern am weitesten gefasste Grenze für die Kreditaufnahme begünstigt. Als einziges Land legt Berlin die Summe der Bruttoinvestitionen als Kredithöchstgrenze fest. Die übrigen Länder stellen demgegenüber zumindest auf die Nettoinvestitionsausgaben als Verschuldungsgrenze ab, die durch den Abzug der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen von den Bruttoinvestitionen ermittelt werden².

Allerdings trägt Berlin die Verantwortung für seine finanziellen Probleme nicht allein. Durch einen relativ kurzfristigen Rückzug des Bundes aus seiner finanziellen Verantwortung für die Stadt zu Beginn der 90er Jahre hat der Bund in erheblichem Maß zur derzeitigen Lage der Hauptstadt beigetragen. Zwischen 1991 und 1995 reduzierte er seine jährlichen Zahlungen an Berlin von 16,8 Mrd. DM auf 6,8 Mrd. DM (einschließlich BEZ). Diesen Mindereinnahmen von 10 Mrd. DM standen lediglich Mehreinnahmen in Höhe von 4,1 Mrd. DM im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 1995 gegenüber³. Dauerhafte Mindereinnahmen in einer Größenordnung von jährlich rund 6 Mrd. DM bzw. rund 20 % der gesamten Einnahmen im Jahr 1991 kann innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren kaum ein Land verkraften.

2.4 Der Umfang des Sanierungsbedarfs

Befindet sich ein Land in einer Finanzkrise, dann liegt es zunächst an dem betroffenen Land selbst, durch den Einsatz von umfangreichen und drastischen Konsolidierungsmaßnahmen sich selbst aus seiner finanziellen Schieflage zu befreien. Das ist auch von Berlin zu fordern. Erst wenn dies nicht gelingt, sind Bund und Länder aufgrund des dem Bundesstaat innewohnenden bündischen Prinzips dazu verpflichtet, das betroffene Land wieder in die Lage zu versetzen, seine von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben erfüllen zu können. Die Hilfspflicht von Bund und Ländern gilt jedoch nicht unbegrenzt. Sie endet dort, wo die „Fähigkeit des Bundes und der Länder zur Erfüllung der ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben [...] in Frage gestellt [wird]“⁴.

¹ Vgl. Brenke, K. u.a., a.a.O., S. 170 f.

² In Hessen werden zudem auch die Einnahmen aus der Schuldenaufnahme bei Gebietskörperschaften von den Bruttoinvestitionsausgaben abgezogen. Darüber hinaus ist es das einzige Bundesland, dass die Nettoinvestitionsausgaben um die Ausgaben für die aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs finanzierten Investitionen bereinigt. Damit liegen in Hessen im Vergleich zu den anderen Bundesländern die restriktivsten Verschuldungsregeln vor.

³ Vgl. DIW (2001), S. 370.

⁴ BVerfGE, a.a.O., S. 270.

Auf Basis von Modellrechnungen untersuchte seinerzeit das Bundesverfassungsgericht den Umfang an finanziellen Mitteln, der zur Überwindung der Notlagen in Bremen und dem Saarland erforderlich wäre. Das Gericht wollte abschätzen, ob die beiden Länder realistischer Weise dazu in der Lage sind, ihre Notlagen aus eigener Kraft zu beseitigen. Als Zielgröße der Haushaltssanierung definierte das Bundesverfassungsgericht die Erreichung der Zins-Steuer-Quote von Schleswig-Holstein, das damals mit 13,7 % den nächsthöheren Wert unter den Ländern aufwies. Diese Quote sollte innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren erreicht werden¹.

Anhand dieser Vorgaben soll im folgenden der notwendige Umfang des Sanierungsbedarfs in Berlin abgeschätzt werden, wenn die Schuldendiensthilfen des Landes nicht in die Zins-Steuer-Quote einfließen. Tabelle 2 gibt die Ergebnisse der Berechnung wieder.

Tabelle 2: Abschätzung des Berliner Sanierungsbedarfs ohne Schuldendiensthilfen						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. Status-Quo-Projektion laut Finanzplan 2002-2006						
	Mio. Euro					
1. Steuereinnahmen	7.941	8.104	8.349	8.723	8.906	9.151
2. LFA + FehlBEZ	3.242	3.228	3.330	3.513	3.584	3.683
3. Insgesamt	11.183	11.332	11.679	12.236	12.490	12.834
4. Zinsausgaben ohne zins-ähnliche Ausgaben	2.071	2.250	2.526	2.727	2.910	3.076
5. Netto-Neuverschuldung	4.896	6.285	3.569	3.043	2.817	2.375
6. Schuldenstand	38.350	44.635	48.204	51.247	54.064	56.439
7. Zins-Steuer-Quote (4. / 3.)	18,5% ¹	19,9%	21,6%	22,3%	23,3%	24,0%
II. Projektion eines Sanierungsprogramms						
	Mio. Euro					
8. Sanierungsbedarf		4.983	4.983	4.983	4.983	4.983
9. Zinersparnis			-249	-511	-785	-1.074
10. Netto-Neuverschuldung nach Konsolidierungsmaßnahmen		1.302	-1.663	-2.451	-2.952	-3.682
11. Zinsausgaben (4. + 9.)	2.071	2.250	2.277	2.216	2.125	2.002
12. Schuldenstand neu	38.350	39652	37.989	35.538	32.586	28.904
13. Zins-Steuer-Quote einschließlich Sanierungshilfen (11. / 3.)	18,5% ¹	19,9%	19,5%	18,1%	17,0%	15,6%

¹ Die Abweichung von dem Wert in Tabelle 1 ergibt sich, weil in Tabelle 1 lediglich die Ergebnisse der Kassenstatistik, in Tabelle 2 für das Jahr 2001 die Ergebnisse der Rechnungsstatistik zugrunde liegen.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Werte des Berliner Finanzplans für die Jahre 2002 bis 2006.

Im oberen Teil wird zunächst die Status-Quo-Projektion laut dem Berliner Finanzplan für die Jahre 2002 bis 2006 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass unter den Annahmen der Berliner Finanzplanung, die auch die in diesen Jahren vom Senat beabsichtigten Konsolidierungsbemühungen des Landes enthalten, der Schuldenstand ohne darüber hinausgehende Sanierungsbemühungen von 38,4 Mrd. € im Jahr 2001 auf voraussichtlich über 56 Mrd. € im Jahr 2006 ansteigen wird. Im gleichen Zeitraum erhöht sich die Zins-Steuer-Quote des Stadtstaats

¹ Vgl. BVerfGE, a.a.O., 262 f.

tes von 18,5 % auf 24 %. Der untere Teil der Tabelle weist die Projektion eines Sanierungsprogramms aus. Als Ansatzpunkt dient die Frage, wie hoch der Sanierungsbedarf ausfallen würde, wenn Berlin innerhalb von fünf Jahren das Niveau des Landes mit der nächsthöheren Zins-Steuer-Quote im Jahr 2001 – diesen Wert wies mit 15,6 % Hamburg auf – erreicht¹. Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich in den nächsten fünf Jahren ein Sanierungsbedarf von rund 5 Mrd. € jährlich. Stellt man diesem Wert das Berliner Haushaltsvolumen von rund 22 Mrd. € im Jahr 2002 gegenüber, so verdeutlicht dies das dramatische Ausmaß der Konsolidierungserfordernisse².

Zur Vermeidung falscher Schlussfolgerungen muss an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass der hier ermittelte Sanierungsbedarf keineswegs mit dem Umfang etwaiger von der Solidargemeinschaft zu leistenden Sanierungshilfen gleichgesetzt werden darf. Deren Höhe hängt vielmehr von dem Eigenbeitrag ab, der Berlin zur Sanierung seines Haushaltes zugemutet werden kann. Auch der zugrundegelegte Sanierungszeitraum sowie das angestrebte Sanierungsziel sind nicht zwingend, sondern greifen lediglich die bei Bremen und dem Saarland praktizierte Vorgehensweise des Verfassungsgerichtes auf. Das Bundesverfassungsgericht gibt jedoch weder einen bestimmten Sanierungszeitraum noch ein konkretes Sanierungsziel im Sinne einer genau festgelegten Zins-Steuer-Quote vor. Eine Ausdehnung des Konsolidierungszeitraums, dessen Vorteil insbesondere darin läge, dass von Berlin als Eigenbeitrag auch erst mittelfristig wirksam werdende Sanierungsmaßnahmen verlangt werden können, ist daher ebenso zulässig, wie eine alternative Festsetzung des Konsolidierungsziels. Wird dieses beispielsweise so festgesetzt, dass Berlin im Jahr 2006 eine Zins-Steuer-Quote aufweist, die der des Jahres 2001 entspricht, dann sinkt der notwendige Konsolidierungsbedarf bereits um rund 1,8 Mrd. € auf etwas mehr als 3,2 Mrd. €.

3 Allgemeine Maßnahmen zur Beseitigung der Verschuldungskrise

3.1 Der Eigenbeitrag Berlins

Obwohl die bisherige Analyse keine zwingenden Anhaltspunkte für eine von der Solidargemeinschaft des Bundes und der anderen Länder aufzufangende Haushaltsnotlage des Landes ergeben hat, fordert Berlin vom Bund die Gewährung von Sanierungs-BEZ. Das Bundesverfassungsgericht machte jedoch 1992 deutlich, dass es sich bei der Zahlung von Ergänzungszuweisungen lediglich um eine „ultima ratio“ handelt. Damit die Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über Sanierungshilfen gegeben sind, muss Berlin einen überzeugenden Sanierungsplan vorlegen. Dieser muss zielorientiert und für den Bund und die anderen Länder nachvollziehbar sein. Das Land muss darin darlegen, welche Eigenanstrengungen im Einzelnen bisher unternommen wurden und für die Zukunft geplant sind, um die finanzielle Schieflage des Landeshaushalts zu beseitigen³. Da extreme Haushaltsnotla-

¹ Bei der Berechnung der Sanierungshilfen wurde ein Zinssatz von 5 % unterstellt.

² Berücksichtigt man bei der Ermittlung des Sanierungsbedarfs auch die Schuldendiensthilfen, dann steigt der notwendige Konsolidierungsumfang auf einen Wert von 8,4 Mrd. € jährlich. Dieser Wert liegt damit nur geringfügig unterhalb der Summe der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen an Bremen und Saarland im gesamten ersten Sanierungszeitraum 1994 bis 1998, die sich insgesamt auf rund 8,7 Mrd. € beliefen.

³ Siehe zu den bisher ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen in Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, a.a.O., S. 93 ff.

gen auch extreme Konsolidierungsmaßnahmen erfordern, gilt es, alle noch vorhandenen Einnahmepotentiale, z.B. weitere Vermögensveräußerungen oder Erhöhung der Realsteuerhebesätze¹, auszuschöpfen und gleichzeitig durch drastische Einschnitte für eine Rückführung der im Ländervergleich noch deutlich überdurchschnittlichen Ausgaben je Einwohner zu sorgen. Ob der von Berlin vorgelegte Aufstellungsbeschluss zum Doppelhaushalt 2002/2003 und der Finanzplan 2002 bis 2006 diesem Anspruch gerecht werden, muss daher näher untersucht werden. Wie zuletzt der Austritt der Stadt aus der Tarifgemeinschaft der Arbeitgeber zeigt, scheinen die politischen Entscheidungsträger der Stadt durchaus gewillt, auch schmerzhaft Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen.

3.2 Der Maßnahmenkatalog des Bundesverfassungsgerichtes

Nur wenn der von Berlin zu leistende Eigenbeitrag nicht ausreicht, um für eine Lösung der finanziellen Probleme zu sorgen, kommen weitergehende Maßnahmen in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hatte zur Beseitigung der Verschuldungskrise bereits 1992 mehrere Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die es in Abhängigkeit von den konkreten Ursachen sowie dem Ausmaß der Notlage für geeignet hält, ein gegebenes Sanierungsziel zu erreichen².

Befindet sich ein Land bereits in einer extremen Haushaltsnotlage, dann kommen neben den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG sowie Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG als weitere Maßnahmen auch Ausgleichsleistungen des Bundes nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 8 GG sowie Standortentscheidungen des Bundes in Betracht. Zudem hält das Verfassungsgericht auch den Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für zulässig, sofern damit eine Haushaltskonsolidierung erreicht werden kann. Die Voraussetzungen für deren Einsatz wurden im Jahr 2001 durch den Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes näher konkretisiert und an enge Bedingungen geknüpft. Danach müssen die Zuweisungen dazu geeignet sein, die Notlage zu beseitigen. Das betroffene Land muss bereits ausreichende Eigenanstrengungen zur Beseitigung der Krise unternommen haben und sich zudem zur Aufstellung und Umsetzung eines verbindlichen Sanierungsprogramms verpflichten³.

Zur Lösung der finanziellen Probleme Berlins scheinen vor allem Ausgleichszahlungen des Bundes gemäß Art. 106 Abs. 8 GG naheliegend. Diskutiert werden muss auch die Frage, ob darüber hinaus der Bund, der durch seine kurzfristige und drastische Mittelkürzung für Berlin eine erhebliche Verantwortung für die Berliner Notlage trägt, durch die Gewährung von begrenzten Sanierungshilfen den notwendigen Konsolidierungsprozess ergänzend begleitet und so hilft, einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage der Hauptstadt entgegen zu wirken. Demgegenüber sind die Möglichkeiten begrenzt, mit Hilfe von Investitionshilfen und Gemeinschaftsaufgaben die Haushaltsnotlage zu beseitigen, da die Erfolge einer verbesserten Wirtschaftsstruktur und die damit verbundenen Mehreinnahmen zu einem erhebli-

¹ Im Jahr 2002 liegt der Gewerbesteuerhebesatz in Berlin bei lediglich 410 % und damit um 48 %-Punkte unterhalb des Durchschnitts der Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern. Vgl. Karrenberg, H. / Münstermann, E. (2002), Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform. Gemeindefinanzbericht 2002, in: der städtetag, Heft 4, S. 94.

² Vgl. dazu im folgenden BVerfGE, a.a.O., S. 267 ff.

³ Vgl. § 14 Abs. 4 Maßstäbengesetz.

chen Teil nicht in der Stadt verbleiben, sondern als Folge der hohen Abschöpfungsquoten im Länderfinanzausgleich dem Bund und den übrigen Ländern zu gute kommen¹.

3.3 Erfahrungen mit den Notlagenländern Bremen und Saarland

An dieser Stelle lohnt es sich, den Haushaltskonsolidierungsprozess in Bremen und dem Saarland einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Beide Länder erhalten seit 1994 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung ihrer Haushaltsnotlage. Nachdem Bund und Länder 1998 festgestellt hatten, dass trotz der bis dahin gewährten Hilfen, die sich in Bremen in dem genannten Zeitraum auf 9 Mrd. DM und auf 8 Mrd. DM im Saarland summierten, in den beiden Ländern nach wie vor eine Notlage vorlag, wurde die Gewährung der Sonder-BEZ um weitere sechs Jahre verlängert. Die sich daraus ergebenden weiteren Zahlungen von insgesamt 7,7 Mrd. DM an Bremen und von 5 Mrd. DM für das Saarland sind degressiv ausgestaltet und laufen 2004 endgültig aus.

Die Gewährung der Sanierungs-BEZ ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, zu denen u.a. die Verwendung der Zuweisungen ausschließlich zur Schuldentilgung, ein Anstieg der Ausgaben der Länder unterhalb der Maßgaben des Finanzplanungsrates sowie ein jährlicher Rechenschaftsbericht über den Fortgang des Konsolidierungsprozesses gehören. Zudem darf das Saarland die sich aus der Schuldentilgung ergebenden zusätzlichen Finanzierungsspielräume für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen verwenden. Demgegenüber muss Bremen die frei werdenden Mittel ausschließlich zur Senkung der Kreditaufnahme einsetzen².

Betrachtet man den Konsolidierungserfolg der beiden Länder, so fallen bei einem Vergleich der Zins-Steuer-Quoten der Jahre 1990 und 2001 die deutlichen Unterschiede zwischen den beiden Ländern auf. Im Gegensatz zum Saarland, dessen Zins-Steuer-Quote von 22,5 % auf 16,4 % zurückging, weist der Wert für Bremen mit 23,6 % nahezu die selbe Höhe auf wie 1990, als die Quote 23,9 % betrug. Während dem Saarland demnach eine deutliche Verbesserung seiner Finanzposition gelang, waren die Konsolidierungsbemühungen in Bremen trotz erheblicher Zahlungen der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft nicht erfolgreich³.

Auch wenn an dieser Stelle die Ursachen des fehlenden Sanierungserfolgs in Bremen nicht näher analysiert werden können, fallen doch Unterschiede zwischen den Konsolidierungsstrategien der beiden Länder auf. Beispielsweise hat Bremen in den Jahren 1994 bis 1998 die aus den Zahlungen der Sanierungs-BEZ resultierenden Finanzierungsspielräume in weit größerem Maße für wirtschaftskraftfördernde Maßnahmen verwendet als das Saarland. Der Blick auf den bescheidenen Erfolg des Stadtstaates spricht für die finanzwirtschaftliche Fragwürdigkeit dieser Strategie. Strukturverbessernde Maßnahmen – sofern mit ihnen über-

¹ Entlastungen für den Landeshaushalt können sich lediglich indirekt auf der Aufgabenseite einstellen, wenn die Stärkung der Wirtschaftskraft zu einem Abbau der Berliner Arbeitslosigkeit und damit zu sinkenden Sozialausgaben führt.

² Im Gegensatz zum Saarland hat Bremen zwischen 1994 und 1998 intensiv von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die durch die Gewährung von Sanierungs-BEZ gewonnenen Haushaltsspielräume für Investitionen zu nutzen.

³ Bremen wird auch bis 2004 keine substantielle Verbesserung seiner Zins-Steuer-Quote gelingen. Da die Sanierungs-BEZ im Jahr 2004 abschließend gewährt werden, stellt sich die Frage nach der weiteren Zukunft des Stadtstaates.

haupt positive Wirkungen verbunden sind – tragen solange nicht zur Lösung einer Haushaltsnotlage bei, wie der wirtschaftliche Erfolg und die daraus resultierenden Mehreinnahmen aufgrund des Länderfinanzausgleichs nicht in dem betreffenden Land verbleiben.

Aufgrund der Erfahrungen liegt es nahe, dass künftig die Zuweisungen sowie die aus ihrer Gewährung resultierenden Finanzierungsspielräume ausschließlich zur Schuldentilgung verwendet werden müssen. Um eine effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten, wäre es zusätzlich wünschenswert, die Höhe der Zuweisungen an einen entsprechenden Eigenbeitrag des Notlagenlandes zu koppeln. Allerdings lassen Sanierungshilfen, die als Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 gewährt werden, verfassungsrechtlich keine Eigenbeteiligung des Zuweisungsempfängers zu.

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

4 Perspektiven der Berliner Finanzkrise

4.1 Finanzielle Konsequenzen von Sanierungshilfen auf die Länderhaushalte

Grundsätzlich lassen sich Konsolidierungslasten wesentlich leichter schultern, wenn die wirtschaftliche Entwicklung eine hohe Wachstumsdynamik aufweist. Bleibt jedoch, wie derzeit befürchtet werden muss, eine nachhaltige und stärkere Belebung der Konjunktur aus und entwickeln sich die Steuereinnahmen weiterhin schlecht, dann besteht die Gefahr, dass Berlin selbst bei intensiven eigenen Anstrengungen in eine extreme Haushaltsnotlage gerät. Der Konsolidierungserfolg und die finanzielle Zukunft Berlins – aber auch die der übrigen Gebietskörperschaften – hängen damit entscheidend davon ab, ob es gelingt, durch umfassende Reformen auf dem Arbeitsmarkt und den Sozialversicherungssystemen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Deutschland zu sorgen.

Sofern der wachstumshemmende Reformstau in Deutschland nicht beseitigt werden kann, stellt sich jedoch aus Sicht der Länder die Frage, welche finanziellen Auswirkungen mit einer potenziellen Notlage Berlins für die Länderhaushalte möglicherweise verbunden sein könnten. Vor allem vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage aller öffentlichen Haushalte muss die Länderebene damit rechnen, dass der Bund die Gliedstaaten zumindest indirekt über die Deckungsquotenverteilung bei der Umsatzsteuer an einem möglichen Finanzie-

rungsbeitrag für Berlin beteiligen wird¹. Dies erscheint auch deshalb nicht unplausibel, weil die verfassungsrechtlich gebotene Beistandspflicht grundsätzlich Bund und Länder gemeinsam trifft². Allerdings darf im Hinblick auf eine mögliche vertikale Lastenverteilung nicht die erhebliche Verantwortung des Bundes für die finanzielle Schieflage des Stadtstaates aus dem Blickfeld geraten.

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

Tabelle 3: Auswirkung eines Finanzierungsbeitrages der Länder in Höhe von 2.491,5 Mio. € (1,95 USt-Punkte) auf Basis des LFA 2001 zur Beseitigung einer Haushaltsnotlage Berlins					
	Gewinn/Verlust insgesamt		USt	LFA	BEZ
	Mio. Euro	Euro je EW	Mio. Euro		
	Stadtstaaten				
BE	-134,3	-39,7	-102,4	-25,8	-6,1
HB	-26,2	-39,7	-20,0	-5,0	-1,2
HH	-71,0	-41,4	-52,0	-19,0	0,0
	Flächenländer				
BW	-321,5	-30,5	-319,1	-2,4	0,0
BAY	-373,5	-30,5	-371,0	-2,5	0,0
BB	-76,4	-29,4	-78,7	5,7	-3,5
HE	-187,6	-30,9	-183,8	-3,8	0,0
MV	-52,1	-29,4	-53,7	3,9	-2,4
NDS	-233,2	-29,4	-240,1	17,5	-10,5
NRW	-539,1	-29,9	-545,5	6,4	0,0
RP	-119,4	-29,6	-122,3	1,1	1,6
SAAR	-31,4	-29,4	-32,3	2,4	-1,4
SN	-129,9	-29,4	-133,7	9,7	-5,9
ST	-76,7	-29,4	-79,0	5,7	-3,5
SH	-82,6	-29,6	-84,5	0,8	1,1
TH	-71,3	-29,4	-73,5	5,3	-3,2
Insgesamt	-2.526,4	-30,7	-2.491,5	0,0	-34,8

Quelle: Eigene Berechnung

¹ Nur am Rande sei hierbei erwähnt, dass im Jahr 2001 2,7 Mrd. € und damit 36 % des gesamten Umverteilungsvolumens allein des Länderfinanzausgleichs an Berlin flossen. Die Länder erbringen damit bereits jetzt einen erheblichen Solidarbeitrag für die Bundeshauptstadt.

² Als ein Teilelement des damaligen Kompromiss über den Solidarpakt übernahm der Bund die Lasten der Haushaltssanierung von Bremen und dem Saarland alleine.

Als Folge des gesunkenen Umsatzsteueranteils müssten die Länder erhebliche Mindereinnahmen verkraften, die in Hessen beispielsweise mit rund 190 Mio. € zu Buche schlagen würden. Je Einwohner verlören die Flächenländer relativ gleichmäßig einen Betrag von rund 30 € je Einwohner. In den Stadtstaaten lägen die Werte je Einwohner als Folge der Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich um rund 10 € höher.

Vor dem Hintergrund der extrem angespannten finanziellen Lage der Länder sowie der dramatischen Situation der kommunalen Haushalte, die über die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuermindereinnahmen beteiligt sind, erreichen die finanziellen Belastungen damit einen quantitativen Umfang, der nicht mehr verkraftet werden kann. Der überwiegende Teil der Länder wies im Jahr 2002 trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen Haushalte auf, in denen die in den Verfassungen verankerten Kredithöchstgrenzen spätestens im Haushaltsvollzug nicht mehr eingehalten werden konnten. Auch in den kommenden Jahren sind durchgreifende Verbesserungen der dramatischen Haushaltssituation der Länder kaum zu erwarten. Die Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmenerzielung, z.B. in Form von Privatisierungserlösen, sind weitgehend ausgeschöpft. Zudem sehen sich die Länder weiter steigenden Belastungen – vor allem im Versorgungsbereich und bei den Zinszahlungen – gegenüber. Aufgrund fehlender Gestaltungsspielräume sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite haben die Länder keine ausreichenden Möglichkeiten auf mögliche weitere Lasten zu reagieren¹. Werden die Gebietskörperschaften dennoch zu einer umfangreichen Hilfe verpflichtet, dann könnte die paradoxe Situation entstehen, dass einige Länder, die bereits jetzt eine ausgesprochen ungünstige Zins-Steuer-Quote aufweisen, um Berlin aus seiner schwierigen finanziellen Situation zu befreien, selbst in eine Notlage geraten!

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

4.2 Gemeindefinanzreform und Ausgleichszahlungen des Bundes

Die Diskussion über potentielle Sanierungs-BEZ verstellt jedoch den Blick auf wesentlich näher liegende Maßnahmen, um Berlin aus seiner finanziellen Schieflage zu befreien. Zunächst darf nicht übersehen werden, dass ein Teil der Berliner Finanzkrise seine Entsprechung in der ausgesprochen angespannten finanziellen Situation der kommunalen Ebene findet. Durch eine umfassenden Gemeindefinanzreform, die zu einer substantiellen Verbesserung in den kommunalen Haushalten führt, würde auch Berlin in hohem Maße gewinnen. Dies erfordert zum einen den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine vernünftige kommunale Un-

¹ Dabei muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass sich allein aus der Umsetzung des europäischen Stabilitätspakts bereits jetzt erhebliche Konsolidierungserfordernisse für die Länder ergeben.

ternehmensteuer¹, von der Berlin als Dienstleistungszentrum im Vergleich zum status quo erheblich profitiert. Zudem ist es notwendig, bei den Kommunen für eine substantielle Entlastung bei den Sozialhilfeausgaben zu sorgen. Hierfür bietet u.a. das vom ifo-Institut vorgeschlagene Konzept einer „Aktivierenden Sozialhilfe“ in Verbindung des von Hessen propagierten OFFENSIV-Gesetz einen interessanten Ansatz².

Darüber hinaus erscheint angezeigt, dass sich der Bund stärker als bisher an den Hauptstadtlasten Berlins beteiligt. Dabei geht es nicht allein um den notwendigen Ausgleich von solchen Lasten, die sich als Folge der spezifischen Hauptstadtfunction z.B. im Bereich der inneren Sicherheit ergeben. Der Bund ist auch stärker als bisher gefordert, besondere kulturelle Einrichtungen in Berlin sowie die Infrastruktureinrichtungen der Stadt, von denen auch der Bund profitiert, deutlich umfangreicher zu unterstützen³. Diese Maßnahmen sind jedoch Ergänzung und keine Alternative zu umfangreichen eigenen Sparbemühungen der Stadt.

4.3 Länderneugliederung als Lösung der Verschuldungskrise?

Demgegenüber darf der Beitrag einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg zur Beseitigung der bereits bestehenden finanziellen Schieflage nicht überbewertet werden⁴. Der Vorteil eines Zusammenschlusses mehrerer kleiner Länder zu größeren, leistungsfähigeren Einheiten liegt vielmehr in der Vermeidung zukünftiger Haushaltsnotlagen. Die Neugliederung des Bundesgebietes verdient daher vor allem in Anbetracht der finanziellen Probleme einer Vielzahl von kleineren Ländern in der Debatte um die Zukunft des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wieder ein deutlich größeres Gewicht.

Berlin kann in diesem Zusammenhang zu Gute gehalten werden, dass sowohl die politischen Entscheidungsträger wie auch die Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung 1996 einer Fusion mit Brandenburg zugestimmt haben. Der Zusammenschluss scheiterte damals an dem Widerstand der Brandenburger Bürger, wobei – neben einer Vielzahl anderer Gründe – auch die Verschuldung der Hauptstadt eine Rolle für diese ablehnende Haltung gespielt haben dürfte⁵.

Eine Vereinigung der beiden Bundesländer bietet nach wie vor die Möglichkeit zur Realisierung von Effizienzgewinnen in Form verbesserter Planungsprozesse sowie von Einsparpo-

¹ In Frage kommt hier insbesondere die Einführung einer (anrechenbaren) Wertschöpfungssteuer. Vgl. Scherf, W. (2002), Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 603 – 608.

² Vgl. Sinn, H.-W. / Holzner, C. / Meister, W. / Ochel, W. / Werding, M. (2002), Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst 9/2002 sowie Holzner, C. / Ochel, W. / Werding, W. (2003), Vom Offensiv-Gesetz zur „Aktivierenden Sozialhilfe“. Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei, München.

³ Vgl. DIW (2001), a.a.O., S. 374. Gleichwohl müssen hierbei die positiven Effekte gegengerechnet werden, die sich für Berlin als Kulturstandort ergeben.

⁴ Vgl. zu dieser Debatte exemplarisch Lammers, K. (1999), Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 7, S. 429 – 434; Diekmann, B. (1999), Neugliederung des Bundesgebietes – kein Königsweg zu mehr Effizienz im Bundesstaat, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 619 – 621. Unabhängig davon muss geprüft werden, ob Brandenburg nicht stärker als bisher an den Kosten der Leistungen beteiligt wird, die Berlin für sein Umland, beispielsweise im Bildungsbereich oder im öffentlichen Personennahverkehr, erbringt.

⁵ Vgl. dazu Lutz, P. F. (1996), Wege zur Neugliederung des Bundesgebietes nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Heft 2, S. 137 – 161, S. 137 ff.

tentialen als Folge sinkender Personal- und Sachmittelausgaben in Höhe von bis zu 500 Mio. €¹. Diese Vorteile lassen sich jedoch allenfalls mittelfristig realisieren. Kurzfristig sind die Entlastungswirkungen freilich eher gering. Im Gegenteil, um eine Fusion der betroffenen Länder tatsächlich zu erreichen, sind umfangreiche staatliche Unterstützungen erforderlich. Diese manifestieren sich beispielsweise in einer längerfristigen Beibehaltung des status quo der bestehenden Finanzausgleichsregelungen sowie in einer umfassenden Entschuldung als notwendige Voraussetzung für eine Fusion, weil andernfalls nicht mit der Zustimmung der Bevölkerung gerechnet werden kann. Bei Zusammenschluss eines Notlagenlandes mit einem anderen Bundesland besteht darüber hinaus die Gefahr, dass der sich ergebende institutionelle und ökonomische Anpassungsbedarf die beteiligten Landesverwaltungen vor eine schwer lösbare Aufgabe stellt.

5 Ausblick

Die extrem angespannte Finanzlage der Bundesländer und die drohende finanzielle Schiefelage weiterer Bundesländer lenkt verstärkt den Blick auf die Frage, wie in Zukunft die Verschuldungskrise eines Landes bereits vor ihrem Entstehen verhindert werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hatte hierzu bereits 1992 gefordert, durch die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen eine Notlagensituation von vorne herein zu vermeiden². Da die bestehenden Regeln bisher nicht zu einer wirksamen Begrenzung der Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften geführt haben, muss der Fokus der Diskussion vor allem auf einer Reform der in den Verfassungen des Bundes und der Länder enthaltenen Verschuldungsgrenzen liegen. Dies gilt um so mehr, als eine entsprechende Neufassung der Vorschriften zur Defizitfinanzierung auch im Hinblick auf die Umsetzung des europäischen und nationalen Stabilitätspakts nicht nur sinnvoll, sondern sogar dringend erforderlich erscheint³.

Mit einer umfangreichen Reduzierung von Verschuldungsmöglichkeiten verlieren die Länder jedoch das einzige Instrument, das ihnen eine flexible Einnahmengestaltung ermöglicht. Eine Reform der Finanzverfassung darf daher nicht bei einer Verschärfung der Verschuldungsregeln stehen bleiben. Noch wichtiger erscheint, den Ländern auf der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenseite ein deutlich höheres Maß an Autonomie – und damit auch an Verantwortung – als bisher einzuräumen. Erst dadurch gewinnen die Bundesländer den Handlungsspielraum, um die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen auch tatsächlich ergreifen zu können. Dies erfordert eine kritische Überprüfung des gesamtstaatlichen Aufgabenbestandes sowie eine Entflechtung der bundesstaatlichen Kompetenzen, verbunden mit einem weitgehenden Abbau der Mischfinanzierung und einer Stärkung der unmittelbaren Entscheidungsbefugnisse der Länder. Auf der Einnahmenseite könnte die Autonomie der Länder beispielsweise durch die Einführung eines (begrenzten) Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer

¹ Vgl. DIW (2002), Bausteine für die Zukunft Berlins, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 10/2002, S. 163 – 180, S. 177.

² Vgl. BverfGE, 86, 148, S. 266.

³ Vgl. zu dieser Diskussion Scherf, W. (1996), Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, S. 365 ff.

deutlich erhöht werden¹. Diese Maßnahmen bieten zusammengenommen die Chance, in Zukunft Haushaltsnotlagen weiterer Ländern zu vermeiden. Ihre Umsetzung setzt jedoch den Willen zu echter Konsolidierung und die Bereitschaft für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern voraus.

Abstract

Der Senat des Landes Berlin hat im November 2002 festgestellt, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Unter Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich 1992 sowie die Vorgehensweise bei den bisherigen Notlagenländern Bremen und Saarland hält er Sanierungshilfen des Bundes als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts für unabweisbar. Eine Analyse der Berliner Haushaltsdaten zeigt, dass eine Notlage zum jetzigen Zeitpunkt nicht konstatiert werden kann. Langfristig erscheint es jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Bund und indirekt auch die übrigen Länder durch die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung des Stadtstaates beitragen müssen. Die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen könnten jedoch angesichts der angespannten Finanzlage zu einer Überforderung der Länderebene führen. Vor diesem Hintergrund werden Maßnahmen vorgeschlagen, die – unter der Voraussetzung eines umfangreichen Eigenbeitrags Berlins – geeignet erscheinen, die Finanzkrise in der Hauptstadt zu überwinden.

Reinhold Weiß, Kai Hofmann und Elmar Damm sind Mitarbeiter des Hessischen Ministeriums der Finanzen. Sie geben in diesem Beitrag ihre persönliche Auffassung wieder.

¹ Vgl. dazu Henke, K.-D. (1995), Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, S. 643 – 657, S. 646 ff. Zur Beseitigung einer bestehenden Notlage ist ein Zuschlagsrecht allerdings nicht geeignet, weil die Bürger des Notlagenlandes – vor allem wenn es sich um einen Stadtstaat handelt – auf die Anlastung der Kosten der Haushaltssanierung mit Abwanderungen in die Nachbarländer reagieren würden.

Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

- | | |
|-----------|---|
| 01 – 1985 | J. K. Brunner, H.-G. Petersen,
Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland |
| 02 – 1985 | H.-G. Petersen
Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen |
| 03 – 1986 | F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen
„Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen |
| 04 – 1986 | M. Hüther
Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte |
| 05 – 1986 | J. Falkinger
Wachstum und Sättigung |
| 06 – 1986 | H.-G. Petersen
Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland |
| 07 – 1986 | H.-G. Petersen
Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung |
| 08 – 1986 | H.-G. Petersen
Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik |
| 09 – 1987 | F. Hinterberger, K. Müller
Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990 |
| 10 – 1987 | A. Bohnet, M. Beck
Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen |
| 11 – 1987 | H.-G. Petersen
The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models |
| 12 – 1987 | M. Hüther
Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen |
| 13 – 1987 | A. Bohnet, N. Penkaitis
Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken |
| 14 – 1988 | H.-G. Petersen
Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990 |
| 15 – 1988 | F. Hinterberger
Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven |
| 16 – 1988 | S. Hermann
Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem |
| 17 – 1988 | M. Beck, Th. Luh
Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen |
| 18 – 1988 | H.-G. Petersen
Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform |
| 19 – 1989 | A. Bohnet
Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus |
| 20 – 1989 | G. Pöll
Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung |

- 21 – 1989 H.-G. Petersen
Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
- 22 – 1989 F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen
Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
- 23 – 1989 M. Hüther
Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen
- 24 – 1989 A. Bohnet, J. Clemens
Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
- 25 – 1989 F. Hinterberger
Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
- 26 – 1989 Th. Nagel
Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
- 27 – 1989 K. Müller
Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
- 28 – 1989 M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer
Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
- 29 – 1989 M. Hüther
Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
- 30 – 1990 M. Beck
Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
- 31 – 1990 F. Hinterberger
Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
- 32 – 1990 M. Heilmann
Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
- 33 – 1990 H.-G. Petersen
Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
- 34 – 1990 M. Hüther
Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
- 35 – 1991 F. Müller, M. Beck
Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
- 36 – 1991 F. Hinterberger, M. Hüther
Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
- 37 – 1991 F. Hinterberger
Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
- 38 – 1991 M. Hüther
Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
- 39 – 1991 M. Hüther, H.-G. Petersen
Taxes and Transfers – Financing German Unification
- 40 – 1991 F. Hinterberger
Economic Self-Organization and the State
- 41 – 1992 M. Hüther
Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
- 42 – 1992 H. Schmidt
Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland

43 – 1992	K. Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44 – 1993	H.-G. Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45 – 1994	H.-G. Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46 – 1994	Ch. Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht
47 – 1995	K. Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48 – 1997	W. Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49 – 1997	A. Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52 – 1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53 – 1998	W. Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54 – 1998	W. Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55 – 1998	A. Bohnet, S. Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56 – 2000	W. Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57 – 2000	I. Bischoff und K. Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – ein Erfahrungsbericht
58 – 2000	I. Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59 – 2001	W. Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60 – 2001	K. Hofmann und W. Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden
61 – 2001	I. Bischoff und S. Heck Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre
62 – 2001	I. Bischoff Determinants of the influence of voters and interest groups on the political decision making process
63 – 2002	I. Bischoff Institutional choice in social dilemmas – an experimental approach
64 – 2003	I. Bischoff Electoral competition in a multidimensional political arena – parallel moves instead of convergence in policy platforms
65 – 2003	R. Weiß, K. Hofmann und E. Damm Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage