

Jenseits von Ausgabenkürzungen

Alternative Optionen zur Haushaltssanierung von Bundesländern: der Fall Berlin

Von Beate Jochimsen*

Abstract

Germany's public budgets are in distress. For several years, the „golden rule“ has been broken and the deficit criterion of Maastricht has not been met. As German states have hardly any tax setting autonomy and as their revenue is mainly determined by a fiscal equalisation system, the discussion of how to solve these budgetary problems heavily concentrates on expenditure cuts. This paper analyses additional possibilities for German states to overcome fiscal imbalances. Notwithstanding the fiscal equalisation system, revenue increases occur with higher economic growth, higher tax rates, the levy of new duties and privatisation. Furthermore, public expenditures decline with economic growth and increasing wealth as fewer transfers are needed and subsidies to public services can be reduced. These aspects are discussed, simulated and calculated for the state of Berlin.

Zusammenfassung

Die öffentlichen Haushalte Deutschlands sind angespannt. Über Jahre überstieg die Neuverschuldung vieler Gebietskörperschaften ihre Investitionsausgaben, wurde das Defizitkriterium des Vertrages von Maastricht nicht eingehalten. Da im Zuge des bundesdeutschen Finanzausgleichs ein großer Teil der Einnahmen der Länder exogen gegeben ist, konzentriert sich die politische, aber auch die wissenschaftliche Debatte zur Haushaltskonsolidierung vor allem auf die Ausgabenseite. Diese Arbeit beschäftigt sich statt mit strukturellen Ausgabenkürzungen mit allen anderen fiskalischen Handlungsoptionen eines Bundeslandes, die der Sanierung des Landeshaushalts dienen können. Dazu zählen neben überproportionalem Wirtschaftswachstum, höhere Steuern, höhere Hebesätze, neue Abgaben und verstärkte Privatisierungen. Im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum wird auch der in der Regel vollkommen vernachlässigte Aspekt

* Ich danke Sebastian Hauptmeier, Janko Jochimsen, Sebastian Kessing und den Teilnehmern des Wirtschaftswissenschaftlichen Kolloquiums der Universität Magdeburg für wertvolle Anregungen sowie zwei anonymen Gutachtern für äußerst konstruktive Kritik. Für alle verbliebenen Mängel bin ich allein verantwortlich.

der dadurch induzierten Ausgabensenkungen untersucht. Das Potential der Haushaltsentlastung wird exemplarisch für das Land Berlin ermittelt. Im Ergebnis können alternative Optionen der Haushaltssanierung von Bundesländern strukturelle Ausgabenkürzungen zwar nicht ersetzen, aber sehr wohl in beachtlichem Ausmaß ergänzen.

JEL Classification: H71, H72, H77

Received: 30. 06. 2006

Accepted: 15. 05. 2007

1. Einleitung

Die öffentlichen Haushalte Deutschlands sind angespannt. Derzeit klagen zwei Länder (Bremen und das Saarland) vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung ihrer extremen Haushaltsnotlage, um finanzielle Unterstützung des Bundes zu erhalten. Die entsprechende Klage des Landes Berlin ist im Oktober 2006 abgelehnt worden. Nun muss Berlin seinen Haushalt aus eigener Kraft sanieren. Welche Möglichkeiten einem deutschen Bundesland hierbei zur Verfügung stehen, analysiert diese Arbeit. Dabei konzentriert sie sich nicht – wie ein Großteil der wissenschaftlichen und politischen Debatte zur Haushaltssanierung – auf die Ausgabenseite. Vielmehr beschäftigt sie sich statt mit strukturellen Ausgabensenkungen mit allen anderen fiskalischen Handlungsoptionen eines Bundeslandes, die der Sanierung des Landeshaushalts dienen können. Dazu zählen neben überproportionalem Wirtschaftswachstum, höhere Steuern, höhere Hebesätze, neue Abgaben und verstärkte Privatisierungen. Im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum wird auch der in der Regel vollkommen vernachlässigte Aspekt der dadurch induzierten Ausgabensenkungen untersucht. Das Potential der Haushaltsentlastung wird exemplarisch für das Land Berlin ermittelt.¹

Berlin befindet sich in einer angespannten Haushaltslage, für die vielfältige Gründe verantwortlich sind. Die finanziellen Lasten der deutschen Vereinigung haben dazu ebenso beigetragen wie politische Fehleinschätzungen zur Bevölkerungsentwicklung und zum Wirtschaftswachstum.² Da ein großer Teil steuerlicher Mehreinnahmen des Landes im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs „abgeschöpft“ wird bzw. niedrigere Zuweisungen an das Land zur Folge hat, konzentriert sich die Sanierungsdebatte auch in Berlin fast ausschließlich auf die Ausgabenseite. Keineswegs wird in Frage gestellt, dass der maßgebliche Sanierungsbeitrag eines relativ finanzschwachen Bundeslandes wie Berlin nur über strukturelle Ausgabenkürzungen geleistet werden kann. Doch eine alleinige Betrachtung dieses Aspekts greift zu kurz. Die „Ab-

¹ Innovative Vorschläge wie die Möglichkeit der Entschuldung durch ein Insolvenzverfahren für Bundesländer werden hier nicht berücksichtigt. Vgl. dazu beispielsweise Jochimsen/Konrad (2007).

² Für eine ausführliche Darlegung der Ursachen vgl. Jochimsen (2003).

schöpfung“ durch den Finanzausgleich beträgt beispielsweise nicht 100 %. Vor allem die Neuregelung des Bundesfinanzausgleichs seit 2005 erlaubt es, gerade bei einem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum einen höheren Teil zusätzlicher Einnahmen zu behalten als bisher. Die Gemeindesteuern fließen nur teilweise in den Finanzausgleich ein. Außerdem stehen dem Land Einnahmequellen zur Verfügung, die nicht in den Finanzausgleich einbezogen werden wie Einnahmen infolge höherer Hebesätze, neue Abgaben oder Privatisierungserlöse. Schließlich induziert Wachstum nicht nur mäßige zusätzliche Einnahmen, sondern infolge einer sich ändernden Sozial- und Wirtschaftsstruktur zahlreiche Modifikationen auf der Ausgabenseite des Haushalts. Gerade dieser Aspekt ist bisher nicht wissenschaftlich untersucht worden.

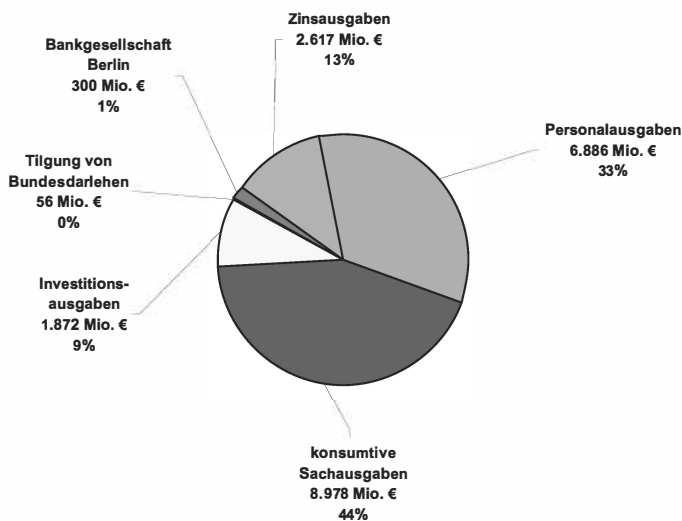
Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Dieser Einleitung folgt eine kurze Darstellung der finanziellen Ausgangslage Berlins. Im dritten Kapitel wird das Potential von Einnahmesteigerungen ermittelt. Hier werden bei verschiedenen Annahmen über die künftige Wirtschaftsentwicklung Berlins Einnahmeverbesserungen berechnet. Ebenso werden höhere Steuern und neue Abgaben sowie verstärkte Privatisierungsmaßnahmen betrachtet. Wachstumsinduzierte Ausgabenenkungen in allen Haushaltsbereichen werden im vierten Kapitel identifiziert und bestimmt. Die Arbeit endet mit einer Gesamtbetrachtung und einem Fazit.

2. Ausgangslage im Fall des Landes Berlin

Die bereinigten Ausgaben waren für das Jahr 2005 mit 20,7 Mrd. € veranschlagt. Davon entfielen 44 % auf konsumtive Sachausgaben und ein Drittel auf Personalausgaben.

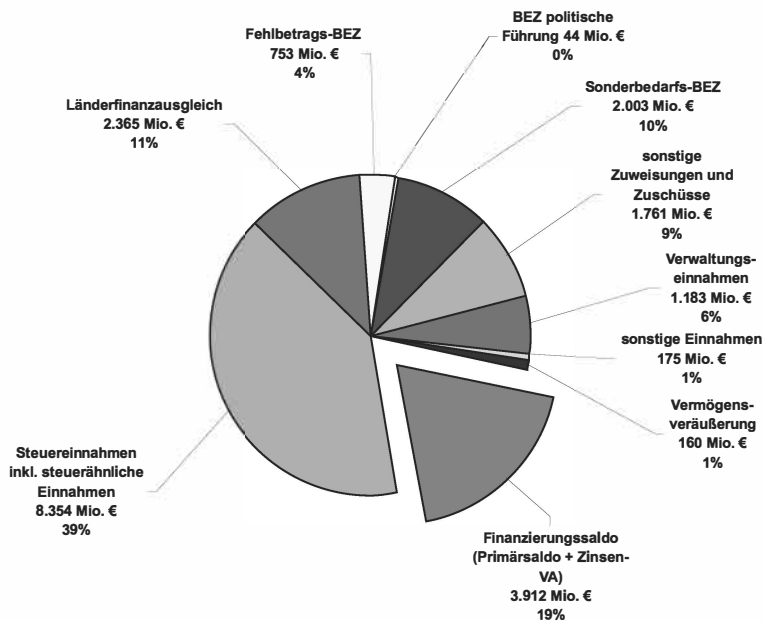
Zu den konsumtiven Sachausgaben zählen zahlreiche Zuschüsse – beispielsweise an die Hochschulen –, von denen ein Großteil wiederum für Personal ausgegeben wird. Deshalb liegen die tatsächlichen Ausgaben für Personal über den offensichtlichen direkten Ausgaben von knapp 7 Mrd. €. Obwohl sich dieses Phänomen im Prinzip in allen öffentlichen Haushalten findet, wird Outsourcing, und damit Personalauslagerung, von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gehandhabt. Damit relativiert sich die Aussagefähigkeit direkter Ausgabenvergleiche.

Der Anteil der Investitionsausgaben belief sich auf 9 % des Haushalts, die Vorsorge für eine potentielle Inanspruchnahme des Landes aus der der Bankgesellschaft Berlin gegebenen Garantie auf 1 ½ %. Letztere wurde allerdings im Jahr 2005 bei weitem nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen, in den vorhergehenden Jahren gar nicht. Die Zinsausgaben beliefen sich auf über 2,6 Mrd. € und machen 13 % der Ausgaben aus.



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, März 2004 und 2005, Sollzahlen.

Abbildung 1: Bereinigte Ausgaben 2005: 20.707 Mio. €



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, März 2004 und 2005, Sollzahlen.

Abbildung 2: Bereinigte Einnahmen und Finanzierungssaldo 2005

Zu den bereinigten Einnahmen zählen Steuereinnahmen, Zahlungen aus dem bundesdeutschen Finanzausgleich, sonstige Zuweisungen von Bund und EU, Verwaltungseinnahmen, Vermögensveräußerungen und sonstige Einnahmen. Besteht zwischen bereinigten Ausgaben und Einnahmen eine Differenz, wird diese als Finanzierungssaldo bezeichnet. In Berlin beträgt der Finanzierungssaldo im Jahr 2005 knapp 4 Mrd. €. Mit anderen Worten: Die Ausgaben übersteigen die Einnahmen um rund 20 %. Diese Differenz muss primär durch Neuverschuldung finanziert werden. Die zusätzliche Verschuldung erhöht die Zinsausgaben der kommenden Jahre und führt damit – *ceteris paribus* – zu einer Steigerung der bereinigten Ausgaben. Damit wächst der Finanzierungssaldo; die Schuldenspirale dreht sich weiter. Knapp 40 % der Ausgaben werden durch Steuereinnahmen finanziert, 33 % aus Zuweisungen anderer Länder (Länderfinanzausgleich), des Bundes (hauptsächlich Bundesergänzungszuweisungen) und der EU. Verwaltungseinnahmen machen 6 % und Vermögensveräußerungen und sonstige Einnahmen je 1 % aus.

Ein Vergleich von Investitionsausgaben und Neuverschuldung offenbart, dass der Berliner Haushalt 2005 – wie zahlreiche Jahre davor – verfassungswidrig war. Für zwei Jahre ist dies sogar gerichtlich festgestellt worden. Im Oktober 2003 hat der Berliner Verfassungsgerichtshof den Doppelhaushalt der Jahre 2002/2003 für verfassungswidrig erklärt.³ Im Jahr 2007 sollen die Investitionen erstmals seit rund 10 Jahren die Neuverschuldung wieder übersteigen.

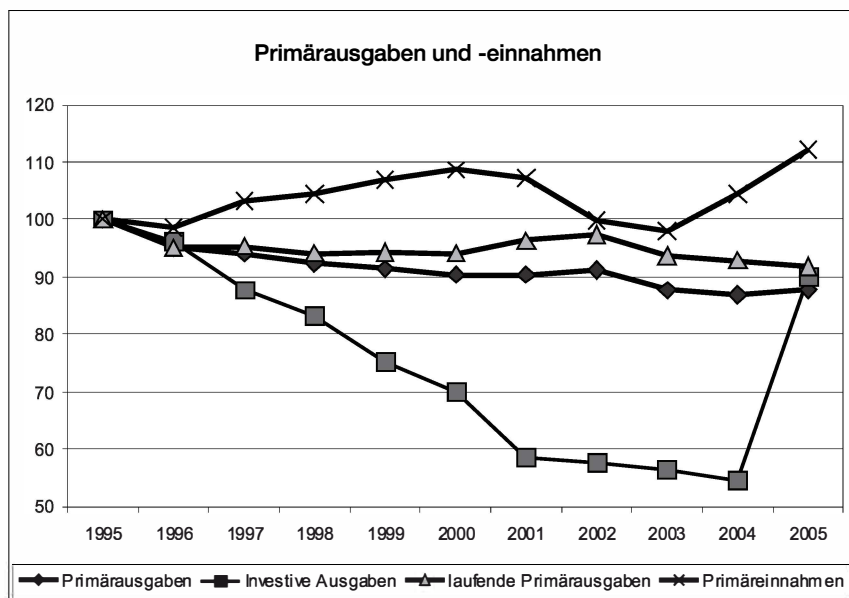
Ein wesentliches Problem der aktuellen Haushaltssituation Berlins besteht in der aus einer hohen Verschuldung resultierenden hohen Zinslast. Dies spiegelt sich nicht nur in absoluten Zahlen wider, nämlich in einer Steigerung des Schuldenstandes von knapp 11 Mrd. € in 1991 auf derzeit über 60 Mrd. €. Vielmehr stieg die Schuldenquote, d. h. die Verschuldung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) Berlins, seit 1991 von 18 auf 72 % in 2004. Sie liegt damit deutlich über der Schuldenquote Bremens (ca. 48 %), das zwischen 1994 und 2004 Haushaltssanierungshilfen des Bundes erhalten hat. Zur Erinnerung: Die im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Verschuldungsgrenze für *Gesamtdeutschland* liegt bei 60 %. Da der Bund auch Schulden aufnimmt, muss die Schuldenquote der Länder deutlich unter 60 % liegen, um das Maastricht-Kriterium zu erfüllen. Bisher hat keine verbindliche Aufteilung des zulässigen Defizits und der zulässigen Verschuldung zwischen Bund und Ländern stattgefunden.⁴

In den vergangenen zehn Jahren hat Berlin Anstrengungen unternommen, seine Primärausgaben zu reduzieren (vgl. Abb. 3). 2005 betrugen sie nominal

³ Siehe für eine ausführliche ökonomische Analyse des Urteils Jochimsen (2004).

⁴ Der einvernehmliche Beschluss des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002, das Defizit im Verhältnis 55:45 zwischen Ländern und Gemeinden einerseits sowie Bund und Sozialversicherungen andererseits aufzuteilen, ist nicht verbindlich umgesetzt worden.

noch 88 % der Ausgaben von 1995, sie sind von 20.927 € auf 18.364 € gesunken. Relativ sind die investiven Ausgaben dabei am stärksten zurückgeführt worden, wobei diese im Jahr 2005 aufgrund hoher Ausgaben beim „Erwerb von Beteiligungen“ einmalig deutlich anstiegen. Während die Primärausgaben ohne investive Ausgaben, also Personal- und konsumtive Ausgaben, um 8 % sanken, fielen die investiven Ausgaben bis 2004 auf 55 % des Niveaus von 1995. Das ist sicherlich mit ein Grund dafür, dass Berlin seit Jahren ein unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum aufweist. Zwar werden die daraus resultierenden niedrigeren Einnahmen in weiten Teilen durch den Finanzausgleich ausgeglichen, aber zum einen eben nur in weiten Teilen und nicht vollständig, und zum zweiten induziert ein niedriges Wirtschaftswachstum mehr Ausgaben z. B. im arbeitsmarktpolitischen Bereich als ein hohes Wirtschaftswachstum. Eine genaue Analyse dieses Aspektes ist Bestandteil des vierten Kapitels.



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 3: Entwicklung der Primärausgaben und -einnahmen Berlins

Die Entwicklung der Primäreinnahmen verlief in den letzten zehn Jahren in Berlin relativ konstant. Normiert man die Einnahmen des Jahres 1995 auf 100, so stiegen die Einnahmen bis zum Jahr 2000 auf 109 % und liegen nach einem

Abfallen auf unter 100% im Jahr 2005 bei 112%. Diese Situation wird sich allerdings *ceteris paribus* in den kommenden 15 Jahren dramatisch verschlechtern, da die teilungsbedingten Sonderzuweisungen des Bundes bis 2019 abgebaut werden. Neben dem Finanzausgleich im engeren Sinne⁵ gewährt der Bund einigen Ländern, darunter Berlin, nämlich so genannte „Sonderbundesergänzungszuweisungen für die Neuen Länder“ (SoBEZ). Das Solidarpaktfortführungsgesetz von 2001 regelt, dass die SoBEZ bis 2019 zurückgeführt werden. Die SoBEZ werden unabhängig von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung Berlins gezahlt. Im Jahr 2005 erhält Berlin 2.003 Mio. €, im Jahr 2019 nur noch 399 Mio. €. Die gesamten Osttransfers (SoBEZ und „Korb II Mittel“) für Berlin summieren sich 2005 auf 2,5 Mrd. €. Das sind rund 15% der Einnahmen des Landes Berlin. Dieser Einnahmerückgang ist vom Land Berlin nicht zu beeinflussen.

Im Ländervergleich zeigt sich, dass Berlin sowohl beim Rückgang der Investitionsausgaben, aber eben auch bei der Rückführung von Personal- und konsumtiven Ausgaben führend ist. Die Investitionsausgaben je Einwohner sanken zwischen 1995 und 2005 im Länderdurchschnitt um 28%, die Berliner gingen um 43,4% zurück. Dagegen war im gleichen Zeitraum bei den Personal- und konsumtiven Primärausgaben je Einwohner im Länderdurchschnitt ein Anstieg um 12% zu verzeichnen, während die Berliner um 5,6% sanken.⁷

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist, sind die Primäreinnahmen Berlins zwischen 1995 und 2005 relativ konstant geblieben. Pro-Kopf stiegen sie nominal um 15%. In Hamburg sind sie im gleichen Zeitraum um rund 17% gestiegen. Die Tabelle 1 bildet die wichtigsten Einnahmekomponenten der drei Stadtstaaten für das Jahr 2005 ab. Je Einwohner verfügte Berlin über Einnahmen von 5.366 € und lag damit über dem Hamburger Niveau (5.004 €) sowie deutlich über den Bremer Einnahmen (4.549€), sofern man Vermögensveräußerungen und Leistungen an den Länderfinanzausgleich abzieht. Damit hatte Berlin 107% der Hamburger und 118% der Bremer Pro-Kopf-Einnahmen.

Auffallend sind die großen Unterschiede bei den Steuereinnahmen (Zeile 5), zu denen das örtliche Steueraufkommen sowie die Gemeinschaftssteuern, d. h. der Länder- und Gemeindeanteil an der Einkommens-, Körperschaftssteuer und die horizontal verteilte Umsatzsteuer, zählen. Hier liegen die Berliner Ein-

⁵ Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen.

⁶ Als „Korb II Mittel“ werden überproportionale Leistungen des Bundes u. a. für Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, EU-Strukturfondsmittel sowie die Investitionszulage an die ostdeutschen Länder bezeichnet. Ihre Höhe ist geschätzt nach Seitz (2006), S. 21.

⁷ Vgl. Finanzplanung von Berlin 2006–2010, Beschluss des Senats vom 5. Dezember 2006, 21 (ohne den Einmaleffekt des hohen Beteiligungserwerbs im Jahr 2005).

Tabelle 1

Pro-Kopf-Einnahmen von Berlin, Hamburg und Bremen 2005

		Berlin	Hamburg	Bremen
1	bereinigte Einnahmen	5.423	5.554	4.649
2	– Vermögensveräußerung	57	334	100
3	– Leistungen an LFA	0	217	0
4	„Nettoeinnahmen“	5.366	5.004	4.549
	<i>davon</i>			
5	Steuern und steuerähnliche Abgaben	2.415	4.168	2.739
6	Einnahmen aus dem LFA	720	0	552
7	Fehlbetrags- BEZ	225	0	183
8	BEZ für hohe Kosten politischer Führung	13	0	91
9	SoBEZ für neue Länder	591	0	0
10	Sonstige Zuweisungen von Bund und EU	747	376	400
11	Sonstige Einnahmen	881	569	587

Quelle: Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Finanzbericht 2007 und eigene Berechnungen.

nahmen nur bei 58 % der Hamburger und auch nur bei 88 % der Bremer Einnahmen. An dieser Einnahmekomponente spiegelt sich die geringe Wirtschaftskraft Berlins wider. Ein großer Teil der fehlenden Steuereinnahmen wird in Berlin und Bremen durch den Finanzausgleich ausgeglichen. Berlin erhält allein durch den Länderfinanzausgleich, die Fehlbetrags-BEZ und die BEZ für die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung 958 € pro Person (Zeilen 6, 7 und 8). Damit erreicht Berlin nach Steuern und Finanzausgleich ohne Osttransfers 81 % der Hamburger Einnahmen (Zeilen 5,6,7 und 8). Während die Transfers des Länderfinanzausgleichs und die Fehlbetrags-BEZ von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung Berlins abhängen, werden die BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung davon unabhängig gezahlt. Die am Ende höheren Pro-Kopf-Einnahmen Berlins begründen sich vor allem in den hohen Zuweisungen des Bundes, von denen ein großer Teil auf den „Osttransfers“ beruht, die bis 2019 vollständig abgebaut werden. Ohne sie käme Berlin im Jahr 2005 lediglich auf 95 % der Hamburger Einnahmen, läge aber immer noch vor Bremen. Die Situation sähe für Berlin noch ungünstiger aus, wenn das Land in 2005 nicht so außerordentlich hohe Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erzielt hätte (in sonstigen Einnahmen enthalten). Ob sich diese positive Entwicklung fortsetzt, bleibt abzuwarten. Allein dieser Aspekt verdeutlicht, dass Berlin nicht nur ein aktuelles Ausgabenproblem hat, sondern dass sich auch auf der Einnahmeseite die Situation in den kommenden Jahren dramatisch verschlechtern wird.

3. Potentielle Einnahmeverbesserungen durch ...

3.1. ... Wirtschaftswachstum

Der bundesdeutsche Finanzausgleich dient dazu, unterschiedliche Einnahmen der Bundesländer weitgehend auszugleichen, um so bundesweit eine sehr ähnliche Finanzausstattung der Länder und Gemeinden pro Kopf zu gewährleisten. So soll unter anderem die im Grundgesetz garantierte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ gesichert werden. Ein großer Teil der Steuereinnahmen jedes Landes wird deshalb in den Finanzausgleich zur Ermittlung der Finanzkraft eines jeden Landes einbezogen. Dazu gehören die Landesanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, die Spielbankabgabe, die Gewerbesteuerumlage sowie die Landessteuern und ein Teil der Gemeindesteuern. In Berlin werden damit lediglich die Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer nicht in den Finanzausgleich einbezogen.

Seit dem Jahr 2005 werden die relevanten Gemeindesteuern mit einem Anteil von 64 % statt 50 % in die Berechnung der Finanzkraft einbezogen, was eine stärkere Angleichung der Gesamteinnahmen ermöglicht. Ein erheblicher Teil der relevanten Gemeindesteuern wird aus den Realsteuern, also Grund- und Gewerbesteuer, ermittelt. Berlin verfügt über ein vergleichsweise geringes Realsteueraufkommen. Es profitiert von der vermehrten Einbeziehung der Realsteuern aller Länder in den Finanzausgleich überproportional, weil der „Gewinn“ aus der vermehrten Einbeziehung der realsteuerstarken Länder größer ist als der „Verlust“ aus der vermehrten Einbeziehung der eigenen Realsteuern. Ferner wird ein Anteil von 12 % der überproportionalen jährlichen Mehreinnahmen der Länder gegenüber denen der anderen Bundesländer nunmehr ausgleichsfrei gestellt. Diese Regelung, das Prämienmodell, begünstigt Länder mit überproportionalem Wachstum und bietet somit einen verstärkten Anreiz zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft (Bundesministerium der Finanzen, 2004, 164).

Da der Finanzausgleich seit 2005 neu berechnet wird, konnten Zuweisungen aus dem und Beiträge in den Finanzausgleich der letzten Jahre nicht als Anhaltspunkte dienen. Die folgenden Szenarien beruhen deshalb auf den Kassenergebnissen des Statistischen Bundesamtes der Steuereinnahmen 2004 sowie den Ergebnissen des Bundesministeriums der Finanzen für den vorläufigen Finanzausgleichs 2004 und den Neuregelungen des Finanzausgleichs von 2005. Das Ausgangsszenario stellt somit die Einnahmen Berlins im Jahr 2004 dar, die sich ergeben hätten, wenn damals bereits die Regelungen des neuen Finanzausgleichs gegolten hätten.⁸

⁸ Alle in diesem Artikel benötigten Zahlen des Jahres 2005 standen bei Anfertigung der Simulationen nicht zur Verfügung. Deshalb basieren die Rechnungen auf den Zahlen von 2004.

Tabelle 2
Ausgangsszenario

	in Mio. €
Steuereinnahmen inkl. Umsatzsteuerergänzungsanteile	8.153,3
LFA und Fehlbetrags-BEZ	3.057,3
Teilungsbedingte BEZ	2.003,4
BEZ für Kosten der pol. Führung	43,5
Summe	13.257,5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die teilungsbedingten Bundesergänzungszuweisungen und die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung sind unabhängig von Wachstumsentwicklungen für die kommenden Jahre festgelegt. Deshalb verändern sie sich in den folgenden Simulationen nicht. Bei den Simulationen wird davon ausgegangen, dass ein Wirtschaftswachstum von z. B. 1,5 % auch zu Steuermehreinnahmen in Höhe von 1,5 % führt. Dies legt eine Steueraufkommenselastizität von 1 zugrunde. Aufgrund der progressiven Einkommensteuer ist die Steueraufkommenselastizität bei dieser Steuer größer als eins, bei anderen Steuern (z. B. Grundsteuer oder Mehrwertsteuer) liegt sie hingegen unter eins. Büttner et al. (2006) schätzen für die Bundesrepublik zwischen 1980 und 2004 eine Aufkommenselastizität über alle Steuerarten von 1,05. Die Steuern steigen demnach proportional zum Wirtschaftswachstum. Ferner wird die Bevölkerung konstant gehalten. Sie entspricht den Angaben des Statistischen Bundesamtes vom 30. Juni 2004.

In Szenario I wird davon ausgegangen, dass alle Bundesländer – inklusive Berlin – ein einheitliches Wirtschaftswachstum aufweisen. In 2005 wuchs die deutsche Wirtschaft um rund 1 %, deshalb ist dieses Wachstum hier zugrunde gelegt. Bei einem Steuermultiplikator von 1 wachsen die Steuereinnahmen ebenfalls um 1 %. Im Vergleich zu 2004 entstehen Berlin dadurch zusätzliche Einnahmen von 112 Mio. €.

Ein großer Teil dieser Mehreinnahmen ist auf das bundesweite Wachstum und nicht auf das Berliner Wachstum zurückzuführen. Durch den Finanzausgleich profitiert Berlin vom Wachstum der anderen Länder und zwar auch, wenn es selbst nicht wächst. Wächst beispielsweise die Wirtschaft in allen Ländern außer Berlin um 1 % und in Berlin gar nicht, kommt es in Berlin immer noch zu jährlichen Mehreinnahmen von 91,6 Mio. € (Szenario II). Diese liegen relativ wenig unter denen inklusive Berliner Wachstum (112,1 Mio. €). Unterdurchschnittliches Wachstum wird also zu einem großen Teil durch den Finanzausgleich ausgeglichen. Dies Ergebnis überrascht wenig, dient der Finanzausgleich ja gerade der Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern zum Ausgleich fehlender Finanzkraft.

Noch deutlicher wird die Abhängigkeit der Berliner Einnahmen vom Bundestrend, wenn – wie in Szenario III – ein stärkeres bundesweites Wachstum von 3 % unterstellt wird. Auch ohne dass es in Berlin überhaupt Wachstum gibt, stiegen die Berliner Einnahmen durch die höheren Zuweisungen aus der Umsatzsteuerverteilung und dem Finanzausgleich um 274,7 Mio. €.

Die Neuregelung des Finanzausgleichs schafft mit dem Prämienmodell einen Anreiz für die Länder, sich um stärkeres regionales Wachstum zu bemühen, da sie 12 % der überdurchschnittlichen Landesmehreinnahmen behalten. Was bedeutet das für ein armes Land wie Berlin? In Szenario IV wird unterstellt, dass alle Bundesländer außer Berlin erneut ein Wirtschaftswachstum von 1 % verzeichnen, während Berlin mit 5 % überproportional wächst. Das Prämienmodell führt dazu, dass 3,5 Mio. € der Landeseinnahmen nicht finanzkraftstärkend wirken, d. h. nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden und gleich bei Berlin verbleiben. Insgesamt erhält Berlin in diesem Szenario zusätzliche Einnahmen von 197,3 Mio. €.

Die vergleichsweise geringen Zuwächse bei „Steuern inkl. Umsatzsteuerergänzungsanteile“ beruhen darauf, dass die Umsatzsteuerergänzungszuweisungen um 110 Mio. € niedriger als im Ausgangsszenario sind. Dies resultiert daraus, dass Berlin bei diesem überdurchschnittlichen Wachstum zwar immer noch, aber eben weniger unter dem Bundesdurchschnitt liegt als vorher und entsprechend weniger finanzielle Aufstockung erhält.⁹

Tabelle 3

**Szenario IV: Überproportionales Wirtschaftswachstum in Berlin
bei konstanter Bevölkerung**

	in Mio. €	im Vergleich zum Ausgangsszenario in Mio. €
Steuereinnahmen inkl. Umsatzsteuerergänzungsanteile	8.340,0	+ 186,6
LFA und Fehlbetrags-BEZ	3.068,0	+ 10,7
Teilungsbedingte BEZ	2.003,4	+/- 0
BEZ für Kosten der pol. Führung	43,5	+/- 0
Summe	13.454,8	+ 197,3

Quelle: Eigene Berechnungen, alles in Mio. €.

Knapp 200 Mio. € Mehreinnahmen sind zwar beachtenswert, doch sind dabei zwei Gesichtspunkte zu bedenken: Erstens liegt die Differenz zwischen

⁹ Für eine langfristige Simulation verschiedener Wachstumsszenarien vgl. Helmut Seitz (2006), S. 32 ff.

Szenario I, bei dem in allen Ländern 1 % Wachstum unterstellt wurde, und Szenario IV, bei dem überall 1 % und nur in Berlin ein überdurchschnittliches Wachstum von 5 % angenommen wurde, nur bei 85 Mio. €. Das heißt, der größere Teil der Mehreinnahmen von rund 200 Mio. € beruht nicht auf dem überdurchschnittlichen Berliner Wachstum, sondern auf dem allgemeinen Wachstum von 1 %. Zweitens wurde das in Szenario IV angenommene Wachstum von 5 % letztmalig Anfang der neunziger Jahre infolge der Wiedervereinigung erreicht. Es scheint jedoch nicht ausgeschlossen, dass ein armes Bundesland ein Wirtschaftswachstum in dieser Größenordnung erreicht. Das Haushaltsnotlagenland Saarland wies 2005 ein Wachstum von 3,3 und 2004 eins von 4,7 % auf.¹⁰

Tabelle 4

Überblick über Szenarien I bis IV: Potentielle Einnahmesteigerungen aus Steuern und Finanzausgleich durch Wachstum

Szenarien	Zusätzliche jährliche Einnahmen in Mio. €
Szenario I: bundeseinheitliches Wirtschaftswachstum von 1 %	+ 112,1
Szenario II: wie I, aber Berlin wächst um 0 %	+ 91,6
Szenario III: bundeseinheitliches Wirtschaftswachstum von 3 %, nur Berlin wächst um 0 %	+ 274,7
Szenario IV: bundeseinheitliches Wirtschaftswachstum von 1 % und überproportionales Wirtschaftswachstum Berlins von 5 %	+ 197,3

Es bleibt festzuhalten, dass sich überdurchschnittliches Wachstum für Berlin bereits unter reinen Einnahmegesichtspunkten lohnt, obwohl ein erheblicher Teil der Berliner Zuweisungen aus dem Finanzausgleich auf dem gesamtdeutschen Wachstum, auf das Berlin de facto keinen Einfluss hat, beruhen.

3.2. ... höhere Steuersätze

Länder und Gemeinden können in Deutschland nur sehr begrenzt Steuern erheben. Es gibt keine Steuer, bei der die Länder Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz haben.¹¹ Bei wenigen Steuern haben die Länder die Gesetzgebungs-

¹⁰ Vgl. Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“ (Stand 19. 04. 2006).

¹¹ Seit 2007 teilt sich die Gesetzgebungskompetenz der Grunderwerbsteuer zwischen Bund und Ländern. Während der Bund weiterhin die Bemessungsgrundlage festlegt, können die Länder den Steuersatz bestimmen. Als erstes Land hat Berlin von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und den Satz von 3,5 auf 4,5 % erhöht. Die Ertrags-

kompetenz, dann stehen Kreisen oder Gemeinden die Steuererträge zu. Da Berlin nicht nur Bundesland, sondern gleichzeitig Einheitsgemeinde ist, kommen die Einnahmen derartiger Steuern (Gemeindesteuern) dem Landeshaushalt zugute. Die Einnahmen aus Gemeindesteuern werden nicht in den Finanzausgleich einbezogen und verbleiben folglich vollständig beim Land Berlin.

Das Land Berlin erhebt folgende Gemeindesteuern: Hundesteuer, Vergnügungssteuer auf Spielautomaten und Zweitwohnungssteuer. Die *Hundesteuer* wird auf das Halten von Hunden zu privaten Zwecken erhoben. Die abzuführende Steuer beträgt in Berlin für den ersten Hund 120 €, für jeden weiteren Hund 180 € pro Jahr.¹² Die Einnahmen aus der Hundesteuer beliefen sich im Jahr 2004 auf 10,2 Mio. € (Senatsverwaltung für Finanzen, 2005). Das relativ geringe Aufkommensvolumen der Hundesteuer verdeutlicht, dass mit dieser Steuer primär ordnungspolitische Ziele verfolgt werden. Eine Erhöhung der Hundesteuer um 50 %, das hieße 15 € für den ersten und 22,50 € für jeden weiteren Hund im Monat, steigerte das jährliche Aufkommen um rund 5 Mio. € – sofern die Zahl der steuerpflichtigen Hunde konstant bleibt. Das Hundesteueraufkommen ist in den letzten Jahren bereits bei den bisherigen Sätzen zurückgegangen. Deshalb lässt eine über mehr als 50 % hinausgehende Erhöhung keine Einnahmезuwächse erwarten, da die Zahl der angemeldeten Hunde voraussichtlich sinke. Möglicherweise führte bereits eine Erhöhung um 50 % zu rückläufigen Einnahmen.

Bestimmte Vergnügungen können mit einer *Vergnügungssteuer* besteuert werden. Das Land Berlin erhebt eine Vergnügungssteuer auf Spielautomaten. Ihre Höhe variiert nach Geräten mit und ohne Gewinnmöglichkeiten, nach Standort der Geräte sowie nach der Art des Spieles. Die Einnahmen aus der Vergnügungssteuer auf Spielautomaten betrugen im Jahr 2004 rund 11 Mio. €. Die Vergnügungssteuer pro Kopf liegt in Berlin bei 3,20 € jährlich und damit leicht über dem Bundesdurchschnitt. Allerdings schwanken die Pro-Kopf-Einnahmen zwischen den Ländern erheblich. Während in Bayern keine Vergnügungssteuer erhoben wird, erzielen Hamburg und Bremen pro Kopf fast doppelt so hohe Einnahmen wie Berlin (5,80 € und 6,00 €) (Statistisches Bundesamt, 2005c). Orientiert man sich an diesen Pro-Kopf-Einnahmen, müsste in Berlin ein neues Steuerobjekt – neben den Spielautomaten – gewählt werden, auf das die Vergnügungssteuer zusätzlich erhoben wird. Da sich Berlin sowohl als Kulturhauptstadt als auch als Touristenmetropole versteht und beide Bereiche potentiell besteuerbare Vergnügen bieten, dürfte es möglich sein, ein zusätzliches geeignetes Steuerobjekt zu finden. Bei einer gesamten vergnügungssteuerlichen Belastung auf Hamburger Pro-Kopf-Niveau lassen sich zusätzliche Einnahmen von jährlich 9,3 Mio. € erzielen.

kompetenz dieser Steuer lag bereits zuvor bei den Ländern. Die resultierenden Mehreinnahmen werden nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen.

¹² Vgl. § 4 Hundesteuergesetz vom 10. Oktober 2001.

Die *Zweitwohnungssteuer* knüpft an das Innehaben einer Zweitwohnung in der steuernden Gemeinde an. Ihre Bemessungsgrundlage ist der jährliche Mietaufwand (Nettokaltemiete), bei Eigentümern die sonst übliche Miete. Der Steuersatz beträgt in Berlin 5%.¹³ Die Steuereinnahmen beliefen sich im Jahr 2004 auf rund 3,1 Mio. €. Da bundesweit nur wenige Gemeinden eine Zweitwohnungssteuer erheben, bietet sich ein Ländervergleich der Pro-Kopf-Einnahmen nicht an. Bemerkenswert ist allerdings auch hier (wie bei der Vergnügungssteuer), dass Hamburg bei ungefähr halb hoher Einwohnerzahl ein fast ebenso großes Zweitwohnungssteueraufkommen wie Berlin erzielt. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte allerdings nicht in der Gestaltung der Steuer, sondern in dem höheren Mietzinsniveau liegen. Da das Steueraufkommen insgesamt eher gering ausfällt und infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils, das die Zweitwohnungssteuer für aus beruflichen Gründen räumlich getrennt lebende Verheiratete untersagt, sowie aufgrund der Tatsache, dass Studierende diese Steuer nicht zahlen müssen, künftig sinken wird, brächte eine Erhöhung nicht nennenswert mehr Einnahmen.

3.3. ... höhere Hebesätze

Bei den Realsteuern, Grund- und Gewerbesteuer, verfügen die Gemeinden über ein Heberecht. Das heißt, die Bemessungsgrundlage und die Steuerhöhe sind bundesgesetzlich geregelt, die Gemeinden können jedoch Hebesätze festlegen, mit denen die Steuerschulden verändert werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass bei der Ermittlung der Steuereinnahmen der Gemeinden im Finanzausgleich die Grund- und Gewerbesteuer nicht direkt einfließen, sondern deren Steuerkraftzahlen. Bemerkenswert ist, dass bei der Ermittlung dieser Steuerkraftzahlen die Höhe des Hebesatzes keine Rolle spielt. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Mehreinnahmen, die allein aufgrund einer Hebesatzänderung erfolgen, keinerlei Auswirkungen auf die Steuerkraft haben, somit im Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben und vollständig bei der jeweiligen Gemeinde verbleiben.

Der im Inland liegende Grundbesitz wird mit der *Grundsteuer* besteuert. Dabei wird zuerst bundesweit ein einheitlicher Steuermessbetrag für das Grundstück ermittelt, auf den die zuständige Gemeinde einen Hebesatz anwendet und die Grundsteuer festsetzt. Grundstücke von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft werden mit Grundsteuer A besteuert, andere mit Grundsteuer B. In Berlin beträgt der Hebesatz für die Grundsteuer A in den Jahren 2004/2005 150%; der der Grundsteuer B 660%.¹⁴ Obwohl Berlin mit der Grundsteuer A unter dem Bundesdurchschnitt liegt, wird diese Steuer im Folgenden nicht näher betrachtet, da Betriebe der Land- und Forstwirtschaft in

¹³ Vgl. § 5 und § 6 BlnZwStG.

¹⁴ Vgl. § 2 Abs. 1 HG 04/05.

Berlin aus steuerlicher Sicht zu vernachlässigen sind.¹⁵ Bei der Grundsteuer B nimmt Berlin hingegen bereits jetzt einen Spitzenplatz ein. Der gewogene Bundesdurchschnitt aller Gemeinden betrug im Jahr 2004 lediglich 385 %, der aller Städte über 500.000 Einwohner 518 % (Statistisches Bundesamt, 2005d). Auch in Hamburg und Bremen lagen die Sätze mit 520 und 580 % unter dem Berliner Niveau. Auf den ersten Blick scheint bei der Grundsteuer damit das obere Ende der Fahnenstange erreicht zu sein. Allerdings befinden sich die Grundstücks- und Mietpreise in Berlin bereits seit Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau. Es wäre daher nicht zu befürchten, dass eine Steigerung des Grundsteuerhebesatzes die Mietpreise in politisch unerwünschte Höhen triebe. Zudem fordert die Steuertheorie, immobile stärker als mobile Faktoren zu besteuern, da erstere der Steuer schwerer ausweichen können und es damit zu weniger Verzerrungen in der Volkswirtschaft kommt. Deshalb wird eine Anhebung des Grundsteuer-B-Hebesatzes berücksichtigt. Eine Anhebung um beispielsweise 6 % auf 700 hätte im Jahr 2004 zu Mehreinnahmen von 35,6 Mio. € geführt.¹⁶ Wie oben bereits erwähnt, ist auffallend, dass die Mehreinnahmen Berlins, die infolge einer Hebesatzerhöhung erlangt werden, nicht zu einer spezifischen Erhöhung der Berliner Finanzkraft im Länderfinanzausgleich führen. Vielmehr erhöhen sie die Finanzkraft aller Bundesländer im Verhältnis ihrer „wahren Steuerkraft“.¹⁷ Daraus folgt nicht nur, dass die gesamten dadurch erzielten Mehreinnahmen beim Land verbleiben, sondern dass es unter bestimmten Konstellationen möglich ist – wie im Fall Berlins – zusätzlich Geld aus dem Finanzausgleich zu erhalten.¹⁸ Finanzpolitisch ist die Möglichkeit der Hebesatzänderung damit äußerst wichtig.¹⁹

Die *Gewerbsteuer* wird auf die Erträge eines Gewerbebetriebs erhoben. Dabei wird wie bei der Grundsteuer zuerst bundeseinheitlich ein Steuermessbetrag ermittelt, auf den die Gemeinde mit einem individuellen Hebesatz die Gewerbsteuer erhebt. Der Gewerbsteuerhebesatz beträgt in Berlin in den Jahren 2004 und 2005 410 % des Steuermessbetrages.²⁰ Er liegt damit deutlich über dem gewogenen Bundesdurchschnitt von 387 %, ²¹ aber unter dem Hamburgs (470 %) und Bremens (420 %). Noch niedriger wirkt der Berliner Hebesatz im gesamtdeutschen Vergleich: Die meisten Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern und alle anderen Großstädte über 500.000 Einwohner

¹⁵ Im Jahr 2004 erzielte Berlin 82.000 € Einnahmen mit der Grundsteuer A.

¹⁶ Berechnet nach dem Realsteuervergleich 2004 des Statistischen Bundesamtes und der ab 2005 geltenden Neuregelung des Finanzausgleichs.

¹⁷ Genauer: Im Verhältnis ihrer Grundbeträge, d. h. ihrer um die jeweiligen Hebesätze bereinigten Steuereinnahmen.

¹⁸ Von den 35,6 Mio. € kommen rund 360.000 aus dem Finanzausgleich.

¹⁹ Das hat inzwischen auch der Berliner Senat erkannt. Seit dem 1. Januar 2007 beträgt der Grundsteuer-B-Hebesatz 810 %.

²⁰ Vgl. § 2 Abs. 2 HG 04/05.

²¹ In 2003.

haben einen höheren Hebesatz als Berlin (max. 490 %). Ebenso zeigt ein Vergleich mit den neuen Bundesländern, dass Berlins Hebesatz bestenfalls im unteren Mittelfeld liegt: Alle kreisfreien Städte Sachsens und Sachsen-Anhalts haben höhere Hebesätze, ebenso Potsdam und Rostock. Lediglich in Thüringens Städten liegen die Sätze etwas unter dem Berliner Niveau.

Bis auf Potsdam weisen die Gemeinden des Berliner Umlands niedrigere Gewerbesteuerhebesätze als die Stadt Berlin auf. Dies ist jedoch bei Hamburg und Bremen ebenso der Fall. Bemerkenswert ist, dass etwas die Hälfte der Berliner Umlandgemeinden ihren Hebesatz innerhalb der letzten fünf Jahre erhöht hat. Die meisten Sätze liegen nunmehr zwischen 300 und 350 % und damit zwar unter dem Berliner Satz, jedoch in einem ähnlichen Rahmen wie die der Hamburger und Bremer Umlandgemeinden. Mit anderen Worten: Der Abstand der Gewerbesteuerhebesätze zwischen Stadt und Land ist in Berlin geringer als in Bremen und insbesondere als in Hamburg (Abgeordnetenhaus Berlin, 2004). Das häufig gegen die Erhöhung der Gewerbesteuer vorgebrachte Argument einer Verlagerung von Investitionstätigkeit ins Umland erscheint vor diesem Hintergrund kraftlos. Deshalb scheint eine Erhöhung der Gewerbesteuer in Berlin vertretbar. Das Aufkommen der Gewerbesteuer betrug 2004 779 Mio. €. Hätte das Land Berlin im Jahr 2004 statt des Berliner Hebesatzes von 410 % den Hamburger Hebesatz von 470 % angewandt, wären allein dadurch, also ohne Wirtschaftswachstum, zusätzliche Einnahmen von 117,3 Mio. € erzielt worden.²² Ebenso wie bei der Grundsteuer verbleiben die infolge der Hebesatzänderung erzielten Mehreinnahmen vollständig in Berlin. Hinzu kommen zusätzliche Zuweisungen aus dem Finanzausgleich.²³

3.4. ... neue Abgaben

Das Grundgesetz ermöglichte es dem Land Berlin, einige bisher nicht vorhandene Steuern zu erheben, deren Ertrag dem Land zugute käme. Dazu zählen die Jagd- und Fischereisteuer, die Getränkesteuer sowie die Schankerlaubnissteuer. Die Einführung einer *Jagd- und Fischereisteuer* ist in einer Metropolregion wie Berlin nicht sinnvoll, da das Steuerobjekt nicht bzw. so gut wie nicht vorhanden ist. Die *Getränkesteuer* erhebt nur das Land Hessen, das Aufkommen der hessischen Getränkesteuer betrug im Jahr 2004 1 Mio. €. Die *Schankerlaubnissteuer* wird von Hessen und Rheinland-Pfalz erhoben. In letzterem betrug das Steueraufkommen in 2004 unter einer halben Mio. €, Hessen erzielte mit der Schankerlaubnissteuer rund 1 Mio. € Steuereinnahmen (Statistisches Bundesamt, 2005c). In Anbetracht der Tatsache, dass Hessen knapp doppelt so viele Einwohner hat wie Berlin, dürfte eine Einführung von Getränk-

²² Berechnet nach dem Realsteuervergleich 2003 und 2004 des Statistischen Bundesamtes und dem eigenen Simulationsmodell des ab 2005 geltenden Finanzausgleichs.

²³ Von den 117,3 Mio. € kommen 8,2 Mio. € aus dem Finanzausgleich.

ke- oder Schankerlaubnissteuer in Berlin nicht zu Einnahmen von deutlich über einer Mio. € jährlich führen. Davon müssten dann noch die bisher nicht berücksichtigten Erhebungskosten der Steuern abgezogen werden, um einen Nettobeitrag zur Haushaltsentlastung zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung einer Getränke- oder Schankerlaubnissteuer in Berlin nicht sinnvoll.

Weiterhin besteht für das Land Berlin die Möglichkeit, eine örtliche Fremdenverkehrsabgabe, *Tourismusabgabe*, zu erheben. Der Tourismus ist einer der stärksten wirtschaftlichen Wachstumszweige Berlins. Allein im Jahr 2004 stieg die Zahl der Übernachtungen in der Hauptstadt um gut 16% auf 13,3 Mio. Dabei stieg der Anteil der ausländischen Gäste überproportional, nämlich um rund 25% (Statistisches Bundesamt, 2005b). Bei Einführung einer Tourismusabgabe pro Übernachtung in Höhe von beispielsweise 2,50 € ließen sich zusätzliche Einnahmen vom 33 Mio. € jährlich erzielen. Der weitaus größte Teil der Berliner Touristen (fast 85%) hat in Hotels übernachtet und damit die relativ teuerste Übernachtungsmöglichkeit gewählt, obwohl preiswertere Unterkünfte wie Gasthöfe, Pensionen oder Campingplätze über niedrigere Auslastungsquoten verfügten. Wenn die Touristen Berlins über ausreichende Kaufkraft verfügen, um relativ gesehen teure Übernachtungsmöglichkeiten zu wählen, erscheint es wenig plausibel, dass sie sich von zusätzlichen täglichen Kosten i. H. v. 2,50 € von ihrem Berlinbesuch abhalten lassen würden oder dass sie entsprechend weniger in der Stadt konsumieren. Zudem stieg der Anteil der ausländischen Gäste überproportional. Aufgrund deren i. d. R. kostspieligeren Anreise ist davon auszugehen, dass diese Touristen im Normalfall überdurchschnittlich viel Kaufkraft besitzen. Deshalb scheint die Einführung einer Tourismusabgabe eine Möglichkeit zu sein, die Einnahmen Berlins dauerhaft um einen (wachsenden) zweistelligen Millionenbetrag zu steigern.

3.5. ... verstärkte Privatisierung

In den vergangenen zehn Jahren hat das Land Berlin bereits eine Reihe von Privatisierungen durchgeführt. So wurden beispielsweise zahlreiche Grundstücke, ein Teil der Berliner Wasserbetriebe, der Berliner Energieerzeuger (Bewag) sowie einige Wohnungsbaugesellschaften veräußert. Dennoch befinden sich noch etliche Unternehmen und eine Vielzahl von Grundstücken im Besitz des Landes. Der Beteiligungsbericht 2005 des Landes Berlins weist für das Jahr 2004 62 Beteiligungen an Unternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts aus. Zu den wichtigsten zählen die Bankgesellschaft Berlin (BGB), die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), die Berlinwasser Holding, die Berliner Hafen- und Lagerhausgesellschaft (BeHaLa), die Berliner Bäderbetriebe, der Krankenhauskonzern Vivantes, die Messe Berlin, der Flughafen Berlin-Schönefeld sowie sechs Wohnungsbaugesellschaften. Durch eine vermehrte Privatisierung können die

Landeseinnahmen temporär erhöht werden, was – sofern diese Einnahmen zur Schuldentilgung verwendet werden – dauerhaft niedrigere Zinszahlungen zur Folge hätte. Gegenzurechnen wären ggf. wegfallende Einnahmen, die aus Gewinnausschüttungen derzeitiger Beteiligungen resultieren. Im Landeshaushalt sind ab 2005 jährlich 160 Mio. € für Vermögensaktivierung vorgesehen. Die Einnahmen aus Wirtschaftsunternehmen sind für das Jahr 2005 mit 433 Mio. € veranschlagt, denen Ausgaben von 1.020 Mio. € gegenüber stehen. Mit anderen Worten: Die Beteiligungen des Landes Berlin verursachen 588 Mio. € mehr Ausgaben als Einnahmen.

Den Wert der Wohnungsbaugesellschaften seriös zu schätzen, ist ohne fundierte architektonische und bauliche Gutachten nicht möglich. Deshalb wird bei der Wertbestimmung auf eine aktuelle Äußerung des Finanzsenators des Landes Berlin, Dr. Thilo Sarrazin, zurückgegriffen (Lessen, 2006, 10). Der Senator schätzt, dass die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften derzeit einen Marktwert von gut 13 Mrd. € haben, denen knapp 8 Mrd. Schulden der Gesellschaften gegenüber stehen. Der Nettoverkaufserlös der Gesellschaften beläuft sich demnach auf rund 5 Mrd. €. Bei einem momentanen Zinssatz des Landes von 4,2%²⁴ ergeben sich dadurch für Berlin neben den einmaligen Mehreinnahmen von 5 Mrd. € dauerhaft weniger Zinszahlungen in Höhe von rund 210 Mio. € jährlich.

Die Ermittlung eines potentiellen Verkaufserlöses für die anderen Landesbeteiligungen ist kaum möglich. Deshalb sei hier von der sehr konservativen Annahme ausgegangen, dass sich mit dem vollständigen oder teilweisen Verkauf nur von Vivantes, der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Anteile an der Bankgesellschaft mindestens zwei weitere Mrd. € Einnahmen erzielen lassen dürften. Dies führte neben den einmaligen Mehreinnahmen von 2 Mrd. € zu dauerhaft weniger jährlichen Zinszahlungen von 84 Mio. €.

4. Wachstumsinduzierte Ausgabensenkungen

Der vorangegangene Abschnitt hat unter anderem die Möglichkeiten Berlins dargelegt, mit Hilfe von Wirtschaftswachstum seine Einnahmen zu steigern. Das ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. Wachstum steigert Arbeits- und Kapitaleinkommen. Mit zunehmendem Wohlstand werden weniger staatliche Transferleistungen nötig, bestimmte staatlich bereitgestellte Güter und Leistungen müssen gar nicht mehr oder weniger bezuschusst werden. Ferner ändert sich das Konsumverhalten der Bürgerinnen und Bürger mit steigendem Einkommen. Eine Quantifizierung dieser Effekte ist nicht einfach. Lassen sich die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum, Beschäftigungs- und Lohnentwicklung noch relativ präzise empirisch ermitteln, so können Verhal-

²⁴ Das entspricht dem vom Land Berlin in 2004 durchschnittlich gezahltem Zinssatz.

tensänderungen, beispielsweise im Bereich der Kriminalität, nur schwer beziffert werden.

In qualitativer Hinsicht, d. h. im Hinblick auf die grundlegenden Aspekte wachstumsindizierter Ausgabesenkungen, liefern die folgenden Ausführungen deshalb ein aussagekräftiges Bild. Die genaue Stärke dieser Effekte, also die quantitative Abschätzung, ist jedoch mit einer gewissen Unschärfe behaftet. Im Folgenden wird – wie bei den Einnahmen – von einem Wirtschaftswachstum von 5 % ausgegangen.

4.1. Rückgang von Arbeitsmarkt- und Sozialausgaben

4.1.1. Unmittelbare Ausgabensenkungen: Weniger Wohngeldzahlungen

Das so genannte „Allgemeine“ Wohngeld für Bedürftige mit niedrigem Einkommen besteht auch nach der im Jahre 2005 erfolgten Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe fort. Allerdings hat sich die Zahl der Wohngeldberechtigten – und damit die Wohngeldausgaben – dadurch deutlich verringert. Im Jahr 2005 wurden im Land Berlin noch 68,2 Mio. € Wohngeld gezahlt (Statistisches Landesamt Berlin, 2006).

Das volkswirtschaftliche Gesamteinkommen verteilt sich auf Arbeits- und Kapitaleinkommen. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben zu der makroökonomischen Standardannahme geführt, dass sich dieser Zusammenhang zutreffend in einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion wiedergeben lässt, bei der der Kapitalanteil 0,3 und der Arbeitsanteil 0,7 beträgt (Mankiw, 1993, 68–74). Bei einem Wirtschaftswachstum von 5 % steigen demnach die Arbeitseinkommen um 3,5 % ($0,7 \times 5\%$). In der Regel verteilt sich eine Einkommenssteigerung jedoch nicht gleichmäßig auf alle Bevölkerungsschichten. Deshalb wurde bei der folgenden Schätzung die Entwicklung der Löhne der Arbeiter, die aufgrund ihrer im Schnitt niedrigeren Löhne eher Wohngeld beziehen, infolge von Wirtschaftswachstum betrachtet.

In der Bundesrepublik Deutschland²⁵ hat zwischen 1960 und 2005 1 % Wirtschaftswachstum zu einer Erhöhung der Arbeiterbruttolöhne von 0,73 % geführt (siehe Regressionsanalyse und Ausführungen im Anhang 1).²⁶ Bei einem Berliner Wirtschaftswachstum von 5 % stiegen also die Einkommen der Berliner Arbeiter um 3,65 %.

Bei Lohnwachstum nehmen die Wohngeldzahlungen überproportional ab, da das Wohngeld mit steigendem Einkommen überproportional sinkt. Auf-

²⁵ Früheres Bundesgebiet.

²⁶ In Deutschland liegt der Anteil der Arbeitseinkommen über 0,7; und zwar nicht nur bei den Arbeiterlöhnen, sondern auch bei den Angestelltenlöhnen. Dort liegt der Koeffizient bei 0,82 (Siehe Anhang 1).

grund der häufigen Änderungen der Wohngeldgesetzgebung und damit des Berechtigtenkreises ist eine Schätzung basierend auf dem in der Vergangenheit herrschenden Zusammenhang zwischen Lohnsteigerung und Wohngeldentwicklung nicht möglich. Deshalb wird der infolge des Lohnwachstums zu erwartende Wohngeldrückgang exemplarisch anhand der Einkommens-Miet-Kombinationen berechnet, die 2005 zu durchschnittlichen Wohngeldausgaben geführt haben. Im Jahr 2005 betrug das durchschnittliche monatliche Wohngeld im Land Berlin 90 €. Die durchschnittliche Personenanzahl in wohngeldberechtigten Haushalten betrug bundesweit 2,3 (Statistisches Bundesamt, 2006), sodass es vertretbar scheint, für das Land Berlin, indem überdurchschnittlich viel Singles leben, für die Berechnung die Wohngeldtabelle für einen Zwei-Personen-Haushalt zu verwenden.

Dort finden sich 35 Einkommens-Miethöhen-Kombinationen, die einen Wohngeldanspruch im Bereich um 90 € monatlich begründen. So berechtigen beispielsweise ein Gesamteinkommen von 190 € und eine Miete von 120 € zu einem Wohngeldanspruch von 90€ während ein Gesamteinkommen von 960€ und eine Miete von 460 € zu 92 € berechtigen. Bei einer Lohnerhöhung von 3,65% sinkt im ersten Fall der Wohngeldanspruch nur um 1 € (oder 1,1%), im zweiten hingegen um 18 € (oder 19,6%). Im Durchschnitt über alle Einkommens-Miet-Kombinationen eines Zwei-Personen-Haushalts, die einen durchschnittlichen Wohngeldanspruch haben, sinkt das zu zahlende Wohngeld bei einer 3,65%-Lohnsteigerung um 11,2%. Berlin hat im Jahr 2005 68,2 Mio. € Wohngeld gezahlt. Ein Rückgang um 11,2% entspräche 7,6 Mio. € jährlich, von denen allerdings die Hälfte vom Bund getragen wird. Es ergibt sich somit eine Einsparung von 3,8 Mio. € für das Land Berlin.

4.1.2. Mittelbare Ausgabenenkungen I: Weniger Arbeitsmarktausgaben

Wirtschaftswachstum bedeutet, dass sich der Output einer Volkswirtschaft im betrachteten Zeitraum erhöht hat. Dies ist zunächst durch technischen Fortschritt, also die Erhöhung der Produktivität der vorhandenen Arbeitskräfte, möglich. Erst bei einem Wirtschaftswachstum über dieses Trendniveau hinaus werden zusätzliche Arbeitskräfte benötigt. Das Wirtschaftswachstum, bis zu dem keine Ausweitung des Arbeitsinputs erfolgt, wird Beschäftigungsschwelle genannt. Auch ein Überschreiten der Beschäftigungsschwelle führt nicht unmittelbar zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, da zuerst zumindest Teile der „stillen Reserve“ für den Arbeitsmarkt mobilisiert werden. Das Okun'sche Gesetz beschreibt diesen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit.²⁷ Im Zeitablauf und im internationalen Ver-

²⁷ Vgl. für eine ausführlichere Darstellung Schirwitz (2005).

gleich finden sich unterschiedliche Beschäftigungsschwellen. Eine aktuelle Schätzung von Kosfeld und Dreger (2006) für Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass bis zu einem Wachstum von 1,4 % die Beschäftigung nicht ansteigt, und sogar erst ab einem Wirtschaftswachstum von 2,8 % die Arbeitslosigkeit sinkt. Geht man davon aus, dass nach Überschreiten dieser Schwelle ein negativer linearer Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit besteht, sinkt die Arbeitslosigkeit bei einem Wirtschaftswachstum von 5 % um 2,2 Prozentpunkte.

Die unmittelbaren Ausgaben des Landes Berlin zur Arbeitsmarktförderung, wie Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM), sind auch ohne eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Sie sanken allein seit 2002 um rund 40 Mio. Euro von 77 auf 37 Mio. € jährlich (Senatsverwaltung für Finanzen, 2004b).²⁸ Entsprechend gering würde sich eine weitere Reduzierung, die sich allein aufgrund des Rückgangs der Arbeitslosigkeit ergäbe, auswirken. Für die gesamte Arbeitsmarktförderung inklusive Hilfen zur Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung wurden 2005 82 Mio. € netto veranschlagt.

Die Arbeitslosenquote Berlins lag im Jahr 2005 bei 19 % (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Basisdaten-Arbeitsmarkt). Eine Reduzierung um 2,2 Prozentpunkte auf 16,8 % entspräche einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um ca. 12 %. Bei einer zum Rückgang der Arbeitslosigkeit äquivalenten Kürzung der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergäbe sich aufgrund des Wirtschaftswachstums ein jährliches Einsparvolumen von 9,8 Mio. €.

4.1.3. Mittelbare Ausgabenenkungen II: Weniger Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld II-Empfänger

Mit der Zusammenlegung der kommunal finanzierten Sozialhilfe und der vom Bund getragenen Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II („Hartz IV-Reform“) wurden Städte und Gemeinden – und damit auch Berlin – von Sozialhilfezahlungen entlastet. Dafür übernahmen sie die Kosten für Heizung und Unterkunft der Langzeitarbeitslosen. Welche finanziellen Konsequenzen diese Neuordnung im Einzelnen hat, wird hier nicht untersucht. Berücksichtigt wird hingegen, inwiefern ein wachstumsinduzierter Rückgang der Arbeitslosigkeit zu einem entsprechenden Rückgang der Arbeitslosengeld II-Empfänger führt und damit Zahlungen Berlins für Unterkunft und Heizung senkt. Von den im Monat September 2005 registrierten 312.051 Berliner Arbeitslosen bezogen rund 79.000 Arbeitslosengeld, der Rest Arbeitslosengeld II (233.051),

²⁸ Betrachtet wurden die Titel 68332 (Lohnkostenzuschüsse), 68356 (ABM) und 68417 (SAM) des Kapitels 1340 von Einzelplan 13.

d. h., ca. 75 % der registrierten Arbeitslosen sind Arbeitslosengeld II-Empfänger.²⁹ Geht man von der optimistischen Annahme aus, dass jeder Arbeitslosengeld II-Empfänger, der eine Arbeit aufnimmt, soviel verdient, dass die Zuschüsse für die gesamte Bedarfsgemeinschaft wegfallen und dass sich die Senkung der Arbeitslosigkeit gleichmäßig auf Arbeitslosengeld- und Arbeitslosengeld II-Empfänger verteilt, ergeben sich folgende Konsequenzen: Die Senkung der Arbeitslosenquote von 19 auf 16,8 % bedeutet, dass 36.132 Menschen eine Arbeit finden. Von denen haben 75 %, oder 27.099, bisher Arbeitslosengeld II bezogen. Diese benötigen nunmehr keine Unterkunft- und Heizungskosten mehr. Die durchschnittlichen Leistungen für Unterkunft und Heizung beliefen sich im September 2005 in Berlin pro Bedarfsgemeinschaft, die diese Leistung erhielt, auf 322 € (Bundesagentur für Arbeit, 2005b). Eine um 2,2 Prozentpunkte sinkende Arbeitslosigkeit führte zu verminderten Leistungen für Unterkunft- und Heizungskosten von 8,7 Mio. €,³⁰ von denen allerdings der Bund 29,1 % trägt (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2005, Ziff.368). Das Land Berlin hätte somit jährliche Einsparungen i.H.v. 6,2 Mio. €.

4.1.4. Mittelbare Ausgabensenkungen III: Transferrückgang durch geänderte Sozialstruktur

Inwieweit sich Wirtschaftswachstum auf die Sozialstruktur der Bevölkerung auswirkt, ist nicht auf den ersten Blick erkennbar. Das Durchschnittseinkommen steigt auch dann, wenn die Reichsten reicher werden und das Einkommen aller anderen unverändert bleibt. In diesem Fall ist nicht von einer Änderung der Sozialstruktur der Stadt auszugehen, dann blieben die entsprechenden Ausgaben (z. B. Sozial- und Jugendhilfe) unverändert. Um zu ermitteln, inwieweit sich die Sozialstruktur bei einem höheren Durchschnittseinkommen ändern würde, bietet sich ein Vergleich mit einer reicheren Stadt an. Hamburg ist mit gut 1,7 Mio. Einwohnern die zweitgrößte Stadt Deutschlands. Ihr Pro-Kopf-Einkommen von 45.363 € ist mehr als doppelt so hoch wie das Berliner von 22.988 €; und Hamburg ist ebenfalls ein eigenständiges Bundesland, was die Vergleichbarkeit der Ausgaben erheblich erhöht, fallen doch hier wie dort kommunale und landesweite Ausgaben im Landeshaushalt zusammen.

²⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005a). Wahrscheinlich liegt die Anzahl der Arbeitslosengeld II-Empfänger etwas niedriger, doch genaue Angaben über den Anteil der Arbeitslosengeld II-Empfänger an den Arbeitslosen in 2005 liegen noch nicht vor. Es wird vereinfachend angenommen, dass alle Arbeitslosen, die nicht Arbeitslosengeld erhalten, Arbeitslosengeld II erhalten.

³⁰ $322 \times 27.099 = 8,7$ Mio. €. Da sich die Menschen im Normalfall immer besser stellen, Arbeitslosengeld II (und sei es auch nur ein geringer Betrag) statt Wohngeld zu beantragen, ist der Fall, dass infolge des Wegfalls von Arbeitslosengeld II ein Wohngeldanspruch entsteht, nicht möglich.

Tabelle 5

Berliner und Hamburger Sozialstruktur im Vergleich in 2003

	Berlin		Hamburg	
	absolut	in %	absolut	in %
Bevölkerung	3.391.500		1.732.600	
Erwerbstätige*	1.422.200	41,93**	818.400	47,24**
Arbeitslose und -quote	306.462	18,10	86.388	9,90
Sozialhilfeempfänger***	260.535	7,68**	119.239	6,88**
Wohngeldempfänger	257.344	7,59**	99.000	5,71**
		pro Kopf in €		pro Kopf in €
Bruttoinlandsprodukt	76.823.000.000	22.652	76.740.000.000	44.292
Sozialhilfeausgaben	1.841.900.000	543	961.479.000	555
Jugendhilfe	1.400.504.294	413	541.303.189	312
<i>davon Kindertagesstätten</i>	810.615.072	239	312.345.072	180
<i>Jugendhilfe ohne Kitas</i>	589.889.222	174	228.958.117	132
Wohngeld	368.475.000	109	177.000.000	102

* Inländerprinzip; ** in % der Bevölkerung *** laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

Quellen: Statistisches Bundesamt, <http://www.statistik-berlin.de/framesets/ber11.htm>; Funktionsübersichten der Landeshaushalte; Gemeinsames Angebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Die Unterschiede in der Sozialstruktur zwischen Hamburg und Berlin fallen trotz des Einkommensgefälles relativ gering aus. Am frappierendsten sind die weit differierenden Beteiligungen am Erwerbsleben und die deutlich höheren Jugendhilfeausgaben in Berlin. Bei den Sozialhilfe- und Wohngeldempfängern findet man zwar in Berlin höhere Quoten bezogen auf die Einwohnerzahl, aber nahezu identische Pro-Kopf-Ausgaben. In Hamburg ist sowohl die Erwerbsquote höher als auch die Arbeitslosigkeit geringer. Nach Einführung der Hartz IV-Reform verbleiben in der Sozialhilfe nur noch nicht arbeitsfähige Personen. Es ist eher unwahrscheinlich, dass sich dieser Personenkreis durch Wirtschaftswachstum verringern wird. Deshalb wird eine sichtbare Reduktion der Sozialhilfeausgaben infolge von Wirtschaftswachstum hier nicht in Erwägung gezogen.

Anders als bei der Sozialhilfe liegen die Pro-Kopf-Ausgaben für Jugendhilfe in Berlin um ein Drittel über dem Hamburger Niveau (413 € zu 312 €). Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass die Berliner Mehrausgaben auf die weitaus größere Betreuungsdichte, insbesondere von Kindern unter drei Jahren, in Kindertagesstätten und ähnlichen Einrichtungen zurückzuführen ist. Berücksichtigt man jedoch diesen Aspekt, bleibt die Relation der Pro-Kopf-

Ausgaben für die verbleibende Jugendhilfe quasi unverändert: Immer noch liegen die Berliner Pro-Kopf-Ausgaben um knapp ein Drittel über den Hamburgern – lediglich auf niedrigerem Niveau (174 € zu 132 €). Da infolge von Wirtschaftswachstum die Arbeitslosigkeit sinkt, werden eher höhere Ausgaben bei der Kinderbetreuung anfallen. Deshalb ist hier lediglich der Teil der Jugendhilfe zu betrachten, der nach Abzug der Kinderbetreuungskosten übrig bleibt. Um wie viel diese Ausgaben infolge von Wirtschaftswachstum sinken, ist schwer zu ermitteln. Die Tatsache, dass das reiche Bundesland Hamburg um ein Drittel niedrigere Pro-Kopf-Jugendhilfeausgaben hat, spricht dafür, dass das Wohlstandsniveau einen deutlichen Einfluss auf diese Ausgaben hat. Die Tatsache, dass Hamburg jedoch fast identische Pro-Kopf-Sozialhilfeausgaben hat, relativiert diesen Aspekt. Der Hamburger Wohlstand scheint vor allem auf den oberen Einkommensgruppen zu beruhen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Hamburg und Berlin besteht jedoch bei der Arbeitslosenquote; die Hamburger ist halb so hoch wie die Berliner. Damit scheinen im Schnitt die Hamburger Eltern eher beruflich und damit auch sozial eingebunden zu sein. Infolge eines wachstumsbedingten Lohnanstiegs im unteren Einkommensbereich (Arbeiter) um 3,65%, aber wohl noch mehr durch einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um 12%, steigt nicht nur das Wohlstandsniveau im unteren Einkommenssegment, sondern auch die gesellschaftliche Einbindung. Die Hamburger Zahlen lassen vermuten, dass insbesondere letzteres niedrigere Jugendhilfeausgaben zur Folge hat. Unter der Annahme, dass die Jugendhilfeausgaben (ohne Kita) am ehesten mit der Arbeitslosigkeit korreliert sind, könnte bei einer um 12% sinkenden Arbeitslosigkeit von einem wachstumsbedingt möglichen Rückgang der Jugendhilfeausgaben von 9% ausgegangen werden.³¹ Dies ergäbe Einsparungen von rund 53 Mio. €. ³²

4.2. Weniger Zuschüsse für öffentliche Leistungen

4.2.1. Reine öffentliche Güter:

Rechtsstaat, Infrastruktur und Forschung

Es gibt eine Vielzahl von Gütern und Leistungen, die der Staat für seine Bürger vollständig oder teilweise finanziert. Bei der Bereitstellung reiner öffentlicher Güter ändert sich durch Wirtschaftswachstum jedoch nichts. Man könnte nun auf die Idee kommen, dass der Staat durch die reicheren Einwohner mehr Steuern einnimmt und – da die Ausgaben bei den öffentlichen Gütern konstant bleiben – deshalb seine finanzielle Position verbessern kann.

³¹ Da die Hamburger Jugendhilfeausgaben nicht wie die Arbeitslosenquote bei 50% des Berliner Niveaus liegen, sondern höher, kann ein Rückgang der Arbeitslosigkeit auch nur zu unterproportionalem Rückgang der Jugendhilfeausgaben führen.

³² 9% von 589.889.222 €.

Damit befinden wir uns mit unseren Überlegungen allerdings genau an dem Punkt, der in dieser Arbeit bereits unter 3.1. abgehandelt wurde. Deshalb bleibt es dabei, dass Wirtschaftswachstum keinen direkten Einfluss auf die finanziellen Aspekte der Bereitstellung öffentlicher Güter hat.

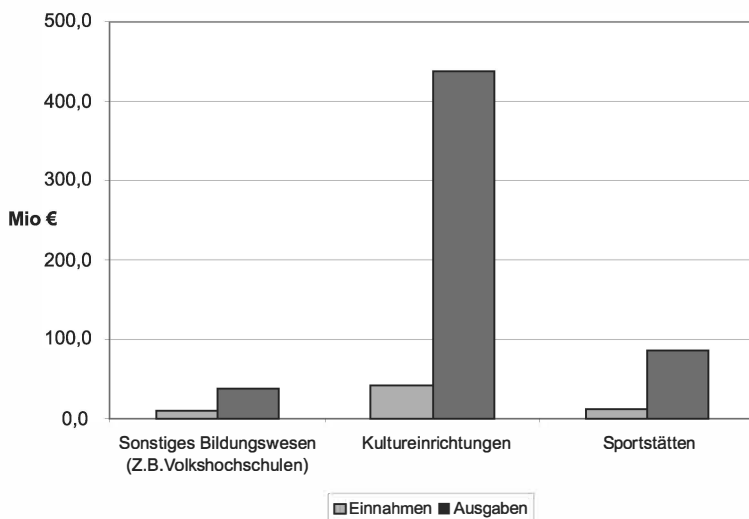
4.2.2. Mautgüter: Sport- und Kultureinrichtungen

Zahlreiche öffentliche Zuschüsse erhalten Einrichtungen, bei denen zwar ein Ausschluss möglich ist, aber über weite Strecken keine zusätzlichen Kosten entstehen, wenn eine weitere Person sie benutzt.³³ Dazu zählen Kultureinrichtungen, öffentliche Büchereien, Schwimmbäder und andere Sporteinrichtungen. In der Regel fallen für die Benutzung dieser Einrichtungen beim Bürger Kosten an (Eintrittsgelder, Vereinsbeiträge, usw.), die jedoch nicht kostendeckend sind und staatliche Zuschüsse erforderlich machen. Da es infolge eines stärkeren regionalen Wachstums auch zur Erhöhung des regionalen Einkommens kommt, könnten die Beiträge der Bürger für die Nutzung solcher Einrichtungen erhöht und die staatlichen Zuschüsse gesenkt werden.

Um mit perfekter Preisdiskriminierung einen minimalen Zuschuss zu bestimmen, müsste bekannt sein, wie viel mehr die Bürger für die Inanspruchnahme dieser Leistungen bereit wären zu zahlen. Erfahrungsgemäß wird jedoch kein Bürger seine Grenzzahlungsbereitschaft offenbaren. Deshalb kann der Staat nur versuchen, sie in einem iterativen Prozess zu erfahren. Abbildung 4 vermittelt einen Eindruck über die quantitative haushaltspolitische Bedeutung der wichtigsten Mautgüter.

Die Ausgaben für sonstiges Bildungswesen belaufen sich auf 38 Mio. €, die für Sportstätten auf 86 Mio. €, denen 12 bzw. 13 Mio. € Einnahmen gegenüberstehen. Für Kultureinrichtungen werden 438 Mio. € ausgegeben. Diese Summe beinhaltet sowohl Zuschüsse an landeseigene Kultureinrichtungen als auch an Einrichtungen in eigener Rechtsform – beispielsweise die Opernstiftung – sowie Einrichtungen anderer Träger. Die Einnahmen hingegen setzen sich teilweise aus Eintrittsgeldern, aber zum überwiegenden Teil aus Zuweisungen von dritter Seite zusammen. Bei nicht unmittelbaren Landeskultureinrichtungen fließen die Eintrittsgelder nicht direkt dem Land Berlin zu, sondern der jeweiligen zuschusserhaltenden Kultureinrichtungen. Bei diesen Einrichtungen wird bei „Ausgaben“ deshalb nur der Nettozuschuss ausgewiesen.

³³ Mautgüter und öffentlich bereit gestellte private Güter unterscheiden sich lediglich im Hinblick auf die Rivalität im Konsum, also in Bezug auf die Frage, ob ein zusätzlicher Nutzer zusätzliche Kosten verursacht. Bei Mautgütern ist dies nicht der Fall, bei öffentlich bereitgestellten privaten Gütern sehr wohl. Da dieser Prozess in der Realität graduell stattfindet, ist die Unterscheidung zwischen diesen beiden Güterkategorien fließend. Für unsere Überlegungen spielt es jedoch keine Rolle, welcher Güterart ein bestimmter Bereich zugeordnet wird. Hier sind sonstige Bildungseinrichtungen, Kultureinrichtungen und Sportstätten als Mautgüter identifiziert worden.



Quelle: Funktionenübersicht des Landes Berlin und eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Mautgüter 2005

Anders als beim Bildungswesen und bei Sportstätten findet im Bereich der Kultur in der Regel eine Umverteilung „von unten nach oben“, also von den Armen zu den Wohlhabenderen statt. Auch ohne Wirtschaftswachstum in Berlin scheinen hier niedrigere Zuschüsse infolge höherer Eintrittspreise möglich, insbesondere, da viele der Kultureinrichtungen von Touristen, also Menschen aus Regionen mit i. d. R. höherem Lebensstandard, besucht werden.

Doch unabhängig von den vorhandenen Informationsproblemen ist es letztlich bei allen hier aufgeführten Mautgütern wohl ausschließlich eine Frage der politischen Prioritätensetzung, ob und ggf. inwiefern diese Ausgaben bei steigendem Wohlstand reduziert werden.

4.2.3. Öffentlich bereitgestellte private Güter: ÖPNV, Kindergärten, Schulen und Hochschulen

In der Bundesrepublik gibt es private Güter, die der Staat aus paternalistischen Gründen ganz oder in größerem Maße als es der Markt täte bereitstellt. Dazu zählt beispielsweise der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Steigt der Wohlstand infolge von Wirtschaftswachstum können die dafür erforderlichen Subventionen gesenkt werden, ohne dass es zu einer Mobilitätseinschränkung der Bevölkerung kommt. Bei den aus verteilungspolitischen Gründen vom Staat bereitgestellten privaten Gütern stellt sich ein anderer Effekt ein. Steigender Wohlstand führt zu rückläufiger Inanspruchnahme der vom

Schmollers Jahrbuch 127 (2007) 2

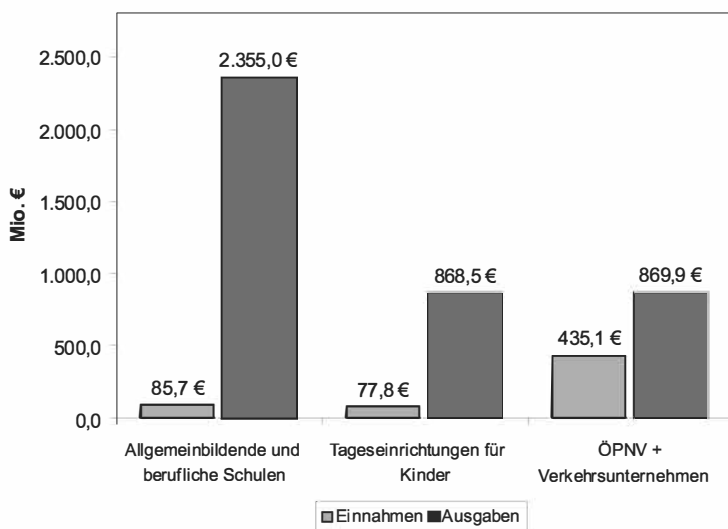
Staat bereitgestellten Güter, da die Menschen sich dieselben Güter auch privat kaufen können und sich oftmals davon eine höhere Qualität erhoffen. Dadurch erfolgt in der Regel eine Umverteilung von reich zu arm, die den Staat finanziell entlastet (Besley / Coate, 1991). Als Beispiel sei hier die Wahl der Schule angeführt. Durch ihre Steuerzahlungen tragen alle Eltern zur Finanzierung öffentlicher und privater Schulen bei. Besucht das Kind eine Privatschule, zahlen die Eltern jedoch in gewissem Umfang doppelt, nämlich Steuern und Schulgeld. Natürlich erhalten auch Privatschulen in Berlin staatliche Zuschüsse, diese fallen jedoch geringer aus als für vergleichbare staatliche Schulen. Ein Teil der elterlichen Steuerzahlung fließt somit in die von der Familie nicht genutzten staatlichen Schulen und kommt damit den dortigen – aus einkommensschwächeren Schichten stammenden – Kindern zugute. Der Staat wird dabei entlastet, da nunmehr ein Teil der Kinder auf private Schulen geht, die von ihm nicht vollständig finanziert werden. In der Konsequenz sinken bei gleich bleibender Qualität die Schulausgaben. Äquivalente Überlegungen gelten für Kindergärten mit dem zusätzlichen Aspekt, dass infolge der gestiegenen Einkommen höhere Elternbeiträge zur Finanzierung der staatlichen Kindergärten entrichtet werden.

Für den Bereich der Hochschulen gilt Ähnliches, allerdings herrscht hier eine wesentlich höhere Mobilität der Nutzer, weshalb eine isolierte Betrachtung Berlins nicht sinnvoll erscheint.

Für Allgemeinbildende und berufliche Schulen wurden 2005 2.355 Mio. € veranschlagt, denen Einnahmen von 86 Mio. € gegenüberstanden. Eine Panel-regressionsanalyse über alle Bundesländer für den Zeitraum 1992 bis 2005 ergibt einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Anteil der Privatschüler an den Gesamtschülern. Allerdings ist der Zusammenhang quantitativ sehr gering (siehe für die ökonometrische Analyse Anhang 2). Bei einem Wirtschaftswachstum von 5 % im Jahr 2005 wäre der Anteil der Privatschüler statt von 5,44 % nicht auf 5,89 %, sondern auf 5,99 % gestiegen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass auch Privatschulplätze in Berlin zu rund 93 % staatlich finanziert werden³⁴, ist der Ausgabenrückgang zu vernachlässigen.

Analoge Überlegungen gelten für den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder. Für 2005 wurden 870 Mio. € für Kindertagsstätten veranschlagt, denen 78 Mio. € Elternbeiträge gegenüber stehen. Da seit dem Jahr 2005 alle städtischen Kindergärten in Eigenbetriebe umgewandelt wurden, verwischen derzeit die Grenzen zwischen ehemals städtischen und nicht-städtischen Kindergärten ohnehin. Von einem Einspareffekt durch einen Wechsel des Trägers infolge von Wachstum kann folglich nicht mehr ausgegangen werden.

³⁴ Die Personalkosten privater Schulen werden zu 93 % staatlich finanziert.



Quelle: Funktionenübersicht des Landes Berlin.

Abbildung 5: Öffentlich bereitgestellte private Güter 2005

Bei praktisch allen Kindergärten gibt es einkommensabhängige Eigenbeiträge der Eltern, die bei einem Ganztagesplatz zwischen 300 und 4860 € jährlich liegen. Aufgrund der geringen Wirtschaftskraft zahlen die Berliner Eltern durchschnittlich nur 50 € im Monat (o.V., 2006) bei Kosten von ca. 650 €. Eine Erhöhung des monatlichen Einkommens ist ungefähr proportional zur Erhöhung der Kita-Beiträge. Bei einem Wirtschaftswachstum von 5%, das zu rund 4% höheren Einkommen führt³⁵, steigen die Kita-Beiträge entsprechend um 4%. Die Einnahmen stiegen damit von 78 auf rund 81 Mio. €, die jährlichen Zuschüsse könnten entsprechend um 3 Mio. € abgesenkt werden.³⁶

Diese Überlegungen können analog auf den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und die Zuschüsse für Straßenverkehrsunternehmen und Eisenbahnen übertragen werden. In diesen Bereichen standen 2005 870 Mio. € Ausgaben 435 Mio. € Einnahmen gegenüber. Von letzteren waren 385 Mio. € Bundeshilfen. Originär gibt das Land also 485 Mio. € für diesen Bereich aus,

³⁵ Während der Regressionskoeffizient für Arbeitereinkommen bei 0,73 liegt, beträgt der Koeffizient für Angestellte 0,82. Da in Berlin wesentlich mehr Angestellte als Arbeiter tätig sind, wird hier ein Koeffizient von 0,8 zugrunde gelegt ($0,8 \times 5\%$ Wirtschaftswachstum = 4% Arbeitseinkommenswachstum). Vgl. für weitere Erläuterungen Anhang 1.

³⁶ Diese Projektion berücksichtigt nicht, dass es politisches Ziel des Berliner Senats ist, die letzten drei Kita-Jahre beitragsfrei zu stellen. Der Einsparbetrag würde sich natürlich deutlich verringern, wenn nur die Kita-Beiträge für die 0 bis 3jährigen Kinder betrachtet werden würden.

denen 50 Mio. € Einnahmen gegenüber stehen. Die Nettoausgaben belaufen sich folglich auf 435 Mio. €. Gelänge es in diesem Bereich, aufgrund steigenden Wohlstands die Fahrpreise zu heben und damit analog zum Wachstum die Nettoausgaben um 5% zu senken, ergäbe sich ein Einsparvolumen von jährlich 22 Mio. €. Diese Quantifizierung kann jedoch nur einen sehr grobe Einschätzung liefern, die nicht mehr als eine ungefähre Größenordnung darstellt.

4.3. Weniger Ausgaben durch Rückgang der Kriminalität

Die regionale Kriminalitätsentwicklung kann nicht monokausal erklärt werden. In ökonomischen Modellen führt eine verbesserte Arbeitsmarktsituation in der Regel zu steigenden Opportunitätskosten für Verbrechen. Damit werden Verbrechen weniger attraktiv (Becker, 1968). Über die in diesem Zusammenhang bereits betrachtete Verminderung der Transfers im Sozial- und Jugendhilfebereich hinaus ist davon auszugehen, dass volkswirtschaftliche Schäden infolge des Kriminalitätsrückgangs abnehmen. Diese werden allerdings nicht nur vom Land Berlin, sondern vor allem von vielen Privaten getragen und werden deshalb hier nicht beziffert.

In der empirischen Literatur werden sowohl die Entwicklung der Arbeitslosenrate als auch die Lohnentwicklung – besonders am unteren Rand – zur Beschreibung der Kriminalitätsentwicklung herangezogen. Ein großer Teil der empirischen Arbeiten findet einen signifikanten Zusammenhang zwischen beiden oder einer dieser Größen und der Kriminalitätsentwicklung.³⁷ Ein typisches Ergebnis findet sich beispielsweise bei Gould, Weinberg und Mustard (2002). Sie finden, dass eine 23 prozentige Lohnsenkung bei schlecht ausgebildeten jungen Männern zu einem Anstieg der Eigentumsdelikte von 27% führt. Da dieses Verhältnis sich nur wenig ändert, wenn auch weniger finanziell motivierte Delikte hinzukommen, kann von einem Verhältnis von 1:1 ausgegangen werden.

Wie oben ausgeführt führt in Berlin ein Wirtschaftswachstum von 5% zu einem Anstieg der Arbeiterlöhne um 3,65%. Bei einem Verhältnis von 1:1 sänke folglich die Kriminalität analog um 3,65%. Bei rückläufiger Kriminalität können mittelfristig die Ausgaben für Polizei sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung sinken. Der Einspareffekt vermindert sich, wenn der Sonderatbestand der hauptstadtbedingten Sicherheitsmaßnahmen berücksichtigt wird. Diese Ausgaben bleiben von Wachstum unberührt und müssen von den Gesamtausgaben von 1.068 Mio. € abgezogen werden. Während das Land Berlin von 100 Mio. € Kosten für hauptstadtbedingten Sicherheitsmaßnahmen ausgeht, erstattet der Bund derzeit 38 Mio. € jährlich (Geppert / Vesper, 2006, 72–73). Im Jahr 2005 belaufen sich die Ausgaben für diese Bereiche auf

³⁷ Vgl. für einen aktuellen Überblick beispielsweise Steven D. Levitt, 2004.

1.068 Mio. € netto, zieht man davon noch 62 Mio. € ab, die das Land als zusätzlich hauptstadtbedingte Sicherheitsmaßnahmen erachtet, ergeben sich 1.006 Mio. €, die um 3,65 % oder 37 Mio. sinken würden.

5. Gesamtbetrachtung und Fazit

Der föderale Staatsaufbau bietet den Ländern Möglichkeiten zur Haushaltsanierung jenseits von Ausgabenkürzungen. Der bundesdeutsche Finanzausgleich führt zwar zu einer hohen Abschöpfung der durch Wachstum erzielten Steuermehreinnahmen, aber nicht alle Steuern werden überhaupt oder in voller Höhe im Finanzausgleich berücksichtigt. Zudem existieren weitere finanzausgleichsunabhängige Optionen der Einnahmeerzielung wie eine Tourismusabgabe oder Privatisierungen. Nicht übersehen werden darf, dass Wachstum zu steigendem Wohlstand und damit zu einer geringeren Inanspruchnahme bestimmter staatlicher Leistungen führt. Es kommt zu wachstumsinduzierten Ausgabesenkungen.

Die Berechnungen im Fall des Landes Berlin haben gezeigt, dass ein überdurchschnittliches Wachstum von 5 % bei einem bundesweiten Wachstum von einem Prozent zu jährlichen Mehreinnahmen nach Finanzausgleich von knapp 200 Mio. € führt. Dies entspricht einem Anteil an den bereinigten Ausgaben von rund 1 %.

Tabelle 6

Mögliche Einnahmesteigerungen durch finanzpolitische Maßnahmen

Finanzpolitische Maßnahmen	Zusätzliche jährliche Einnahmen in Mio. €
Hundesteuer um 50 % erhöhen	+ 5
Vergnügungssteuer auf Hamburger Niveau	+ 9,3
Grundsteuer-B-Hebesatz auf 700 %	+ 35,6
Gewerbsteuer-Hebesatz auf Hamburger Niveau (470 %)	+ 117,3
Tourismusabgabe von 2,50 € pro Übernachtung	+ 33
Verkauf von Wohnungsbaugesellschaften	+ 210
Weitere Privatisierungen	+ 84
Summe	+494,2

Mit eigenen finanzpolitischen Maßnahmen kann das Land Berlin jährlich zusätzliche Einnahmen von rund 500 Mio. € oder 2,4 % der Ausgaben erzielen (Vgl. Tab. 6). Notwendig wären eine Erhöhung von Hunde- und Vergnügungssteuer sowie die Anhebung der Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer.

Ersteres ist inzwischen auch von Berliner Senat erkannt worden, der den Grundsteuer-B-Hebesatz auf 810% erhöht hat. Letzteres lässt sich sowohl bei einem Vergleich mit anderen deutschen Großstädten als auch mit dem Steuergefälle zwischen Umland und Stadt rechtfertigen. Eine Erhöhung der Hebesätze ist für ein Bundesland unter haushaltstechnischen Gesichtspunkten besonders attraktiv, weil die dadurch erzielten Mehreinnahmen nicht im Finanzausgleich berücksichtigt werden und damit in voller Höhe beim Land verbleiben. Schließlich verfügt Berlin immer noch über Beteiligungen, die privatisiert werden können. Bei den in der Tabelle 6 in den letzten beiden Zeilen vor der Summe aufgeführten Beträgen handelt es sich um das jährliche Einsparpotential, das sich infolge der mit Hilfe der Privatisierungserlöse gesenkten Schulden – und damit gesparten Zinsen – ergäbe. Dabei wird von Privatisierungserlösen von insgesamt 7 Mrd. € ausgegangen. Dieser Betrag beziffert eher die Untergrenze der potentiellen Privatisierungserlöse.

Wirtschaftswachstum verändert die Ausgabenstruktur einer Stadt. Staatliche Transferleistungen an private Haushalte sinken ebenso wie staatliche Zuschüsse für öffentliche Einrichtungen. Sinkende Fallzahlen bei Transferbeziehern bewirken ferner einen geringeren Personalaufwand, um die Transfers abzuwickeln. Rückläufige Verwaltungskosten sind die Folge. Diese sind hier nicht im Einzelnen spezifiziert worden. Tabelle 7 entwirft das Potential der Ausgabenenkungen, das infolge eines 5%igen Wirtschaftswachstums in Berlin entstände, wobei die Quantifizierung einzelner Positionen mit Unschärfen behaftet sein kann. Allein durch dieses Wirtschaftswachstum ließen sich somit jährlich Ausgaben in Höhe von ca. 137 Mio. € sparen. Das entspricht 0,7% der bereinigten Ausgaben.

Tabelle 7

Kumulierte wachstumsinduzierte Ausgabenenkungen

Ausgabenbereich	Jährliche Einsparungen in Mio. €
Wohngeldausgaben	– 3,8
Arbeitsmarktausgaben	– 9,8
Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger	– 6,2
Sozialhilfe und soziale Einrichtungen	–
Jugendhilfe	– 53
Sport	Nicht bezifferbar
Kultureinrichtungen	Nicht bezifferbar
Schulen	Quantitativ zu vernachlässigen
Kindergärten	– 3
ÖPNV	– 22
Öffentliche Sicherheit	– 37
Ausgleich volkswirtschaftlicher Schäden	Nicht bezifferbar
Summe	–136,8

Insgesamt ergäbe sich damit durch 5 % Wachstum und gezielt einnahmestei-gernde finanzpolitische Maßnahmen ein Betrag von rund 830 Mio. € jährlich oder 4 % der Ausgaben – und das wohlgemerkt ohne strukturelle Ausgaben-senkungen. Neben dem politischen Mut, der erforderlich ist, um die notwen-digen, teilweise unpopulären finanzpolitischen Maßnahmen umzusetzen, be-nötigt das Land Berlin überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum, um eine derartige Haushaltsentlastung erzielen zu können. Da keine aktuelle Prognose von 5 % Berliner Wachstum ausgeht, müssen in einigen Bereichen deutliche Änderungen im Vergleich zur bisherigen Politik erfolgen, um die Wachstums-entwicklung positiv zu beeinflussen.

Ein entscheidender Wachstumsfaktor ist und bleiben Investitionen – und zwar sowohl in Sach- als auch in Humankapital. Mit den bundesweit niedrig-sten privaten Investitionen je Erwerbstätigen wird Berlin dauerhaft unter dem bundesdeutschen Wachstumstrend bleiben (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, 2005). Hier ist dringender Handlungsbedarf notwendig, der vor allem in verbesserten staatlichen Rahmenbedingungen besteht. Ebenso unabwendbar ist die Erhöhung der öffentlichen Investitions-quote, die sich in den vergangenen zehn Jahren in Berlin fast halbiert hat. Da keine zusätzlichen Ausgaben getätigt werden können, ist eine Erhöhung der Investitionsquote nur durch eine drastische Senkung der konsumtiven und Per-sonal-Ausgaben möglich. Die Humankapitalausstattung Berlins ist deutlich besser als die Sachkapitalausstattung (Statistisches Bundesamt, 2005a). Berlin verfügt über ein ähnliches Bildungsniveau wie Hamburg und liegt bundesweit im oberen Drittel. Gezielt gefördert müssen vor allem die 28 % Berliner wer-den, die über keinen beruflichen Bildungsabschluss verfügen. Eine frühe An-bindung Kinder bildungsferner Schichten an das weiterführende Bildungs-system ist dafür notwendig. Neben dem allgemeinen Bildungsniveau, was es in Berlin zu halten gilt, verfügt die Stadt mit ihrer gut eingerichteten Wissen-schaftslandschaft über einen wichtigen Wachstumsmotor. Zum einen gehen von Hochschulen und Forschungsinstituten positive regionale Wachstums-effekte aus, da die dortigen Einkommen über dem Durchschnitt liegen. Dies gilt umso mehr, da Berlin nur einen Teil der finanziellen Lasten der Wissen-schaftsinstitutionen trägt (Baumgartner/Seidel, 2001). Zum zweiten befruch-ten sich Wissenschaft und Wirtschaft durch Kooperationen, Ausgründungen und Personalaustausch. Mit einer attraktiven Wissenschaftsumgebung verfügt Berlin über einen bedeutsamen Standortvorteil, den es zu erhalten und aus-zubauen gilt.

Die hier angestellten konkreten Überlegungen und Berechnungen für das Land Berlin lassen sich mit leichten Anpassungen auf alle finanzschwachen Bundesländer übertragen. Anhand eines kleinen Zahlenbeispiels lässt sich die Kernaussage noch einmal verdeutlichen: Bei einem für 2007 angestrebten aus-geglichenen Primärsaldo muss das Land Berlin jährlich noch 2,5 Mrd. € Zin-sen zahlen. Das heißt, selbst mit den hier dargestellten Entlastungen von rund

830 Mio. € verblieben 1,67 Mrd. €, die anders erbracht werden müssen. Alternative Optionen der Haushaltssanierung von Bundesländern können folglich strukturelle Ausgabenkürzungen nicht ersetzen, aber sehr wohl in beachtlichem Ausmaß ergänzen.

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin* (2004): Kleine Anfrage des Abgeordneten Benjamin-Immanuel Hoff (PDS): Hebesatz der Gewerbesteuer angemessen?, Drucksache 15 / 11484.
- Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“* (2005): Investitionen und Kapitalstock, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab08.asp (Stand Januar 2006).
- Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“* unter http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp (Stand 19. April 2006)
- Baumgartner, H. J./Seidel, B.* (2001): Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt, DIW Wochenbericht, Jg. 68, 599 – 605.
- Besley, T./Coate, S.* (1991): Public provision of private goods and the redistribution of income, *American Economic Review* 81, 979 – 984.
- Bundesagentur für Arbeit* (2005a): Arbeitsmarktstatistik, <http://statistik.arbeitsamt.de/statistik/index.php?id=BA&dbtyp=3&typ=BL> (Stand September 2005).
- Bundesagentur für Arbeit* (2005b): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200509/iiia7/geldleistungen-bedarfd.xls> (Stand September 2005).
- Bundesministerium der Finanzen* (2004): Finanzbericht 2005, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen* (2006): Finanzbericht 2007, Berlin.
- Büttner, T./Dehne, A./Flaig, G./Hülsewig, O./Winkler, P.* (2006): Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, ifo Forschungsberichte, 28.
- Geppert, K./Vesper, D.* (2006): Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust, DIW Wochenbericht 73, Nr. 6, 65 – 74.
- Gould, E. D./Weinberg, B./Mustard, D.* (2002): Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979 – 1997, *The Review of Economics and Statistics* 84 (1), 45 – 61.
- Jochimsen, B.* (2003): In der Schuldenfalle gefangen: Wie konnte es mit Berlin soweit kommen?, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 54, Heft 1, 114 – 130.
- Jochimsen, B.* (2004): Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, *Die Öffentliche Verwaltung* 57, Heft 12, 511 – 517.
- Jochimsen, B./Konrad, K. A.* (2007): Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: K. A. Konrad/B. Jochimsen (Hrsg.), *Finanzkrise im Bundesstaat*, 2. Aufl., Frankfurt am Main, 11 – 27.

- Kosfeld, R./Dreger, Ch.* (2006): Threshold for employment and unemployment: A spatial analysis of German regional labour markets, 1992–2000, *Papers in Regional Science* 85 (4), 523–542.
- Lessen, Ch. van* (2006): Finanzsenator freut sich über Rendite, *Der Tagesspiegel* 26. 2. 2006.
- Levitt, S. D.* (2004): Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors That Explain the Decline and Six That Do Not, *Journal of Economic Perspectives* 18 (1), 163–190.
- Mankiw, N. G.* (1993): *Makroökonomie*, Wiesbaden.
- o. V.* (2006): Berliner Spitzenplatz, *Der Tagesspiegel*, 18. 1. 2006.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2005): *Jahresgutachten 2005/2006*, Wiesbaden.
- Schirwitz, B.* (2005): Wirtschaftswachstum und Beschäftigung – die Beschäftigungsschwelle, *Ifo Dresden*, 3/2005, 34–37.
- Seitz, H.* (2006): Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengungen und Haushaltsnotlagenhilfe, *Hertie School of Governance – working papers*, Nr. 4.
- Senatsverwaltung für Finanzen* (2004a): Doppelhaushalt 2004/2005 und Fortschreibung der Finanzplanung bis 2007, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senfin/presse2004/peimpfd-format/17.pdf> (Stand März 2004).
- Senatsverwaltung für Finanzen* (2004b): Haushaltsplan für Berlin für die Haushaltsjahre 2004/2005, Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen* (2005): Steuereinnahmen Berlins im Monat Dezember 2004, <http://www.berlin.de/SenFin/Haushalt/steuern1204.html> (Stand April 2005).
- Statistisches Bundesamt* (2005a): *Bildung im Zahlenspiegel 2004*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (2005b): Fachserie 6, Reihe 7.1., Tourismus, Ergebnisse der monatlichen Beherbergungsstatistik, Dezember und Jahr 2004, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (2005c): Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern, Kassenstatistik 2004, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (2005d): Fachserie 14, Reihe 10.1, Finanzen und Steuern, Realsteuervergleich 2004, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (2006): Ende 2005 erhielten noch rund 781 000 Haushalte Wohngeld, Pressemitteilung vom 25. Oktober 2006, Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Berlin* (2006): Wohngeld für etwa 43 400 Berliner Haushalte, Pressemitteilung vom 22. 11. 2006, Berlin.

Anhang 1: Schätzung des Einflusses von Wirtschaftswachstum auf Arbeiterlöhne

Daten

Die Daten für die Bundesrepublik Deutschland umfassen den Zeitraum von 1960 bis 2005. Sie beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet einschließlich Berlin (West). Von einer Einbeziehung der Entwicklung der neuen Länder ist abgesehen worden, da die Daten über die dortige Lohnentwicklung erst ab 1996 vorhanden sind, d. h., lediglich 9 Jahre hätten betrachtet werden können, da bei der Schätzung die Wachstumsrate verwendet wird.

Die Daten für das jährliche nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stammen ebenso wie die Daten über die jährlichen Bruttolöhne der Arbeiter und Angestellten vom Statistischen Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland.

Ökonometrische Analyse

Den Regressionen liegt folgende Schätzgleichung zugrunde:

$$l_t = \beta_0 + \beta_1 BIP_{t-1} + \varepsilon_t .$$

Dabei bezeichnet l_t die Wachstumsrate des Bruttolohns der Arbeiter (Schätzung 1) bzw. der Angestellten (Schätzung 2) im früheren Bundesgebiet einschließlich Berlin (West), und BIP_{t-1} das jährliche BIP-Wachstum im früheren Bundesgebiet einschließlich Berlin. Da die infolge von Wirtschaftswachstum positive Lohnentwicklung mit einer zeitlichen Verschiebung erfolgt, wird in der Schätzung die BIP-Wachstumsrate des Vorjahres verwendet. Infolge der Wiedervereinigung stieg das Berliner BIP im Jahr 1991 durch die Einbeziehung von Berlin (Ost) einmalig sprunghaft an. Deshalb wird diese Wachstumsrate – und damit das Jahr 1992 – nicht berücksichtigt. Die Verteilung der Fehlerterme ist $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma_\varepsilon^2)$. Ferner liegen dem Model folgende Annahmen zugrunde:

$$E(\varepsilon_t \varepsilon_s) = 0 \quad \text{für alle } t \neq s$$

$$E(BIP_t \varepsilon_s) = 0 \quad \text{für alle } s, t .$$

Regressionen mit OLS-Schätzungen liefern folgende Ergebnisse:

Tabelle 8
Schätzung des Lohnwachstums

Variable	Schätzung 1 (Arbeiter)	Schätzung 2 (Angestellte)
BIP (–1)	0,7328***	0,8152***
Konstante	0,0092	0,0110***
Abhängige Variable	Wachstum des Bruttoarbeiterlohns	Wachstum des Bruttoangestelltenlohns
R^2	0,5549	0,8110
N	43	43

Signifikanzlevel: *** = 0,01; ** = 0,05, * = 0,1.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass 1 % Wachstum im Folgejahr zu einem Anstieg der Bruttoarbeiterlöhne von 0,73 % und zu einem Anstieg der Bruttoangestelltenlöhne von 0,82 % führt. Beide Schätzungen sowie beide Schätzergebnisse sind signifikant auf dem 1 %-Niveau.

Anhang 2: Schätzung des Einflusses von Wirtschaftswachstum auf den Anteil der Privatschülern an den Gesamtschülern

Daten

Die Daten umfassen den Zeitraum von 1992 bis 2005 und beinhalten das jährliche Wachstum des BIP in jedem Bundesland sowie den jährlichen Anteil der Privatschüler an den Gesamtschülern in jedem Bundesland. Alle Daten stammen vom Statistischen Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland.

Ökonometrische Analyse

Der Regression liegt folgende Schätzgleichung zugrunde:

$$s_{it} = \beta_0' + \beta_1' BIP_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

Dabei bezeichnet s_{it} die jährliche Wachstumsrate des Privatschüleranteils an den Gesamtschülern in jedem Bundesland und BIP_{it} das jährliche BIP-Wachstum in jedem Bundesland. Die Verteilung der Fehlerterme ist $\varepsilon_{it} \sim N(0, \sigma_\varepsilon^2)$. Ferner liegen dem Model folgende Annahmen zugrunde:

$$E(\varepsilon_{it}\varepsilon_{js}) = 0 \quad \text{für alle } i \neq j \text{ oder } t \neq s$$

$$E(\mu_i\varepsilon_{jt}) = 0 \quad \text{für alle } i, j, t.$$

$$E(BIP_{it}\varepsilon_{js}) = 0 \quad \text{für alle } i, j, s, t.$$

Da 16 Bundesländer über 14 Jahre betrachtet werden, liegt ein *balanced* Panel vor, das mit dem Fixed-Effects-Modell geschätzt wird. Die FE-Schätzung liefert folgendes Ergebnis:

Tabelle 9
Schätzung des Wachstum des Privatschüleranteils

Variable	Schätzung 3
BIP	0,3864***
Konstante	5,7168***
Abhängige Variable	Wachstum des Privatschüleranteils
R^2	0,2103
N	208

Signifikanzlevel: *** = 0,01; ** = 0,05, * = 0,1.

Es gibt einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Privatschüleranteil. Allerdings ist der Einfluss des Wachstums quantitativ sehr gering. Bei einem Wirtschaftswachstum von 1 % steigt die Wachstumsrate des Privatschüleranteils (nicht der Privatschüleranteil!) um 0,39 %. In Berlin lag diese Wachstumsrate im Jahr 2005 bei 8,1 %. Bei einem in dieser Arbeit angenommenen Wirtschaftswachstum von 5 % hätte sich diese Wachstumsrate von 8,2 auf 10,2 % erhöht. Der Anteil der Privatschüler an allen Schülern wäre dann von 2004 zu 2005 nicht von 5,44 % auf 5,89 %, also um 8,2 % gestiegen, sondern um 10,2 % auf 5,99 %. 5 % Wirtschaftswachstum hätten also nur zu einer Erhöhung des Privatschüleranteils von 0,1 % geführt. In dieser Arbeit ist dieser Effekt deshalb aus quantitativer Sicht nicht berücksichtigt worden.³⁸

³⁸ Betrachtet man hier die Wachstumsrate des Vorjahres so ergibt sich kein signifikanter Zusammenhang zum Wachstum des Privatschüleranteils.