

# Ein Urteil und seine Folgen

Ökonomie und Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts

Von Beate Jochimsen

---

Die Gesetze, die bei einer exzessiven Verschuldung von Landeshaushalten angewandt werden, beruhen in weiten Teilen auf ökonomischen Überlegungen der 1960er Jahre und entsprechen damit nicht mehr aktuellen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin zur Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts 2002/2003 führt in seinen ökonomischen Konsequenzen nicht zu der anzustrebenden Sanierung des Landeshaushalts. Dazu müssten vielmehr die rechtlichen Grundlagen modifiziert werden.

---

Am 31. Oktober 2003 hat der Berliner Verfassungsgerichtshof entschieden, dass der Haushalt des Landes Berlin der Jahre 2002/2003 verfassungswidrig ist. Nach der Verfassung von Berlin darf die Höhe von Krediten die Summe der im Haushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Das Haushaltsgesetz 2002/2003 hatte für beide Jahre eine Neuverschuldung geplant, die deutlich über den veranschlagten Investitionen lag. Unklar blieb, inwiefern diese exzessive Verschuldung zur Beseitigung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts des Landes Berlin eingesetzt werden sollte.

Die vom Gericht dargelegten Folgerungen für den Berliner Haushalt sind aus ökonomischer Sicht fragwürdig und deuten auf ein tiefgreifendes Problem der Finanzverfassungen der Länder und des Bundes hin. Sie beruhen weitgehend auf den Überlegungen des Stabilitätsgesetzes und damit auf dem ökonomischen Stand der 1960er Jahre.

In der Finanzwissenschaft sind heute zwei Forschungszweige zu unterscheiden, die sich mit Staatsverschuldung beschäftigen. Bei einem geht es um die wohlfahrtsmaximierende Verschuldung einer Gebietskörperschaft. Die Idee, dass die Höhe der Neuverschuldung die der Investitionen nicht übersteigen darf, beruht auf dem klassischen Ansatz. Demnach ist eine Verschuldung dann zu rechtfertigen, wenn damit Investitionen finanziert werden, die künftigen Generationen zugute kommen. Verfassungsgemäß ist die Neuverschuldung, sofern sie die Investitionen übersteigt, auch dann, wenn dies der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient. Diese Norm beruht auf den Überlegungen John Maynard Keynes' zu einer expansiven kreditfinanzierten Fiskalpolitik. Der keynesianische Ansatz hat in den letzten Jahrzehnten sowohl in der theoretischen Literatur als auch in der politischen Praxis an Bedeutung verloren.

Der andere Zweig der Finanzwissenschaft verfolgt die Überlegungen der ökonomischen Theorie der Politik. Sie unterstellt, dass ein Politiker oder Bürokrat bei seinen Entscheidungen nicht primär das Allgemeinwohl vor Augen hat, sondern sein eigenes berufliches Interesse. Der Politiker bevorzugt Maßnahmen, die seine Wiederwahlchancen erhöhen, ein Bürokrat versucht, sein Budget und damit seinen Machtbereich zu vergrößern. Beide haben die Tendenz, damit öffentliche Gelder über das für die allgemeine Wohlfahrt zuträgliche Maß auszugeben. Damit die Verschuldung der öffentlichen Haushalte nicht alle Grenzen sprengt, muss dem Handeln der eigennützigen Politiker und Bürokraten eine institutionelle Schranke gesetzt werden. Das Berliner Urteil beruht auf dem ersten Theorienzweig, die aktuellere finanzwissenschaftliche Diskussion auf dem zweiten.

## Kein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht auf Landesebene

Das Stabilitätsgesetz von 1967 definiert das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht mit der Stabilität des Preisniveaus, einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum („magisches Viereck“). Klar ist, dass es bei der übermäßigen Neuverschuldung Berlins nicht darum geht, eine Störung des bundesdeutschen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Vielmehr wird der Versuch unternommen, dieses Konzept auf ein einzelnes Bundesland zu übertragen.

Bei zwei der vier „Ecken“ ist auf den ersten Blick ersichtlich, dass sie für Bundesländer nicht relevant sind: das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und die

Preisniveaustabilität. Damit kann es erstens auf Landesebene kein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht geben, und zweitens kann dieses auch nicht gestört sein. Somit kann auch die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht zur ökonomischen Rechtfertigung einer die Investitionen übersteigenden Neuverschuldung verwendet werden.

Im Gegensatz dazu hat der Berliner Verfassungsgerichtshof nicht nur die Anwendung des Konzepts des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf Bundeslandebene zugelassen, sondern auch eine Störung desselben festgestellt, obwohl lediglich die anderen zwei der vier Teilziele - nämlich ständig steigendes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung - regional anwendbar sind und in Berlin zum Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung Mitte 2002 verfehlt wurden.

Nach der Idee einer antizyklischen Fiskalpolitik sollen mit zusätzlicher Kreditaufnahme konjunkturelle Schwankungen beseitigt werden. Doch können nach heutiger wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnis weder die Arbeitslosigkeit durch zusätzlich staatlich finanzierte Maßnahmen dauerhaft gesenkt, noch das Wirtschaftswachstum dadurch erhöht werden. So gibt es weder theoretische noch empirische Belege für den Erfolg von ausgabebezogenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Die Arbeitsbeschaffungs- oder die noch teureren Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) des so genannten zweiten Arbeitsmarkts verdrängen nicht nur mittelständische Unternehmen in denselben Branchen. Sie führen darüber hinaus dazu, dass die Teilnehmer der Maßnahmen einen deutlich niedrigeren Anreiz haben, sich auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bewerben. Ein erfolgsversprechender Weg, die Arbeitslosigkeit zu senken, besteht in der Änderung der Anreizstrukturen für Arbeitssuchende und Arbeitgeber. Das kostet den Staat nicht mehr, sondern weniger Geld.

Dem Stabilitätsgesetz liegt die keynesianische Überzeugung zugrunde, dass eine Erhöhung der staatlichen Nachfrage ein sinnvolles Instrument der antizyklischen Konjunktursteuerung sein kann. Dabei darf die erhöhte Staatsnachfrage auch kreditfinanziert sein („Deficit spending“) und soll wachstumsfördernd sein.

In der modernen Wachstumstheorie tragen hingegen Arbeit und Kapital, die beiden Faktoren der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion, zum Wachstum bei. Arbeit schafft folglich Wachstum – nicht umgekehrt. Eine Zunahme des Faktors Kapital bedeutet eine erhöhte Investitionstätigkeit. Unmittelbare Investitionen des Landes sind hier jedoch zu vernachlässigen, da für sie gerade unbegrenzt Kredite aufgenommen werden können.

Die Berliner Verfassung zwingt das Gericht, eine heute in der Ökonomie nicht mehr tragbare Theorie mit „Leben zu erfüllen“. Unabhängig davon, ob es eine regionale Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überhaupt geben kann, tragen die vom Gericht auf dieser Grundlage geforderten ökonomischen Konsequenzen auf jeden Fall nicht zu einer Lösung der Berliner Haushaltsprobleme und damit nicht zu einer Eindämmung der künftigen Neuverschuldung bei.

Im Extremfall täte das Land dem Gericht Genüge, wenn es sich über alle Maßen neu verschuldete und genau nachwies, dass die Neuverschuldung zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt werden würde. Die Arbeitslosigkeit wäre damit vordergründig beseitigt, das gesamtwirtschaftliche Teilziel erreicht. Dennoch ist es auf den ersten Blick ersichtlich, dass die Haushaltsprobleme der Stadt dadurch weder kurzfristig noch nachhaltig gelöst wären.

### Extreme Haushaltsnotlage ohne Definition

Befindet sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage, kann – so das Gericht – das Land die Kreditobergrenze nicht einhalten, weil es nicht in der Lage ist, seine durch höherrangiges Recht bedingten Ausgaben vollständig durch andere Einnahmen als Kredite zu decken. Maßnahmen zur Behebung einer ge-



Beate Jochimsen [Foto: privat]

**Beate Jochimsen**, geb. Milbrandt, geboren 1969 in Berlin, studierte nach ihrer Banklehre Volkswirtschaftslehre, Geschichte und Europawissenschaften in Heidelberg, Köln, London, Florenz und Berlin. 1994 Master of Science in European Studies der London School of Economics and Political Science, 1995 Diplom in Volkswirtschaftslehre der Universität zu Köln. Anschließend arbeitete sie vier Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Berlin, an der sie 2000 promovierte. Nachdem sie zwei Jahre das Büro des Berliner Finanzsenators geleitet hat, ist sie seit 2002 wissenschaftliche Assistentin an der Freien Universität Berlin und Kooperantin der Abteilung „Marktprozesse und Steuerung“ des WZB.

samtwirtschaftlichen Störung sind dann nicht mehr möglich. Somit hat das Land die Fähigkeit zu konjunktursteuerndem Handeln verloren.

Eine extreme Haushaltsnotlage ist allerdings weder ökonomisch noch juristisch eindeutig definiert. Als Indikatoren für eine Haushaltsnotlage dienten dem Bundesverfassungsgericht 1992 die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote. Welche Quote oder welche Kombination von Quoten ab welcher Größe eine Haushaltsnotlage präzise beschreiben, hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen. Zwei aktuelle ökonomische Studien identifizieren in Anlehnung an die damalige Rechtsprechung für Berlin eine extreme Haushaltsnotlage.

In der finanzwissenschaftlichen Forschung hat in den letzten Jahren das Konzept der Nachhaltigkeit zur Beurteilung der Haushaltssituation einer Gebietskörperschaft an Bedeutung gewonnen. Die Finanzpolitik eines Landes wird als nachhaltig bezeichnet, wenn die gegenwärtige Finanzpolitik auch in der Zukunft fortgeführt werden kann. Demnach liegt eine extreme Haushaltsnotlage vor, sofern keine Nachhaltigkeit der Finanzpolitik gegeben ist.

Um eine Nachhaltigkeit des Berliner Haushalts zu erreichen, müssen erstens mit Hilfe eines Sanierungsprogramms die Primärausgaben drastisch gesenkt werden. Zweitens ist davon auszugehen, dass das erforderliche Ausmaß der Absenkung von Berlin allein nicht geleistet werden kann. Berlin ist somit auf Hilfen des Bundes und der anderen Länder angewiesen.

Einer extremen Haushaltsnotlage soll das Land mit einer komplett anderen Strategie als mit dem Argument einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenreten. Es geht hierbei nicht um die Rechtfertigung von Ausgaben zur Erreichung von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung, sondern um ein Sanierungskonzept mit Ausgabensenkungen, bis nur noch bundesrechtliche und landesverfassungsrechtliche Vorgaben erfüllt werden. Dies entspricht weitgehend den oben ausgeführten Überlegungen zur finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeit. Der Berliner Haushalt 2004/2005 ist mit der Berufung auf eine extreme Haushaltsnotlage verabschiedet worden.

Im Bundesrecht und in der Berliner Landesverfassung ist jedoch eine ganze Reihe staatlicher Aufgaben nicht festgesetzt. Streng genommen müssen all diese Bereiche nun auf ihre Ausgabennotwendigkeit hin überprüft werden. Dazu zählen die Bereiche Wissenschaft, Forschung und Kultur, Bauen, Verkehr und Stadtentwicklung. Die Bereiche Schule und Kinderbetreuung sind nur in Maßen bundesrechtlich und gar nicht landesverfassungsrechtlich geregelt – ebenso wie der Bereich innere Sicherheit.

Mit der Beschränkung auf bundesrechtlich und landesverfassungsmäßig zulässige Ausgaben bei einer extremen Haushaltsnotlage betritt das Gericht Neuland. Die ökonomischen Folgen einer derart weit reichenden Einschränkung der Landesautonomie sind derzeit noch schwer abzuschätzen. Zudem darf unter den eben genannten Bedingungen zwar die Neuverschuldung die Investitionen überschreiten, dadurch wachsen der Schuldenberg und damit die Zinsbelastung jedoch erst einmal weiter an. Eine nachhaltige Haushaltssanierung aus eigener Kraft erscheint somit kaum möglich.

### Gesetze und ihre ökonomisch abstrusen Folgen

Das Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs veranschaulicht die Problematik, die auftritt, wenn der Gesetzgeber versucht, den wissenschaftlichen Erkenntnisstand in Detailregelungen festzulegen. Die Anpassungsfähigkeit des Gesetzgebers ist geringer als die Geschwindigkeit des wissenschaftlichen Fortschritts – mit der Folge, dass eine etwaige Anwendung der Gesetze abstruse ökonomische Konsequenzen hat. Es lassen sich vier konkrete Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens: Ausnahmen zur Überschreitung der Kreditobergrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind aus den Länder-

verfassungen aus zwei Gründen zu streichen. Zum einen kann es keine gesamtwirtschaftliche Stabilität auf Länderebene geben. Zum zweiten ist eine direkte Koppelung der infolge der übermäßigen Kreditaufnahme erzielten Einnahmen an bestimmte Ausgaben, wie beispielsweise die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ökonomisch nicht sinnvoll.

Das wirft die Frage auf, ob überhaupt eine Verschuldungsgrenze verfassungsmäßig festgesetzt werden sollte. Solange es einen Bund gibt, der im Zweifel ein Land „rettet“, besteht für das Land stets ein Anreiz, auf diese „Rettung“ („bailout“) zu vertrauen und sich über die Maßen hinaus zu verschulden.

Zweitens ist deshalb eine landesverfassungsmäßig fixierte Verschuldungsgrenze notwendig. Wenn dabei an einer Verschuldungsgrenze in Höhe der Investitionen aus Gründen der Generationengerechtigkeit festgehalten wird, ist eine neue Definition des Investitionsbegriffs unabdingbar. Bisher werden die Bruttoinvestitionen als Maßstab herangezogen. Dabei bleiben drei wesentliche Aspekte unberücksichtigt: Zunächst fließen Abschreibungen nicht in die Kalkulation ein, sodann werden Bildungsinvestitionen überhaupt nicht berücksichtigt, und schließlich fehlt eine Verbindung zwischen heutigen Investitionen und künftigen Einnahmen.

Drittens: Bei der (perspektivischen) Ermittlung einer extremen Haushaltsnotlage hat sich der Berliner Verfassungsgerichtshof auf die 1992 vom Bundesverfassungsgericht verwendeten ökonomischen Kennzahlen gestützt. Neue finanzwissenschaftliche Überlegungen stellen das Konzept der fiskalischen Nachhaltigkeit zur Beurteilung der Haushaltssituation eines Landes in den Mittelpunkt. Fiskalische Nachhaltigkeit sollte deshalb zumindest als zusätzlicher Indikator zur Identifizierung einer extremen Haushaltsnotlage herangezogen werden.

Viertens: Schließlich lässt das Gericht eine übermäßige Verschuldung bei Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage zu, damit das Land bundesrechtliche und landesverfassungsmäßige Aufgaben erfüllen kann. Zum einen ist dabei völlig unklar, was mit Landesaufgaben, die nicht eindeutig in der Landesverfassung geregelt sind, passiert. Außerdem ist es aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar, warum eine übermäßige Kreditaufnahme gestattet wird, die ja eindeutig die Haushaltssituation des betroffenen Landes noch verschlechtert, wenn ohnehin aufgrund des Bündischen Prinzips der Bund und die anderen Länder zu einem „Bailout“ verpflichtet sind.

Letztlich kommt die jahrelange Verzögerung der „Rettungs“-Zahlungen nur deshalb zustande, weil in einem Prozess vor dem Bundesverfassungsgericht geklärt werden muss, ob eine extreme Haushaltsnotlage vorliegt und ob Bund und/oder Länder das betroffene Land unterstützen müssen. Aus ökonomischer Sicht sollte man deshalb diese beiden Aspekte eindeutig gesetzlich festlegen, um damit dem betroffenen Land schnelle Hilfe zuteil werden zu lassen und die finanzielle Situation nicht über Jahre hinweg zusätzlich zu verschlimmern.

#### Weiterführende Literatur:

Beate Jochimsen, „Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten – am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts“, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 12, 2004 [erscheint im Juni 2004]

Beate Jochimsen, „In der Schuldenfalle gefangen – Wie konnte es mit Berlin soweit kommen?“, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics, Bd. 54, Heft 1, 2003, S. 116–130

Helmut Seitz, Subnational Government Bailouts in Germany, ZEI-Working Papers B 20-1999, 2000, ZEI Bonn, 34 S.

David E. Wildasin, Externalities and Bailouts – Hard and Soft Budget Constraints in intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Working Paper No. 1843, Washington D.C., 37 S.

---

#### Summary

#### Unconstitutional Public Deficits

Under certain conditions, the budgets of the German *Länder* are allowed to run into excessive public deficits. Yet, the laws justifying these deficits are based on the economic ideas of the 1960s and do not reflect the current research results in public finance. The State of Berlin's Constitutional Court recently declared the regional budget as unconstitutional, because the annual budget deficit was too high. However, its economic recommendations are outdated and inadequate to effectively reduce this deficit. In order to achieve a balanced budget, the legal principles would have to be changed.

---