

Fortschrittsbericht »Aufbau Ost«
des Landes Berlin
für das Jahr 2002

Inhaltsverzeichnis:

I.	Gegenstand des Fortschrittsberichtes	6
I.1	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	6
I.2	Methodische Vorgehensweise	7
II.	Demographische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen.....	9
II.1	Demographische Entwicklung	9
II.2	Wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt	12
II.3	Zusammenfassende Bewertung.....	19
III.	Die finanzwirtschaftliche Entwicklung	20
III.1	Bereinigte Ausgaben	20
III.2	Personalausgaben	22
III.3	Konsumtive Sachausgaben.....	24
III.4	Investive Ausgaben	25
III.5	Zinsausgaben.....	27
III.6	Bereinigte Einnahmen	28
III.7	Steuereinnahmen	29
III.8	Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Begrenzung der Nettokreditaufnahme	32
III.9	Zusammenfassung.....	34
IV.	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtsjahr 2002	35
IV.1	Der investive Einsatz der SoBEZ	35
IV.2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UFK)	37
IV.3	Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ	39
V.	Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Berlin im Berichtszeitraum.....	42
V.1	Zur Ausgangssituation: Höhe und Struktur der Infrastrukturlücke.....	42
V.2	Beiträge des Landes Berlin zur Schließung der Infrastrukturlücke	45
V.3	Zusammenfassendes Fazit zur Investitionstätigkeit in Berlin im Berichtszeitraum	50
VI.	Weitere überproportionale Leistungen des Bundes.....	51
VII.	Abschließende Bemerkungen.....	55

Tabellenverzeichnis:

Tabelle I.1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel).....	6
Tabelle II.1:	Wanderungsbewegungen in Berlin	9
Tabelle II.2:	Bevölkerungsentwicklung von 2002 bis 2015 nach Altersgruppen in %	12
Tabelle II.3:	Anteil der Erwerbstätigen (ET) und der realen Bruttowertschöpfung (BWS) nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2002 in %	14
Tabelle III.1:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner	20
Tabelle III.2:	Die Struktur der bereinigten Ausgaben im Jahre 2002	21
Tabelle III.3:	Personalausgaben je Einwohner in Berlin	23
Tabelle III.4:	Konsumtive Sachausgaben in Euro je Einwohner	24
Tabelle III.5:	Ausgaben der Kapitalrechnung	25
Tabelle III.6:	Die Struktur der Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahr 2002	26
Tabelle III.7:	Zinsausgaben je Einwohner	27
Tabelle III.8:	Zinslastquote	27
Tabelle III.9:	Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) in Euro je Einwohner	28
Tabelle III.10:	Die Struktur der Einnahmen im Jahr 2002	29
Tabelle III.11:	Steueraufkommen in Euro je Einwohner	29
Tabelle III.12:	Steuereinnahmen im Jahr 2002 in Euro je Einwohner	30
Tabelle III.13:	Eckwerte der Finanzplanung 2003 bis 2007 (Mio €)	33
Tabelle IV.1:	Berechnung der aus den SoBEZ finanzierten Investitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos in Mio Euro	36
Tabelle IV.2:	Abschätzung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft des Landes Berlin ...	38
Tabelle IV.3:	Bestimmung der zum Ausgleich der unterproportionalen Gemeindesteuerkraft erforderlichen SoBEZ in Mio Euro	39
Tabelle IV.4:	Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ für das Land Berlin in Mio Euro (Bandbreiten)	40
Tabelle IV.5:	Tatsächliche Verwendung der SoBEZ im Jahr 2002 in Mio. Euro (Skizze)	41
Tabelle V.1:	Pro-Kopf-Bruttoanlagevermögen der öffentlichen Aufgabenbereiche in Berlin in % der Vergleichswerte von Hamburg und Bremen	42
Tabelle V.2:	Pro-Kopf-Bruttoanlagevermögen in Euro je EW im Jahr 1999 zu Preisen von 1991	44
Tabelle V.3:	Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren von 2000 bis 2002 in Berlin auf Basis der Kassenrechnungsstatistik in %	48
Tabelle V.4:	Kumulierte Bauinvestitionen nach Aufgabenbereichen in den Jahren von 2000 bis 2002 in Berlin und in Hamburg in Euro je Einwohner	49
Tabelle VI.1:	Überdurchschnittliche investive Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes im Jahre 2002	51
Tabelle VI.2:	»Korb II« im Jahr 2002 in Mio Euro	53

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung II.1:	Bevölkerungsentwicklung in Berlin seit 1991	10
Abbildung II.2:	Bevölkerungsprognose bis 2015	10
Abbildung II.3:	Entwicklung des Anteils alter Menschen (älter als 65 Jahre), der Personen im Alter bis 20 Jahre und des Erwerbspersonenpotenzials (Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahre) (Prognose) in %	11
Abbildung II.4:	Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %	13
Abbildung II.5:	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Index 1991 = 100)	13
Abbildung II.6:	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %	14
Abbildung II.7:	Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %	15
Abbildung II.8:	Entwicklung der Erwerbstätigkeit	16
Abbildung II.9:	Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung (Preisbasis 1995)	16
Abbildung II.10:	Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2002 in %	17
Abbildung II.11:	Entwicklung des realen BIP (Preisbasis 1995) je Einwohner und je Erwerbstätigem in Berlin in Prozent des Durchschnittswertes der FFW und Hamburgs	18
Abbildung III.1:	Entwicklung Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben	26
Abbildung III.2:	Pro-Kopf-Steuererinnahmen des Landes Berlin in Relation zu Hamburg (BE/HH), Bremen (BE/HB) und den finanzschwachen Flächenländern West (BE/FFW)	31
Abbildung III.3:	Pro-Kopf-Steuerkraft (Länder- und Gemeindesteuern) <i>nach</i> Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) in %	31
Abbildung III.4:	Schuldenstände in Euro je Einwohner	32
Abbildung III.5:	Finanzierungsdefizite 1991 bis 2003 (Mio €) *)	33
Abbildung III.6:	Die zentralen Kennziffern der Finanzplanung des Landes Berlin von 2002 bis 2007	34
Abbildung V.1:	Anteile der Bereiche am Kerninfrastrukturkapitalbestand im Jahre 1999 in %	45
Abbildung V.2:	Investive Ausgaben in Euro je Einwohner	46
Abbildung V.3:	Infrastrukturinvestitionsausgaben in Berlin in Relation zu den Vergleichsländern	46
Abbildung V.4:	Investitionszuschüsse an andere Bereiche in Euro je Einwohner	47
Abbildung V.5:	Anteil der Aufgabenbereiche an den Infrastrukturausgaben in Berlin im Jahr 2000 in %	49
Abbildung VI.1:	Überproportionale investive Zuweisungen je Einwohner an die neuen Länder und Berlin	52
Abbildung VI.2:	Struktur und Entwicklung des »Korb II« von 1995 bis 2002	53

Abkürzungen:

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWS	Bruttowertschöpfung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
ET	Erwerbstätige
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FFW	finanzschwache Flächenländer West (NI, RP, SH, SL)
FO	neue Länder; ohne Berlin («ostdeutsche Flächenländer«)
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
HB	Bremen
HH	Hamburg
IfG	Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost
LFA	Länderfinanzausgleich
NI	Niedersachsen
RP	Rheinland-Pfalz
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
UFK	unterproportionale kommunale Finanzkraft
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

I. Gegenstand des Fortschrittsberichtes

I.1 Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte

Die neuen Länder und das Land Berlin erhalten im Rahmen des »Solidarpakts I« seit der gleichberechtigten Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich im Jahre 1995 ergänzende »Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen« (SoBEZ) nach § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG). Die SoBEZ dienen dem Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie dem Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.

Das Volumen der SoBEZ belief sich zunächst – bis zum Jahre 2001 einschließlich – auf jährlich 7,158 Mrd € und wurde ergänzt durch Mittel nach dem Investitionsförderungsge-
setz »Aufbau Ost« (IfG; 3,375 Mrd € jährlich). Seit der Novellierung des Finanzausgleichs-
gesetzes durch das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) im Dezember 2001 werden die
Mittel nach dem IfG mit den SoBEZ zusammengefasst und belaufen sich damit auf
10,533 Mrd € jährlich. Die Aufteilung unter den neuen Ländern und Berlin erfolgt im Ver-
hältnis der Bevölkerungszahlen im Jahre 1992.

Das Solidarpaktfortführungsgesetz enthält die gesetzliche Regelung für eine Fortführung
des Solidarpaktes über den 31. Dezember 2004 hinaus bis zum 31. Dezember 2019.

Tabelle I.1: Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuwei-
sungen (einschließlich IfG-Mittel)

Mio €	insgesamt (Mio Euro)	Land Berlin (Mio Euro)
1995 bis 2004 *)	10 532,6	2 002,7
2005	10 532,6	2 003,4
2006	10 481,5	1 993,6
2007	10 379,2	1 974,2
2008	10 225,8	1 945,0
2009	9 510,0	1 808,9
2010	8 743,1	1 663,0
2011	8 027,3	1 526,8
2012	7 260,4	1 381,0
2013	6 544,5	1 244,8
2014	5 777,6	1 098,9
2015	5 061,8	962,8
2016	4 294,8	816,9
2017	3 579,0	680,8
2018	2 812,1	534,9
2019	2 096,3	398,7
Gesamtsummen		
1995 – 2019	210 652,3	40 060,7
1995 – 2004	105 326,1	20 027,0
2005 – 2019	105 326,1	20 033,7

Quelle: IfG und FAG *) pro Jahr

Kernpunkte des »Solidarpakts II« sind u.a.:

- Die als »Korb 1« bezeichnete Komponente regelt die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. »Korb 1« hat ein Volumen von 105,3 Mrd € über die gesamte Laufzeit des Solidarpakts II hinweg und entspricht damit dem Volumen des »Solidarpakts I« während seiner zehnjährigen Laufzeit. Die Aufteilung der Mittel auf nunmehr insgesamt 15 Jahre erfolgt dergestalt, dass ab dem Jahre 2006 eine allmähliche, ab dem Jahre 2009 eine spürbare Degression der zugewiesenen Mittel einsetzt.
Ab dem Jahre 2005 wird zudem der Schlüsselanteil für die Verteilung der SoBEZ an die veränderten Bevölkerungsrelationen angepasst. Der Anteil des Landes Berlin wird dadurch geringfügig von zurzeit 19,01429% auf 19,02061% steigen.
- In einem »Korb II« hat der Bund zugesagt, den neuen Ländern für den Aufbau weitere »bis zu« 51 Mrd € zur Verfügung zu stellen.

Die neuen Länder und Berlin berichten nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, über die Verwendung der erhaltenen Mittel aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung. Die Berichte werden bis Ende September des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorgelegt; die erstmalige Berichterstattung erfolgt für das Jahr 2002. Die Berichte werden mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

I.2 Methodische Vorgehensweise

Der Senat von Berlin hat am 5. November 2002 festgestellt, dass sich das Land Berlin seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann. Am 2. September 2003 hat der Senat beschlossen, einen Normenkontrollantrag mit dem Ziel der Gewährung von Sanierungshilfen durch den Bund bei dem Bundesverfassungsgericht zu stellen.

Die extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin impliziert erhebliche Störungen der finanzwirtschaftlichen und infrastrukturellen Konvergenzprozesse, die sich auch in den Zahlen des vorgelegten Berichts niederschlagen. Eine Gegenüberstellung mit Daten anderer Länder ist aus diesem Grunde weitgehend *nicht* sinnvoll und kann zu Fehlschlüssen Anlass geben. Wenn die nachfolgenden Übersichten gleichwohl Gegenüberstellungen enthalten, dann ist dies in erster Linie Ergebnis einer Rahmenverständigung mit dem Bundesministerium der Finanzen über Aufbau und Inhalt der Fortschrittsberichte.

Über die Frage der extremen Haushaltsnotlage hinaus sei folgendes angemerkt. Nach der mit dem Bundesministerium der Finanzen getroffenen Verständigung ziehen die neuen Länder die »finanzschwachen Flächenländer West« (FFW) – das sind die westdeutschen Flächenländer, die einen Empfängerstatus im Länderfinanzausgleich haben, d.h. Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Schleswig-Holstein (SH) und das Saarland (SL) – als quasi »natürliche« Referenz heran. Wegen der auch vom Bundesverfassungsgericht in höchstrichterlicher Rechtsprechung wiederholt anerkannten Besonderheiten von Stadtstaa-

ten ist diese Referenz für Berlin (selbst bei voller Berücksichtigung der kommunalen Ebene in den Flächenländern) für den vorliegenden Betrachtungszweck allerdings *nicht* geeignet. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Bildung von Quoten und Relationen zu den Daten der FFW zu falschen Schlussfolgerungen führen kann. Insoweit liegt die Gefahr nahe, dass die in diesem Bericht wiedergegebenen Daten von interessierter Seite für die Bildung von Benchmarks herangezogen werden, obwohl sie hierfür ausdrücklich nicht geeignet sind.

In vielen Fällen aussagekräftig ist hingegen eine Gegenüberstellung mit Hamburg. Angesichts der besonderen Finanzkraft Hamburgs ist freilich auch ein solcher Vergleich nicht problemfrei. Ein abschließender, allgemeinverbindlicher und belastbarer Vergleichsmaßstab ist nicht in Sicht.

Der Bericht gliedert sich in fünf Hauptteile. In Kapitel II werden die grundlegenden sozio-ökonomischen Daten des Landes Berlin erläutert. Hierbei wird insbesondere die schwierige wirtschaftliche Lage des Landes Berlin transparent. Im zweiten Hauptteil (Kapitel III) werden die finanzwirtschaftlichen Kennziffern des Landes Berlin dargestellt. Das Kapitel IV zeigt auf, wie die von Berlin empfangenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtszeitraum verwendet wurden. Der vierte Teil (Kapitel V) dokumentiert die Anstrengungen zum Abbau der infrastrukturellen Defizite. Der fünfte Teil des Berichtes (Kapitel VI) zeigt auf, welche Mittel das Land Berlin außerhalb der Solidarpakttransfers vom Bund zur Bewältigung der teilungsbedingten Sonderlasten empfangen hat. Das abschließende Kapitel VII fasst die Ergebnisse zusammen.

Der Ausweis von Daten erfolgt generell für den Zeitraum 1995 bis 2002. Die Absicht ist, in diesem ersten Fortschrittsbericht eine umfassende, über das Berichtsjahr 2002 hinausgehende Informationsbasis anzubieten. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die in den Jahren 1995 bis 2001 zugeflossenen Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz »Aufbau Ost« so behandelt, als wären sie – wie ab dem Jahre 2002 – als SoBEZ gewährt worden.

Die in diesem Bericht ausgewiesenen Pro-Kopf-Daten wurden durchgängig mit den Bevölkerungszahlen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres berechnet. Bei den FFW wurden einnahmeseitig die BEZ zur Haushaltssanierung des Saarlandes, bei Hamburg die Leistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich ausgabe- wie auch einnahmeseitig in Abzug gebracht. Die finanzwirtschaftlichen Vergleichsdaten enthalten bei den Flächenländern stets auch die kommunale Ebene.

Als Datenbasis wird in Kapitel III die Kassenstatistik (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2) zugrundegelegt. Aus Gründen der Gegenüberstellung mit den finanzschwachen Flächenländern West war eine andere Lösung nicht möglich, und zwar vor allem deswegen, weil nirgendwo anders eine Zusammenfassung und gleichzeitige Bereinigung von Daten der Landes- und der Kommunalebene existieren. Die Daten der Kassenstatistik können jedoch – zum Teil erheblich – von den Rechnungsergebnissen abweichen; dies muss hingenommen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kassenstatistik für das Land Hamburg im Jahre 2002 teilweise unplausible Ausweise enthält, die weder mit den Vorjahren noch mit dem tatsächlichen Haushaltsabschluss Hamburgs in Übereinstimmung zu bringen sind. – In Kapitel IV dieses Berichts wird grundsätzlich auf Rechnungsergebnisse zurückgegriffen.

II. Demographische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen

II.1 Demographische Entwicklung

Das Land Berlin hat im Zeitraum von 1995 bis 1999 – nach leichten Bevölkerungsgewinnen in den unmittelbaren Nachwendejahren – mehr als 80 000 Einwohner verloren. Hauptursache für diese Entwicklung waren Abwanderungen der Berliner Bevölkerung in das stadtnahe Umland im Verflechtungsraum von Berlin und Brandenburg. In den letzten drei Jahren hat sich dieser Trend jedoch umgekehrt und die Bevölkerungszahl im Land Berlin ist wieder leicht angestiegen, lag im Jahr 2002 aber noch ca. 1,5 % unter der des Jahres 1991. Gegenüber 1995 ist die Zahl der Einwohner um 2,3 % gesunken. Die neuen Länder haben im Zeitraum von 1991 bis 2002 Bevölkerungsverluste von ca. 6,5 % hinnehmen müssen. Im gleichen Zeitraum ist die Einwohnerzahl der finanzschwachen Flächenländer West um ca. 6,5 %, die des Landes Hamburg um nahezu 4 % angestiegen.

Für die nächsten Jahre wird in Berlin ein leichter Bevölkerungsanstieg von mindestens 2 % bis zum Jahr 2015 erwartet. Dieser Trendwechsel ist darauf zurückzuführen, dass sich die Suburbanisierungsprozesse in Berlin und seinem Umland spürbar abgeschwächt haben und ferner der Regierungsumzug zu deutlichen Zuwanderungen führt. Das Land Hamburg wird nach der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes einen Bevölkerungsrückgang von ca. 3 % erfahren, während die finanzschwachen Flächenländer West ihre Bevölkerung in etwa halten werden.

Tabelle II.1 zeigt die Wanderungsbewegungen über die Grenzen des Landes Berlin im Zeitraum von 1991 bis 2002. Bis 1995 überwogen die Zuzüge. In den Jahren von 1996 bis 2000 überstiegen die gesamten Fortzüge die Zuzüge deutlich. Diese Entwicklung ergab sich infolge sinkender Zuwanderungen aus dem Ausland – wobei in den Jahren 1997 und

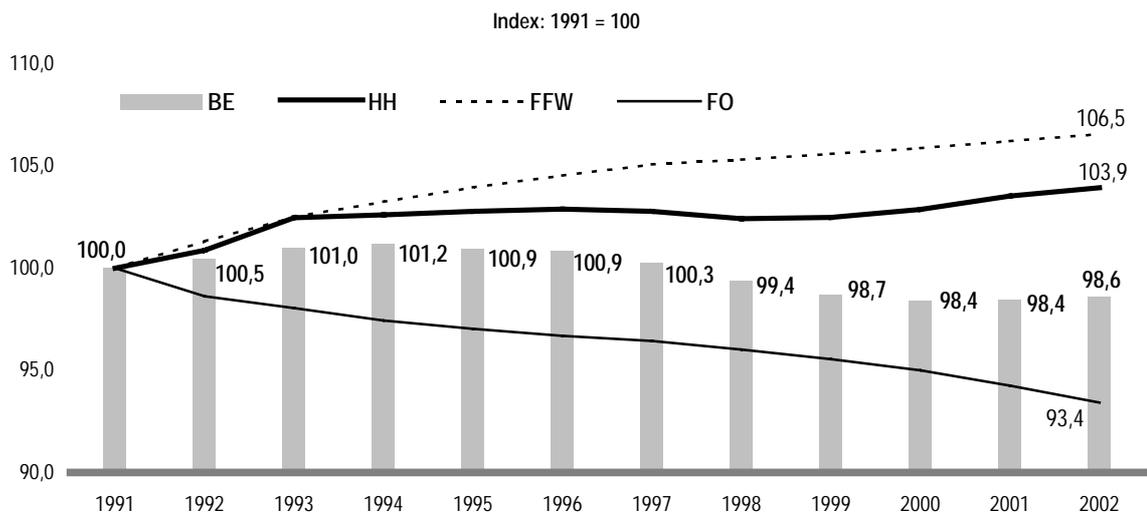
Tabelle II.1: Wanderungsbewegungen in Berlin

	Zuzüge insg.	Fortzüge insg.	Gesamt- saldo	Zuzüge aus dem Berliner Umland	Fortzüge in das Berliner Umland	Wande- rungssaldo mit dem Umland
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1991	108 214	82 786	25 428	5 469	5 311	158
1992	121 848	89 794	32 054	5 717	6 504	- 787
1993	122 283	100 090	22 193	6 447	10 385	- 3 938
1994	117 598	108 746	8 852	6 898	16 650	- 9 752
1995	123 336	113 330	10 006	7 847	22 369	- 14 522
1996	117 365	121 826	- 4 461	9 234	27 993	- 18 759
1997	112 609	139 535	- 26 926	10 522	38 507	- 27 985
1998	118 308	139 633	- 21 325	11 582	41 456	- 29 874
1999	122 449	129 464	- 7 015	13 017	38 263	- 25 246
2000	123 154	124 012	- 858	14 371	33 228	- 18 857
2001	125 324	114 857	10 467	14 813	29 226	- 14 413
2002	123 066	114 381	8 685	15 659	27 992	- 12 333

Quelle: Statistisches Landesamt, Berlin

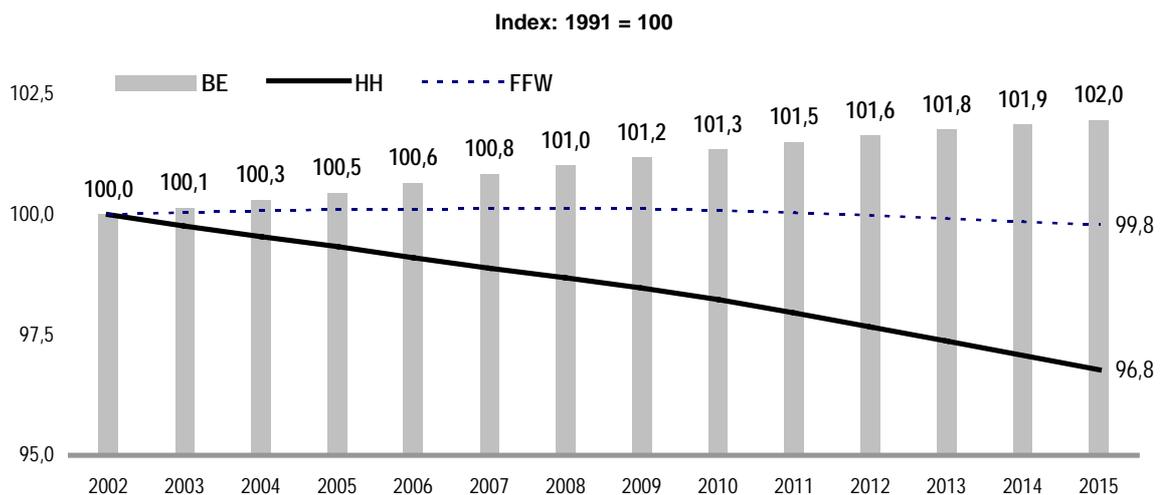
2000 der Außenwanderungssaldo sogar negativ war – und mehr noch infolge der in Spalte (6) ausgewiesenen Nettoabwanderungen in das Berliner Umland, die im Jahr 1998 mit nahezu 30 000 Personen ein Maximum erreichten. In den vergangenen beiden Jahren war der Gesamtwanderungssaldo des Landes Berlin wieder positiv. Dieser Trend dürfte sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen. In der letzten Dekade hat ein Bevölkerungsaustausch von mehr als einer Million Einwohnern stattgefunden, das ist rd. ein Drittel der gesamten Bevölkerung.

Abbildung II.1: Bevölkerungsentwicklung in Berlin seit 1991



Quelle: Statistisches Bundesamt

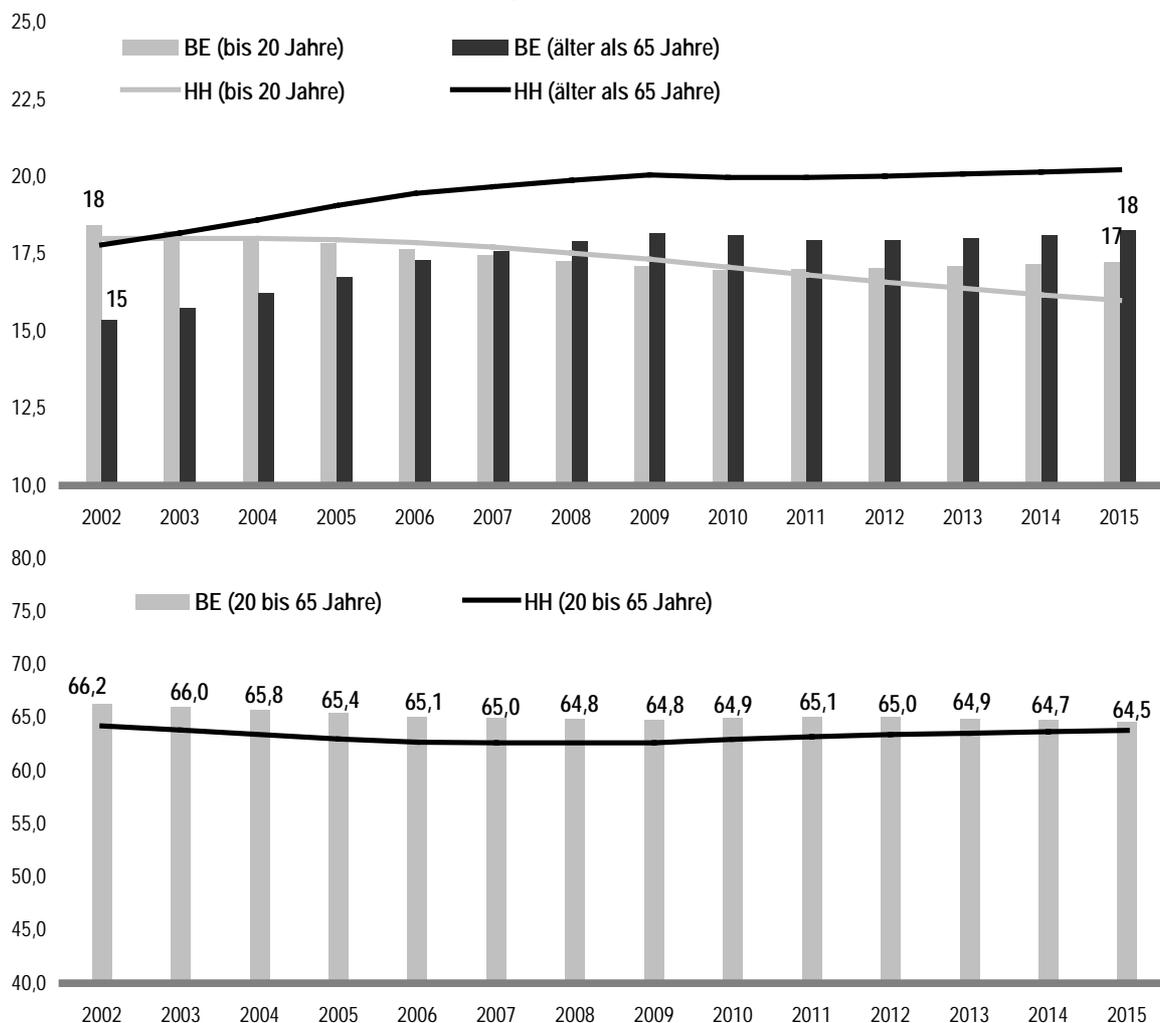
Abbildung II.2: Bevölkerungsprognose bis 2015



Quelle FFW und HH: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsprognose von 1998 in der Variante II, BE: Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Landes Berlin und des Senats von Berlin (obere Variante)

Die Veränderungen der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung werden in den nächsten 15 Jahren kaum von der Entwicklung in Hamburg abweichen. Der Anteil junger Menschen im Alter bis zu 20 Jahren dürfte bis 2015 um etwa 2 % absinken, der Anteil der älteren Bevölkerung (älter als 65 Jahre) hingegen sowohl in Berlin als auch in Hamburg um etwa 3 % ansteigen. Im Jahr 2015 wird deshalb in beiden Ländern der Altenquotient – definiert als der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung – höher sein als der Bevölkerungsanteil der jungen Menschen. Allerdings werden sich gerade bei den jungen Menschen in Berlin erhebliche Unterschiede zwischen dem ehemaligen Ost- und dem Westteil der Stadt einstellen. Aufgrund des »Geburtenknicks« in den neuen Ländern dürfte im Ostteil der Stadt die Jugendquote und infolgedessen auch die Schülerquote deutlich stärker zurückgehen als im Westteil der Stadt.

Abbildung II.3: Entwicklung des Anteils alter Menschen (älter als 65 Jahre), der Personen im Alter bis 20 Jahre und des Erwerbspersonenpotenzials (Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahre) (Prognose) in %



Quelle: Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Landes Berlin und des Senats von Berlin

Tabelle II.2: Bevölkerungsentwicklung von 2002 bis 2015 nach Altersgruppen in %

	Berlin insgesamt	ehemaliger Ostteil	ehemaliger Westteil
bis 20 Jahre	-6,0	-8,8	-4,3
20 bis unter 65 Jahre	-1,9	-1,6	-2,1
älter als 65 Jahre	19,6	19,8	19,6

Quelle: Berechnet aus Angaben der Bevölkerungsprognose des Senats von Berlin

Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren) wird sich bis 2015 nur geringfügig verändern. In Hamburg ist ein Rückgang von 64,2 % (2002) auf etwa 63,8 % (2015) zu erwarten, während in Berlin die Quote der erwerbsfähigen Bevölkerung von gegenwärtig 66,2 % auf etwa 64,5 % sinken dürfte.

Wenn auch die Veränderungen in der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung nach dieser Prognose nur geringfügig anders verlaufen als in Hamburg, wird es weiterhin erhebliche Migrationsbewegungen innerhalb des Landes geben. Diese haben bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass in den großen Plattenbausiedlungen im Ostteil der Stadt ein teilweise dramatischer Wohnungsleerstand zu verzeichnen ist.

II.2 Wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin war in den zurückliegenden zwölf Jahren außerordentlich unbefriedigend. Während im Durchschnitt des Bundesgebiets zwischen 1991 und 2002 ein Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 16,0 % realisiert werden konnte, belief sich der Zuwachs in Berlin auf gerade 0,4 %. Berlin verfügt damit heute lediglich über die Wirtschaftskraft des Jahres 1991.

Dabei war das Wirtschaftswachstum in Berlin in den Jahren 1992 und 1993 weit überdurchschnittlich; so hatte Berlin im Jahre 1993 einen Wachstumsvorsprung von 4,3 Prozentpunkten. Auch 1995 lag die Berliner Wirtschaftskraft, verglichen mit dem Jahre 1991, mit einem Index von 107,1 noch deutlich über dem Bundesdurchschnitt (105,3). Von da ab war die Wirtschaftskraft jedoch rückläufig. Seit dem Jahr 1995 ist die Berliner Wirtschaftskraft um 6,3 % geschrumpft.

Auch für die Jahre 2003 und 2004 sehen die Erwartungen nicht erfreulich aus. Im laufenden Jahr 2003 muss wiederum mit einem leichten Minus gerechnet werden. Im Jahre 2004 könnte sich dann ein leichtes positives Wachstum einstellen, das jedoch deutlich unter dem des Bundesdurchschnitts liegt. Damit dürfte sich die »Schere« zwischen der Wirtschaftskraftentwicklung im Bundesgebiet insgesamt und der in Berlin weiter öffnen.

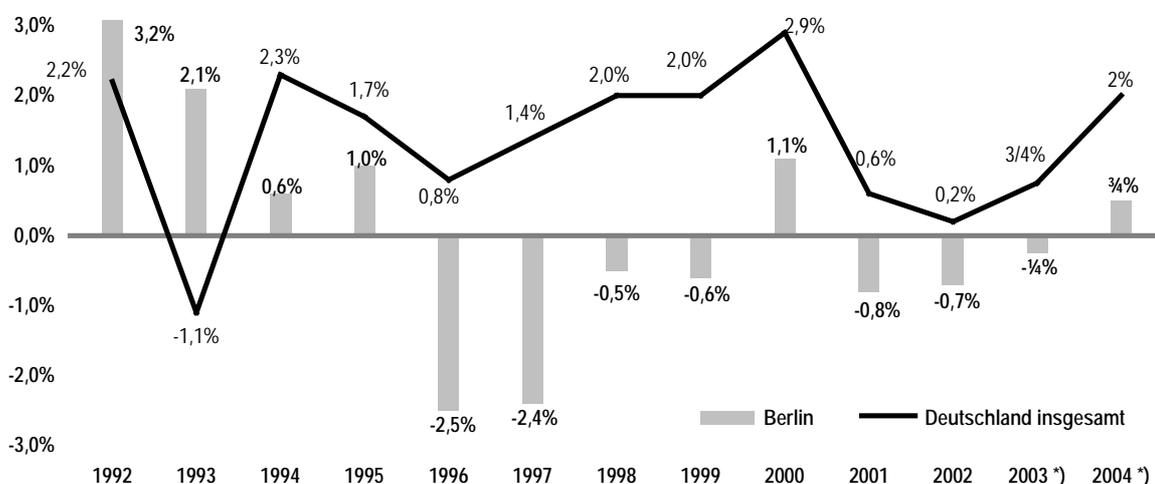
Die Ursache für diese unzufriedenstellende Entwicklung liegt in den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Fall der Mauer und der deutschen Vereinigung. Insbesondere sind zu nennen der Zusammenbruch der Wirtschaft im ehemaligen Ostteil der Stadt, die nicht wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen im ehemaligen Westteil, der rasche Abbau der (steuerlichen) Berlinförderung, das Wegbrechen der osteuropäischen Märkte, Betriebsverlagerungen in das Umland sowie Abwanderungen in andere Regionen. Hieraus erwachsen

erhebliche strukturelle Anpassungen in den Bereichen Industrie und Bauwirtschaft sowie im Dienstleistungssektor.

In der Berliner Industrie gingen seit der Vereinigung 164 000 Arbeitsplätze verloren, d.h. jede zweite Stelle wurde abgebaut. Waren im Jahre 1991 nahezu 19 % aller Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe tätig, sind es heute nur noch 10 %. Die reale Bruttowertschöpfung der Berliner Industrie verminderte sich um ein Drittel; ihr Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung (1991: 16 %) schrumpfte auf 11 %.

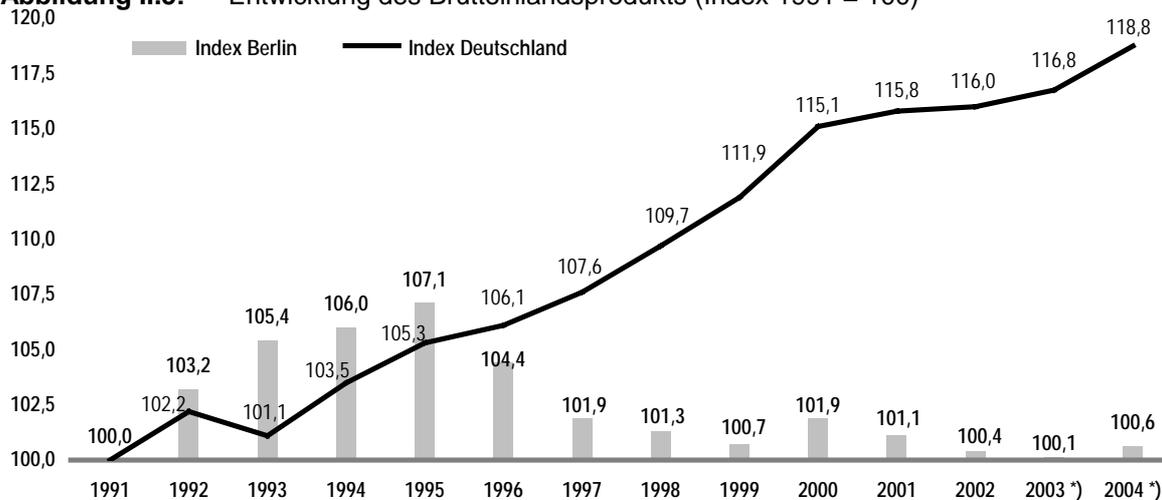
Ähnlich verlief die Entwicklung im Berliner Baugewerbe. Angestoßen durch das Fördergebietsgesetz mit seinen hohen Steuervergünstigungen erlebte Berlin unmittelbar nach der Vereinigung einen Boom im Baugewerbe; die bis 1995 positiven Wachstumsraten konnten

Abbildung II.4: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; *) Prognose

Abbildung II.5: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Index 1991 = 100)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; *) Prognose

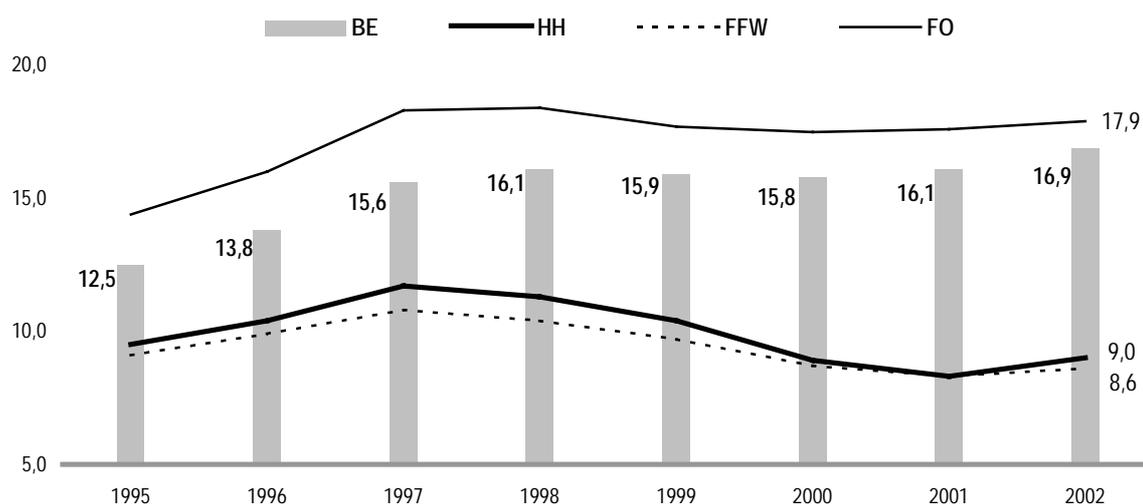
Tabelle II.3: Anteil der Erwerbstätigen (ET) und der realen Bruttowertschöpfung (BWS) nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2002 in %

	BE		FFW		HH	
	ET	BWS	ET	BWS	ET	BWS
1. alle Wirtschaftsbereiche	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Land- und Forstwirtschaft	0,5	0,1	3,3	2,1	0,5	0,2
3. Produzierendes Gewerbe ohne Bau	10,8	13,7	19,7	23,4	12,8	14,4
4. Baugewerbe	5,7	3,9	6,0	5,8	3,8	2,7
5. Handel, Gastgewerbe und Verkehr	22,9	17,2	27,3	19,3	30,0	27,0
6. Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	20,3	35,3	13,2	28,3	24,5	37,5
7. Öffentliche und private Dienstleister	39,8	29,8	30,6	22,1	28,4	18,2

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen. Preisbasis BWS 1995

den Rückgang in der Industrie zunächst überkompensieren. Mit dem Auslaufen des Fördergebietsgesetzes Mitte der 90er Jahre endete jedoch auch der Berliner Bauboom, und es kam zu einem Abbau von Kapazitäten in erheblichem Umfang. Gegenüber 1991 sank die Wertschöpfung im Baugewerbe um 41 %, gegenüber 1995 sogar um mehr als die Hälfte. Dementsprechend reduzierten sich die Arbeitsplätze im Baugewerbe seit 1991 um etwa ein Drittel (41 500).

Abbildung II.6: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %



Zahl der Arbeitslosen bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

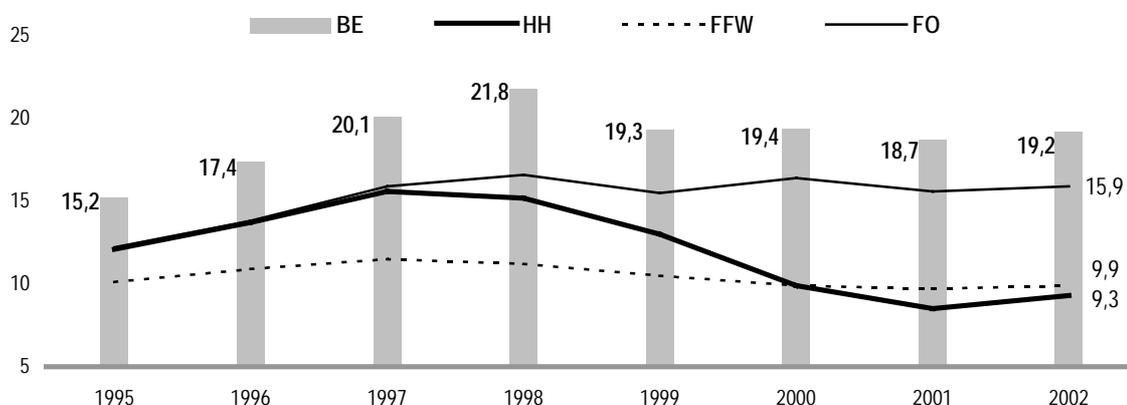
Dieser tiefgreifende und noch immer anhaltende strukturelle Wandel in Industrie und Bau-
gewerbe löste eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur hin zu Dienstleistungsaktivitäten
aus, die durch den Umzug von Parlament und Regierung sowie von politiknahen Einrich-
tungen noch begünstigt wurde. Im Jahre 1991 betrug der Anteil des Dienstleistungssektors
an der Gesamtwertschöpfung in Berlin 74 %; bis zum Jahre 2002 stieg er auf 82 % an.
Diese expansive Entwicklung spiegelt sich noch deutlicher in der Erwerbstätigenstruktur:
Waren 1991 lediglich 71 % aller Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich tätig, stieg de-
ren Anteil bis 2002 bereits auf 83 %.

Allerdings muss auch festgestellt werden, dass der Dienstleistungsbereich bisher nur un-
terproportional zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beitrug. Ursächlich hierfür ist
nach Feststellungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) insbesondere,
dass Berlin gegenüber den westdeutschen Wachstumszentren in der Dynamik vor allem
der überregionalen Dienstleistungen deutlich zurückfällt.

Im Zuge der Strukturveränderungen in der Berliner Wirtschaft ging die Zahl der Erwerbstä-
tigen seit 1991 um insgesamt rd. 130 000 auf 1,533 Millionen (2002) zurück. Gleichzeitig
erhöhte sich die Zahl der jahresdurchschnittlich gemeldeten Arbeitslosen von 180 000 auf
288 000 im Jahre 2002 (Juli 2003: 309 900). Lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosen-
quote 1991 noch bei 9,5 %, ist sie bis 2002 auf 16,9 % angestiegen (Juli 2003: 18,3 %).
Sie lag damit schon in der Vergangenheit erheblich über dem Durchschnitt der Flächen-
länder West und erreicht nunmehr annähernd das Niveau der neuen Länder.

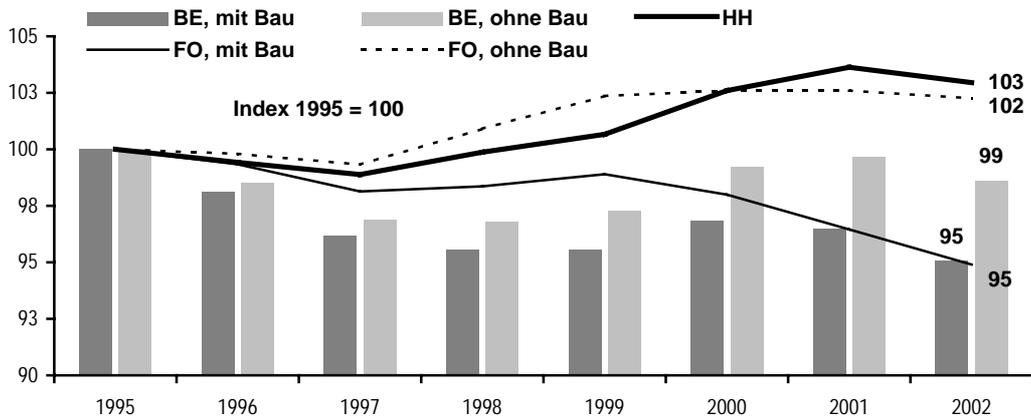
Überdurchschnittlich hoch ist auch die Quote der von Arbeitslosigkeit betroffenen jungen
Menschen. Die Jugendarbeitslosenquote lag in Berlin im Jahr 2002 bei jahresdurchschnitt-
lich 19,2 % und damit wesentlich höher als in den FFW (9,9 %), in Hamburg (9,3 %) und
auch in den neuen Ländern (15,9 %). Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in Berlin
und in den neuen Ländern nach 1998 ist kein Reflex verbesserter Arbeitsmarktbedingun-
gen, sondern der Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit
(Jump-Projekt usw.) sowie der vollständigeren statistischen Erfassung der Zahl der gering-
fügig Beschäftigten.

Abbildung II.7: Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %



Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen bis 25 Jahre. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Abbildung II.8: Entwicklung der Erwerbstätigkeit



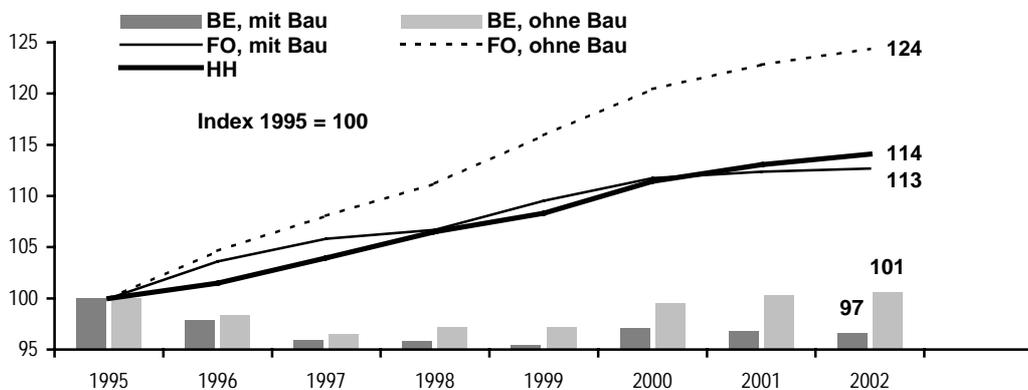
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Der Arbeitsplatzbesatz bzw. die Arbeitsplatzdichte – Erwerbstätige je 100 Einwohner – liegt in Berlin zwar etwas höher als in den neuen Ländern und auch den westdeutschen Flächenländern, aber deutlich unter dem Vergleichswert des Landes Hamburg. Während in Hamburg auf 100 Einwohner 61 Erwerbstätige kommen, sind es in Berlin lediglich 45. Selbst im strukturschwachen Stadtstaat Bremen liegt der Arbeitsplatzbesatz mit 59 Erwerbstätigen je 100 Einwohner deutlich über dem des Landes Berlin. Insbesondere in den letzten beiden Jahren ist die Arbeitsplatzdichte in Berlin selbst im Vergleich zu den neuen Ländern überdurchschnittlich gesunken.

Im Vergleich Berlins mit den neuen Ländern zeigt sich ein ähnlicher Verlauf der Erwerbstätigkeit; im Jahr 2002 lag sie etwa 5 % unter dem Vergleichswert des Jahres 1995. Ohne Bauwirtschaft nahm die Erwerbstätigkeit in den neuen Ländern gegenüber 1995 um 3 % zu und erreichte damit annähernd das hamburgische Niveau, während sie in Berlin um etwa 1,5 % absank.

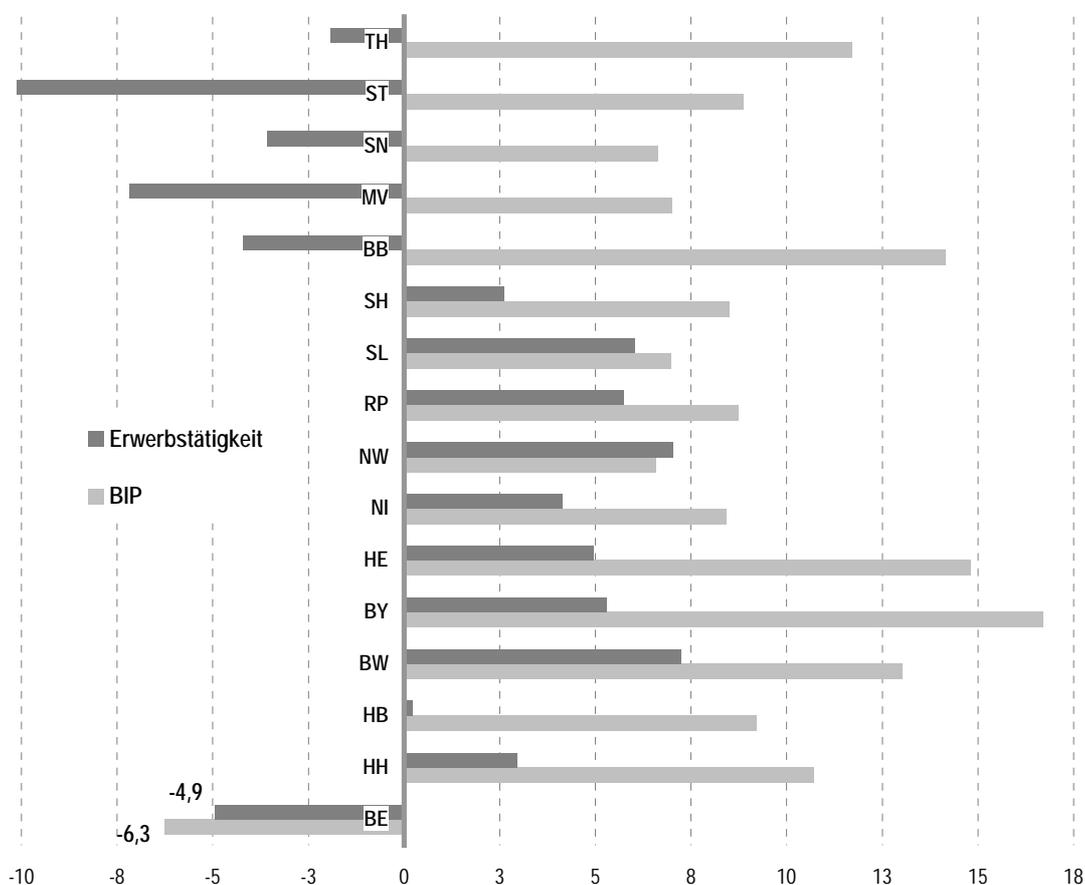
Die reale Wertschöpfung im Land Berlin lag im Jahr 2002 unter Einbeziehung der Bauwirtschaft mehr als 3 % unter dem Wert des Jahres 1995; ohne Bauwirtschaft lag sie in etwa

Abbildung II.9: Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung (Preisbasis 1995)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Abbildung II.10: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2002 in %



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

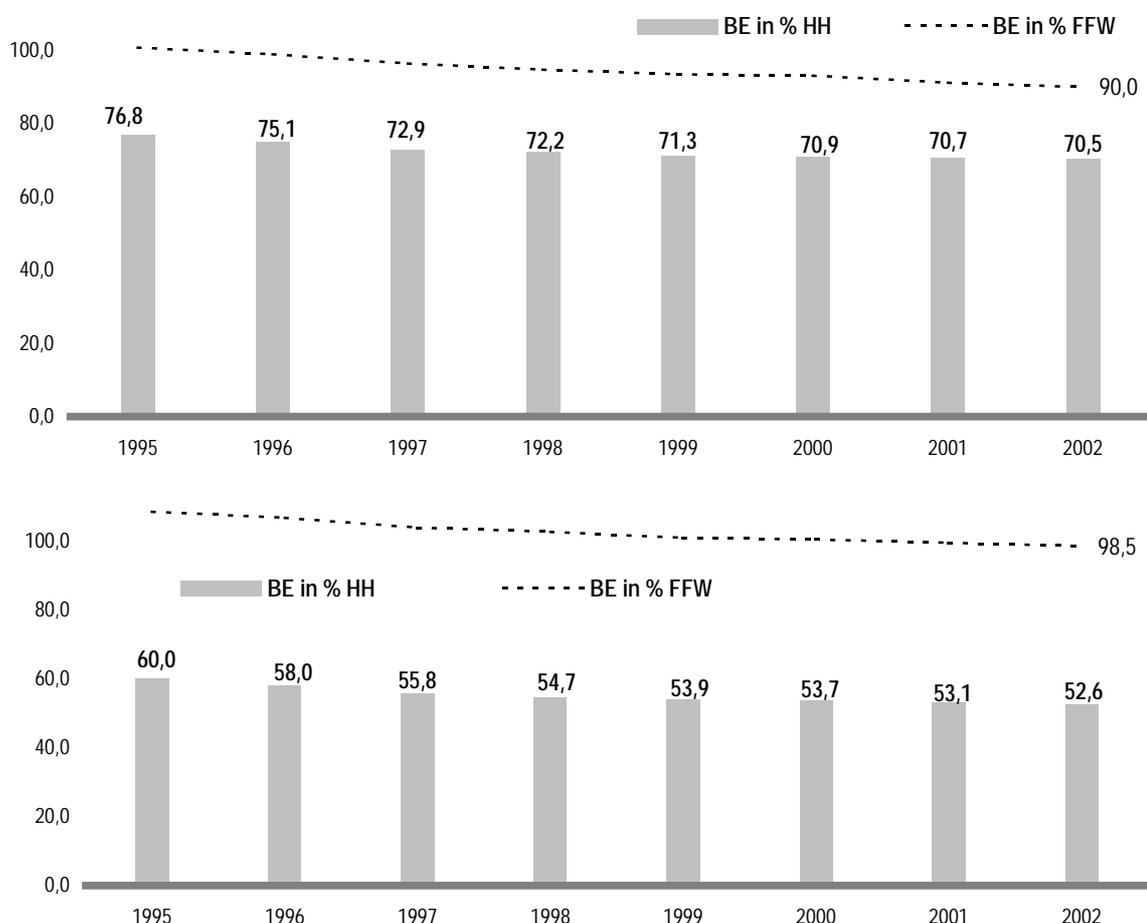
auf dem Niveau des Jahres 1995. Im Vergleich hierzu ist in diesem Zeitraum die reale Bruttowertschöpfung in den neuen Ländern um etwa 13 % unter Einschluss der Bauwirtschaft, ohne Bauwirtschaft sogar um nahezu 25 % gestiegen. In Hamburg lag der Produktionszuwachs in diesen sieben Jahren bei etwa 12 %.

Im Einzelländervergleich zeigt sich, dass außer Berlin kein anderes deutsches Bundesland in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2002 ein reales Sinken des BIP hat hinnehmen müssen. Die Erwerbstätigkeit hingegen ging nicht nur in Berlin, sondern auch in allen neuen Ländern zurück, zum Teil sogar noch deutlicher als in Berlin. Die alten Länder verzeichneten im betrachteten Zeitraum durchweg einen Beschäftigungszuwachs.¹

Das negative Wirtschaftswachstum in Berlin hat dazu geführt, dass die gesamtwirtschaftlichen Einkommenskonvergenzprozesse weitgehend stagnierten. So betrug die Brutto-

¹ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit Ausnahme des Landes Brandenburg alle ostdeutschen Länder einen deutlichen Bevölkerungsrückgang (von durchschnittlich nahezu 4 %) zu verzeichnen hatten, während in Berlin der Bevölkerungsrückgang vergleichsweise moderat war. Dies führte dazu, dass Berlin unter allen Ländern den größten Rückgang beim Arbeitsplatzbesatz – Erwerbstätige je 100 Einwohner – zu verzeichnen hatte.

Abbildung II.11: Entwicklung des realen BIP (Preisbasis 1995) je Einwohner und je Erwerbstätigem in Berlin in Prozent des Durchschnittswertes der FFW und Hamburgs



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Löhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Berlin im Jahr 1995 etwa 90,8 % des Vergleichswertes in den FFW, gegenüber Hamburg: 89,2 %. Bis zum Jahr 2002 konnte diese Relation lediglich auf 91,6% gegenüber den FFW bzw. 89,7% gegenüber Hamburg verbessert werden.

Noch ungünstiger verlief die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen und der Produktivität. Das reale Bruttoinlandsprodukt in Berlin – gerechnet je Erwerbstätigem – betrug im Jahr 2002 ca. 90 % des Vergleichswertes der FFW (gegenüber Hamburg: 70,5 %). Im Jahr 1995 hingegen hatte Berlin noch ca. 100,8% der FFW und 76,8% von Hamburg erreicht. Auch die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner war in Berlin rückläufig: 1995 erreichte Berlin 108,5 % der FFW, im Jahr 2002 nur noch 98,5 %. Bezogen auf Hamburg ging das Verhältnis von 60,0 % (1995) auf 52,6 % (2002) zurück.

II.3 Zusammenfassende Bewertung

Die Bevölkerungsverluste der Nachwendezeit, die in erheblichem Umfang auf Suburbanisierungsprozesse mit dem engeren Verflechtungsraum auf dem Gebiet des Landes Brandenburg zurückzuführen waren, sind zwischenzeitlich weitgehend zum Stillstand gekommen. Auch für die nächsten Jahre gehen die Bevölkerungsprognosen davon aus, dass Berlin (bescheidene) Bevölkerungsgewinne verbuchen kann.

Die wirtschaftliche Entwicklung ist nach wie vor außerordentlich unbefriedigend. Seit 1995 ist die Wirtschaftskraft um 6,3 % zurückgegangen. Auch die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen sind in den zurückliegenden Jahren spürbar gesunken. Als einziges Bundesland verzeichnete Berlin im Zeitraum von 1995 bis 2002 einen realen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität. Die Arbeitslosigkeit ist seit 1995 deutlich gestiegen, die Erwerbstätigkeit entsprechend zurückgegangen.

Die ungünstige Wirtschaftsentwicklung mit ihren Folgen für den Landeshaushalt hat die finanzpolitischen Probleme deutlich verschärft. Darauf wird im nachfolgenden Kapitel eingegangen sein.

III. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung

Dieses Kapitel enthält eine Bestandsaufnahme der zentralen finanzwirtschaftlichen Kennziffern. Nach der mit dem Bundesministerium der Finanzen getroffenen Verständigung erfolgt der Ausweis – nicht zuletzt aus Vergleichbarkeitsgründen – je Einwohner. Darüber hinaus werden den Berliner Zahlen jeweils die Zahlen der finanzschwachen Flächenländer West und Hamburgs an die Seite gestellt (siehe hierzu auch die »Methodischen Vorbemerkungen« unter I.2).

III.1 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben in Berlin sind zwischen 1995 und 2002 von 22,1 Mrd € um eine Milliarde Euro auf 21,1 Mrd € zurückgeführt worden, dies entspricht einer Absenkung um 4,6 %. Da im gleichen Zeitraum die Einwohnerzahl Berlins um 2,3 % zurückgegangen ist, sanken die bereinigten Ausgaben je Einwohner um lediglich 2,3 %. Deutlich wird jedoch insbesondere an dem Vergleich mit Hamburg, dass sich der Abstand der Ausgaben je Einwohner um gut 8 Prozentpunkte auf 112 % verringert hat.

In absoluten Zahlen entsprechen diese verbleibenden Mehrausgaben gegenüber Hamburg größenordnungsbereinigt rund zwei Milliarden Euro und damit denjenigen Mehreinnahmen, die Berlin im Rahmen des Solidarpakts in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhält. Berlin bewegt sich damit faktisch auf dem Ausgabenniveau Hamburgs.² Der Vergleich mit den finanzschwachen Flächenländern West hingegen ist wegen der besonderen Eigenart der Stadtstaaten nicht aussagekräftig und wird hier nur aus formalen Gründen mitgeführt.

Tabelle III.1: Bereinigte Ausgaben je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	6 364	5 290	120,3	3 756	169,5
1996	6 291	5 431	115,8	3 743	168,1
1997	6 216	5 402	115,1	3 692	168,4
1998	6 202	5 347	116,0	3 708	167,2
1999	6 206	5 340	116,2	3 773	164,5
2000	6 176	5 360	115,2	3 804	162,4
2001	6 152	5 338	115,3	3 946	155,9
2002	6 210	5 553	111,8	3 964	156,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg 2002 wegen unplausiblen Zahlenausweises in der Kas- senstatistik abweichend nach vorläufigem Ist. Berlin 2001 ohne einmalige Leistungen an die Bankgesellschaft Berlin

² Von der besonderen Berücksichtigung der Hauptstadtlasten Berlins wird hier abgesehen; desgleichen von den Hafentlasten Hamburgs.

Tabelle III.2: Die Struktur der bereinigten Ausgaben im Jahre 2002

	BE		HH		FFW	
	Euro je EW	%	Euro je EW	%	Euro je EW	%
A Laufende Ausgaben (ohne LFA in Hamburg)	5 650	91,0%	4 968	89,5%	3 472	87,6%
darunter:						
A.1 Personalausgaben	2 145	34,5%	1 923	34,6%	1 592	40,2%
<i>Versorgungsleistungen</i>	337	5,4%	482	8,7%	282	7,1%
<i>Bezüge für aktives Personal</i>	1 808	29,1%	1 441	25,9%	1 310	33,0%
A.2 Zinsausgaben	642	10,3%	620	11,2%	352	8,9%
A.3 laufender Sachaufwand	1 090	17,6%	780	14,0%	554	14,0%
A.4 laufende Zuweisungen an andere Bereiche	1 653	26,6%	1 133	20,4%	869	21,9%
A.5 AAÜG-Zahlungen	66	1,1%	0	0,0%	0	0,0%
<i>nachrichtlich: Zahlungen im Länderfinanzausgleich</i>	0	0,0%	101	1,8%	0	0,0%
<i>konsumtive Sachausgaben</i>	2 854	46,0%	1 951	35,1%	1 461	36,9%
B Investive Ausgaben insgesamt	560	9,0%	484	8,7%	493	12,4%
darunter:						
B.1 Sachinvestitionen	95	1,5%	247	4,4%	299	7,5%
B.2 Vermögensübertragungen an andere Bereiche	227	3,7%	160	2,9%	122	3,1%
B.3 Darlehen an andere Bereiche	85	1,4%	42	0,8%	15	0,4%
B.4 Erwerb von Beteiligungen	129	2,1%	27	0,5%	6	0,2%
C bereinigte Ausgaben (ohne LFA in Hamburg)	6 210	100,0%	5 553	100,0%	3 964	100,0%

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

In der Strukturbetrachtung des Jahres 2002 zeigt sich, dass rund ein Drittel der bereinigten Ausgaben (34,5 %) für Personal aufgewendet wurde. Etwa die Hälfte der bereinigten Ausgaben (46,0 %) entfiel auf die konsumtiven Sachausgaben, davon wiederum rund die Hälfte (26,6 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche außerhalb des Landeshaushalts. Für Zinsausgaben waren 10,3% der bereinigten Ausgaben aufzuwenden, für investive Ausgaben standen 9,0 % zur Verfügung.

Wegen unterschiedlicher Strukturen der Veranschlagung ist allerdings selbst der Vergleich mit Hamburg nur von eingeschränkter Aussagekraft. So werden beispielsweise in Hamburg Kindergärten und Kindertagesbetreuungseinrichtungen in Trägerschaft außerhalb des Haushalts geführt, so dass der hamburgische Haushalt insoweit auch keine anteiligen Personalausgaben, dafür aber Zuschüsse an die Träger ausweist. Das Defizit des Öffentlichen Personennahverkehrs in Hamburg wird nicht direkt aus dem Haushalt abgedeckt, sondern innerhalb der »Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung (HGV)«. Diese

erhält ihrerseits zur Deckung der durch anderweitige Erträge nicht abgedeckten Verluste ihrer Tochterunternehmen einen Verlustausgleich aus dem Landeshaushalt, der aber nur einen Bruchteil des Finanzierungsbedarfs der drei öffentlichen Verkehrsbetriebe Hamburgs ausmacht.

Schlussfolgerungen aus einem Vergleich mit Hamburg sind deswegen ohne weitere Detailanalyse häufig nicht möglich; erst ein qualifiziertes Benchmarking könnte die Grundlagen für einen belastbaren Vergleich liefern. Auffällig – und auch vergleichbar – sind jedoch zwei Sachverhalte: (1) die Versorgungsausgaben sind in Berlin mit einem Anteil von 5,4 % an den bereinigten Ausgaben (noch) deutlich geringer als in Hamburg (8,7 %); (2) während Hamburg für Sachinvestitionen (d.h. für Hoch- und Tiefbau sowie Erwerb von Sachvermögen) 4,4 % der bereinigten Ausgaben aufwendet, stehen in Berlin nur 1,5 % zur Verfügung. Auf letzteres wird noch genauer in Zusammenhang mit den Investitionsausgaben eingegangen.

Der Senat von Berlin hat im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Finanzplanung 2003 bis 2007 wesentliche Konsolidierungsmaßnahmen und harte Einschnitte beschlossen, auf deren Grundlage die bereinigten Ausgaben bis zum Jahre 2007 gegenüber 2003 um 700 Mio € (- 3,3 %) abgesenkt werden. Die Absenkungsschritte sind dabei bereits durch Einzelbeschlüsse belegt. Anders als frühere mittelfristige Planungen des Landes Berlin weist die Finanzplanung 2003 bis 2007 keinen offenen Handlungsbedarf aus, sondern gibt – bis auf kleine Ausnahmebereiche – programm-, titel- und jahres-scheibengenau darüber Auskunft, aufgrund welcher Maßnahmen und in welchem Umfang die Ausgabenabsenkungen im Einzelnen erfolgen. In der Summe beschreiben diese Konsolidierungsmaßnahmen die vom Bundesrecht geforderten Eigenanstrengungen des Landes Berlin zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage, und zwar in dem Umfang, in dem hierzu bereits Senatsbeschlüsse vorliegen.

III.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben je Einwohner sind zwischen 1995 und 2002 um lediglich 1,9 % angestiegen; bereinigt um den Einwohnereffekt sind sie sogar um 0,4 % gesunken. Maßgeblich hierzu trug bei, dass die Zahl der unmittelbar aus dem Haushalt finanzierten Stellen und Beschäftigungspositionen von 207 000 im Jahre 1991 auf 139 000 im Jahre 2001 reduziert wurde, das entspricht einem Drittel des Stellenumfanges. Finanzwirksam eingespart wurden dabei insgesamt 55 000 Stellen.

Nach den Beschlüssen des Senats zum Doppelhaushalt 2004/2005 und zur mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007 werden die Personalausgaben in den Folgejahren zunächst weiter abgesenkt und ein späterer Wiederanstieg entscheidend gedämpft. Im Jahre 2007 werden die Personalausgaben nur unwesentlich über denen des Jahres 2003 liegen. Dies allein bedeutet die Umsetzung eines Maßnahmenvolumens von über 800 Mio €, unter Einschluss der entsprechenden Maßnahmen für die Jahre 2002/2003 sogar von weit über einer Milliarde Euro. Hierfür sind ein strikter Personalabbau sowie Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich erforderlich.

Tabelle III.3: Personalausgaben je Einwohner in Berlin

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	2 104	2 040	103,1	1 527	137,8
1996	2 108	1 899	111,0	1 532	137,6
1997	2 086	1 891	110,3	1 534	136,0
1998	2 079	1 877	110,7	1 538	135,1
1999	2 101	1 876	112,0	1 564	134,3
2000	2 113	1 876	112,6	1 574	134,2
2001	2 124	1 905	111,5	1 561	136,1
2002	2 145	1 923	111,5	1 592	134,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Im Einzelnen:

Gegenüber dem Länderdurchschnitt wies Berlin im Jahre 2001 einen Personalmehrbestand von etwa 40 000 Vollzeitäquivalenten auf. Hiervon ist eine Mehrausstattung von etwa 15 000 auf Dauer stadtautonom- und hauptstadtbedingt erforderlich und finanzierbar, unter anderem in den Bereichen Polizei, Schulen und Kindertagesstätten. Rund 25 000 Vollzeitäquivalente werden, ausgehend von dem Stellenbestand des Jahres 2002, bis spätestens zum Jahre 2012 vollständig abgebaut, davon allein rd. 17 000 bis zum Jahre 2007. Ab dem Jahre 2012 wird der Personalbestand des Landes bei etwa 115 000 Vollzeitäquivalenten liegen.

Unabhängig von den konkreten Maßnahmen zur Reduzierung des Stellenbestandes im unmittelbaren Landesdienst hatte sich der Senat angesichts der extremen Haushaltsnotlage darauf verständigt, im Rahmen eines Solidarpakts mit den Gewerkschaften und Berufsverbänden eine weitere Absenkung der Personalausgaben um 250 Mio Euro im Jahr 2003 und um jeweils 500 Mio Euro in den Jahren ab 2004 zu erreichen. Ziel sollte es sein, neben einer Arbeitsplatzgarantie eine Verkürzung der Arbeitszeit gegen Verzicht auf Gehaltszuwächse zu vereinbaren.

Nach dem Scheitern der Solidarpaktgespräche im Oktober 2002 sah sich der Senat gezwungen, einseitig Maßnahmen zur Realisierung dieser Einsparungen zu ergreifen. Berlin ist deshalb aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten, um die Ergebnisse der bundesweiten Tarifverhandlungen nicht übernehmen zu müssen, und hat im Bundesrat einen Initiativantrag zur Öffnung des Besoldungs- und Versorgungsrechts mit dem Ziel eingebracht, den Ländern auch in diesem Bereich einen Handlungsspielraum zu ermöglichen.

Mit der Tarifgemeinschaft der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes wurde inzwischen ein neuer Tarifvertrag vereinbart, der auf dem Grundprinzip des Tausches von Entgelt gegen Freizeit beruht. Die Löhne und Vergütungen werden um durchschnittlich 10 % gesenkt. Gleichzeitig wird die Arbeitszeit für Arbeitnehmer entsprechend reduziert. Insbesondere wird die Wochenarbeitszeit ab dem 1. August 2003 einheitlich auf 37 Stunden festgelegt. Der am 9. Januar 2003 in Potsdam vereinbarte Tarifabschluss für die Beschäf-

tigten des Öffentlichen Dienstes wird übernommen. Für die Geltungsdauer des Vertrages bis zum 31. Dezember 2009 wird auf betriebsbedingte Beendigungskündigungen verzichtet.

Auf der Grundlage der vom Bundesgesetzgeber beschlossenen, von Berlin im Bundesrat initiierten Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes (Öffnungsklausel) wird Berlin das Urlaubsgeld streichen und die bisherige Sonderzuwendung (»Weihnachtsgeld«) deutlich absenken. Künftig soll jeder Beamte einen Sockelbetrag von 640 Euro als Sonderzahlung erhalten, Versorgungsempfänger die Hälfte. Im Gegenzuge wird die wöchentliche Arbeitszeit für Beamte von 42 auf 40 Stunden reduziert. Berlin nimmt damit bundesweit die intensivsten Einschnitte bei den Personalausgaben vor.

III.3 Konsumtive Sachausgaben

Die konsumtiven Sachausgaben umfassen die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte. Nicht enthalten in der nachfolgenden Darstellung sind die Zins- und Tilgungsausgaben.

Die konsumtiven Sachausgaben je Einwohner sind seit 1995 um 4,3 % zurückgeführt worden; unter Berücksichtigung des Einwohnereffekts beläuft sich die Rückführung sogar auf 6,6 %. Im Zeitraum zwischen 1995 und 2000 sind die konsumtiven Sachausgaben in Hamburg hingegen um 14,5 % angestiegen; die hamburgischen Zahlen für 2001 und 2002 unterliegen jedoch einem Plausibilitätsvorbehalt. In den finanzschwachen Flächenländern West stiegen die konsumtiven Sachausgaben je Einwohner im Zeitraum zwischen 1995 und 2002 um 12,6 %.

Auf der Grundlage einer alle Politikbereiche umfassenden Liste von Strukturmaßnahmen, die der Senat im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007 beschlossen hat, werden die konsumtiven Sachausgaben bis zum Jahre 2007 gegenüber 2003 um 930 Mio € abgesenkt. Die Maßnahmen sind jahresgenau spezifiziert; damit besteht die Sicherheit, dass das vom Senat beabsichtigte Konsolidierungsvolumen auch tatsächlich umgesetzt werden kann. Mit enthalten ist der Ausstieg aus der Anschlussförderung in der Wohnungsbauförderung, der bis zum Jahre 2020 eine Ausgabenentlastung in Höhe von rund einer Milliarde Euro möglich macht.

Tabelle III.4: Konsumtive Sachausgaben in Euro je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	2 981	2 145	139,0	1 298	229,6
1996	2 727	2 331	117,0	1 288	211,6
1997	2 783	2 307	120,6	1 258	221,1
1998	2 779	2 375	117,0	1 268	219,1
1999	2 815	2 401	117,3	1 289	218,3
2000	2 806	2 456	114,2	1 312	213,8
2001	2 840	2 346	121,1	1 403	202,4
2002	2 854	1 951	146,3	1 461	195,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Ausweis Hamburgs im Jahr 2002 nicht plausibel.

III.4 Investive Ausgaben

Die Ausgaben der Kapitalrechnung sind in Berlin seit 1995 um 40 % zurückgegangen. Der Zahlenausweis für Hamburg im Jahre 2002 unterliegt auch hier einem Plausibilitätsvorbehalt; betrachtet man stattdessen den Zeitraum bis 2001, sind die Ausgaben der Kapitalrechnung dort um 5,5 % gestiegen. Lagen die Berliner Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahre 1995 um 65 % über denen Hamburgs, sind sie im Jahre 2001 auf das hamburgische Niveau zurückgefallen. Angesichts des hohen infrastrukturellen Nachholbedarfs in Berlin ist dieses außerordentlich bedenklich und vom Investitionsbedarf her auch nicht zu rechtfertigen. Die Begründung liegt alleine darin, dass sich Berlin aufgrund der Haushaltsnotlage höhere Investitionsausgaben als die derzeit getätigten nicht leisten kann.

Tabelle III.5: Ausgaben der Kapitalrechnung

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	933	565	165,0	587	158,9
1996	962	637	150,9	554	173,7
1997	813	656	124,0	514	158,2
1998	771	553	139,3	518	148,8
1999	710	554	128,3	516	137,7
2000	689	581	118,5	544	126,6
2001	587	596	98,5	561	104,6
2002	560	484	115,6	493	113,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen. Hamburg 2002 unplausibler Zahlenausweis. Berlin 2001 ohne einmalige Leistungen an die Bankgesellschaft Berlin

Die Struktur der Investitionsausgaben bestätigt das unbefriedigende Bild. Nur 18 % der Investitionsausgaben wurden im Jahre 2002 für Sachinvestitionen (Hochbau, Tiefbau, Erwerb unbeweglichen Vermögens) aufgewendet; in Hamburg war es gut die Hälfte der Investitionsausgaben, in den finanzschwachen Flächenländern West sogar annähernd zwei Drittel. Hier findet der Umstand seinen Ausdruck, dass in Berlin kaum noch für eigene Zwecke investiert werden kann; auch die Investitionsplanung 2003 bis 2007 enthält nur wenige Neubeginner, ansonsten lediglich die Ausfinanzierung früher begonnener Maßnahmen.

Deutlich ausgeprägt sind in Berlin die Vermögensübertragungen an andere Bereiche (42,3 %); diese umfassen unter anderem Zuschüsse zur Förderung der Wirtschaftsstruktur (Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur), aber auch für den Hochschulbau und die Forschung außerhalb der Universitäten. Bei den Darlehen an andere Bereiche (15,9 %) handelt es sich überwiegend um Aufwendungs- und Annuitätsdarlehen für den Wohnungsbau und nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Hinter dem Erwerb von Beteiligungen (24,0 %) steht vor allem die Kapitalzuführung an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG). Die Bankgesellschaft Berlin hat im Jahre 2002 keine Mittel aus dem Landeshaushalt erhalten.

Tabelle III.6: Die Struktur der Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahr 2002

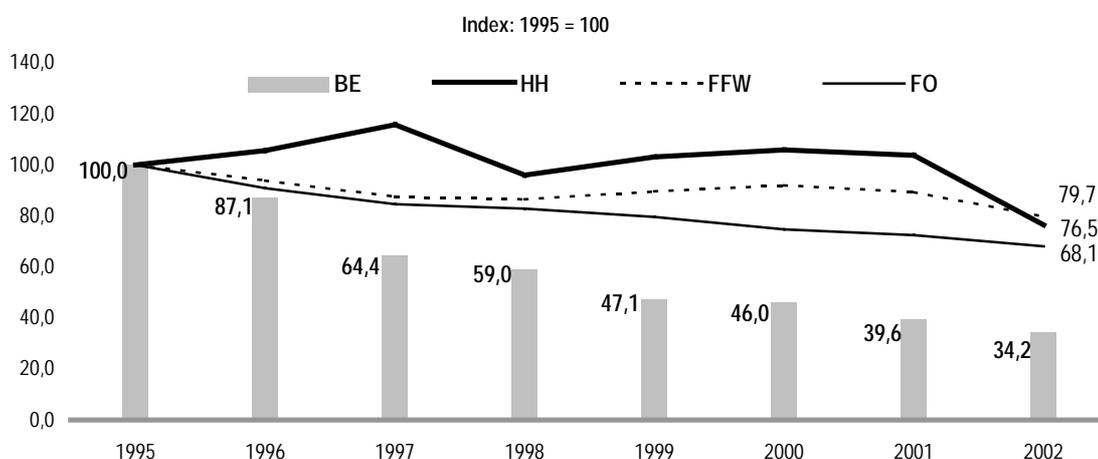
	BE		HH		FFW	
	Euro je EW	%	Euro je EW	%	Euro je EW	%
1. Investive Ausgaben insgesamt	536	100,0%	484	100,0%	493	100,0%
darunter:						
2. Sachinvestitionen	95	17,8%	247	51,1%	299	60,7%
3. Vermögensübertragungen an andere Bereiche	227	42,3%	160	33,0%	122	24,7%
4. Darlehen an andere Bereiche	85	15,9%	42	8,6%	15	3,1%
5. Erwerb von Beteiligungen	129	24,0%	27	5,5%	6	1,2%

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die langfristige Entwicklung der Sachinvestitionsausgaben; bis zum Jahre 2002 sind sie auf etwa ein Drittel des Niveaus im Jahre 1995 zurückgegangen. Dieser dramatische Rückgang ist Ausdruck der extremen Haushaltsnotlage in Berlin. Im Vergleich zeigt sich allerdings, dass auch in den finanzschwachen Flächenländern West die Sachinvestitionen zurückgeführt wurden – allerdings in vergleichsweise moderatem Umfang und mit einem deutlichen Einbruch erst im Jahre 2002.

Im Zeitraum der mittelfristigen Planung bis 2007 werden die Investitionsausgaben weiter – von 1,971 Mrd € im Jahre 2003 auf 1,622 Mrd € im Jahre 2007 – abgesenkt, d.h. um rd. 350 Mio € bzw. 17,7 %. Auch diese erneute Absenkung ist ausschließlich der Haushaltsnotlage des Landes geschuldet. Sie beinhaltet einen weitestgehenden Verzicht auf neue Investitionsmaßnahmen (»Neubeginner«); die Investitionsausgaben werden in den Planungsjahren im Wesentlichen bestimmt durch die notwendige Ausfinanzierung bereits begonnener Maßnahmen und laufender Programme sowie die Bereitstellung von Landesmitteln zur möglichst vollständigen Inanspruchnahme von Drittmitteln des Bundes und der Europäischen Union.

Abbildung III.1: Entwicklung Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg 2002 unplausibler Zahlenausweis

III.5 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben je Einwohner haben sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2002 annähernd verdoppelt (+ 91,6%). In Hamburg stiegen sie um 16,3%, in den finanzschwachen Flächenländern West um 4,5%. Im Jahre 1995 lagen die Berliner Zinsausgaben je Einwohner bei etwa zwei Dritteln des Hamburger Wertes, im Jahre 2002 übertrafen sie diesen um knapp 4 %. Die Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 zeigt auf, dass die Dynamik des Zinsausgabenanstiegs angesichts der extremen Haushaltsnotlage und damit der Schuldenfalle, in der sich Berlin befindet, unvermindert anhalten wird. Im Jahre 2007 dürften die Zinsausgaben Berlins bei etwa 870 € je Einwohner liegen, das entspricht einem weiteren Anstieg um gut ein Drittel. Gegenüber Hamburg liegen die Zinsausgaben je Einwohner dann um gut ein Viertel höher.

Tabelle III.7: Zinsausgaben je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	335	533	62,9	337	99,5
1996	423	560	75,5	343	123,4
1997	497	577	86,2	347	143,1
1998	533	583	91,4	349	152,6
1999	554	572	96,9	349	159,1
2000	574	570	100,7	345	166,3
2001	606	576	105,2	352	172,0
2002	642	620	103,6	352	182,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die Zinslastquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Ausgaben) hat sich seit 1995 annähernd verdoppelt (von 5,3% auf 10,3 %). In Hamburg ist die Zinslastquote in diesem Zeitraum lediglich um einen Prozentpunkt angestiegen (von 10,1 % auf 11,2 %), in den finanzschwachen Flächenländern West praktisch unverändert geblieben (~ 9,0 %).

Tabelle III.8 Zinslastquote

	BE (%)	HH (%)	FFW (%)
1995	5,3	10,1	9,0
1996	6,7	10,3	9,1
1997	8,0	10,7	9,4
1998	8,6	10,9	9,4
1999	8,9	10,7	9,2
2000	9,3	10,6	9,1
2001	9,8	10,8	8,9
2002	10,3	11,2	8,9

Verhältnis Zinsausgaben zu bereinigten Ausgaben,
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

III.6 Bereinigte Einnahmen

Die bereinigten Einnahmen des Landes Berlin lagen im Jahre 2002 mit 4 675 € je Einwohner um lediglich 2,8 % über denen des Jahres 1995 (4 549 €). Auch Hamburg und die finanzschwachen Flächenländer West wiesen im gleichen Zeitraum ähnlich geringe Zuwachsraten auf. Dabei lagen die Einnahmen in den Jahren dazwischen durchaus höher; eingebrochen sind die Einnahmen ab dem Jahre 2001. Bedingt ist diese Entwicklung durch die unzufriedenstellende Entwicklung der Steuereinnahmen (siehe hierzu unten).

Tabelle III.9: Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) in Euro je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	4 549	4 338	104,9	3 310	137,4
1996	4 690	4 431	105,8	3 373	139,0
1997	5 101	4 312	118,3	3 312	154,0
1998	5 046	4 639	108,8	3 416	147,7
1999	5 112	4 873	104,9	3 500	146,0
2000	5 216	4 906	106,3	3 575	145,9
2001	4 948	4 459	111,0	3 415	144,9
2002	4 675	4 441	105,3	3 375	138,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«)

Die Übersicht auf der folgenden Seite zeigt die Struktur der bereinigten Einnahmen im Jahr 2002. Knapp die Hälfte der bereinigten Einnahmen sind Steuereinnahmen (47,6 %), einschließlich des Länderfinanzausgleiches (hier aus Gründen der Datenbasis ohne die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) sogar annähernd zwei Drittel (64,2 %). Die Leistungen des Bundes (insbesondere Bundesergänzungszuweisungen, Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben) stellen ein weiteres Viertel (23,6 %) der Einnahmen; davon sind 12,4 % Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Im Vergleich erweckt die Kassenstatistik den Eindruck, als verfüge Berlin je Einwohner über höhere Einnahmen (+ 4,6 %) als Hamburg. Dem ist jedoch nicht so; der Zahlenausweis der Kassenstatistik für das Jahr 2002 ist diesbezüglich vielmehr völlig unplausibel und weicht erheblich von dem tatsächlichen Haushaltsabschluss Hamburgs ab. Vergleicht man die tatsächlichen Abschlusszahlen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) miteinander, die dann auch wieder in der Kontinuität der Vorjahre stehen, so verfügt Berlin tatsächlich über rd. 1,5 % weniger Einnahmen je Einwohner als Hamburg. – Wegen der Unplausibilitäten im Datenausweis wird auf eine weitere Kommentierung der hamburgischen Vergleichszahlen verzichtet.

Tabelle III.10: Die Struktur der Einnahmen im Jahr 2002

	BE		HH		FFW	
	Euro je EW	%	Euro je EW	%	Euro je EW	%
1. Bereinigte Einnahmen	4 751	100,0%	4 441	100,0%	3 461	100,0%
darunter:						
2. Steuereinnahmen	2 262	47,6%	3 884	87,5%	2 272	65,6%
3. Einnahmen aus dem LFA	788	16,6%	-	-	72	2,1%
Zahlungen vom Bund	1 119	23,6%	216	4,9%	324	9,4%
4. darunter SoBEZ	591	12,4%	-	-	-	-
5. Gebühren und Verwaltungseinnahmen	220	4,6%	160	3,6%	244	7,1%
6. Vermögensveräußerungen	76	1,6%	1	0,0%	87	2,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«). Datenausweise für Hamburg teilweise unplausibel.

III.7 Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen Berlins lagen im Jahre 2002 mit 2 235 € je Einwohner um 3,3 % unter denen des Jahres 1995; in Hamburg hingegen lagen sie um 11,4 % höher, in den finanzschwachen Flächenländern waren sie annähernd unverändert (+ 0,4 %). Dabei sind die Einnahmen in den Jahren 2001 und 2002 in allen drei betrachteten Ebenen deutlich zurückgegangen; im Jahre 2000 lagen die Steuereinnahmen je Einwohner in Berlin um 11,1 % über denen des Jahres 1995, in Hamburg um 20,0 % und in den finanzschwachen Flächenländern West um 9,7 %.

Die negative Entwicklung der zurückliegenden drei Jahre ist zurückzuführen auf die steuerreform- und konjunkturbedingten Einbrüche, von denen im Grundsatz alle Ebenen betroffen waren – Berlin im Vergleich allerdings deutlich stärker. In Berlin tritt darüber hinaus der Effekt einer besonderen Steuerschwäche hinzu, die struktureller Natur ist. So ist auffällig, dass Berlin gerade die Steuerkraft je Einwohner der finanzschwachen Flächenländer

Tabelle III.11: Steueraufkommen in Euro je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	2 311	3 397	68,0	2 264	102,1
1996	2 214	3 527	62,8	2 274	97,4
1997	2 301	3 428	67,1	2 252	102,2
1998	2 370	3 770	62,9	2 346	101,0
1999	2 542	4 062	62,6	2 452	103,7
2000	2 568	4 076	63,0	2 484	103,4
2001	2 374	3 683	64,5	2 370	100,2
2002	2 235	3 856	58,0	2 272	98,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

West erreicht; dieses ist für einen Stadtstaat, der zugleich Metropole und Hauptstadt ist, mehr als ungewöhnlich und unbefriedigend. Im Jahre 2002 liegt Berlin mit 98,4 % sogar unter dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer. Im Zeitvergleich zeigt sich, dass die Steuereinnahmen Berlins (absolut) im Jahre 2002 mit 7,575 Mrd € nur unwesentlich über denen des Jahres 1993 (7,394 Mrd €) lagen.

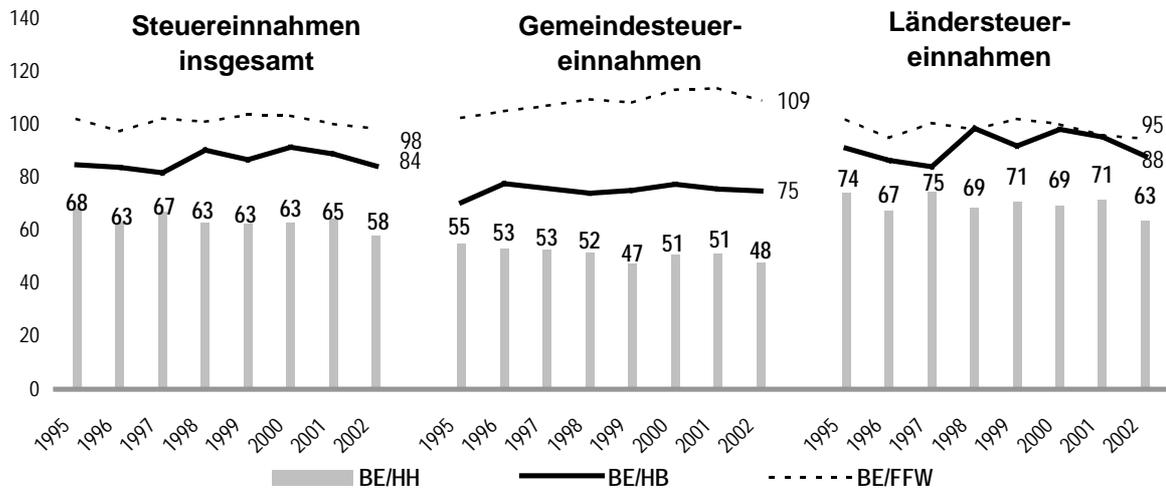
Die strukturelle Steuerkraftschwäche des Landes Berlin ist maßgeblich bestimmt durch die Schwäche der kommunalen Steuerkraft. Im Jahre 2002 hatte Berlin kommunale Steuereinnahmen in Höhe von 634 € je Einwohner, die sich auf weniger als die Hälfte (47,7 %) der hamburgischen Steuereinnahmen (1 329 €) beliefen. Auch Bremen lag mit 846 € um 33,4 % über den Berliner Einnahmen. Die kommunale Steuerschwäche ist für Berlin deshalb so belastend, weil die Einnahmenverluste in diesem Bereich zur Zeit nur zu rund der Hälfte im Länderfinanzausgleich ausgeglichen werden.

Tabelle III.12: Steuereinnahmen im Jahr 2002 in Euro je Einwohner

		Berlin	HH	HB	FFW	FO
A	Anteil an den Gemeinschaftssteuern	1 379	2 319	1 604	1 453	1 511
1	Einkommen- und Körperschaftsteuer	618	1 419	824	718	185
2	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	698	687	675	652	1 302
3	Gewerbsteuerumlage	18	110	61	47	12
4	Zinsabschlagsteuer	45	104	44	36	12
5	<i>nachrichtlich: LFA</i>	0	-101	0	0	0
B	Landessteuern	222	308	199	211	143
1	Vermögensteuer	4	8	4	3	0
2	Erbschaftsteuer	49	79	42	26	3
3	Grunderwerbsteuer	81	82	25	47	30
4	Kraftfahrzeugsteuer	60	75	74	98	80
5	Rennwett- und Lotteriesteuer	22	45	23	26	14
6	Feuerschutzsteuer	3	8	5	4	3
7	Biersteuer	4	12	27	7	12
C	Gemeindesteuern der Stadtstaaten bzw. Steuereinnahmen der Gemeinden in den Flächenländern	634	1 329	846	581	294
1	Grundsteuern	162	190	198	112	81
2	Gewerbsteuer n. Ertrag u. Kapital (brutto)	207	777	354	255	122
3	Gewerbsteuer netto (./ Gewerbesteuerumlage)	174	621	267	188	100
4	Anteil an der Lohn-/ veranlagten Einkommensteuer	253	416	277	240	82
5	Anteil an der Umsatzsteuer	37	65	49	28	28
6	Zuschlag zur Grunderwerbsteuer	0	0	34	3	0
7	Vergnügungsteuer	4	6	6	4	2
8	Hundesteuer	3	1	2	5	2
9	sonstige Gemeindesteuern (einschl. Zinsabschlag)	1	29	14	1	0
Gesamtsteueraufkommen						
D	Steuereinnahmen der Länder ohne Gemeindesteuern (D = A + B) und ohne LFA in HH	1 601	2 526	1 804	1 665	1 653
E	Gesamte Steuereinnahmen (Länder- und Gemeindeebene), ohne LFA in HH	2 235	3 856	2 650	2 246	1 948

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

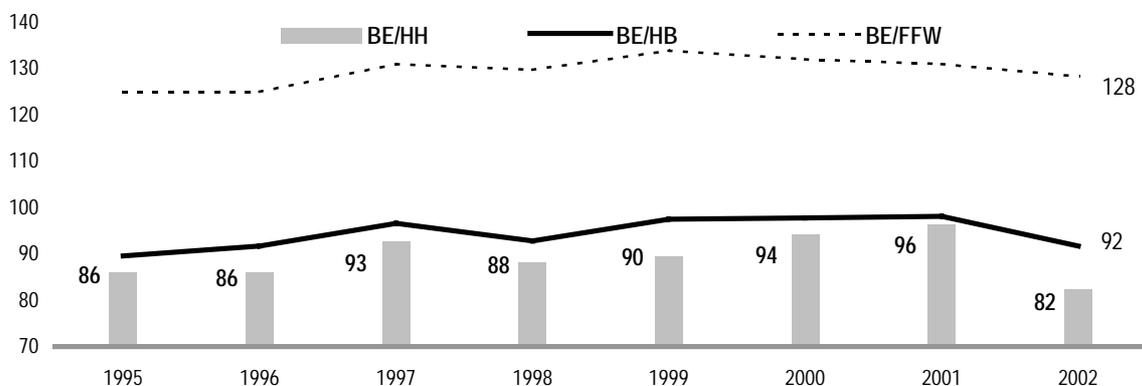
Abbildung III.2: Pro-Kopf-Steuereinnahmen des Landes Berlin in Relation zu Hamburg (BE/HH), Bremen (BE/HB) und den finanzschwachen Flächenländern West (BE/FFW)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

Die Steuereinnahmen je Einwohner *nach* Länderfinanzausgleich und unter Einschluss von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zeigt die nachfolgende Abbildung, jeweils in Relation zu den Vergleichsländern. Berlin liegt danach – mit Abweichungen in den einzelnen Jahren – bei etwa 90 % der Aufkommenskraft Hamburgs und etwa 95 % von Bremen. Im Jahre 2002 hat sich diese Relation wesentlich verschlechtert (82 % gegenüber Hamburg, 92 % gegenüber Bremen). Die Einnahmenverluste beim unmittelbaren Steueraufkommen Berlins konnten damit durch den Länderfinanzausgleich nicht wettgemacht werden. Gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West weist Berlin ein Mehraufkommen von etwa 30 % auf; dies ist im Wesentlichen Ergebnis der besonderen Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich.

Abbildung III.3: Pro-Kopf-Steuerkraft (Länder- und Gemeindesteuern) *nach* Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) in %

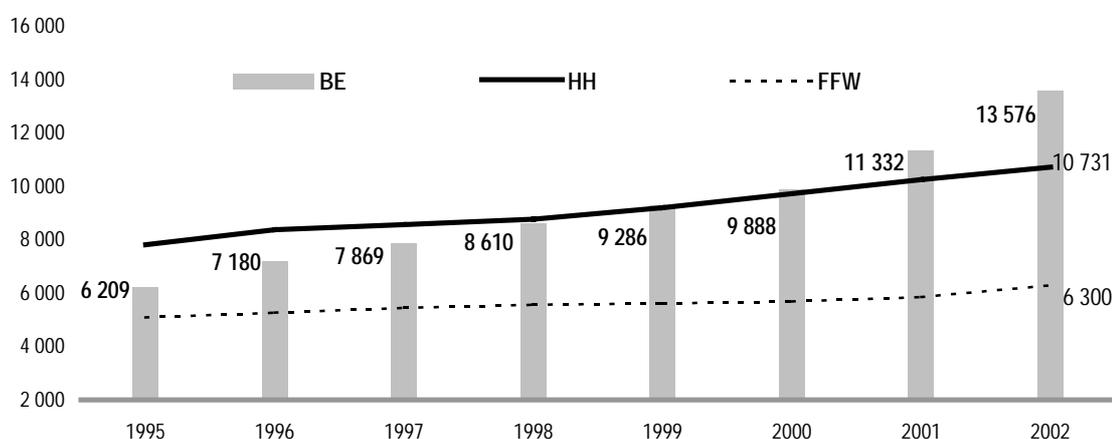


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

III.8 Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Begrenzung der Nettokreditaufnahme

Die Entwicklung des Schuldenstandes des Landes Berlin war in der Zeit seit der deutschen Vereinigung durch eine erhebliche Dynamik gekennzeichnet und spiegelt die unzureichende Finanzierung des Landes wider. Insbesondere der überhastete Abbau der Bundeshilfe für Berlin in nur vier Jahren (zwischen 1991 und 1994), die unzureichende Entwicklung der kommunalen Steuerkraft und die erheblichen Mindereinnahmen aufgrund der gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Entwicklung wie auch der Steuerreformen haben die Situation einer Schuldenfalle entstehen lassen, aus der Berlin sich aus eigener Kraft nicht mehr zu befreien vermag.

Abbildung III.4: Schuldenstände in Euro je Einwohner



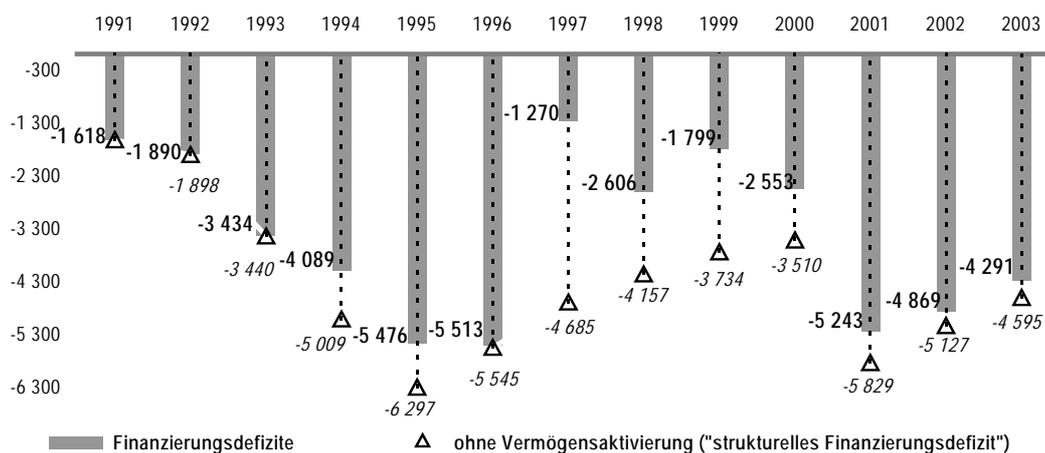
Schulden am Kapitalmarkt ohne Verwaltungsschulden und ohne Kassenverstärkungskredite
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Im Jahre 1991 lag der Schuldenstand des Landes Berlin je Einwohner knapp unter dem Durchschnitt von Ländern einschließlich Kommunen. Bis zum Jahre 1995 hat er sich verdoppelt, bis zum Jahre 2002 sogar fast verfünffacht, und hat somit eine nicht länger hinnehmbare Dynamik entwickelt. Der Schuldenstand Hamburgs je Einwohner wird inzwischen weit übertroffen.

Ursächlich für den Schuldenstand sind die hohen Finanzierungsdefizite in den zurückliegenden Jahren. Die Abbildung III.5 auf der Folgeseite zeigt, wie sich die Finanzierungsdefizite des Landes bis 1995 aufgrund der Rückführung der Bundeshilfe für Berlin in Schritten von mehr als zwei Milliarden Euro jährlich (d.h. mit jedem Abbauschritt jeweils mehr als 10 % des Haushaltsvolumens) aufbauten. Ebenso werden die Konsolidierungsanstrengungen in dem Absinken der Finanzierungsdefizite in dem Zeitraum zwischen 1996 und 2000 deutlich; dabei wurde durch Vermögensaktivierungen erheblichen Umfangs ein weitaus höheres Maß an Neuverschuldung vermieden (siehe hierzu den vertikalen Abstand zwischen den »strukturellen Finanzierungsdefiziten« ohne Vermögensaktivierung und den einfachen Finanzierungsdefiziten). Ab dem Jahre 2000 haben insbesondere die

konjunkturell und steuerreform-bedingten Mindereinnahmen dazu beigetragen, das Finanzierungsdefizit wieder erheblich ansteigen zu lassen. Die zwischen den Jahren 2001 und 2003 wiederum fallende Linie des Finanzierungssaldos verdeutlicht die fortgesetzten Anstrengungen des Landes Berlin bei der Konsolidierung seines Haushalts.

Abbildung III.5: Finanzierungsdefizite 1991 bis 2003 (Mio € *)



1991 bis 2002 Ist, 2003 Soll (einschließlich Nachtrag) *) bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigte Ausgaben

Die Eckwerte der Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 zeigen auf, dass trotz nachhaltiger Ausgabenabsenkung die Neuverschuldung sich auch im Jahre 2007 noch auf etwa 2,7 Mrd € belaufen wird; das sind 13,1 % der bereinigten Ausgaben. Im gesamten Zeitraum werden die Investitionsausgaben weiterhin unter der jeweils erforderlichen Neuverschuldung liegen.

Tabelle III.13: Eckwerte der Finanzplanung 2003 bis 2007 (Mio €)

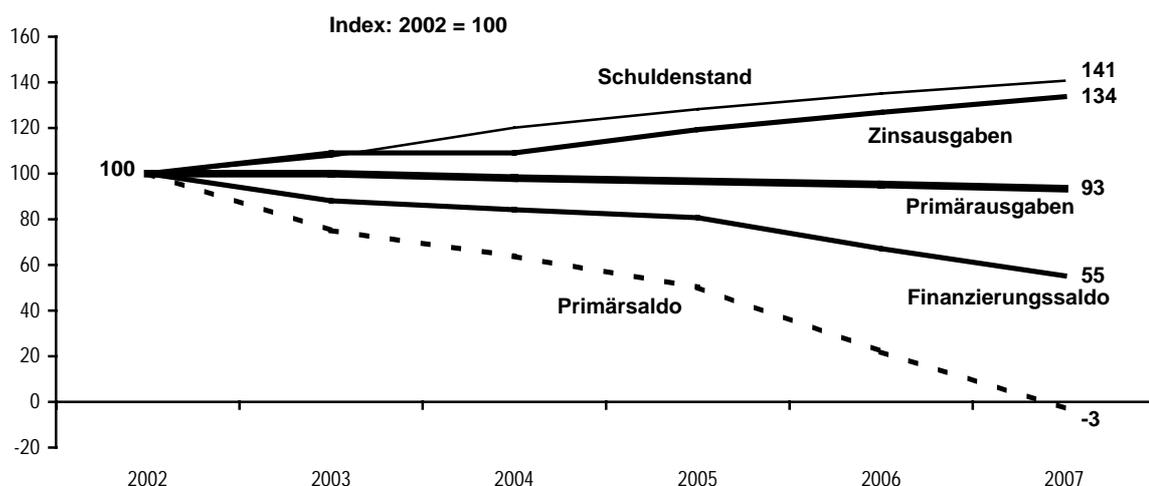
	2002 (Ist)	2003	2004	2005	2006	2007
Primärausgaben	18 872	18 875	18 514	18 237	17 980	17 637
Zinsausgaben	2 194	2 394	2 392	2 617	2 782	2 935
bereinigte Ausgaben	21 066	21 269	20 906	20 853	20 762	20 572
Primärsaldo	-2 933	-2 201	-1 869	-1 474	-644	+84
Finanzierungssaldo	-4 869	-4 291	-4 100	-3 930	-3 266	-2 691
Neuverschuldung	6 043	4 290	5 490	3 927	3 261	2 703
Schuldenstand¹⁾	47 505	51 063	57 102	60 975	64 183	66 837

Quelle: Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007

1) Kapitalmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Verwaltungen und Kassenverstärkungskredite.

Die nachfolgende Übersicht veranschaulicht die Entwicklung einiger wichtiger Haushaltsaggregate. Das wichtige Zwischenziel, der Ausgleich des Primärhaushaltes (d.h. der Ausgaben und Einnahmen ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben und der Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) kann voraussichtlich im Jahre 2007 erreicht werden. Der Finanzierungssaldo wird gegenüber dem Jahre 2002 annähernd halbiert, die Primärausgaben (das sind die Ausgaben ohne Zinsausgaben) werden um 6,5 % zurückgeführt. Die Zinsausgaben steigen jedoch um knapp 34 %, der Schuldenstand sogar um 41 %.

Abbildung III.6: Die zentralen Kennziffern der Finanzplanung des Landes Berlin von 2002 bis 2007



Quelle: Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007

III.9 Zusammenfassung

Das Land Berlin befindet sich seit längerem in einer äußerst schwierigen haushalts- und finanzpolitischen Situation. Dies wird besonders deutlich bei einem Vergleich der Schuldenstände je Einwohner sowie der Zinslasten.

Die Konsolidierungsleistungen Berlins in der Vergangenheit waren erheblich. Auch diese Anstrengungen haben angesichts der insgesamt unzureichenden Finanzausstattung nicht verhindern können, dass Berlin in eine extreme Haushaltsnotlage geraten ist und deshalb auch bei den investiven Ausgaben Einschnitte vornehmen musste. Berlin wird sich aus dieser Situation nicht aus eigener Kraft befreien können.

IV. Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtsjahr 2002

Die SoBEZ werden nach § 11 Abs. 4 FAG geltender Fassung eingesetzt

- zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie
- zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.

Der Abbau teilungsbedingter Sonderlasten umfasst sowohl den bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf («investiver Einsatz der SoBEZ») als auch sonstige Sachverhalte, die spezifisch so nur in den neuen Ländern und Berlin auftreten. Die Berechnung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erfordert ein eigenes Berechnungsmodell mit einem eindeutigen Bezugssystem. Einzelheiten zu beiden Sachverhalten ergeben sich aus der nachfolgenden Darstellung.

IV.1 Der investive Einsatz der SoBEZ

Der Nachweis der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ folgt dem vom Bundesministerium der Finanzen vorgegebenen Schema, das einheitlich für alle neuen Länder und Berlin Anwendung findet:

1.		Investitionsausgaben für Infrastruktur Sachinvestitionen (HGr. 7, 812, 82) investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) Investitionszuschüsse an andere Bereiche (OGr. 89)
2.	abzüglich	Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33) *) Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)
3.	gleich	eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur
4.	abzüglich	anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen Nettokreditaufnahme abzüglich Investitionsausgaben insgesamt zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (s. Zeile 1)
5.	gleich	aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen
6.	(nachrichtlich)	erhaltene SoBEZ

*) ohne Einnahmen vom Bund für BAföG

Während die Zeilen 1 bis 3 aus sich selbst heraus verständlich sind, bedarf die Zeile 4 einer Erläuterung. Im Hintergrund steht die Philosophie, dass die Nettokreditaufnahme eines Landes grundsätzlich nur für die Finanzierung investiver Ausgaben erfolgt. Im Detail geht das Berechnungsschema weiterhin davon aus, dass sämtliche anderen Investitionen, die *nicht* Infrastrukturinvestitionen sind, durch Kreditaufnahme finanziert werden. Die dann noch verbleibende Nettokreditaufnahme – das ist die in Zeile 4 ausgewiesene »anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen« – wird in einem gedanklichen zweiten Schritt vollständig auf die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen angerechnet. Nur soweit danach noch Investitionsausgaben übrigbleiben, die rechnerisch nicht durch Kredit-

aufnahme finanziert sind, wird (als gedanklichem dritten Schritt) unterstellt, dass für diesen Restbetrag SoBEZ zur Investitionsfinanzierung eingesetzt wurden (Zeile 5 des Berechnungsschemas). In Zeile 6 erfolgt – nachrichtlich – eine Gegenüberstellung mit den tatsächlich erhaltenen SoBEZ.

Das Schema steht und fällt mit der Richtigkeit der Annahme, dass die Nettokreditaufnahme ausschließlich der Finanzierung investiver Ausgaben dient; dazu gleich im Folgenden mehr. Darüber hinaus weist es jedoch noch ein weiteres Problem auf: In die Nettokreditaufnahme gehen auch periodenfremde Sachverhalte ein. So enthielt die Nettokreditaufnahme des Landes Berlin auch in der jüngeren Vergangenheit wiederholt höhere Beträge zur Umschuldung von Kassenkrediten, die durch den notwendigen Ausgleich von Vorjahresdefiziten erforderlich geworden waren. Bei Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme in dem Berechnungsschema ergäben sich (auch) insoweit völlig irreführende Angaben. Mit Blick auf eine eindeutige Periodisierung wird in den nachfolgenden Berechnungen deshalb nicht die Nettokreditaufnahme, sondern der Finanzierungssaldo zugrundegelegt.

Tabelle IV.1: Berechnung der aus den SoBEZ finanzierten Investitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos in Mio Euro

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Investitionsausgaben für Infrastruktur	2 574	2 320	1 935	1 750	1 542	1 531	1 242	1 082
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Gr. 812 + Ogr. 82)</i>	938	818	606	545	431	419	355	313
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	33	24	30	58	85	68	48	46
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	1 603	1 478	1 299	1 146	1 026	1 045	839	723
2. Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	515	704	724	554	593	591	528	476
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	411	571	535	476	465	445	420	401
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	104	133	189	78	128	146	108	75
3. eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	2 059	1 616	1 211	1 196	949	940	714	606
4. anteiliger Finanzierungssaldo**	-4 812	-4 499	-402	-1 720	-929	-1 866	-2 826	-4 132
<i>Finanzierungssaldo</i>	-5 476	-5 513	-1 270	-2 606	-1 799	-2 553	-3 488	-4 869
<i>abzgl. Investitionsausgaben insgesamt</i>	3 238	3 334	2 803	2 635	2 412	2 218	1 904	1 818
<i>zzgl. Investitionsausgaben für Infrastruktur</i>	2 574	2 320	1 935	1 750	1 542	1 531	1 242	1 082
5. aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. + 4.)	-2 753	-2 883	809	-525	20	-926	-2 112	-3 527
6. empfangene SoBEZ (einschließlich ehemaliger IfG-Mittel)*	1 984	2 003	2 003	1 987	1 968	2 001	2 001	2 003
<i>nachrichtlich in Euro je Einwohner</i>								
3. eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	593	466	351	350	280	278	211	179
5. aus den SoBEZ finanzierte Investitionen (3. + 4.)	-793	-832	235	-154	6	-274	-624	-1 040
6. empfangene SoBEZ (einschließlich ehemalige IfG-Mittel)*	572	578	581	581	580	591	591	591

1995 bis 2002: Ist; 2001 ohne Bankgesellschaft. Die Zeilennummerierung und die Abgrenzung der Sachverhalte entsprechen der Übersicht auf der Vorseite. Abweichungen in den Summen rundungsbedingt. Quelle: eigene Berechnungen

* Die im Jahr 2002 noch nachträglich geflossenen IfG-Mittel an das Land Berlin in Höhe von 51 Mio Euro wurden als investive Einnahmen in der Ogr. 33 verbucht und nicht den im Jahr 2002 geflossenen SoBEZ zugeschlagen.

** siehe Zeile 4 des Berechnungsschemas der Vorseite

Das Berechnungsschema ersetzt die früheren Einzelnachweise, die für die bestimmungsgemäße Verwendung der IfG-Mittel gefertigt wurden. Das Ergebnis dieser Darstellung – »aus SoBEZ finanzierte Investitionsausgaben«, Zeile 5 – beschreibt allerdings keine tatsächliche Mittelverwendung, sondern ist allein rechnerische Folge der vorausgehenden Additions- und Subtraktionsschritte. Insbesondere dann, wenn ein Haushalt sich – wie im Falle von Berlin – durch Finanzierungsdefizite auszeichnet, die größer sind als die eigenfinanzierten Investitionen, müssen negative Ausweise resultieren.

Diese jedoch lassen mit Blick auf die SoBEZ-*Verwendung* keine sinnvolle Aussage zu. In keinem Falle kann aus einem negativen Rechenergebnis auf eine »Fehlverwendung« von zugeflossenen Solidarpakt-Mitteln geschlossen werden. Nachgewiesen ist dafür etwas anderes: dass Teile der Nettokreditaufnahme für die Finanzierung konsumtiver Ausgaben eingesetzt wurden. Ein derartiger Nachweis ist aber weder Absicht noch Sinn des schematisierten SoBEZ-Verwendungsnachweises.

Die Berechnungen für Berlin ergeben, wie die Tabelle auf der Vorseite zeigt, mit Ausnahme der Jahre 1997 und 1999 negative Berechnungsergebnisse.

Damit ist festzuhalten, dass das hier zu verwendende Berechnungsschema angesichts der besonderen Verhältnisse im Land Berlin für den beabsichtigten investiven Verwendungsnachweis *nicht* geeignet ist. Über diese Feststellung hinaus ist eine weitergehende Kommentierung des Berechnungsergebnisses nicht sinnvoll. Anzumerken ist lediglich, dass das Land Berlin die bestimmungsgemäße Verwendung der früheren IfG-Mittel im gesamten Zeitraum von 1995 bis 2001 nachgewiesen hat.

IV.2 Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UFK)

Die Verwendung der SoBEZ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ist nach den Ausführungen in Kapitel III zur Steuerschwäche Berlins offenkundig. Der Vergleich mit Hamburg zeigt, dass die unterproportionale kommunale Finanzkraft des Landes Berlin im Jahre 2002 bei knapp 700 € je Einwohner (gut 2,3 Mrd €) lag. Sie schwankte im Zeitablauf, belief sich im Jahre 1999 sogar schon einmal auf 750 € je Einwohner (rd. 2,5 Mrd €), ist jedoch insgesamt im Verlaufe der zurückliegenden Jahren tendenziell stets angestiegen.

Ein möglicher Einwand gegen den Vergleich mit Hamburg könnte in dem Hinweis auf die vergleichsweise hohe Steuerkraft Hamburgs bestehen. Dazu ist festzuhalten, dass die kommunale Steuerkraft Hamburgs im Jahre 2001, gemessen am Durchschnitt der Großstädte, bei einem Index von 119 lag (Durchschnitt der deutschen Großstädte: 100). Hamburg ist bei weitem nicht die Stadt mit der höchsten kommunalen Steuerkraft in Deutschland, München beispielsweise lag im Jahre 2001 bei einem Index von 129, Frankfurt/Main bei 217.³

Gleichwohl sei auch das Land Bremen für eine Gegenüberstellung herangezogen. Allerdings stellt sich die Frage, ob Bremen – angesichts der dort fortbestehenden extremen Haushaltsnotlage, aber auch mit Blick auf die sehr viel geringere Einwohnerzahl – als be-

³ vgl. Finanzplanung des Landes Berlin 2002 bis 2006, S. 28 f.

lastbarer Vergleichsmaßstab dienen kann. Im Jahre 2002 ergibt sich nach diesem Vergleich eine unterproportionale kommunale Finanzkraft des Landes Berlin in Höhe von 212 € je Einwohner; hochgerechnet auf die Einwohnerzahl bedeutet dies Mindereinnahmen in Höhe von 719 Mio €. Tendenziell geben die Berechnungen für das Jahr 2002 auch die Verhältnisse der Vorjahre wieder.

Bremen lag im Jahre 2001 bei einem Index der kommunalen Steuerkraft von 84, d.h. deutlich unter dem Durchschnitt der deutschen Großstädte. Die unzureichende Wirtschaftskraft in Bremen ist wesentlich mitursächlich für die dortige extreme Haushaltsnotlage.

Teile der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft werden bereits durch den Länderfi-

Tabelle IV.2: Abschätzung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft des Landes Berlin

unter Verwendung des Kommunalsteueraufkommens des Landes Hamburg				
	Gemeindesteuern in Berlin	Gemeindesteuern in Hamburg	UFK des Landes Berlin	UFK, hochgerechnet auf die Berliner Bevölkerung
	Euro je Einwohner			Mio Euro
	(1)	(2)	(3)	(4)
1995	585,7	1 070,9	485,3	1 683
1996	593,7	1 120,4	526,7	1 827
1997	611,8	1 163,5	551,7	1 903
1998	654,7	1 271,3	616,6	2 108
1999	673,9	1 422,0	748,1	2 538
2000	701,7	1 377,9	676,3	2 287
2001	653,2	1 273,8	620,6	2 102
2002	633,9	1 329,4	695,5	2 359
unter Verwendung des Kommunalsteueraufkommens des Landes Bremen				
	Gemeindesteuern in Berlin	Gemeindesteuern in Bremen	UFK des Landes Berlin	UFK, hochgerechnet auf die Berliner Bevölkerung
	Euro je Einwohner			Mio Euro
	(1)	(2)	(3)	(4)
1995	585,7	830,3	244,6	850
1996	593,7	765,4	171,7	596
1997	611,8	806,8	195,0	672
1998	654,7	884,3	229,6	786
1999	673,9	897,3	223,4	757
2000	701,7	906,5	204,9	694
2001	653,2	864,6	211,4	714
2002	633,9	846,0	212,1	719

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Tabelle 4.3, eigene Berechnungen

Tabelle IV.3: Bestimmung der zum Ausgleich der unterproportionalen Gemeindesteuerkraft erforderlichen SoBEZ in Mio Euro

im Vergleich zu Hamburg								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
a) Kommunalsteueraufkommen	2 034	2 060	2 109	2 238	2 287	2 375	2 210	2 149
b) UFK ¹⁾	1 683	1 827	1 903	2 108	2 538	2 287	2 102	2 359
<i>davon finanziert durch:</i>								
b.1) LFA + Fehlbetrags-BEZ	69	177	290	338	356	389	352	359
b.2) SoBEZ	1 614	1 650	1 613	1 770	2 182	1 898	1 750	1 996
<i>nachrichtlich:</i>								
c) %-Anteil der SoBEZ zum Ausgleich der UFK	81,3	82,3	80,5	87,4	109,0	94,8	87,3	99,7
im Vergleich zu Bremen								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
a) Kommunalsteueraufkommen	2 034	2 060	2 109	2 238	2 287	2 375	2 210	2 149
b) UFK ¹⁾	850	596	672	786	757	694	714	719
<i>davon finanziert durch:</i>								
b.1) LFA + Fehlbetrags-BEZ	69	177	290	338	356	389	352	359
b.2) SoBEZ	781	420	383	444	404	305	362	359
<i>nachrichtlich:</i>								
c) %-Anteil der SoBEZ zum Ausgleich der UFK	39,3	21,0	19,1	22,0	20,1	15,2	18,1	17,9

Quelle: eigene Berechnungen; 2001 und 2002 unter Verwendung der vorläufigen LFA-Abrechnung

1) Tabelle IV.2, Spalte (3), S. 38

nanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) ausgeglichen, so dass es insoweit keines Ausgleichs durch die SoBEZ bedarf. Den hierfür erforderlichen Berechnungsschritt unternimmt die nachfolgende Übersicht.

Von den unterdurchschnittlichen Kommunalsteuereinnahmen gegenüber Hamburg im Jahre 2002 (2 359 Mio €) wurden hiernach lediglich 359 Mio € durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen; 1 996 Mio € waren für den restlichen Ausgleich erforderlich. Damit waren 99,7 % der SoBEZ allein für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Steuerkraft einzusetzen. In den vorangehenden Jahren lag dieser Anteil – bis auf das Jahr 1999 – niedriger; seit 1995 (81,3 %) ist er stetig angestiegen. Würde man hingegen Bremen zum Vergleich heranziehen, so wäre von den unterdurchschnittlichen Kommunalsteuereinnahmen (719 Mio €) die Hälfte (359 Mio €) bereits durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen; die andere Hälfte wäre durch SoBEZ auszugleichen.

IV.3 Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ

Die zusammenfassende Verwendungsrechnung ist nachfolgend dargestellt. Zu den bereits vorangehend dargestellten Sachverhalten – investiver Einsatz der SoBEZ und Ausgleich

der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft – treten noch die Leistungen nach den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR (AAÜG) hinzu. Auf die Erörterung weiterer Sachverhalte, die teilungsbedingte Sonderlasten darstellen, wird in Absprache mit den neuen Ländern verzichtet; zu nennen wären beispielsweise die Beseitigung von Altlasten im Umweltbereich, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen oder die (teilweise) Übernahme der Personal-Mehrausstattung von Einrichtungen der ehemaligen DDR.

Die zusammenfassende Verwendungsrechnung endet mit überwiegend negativen Zahlenwerten; maßgeblich beeinflusst wird dieses Ergebnis durch das für Berlin ungeeignete Berechnungsschema zum investiven Einsatz der SoBEZ.

Die länder einheitliche Verwendungsrechnung ist deshalb insgesamt wenig zufriedenstellend; im Falle des Landes Berlin zeichnet sie sogar ein irreführendes Bild. Eine zutreffendere Darstellung müsste von den eigenfinanzierten Infrastrukturausgaben ausgehen – im Jahre 2002 in Höhe von 606 Mio € – und daneben die UFK und die Ausgaben nach dem

Tabelle IV.4: Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ für das Land Berlin in Mio Euro (Bandbreiten)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos¹⁾	-2 753	-2 883	809	-525	20	-926	-2 112	-3 527
B. Ausgleich der UFK²⁾								
ggü. Hamburg	1 614	1 650	1 163	1 770	2 182	1 898	1 750	1 996
<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>
ggü. Bremen	781	420	383	440	404	305	362	359
C. AAÜG	104	107	121	123	132	152	186	227
= A. + B. + C								
ggü. Hamburg	-1 035	-1 126	2 093	1 368	2 334	1 124	-176	-1 304
<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>
ggü. Bremen	-1 868	-2 356	1 313	38	556	-469	-1 564	-2 941
D. SoBEZ	1 985	2 004	2 002	2 023	2 002	2 003	2 003	2 003
= (A + B + C) – D								
ggü. Hamburg	-3 020	-3 130	91	-655	332	-879	-2 179	-3 307
<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>	<i>bis</i>
ggü. Bremen	-3 853	-4 360	-689	-1 985	-1 446	-2 472	-3 567	-4 944
zuzüglich weiterer teilungsbedingter Sonderlasten (z.B. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Beseitigung von Altlasten im Umweltbereich, usw.)	nicht beziffert							

Quelle: eigene Berechnungen 1) Tabelle IV.1, Zeile 5, S. 36 2) Tabelle IV.3, jeweils Zeile b.2, S. 38

AAÜG berücksichtigen. Hiernach ergibt sich im Vergleich mit Hamburg eine SoBEZ-Verwendung von 2 829 Mio €, die deutlich (um rd. 40 %) über den zugeflossenen SoBEZ (2 003 Mio €) liegt. Im Vergleich mit Bremen ergäben sich aus diesen Positionen zwar lediglich

1 192 Mio €, doch träten auch hier die weiteren (in vorliegendem Zusammenhang nicht quantifizierten) teilungsbedingten Sonderlasten noch hinzu.

Tabelle IV.5: Tatsächliche Verwendung der SoBEZ im Jahr 2002
in Mio. Euro (Skizze)

	Referenz Hamburg	Referenz Bremen
A. eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (Berlin) ¹⁾	606	606
B.1 durch SoBEZ finanzierte UFK ggü. Hamburg ²⁾	1 996	
B.2 durch SoBEZ finanzierte UFK ggü. Bremen ²⁾		359
C. AAÜG	227	227
D. Tatsächliche Verwendung der SoBEZ, Skizze (A + B + C)	2 829	1 192
zuzüglich weiterer teilungsbedingter Sonderlasten (z.B. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Beseitigung von Altlasten im Umweltbereich, usw.)	nicht beziffert	
<i>nachrichtlich:</i>		
empfangene SoBEZ (einschließlich ehemalige IfG-Mittel)	2 003	2 003

2002: Ist 1) Tabelle IV.1, Zeile 3; 2) Tabelle IV.3, jeweils Zeile b.2 Quelle: eigene Berechnungen

Diese Art von Betrachtung ist den länder einheitlichen Fortschrittsberichten allerdings nicht aufgegeben, weil die schematisierte Darstellung gerade die früheren (dort auf das IfG beschränkten) Einzelnachweise ersetzen soll. Sie wird deshalb hier auch nicht weiter vertieft.

V. Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Berlin im Berichtszeitraum

V.1 Zur Ausgangssituation: Höhe und Struktur der Infrastrukturlücke

Das DIW hat in einem Gutachten im Auftrag der neuen Länder und Berlins⁴ deren Infrastrukturausstattung quantifiziert und mit der in den alten Ländern verglichen.

Zentrales Ergebnis der Untersuchung des DIW war, dass die neuen Länder Ende 1999 einen Infrastrukturkapitalbestand (gemessen am Brutto-Anlagevermögen je Einwohner zu Preisen von 1991) in Höhe von 69,9 % des Vergleichswertes aller westdeutschen Flächenländer und in Höhe von 74,3 % des Wertes aller finanzschwachen Flächenländer West⁵ hatten. Für Berlin wurden vom DIW Vergleichsrechnungen mit den Durchschnittswerten

Tabelle V.1: Pro-Kopf-Bruttoanlagevermögen der öffentlichen Aufgabenbereiche in Berlin in % der Vergleichswerte von Hamburg und Bremen

	Berlin in % von Bremen und Hamburg	
	1992	1999
1. Zentrale Verwaltung	38,1	41,2
2. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	111,2	115,4
3. Rechtsschutz	103,5	97,2
4. Schulen	57,8	61,5
5. Hochschulen und sonstige Forschung	139,0	146,6
6. Kultur	205,2	164,7
7. Soziale Sicherung	113,3	116,1
8. Sport und Erholung	125,4	125,5
9. Krankenanstalten	96,5	97,3
10. Wohnungswesen und Raumordnung	62,3	53,3
11. Landwirtschaft und Forsten	341,7	347,0
12. Verkehrsbereich insgesamt	48,4	48,5
darunter Straßen	78,8	82,1
insgesamt (1 bis 12)	73,4	75,2
Kerninfrastruktur (1 - 8, 12)	71,4	73,1
13. Kommunale Gemeinschaftsdienste	18,5	19,0
14. Energie, Wasserwirtschaft	8,7	8,4
15. Wirtschaftsunternehmen	57,0	60,9
16. Allg. Grund-/Sondervermögen	103,2	105,0
insgesamt (1 bis 16)	57,8	60,0

Quelle: Die Angaben sind der Tabelle 5 in DIW (2000) entnommen.

⁴ DIW (2000), Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland, Berlin 2000.

⁵ Auch im DIW-Gutachten wurden die finanzschwachen Flächenländer West als die Länder definiert, die einen Empfängerstatus im Länderfinanzausgleich einnehmen.

von Bremen und Hamburg durchgeführt. Hierbei ergab sich eine Infrastrukturkapitalausstattung, die im Jahr 1992 bei 73,4 % und im Jahr 1999 bei 75,2 % des Vergleichswertes dieser Länder lag. Werden die kommunalen Gemeinschaftsdienste (hier insbesondere die Abwasserentsorgung), Wirtschaftsunternehmen usw. hinzugerechnet, hatten die neuen Länder 1999 eine Infrastrukturkapitalausstattung von lediglich 62,4 % des Wertes der finanzschwachen Flächenländer West.⁶ Für Berlin ergab sich unter Verwendung dieses breiten Infrastrukturkonzepts im Jahr 1999 eine Ausstattung von 60 % der Vergleichswerte von Bremen und Hamburg.⁷

Die Berechnungen des DIW implizieren erhebliche, fortbestehende Infrastrukturlücken in den neuen Ländern sowie in Berlin. Ferner zeigen die DIW-Berechnungen, dass die Infrastrukturlücken über die öffentlichen Aufgabenbereiche hinweg recht unterschiedlich sind. So betrug zum Vergleichszeitpunkt die Infrastrukturlücke im Bereich der Straßeninfrastruktur mehr als 50 % des Wertes von Hamburg und Bremen, im Schulbereich annähernd 40 %. Der Hochschulbereich hingegen lag bei 147 % des Vergleichswertes, der Kulturbereich bei 165 % und Soziale Sicherung sowie Sport und Erholung bei 120 %.

Ein Problem bei der Messung des Infrastrukturkapitalbestandes beim DIW-Konzept ist die Frage der Behandlung öffentlicher Unternehmen.⁸ Gerade in den Bereichen der Ver- und Entsorgung sind zunehmend Auslagerungsprozesse zu beobachten. Dies hat zur Folge, dass in diesen Bereichen die Vergleiche zwischen Ländern oder zwischen Ländergruppen erheblich verzerrt sein können. Hiervon ist neben den kommunalen Gemeinschaftsdiensten insbesondere auch der Krankenhausbereich betroffen, da die Krankenhäuser und Hochschulkliniken seit 1998 dem Unternehmenssektor und dort den öffentlichen Unternehmen zugeordnet werden. Nur noch wenige spezifische Einrichtungen in diesem Bereich werden brutto in den Haushalten geführt. Zur besseren Unterscheidung wird das in den Aufgabenbereichen 1 bis 8 und 12 vorhandene Bruttoanlagevermögen als »Kerninfrastruktur« bezeichnet. Die Krankenhäuser (Bereich 9) sowie die Bereiche »Wohnungswesen/Raumordnung« (Bereich 10) sowie »Ernährung, Landwirtschaft und Forsten« (Bereich 11) werden in der hier verwendeten Abgrenzung nicht zur Kerninfrastruktur gerechnet.⁹

⁶ Siehe hierzu Tabelle 5 im DIW-Gutachten.

⁷ Allerdings ist diese Schätzung für die Infrastrukturlücke zu hoch, da das DIW in seiner für die neuen Länder erstellten Gutachtenvariante nicht die Investitionen von Hamburg und Bremen in die Seehäfen berücksichtigt hat, siehe die Position 14 in den Tabellen V.1.1 und V.1.2. Dies wurde in einer zweiten Gutachtenvariante dann korrigiert, siehe hierzu: DIW (2001), Einige Ergänzungen zur Berechnung des staatlichen Anlagevermögens in Ost- und Westdeutschland, Expertise im Auftrag des BMF, Berlin, März 2001.

⁸ Siehe hierzu: DIW (2001), Einige Ergänzungen zur Berechnung des staatlichen Anlagevermögens in Ost- und Westdeutschland, Expertise im Auftrag des BMF, Berlin, März 2001.

⁹ Die Nummerierung und Abgrenzung der Aufgabenbereiche orientiert sich an der Systematik im DIW-Gutachten und ist auch identisch mit der vom Statistischen Bundesamt in der Jahresrechnung verwendeten Abgrenzung der staatlichen Aufgabenbereiche bzw. Funktionen.

Tabelle V.2: Pro-Kopf-Bruttoanlagevermögen in Euro je EW im Jahr 1999 zu Preisen von 1991

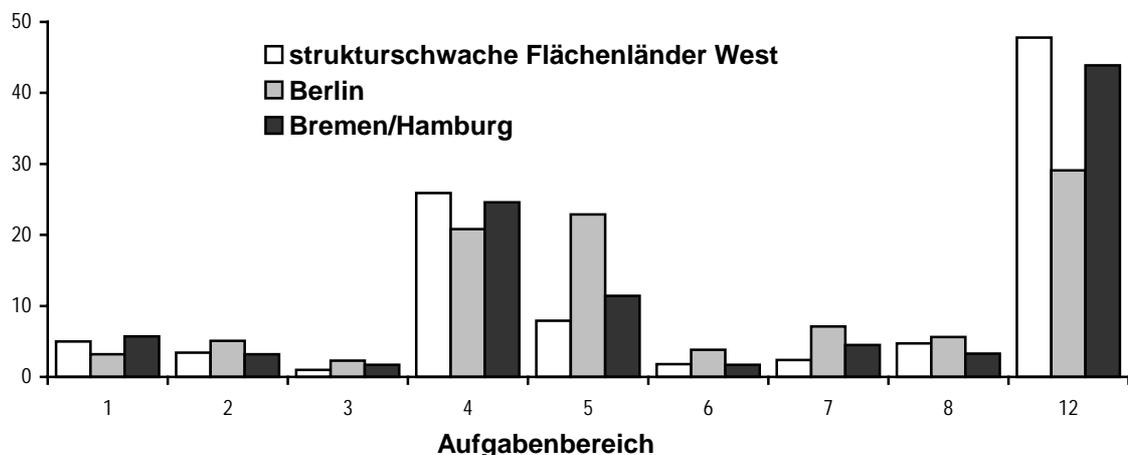
	Berlin	Bremen/ Hamburg	strukturschwache Westflächenländer
1. Zentrale Verwaltung	252	610	469
2. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	398	345	325
3. Rechtsschutz	178	183	98
4. Schulen	1 616	2 615	2 444
5. Hochschulen und sonstige Forschung	1 779	1 214	745
6. Kultur	295	179	168
7. Soziale Sicherung	551	474	230
8. Sport und Erholung	438	349	447
9. Krankenanstalten	1 066	1 095	691
10. Wohnungswesen und Raumordnung	64	121	366
11. Landwirtschaft und Forsten	15	4	234
12. Verkehrsbereich insgesamt	2 265	4 668	4 505
<i>darunter Straßen</i>	2 168	2 641	4 394
insgesamt (1. bis 12.)	8 916	11 758	10 718
Kerninfrastruktur (1 - 8, 12)	7 772	10 637	9 427
13. Kommunale Gemeinschaftsdienste	586	3 094	2 720
14. Energie, Wasserwirtschaft	117	1 395	367
15. Wirtschaftsunternehmen	880	1 445	483
16. Allg. Grund-/Sondervermögen	428	407	505
insgesamt (1. bis 16)	10 927	18 199	14 782

Quelle: DIW 2000, Tabelle 4

Der größte Anteil des staatlichen Bruttoanlagevermögens entfällt auf den Verkehrsbereich und hier insbesondere auf den Straßenverkehr. Allerdings ist gerade beim Vergleich der Flächenländer und der Stadtstaaten zu berücksichtigen, dass der ÖPNV auf der Schiene (S-Bahn, U-Bahn) hier nicht erfasst ist, da dieser Bereich den »Unternehmen« zugerechnet und in den Stadtstaaten auch in eigenständigen Unternehmen geführt wird. Während in Bremen und Hamburg auf den Verkehrsbereich 44 % des öffentlichen Infrastrukturkapitals entfallen, liegt in Berlin der Anteil bei lediglich 29 %. Dies ist auch der Bereich, in dem nach den Berechnungen des DIW sowohl die relativ als auch die absolut höchste Infrastrukturlücke zu verzeichnen ist. Bedeutsam ist ferner der Schulbereich¹⁰, auf den in den westdeutschen Stadtstaaten 25 % und in Berlin 21 % des Kerninfrastrukturanlagevermögens entfallen. Auf den Bereich der Hochschulen entfallen in Berlin 23 %, in den beiden anderen Stadtstaaten nur 11,4 % der Kerninfrastruktur.

¹⁰ Das DIW hat alle Infrastrukturkapitalbestände auf die Einwohnerzahl bezogen. In vielen Bereichen – wie gerade im Bildungssektor – ist dies sicherlich nicht sinnvoll, da gerade in den neuen Ländern aktuell und auch längerfristig mit deutlich sinkenden Schülerzahlen zu rechnen ist.

Abbildung V.1: Anteile der Bereiche am Kerninfrastrukturkapitalbestand im Jahre 1999 in %



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Tabelle 4 im Infrastrukturgutachten des DIW (2000). Nummerierung der Aufgabenbereiche analog zu der Tabelle V.1 und V.2:

1. Zentrale Verwaltung
2. Öffentliche Sicherheit und Ordnung
3. Rechtsschutz
4. Schulen
5. Hochschulen und sonstige Forschung
6. Kultur
7. Soziale Sicherung
8. Sport und Erholung
12. Verkehrsbereich insgesamt

V.2 Beiträge des Landes Berlin zur Schließung der Infrastrukturlücke

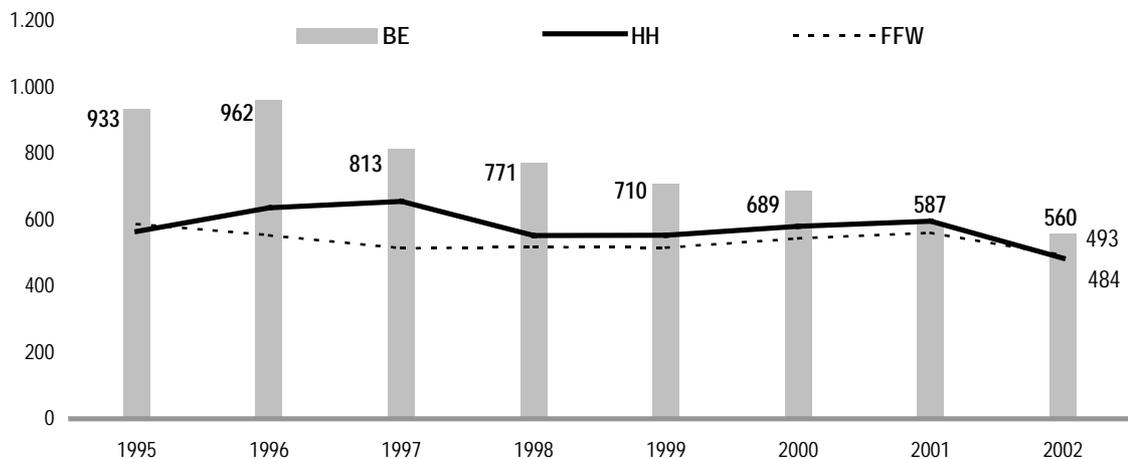
Auf der Basis des empirischen Befundes, dass in den ostdeutschen Flächenländern und in Berlin Ende des Jahres 1999 teilungsbedingt noch erhebliche, wenn auch über die öffentlichen Aufgabenbereiche hinweg höchst unterschiedliche Infrastrukturlücken vorgelegen haben, gilt es die Fragen zu beantworten,

- ob und in welchem Umfang die Investitionstätigkeit im Land Berlin einen Beitrag zum Schließen der Infrastrukturlücke geleistet hat und
- ob die Infrastrukturinvestitionen primär in die Bereiche geflossen sind, die durch eine besonders markante Infrastrukturlücke gekennzeichnet sind.

Die Frage, ob die Infrastrukturinvestitionsaktivität in Berlin überhaupt ausreichend hoch war, um einen signifikanten Beitrag zum Schließen der Infrastrukturlücke leisten zu können, wird auf zwei Ebenen untersucht:

- auf der Basis der aggregierten Investitionsdaten im Vergleich zu Hamburg und
- anhand einer Analyse der Investitionsaktivität nach Aufgabenbereichen.

Abbildung V.2: Investive Ausgaben in Euro je Einwohner

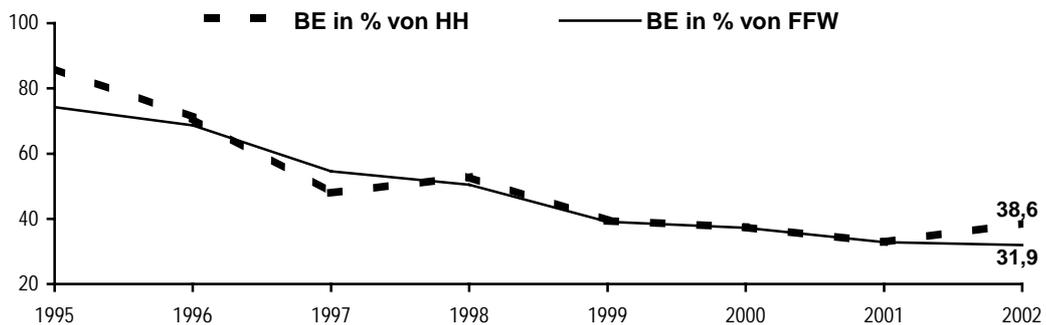


Quelle: Statistische Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Berichtsjahr 2002 lagen die investiven Ausgaben in Berlin bei etwa 560 Euro je Einwohner¹¹ und damit ca. 15 % über dem Vergleichswert von Hamburg. Im Zeitraum von 1995 bis 2002 sind die Investitionsausgaben in Berlin um ca. 40 % gesunken, während im gleichen Zeitraum in Hamburg ein Rückgang von lediglich 14 % zu verzeichnen war. Wie bereits im Kapitel III dargelegt, waren vom Investitionsrückgang insbesondere die Sachinvestitionen (Infrastrukturinvestitionen) betroffen, die im Jahr 2002 gegenüber dem Jahr 1995 um nahezu zwei Drittel niedriger lagen.

Die Investitionszuschüsse haben sich im Zeitraum von 1995 bis 2002 nahezu halbiert, während in Hamburg ein Rückgang von lediglich 18 % zu verzeichnen war.

Abbildung V.3: Infrastrukturinvestitionsausgaben in Berlin in Relation zu den Vergleichsländern



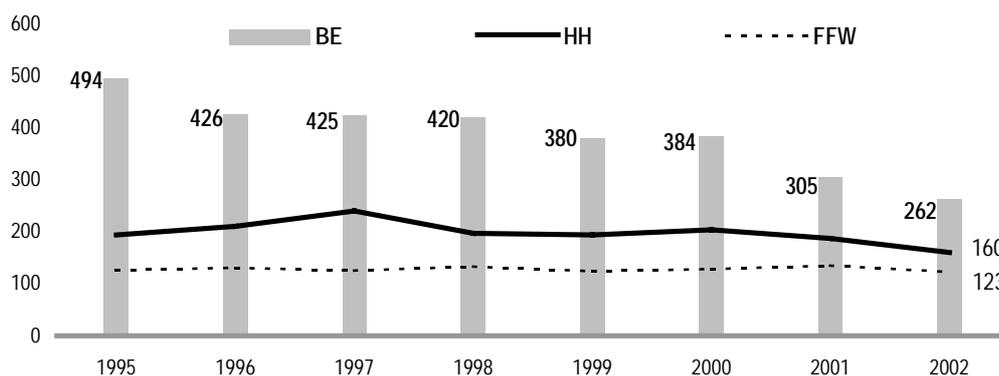
Quelle: Statistische Bundesamt, eigene Berechnungen.

¹¹ Die Kassenstatistik weicht in diesem Punkt erheblich von dem Haushaltsabschluss ab, der lediglich 537 € je Einwohner ausweist. Auf die Probleme der Verwendung der Kassenstatistik wurde bereits eingangs unter 1.2 (Methodische Vorgehensweise) hingewiesen.

Die Investitionsstruktur lässt sich anhand der Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Kerninfrastrukturbereiche nach der Jahresrechnungsstatistik¹² im Jahr 2000¹³ darstellen. Ein Schließen der Infrastrukturlücke erfordert, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen insbesondere in jene Bereiche gelenkt werden, bei denen von einer besonders hohen Infrastrukturlücke auszugehen ist.

Mehr als 45 % der Sachinvestitionsausgaben entfielen auf den Bereich »Verkehr« (Aufgabenbereich 12) und den Bildungsbereich (»Schulen«, Bereich 4 und »Hochschulen«, Bereich 5). Diese Aufgabenbereiche haben nach den Untersuchungen des DIW auch die mit Abstand größten Infrastrukturfdefizite zu verzeichnen. Hingegen sind in die Bereiche, in denen es nach der DIW-Untersuchung Ende des Jahres 1999 Verdachtsmomente in Richtung einer »infrastrukturellen Überausstattung« in den neuen Ländern gab, nur recht geringe Anteile der Infrastrukturinvestitionen geflossen. So entfielen auf den Bereich »Kultur« (Aufgabenbereich 6) 3,2 % und auf den Bereich »Soziales« (Aufgabenbereich 7) nur 1,5 % der Sachinvestitionsausgaben.

Abbildung V.4: Investitionszuschüsse an andere Bereiche in Euro je Einwohner



Quelle: Statistische Bundesamt, eigene Berechnungen.

¹² Hierzu wurden aus der Jahresrechnungsstatistik die Sachinvestitionen (Baumaßnahmen sowie der Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Sachvermögen) mit herangezogen.

¹³ Die Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2000 ist die aktuellste verfügbare Jahresrechnung und wurde im Sommer 2003 vom Statistischen Bundesamt vorgelegt.

Tabelle V.3: Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren von 2000 bis 2002 in Berlin auf Basis der Kassenrechnungsstatistik in %

	2000	2001	2002
Schulen u. vorschulische Bildung	35,7	31,1	20,5
Hochschulen	16,7	27,8	38,0
Straßen	19,7	19,9	21,5
übrige Aufgabenbereiche	27,2	21,3	19,8
nachrichtlich: Bauinvestitionsvolumen in Mio Euro	299,7	236,1	180,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Für die Jahre 2001 und 2002 muss auf die Kassenstatistik zurückgegriffen werden, um die Struktur der Investitionsaktivität nach Aufgabenbereichen aufzeigen zu können. Diese Statistik hat allerdings diverse Nachteile:

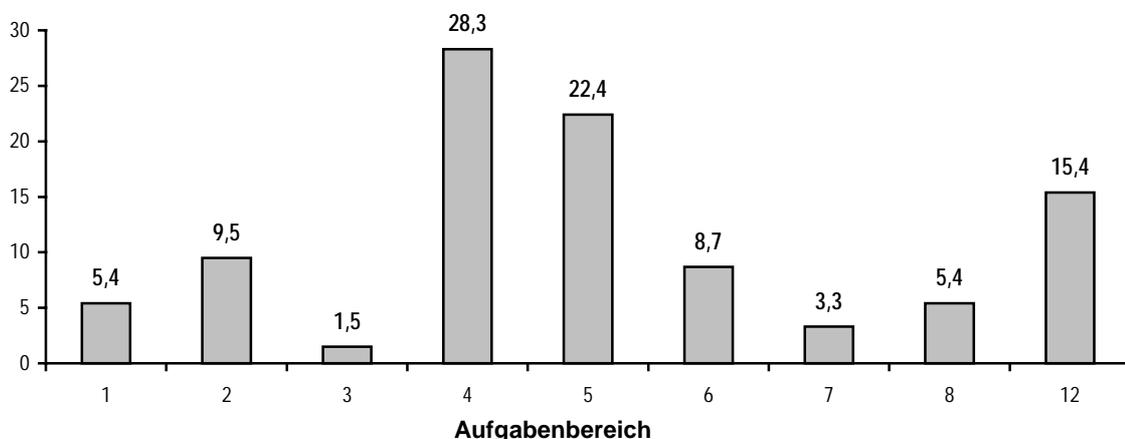
- Sie ist nur eingeschränkt mit der Aufgabenbereichsabgrenzung des DIW-Infrastrukturgutachtens (und damit auch der Jahresrechnungsstatistik) vergleichbar.
- Sie beschränkt sich auf die Bauinvestitionen.
- Sie liefert nur eine sehr grobe Darstellung der öffentlichen Aufgabenbereiche.¹⁴

Für die vorliegende Betrachtung sind diese Nachteile allerdings insoweit weniger bedeutend, als in der Regel mehr als 70 % der Sachinvestitionsausgaben auf Baumaßnahmen entfallen.¹⁵ Die Daten lassen keinen systematischer Zusammenhang zwischen den in der Tabelle auf Basis der DIW-Untersuchungen festgestellten Infrastrukturlücken und der Bauinvestitionsstruktur im Land Berlin erkennen. So sind beispielsweise relativ große Bauinvestitionsanteile in den Hochschulbereich geflossen (der nach der Tabelle V.1 keine Infrastrukturlücke aufweist), während der Anteil der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen im Verkehrsbereich (Straßen) weitgehend unverändert blieb.

¹⁴ In der Kassenstatistik werden deutlich mehr Aufgabenbereiche mit Daten unterlegt als in der Tabelle V.1 ausgewiesen werden. Allerdings sind sehr viele dieser Bereiche den kommunalen Gemeinschaftsdiensten zuzuordnen, in denen weder Berlin noch Hamburg Ausgaben nachweisen, da diese Tätigkeiten von öffentlichen Unternehmen durchgeführt werden.

¹⁵ In Berlin liegt die Quote aber nur bei ca. 56 %, während in Hamburg mehr als 80 % der Sachinvestitionen Bauinvestitionen sind.

Abbildung V.5: Anteil der Aufgabenbereiche an den Infrastrukturausgaben in Berlin im Jahr 2000 in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 Nummerierung der Aufgabenbereiche analog zu der Tabelle V.1 und V.2:

1. Zentrale Verwaltung
2. Öffentliche Sicherheit und Ordnung
3. Rechtsschutz
4. Schulen
5. Hochschulen und sonstige Forschung
6. Kultur
7. Soziale Sicherung
8. Sport und Erholung
12. Verkehrsbereich insgesamt

Die Tabelle V.4 zeigt die Beiträge zur Schließung der Infrastrukturlücke im Vergleich zu Hamburg. Hierzu werden die *kumulierten* Baumaßnahmen im Zeitraum von 2000 bis 2002 in Berlin mit den korrespondierenden Werten in Hamburg verglichen (jeweils gerechnet in Euro je Einwohner). Diese Angaben belegen, dass Berlin in allen Bereichen deutlich weniger investiert als Hamburg. Der Hochschulbereich, der in Hamburg mit vernachlässigbaren Bauinvestitionen ausgewiesen ist, ist sicherlich aufgrund statistischer Erfassungsprobleme nicht belastungsfähig interpretierbar.

Tabelle V.4: Kumulierte Bauinvestitionen nach Aufgabenbereichen in den Jahren von 2000 bis 2002 in Berlin und in Hamburg in Euro je Einwohner

	BE	HH	BE minus HH
Schulen u. vorschulische Bildung	64	112	-125
Hochschulen	54	0	54
Straßen	43	109	-66
sonstige Aufgabenbereiche	49	361	-312
insgesamt	212	717	-562

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Abschließend sei auch darauf hingewiesen, dass Berlin in erheblichem Umfange Ausgaben für die bauliche Unterhaltung tätigt, die dem Schließen der Infrastrukturlücke dienen, die aber nicht investiv, sondern konsumtiv veranschlagt sind. Beispielhaft seien hier das Sanierungsprogramm für Schul- und Sportstätten, die Übernahme des Schuldendienstes für Darlehen der Krankenhäuser und die Aufwendungshilfen zur Sanierung von Plattenbauten genannt. Allein das Volumen dieser drei Maßnahmen beläuft sich auf etwa 150 Mio €.

V.3 Zusammenfassendes Fazit zur Investitionstätigkeit in Berlin im Berichtszeitraum

Ein Schließen der Infrastrukturlücke würde es erforderlich machen, dass Berlin überproportionale Infrastrukturinvestitionen tätigt. Die Entwicklung der Sachinvestitionsaktivität macht jedoch offenkundig, dass Berlin in den vergangenen Jahren keinen Beitrag zum Abbau der Infrastrukturlücke leisten konnte und darüber hinaus in vielen Bereichen gezwungen ist, Erhaltungsinvestitionen zurückzustellen. Dies ist aus Sicht des Landes nicht gewünscht, jedoch unmittelbare Folge der extremen Haushaltsnotlage.

VI. Weitere überproportionale Leistungen des Bundes

Der »Aufbau Ost« wird nicht nur durch die SoBEZ finanziell abgesichert. Bund und Europäische Union gewähren den neuen Ländern und Berlin erhebliche weitere finanzielle Mittel, beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (GA), der Finanzhilfen oder der Strukturfonds. Im Rahmen des Solidarpakts II hat der Bund als »Korb 2« ein über die SoBEZ hinausgehendes finanzielles Volumen von 51 Mrd € im Zeitraum 2005 bis 2019 zugesagt. Bestandteil sind die überproportionalen Mittelzuweisungen im Bereich der GA und der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG, investive EU-Strukturfondsprogramme (EFRE) und die Investitionszulage Ost.

Während der Laufzeit des Solidarpakts I, die im Jahre 2004 endet, ist die Frage nach der Ausstattung des »Korbs 2« noch nicht von Relevanz. Die folgende Darstellung soll jedoch eine Orientierung darüber ermöglichen, in welchem Umfange der Bund schon heute überproportionale Leistungen für die neuen Länder und Berlin erbringt. Aus Gründen der Überschaubarkeit bleiben die Zahlenangaben auf das Jahr 2002 beschränkt. Hinsichtlich der Daten wird auf Angaben der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) zurückgegriffen.

Die Zuweisungen aus Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen sind in der nachfolgenden Übersicht dargestellt; es handelt sich ausschließlich um investive Zuweisungen. Die neuen

Tabelle VI.1: Überdurchschnittliche investive Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes im Jahre 2002

		Berlin	neue Länder einschl. Berlin	alte Länder ohne Berlin	überdurchschnittliche Zuweisungen und Finanzhilfen an Berlin ²⁾	
1.	GA "Ausbau und Neubau von Hochschulen" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)	Mio Euro Euro je EW	67 20	328 19	772 12	27 (8)
2.	GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG)	Mio Euro Euro je EW	65 18	825 48	133 2	55 (16)
3.	GA "Agrarstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG)	Mio Euro Euro je EW	0 0	281 16	554 9	-29 (-9)
4.	investive Zuweisungen für Wissenschaft und Forschung nach Art. 91 b GG	Mio Euro Euro je EW	38 11	92 5	254 4	25 (7)
5.	Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG¹⁾	Mio Euro Euro je EW	173 51	1 239 73	1 713 26	84 (25)
6.	Zuweisungen und Finanzhilfen insgesamt	Mio Euro Euro je EW	343 100	2 766 162	3 425 52	162 (48)

Abweichungen in den Summen rundungsbedingt

Quelle: ZdL, eigene Berechnungen 1) u.a. Investitionszuweisungen für Wohnungsbau- und Städtebauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Strukturhilfeprogramm, Pflegeeinrichtungen und Schulen 2) berechnet auf der Grundlage der Differenz je Einwohner zwischen Berlin und den alten Ländern, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Berlins; in Klammern: je Einwohner

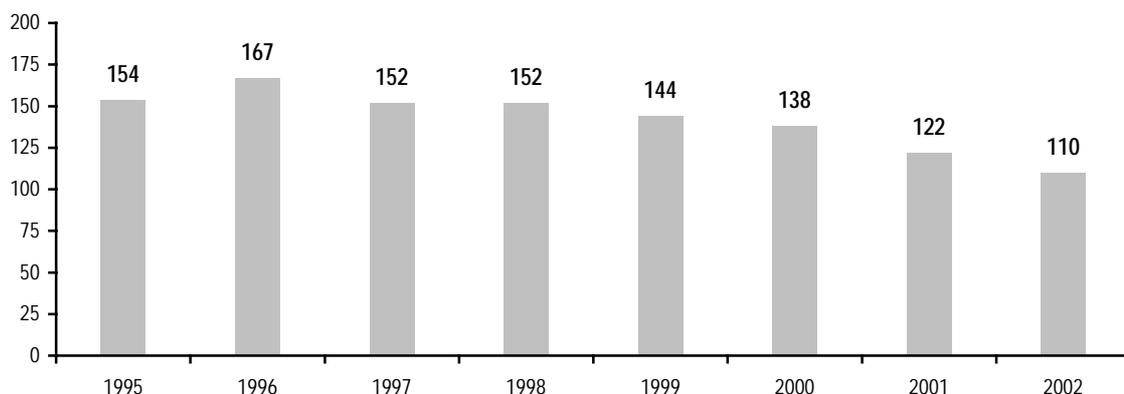
Länder und Berlin erhielten hiernach im Jahre 2002 annähernd 2,8 Mrd € (162 € je Einwohner), davon entfielen auf Berlin rd. 340 Mio € (100 € je Einwohner). Bemerkenswert ist hieran, dass Berlin bezogen auf die Ausstattung je Einwohner mit rd. 60 € je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt der neuen Länder liegt. Berlin ist bei der Ausstattung mit Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes gegenüber den neuen Ländern deutlich benachteiligt. Die Übersicht zeigt, dass die Unterschiede vor allem aus dem Bereich der GA »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« und »Agrarstruktur« resultieren sowie aus den Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG.

Die Berechnung der überdurchschnittlichen Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes an Berlin ergibt sich aus der Differenz der Ausstattung je Einwohner in den alten Ländern (ohne Berlin) gegenüber der Ausstattung je Einwohner in Berlin. Gegenüber den vorangehenden Kapiteln wechselt insoweit der Bezugsmaßstab. Dieser Wechsel steht im Einklang mit der unten wiedergegebenen Entschließung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats, die ausdrücklich von »überproportionalen Leistungen« im *Vergleich zu den westdeutschen Ländern* spricht.

Hochgerechnet auf die Zahl der Einwohner, ergibt sich im Jahre 2002 für Berlin eine überdurchschnittliche Ausstattung in Höhe von 48 € je Einwohner bzw. 162 Mio €. Die neuen Länder insgesamt und Berlin weisen eine überdurchschnittliche Ausstattung gegenüber den alten Ländern in Höhe von 110 € je Einwohner auf; hieraus errechnen sich überdurchschnittliche Leistungen des Bundes in Höhe von 1,872 Mrd €.

Die zeitliche Entwicklung der überdurchschnittlichen Ausstattung aus Zuweisungen und Finanzhilfen seit 1995 zeigt die nachfolgende Graphik. Hieraus ergibt sich, dass die Leistungen des Bundes seit 1996 deutlich (von 167 € je Einwohner auf 110 €) zurückgeführt wurden und sich im Jahre 2002 damit nur noch auf rund zwei Drittel der Leistungen des Jahres 1996 belaufen.

Abbildung VI.1: Überproportionale investive Zuweisungen je Einwohner an die neuen Länder und Berlin



Wie eingangs vermerkt, besteht der »Korb 2« nicht nur aus den überdurchschnittlichen Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes. Die bereits zitierte Entschließung des Deutschen Bundestages vom 4. Juli 2001¹⁶ und des Bundesrats im Zusammenhang mit der Beratung des Maßstäbengesetzes hält im Hinblick auf den »Korb 2« Folgendes fest:

»Das Finanzvolumen des Korb 2 (im Vergleich zu den westdeutschen Ländern überproportionale Leistungen des Bundes u.a. für Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen – ohne IfG –, EU-Strukturfondsmittel, Investitionszulage) beträgt derzeit über 10 Mrd DM.«

Ab dem Jahre 2005 wären dem »Korb 2« danach folgende Sachverhalte zuzuordnen:

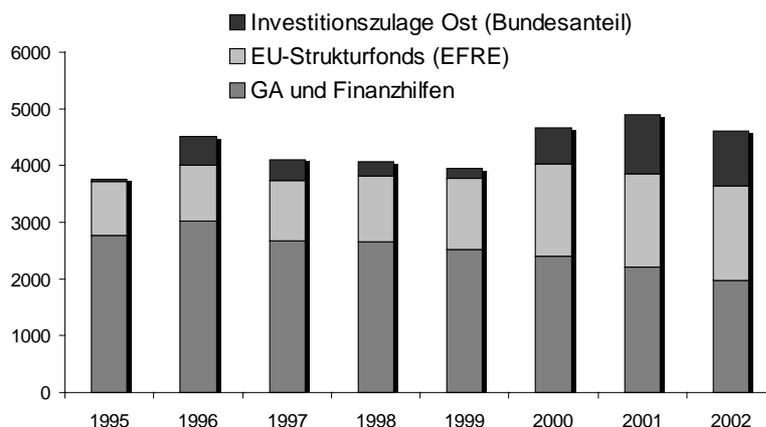
Tabelle VI.2: »Korb II« im Jahr 2002 in Mio Euro

überdurchschnittliche Zuweisungen und Finanzhilfen	1 872
Zuweisungen aus dem EU-Strukturfondsprogramm EFRE	1 655
Bundesanteil an der Investitionszulage Ost	964
Summe	4 492

Quelle: ZDL, eigene Berechnungen, Abweichung in der Summe rundungsbedingt

Würde der »Korb 2« bereits im Jahre 2002 Bestand haben, wiese er nach dieser Zusammenstellung einen Leistungsumfang von 4,5 Mrd € auf. Hiervon entfielen knapp 1,9 Mrd € auf überdurchschnittliche Zuweisungen und Finanzhilfen sowie knapp 1,7 Mrd € auf Zuweisungen aus EFRE-Mitteln. Der Bundesanteil an der Investitionszulage Ost beläuft sich in den Zahlen des Jahres 2002 auf rd. 960 Mio €. Die zeitliche Entwicklung zeigt die nachfolgende Graphik. Gegenüber 1995 ist der Leistungsumfang deutlich angestiegen, und zwar vor allem wegen der Investitionszulage Ost und der Mittelzuweisung aus den EU-Strukturfonds.

Abbildung VI.2: Struktur und Entwicklung des »Korb II« von 1995 bis 2002



Quelle: ZDL, eigene Berechnungen

¹⁶ Vgl. BT-Drs. 14/6577.

Nicht nur bei den investiven Zuweisungen des Bundes, sondern auch denen der Europäischen Union wird Berlin im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern mit weit geringeren Mitteln ausgestattet. Die EFRE-Zuweisungen von 1,655 Mrd € des Jahres 2002 entsprechen ca. 96 € je Einwohner; hiervon erhielt Berlin lediglich 43 Mio € (13 € je Einwohner). In der Gesamtförderperiode 2000 bis 2006 erhält Berlin im Rahmen des EFRE-Programms 688 Mio € (203 € je Einwohner); auf die neuen Länder entfallen dagegen 16,6 Mrd € (1 200 € je Einwohner). Mit Bezug auf das Niveau der anderen ostdeutschen Länder ergeben sich hieraus für Berlin unterdurchschnittliche Zuweisungen in Höhe von ca. 3,4 Mrd €.

Die Gründe für die starken Abweichungen bei den sonstigen investiven Zuweisungen liegen in den rechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« sowie des EFRE-Programms; nach den Förderkriterien dieser Programme wird Berlin nicht im gleichen Umfang als förderungswürdiges Gebiet behandelt wie die neuen Länder. Dies steht in Widerspruch zu der Feststellung anlässlich der Beratungen des Solidarpakts II, dass Berlin eine Infrastrukturlücke in einer ähnlichen Größenordnung wie die anderen ostdeutschen Länder aufweist.¹⁷

Für den Zeitraum 2005 bis 2019 wurde im Rahmen der Verhandlungen zum Solidarpakt II hinsichtlich des »Korbs 2« lediglich ein Gesamtvolumen von 51 Mrd € vereinbart, ohne dass Festlegungen zur Entwicklung der einzelnen Komponenten und zu den Beträgen getroffen wurden. Sollten die EU-Strukturfondsleistungen im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union abgesenkt oder die Investitionszulage Ost nicht fortgeführt werden, muss dies zu einer Kompensation der ausgefallenen Beträge durch den Bund bis zur Höhe des vereinbarten Gesamtvolumens führen.

¹⁷ Dies geht nicht nur aus dem Gutachten des DIW im Auftrag der ostdeutschen Länder hervor, sondern ebenfalls aus dem vom BMF beauftragten Gutachten zur Berechnung der Infrastrukturlücke in Ostdeutschland.

VII. Abschließende Bemerkungen

Der hiermit entsprechend den Anforderungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes vorgelegte erste »Fortschrittsbericht« des Landes Berlin unterrichtet über die demographische und wirtschaftliche Entwicklung, die finanzwirtschaftlichen Kerndaten, die Anstrengungen des Landes zur Begrenzung der Neuverschuldung, sowie die Fortschritte beim Schließen der Infrastrukturlücke. Darüber hinaus wird die Verwendung der SoBEZ nach einem vom Bundesministerium der Finanzen vorgegebenen Berechnungsschema aufgezeigt; dieses Schema wird allerdings den Besonderheiten der finanzpolitischen Situation des Landes Berlin nicht gerecht und kann deshalb leicht ein falsches Bild vermitteln.

Die Infrastrukturinvestitionen des Landes Berlin bewegen sich auf einem bei weitem zu niedrigen Niveau. Dies ist Folge der extremen Haushaltsnotlage in Berlin. Eine Abhilfe wird erst möglich sein, wenn durch Hilfestellungen auf anderer Ebene die Voraussetzungen geschaffen werden, um die extreme Haushaltsnotlage im Land Berlin zu überwinden.