

Fortschrittsbericht »Aufbau Ost«
des Landes Berlin
für das Jahr 2003

Beschluss des Senats von Berlin vom 7. September 2004

Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Inhaltsverzeichnis:

I.	Gegenstand des Fortschrittsberichtes	7
I.1	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	7
I.2	Methodische Vorgehensweise	8
I.3	Aussagekraft der Berechnungen.....	10
II.	Demographische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen.....	11
II.1	Demographische Entwicklung.....	11
II.2	Wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt.....	14
II.3	Zusammenfassende Bewertung.....	21
III.	Die finanzwirtschaftliche Entwicklung.....	22
III.1	Bereinigte Ausgaben.....	22
III.2	Personalausgaben	26
III.3	Konsumtive Sachausgaben.....	29
III.4	Investive Ausgaben.....	30
III.5	Zinsausgaben.....	32
III.6	Bereinigte Einnahmen	34
III.7	Steuereinnahmen	35
III.8	Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Begrenzung der Nettokreditaufnahme	39
III.9	Zusammenfassung.....	41
IV.	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtsjahr 2003	42
IV.1	Der investive Einsatz der SoBEZ	42
IV.2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UFK)	44
IV.3	Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ	46
V.	Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Berlin im Berichtszeitraum.....	49
V.1	Beiträge des Landes Berlin zur Schließung der Infrastrukturlücke	49
V.2	Zusammenfassendes Fazit zur Investitionstätigkeit in Berlin im Berichtszeitraum	53
VI.	Weitere überproportionale Leistungen des Bundes.....	54
VII.	Abschließende Bemerkungen.....	58

Tabellenverzeichnis:

Tabelle I.1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel).....	7
Tabelle II.1:	Wanderungsbewegungen in Berlin.....	12
Tabelle II.2 :	Anteil der Erwerbstätigen (ET) und der realen Bruttowertschöpfung (BWS) nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2003 in %	17
Tabelle III.1:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner.....	22
Tabelle III.2:	Primärausgaben je Einwohner.....	23
Tabelle III.3:	Ausgabenvergleich für Berlin 1995 und 2003.....	24
Tabelle III.4:	Die Struktur der bereinigten Ausgaben im Jahre 2003.....	25
Tabelle III.5:	Fortgeschriebene Finanzplanungs Eckwerte des Landes Berlin bis 2007.....	26
Tabelle III.6:	Stellenbestand in Berlin ausweislich des jeweiligen Stellenplanes	27
Tabelle III.7:	Personalausgaben je Einwohner	29
Tabelle III.8:	Konsumtive Sachausgaben in Euro je Einwohner.....	30
Tabelle III.9:	Ausgaben der Kapitalrechnung	30
Tabelle III.10:	Die Struktur der Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahr 2003	31
Tabelle III.11:	Zinsausgaben je Einwohner	32
Tabelle III.12	Zinslastquote	33
Tabelle III.13	Zins-Steuer-Relation.....	33
Tabelle III.14:	Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) in Euro je Einwohner	34
Tabelle III.15:	Die Struktur der Einnahmen im Jahr 2003.....	35
Tabelle III.16:	Steueraufkommen in Euro je Einwohner	36
Tabelle III.17:	Steuereinnahmen im Jahr 2003 in Euro je Einwohner	37
Tabelle III.18:	Fortgeschriebene Eckwerte der Finanzplanung 2003 bis 2007, Stand 18. März 2004 (Mio €).....	41
Tabelle IV.1:	Berechnung der aus den SoBEZ finanzierten Investitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos in Mio Euro.....	43
Tabelle IV.2:	Abschätzung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft des Landes Berlin ...	45
Tabelle IV.3:	Bestimmung der zum Ausgleich der unterproportionalen Gemeindesteuerkraft erforderlichen SoBEZ in Mio Euro	46
Tabelle IV.4:	Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ für das Land Berlin in Mio Euro (Bandbreiten).....	47
Tabelle IV.5:	Tatsächliche Verwendung der SoBEZ im Jahr 2003 in Mio Euro (Skizze).....	48
Tabelle V.1:	Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren von 2000 bis 2003 in Berlin auf der Grundlage der Kassenstatistik in %.....	52
Tabelle VI.1:	Überdurchschnittliche investive Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes im Jahre 2003.....	54
Tabelle VI.2:	»Korb II« im Jahr 2003 in Mio Euro	56

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung II.1:	Bevölkerungsentwicklung in Berlin seit 1991	11
Abbildung II.2:	Bevölkerungsprognose bis 2015	12
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 %	13
Abbildung II.4:	Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %	15
Abbildung II.5:	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Index 1991 = 100)	15
Abbildung II.6:	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %	16
Abbildung II.7:	Entwicklung der Erwerbstätigkeit bis 2003.....	17
Abbildung II.8:	Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %	18
Abbildung II.9:	Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung (Preisbasis 1995).....	18
Abbildung II.10:	Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2003 in %.....	19
Abbildung II.11:	Entwicklung des realen BIP (Preisbasis 1995) je Erwerbstätigem und je Einwohner in Berlin in Prozent des Durchschnittswertes der FFW und Hamburgs	20
Abbildung III.1:	Entwicklung des Personalausgabenindex in Berlin und im Durchschnitt von Ländern und Gemeinden	27
Abbildung III.2:	Entwicklung Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben.....	32
Abbildung III.3:	Pro-Kopf-Steuerereinnahmen des Landes Berlin in Relation zu Hamburg (BE/HH), Bremen (BE/HB) und den finanzschwachen Flächenländern West (BE/FFW) in %...	36
Abbildung III.4:	Pro-Kopf-Steuerkraft (Länder- und Gemeindesteuern) nach Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) in %	38
Abbildung III.5:	Schuldenstände in Euro je Einwohner	39
Abbildung III.6:	Primärdefizite 1991 bis 2003 (Mio €).....	40
Abbildung III.7:	Finanzierungsdefizite 1991 bis 2003 (Mio €)	40
Abbildung V.1:	Investive Ausgaben in Euro je Einwohner.....	49
Abbildung V.2:	Anteil der Aufgabenbereiche an den Infrastrukturausgaben in Berlin im Jahr 2003 in %	50
Abbildung V.3:	Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen in Berlin in Mio €.....	51
Abbildung V.4:	Investitionszuschüsse an andere Bereiche in Euro je Einwohner.....	52
Abbildung VI.1:	Überproportionale investive Zuweisungen in Euro je Einwohner an die neuen Länder und Berlin	55
Abbildung VI.2:	Struktur und Entwicklung des »Korb II« von 1995 bis 2003 in Mio Euro	56

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 des Jahres 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 I« bezeichnete Komponente regelt die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. »Korb I« hat ein Volumen von 105,3 Mrd € über die gesamte Laufzeit des Solidarpakts II hinweg und entspricht damit dem Volumen des »Solidarpaktes 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 weiterhin überproportionale Leistungen zur Verfügung zu stellen. Zielgröße ist dabei insgesamt ein Betrag von rd. 51 Mrd €. Inhalt und zeitliche Staffelung der Beträge sind bisher noch nicht festgelegt.

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 vorliegende Berichterstattung erfolgt für das Jahr 2003. 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 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 vorliegenden Berichtes niederschlagen. Eine Gegenüberstellung mit Daten anderer Länder ist aus diesem Grunde weitgehend *nicht* sinnvoll und kann zu Fehlschlüssen Anlaß geben, wie schon die Erörterung des letztjährigen Berichtes gezeigt hat. Wenn die nachfolgenden Übersichten gleichwohl erneut Gegenüberstellungen enthalten, dann ist dies dem Wunsch des Bundesministeriums der Finanzen geschuldet, einen einheitlichen Aufbau und Inhalt der Fortschrittsberichte zu gewährleisten.

Über die Frage der extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin hinaus sei folgendes angemerkt. Nach der vom Bundesministerium der Finanzen getroffenen Entscheidung ziehen die neuen Länder die »finanzschwachen Flächenländer West« (FFW) – das sind die westdeutschen Flächenländer, die einen Empfängerstatus im Länderfinanzausgleich ha-

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

Aussagekräftiger hingegen ist eine Gegenüberstellung mit Hamburg. Angesichts bestehender gravierender Strukturunterschiede ist jedoch auch ein solcher Vergleich nicht problemfrei. Ein abschließender, allgemeinverbindlicher und belastbarer Vergleichsmaßstab ist weiterhin nicht in Sicht.

Der Bericht gliedert sich wieder in fünf Hauptteile. In Kapitel II werden die grundlegenden sozioökonomischen 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 2003. Die Absicht ist, auch in diesem Fortschrittsbericht eine umfassende, über das Berichtsjahr 2003 hinausgehende Informationsbasis anzubieten. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden, wie im Vorjahresbericht, die in den Jahren 1995 bis 2001 zugeflossenen Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz »Aufbau Ost« so behandelt, als wären sie als SoBEZ gewährt worden.

Die in diesem Bericht ausgewiesenen Pro-Kopf-Daten wurden durchgängig, soweit nicht anders vermerkt, mit den Bevölkerungszahlen zum Stichtag 31. 12. 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 und die einmaligen Leistungen an die Hamburgische Landesbank (HLB) in 2003 in Abzug gebracht. Die finanzwirtschaftlichen Vergleichsdaten enthalten bei den Flächenländern stets auch die kommunale Ebene.

Als Datenbasis wird im Regelfall die Kassenstatistik (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2) zugrundegelegt. Abweichend hiervon beruht das Kapitel III – aus Gründen der Kongruenz mit den Darstellungen, wie sie in der Finanzplanung von Berlin gegeben werden – in Bezug auf Berlin und Hamburg auf Daten der jeweiligen *Haushaltsabschlüsse*; hinsichtlich der Einwohnerzahlen finden dort die Stände per 30.06. Verwendung. Die bereinigten Ausgaben Hamburgs sind grundsätzlich um die Geberleistungen im Länderfinanzausgleich und – im Jahre 2003 – auch um die einmalige Leistung in Zusammenhang

mit der Fusionierung von Hamburgischer Landesbank (HLB) und Landesbank Schleswig-Holstein (LB Kiel) bereinigt. Angaben zu Flächenländern umfassen stets auch die kommunale Ebene.

I.3 Aussagekraft der Berechnungen

Bereits die Erörterung des letztjährigen (ersten) Fortschrittsberichts hat gezeigt, dass das Berechnungsschema zur investiven Verwendung der SoBEZ aufgrund der besonderen Umstände in Berlin (mit jährlichen Neuverschuldungsvolumina, die aufgrund der extremen Haushaltsnotlage die Höhe der Investitionen überschreiten)¹ notwendig zu Rechenergebnissen führen muss, die die Sachlage – den Nachweis der investiven Verwendung – nicht mehr zu beschreiben vermögen. In der Tat verleitet ein negatives Vorzeichen beim investiven Verwendungsnachweis dazu, eine »Fehlverwendung« der zugeflossenen Mittel zu unterstellen. Ebenso bestehen erhebliche Auffassungsunterschiede gegenüber dem BMF, in welchem Umfange eine Anrechnung unterproportionaler kommunaler Finanzkraft auf die Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zulässig sein soll.

Angesichts der zu erwartenden höheren – auch öffentlichen – Aufmerksamkeit, die die diesjährigen Fortschrittsberichte voraussehbar erfahren werden, sei an dieser Stelle festgehalten: Selbstverständlich besteht im Land Berlin *keine* Fehlverwendung der SoBEZ; das Land Berlin verhält sich vielmehr wie alle anderen Länder, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, in vollem Umfange gesetzestreu. Allerdings ist das Berechnungsschema nur für einen haushaltspolitischen »Normalfall« geeignet, der in Berlin nicht vorliegt und somit zu absurden Ergebnissen führt. Dies war unter anderem auch Gegenstand eines Schreibens des Senators für Finanzen, Herrn Dr. Thilo Sarrazin, an den Bundesminister der Finanzen, Herrn Hans Eichel.

Anlässlich der erstmaligen Erörterung der Fortschrittsberichte auf der 99. Sitzung des Finanzplanungsrats am 20. November 2003 war eine Verständigung dahingehend erzielt worden, die methodischen und inhaltlichen Probleme auf Arbeitsebene zu erörtern. Dies betraf insbesondere die Berechnungsmethode und die statistische Datenbasis bei der Bestimmung der für Investitionen verwendeten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die Vergleichsländer, die Ermittlung der Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft und die Definition der sonstigen teilungsbedingten Sonderlasten. Absicht war, zur Vorbereitung der nächsten Fortschrittsberichte so weit als möglich Einvernehmen zu erzielen.

Diese Erörterung ist zwischenzeitlich erfolgt, allerdings mit unbefriedigendem Ergebnis. Ein guter Teil der Dissense zwischen den Ländern und dem Bundesministerium für Finanzen besteht fort; auch zwischen den Ländern bestehen Auffassungsunterschiede. Zu den wesentlichen Dissensen gehört insbesondere die Rechenmethodik des investiven Verwendungsnachweises und die Anrechenbarkeit der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

¹ siehe hierzu auch Verfassungsgerichtshof von Berlin – VerfGH 125/02 – vom 31. Oktober 2003

II. Demographische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen

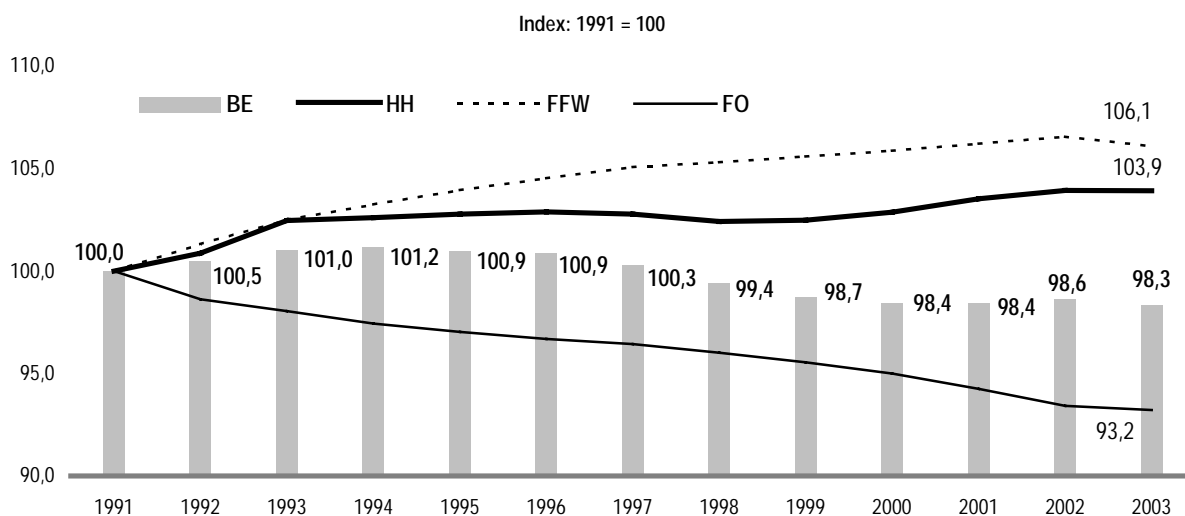
II.1 Demographische Entwicklung

Das Land Berlin hat im Zeitraum von 1994 bis 2003, nach leichten Bevölkerungsgewinnen in den unmittelbaren Nachwendejahren, mehr als 87 000 Einwohner verloren. Hauptursache für diese Entwicklung waren Abwanderungen der Berliner Bevölkerung in das stadtnahe Umland der Hauptstadt. Nach leichten Zuwächsen in den Jahren 2001 und 2002 sank die Bevölkerung wieder zum Ende 2003 auf 3,388 Mio Personen und liegt damit ca. 1,7 % unter der des Jahres 1991. Gegenüber 1995 ist die Zahl der Einwohner sogar noch um 2,4 % niedriger.

Die neuen Länder haben im Zeitraum von 1991 bis 2003 Bevölkerungsverluste von insgesamt ca. 6,8 % hinnehmen müssen. Im gleichen Zeitraum ist die Einwohnerzahl der finanzschwachen Flächenländer West um ca. 6,1 %, die des Landes Hamburg um nahezu 4 % angestiegen (s. **Abb II.1**).

In der aktuellen 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wurde für den Zeitraum 2002 bis 2050 (Variante 5) die Prognose gegenüber der letzten Vorausberechnung leicht modifiziert. So wird in Berlin für die nächsten Jahre ein kontinuierlicher Bevölkerungszuwachs von 1,3 % bis zum Jahr 2015 erwartet (s. **Abb. II.2**). Für das Land Hamburg wird ein Bevölkerungsgewinn von 5,4 % prognostiziert, während die finanzschwachen Flächenländer West ihre Bevölkerung in etwa halten werden. Die tatsächliche Entwicklung in den Jahren 1998 bis 2003 verlief bundesweit, in Berlin und in Hamburg deutlich positiver als vom Statistischen Bundesamt vorausberechnet. In Berlin ist der Trendwechsel darauf zurückzuführen, dass sich die Suburbanisierungsprozesse spürbar abgeschwächt haben und auch der Umzug von Regierung und Verbänden zu Zuwanderungen führte. Im Saldo ist dennoch gegenüber 1991 ein deutlicher Bevölkerungsverlust zu verzeichnen.

Abbildung II.1: Bevölkerungsentwicklung in Berlin seit 1991



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Berlin

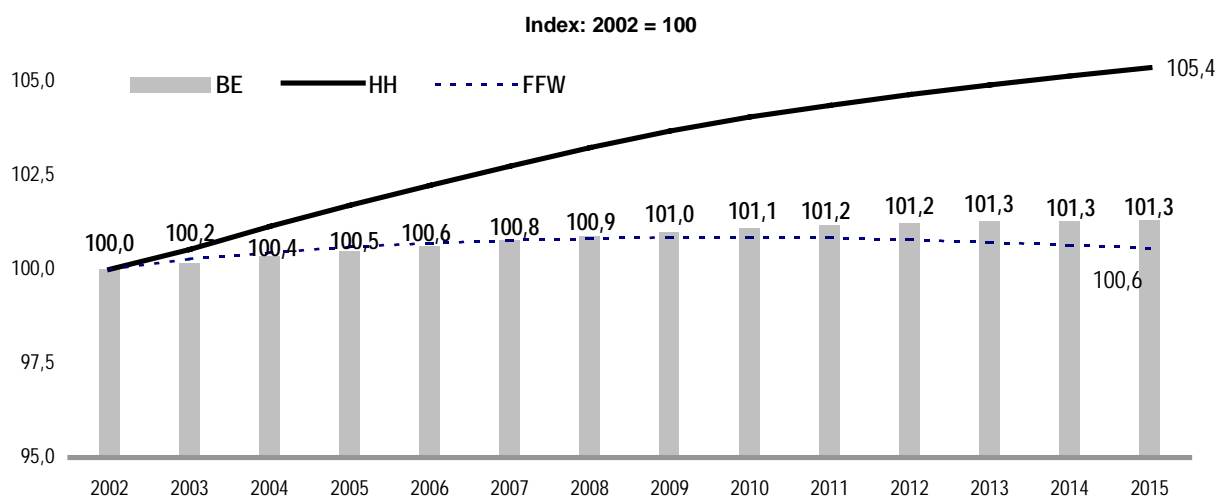
Tabelle II.1: Wanderungsbewegungen in Berlin

	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
2003	116 141	115 664	477	15 336	27 839	- 12 503

Quelle: Statistisches Landesamt, Berlin

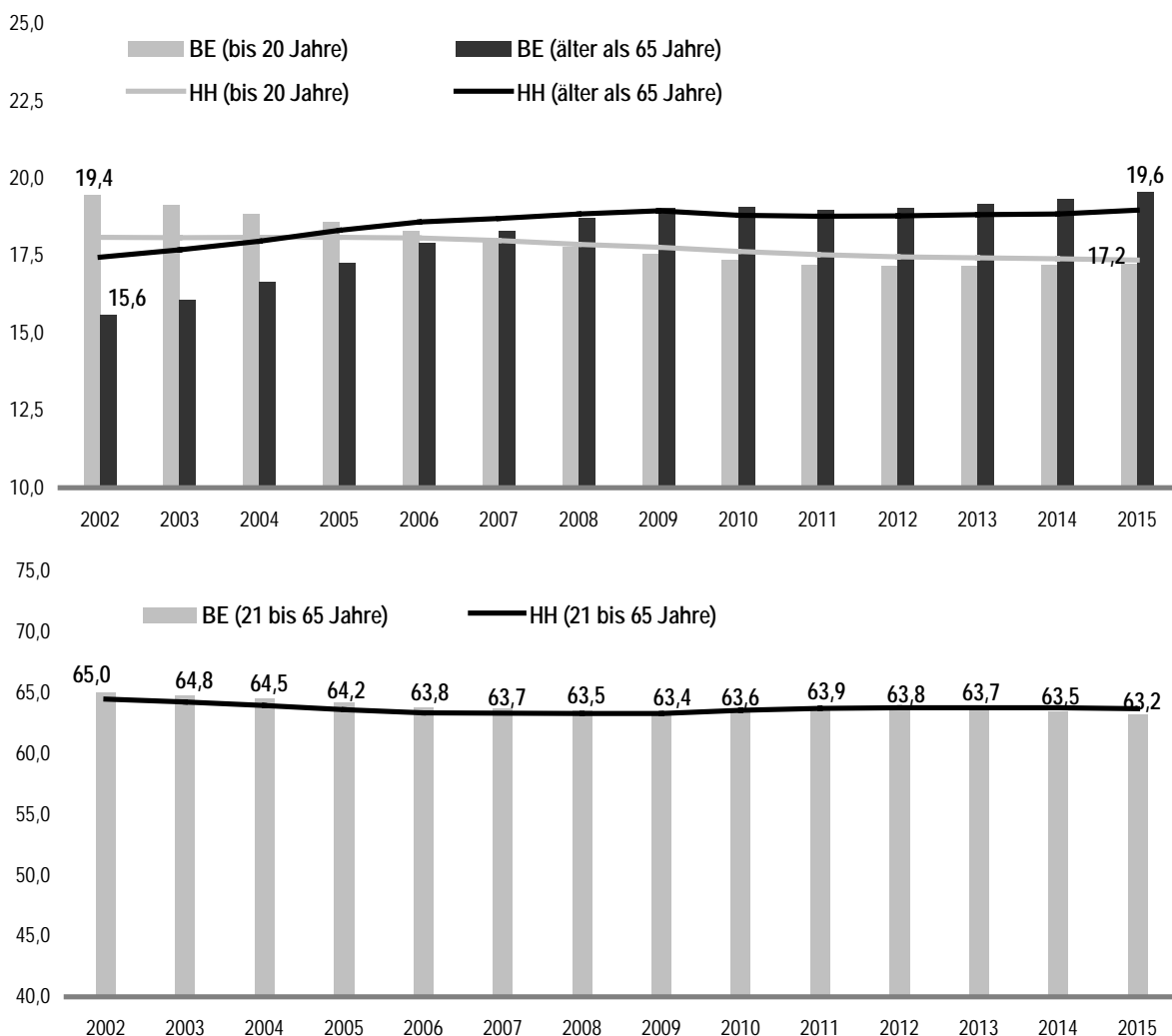
Tabelle II.1 zeigt die Wanderungsbewegungen über die Grenzen des Landes Berlin im Zeitraum von 1991 bis 2003. Bis 1995 überwogen die Zuzüge. In den Jahren von 1996 bis 1999 überstiegen die gesamten Fortzüge die Zuzüge deutlich, im Jahr 2000 noch geringfügig. Diese Entwicklung ergab sich infolge sinkender Zuwanderungen aus dem Ausland und mehr noch infolge der in Spalte (6) ausgewiesenen Nettoabwanderungen in das Berli-

Abbildung II.2: Bevölkerungsprognose bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung in der Variante 5

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 Senats von Berlin und Statistisches Bundesamt, 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausbe-
rechnung

ner Umland, die im Jahr 1998 mit nahezu 30 000 Personen ein Maximum erreichten und seither eine fallende Tendenz aufweisen. In den Jahren 2001 bis 2003 war der Gesamt-saldo des Landes Berlin wieder positiv, wenn auch im Jahr 2003 nur noch sehr geringfü-gig. In der letzten Dekade hat ein Bevölkerungsaustausch von mehr als einer Million Ein-wohnern stattgefunden, das ist rd. ein Drittel der gesamten Bevölkerung.

Die wichtigsten Ergebnisse der aktuellen Bevölkerungsprognose für Berlin 2002 bis 2020:

- Der Alterungsprozess der Bevölkerung setzt sich fort. Die Zahl der älteren Bürger (ab 65 Jahre) wird bis zum Jahr 2020 um knapp 28 % auf 675 Tsd. steigen. Die Zahl der Personen im Alter von 75 und mehr Jahren wird sogar um 53 % von 223 Tsd. auf 341 Tsd. Personen (10,1 % der Gesamtbevölkerung) ansteigen.

- Bei den Schulkindern und den Kindern im Vorschulalter setzen sich die Verluste mit insgesamt 60 Tsd. Personen (-11 %) fort.
- Die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 18 bis 65 Jahren wird sich um 113 Tsd. Personen (-5 %) verringern. Die Zahl der »jungen Erwachsenen« (18-25 Jahre), die für die Zukunftsentwicklung der Stadt von besonderer Bedeutung sind, wird sich um 51 Tsd. Personen (-17 %) verringern, während die Zahl der älteren Erwerbsfähigen (45 bis 65 Jahre) um 4,9 % steigen wird.
- In den Berliner Bezirken und siedlungsstrukturellen Teilräumen ergeben sich sehr unterschiedliche Entwicklungen, die z.T. deutlich von den Trends für die Gesamtstadt abweichen. Die höchsten Bevölkerungsverluste werden in den Großsiedlungen am östlichen Stadtrand (Hohenschönhausen, Marzahn, Hellersdorf) erwartet. Generell verringert sich jedoch die Veränderungsdynamik gegenüber dem zurückliegenden Jahrzehnt.

Die Veränderungen der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung werden in den nächsten 15 Jahren nur unwesentlich von der Entwicklung in Hamburg abweichen. Der Anteil junger Menschen im Alter bis zu 20 Jahren dürfte in beiden Ländern bis 2015 um etwa 2 % absinken, der Anteil der älteren Bevölkerung (älter als 65 Jahre) in Berlin mit 4 % stärker als in Hamburg mit knapp 2 % 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.

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 65,0 % (2002) auf etwa 63,2 % (2015) zu erwarten, während in Berlin die Quote der erwerbsfähigen Bevölkerung von gegenwärtig 65 % auf etwa 63 % 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.

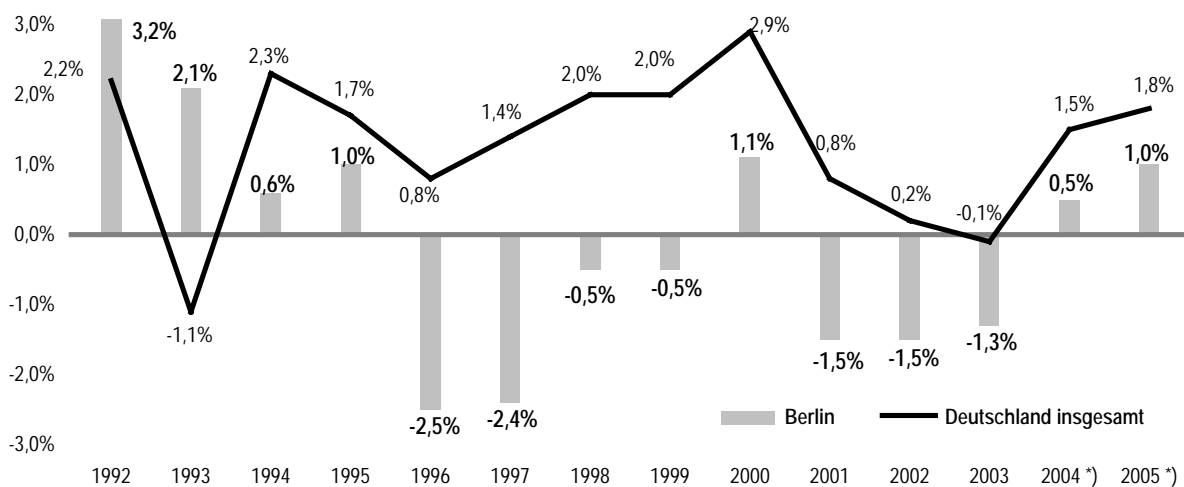
II.2 Wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin war in den zurückliegenden dreizehn Jahren außerordentlich unbefriedigend. Während im Durchschnitt des Bundesgebiets zwischen 1991 und 2003 ein Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 16,2 % realisiert werden konnte, ergab sich für Berlin eine Abnahme der Wirtschaftsleistung real um -1,9 %. In Berlin ist damit das reale Bruttoinlandsprodukt heute niedriger als 1991.

Dabei erzielte Berlin in den Jahren 1992 und 1993 ein weit überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum; so hatte Berlin im Jahre 1993 gegenüber dem Bundesdurchschnitt einen Wachstumsvorsprung von 3,2 Prozentpunkten. Auch 1995 lag die Berliner Wirtschaftsleistung, 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 – mit Ausnahme des Jahres 2000 (Umzug von Regierung und Parlament nach Berlin) – rückläufig. Zwischen 1995 und 2003 ist die Berliner Wirtschaftsleistung um 8,4 % geschrumpft, während sich bundesweit die gesamtwirtschaftliche Produktion um 10,4 % erhöhte.

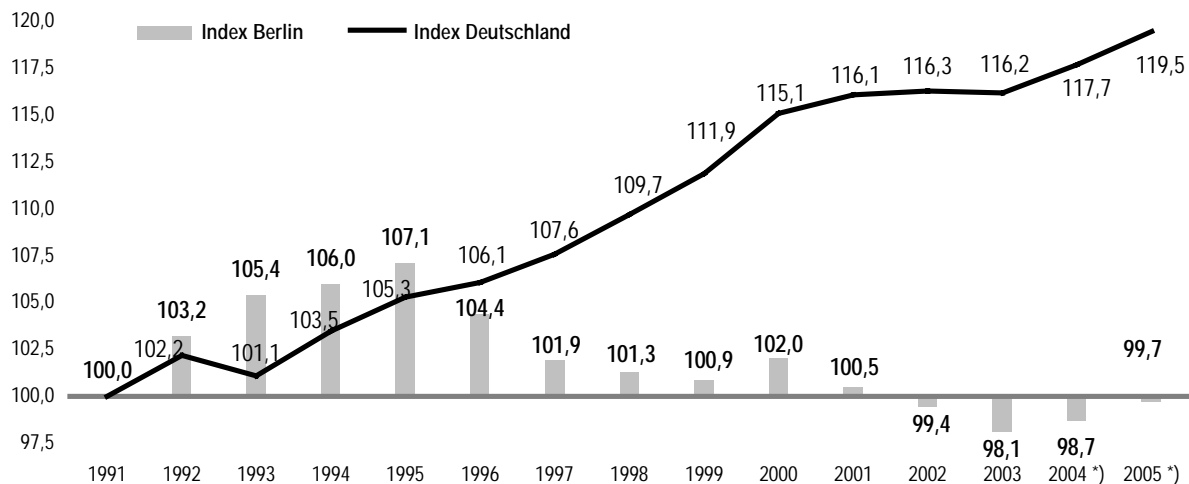
Für das Jahr 2004 sieht die Erwartung etwas erfreulicher aus. Im laufenden Jahr 2004 könnte sich eine leichte Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts einstellen, die jedoch

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

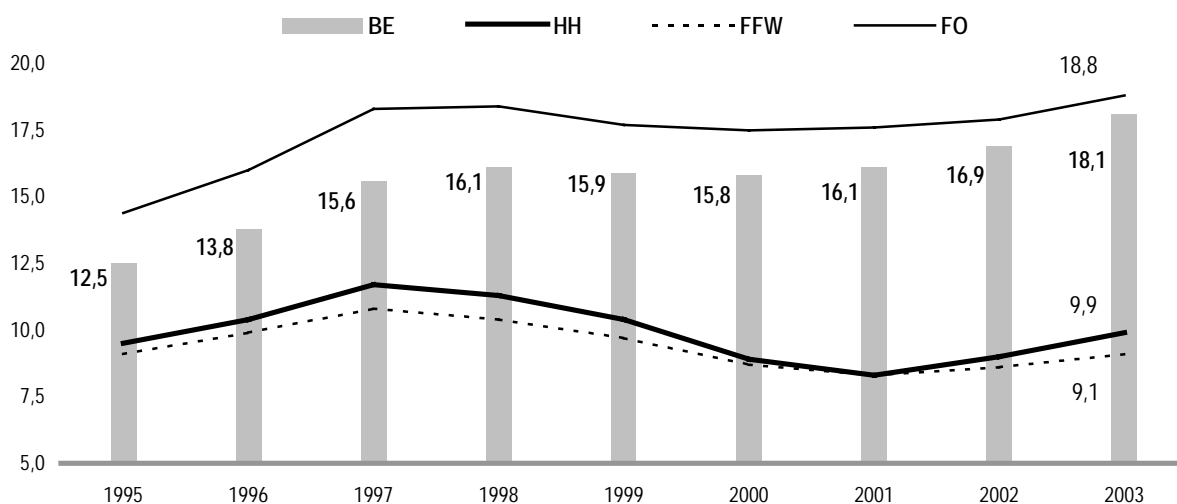
weiterhin unter der des Bundesdurchschnitts liegt. Immerhin dürfte sich die »Schere« zwischen der Wirtschaftsentwicklung im Bundesgebiet insgesamt und der in Berlin nicht weiter öffnen.

Die Ursache für diese unbefriedigende 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 erwuchsen erhebliche strukturelle Anpassungen in den Bereichen Industrie und Bauwirtschaft sowie im Dienstleistungssektor. Zwar haben die privaten Dienstleister deutlich an Bedeutung gewonnen, konnten jedoch den entstandenen Verlust an Wirtschaftskraft keineswegs ausgleichen.

In der Berliner Industrie gingen seit der Vereinigung per saldo rund 174 000 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 gut 9 %. Die reale Bruttowertschöpfung der Berliner Industrie verminderte sich um 37 %; ihr Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung (1991: knapp 17 %) schrumpfte auf etwas mehr als 10 %. Die Arbeitslosenquote belief sich im Jahresdurchschnitt 2003 auf 18,1 % (nach 16,9 % im Jahre 2002).

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 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

Abbildung II.6: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %



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

Tabelle II.2: Anteil der Erwerbstätigen (ET) und der realen Bruttowertschöpfung (BWS) nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2003 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	0,4	0,2	3,2	1,9	0,5	0,2
3. Produzierendes Gewerbe ohne Bau	10,3	13,9	19,9	2,5	12,4	16,2
4. Baugewerbe	5,3	3,2	5,8	4,4	3,8	2,3
5. Handel, Gastgewerbe und Verkehr	22,7	16,6	26,7	18,0	29,7	25,3
6. Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	21,2	35,6	13,2	27,6	24,8	37,9
7. Öffentliche und private Dienstleister	40,0	30,5	31,1	23,1	28,8	18,2

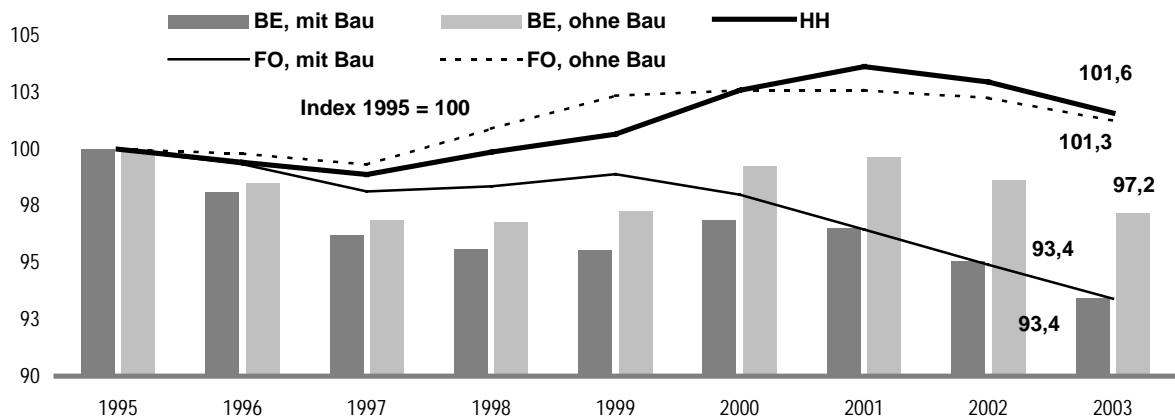
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen. Preisbasis BWS 1995

die Wertschöpfung im Baugewerbe um 48 %, gegenüber 1995 sogar um mehr als die Hälfte. Dementsprechend reduzierten sich die Arbeitsplätze im Baugewerbe seit 1991 um mehr als ein Drittel.

Dieser tiefgreifende und noch immer anhaltende strukturelle Wandel in Industrie und Baugewerbe löste eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur hin zu Dienstleistungsaktivitäten aus, die durch den Umzug von Parlament und Regierung sowie von politiknahen Einrichtungen noch begünstigt wurde. Im Jahre 1991 betrug der Anteil der Dienstleistungen unter Einschluss des Staatssektors an der Gesamtwertschöpfung in Berlin 74 %; bis zum Jahre 2003 stieg er auf 83 % an. Diese expansive Entwicklung spiegelt sich noch deutlicher in der Erwerbstätigenstruktur: Waren 1991 noch 71 % aller Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich tätig, stieg deren Anteil bis 2003 bereits auf 84 %.

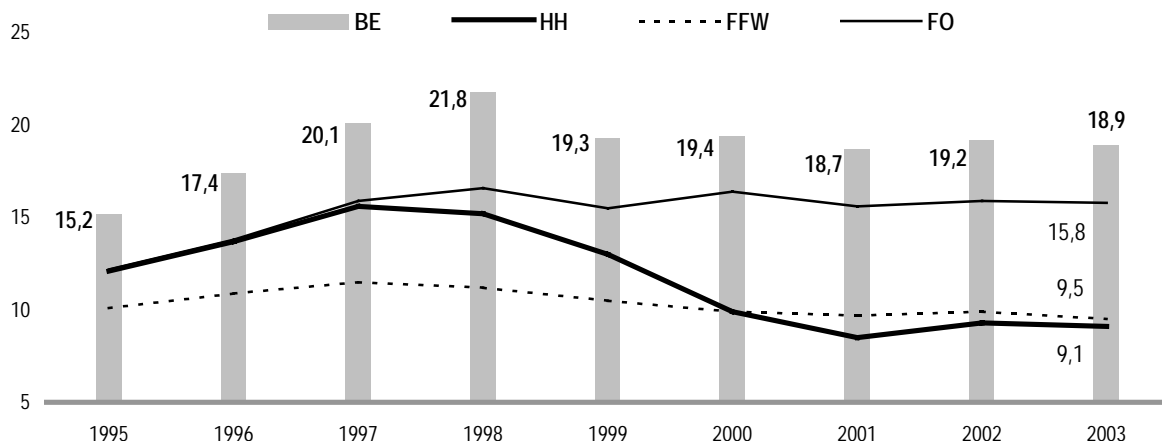
Allerdings muss auch festgestellt werden, dass der Dienstleistungsbereich bisher nur unterproportional zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beitrug. Ursächlich hierfür ist

Abbildung II.7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit bis 2003



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Abbildung II.8: Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %



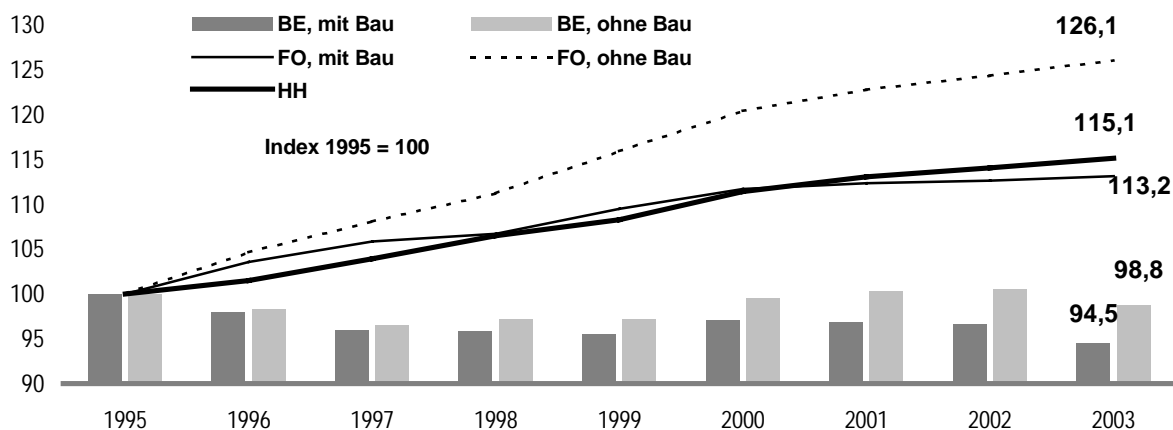
Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen bis 25 Jahre. Quelle: Bundesagentur für Arbeit

insbesondere, dass Berlin gegenüber den westdeutschen Wachstumszentren in der Dynamik vor allem der überregionalen Dienstleistungen nach wie vor deutlich zurückfällt.

Im Zuge der Strukturveränderungen in der Berliner Wirtschaft ging die Zahl der Erwerbstätigen seit 1991 um insgesamt rd. 158 000 auf 1,505 Millionen (2003) zurück. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der jahresdurchschnittlich gemeldeten Arbeitslosen von 180 000 auf 306 500 im Jahre 2003 (April 2004: 308 100). Lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1991 noch bei 9,5 %, ist sie bis 2003 auf 18,1 % angestiegen (April 2004: 18,2 %). Sie lag damit schon in der Vergangenheit erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer West und erreicht nunmehr annähernd das Niveau der neuen Länder.

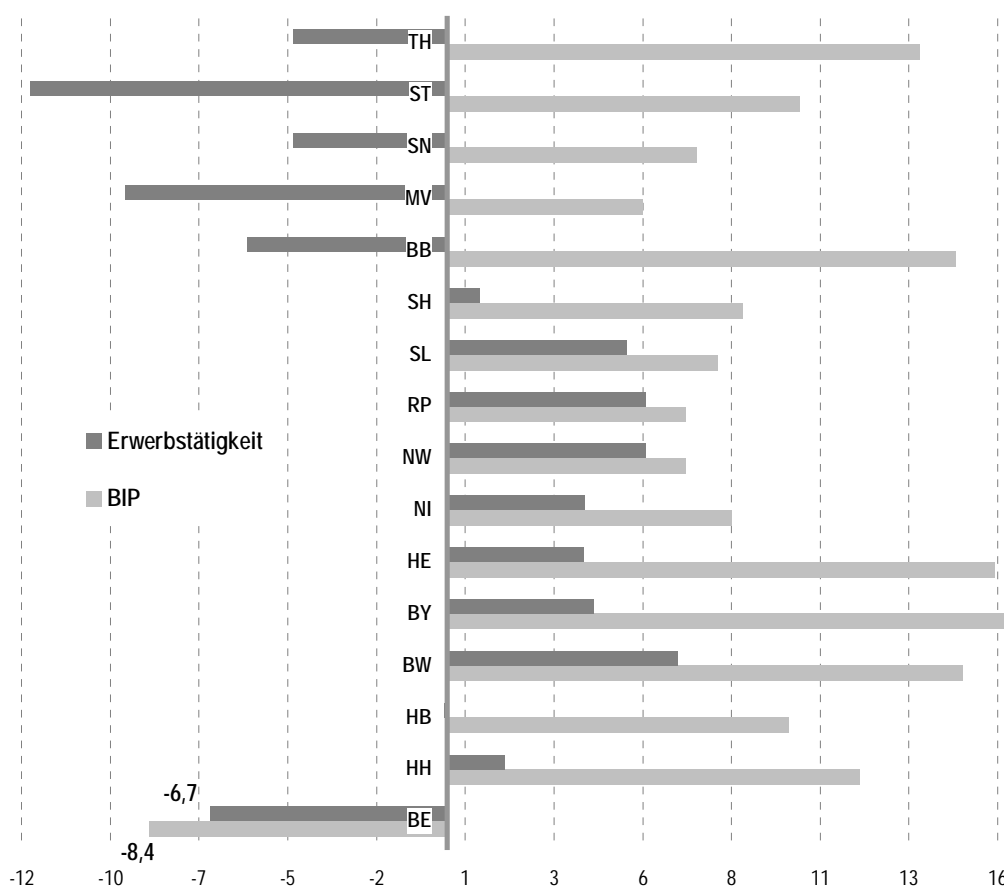
Überdurchschnittlich hoch ist auch die Quote der von Arbeitslosigkeit betroffenen jungen Menschen. Die Jugendarbeitslosenquote lag in Berlin im Jahr 2003 bei jahresdurchschnittlich 18,9 % und damit wesentlich höher als in den FFW (9,5 %), in Hamburg (9,1 %) und auch in den neuen Ländern (15,8 %). Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in Berlin und in den neuen Ländern nach 1998 ist kein Reflex verbesserter Arbeitsmarktbedingun-

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 2003 in %



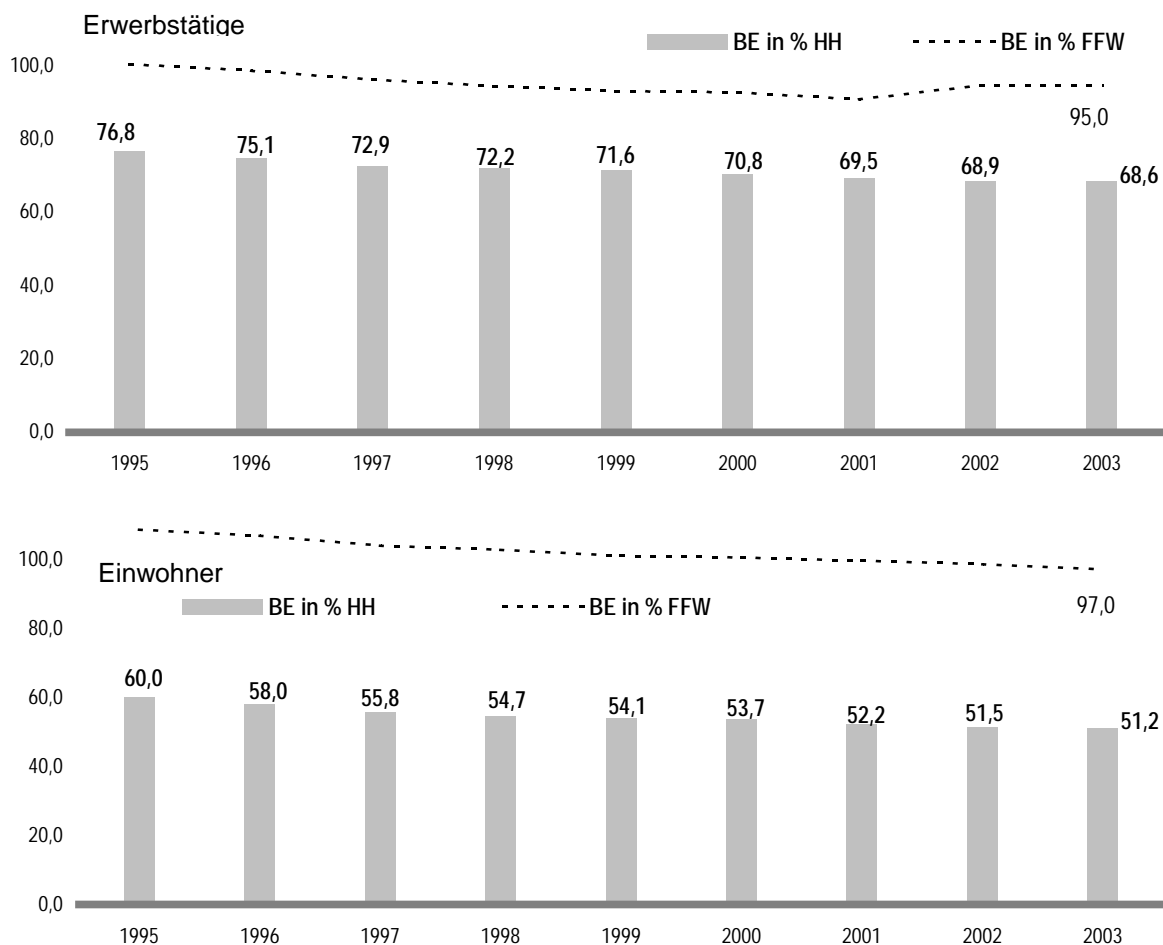
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

gen, sondern der Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit (Jump-Projekt usw.) sowie der vollständigeren statistischen Erfassung der Zahl der geringfügig Beschäftigten.

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 60 Erwerbstätige kommen, sind es in Berlin lediglich 44. 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 2003 lag sie etwa 7 % unter dem Vergleichswert des Jahres 1995 (**Abb. II.10**). Ohne Bauwirtschaft nahm die Erwerbstätigkeit in den neuen Ländern gegenüber 1995 um über 1 % zu, während sie in Berlin um etwa 3 % absank.

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



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Die reale Wertschöpfung im Land Berlin lag im Jahr 2003 unter Einbeziehung der Bauwirtschaft mehr als 5 % unter dem Wert des Jahres 1995 (**Abb. II.9**); ohne Bauwirtschaft lag sie um etwa 1 % unter dem Niveau des Jahres 1995. Im Vergleich hierzu ist in diesem Zeitraum die reale Bruttowertschöpfung in den neuen Ländern um rund 13 % unter Einschluss der Bauwirtschaft, ohne Bauwirtschaft sogar um rund 26 % gestiegen. In Hamburg lag der Produktionszuwachs in diesen acht Jahren bei etwa 15 %.

Im Einzelländervergleich zeigt sich, dass außer Berlin kein anderes deutsches Bundesland in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2003 ein reales Sinken des BIP hat hinnehmen müssen (**Abb. II.10**). 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 – mit Ausnahme von Bremen – durchweg einen Beschäftigungszuwachs.²

² 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 Bevölke-

Die rückläufige Wirtschaftsentwicklung in Berlin hat dazu geführt, dass die gesamtwirtschaftlichen Einkommenskonvergenzprozesse weitgehend stagnierten. So betragen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Berlin im Jahr 1995 etwa 90,8 % des Vergleichswertes in den FFW, gegenüber Hamburg: 89,2 %. Bis zum Jahr 2003 konnte diese Relation lediglich auf 91,6 % gegenüber den FFW verbessert werden bzw. verschlechterte sich gegenüber Hamburg auf 88,5 %.

Noch ungünstiger verlief die Entwicklung der Produktivität und der Pro-Kopf-Einkommen (**Abb. II.11**). Das reale Bruttoinlandsprodukt in Berlin – gerechnet je Erwerbstätigem – betrug im Jahr 2003 ca. 95 % des Vergleichswertes der FFW (gegenüber Hamburg: 68,6 %). 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 2003 nur noch 97,0 %. Bezogen auf Hamburg ging das Verhältnis von 60,0 % (1995) auf 51,2 % (2003) 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 – längerfristig betrachtet – außerordentlich unbefriedigend. Seit 1995 ist die reale Wirtschaftsleistung um 8,4 % zurückgegangen. Als einziges Bundesland verzeichnete Berlin im Zeitraum von 1995 bis 2002 einen realen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität. Auch die Produktivität und vor allem das Pro-Kopf-Einkommen sind in der Mehrzahl der zurückliegenden Jahre gesunken. Allerdings hat sich bei der Produktivität die negative Entwicklung seit zwei Jahren nicht fortgesetzt: 2002 und 2003 kam es in Berlin zu einem – wenn auch nur leichten – Produktivitätsanstieg (2002: + 0,3 %, 2003: + 0,5 %). Die Arbeitslosigkeit ist seit 1995 deutlich gestiegen, die Erwerbstätigkeit entsprechend zurückgegangen.

Die auch im Bundesdurchschnitt schwache Wirtschaftsentwicklung hat die finanzpolitischen Probleme insbesondere auf der Einnahmenseite deutlich verschärft.

rungsrückgang vergleichsweise moderat war. Dies führte dazu, dass Berlin unter allen Ländern den größten Rückgang beim Arbeitsplatzbesatz – Erwerbstätige je 100 Einwohner – zu verzeichnen hatte.

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 gegenübergestellt (siehe hierzu auch die »Methodischen Vorbemerkungen« unter I.2).

III.1 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts sind von 22,1 Mrd € im Jahre 1995 um 1,4 Mrd € auf 20,7 Mrd € im Jahre 2003 zurückgeführt worden. Dies entspricht einer Absenkung um insgesamt 6,4 % bzw. jahresdurchschnittlich um 0,8 %. Hiervon entfielen allein 391 Mio € (-1,9 %) auf das Jahr 2003. Die energischen Konsolidierungsschritte seit Anfang der Legislaturperiode zeigen Wirkung. Die konsequente Rückführung der Ausgaben wird sich in der mittelfristigen Planungsperiode entsprechend den Beschlüssen des Senats zu den Eigenanstrengungen des Landes Berlin fortsetzen (vgl. Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, Senatsbeschluss vom 2. September 2003; Eckwerte in aktualisierter Fassung im Internet unter <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senfin/presse2004/peimpfd-format/17.pdf>).

Im gleichen Zeitraum ist die Einwohnerzahl Berlins um 2,3 % zurückgegangen. Dies wirkt sich auf die bereinigten Ausgaben je Einwohner in der Form aus, dass hier ein Rückgang zwischen 1995 und 2003 um lediglich 4,3 % ausgewiesen wird. Dennoch kann festgestellt werden, dass die bereinigten Ausgaben nahezu dreimal so stark abgesenkt wurden wie

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	5 295	120,2%	3 756	169,4%
1996	6 291	5 435	115,7%	3 743	168,1%
1997	6 215	5 408	114,9%	3 692	168,4%
1998	6 202	5 346	116,0%	3 708	167,3%
1999	6 213	5 372	115,7%	3 773	164,5%
2000	6 176	5 378	114,8%	3 804	162,4%
2001	6 673	5 449	122,5%	3 946	169,1%
2002	6 216	5 553	111,9%	3 964	156,8%
2003	6 097	5 587	109,1%	3 977	153,3%

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2003 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Ohne Geberleistungen im Länderfinanzausgleich. Berlin 2001 einschließlich einmaliger Leistungen an die Bankgesellschaft Berlin. Hamburg 2003 ohne einmalige Leistungen an die HLB. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

die Bevölkerungszahl gesunken ist. Auch auf der Basis der bereinigten Ausgaben je Einwohner ist erkennbar, dass sich der rechnerische Abstand gegenüber Hamburg drastisch verkürzt hat: Lagen die bereinigten Ausgaben je Einwohner im Jahre 1995 noch um 20,2 % über dem Niveau Hamburgs, waren es im Jahre 2003 nur noch 9,1 % (**Tabelle III.1**). Die Vergleichszahlen von Hamburg sind dabei um die Geberleistungen im Länderfinanzausgleich sowie einen Einmalsachverhalt im Jahre 2003 im Zusammenhang mit der Fusion von Hamburgischer Landesbank und Landesbank Schleswig-Holstein bereinigt. Der Vergleich mit den finanzschwachen Flächenländern West ist wegen der besonderen Eigenart der Stadtstaaten nicht aussagekräftig und wird hier nur aus formalen Gründen mitgeführt.

Bei allen Zahlenvergleichen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Haushalte selbst von Stadtstaaten wie Berlin und Hamburg in ihren Strukturen erheblich unterscheiden. Zahlenvergleiche selbst auf einer globalen Ebene ermöglichen insoweit immer nur Tendenzaussagen, während das absolute Niveau (gemessen als »Euro je Einwohner«) ohne weitere Strukturanalyse keinen belastbaren Aussagewert hat. Auch Tendenzaussagen können ihrerseits noch durch andere Effekte – z. B. Ausgliederungen aus den Haushalten – nachhaltig beeinflusst sein, so dass selbst hier Vorsicht geboten ist.

Der Blick auf die bereinigten Ausgaben vermag die Konsolidierungsleistungen des Landes Berlin seit 1995 nur unvollständig zu belegen. Denn in diesem Zeitraum sind die Zinsausgaben – die Bestandteil der bereinigten Ausgaben sind – um rd. 1,1 Mrd € (von 1 163 Mio € auf 2 255 Mio €) gestiegen. Dieser Anstieg verdeckt insoweit, dass hinter den bereinigten Ausgaben eine substanzuell weit höhere Konsolidierungsanstrengung steht.

Tatsächlich wurden die Primärausgaben – das sind die bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben – von 20,9 Mrd € im Jahre 1995 auf 18,4 Mrd € im Jahre 2003 abgesenkt; das sind 2,5 Mrd € oder 12 % (jahresdurchschnittlich -1,6%). Bezogen auf die Primärausgaben *je Einwohner* ergibt sich eine – wiederum demographisch bedingte – gerin-

Tabelle III.2: Primärausgaben je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH
1995	6 029	4 759	126,7%
1996	5 868	4 873	120,4%
1997	5 718	4 827	118,5%
1998	5 669	4 763	119,0%
1999	5 649	4 795	117,8%
2000	5 596	4 805	116,5%
2001	6 061	4 869	124,5%
2002	5 569	4 955	112,4%
2003	5 432	5 006	108,5%

Quelle: Haushaltsabschlüsse; 2003 vorläufig. Ohne Geberleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich. Berlin 2001 einschließlich einmaliger Leistungen an die Bankgesellschaft Berlin. Hamburg 2003 ohne einmalige Leistungen an die HLB. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

Tabelle III.3: Ausgabenvergleich für Berlin 1995 und 2003

	1995 (Mio €)	2003 (Mio €)	Veränderung		
			insges. (Mio €)	insges. %	Jahres-Ø %
bereinigte Ausgaben	22 084	20 675	-1 409	-6,4%	-0,8%
Zinsausgaben	1 163	2 255	1 092	+93,9	+11,7
Primärausgaben	20 921	18 421	-2 500	-12,0%	-1,6%
Bereinigung um ...					
... Bahn-Regionalisierung	0	374	x	x	x
... Fonds »Aufbauhilfe«	0	153	x	x	x
bereinigte Primärausgaben	20 921	17 893	-3 028	-14,5%	-1,9%

Quelle: eigene Berechnungen

gere relative Absenkung um 9,9 % von 6 029 € (1995) auf 5 432 € (2003). Bezogen auf Hamburg ergibt sich im Jahre 2003 ein Abstand von 8,5 % (1995: 26,7 %); vgl. **Tabelle III.2.**

In einem weiteren Schritt wäre außerdem zu berücksichtigen, dass namentlich die Bahn-Regionalisierung im Jahre 1996 zu einer wesentlichen Ausweitung des Haushaltsvolumens geführt hat. In der Sache handelt es sich um die Durchleitung von Drittmitteln. Im Jahre 2003 beliefen sich die Einnahmen auf 374 Mio €. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass im Jahre 2003 einmalig die Ausgaben für den Fonds »Aufbauhilfe« (Flutopferhilfe) verausgabt wurden (153 Mio €). Weitere wichtige Strukturbrüche seit 1995 sind die Umstellung des Kindergeldes, die zu Minderausgaben führte, sowie die Umstellung der Finanzierung von Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und die Einbeziehung von Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken in den Haushalt (ehemals sog. »Grundstock«), letztere mit Mehrausgaben verbunden. Diese drei letztgenannten Sachverhalte saldieren sich jedoch näherungsweise, zumindest auf der Zahlenbasis für das Jahr 2003.

Das Ergebnis dieser weiteren Bereinigungsrechnung zeigt **Tabelle III.3.** Die bereinigten Primärausgaben (letzte Tabellenzeile) sind danach seit 1995 um gut drei Milliarden Euro abgesenkt worden. Dies entspricht einer Veränderung um insgesamt -14,5 % bzw. durchschnittlich -1,9 % pro Jahr.

Tabelle III.4: Die Struktur der bereinigten Ausgaben im Jahre 2003

	BE		HH		FFW	
	Euro je EW	%	Euro je EW	%	Euro je EW	%
A Laufende Ausgaben (ohne LFA in Hamburg)	5 544	90,9%	4 964	88,9%	3 486	87,6%
darunter:						
A.1 Personalausgaben	2 063	33,8%	1 935	34,6%	1 614	40,6%
<i>Versorgungsleistungen</i>	326	5,3%	490	8,8%	290	7,3%
<i>Bezüge für aktives Personal</i>	1 737	28,5%	1 445	25,9%	1 323	33,3%
A.2 Zinsausgaben	665	10,9%	580	10,4%	355	8,9%
A.3 laufender Sachaufwand	1 048	17,2%	1 010	18,1%	547	13,8%
A.4 laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1 431	23,5%	1 641	29,4%	955	24,0%
A.5 AAÜG-Zahlungen	61	1,0%	0	0	0	0
<i>nachrichtlich: Zahlungen im Länderfinanzausgleich</i>	0	0	268	4,8%	0	0
<i>konsumtive Sachausgaben</i>	2 818	46,2%	2 456	44,0%	1 516	38,1%
B Ausgaben der Kapitalrechnung	556	9,1%	622	11,1%	491	12,4%
C bereinigte Ausgaben (ohne LFA in Hamburg)	6 097	100,0%	5 587	100,0%	3 977	100,0%

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Ohne Geberleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich, ohne einmalige Leistungen an die HLB. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

Die Struktur der bereinigten Ausgaben stellt **Tabelle III.4** dar. Die Personalausgaben haben in Berlin einen Anteil von fast exakt einem Drittel (33,8 %), die Zinsausgaben einen Anteil von 10,9 % (Hamburg: 10,4 %). Der laufende Sachaufwand liegt mit 17,2 % in Berlin geringfügig niedriger als in Hamburg (18,1 %); hierin spiegeln sich auch unterschiedliche Ausgliederungsintensitäten wider. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse liegen in Berlin mit 23,5 % deutlich *unter* dem hamburgischen Vergleichswert (29,4 %).

Die investiven Ausgaben Berlins hatten im Jahre 2003 einen Anteil von 9,1 % und liegen damit auf dem Niveau des Vorjahres (9,0 %). Der Vergleichswert für Hamburg (11,1 %; bereinigt um einmalige Leistungen an die HLB) liegt um zwei Prozentpunkte höher. Auch in diesem Verhältnis zeigt sich immer noch mit großer Deutlichkeit, dass die Investitionsausgaben in Berlin deutlich zu niedrig sind; dies ist ausschließlich der finanzpolitischen Situation geschuldet. Besonders deutlich wird das Missverhältnis bei den Sachinvestitionen, deren Anteil an den bereinigten Ausgaben in Berlin 1,5 %, in Hamburg hingegen 5,0 % beträgt. Hierauf wird noch in Zusammenhang mit den Investitionsausgaben detaillierter eingegangen.

Im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Finanzplanung 2003 bis 2007 hat der Senat wesentliche Konsolidierungsmaßnahmen und harte Einschnitte beschlossen. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31. Oktober

Tabelle III.5: Fortgeschriebene Finanzplanungseckwerte des Landes Berlin bis 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Primärausgaben (Mio € *)	18 420	18 604	18 092	17 731	17 379
Absenkung gegenüber 2003 (Mio €)	0	+184	-328	-689	-1 041
Absenkung gegenüber 2003 (%)	x	+1,0%	-1,8%	-3,7%	-5,6%
Primärausgaben, ohne Fonds »Aufbauhilfe« (2003); ohne Bankgesellschaft und Facility Management (ab 2004) **)	18 270	18 210	17 700	17 340	16 990
Absenkung gegenüber 2003 (Mio €)	0	-60	-570	-930	-1 280
Absenkung gegenüber 2003 (%)	x	-0,3%	-3,1%	-5,0%	-7,0%
nachr.: bereinigte Ausgaben	20 675	20 991	20 709	20 513	20 314

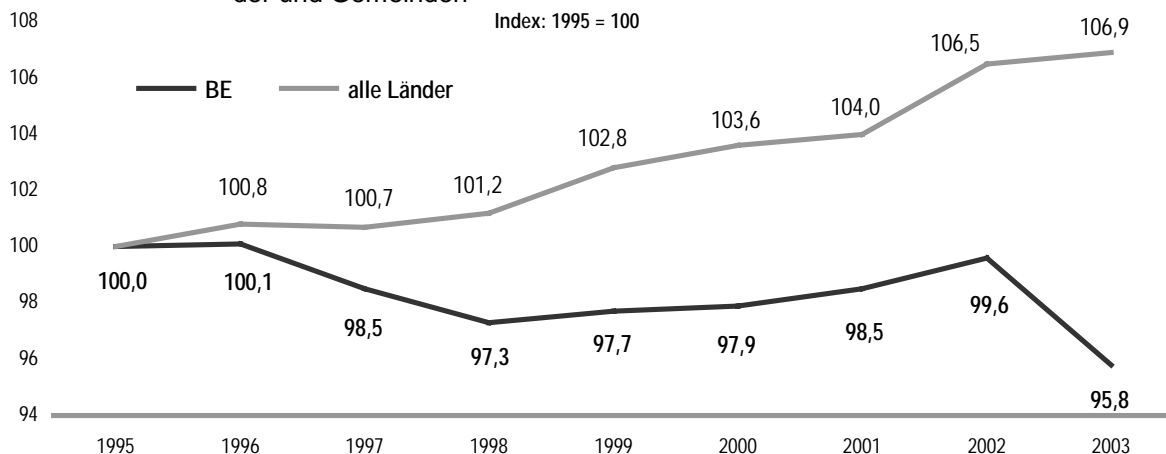
Quelle: Doppelhaushalt 2004/2005 und Fortschreibung der Finanzplanung bis 2007. 2003 Ist. *) hierin in 2003 enthalten: Fonds »Aufbauhilfe« (153 Mio €); ab 2004 enthalten: (a) Risikoabschirmung der Bankgesellschaft Berlin mit 300 Mio €, (b) »Facility Management« für die Nutzung landeseigener Bürodienstgebäude mit rd. 90 Mio € **) Werte gerundet

2003 gab Anlass, diese Beschlusslage zu überprüfen und weiter zu präzisieren. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die fortgeschriebenen Eckwerte der Finanzplanung 2003 bis 2007 eine Absenkung der Primärausgaben auf 17,4 Mrd € im Jahre 2007 und damit um rund eine Milliarde Euro gegenüber dem Ist des Jahres 2003 (18,4 Mrd €) vorsehen; über die aktuelle Primärausgabenlinie gibt **Tabelle III.5** Auskunft. Da in den Planungswerten für das Jahr 2007 auch die Risikoabschirmung der Bankgesellschaft mit 300 Mio € (2003: 0 Mio €) sowie das im Jahre 2004 erstmals veranschlagte »Facility Management« für die Nutzung eigener Bürogebäude des Landes Berlin (rd. 90 Mio €) enthalten sind, beläuft sich der tatsächliche Absenkungsbetrag – gemessen am Ist des Jahres 2003 unter Absetzung der einmaligen Leistungen an den Fonds »Aufbauhilfe« – auf rd. 1,3 Mrd €. Die bereinigten Ausgaben (letzte Zeile in **Tabelle III.5**) weisen demgegenüber nur eine Absenkung um 360 Mio € aus; hierzu trägt – neben den vorangehend erörterten Strukturbrüchen – der Zuwachs der Zinsausgaben (rd. 680 Mio €) bei. – Einzelheiten zu den Planungslinien enthält im Übrigen **Tabelle III.18** weiter unten in diesem Kapitel.

III.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben im Land Berlin sind zwischen 1995 und 2003 von 7,3 Mrd € auf 7,0 Mrd € zurückgeführt worden (-4,2 %). Im Durchschnitt von Ländern und Gemeinden sind die Personalausgaben in diesem Zeitraum hingegen um 6,9 % gestiegen (**Abbildung III.1**).

Abbildung III.1: Entwicklung des Personalausgabenindex in Berlin und im Durchschnitt von Ländern und Gemeinden



Quelle: [Berlin] Haushaltsabschlüsse, [alle Länder] Unterlagen der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene.

Entscheidend für die Entwicklung in Berlin sind zwei Effekte. Erstens ist der Stellenbestand seit 1991 radikal zurückgeführt worden, und zwar – bis 2003 – um 68 322 Stellen (-33,0 %); mit den Stellen ist in gleichem Umfange das Personal reduziert worden. Mit 138 829 Stellen umfasste der Stellenplan des Jahres 2003 nur noch 67 % des Stellenbestandes im Jahre 2001 (**Tabelle III.6**). Dabei sind lediglich 12 558 Stellen aus dem Haushaltsplan ausgegliedert worden; 55 764 Stellen hingegen – und damit in gleichem Umfan-

Tabelle III.6: Stellenbestand in Berlin ausweislich des jeweiligen Stellenplanes

Jahr	Stellen	Index
1991	207 151	100,0
1992	203 072	98,0
1993	194 950	94,1
1994	193 749	93,5
1995	183 863	88,8
1996	172 912	83,5
1997	166 885	80,6
1998	159 617	77,1
1999	153 575	74,1
2000	148 004	71,4
2001	145 082	70,0
2002	139 703	67,4
2003 *)	135 800	65,6

Quelle: Haushaltsabschlüsse, eigene Berechnungen *) 2003 abweichend vom Stellenplan tatsächliches Ist

ge Personal – wurden finanzwirksam abgebaut. Dies bedeutet eine (finanzwirksame) Rückführung um 26,9 %.

Zweitens hat Berlin in erheblichem Umfang Maßnahmen zur Eindämmung der Personalkostenbelastung ergriffen. Als prägnanteste Maßnahmen sei der im Jahre 2003 mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes geschlossene Anwendungstarifvertrag genannt, der eine Absenkung der Löhne und Gehälter um durchschnittlich 10 % zum Gegenstand hat, und die begleitenden Maßnahmen im Besoldungsbereich (Streichung des Urlaubsgeldes, deutliche Absenkung des Weihnachtsgeldes).

Mit dem Berliner Anwendungstarifvertrag ist ein Struktureinschnitt gelungen, der dem Effekt eines mehrjährigen konsequenten Personalabbaus entspricht. Der Tarifvertrag ist insgesamt mit einer Absenkung der Personalausgaben um 229 Mio € jährlich verbunden. Dieser bundesweit einmaligen tariflichen Regelung ging der Austritt Berlins aus den Arbeitgeberverbänden im Januar 2003 voraus. Mehrere neue Länder sind dem Beispiel Berlins in der Zwischenzeit gefolgt, allerdings bei teilweise erheblich geringeren Absenkungsprozentsätzen.

Mit gleicher Zielrichtung hat Berlin auch die Struktureinschnitte im Bereich der Beamtenbesoldung initiiert und umgesetzt. Der Kompromiss auf Bundesebene, dem eine Bundesratsinitiative des Landes Berlin vorausging, sieht ein Festhalten an bundesweiter Einheitlichkeit bei den monatlichen Bezügen, zugleich aber eine vollständige Öffnung bei der Sonderzuwendung (»Weihnachtsgeld«) und bei dem Urlaubsgeld vor. Die landesgesetzliche Umsetzung durch Berlin (Berliner Sonderzahlungsgesetz) beinhaltet nicht nur die vollständige Streichung des Urlaubsgeldes, sondern darüber hinaus den Wegfall der Sonderzuwendung bis auf einen Festbetrag von 640 € für aktive Beamte und 320 € für Versorgungsempfänger. Diese Neuregelung führt zu jährlichen Haushaltsentlastungen in Höhe von 245 Mio €.

Die volle Wirksamkeit der Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich wird sich allerdings erst im Jahre 2004 entfalten; nach dem veranschlagten Soll liegen die Personalausgaben im Jahre 2004 um 6,3 % unter dem Vergleichswert des Jahres 1995. Berlin hat damit die bisher bundesweit intensivsten Einschnitte bei den Personalausgaben vorgenommen.

Bezogen auf die Personalausgaben je Einwohner werden die Entlastungsanstrengungen Berlins weniger deutlich ausgewiesen als nach der absoluten Entwicklung; ursächlich hierfür ist wiederum der demographische Effekt. Im Jahre 1995 beliefen sich die Personalausgaben auf 2 104 € je Einwohner, im Jahre 2003 auf 2 063 (**Tabelle III.7**); hieraus errechnet sich ein Rückgang von (lediglich) 1,9 %. Der Vergleich mit Hamburg ist im Übrigen wegen der sehr starken Ausgliederungen von Einrichtungen aus dem Haushalt insbesondere Mitte der neunziger Jahre nicht vergleichbar; der Rückgang der Personalausgaben in Hamburg zwischen 1995 und 1998 ist weitgehend auf diesen Effekt zurückzuführen. Insgesamt wurde nach Angaben des Finanzberichts der Freien und Hansestadt Hamburg 2004 (Anlage 1.7) der Stellenbestand im Haushaltsplan zwischen 1991 und 2003 um 35 327 Stellen reduziert, das sind 33,7 %. *Finanzwirksam abgebaut* wurden in diesem Zeitraum jedoch

Tabelle III.7: Personalausgaben je Einwohner

	BE (Euro je EW)	HH (Euro je EW)	BE in % von HH	FFW (Euro je EW)	BE in % von FFW
1995	2 104	2 037	103,3	1 527	137,8
1996	2 108	1 897	111,1	1 532	137,6
1997	2 086	1 887	110,5	1 534	136,0
1998	2 079	1 876	110,8	1 538	135,1
1999	2 102	1 881	111,7	1 564	134,4
2000	2 113	1 879	112,4	1 574	134,2
2001	2 124	1 909	111,3	1 561	136,1
2002	2 145	1 944	110,3	1 592	134,7
2003	2 063	1 936	106,6	1 614	127,8

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2003 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Hamburg nicht vergleichbar, insbesondere wegen starker Ausgliederungen aus dem Haushalt vor allem Mitte der neunziger Jahre. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

nur 6,3 % der Stellen, bei dem Rest handelt es sich lediglich um Ausgliederungen aus dem Haushalt in andere Rechtsformen.

Der Stellenabbau im Land Berlin wird auch in den kommenden Jahren fortgesetzt. Die Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 sieht vor, ausgehend vom Stellenbestand des Jahres rund 25 000 Vollzeitäquivalente bis zum Jahre 2012 vollständig abzubauen, davon allein 11 000 bis zum Jahre 2007.

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 in Berlin seit 1995 um 4,8 % zurückgeführt worden (**Tabelle III.8**). Auch hier gilt, dass der Effekt des tatsächlichen Ausgabenabbaus durch die demographische Entwicklung unterzeichnet wird. Unter Annahme einer unveränderten Einwohnerzahl beläuft sich die Rückführung sogar auf 7,0 %. In Hamburg hingegen sind die konsumtiven Sachausgaben im gleichen Zeitraum stark angestiegen, wozu allerdings die hohe Zahl der Ausgliederungen, auf die schon im vorangehenden Abschnitt (unter »Personalausgaben«) aufmerksam gemacht wurde, beigetragen hat. Insofern sind die Zahlen Hamburgs nicht vergleichbar.

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 und die durch die Klausurtagung des Senats vom 9./10. Dezember 2003 noch einmal spezifiziert wurde, werden die konsumtiven Sachausgaben bis zum Jahre 2007 gegenüber dem Ist des Jahres 2003 um weitere

Tabelle III.8: 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	2 960	2 156	137,3	1 298	228,0
1996	2 768	2 339	118,3	1 288	214,9
1997	2 776	2 284	121,5	1 258	220,7
1998	2 791	2 334	119,6	1 268	220,1
1999	2 815	2 335	120,6	1 289	218,4
2000	2 809	2 348	119,6	1 312	214,1
2001	2 838	2 355	120,5	1 403	202,3
2002	2 868	2 386	120,2	1 461	196,3
2003	2 818	2 456	114,7	1 516	185,8

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Hamburg und Länder einschließlich Tilgungen gegenüber Verwaltungen. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

rd. 1,2 Mrd € abgesenkt. Die Maßnahmen sind jahresgenau spezifiziert; damit besteht die Sicherheit, dass das vom Senat beabsichtigte Konsolidierungsvolumen auch tatsächlich umgesetzt werden kann. Mit enthalten in dem genannten Absenkungsbetrag 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.

III.4 Investive Ausgaben

Die Ausgaben der Kapitalrechnung sind in Berlin seit 1995 um 40 % zurückgegangen (**Tabelle III.9**). In Hamburg dagegen sind die Ausgaben der Kapitalrechnung um 10 % gestiegen. Lagen die Berliner Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahre 1995 um 65 % über de-

Tabelle III.9: 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	1 099	604	182,0	561	104,6
2002	555	624	88,9	493	113,6
2003	556	622	89,4	491	113,2

Quelle: 1995 bis 2002 Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2003 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Einwohnerstände jeweils per 30.6. Hamburg 2003 ohne einmalige Leistungen an die Hamburgische Landesbank (HLB).

Tabelle III.10: Die Struktur der Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahr 2003

	BE		HH		FFW	
	Euro je EW	%	Euro je EW	%	Euro je EW	%
1. Ausgaben der Kapitalrechnung	556	100,0%	622	100,0%	491	100,0%
darunter:						
2. Sachinvestitionen	88	15,8%	282	45,3%	286	58,2%
3. Vermögensübertragungen an andere Bereiche	252	45,3%	238	38,3%	113	23,0%
4. Darlehen an andere Bereiche	78	14,0%	32	5,1%	15	3,1%
5. Erwerb von Beteiligungen	116	20,9%	32	5,1%	4	0,8%

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg ohne einmalige Leistungen an die HLB.

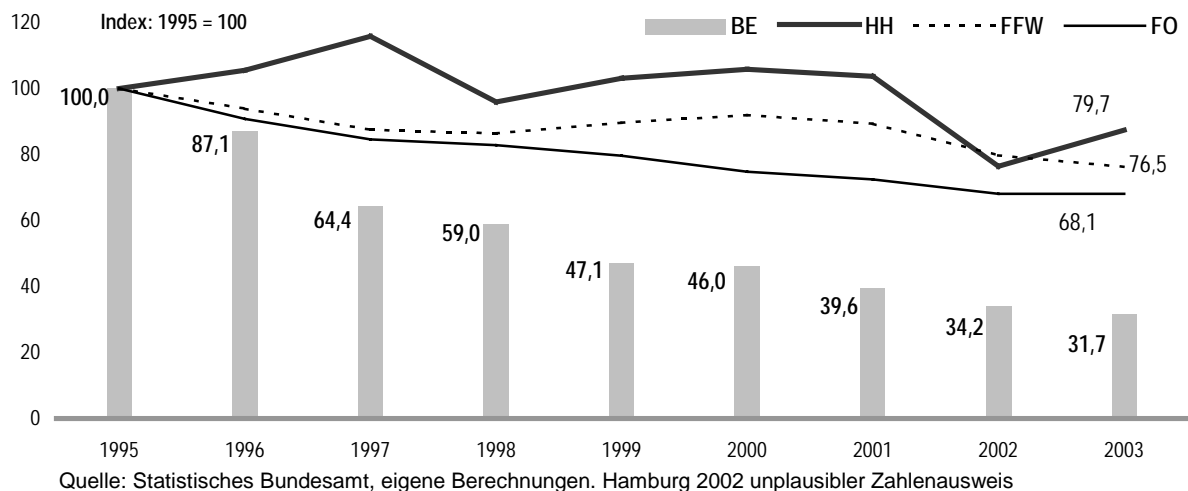
nen Hamburgs, sind sie im Jahre 2003 auf 90 % des hamburgischen Niveaus zurückgefallen. Angesichts des hohen infrastrukturellen Nachholbedarfs in Berlin ist dieses außerordentlich bedenklich und vom Investitionsbedarf her auch nicht zu rechtfertigen. Die Begründung liegt alleine darin, dass sich Berlin aufgrund der Haushaltsnotlagen-situation höhere Investitionsausgaben als die derzeit getätigten nicht leisten kann.

Die Struktur der Investitionsausgaben bestätigt das unbefriedigende Bild (**Tabelle III.10**). Nur 16 % der Investitionsausgaben wurden im Jahre 2003 für Sachinvestitionen (Hochbau, Tiefbau, Erwerb unbeweglichen Vermögens) aufgewendet. In Hamburg war es annähernd die Hälfte der Investitionsausgaben, in den finanzschwachen Flächenländern West sogar fast 60 %. 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 (45,3 %); 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 (14,0 %) handelt es sich überwiegend um Aufwendungs- und Annuitätsdarlehen für den Wohnungsbau und nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Hinter dem Erwerb von Beteiligungen (20,9 %) steht vor allem die Kapitalzuführung an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) mit rd. 374 Mio €. Die Bankgesellschaft Berlin hat im Jahre 2003 keine Mittel aus dem Landshaushalt erhalten.

Abbildung III.2 zeigt die langfristige Entwicklung der Sachinvestitionsausgaben. Bis zum Jahre 2003 sind sie auf etwa ein Drittel des Niveaus des Jahres 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 auf etwa drei Viertel des Niveaus des Jahres 1995 (neue Länder: zwei Drittel).

Abbildung III.2: Entwicklung Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben



Im Zeitraum der mittelfristigen Planung bis 2007 werden die Investitionsausgaben weiter – von 1,815 Mrd € im Jahre 2003 auf 1,622 Mrd € im Jahre 2007 – abgesenkt, d.h. um rd. 200 Mio € bzw. 10,6 %. 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.

III.5 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben je Einwohner haben sich in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2003 annähernd verdoppelt (+98,5 %; **Tabelle III.11**); Ende 2003 beliefen sie sich auf 665 € je

Tabelle III.11: 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	536	62,5	337	99,4
1996	423	562	75,3	343	123,3
1997	497	581	85,5	347	143,2
1998	534	583	91,6	349	153,0
1999	564	577	97,7	349	161,6
2000	580	573	101,2	345	168,1
2001	612	581	105,3	352	173,9
2002	647	598	108,2	352	183,8
2003	665	580	114,7	355	187,3

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle III.12 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	9,1	10,7	9,2
2000	9,4	10,7	9,1
2001	9,2	10,7	8,9
2002	10,4	10,8	8,9
2003	10,9	10,4	8,9

Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Ausgaben.
Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Bereinigte Ausgaben Hamburgs ohne Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich, 2003 ohne einmalige Leistungen an die HLB.

Einwohner. In Hamburg stiegen die Zinsausgaben je Einwohner in dem Zeitraum seit 1995 um lediglich 8,2 %.

Im Jahre 1995 lagen die Berliner Zinsausgaben je Einwohner mit 335 € je Einwohner bei etwa zwei Dritteln des Hamburger Wertes (536 € je Einwohner), im Jahre 2003 hingegen übertrafen sie den hamburgischen Vergleichswert um 14,7 % (Berlin 665 € je Einwohner, Hamburg 580 € je Einwohner).

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, ohne entlastende Hilfe der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft

Tabelle III.13 Zins-Steuer-Relation

	BE (%)	HH (%)	FFW (%)
1995	11,6	15,8	14,5
1996	14,4	15,9	14,5
1997	16,2	17,0	14,8
1998	16,4	15,5	14,2
1999	16,5	14,3	13,5
2000	16,6	14,2	12,9
2001	18,5	15,9	13,9
2002	21,0	15,5	14,6
2003	21,2	15,2	14,7

Verhältnis der Zinsausgaben zu der Summe aus Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

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.

Die Zinslastquote (das Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Ausgaben) hat sich seit 1995 annähernd verdoppelt (von 5,3 % auf 10,9 %; **Tabelle III.12**). In Hamburg ist die Zinslastquote in diesem Zeitraum lediglich um 0,3 Prozentpunkte angestiegen (von 10,1 % auf 10,4 %). In den finanzschwachen Flächenländern West ist die Zinslastquote praktisch unverändert geblieben (~9,0 %).

Die Zins-Steuer-Relation in Berlin ist zwischen 1995 und 2003 von 11,6 % auf 21,2 % angestiegen und hat sich damit annähernd verdoppelt (**Tabelle III.13**). Im gleichen Zeitraum ist die Zins-Steuer-Relation in Hamburg zurückgegangen (von 15,8 % auf 15,2 %), die der finanzschwachen Flächenländer West nahezu gleichgeblieben (rd. 14,5 %).

III.6 Bereinigte Einnahmen

Die bereinigten Einnahmen des Landes Berlin lagen im Jahre 2003 mit 4 715 € je Einwohner um lediglich 3,6 % über denen des Jahres 1995 (4 550 €, **Tabelle III.14**). Auch die finanzschwachen Flächenländer West wiesen im gleichen Zeitraum einen ähnlich geringen Zuwachs auf (+2,4 %). Dagegen war der Einnahmewachstum bei Hamburg, gemessen an langfristigen Erwartungswerten, zwar nicht kräftig, fiel aber doch wesentlich deutlicher aus (+7,3 %). Auffällig ist bei allen drei Einnahmenverläufen: In den Jahren 1999 und 2000, teilweise auch im Jahr 1998, wurde ein deutlich höheres Einnahmenniveau erreicht als in den Folgejahren. Im Falle von Berlin – und bezogen auf die Jahre 2000 und 2003 – beläuft sich der Unterschied auf -8,3 %. Maßgeblich für den Einnahmeneinbruch ab dem Jahre 2001 war die insgesamt und gesamtwirtschaftlich unzufriedenstellende Entwicklung der Steuereinnahmen.

Tabelle III.14: 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	4 550	4 410	103,2	3 310	137,5
1996	4 692	4 521	103,8	3 373	139,1
1997	4 856	4 338	111,9	3 312	146,6
1998	4 986	4 656	107,1	3 416	146,0
1999	5 113	4 898	104,4	3 500	146,2
2000	5 139	4 942	104,0	3 575	143,7
2001	4 951	4 536	109,1	3 415	145,0
2002	4 703	4 764	98,7	3 375	139,3
2003	4 715	4 734	99,6	3 389	139,1

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

Tabelle III.15: Die Struktur der Einnahmen im Jahr 2003

	BE		HH		FFW	
	Euro je EW	%	Euro je EW	%	Euro je EW	%
1. Bereinigte Einnahmen	4 796	100,0%	5 077	100,0%	3 444	100,0%
Steuereinnahmen	2 254	47,0%	3 829	75,4%	2 257	65,5%
Einnahmen aus LFA	762	15,9%	0	0,0%	55	1,6%
Zahlungen vom Bund	1 123	23,4%	247	4,9%	342	9,9%
darunter SoBEZ	624	13,0%	0	0,0%	0	0,0%
Verwaltungseinnahmen	495	10,3%	546	10,8%	616	17,9%
Vermögensveräußerungen	81	1,7%	342	6,7%	113	3,3%

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, BMF, [FFW] BMF, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

Tabelle III.15 zeigt die Struktur der bereinigten Einnahmen im Jahr 2003. Knapp die Hälfte der bereinigten Einnahmen Berlins (47,0 %) sind Steuereinnahmen, einschließlich des Länderfinanzausgleiches (ohne Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) sogar annähernd zwei Drittel (62,9 %). Die Leistungen des Bundes (insbesondere Bundesergänzungszuweisungen, Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben) stellen ein weiteres Viertel (23,4 %) der Einnahmen; davon sind 13,0 % Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

III.7 Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen Berlins lagen im Jahre 2003 mit 2 254 € je Einwohner um 2,5 % unter denen des Jahres 1995; in Hamburg hingegen lagen sie um 12,6 % höher, in den finanzschwachen Flächenländern waren sie annähernd unverändert (-0,4 %). Seit dem Jahre 2000 sind die Steuereinnahmen überall deutlich zurückgegangen; seinerzeit lagen die Steuereinnahmen je Einwohner in Berlin um 9,9 % über denen des Jahres 1995, in Hamburg um 19,0 % und in den finanzschwachen Flächenländern West um 9,7 %.

Die negative Entwicklung der Einnahmen seit dem Jahre 2001 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 im Jahre 2003 mit 2 254 € je Einwohner gerade die Steuerkraft der finanzschwachen Flächenländer West (2 255 €/EW) erreicht. Dies ist für einen Stadtstaat, der zugleich Metropole und Hauptstadt ist, mehr als ungewöhnlich und unbefriedigend. Auch in den Jahren zuvor lag die Steuerkraft nur vorübergehend und auch nur unwesentlich über der Steuerkraft der finanzschwachen Flächenländer West (**Tabelle III.16**). Gegenüber Hamburg – nach Länderfinanzausgleich – lag Berlin, sieht man vom Jahre 1995 ab, stets bei weniger als zwei Dritteln des Steueraufkommens. Im Jahre 2003 beliefen sich die Steuereinnahmen Berlins je Einwohner auf 58,9 % des hamburgischen Aufkommens; gegenüber dem Vorjahr (58,0 %) hat sich damit eine geringfügige Verbesserung ergeben.

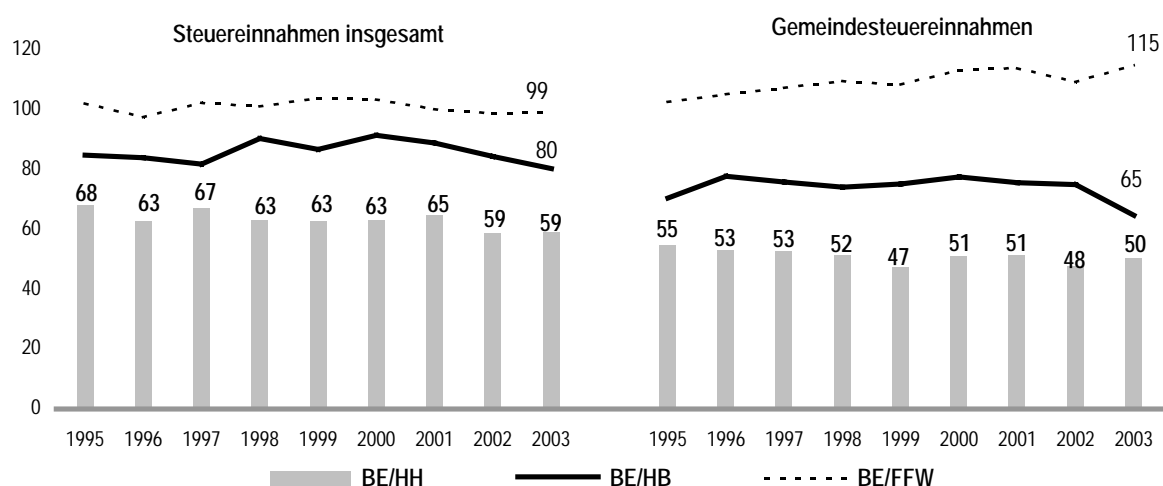
Tabelle III.16: Steueraufkommen in Euro je Einwohner

	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	3 427	67,1	2 252	102,2
1998	2 370	3 769	62,9	2 346	101,0
1999	2 505	4 028	62,2	2 452	102,2
2000	2 540	4 044	62,8	2 484	103,3
2001	2 374	3 652	65,0	2 370	100,2
2002	2 235	3 856	58,0	2 272	98,4
2003	2 254	3 824	58,9	2 255	100,0

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

Die strukturelle Steuerkraftschwäche des Landes Berlin ist maßgeblich bestimmt durch die Schwäche der kommunalen Steuerkraft. Im Jahre 2003 hatte Berlin kommunale Steuereinnahmen in Höhe von 626 € je Einwohner, die sich auf etwa die Hälfte (50,4 %) der hamburgischen Steuereinnahmen (1 242 € je Einwohner) beliefen (**Tabelle III.17**; vgl. auch **Abbildung III.3**, rechte Teilgraphik). Auch Bremen lag mit 967 € je Einwohner um 54,5 % über den Berliner Einnahmen. Die kommunale Steuerschwäche ist für Berlin deshalb so belastend, weil die Mindereinnahmen in diesem Bereich zur Zeit nur zu rund der Hälfte im Länderfinanzausgleich ausgeglichen werden.

Abbildung III.3: Pro-Kopf-Steuereinnahmen des Landes Berlin in Relation zu Hamburg (BE/HH), Bremen (BE/HB) und den finanzschwachen Flächenländern West (BE/FFW) in %



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

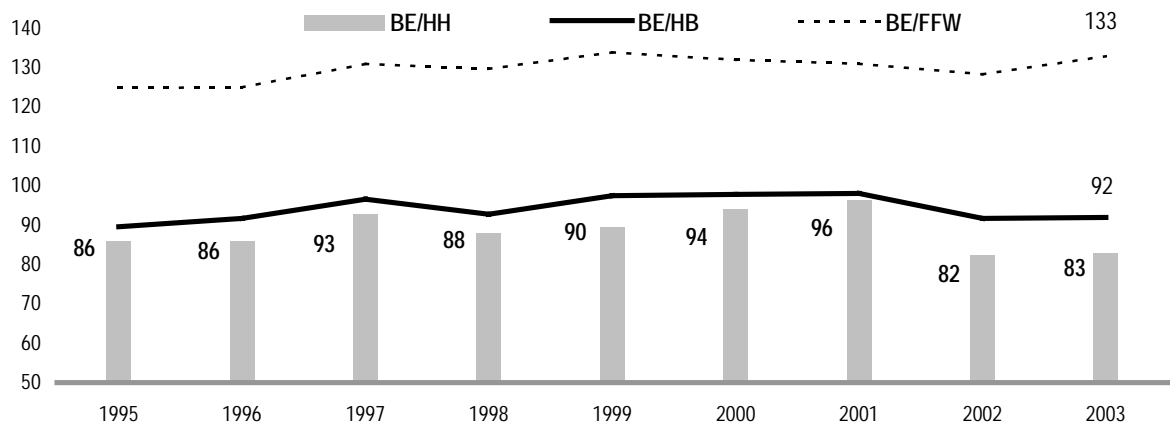
Tabelle III.17: Steuereinnahmen im Jahr 2003 in Euro je Einwohner

		Berlin	HH	HB	FFW	FO
A	Anteil an den Gemeinschaftssteuern	1 426	2 517	1 637	1 496	1 546
1	Einkommen- und Körperschaftsteuer	697	1 662	874	758	220
2	Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	670	644	590	649	1 302
3	Gewerbsteuerumlage	22	116	103	56	15
4	Zinsabschlagsteuer	37	95	69	33	9
5	<i>nachrichtlich: LFA</i>	0	-268	0	0	0
B	Landessteuern	202	333	199	214	141
1	Vermögensteuer	2	9	2	2	0
2	Erbschaftsteuer	46	99	40	29	4
3	Grunderwerbsteuer	65	98	27	51	29
4	Kraftfahrzeugsteuer	58	72	71	94	78
5	Rennwett- und Lotteriesteuer	22	44	24	27	15
6	Feuerschutzsteuer	3	3	4	4	3
7	Biersteuer	7	8	32	7	12
C	Gemeindesteuern der Stadtstaaten bzw. Steuereinnahmen der Gemeinden in den Flächenländern	626	1 242	967	545	303
1	Grundsteuern	175	188	201	115	85
2	<i>nachrichtl: Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital (brutto)</i>	209	711	542	245	132
3	Gewerbesteuer netto (./ Gewerbesteuerumlage)	168	541	401	162	104
4	Anteil an der Lohn-/ veranlagten Einkommensteuer	240	443	271	232	81
5	Anteil an der Umsatzsteuer	37	62	49	27	29
6	Zuschlag zur Grunderwerbsteuer	0	0	35	0	0
7	Vergnügungsteuer	3	6	6	4	2
8	Hundesteuer	3	1	2	3	2
9	sonstige Gemeindesteuern	1	1	1	1	0
Gesamtsteueraufkommen						
D	Steuereinnahmen der Länder <i>ohne</i> Gemeindesteuern (D = A + B), ohne LFA in HH	1 628	2 582	1 836	1 711	1 687
E	Gesamte Steuereinnahmen (Länder- und Gemeindeebene), ohne LFA in HH	2 254	3 824	2 803	2 255	1 990

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Steuereinnahmen je Einwohner *nach* Länderfinanzausgleich und unter Einschluss von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zeigt die nachfolgende **Abbildung III.4**, jeweils in Relation zu den Vergleichsländern. Berlin lag in der Vergangenheit – mit Abweichungen in den einzelnen Jahren – bei etwa 90 % der Aufkommenskraft Hamburgs und etwa 95 % von Bremen. Seit dem Jahre 2002 haben sich diese Relationen wesentlich verschlechtert (83 % 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.4: Pro-Kopf-Steuerkraft (Länder- und Gemeindesteuern) *nach* Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) in %



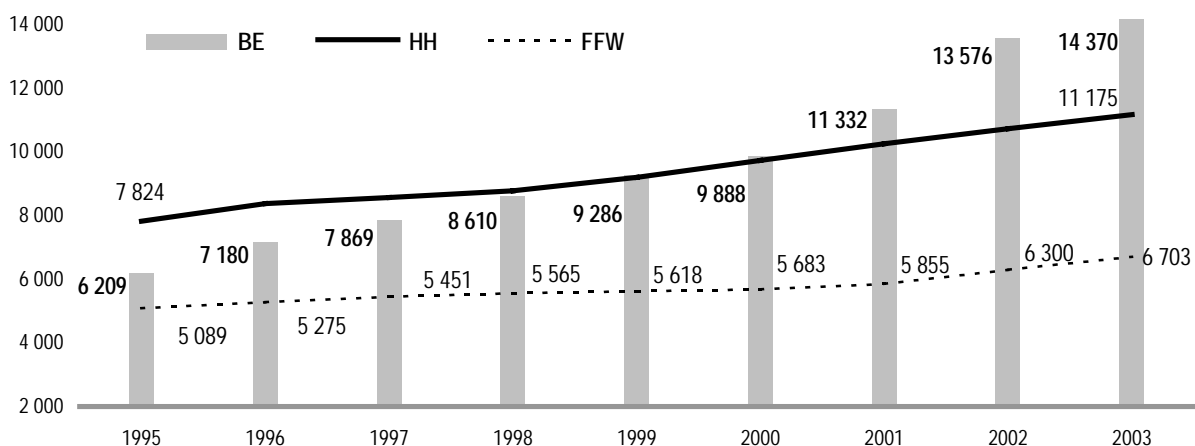
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen *nach* Länderfinanzausgleich («Hamburg verbleibende Steuern«).

III.8 Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Begrenzung der Nettokreditaufnahme

Der Schuldenstand des Landes Berlin hat sich in den zurückliegenden Jahren rapide erhöht. Beliefen sich die Schulden am Kreditmarkt zum 1. Januar 1991 auf lediglich 6,4 Mrd €, so betragen sie zum Jahresende 2003 48,7 Mrd €, das ist mehr als eine Ver siebenfachung und Ausdruck einer notlagenbedingten Schuldendynamik.

Zwischen 1995 und 2003 haben sich die Schuldenstände je Einwohner in Berlin mehr als verdoppelt (1995: 6 209 € je Einwohner; 2003 14 370 € je Einwohner, **Abbildung III.5**). Im gleichen Zeitraum ist der Schuldenstand Hamburgs lediglich von 7 824 €/Einwohner auf 11 175 €/Einwohner, mithin also um gut 40 %, angestiegen. Lag Berlin bei den Schulden je Einwohner im Jahre 1995 noch um etwa 21 % unter dem hamburgischen Niveau, so

Abbildung III.5: Schuldenstände in Euro je Einwohner



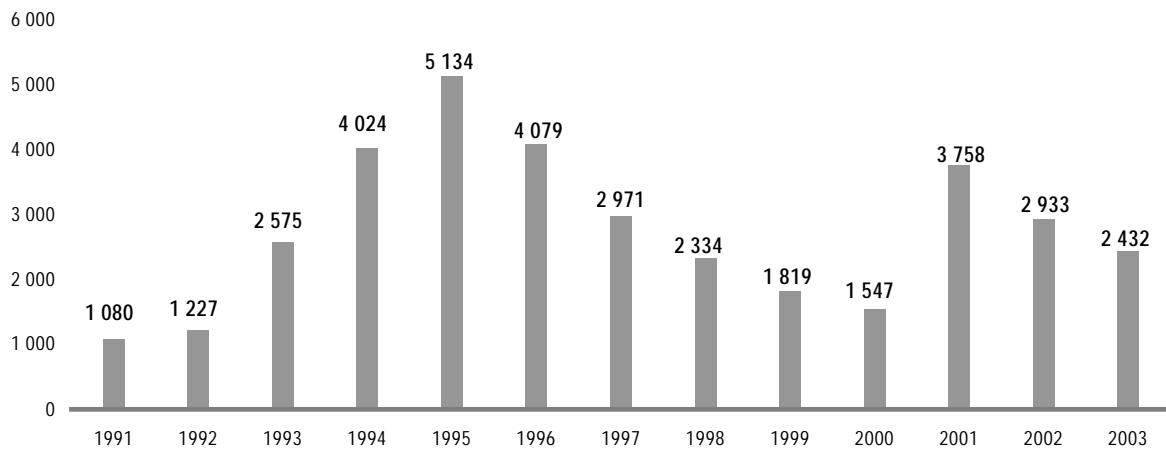
Schulden am Kapitalmarkt ohne Verwaltungsschulden und ohne Kassenverstärkungskredite
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

übertraf das Schuldenniveau im Jahre 2003 den hamburgischen Vergleichswert um knapp ein Drittel (28,6 %).

Ursächlich für die Entwicklung des Schuldenstandes waren und sind die Primärdefizite des Haushalts. **Abbildung III.6** zeigt die Entwicklung zwischen 1991 und 2003. Bis 1995 steigen die Primärdefizite rapide an, bedingt durch die viel zu schnelle Rückführung der Bundeshilfe für Berlin; zwischen 1991 (1 080 Mio €) und 1995 (5 134) verfünffachte sich das Primärdefizit.

Die Entwicklung zwischen 1995 und 2000 zeigt die stetige Rückführung des Primärdefizits als Folge einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik in Berlin. Im Jahre 2001 schnellte das Primärdefizit erneut (von 1 547 Mio € im Jahre 2000) auf 3 758 Mio € hoch; hieran war die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin in Höhe von 1 755 Mio € beteiligt. Die strukturelle, auch in den Folgejahren fortwirkende Komponente ergab sich jedoch aus dem nachhaltigen Einbruch der Steuereinnahmen.

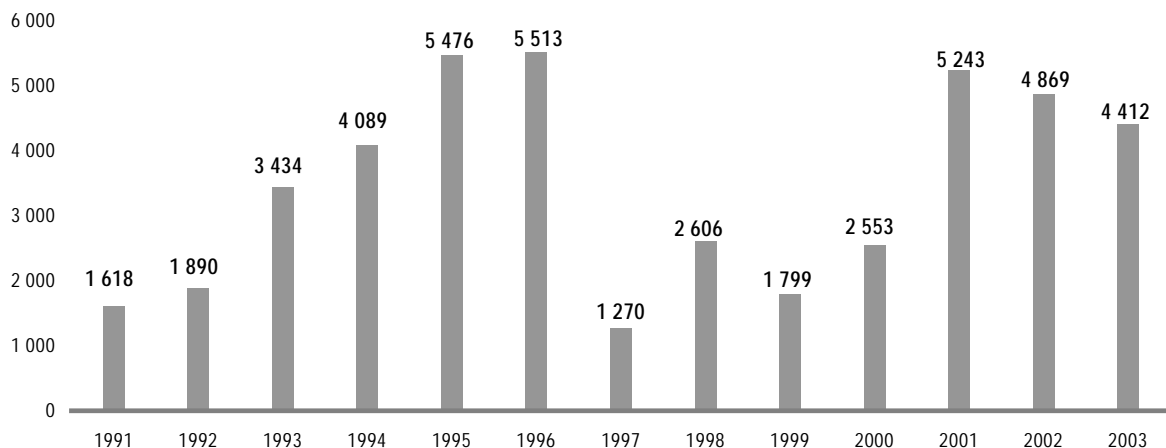
Abbildung III.6: Primärdefizite 1991 bis 2003 (Mio €)



Primärdefizit: bereinigte Einnahmen ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen abzüglich Primärausgaben (bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben). Zum einfacheren Verständnis wurden die Primärdefizite mit positivem Vorzeichen abgetragen.

Die Finanzierungsdefizite des Haushalts (**Abbildung III.7**) spiegeln prinzipiell ein gleiches Bild. Gegenüber den Primärdefiziten sind die Finanzierungsdefizite um den Betrag der Zinsausgaben erhöht, dann aber vermindert um die Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. Da die Vermögensaktivierungen in der Vergangenheit teilweise sehr hoch waren, ist der Verlauf der Finanzierungsdefizite in gewisser Weise uneinheitlich und nicht in gleicher Weise einfach zu deuten wie der Verlauf der Primärdefizite. Klar erkennbar ist jedoch der Anstieg der Finanzierungsdefizite in den Jahren 1991 bis 1996. Insbesondere zwischen 1997 und 2000 hatten Vermögensveräußerungen sehr nachhaltigen Einfluss auf

Abbildung III.7: Finanzierungsdefizite 1991 bis 2003 (Mio €)



Finanzierungsdefizit: bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigte Ausgaben. Zum einfacheren Verständnis wurden die Finanzierungsdefizite mit positivem Vorzeichen abgetragen.

Tabelle III.18: Fortgeschriebene Eckwerte der Finanzplanung 2003 bis 2007, Stand 18. März 2004 (Mio €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Primärausgaben	18 872	18 421	18 604	18 092	17 731	17 379
Zinsausgaben	2 194	2 255	2 387	2 617	2 782	2 935
bereinigte Ausgaben	21 066	20 675	20 991	20 709	20 513	20 314
Primärsaldo	-2 933	-2 432	-1 978	-1 455	-599	+113
Finanzierungssaldo	-4 869	-4 412	-3 954	-3 912	-3 221	-2 662
Neuverschuldung	6 043	4 064	5 345	4 290	3 217	2 674
Schuldenstand¹⁾	47 505	51 749	56 998	61 234	64 399	67 022

2002, 2003: Haushaltsabschlüsse; 2004, 2005: Haushaltsplan von Berlin 2004/2005; ab 2006 Fortschreibung der Finanzplanung 2003 bis 2007 1) Kapitalmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Verwaltungen und Kassenverstärkungskredite

die Höhe der Finanzierungsdefizite, die dadurch im Niveau deutlich gedrückt werden konnten. Mit dem Jahre 2001 schnellte das Finanzierungsdefizit wieder deutlich nach oben.

Die fortgeschriebenen Eckwerte der Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 (**Tabelle III.18**) zeigen auf, dass sich trotz nachhaltiger Ausgabenabsenkung die Neuverschuldung 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 für die Ausfinanzierung des Haushalts erforderlichen Neuverschuldung liegen.

Das wichtige Zwischenziel der Finanzpolitik, der Ausgleich des Primärhaushaltes (d.h. der Ausgaben und Einnahmen ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben und der Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen), kann trotz der Einnahmeneinbrüche nach heutigem Erkenntnisstand voraussichtlich im Jahre 2007 erreicht werden. Der Finanzierungssaldo wird gegenüber dem Jahre 2002 auf 2,7 Mrd € zurückgeführt, die Primärausgaben (das sind die Ausgaben ohne Zinsausgaben) werden gegenüber dem Jahr 2003 um 5,7 % zurückgeführt. Die Zinsausgaben ebenso wie der Schuldenstand steigen zwischenzeitlich jedoch um rd. 30 %.

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 erhebliche Einschnitte vornehmen musste. Berlin wird sich trotz weiterer Konsolidierung bis 2007 aus dieser Situation nicht aus eigener Kraft befreien können.

IV. Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtsjahr 2003

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, Gr. 812, OGr. 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	anteiliger Finanzierungssaldo für Infrastrukturinvestitionen Finanzierungssaldo abzüglich Investitionsausgaben insgesamt zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (s. Zeile 1)
5.	gleich	aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen
6.	(nachrichtlich)	erhaltene SoBEZ

In Zeile 1 werden zunächst die Investitionsausgaben für Infrastruktur ermittelt; es handelt sich um die Sachinvestitionen und die investiven Zuweisungen und Zuschüsse. In Zeile 2 werden die zweckgebundenen investiven Einnahmen abgesetzt. In Zeile 3 ergeben sich die eigenfinanzierten Investitionen für Infrastruktur.

In Zeile 4 wird der anteilige Finanzierungssaldo für Infrastrukturinvestitionen ermittelt; im ursprünglichen Berechnungsschema stand hier die Nettokreditaufnahme, doch ist es aus Gründen der korrekten Periodisierung sinnvoller, auf den Finanzierungssaldo zurückzugreifen (siehe hierzu auch die Erläuterungen im Fortschrittsbericht des Landes Berlin 2002). Die Größe, die hier ermittelt wird, beschreibt, anders als die Bezeichnung nahelegt,

in welchem Umfang der Finanzierungssaldo durch *andere* Verwendungen außerhalb der Infrastrukturinvestitionen verursacht ist. Die entscheidende Schwäche des Berechnungsschemas entsteht an dieser Stelle, indem fingiert wird, die *anderen* Verwendungen seien ausschließlich investiver Natur. Das trifft im Falle von Berlin jedoch *nicht* zu. Die Schwäche wird offenkundig, wenn man vereinfachend (aber in längerfristiger Betrachtung stets korrekt) unterstellt, Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme seien gleich groß. Das Berechnungsschema unterstellt dann offenkundig, die Nettokreditaufnahme werde ausschließlich dafür verwendet, um *investive* Ausgaben zu finanzieren. Angesichts der extremen Haushaltsnotlage ist Berlin jedoch gezwungen, auch große Teile seiner konsumtiven Ausgaben durch Kredit zu finanzieren. Damit aber vermag das Berechnungsschema **keine korrekten Ergebnisse** zu liefern.

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

	2000	2001	2002	2003	
1. Investitionsausgaben für Infrastruktur	1 531	1 242	1 082	1 142	
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Gr. 812 + Ogr. 82)</i>	419	355	313	286	
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	68	48	46	76	
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	1 045	839	723	780	
2. Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	591	528	476	453	
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	445	420	401	401	
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	146	108	75	52	
3. eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	940	714	606	689	
4. anteiliger Finanzierungssaldo	-1 866	-2 826	-4 132	-3 738	
<i>Finanzierungssaldo</i>	-2 553	-3 488	-4 869	-4 413	
<i>abzgl. Investitionsausgaben insgesamt</i>	2 218	1 904	1 818	1 817	
<i>zzgl. Investitionsausgaben für Infrastruktur</i>	1 531	1 242	1 082	1 142	
5. aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. + 4.)	-926	-2 112	-3 527	-3 049	
6. empfangene SoBEZ (einschließlich ehemaliger IfG-Mittel) *)	2 001	2 001	2 003	2 003	
<i>nachrichtlich in Euro je Einwohner</i>					
3.	eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	278	211	179	203
5.	aus den SoBEZ finanzierte Investitionen (3. + 4.)	-274	-624	-1 040	-899
6.	empfangene SoBEZ (einschließlich ehemalige IfG-Mittel) *)	591	591	591	591

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.

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.

Das hier zu verwendende Berechnungsschema ist angesichts der besonderen Verhältnisse im Land Berlin für den beabsichtigten investiven Verwendungsnachweis *nicht* geeignet. Faktisch führt die Berechnungsmethode des Bundes dazu, dass bei einem Land, in dem die Nettokreditaufnahme das Volumen der Investitionen überschreitet, unausweichlich eine scheinbare »Fehlverwendung« der SoBEZ ausgewiesen wird. Damit wird die besondere Situation eines Haushaltsnotlagenlandes offenkundig nicht zutreffend erfasst. Über diese Feststellung hinaus ist eine weitergehende Kommentierung des Berechnungsergebnisses nicht sinnvoll. Anzumerken wäre lediglich noch, 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 (**Tabelle IV.2**) zeigt, dass die unterproportionale kommunale Finanzkraft des Landes Berlin im Jahre 2003 bei über 600 € je Einwohner (gut 2,1 Mrd €) lag. Sie schwankte im Zeitablauf und belief sich im Jahre 1999 sogar schon einmal auf 750 € je Einwohner (rd. 2,5 Mrd €). Der Rückgang der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft des Landes Berlin gegenüber Hamburg in 2003 ist auf das schlechte Ergebnis des Landes Hamburg bei den kommunalen Steuereinnahmen zurückzuführen (niedrigster Wert seit 1997).

Hamburg weist zwar eine vergleichsweise hohe Steuerkraft auf, liegt aber keineswegs an der Spitze der deutschen Großstädte. Die kommunale Steuerkraft Hamburgs im Jahre 2002, gemessen am Durchschnitt der Großstädte, lag bei einem Index von 135 (Durchschnitt der deutschen Großstädte: 100).³ Damit nimmt Hamburg den vierten Platz im Großstadtvergleich ein. Den Spitzenplatz hält (nicht ganz überraschend) Frankfurt am Main mit 181 % der durchschnittlichen kommunalen Steuerkraft, gefolgt von Düsseldorf, 36 % über dem Durchschnitt, München und Hamburg, beide rd. 35 %.

Wie schon im letzten Fortschrittsbericht sei auch das Land Bremen für eine Gegenüberstellung herangezogen. Allerdings stellt sich die Frage, ob Bremen – angesichts der dort fortbestehenden schwierigen Haushaltssituation, aber auch mit Blick auf die sehr viel geringere Einwohnerzahl – als belastbarer Vergleichsmaßstab dienen kann. Im Jahre 2003 ergibt sich nach diesem Vergleich eine unterproportionale kommunale Finanzkraft des Landes Berlin in Höhe von 340 € je Einwohner; hochgerechnet auf die Einwohnerzahl bedeutet dies Mindereinnahmen in Höhe von rd. 1,2 Mrd €.

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

Bremen lag im Jahre 2002 bei einem Index der kommunalen Steuerkraft von 86, d.h. deutlich unter dem Durchschnitt der deutschen Großstädte.

Teile der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft werden bereits durch den Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) ausgeglichen, so dass es insoweit keines Ausgleichs durch die SoBEZ bedarf. Den hierfür erforderlichen Berechnungsschritt unternimmt die **Tabelle IV.3**.

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
2003	626,2	1 242,2	616,0	2 087
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
2003	626,2	966,6	340,4	1 153

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				
	2000	2001	2002	2003
a) Kommunalsteueraufkommen	2 375	2 210	2 149	2 122
b) UFK ¹⁾	2 287	2 102	2 359	2 087
<i>davon finanziert durch:</i>				
b.1) LFA + Fehlbetrags-BEZ	389	352	359	382
b.2) SoBEZ	1 898	1 750	1 996	1 705
<i>nachrichtlich:</i>				
c) %-Anteil der SoBEZ zum Ausgleich der UFK	94,8	87,3	99,7	85,1
im Vergleich zu Bremen				
	2000	2001	2002	2003
a) Kommunalsteueraufkommen	2 375	2 210	2 149	2 122
b) UFK ¹⁾	694	714	719	1 153
<i>davon finanziert durch:</i>				
b.1) LFA + Fehlbetrags-BEZ	389	352	359	382
b.2) SoBEZ	305	362	359	771
<i>nachrichtlich:</i>				
c) %-Anteil der SoBEZ zum Ausgleich der UFK	15,2	18,1	17,9	38,5

Quelle: eigene Berechnungen; 2001 bis 2003 unter Verwendung der vorläufigen LFA-Abrechnung

1) Tabelle IV.2, Spalte (4), S. 45

Von den unterdurchschnittlichen Kommunalsteuereinnahmen gegenüber Hamburg im Jahre 2003 (2 087 Mio €) wurden hiernach lediglich 382 Mio € durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen; 1 705 Mio € waren für den restlichen Ausgleich erforderlich. Damit waren 85,1 % der SoBEZ allein für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Steuerkraft einzusetzen. Würde man hingegen Bremen zum Vergleich heranziehen, so wäre von den unterdurchschnittlichen Kommunalsteuereinnahmen (1 153 Mio €) ein Drittel (382 Mio €) bereits durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen; zwei Drittel (771 Mio €) wären 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; entscheidend beeinflusst wird dieses Ergebnis durch das für Berlin ungeeignete Berechnungsschema zum investiven Einsatz der SoBEZ.

Die ländereinheitliche 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 2003 in Höhe von 689 Mio € – und daneben die UFK und die Ausgaben nach dem AAÜG berücksichtigen (vgl. **Tabelle IV.5**). Hiernach ergibt sich im Vergleich mit Hamburg eine SoBEZ-Verwendung von 2 603 Mio €, die deutlich (um rd. 30 %) über den zugeflossenen SoBEZ (2 003 Mio €) liegt. Im Vergleich mit Bremen ergäben sich aus diesen Positionen zwar lediglich 1 669 Mio €, doch träten auch hier die weiteren (in vorliegendem Zusammenhang nicht quantifizierten) teilungsbedingten Sonderlasten noch hinzu.

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

	2000	2001	2002	2003
A. aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos ¹⁾	-926	-2 112	-3 527	-3 049
B. Ausgleich der UFK ²⁾				
ggü. Hamburg	1 898	1 750	1 996	1 705
bis		bis	bis	bis
ggü. Bremen	305	362	359	771
C. AAÜG	152	186	227	209
= A. + B. + C				
ggü. Hamburg	1 124	-176	-1 304	-1 135
bis		bis	bis	bis
ggü. Bremen	-469	-1 564	-2 941	-2 069
D. SoBEZ	2 003	2 003	2 003	2 003
= (A + B + C) – D				
ggü. Hamburg	-879	-2 179	-3 307	-3 138
bis		bis	bis	bis
ggü. Bremen	-2 472	-3 567	-4 944	-4 072
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. 43 2) Tabelle IV.3, jeweils Zeile b.2, S. 46

Diese Art von Betrachtung ist den ländereinheitlichen 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.

Tabelle IV.5: Tatsächliche Verwendung der SoBEZ im Jahr 2003
in Mio Euro (Skizze)

		Referenz Hamburg	Referenz Bremen
A.	eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (Berlin) ¹⁾	689	689
B.1	durch SoBEZ finanzierte UFK ggü. Hamburg ²⁾	1 705	
B.2	durch SoBEZ finanzierte UFK ggü. Bremen ²⁾		771
C.	AAÜG	209	209
D.	tatsächliche Verwendung der SoBEZ, Skizze (A + B + C)	2 603	1 669
	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

2003: Ist 1) Tabelle IV.1, Zeile 3; 2) Tabelle IV.3, jeweils Zeile b.2 Quelle: eigene Berechnungen

V. Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Berlin im Berichtszeitraum

V.1 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,

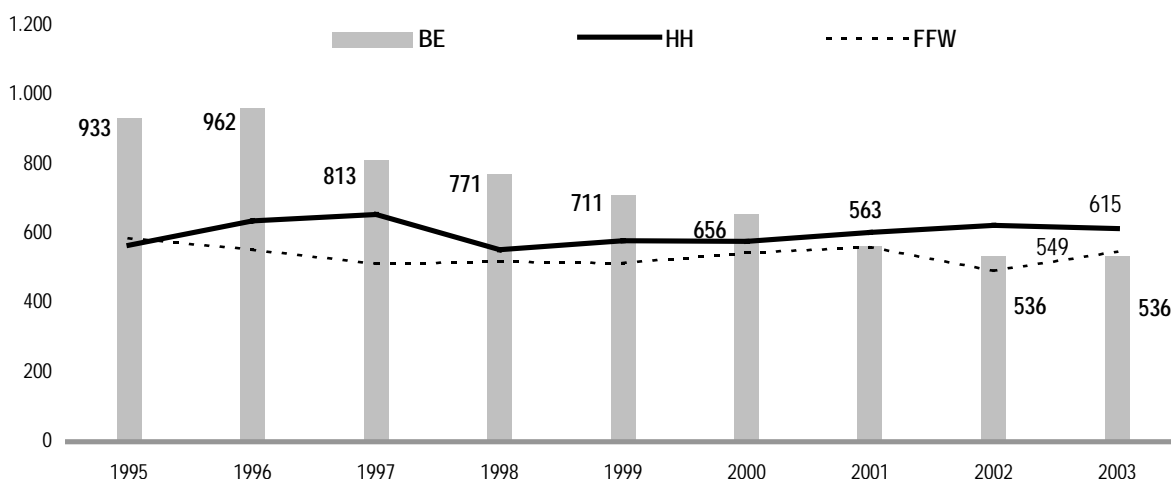
- ob und in welchem Umfang die Investitionstätigkeit im Land Berlin einen Beitrag zum Schließen der Infrastrukturlücke geleistet hat und
- ob die Infrastrukturinvestitionen primär in die Bereiche geflossen sind, die durch eine besonders markante Infrastrukturlücke gekennzeichnet sind.

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.

Im Berichtsjahr 2003 lagen die investiven Ausgaben in Berlin wie im Vorjahr bei 536 Euro je Einwohner⁴ und damit knapp 13 % unter dem Vergleichswert von Hamburg. Im Zeitraum von 1995 bis 2003 sind die Investitionsausgaben in Berlin um 42,6 % gesunken, während

Abbildung V.1: Investive Ausgaben in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

⁴ Die Kassenstatistik weicht in diesem Punkt erheblich von dem Haushaltsabschluss ab; diese weist für 2003 556 € je Einwohner aus. Auf die Probleme der Verwendung der Kassenstatistik wurde bereits eingangs unter I.2 (Methodische Vorgehensweise) hingewiesen.

im gleichen Zeitraum Hamburg seine investiven Ausgaben um 8,7 % erhöhte (**Abbildung V.1**). Wie bereits im Kapitel III dargelegt, waren vom Investitionsrückgang insbesondere die Sachinvestitionen (Infrastrukturinvestitionen) betroffen, die im Jahr 2003 nur noch ein Drittel der Investitionen des Jahres 1995 betragen.

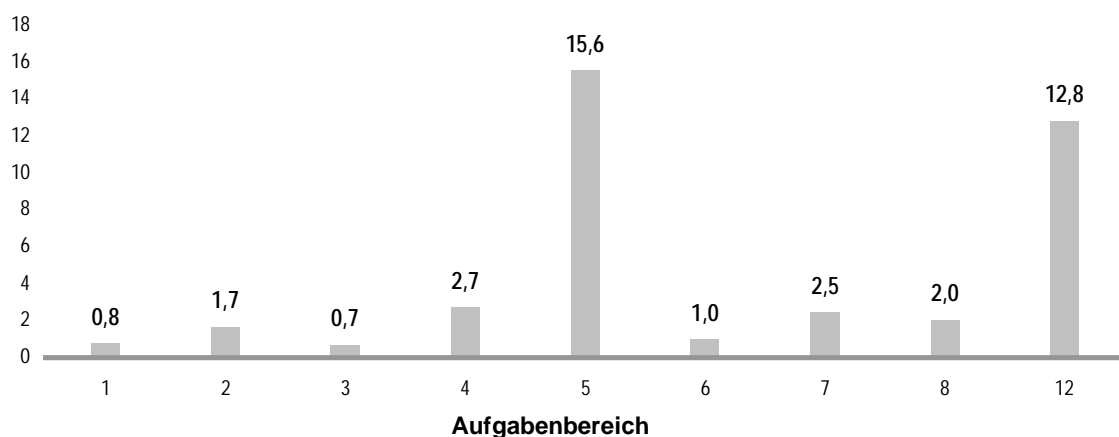
Die Investitionszuschüsse haben sich im Zeitraum von 1995 bis 2003 nahezu halbiert, während in Hamburg nur ein moderater Rückgang zu verzeichnen war.

Die Investitionsstruktur lässt sich anhand der Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Kerninfrastrukturbereiche nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss 2003 erkennen. Ein Schließen der Infrastrukturlücke erfordert, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen insbesondere in jene Bereiche gelenkt werden, bei denen von einer besonders hohen Infrastrukturlücke auszugehen ist.

Abbildung V.2 zeigt, dass 31 % der Sachinvestitionsausgaben auf den Bereich »Verkehr« (Aufgabenbereich 12) und den Bildungsbereich (»Schulen«, Bereich 4; »Hochschulen«, Bereich 5) entfielen.

Das DIW hatte in seinem Gutachten »Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland« im Auftrag der neuen Länder und Berlins deren Infrastrukturausstattung quantifiziert und mit der in den alten Ländern verglichen; die Ergebnisse waren ausführlich in dem letztjährigen Fortschrittsbericht des Landes Berlin dargestellt worden (siehe dort, insbesondere S. 43 bis 45).

Abbildung V.2: Anteil ausgewählter Aufgabenbereiche an den Infrastrukturinvestitionen in Berlin im Jahr 2003 in %



- Quelle: Eigene Berechnungen:
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 Berechnungen des DIW führten zu der Erkenntnis, dass in den neuen Ländern und Berlin erhebliche Infrastrukturlücken fortbestehen. Die DIW-Berechnungen zeigten auch, dass die Infrastrukturlücken über die öffentlichen Aufgabenbereiche hinweg recht unterschiedlich sind. Unter dem Vorbehalt von Mess- und Darstellungsproblemen gelangte das DIW zu der Erkenntnis, dass die Aufgabenbereiche Verkehr und Bildung die mit Abstand größten Infrastrukturdefizite aufweisen.

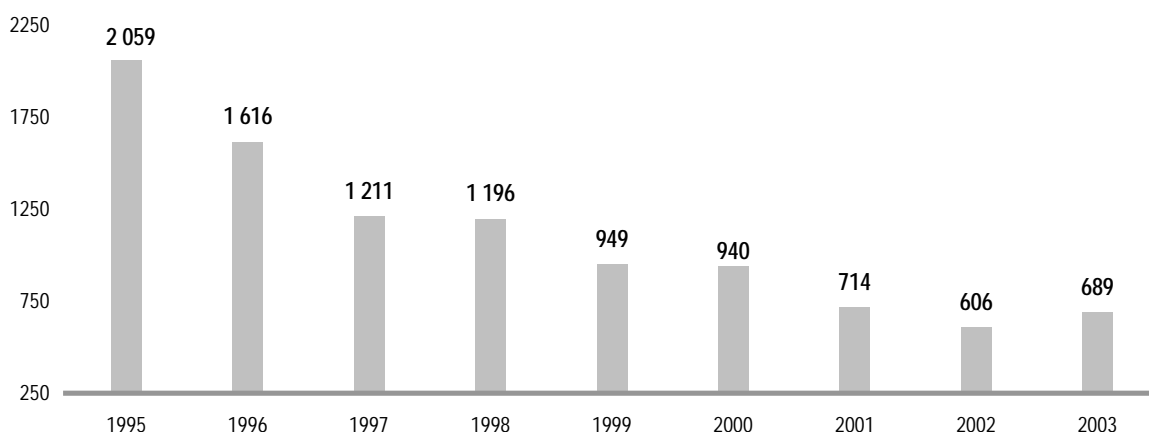
Hingegen sind in die Bereiche, in denen es nach der DIW-Untersuchung Ende des Jahres 1999 Verdachtsmomente in Richtung einer »infrastrukturellen Überausstattung« in den neuen Ländern gab, nur recht geringe Anteile der Infrastrukturinvestitionen geflossen. So entfielen 1999 auf den Bereich »Kultur« (Aufgabenbereich 6) 3,2 % und auf den Bereich »Soziales« (Aufgabenbereich 7) nur 1,5 % der Sachinvestitionsausgaben.

Im Einzelnen sei auf den Fortschrittsbericht 2002 des Landes Berlin verwiesen.

Abbildung V.3 zeigt, wie sich die eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen des Landes entwickelt haben. Zwischen 1995 und 2002 sind die eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen von 2 059 Mio € auf 606 Mio € und damit auf rd. 30 % zurückgegangen. Im Jahr 2003 haben die eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen erfreulicherweise wieder auf 689 Mio € (+13,7 %) zugenommen.

Tabelle V.1 stellt den Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren 2000 bis 2003 dar; Basis sind die Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes. Die Aufgabenbereichsabgrenzung ist allerdings nur eingeschränkt mit der des DIW-Infrastrukturgutachtens vergleichbar. Danach sind zwischen 2000 und 2003 die Ausgaben für Baumaßnahmen im Schulbereich deutlich zurückgegangen (von 35,7 auf 19,7 %). Im Bereich der Hochschulen hat es zwischen 2000 und 2002 eine deutliche Zunahme gegeben (von 16,7 auf 38,0 %; 2003: 30,3 %). Auch im Bereich des Straßenbaus war ein leichter Zuwachs zu verzeichnen (von 19,7 % auf 26,5 %). – Leider lässt die Kassenstatistik keine tiefere Abgrenzung zu und beschränkt sich auf eine grobe Darstellung der öffentlichen Aufgabenbereiche.

Abbildung V.3: Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen in Berlin in Mio €



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle V.1: Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren von 2000 bis 2003 in Berlin auf der Grundlage der Kassenstatistik in %

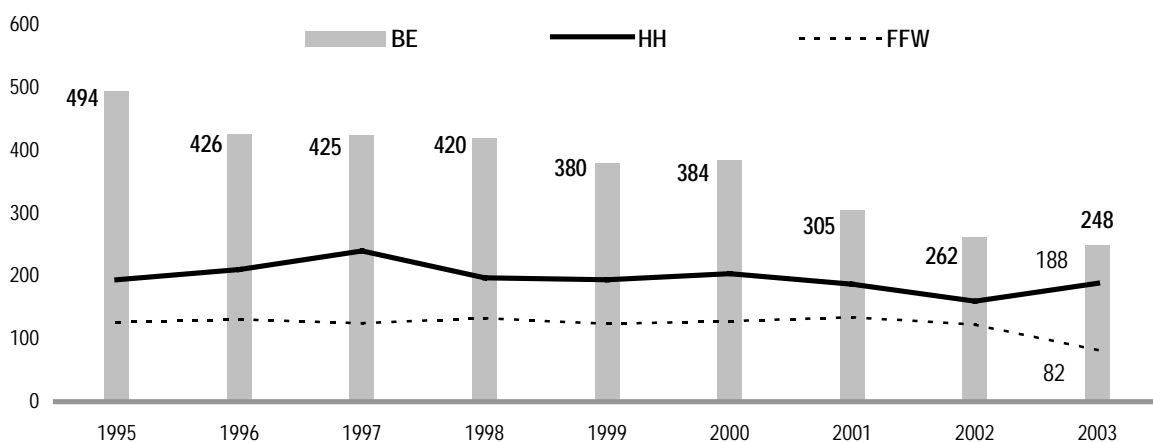
	2000	2001	2002	2003
Schulen u. vorschulische Bildung	35,7	31,1	20,5	19,7
Hochschulen	16,7	27,8	38,0	30,3
Straßen	19,7	19,9	21,5	26,5
übrige Aufgabenbereiche	27,2	21,3	19,8	23,5
nachrichtlich: Bauinvestitionsvolumen in Mio Euro	299,7	236,1	180,1	132,1

Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung V.4 stellt die Investitionszuschüsse je Einwohner an andere Bereiche dar. Seit 1995 sind die Zuschüsse beständig zurückgegangen von 494 € je Einwohner auf 248 € je Einwohner im Jahre 2003, das bedeutet annähernd eine Halbierung der Zuschüsse. In Hamburg hingegen sind die Zuschüsse im gleichen Zeitraum in etwa unverändert geblieben.

Abschließend sei auch darauf hingewiesen, dass Berlin in erheblichem Umfang 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 143 Mio €.

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



Quelle: Eigene Berechnungen.

V.2 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 weder gewollt noch 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 und der Strukturfonds. Im Rahmen des Solidarpakts II hat der Bund als »Korb II« ein über die SoBEZ hinausgehendes finanzielles Volumen von 51 Mrd € im Zeitraum 2005 bis 2019 zugesagt. Bestandteile sind u. a. die überproportionalen Mittelzuweisungen im Bereich der GA und der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG, investive EU-Strukturfondsprogramme (EFRE) und die Investitionszulage.

Während der Laufzeit des Solidarpakts I, der im Jahre 2004 endet, ist die Frage nach der Ausstattung des »Korbs II« noch nicht von Relevanz. Die folgende Darstellung soll jedoch eine Orientierung darüber ermöglichen, in welchem Umfang der Bund schon heute überproportionale Leistungen für die neuen Länder und Berlin erbringt. Aus Gründen der Übersichtbarkeit bleiben die Zahlenangaben auf das Jahr 2003 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 ganz überwiegend um investive Zuweisungen. Die

Tabelle VI.1: Überdurchschnittliche investive Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes im Jahre 2003

			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	46 14	270 16	790 12	5 (2)
2.	GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG)	Mio Euro Euro je EW	69 20	738 44	114 2	63 (19)
3.	GA "Agrarstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG)	Mio Euro Euro je EW	0 0	231 14	503 8	-27 (-8)
4.	investive Zuweisungen für Wissenschaft und Forschung nach Art. 91 b GG	Mio Euro Euro je EW	32 9	90 5	242 4	19 (6)
5.	Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG ¹⁾	Mio Euro Euro je EW	236 70	1 231 73	1 658 25	150 (44)
6.	Zuweisungen und Finanzhilfen insgesamt	Mio Euro Euro je EW	383 113	2 560 151	3 307 50	212 (62)

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

neuen Länder und Berlin erhielten hiernach im Jahre 2003 etwas über 2,5 Mrd € (151 € je Einwohner), davon entfielen auf Berlin rd. 383 Mio € (113 € je Einwohner). Bemerkenswert ist hieran, dass Berlin bezogen auf die Ausstattung je Einwohner mit rd. 38 € 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. 104 a Abs. 4 GG.

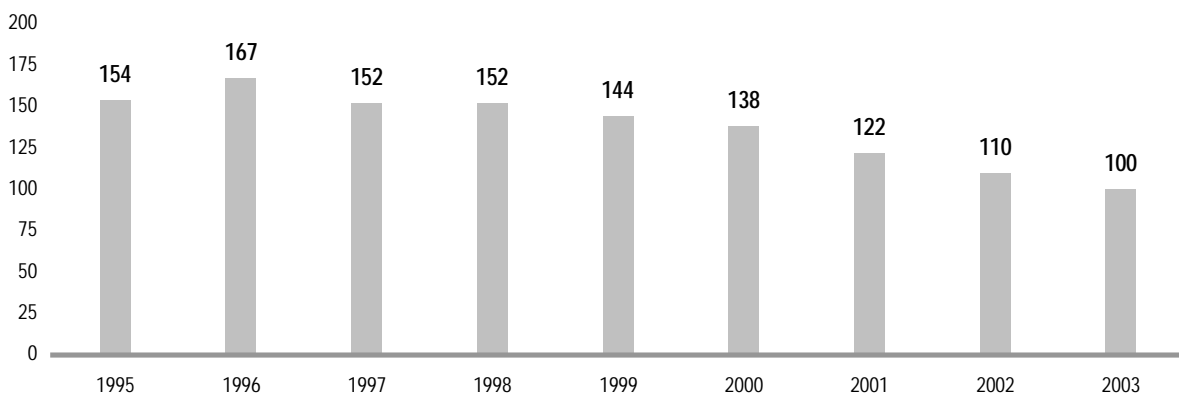
Die Berechnung der überdurchschnittlichen Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes an Berlin ergibt sich aus der Differenz der Ausstattung je Einwohner in den alten Ländern (ohne Berlin) gegenüber der Ausstattung je Einwohner in Berlin. Gegenüber den vorangehenden Kapiteln wechselt insoweit der Bezugsmaßstab. Dieser Wechsel steht im Einklang mit der unten wiedergegebenen EntschlieÙung 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 2003 für Berlin eine überdurchschnittliche investive Ausstattung in Höhe von 63 € je Einwohner bzw. 212 Mio €. Die neuen Länder insgesamt und Berlin weisen eine überdurchschnittliche Ausstattung gegenüber den alten Ländern in Höhe von rd. 100 € je Einwohner auf; hieraus errechnen sich überdurchschnittliche Leistungen des Bundes in Höhe von rd. 1,7 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 100 €) zurückgeführt wurden und sich im Jahre 2003 damit nur noch auf knapp 60 % der Leistungen des Jahres 1996 belaufen.

Wie eingangs vermerkt, besteht der »Korb II« nicht nur aus den überdurchschnittlichen Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes. Die bereits zitierte EntschlieÙung des Deut-

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



Quelle: eigene Berechnungen

schen Bundestages vom 4. Juli 2001⁵ und des Bundesrates im Zusammenhang mit der Beratung des Maßstäbengesetzes hält im Hinblick auf den »Korb II« Folgendes fest:

»Das Finanzvolumen des Korb II (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 jährlich.«

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

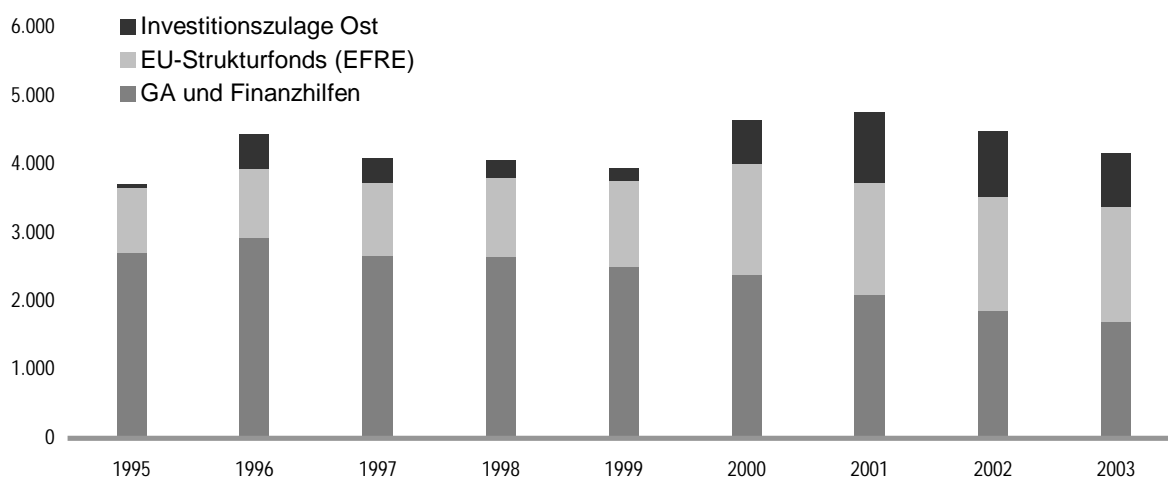
Tabelle VI.2: »Korb II« im Jahr 2003 in Mio Euro

überproportionale Zuweisungen aus GA und Finanzhilfen	1 704
überproportionale Zuweisungen aus dem EU-Strukturfondsprogramm EFRE	1 686
Bundesanteil an der Investitionszulage	785
Summe	4 175

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

Würde der »Korb II« bereits im Jahre 2003 Bestand haben, wiese er nach dieser Zusammenstellung einen Leistungsumfang von 4,1 Mrd € auf. Hiervon entfielen rd. 1,7 Mrd € auf überdurchschnittliche Zuweisungen und Finanzhilfen sowie knapp 1,7 Mrd € auf Zuweisungen aus EFRE-Mitteln. Der Bundesanteil an der Investitionszulage beläuft sich in den Zahlen des Jahres 2003 auf rd. 785 Mio €. Die zeitliche Entwicklung zeigt die nachfolgende Graphik. Gegenüber 1995 ist der Leistungsumfang deutlich angestiegen, und zwar vor allem wegen der Investitionszulage und der Mittelzuweisung aus den EU-Strukturfonds.

Abbildung VI.2: Struktur und Entwicklung des »Korb II« von 1995 bis 2003 in Mio Euro



Quelle: ZDL, eigene Berechnungen

⁵ 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 neuen Ländern mit weit geringeren Mitteln ausgestattet. Die EFRE-Zuweisungen von 1,686 Mrd € des Jahres 2003 entsprechen ca. 99 € je Einwohner; hiervon erhielt Berlin lediglich 13,9 Mio € (9 € 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.⁶

Für den Zeitraum 2005 bis 2019 wurde im Rahmen der Verhandlungen zum Solidarpakt II hinsichtlich des »Korbs II« 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 nicht fortgeführt werden, muss dies zu einer Kompensation der ausgefallenen Beträge durch den Bund bis zur Höhe des vereinbarten Gesamtvolumens führen.

⁶ 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 »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 vermittelt deshalb leicht ein irreführendes Bild. Die mögliche Schlussfolgerung, das Land Berlin verende die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht zweckentsprechend, ist eindeutig falsch.

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.