

Fortschrittsbericht »Aufbau Ost«
des Landes Berlin
für das Jahr 2004

Beschluss des Senats von Berlin vom 27. September 2005

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 | 9 |
| II. | Demographische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen..... | 11 |
| II.1 | Demographische Entwicklung | 11 |
| II.2 | Wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt | 15 |
| II.3 | Zusammenfassende Bewertung..... | 22 |
| III. | Die finanzwirtschaftliche Entwicklung | 23 |
| III.1 | Primärausgaben | 23 |
| III.2 | Zinsausgaben..... | 24 |
| III.3 | Bereinigte Ausgaben | 26 |
| III.4 | Personalausgaben | 29 |
| III.5 | Konsumtive Sachausgaben..... | 32 |
| III.6 | Ausgaben der Kapitalrechnung | 33 |
| III.7 | Einnahmen | 34 |
| III.8 | Steuereinnahmen | 35 |
| III.9 | Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Begrenzung der Nettokreditaufnahme | 39 |
| III.10 | Zusammenfassung | 41 |
| IV. | Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtsjahr 2004 | 43 |
| IV.1 | Die investive Verwendung der SoBEZ | 43 |
| IV.2 | Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UFK) | 48 |
| IV.3 | Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ | 52 |
| V. | Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Berlin | 54 |
| VI. | Weitere überproportionale Leistungen des Bundes | 58 |
| VII. | Abschließende Bemerkungen..... | 62 |
| VIII. | Anmerkungen | 63 |

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 Bruttowertschöpfung (BWS) in Preisen von 1995 (unbereinigt) nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2004 in %..... | 17 |
| Tabelle III.1: | Primärausgaben je Einwohner..... | 23 |
| Tabelle III.2: | Zinsausgaben je Einwohner | 24 |
| Tabelle III.4 | Zins-Steuer-Relation | 25 |
| Tabelle III.3 | Zinslastquote | 25 |
| Tabelle III.6: | Ausgabenvergleich für Berlin 1995 und 2004 | 27 |
| Tabelle III.5: | Bereinigte Ausgaben je Einwohner..... | 27 |
| Tabelle III.7: | Die Struktur der bereinigten Ausgaben im Jahre 2004..... | 28 |
| Tabelle III.9: | Stellenbestand in Berlin ausweislich des jeweiligen Stellenplanes | 30 |
| Tabelle III.10: | Personalausgaben je Einwohner | 31 |
| Tabelle III.11: | Konsumtive Sachausgaben in Euro je Einwohner..... | 32 |
| Tabelle III.12: | Ausgaben der Kapitalrechnung | 33 |
| Tabelle III.13: | Primäreinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) in Euro je Einwohner | 34 |
| Tabelle III.15: | Steueraufkommen in Euro je Einwohner | 35 |
| Tabelle III.14: | Die Struktur der Einnahmen im Jahr 2004..... | 35 |
| Tabelle III.16: | Steuereinnahmen im Jahr 2004 in Euro je Einwohner | 37 |
| Tabelle III.17: | Fortgeschriebene Eckwerte der Finanzplanung 2005 bis 2009, Stand 14. Juni 2005 (Mio €)..... | 41 |
| Tabelle IV.1: | Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ | 43 |
| Tabelle IV.2: | Berechnung der aus den SoBEZ finanzierten Investitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos in Mio Euro | 46 |
| Tabelle IV.3: | Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2004 in Mio Euro..... | 48 |
| Tabelle IV.4: | Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen | 49 |
| Tabelle IV.5: | Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ für das Land Berlin in Mio Euro (Bandbreiten) für 2004 | 53 |
| Tabelle V.1: | Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren von 2001 bis 2004 in Berlin in %..... | 57 |
| Tabelle VI.1: | Investive Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes im Jahre 2004 | 58 |
| Tabelle VI.2: | »Korb 2« im Jahr 2004 in Mio Euro | 60 |

Abbildungsverzeichnis:

| | |
|---|----|
| Abbildung II.1: Bevölkerungsentwicklung in Berlin und den Vergleichsländern seit 1991 | 11 |
| Abbildung II.2: Bevölkerungsprognose bis 2020 | 12 |
| Abbildung II.3: Entwicklung des Anteils alter Menschen (65 Jahre und älter), der Personen im Alter unter 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 % | 17 |
| Abbildung II.7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit bis 2004 | 18 |
| Abbildung II.8: Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in % | 18 |
| Abbildung II.9: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2004 in % | 19 |
| Abbildung II.10: Entwicklung der Bruttowertschöpfung (Preisbasis 1995, unbereinigt; Index 1995 = 100) | 20 |
| Abbildung II.11: Entwicklung des realen BIP (Preisbasis 1995) je Erwerbstätigem und je Einwohner in Berlin in Prozent des Durchschnittswertes der FFW und Hamburgs | 21 |
| Abbildung III.1: Entwicklung des Personalausgabenindex in Berlin und im Durchschnitt der Länder und Gemeinden | 30 |
| Abbildung III.2: Pro-Kopf-Steuererinnahmen des Landes Berlin in Relation zu Hamburg (BE/HH), Bremen (BE/HB) und den finanzschwachen Flächenländern West (BE/FFW) in % | 36 |
| Abbildung III.3: Pro-Kopf-Steuerkraft (Länder- und Gemeindesteuern) nach Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) in % | 38 |
| Abbildung III.4: Schuldenstände in Euro je Einwohner | 39 |
| Abbildung III.5: Primärdefizite 1991 bis 2004 (Mio €) | 40 |
| Abbildung III.6: Finanzierungsdefizite 1991 bis 2004 (Mio €) | 40 |
| Abbildung V.1: Investive Ausgaben in Euro je Einwohner | 54 |
| Abbildung V.2: Anteil ausgewählter Aufgabenbereiche an den Sachinvestitionsausgaben in Berlin im Jahre 2004 in % | 55 |
| Abbildung V.3: Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen in Berlin in Mio € | 56 |
| Abbildung V.4: Investitionszuschüsse an andere Bereiche in Euro je Einwohner | 57 |
| Abbildung VI.1: Überproportionale investive Zuweisungen in Euro je Einwohner an die neuen Länder und Berlin | 59 |
| Abbildung VI.2: Struktur und Entwicklung des »Korb 2« von 1995 bis 2004 in Mio Euro | 60 |

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) alter Fassung (bis 31. Dezember 2004) bzw. § 11 Abs. 3 FAG neuer Fassung (seit 1. Januar 2005). Die SoBEZ dienen dem »Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft« (FAG alte Fassung) beziehungsweise »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft« (FAG neue Fassung). Im Berichtsjahr 2004 war das Finanzausgleichsgesetz alter Fassung maßgeblich.

Das Volumen der SoBEZ belief sich bis zum Jahre 2001 einschließlich auf jährlich 7,158 Mrd € und wurde ergänzt durch Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz »Aufbau Ost« (IfG; 3,375 Mrd € jährlich). Seit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes durch das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) im Dezember 2001 wurden die Mittel nach

Tabelle I.1: Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (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

dem IfG mit den SoBEZ zusammengefasst und beliefen sich damit auf 10,533 Mrd € jährlich. Die Aufteilung unter den neuen Ländern und Berlin erfolgte im Verhältnis 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. Kernpunkte des »Solidarpakts II« sind u.a.:

- Die als »Korb 1« bezeichnete Komponente regelt die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. »Korb 1« hat ein Volumen von 105,3 Mrd € über die gesamte Laufzeit des Solidarpakts II hinweg und entspricht damit dem Volumen des »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.

Mit dem Jahre 2005 wurde zudem der Schlüsselanteil für die Verteilung der SoBEZ an die veränderten Bevölkerungsrelationen angepasst. Der Anteil des Landes Berlin steigt dadurch geringfügig von zuvor 19,01429 % auf 19,02061 %.

- In einem »Korb 2« 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 (§ 11 Abs. 4 FAG alter Fassung). Die Berichte werden bis Ende September des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorgelegt. Die Berichte werden mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

I.2 Methodische Vorgehensweise

Eine Gegenüberstellung der Haushaltsdaten des Landes Berlin mit Daten von Flächenländern ist weitgehend nicht sinnvoll und kann zu Fehlschlüssen Anlass geben, wie schon die Erörterungen der letztjährigen Berichte gezeigt haben. Berlin unterliegt als Stadtstaat den besonderen finanzverfassungsrechtlichen Regeln, wie sie für Stadtstaaten gelten, aber auch den besonderen Herausforderungen, die in Stadtstaaten ein insgesamt deutlich höheres Ausgabenniveau als in Flächenländern bedingen. Wenn die nachfolgenden Übersichten gleichwohl Gegenüberstellungen mit den finanzschwachen Flächenländern West¹ enthalten, dann ist dies dem Wunsch des Bundesministeriums der Finanzen geschuldet, einen einheitlichen Aufbau und Inhalt der Fortschrittsberichte zu gewährleisten. Aus gutem Grunde wurden jedoch jeweils nur Absolutzahlen wiedergegeben, auf die Bildung von Verhältniszahlen hingegen wurde verzichtet.

Aussagekräftiger hingegen ist eine Gegenüberstellung mit Hamburg. Angesichts der auch hier bestehenden, teilweise durchaus gravierenden Strukturunterschiede ist jedoch auch ein solcher Vergleich nicht immer problemfrei. Ein abschließender, allgemeinverbindlicher und belastbarer Vergleichsmaßstab ist nach wie vor nicht in Sicht, solange nicht ein allgemein akzeptiertes Verfahren zur Bereinigung strukturdivergenter Kennziffern vorliegt.

Der Bericht gliedert sich wie in den vorangegangenen Jahren 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 im Allgemeinen für den Zeitraum 1995 bis 2004. Die Absicht ist, auch mit diesem Fortschrittsbericht eine möglichst umfassende Informationsbasis anzubieten, die auch zu anderen Zwecken als dem unmittelbaren Berichtszweck herangezogen werden kann.² Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden, wie in den Vorjahresberichten, die in den Jahren 1995 bis 2001 zugeflossenen Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz »Aufbau Ost« so behandelt, als wären sie als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt worden.

Die in diesem Bericht ausgewiesenen Pro-Kopf-Daten wurden durchgängig, soweit nicht anders vermerkt, mit den Bevölkerungszahlen zum Stichtag 30. Juni des jeweiligen Jahres berechnet.

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 an anderer Stelle, wie sie beispielsweise in der Finanzplanung von Berlin gegeben werden – in Bezug auf Berlin und Hamburg auf Daten der jeweiligen (vorläufigen) Haushaltsabschlüsse. 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

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 bei dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel der Gewährung von Sanierungshilfen zu stellen.

Die extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin impliziert, wie schon im Fortschrittsbericht des Jahres 2003 festgestellt, erhebliche Störungen der finanzwirtschaftlichen und infrastrukturellen Konvergenzprozesse. Der vorliegende Fortschrittsbericht spiegelt diese Störungen erneut wider. Insbesondere der Nachweis der Verwendung der empfangenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist Ausdruck der extremen Haushaltsnotlage. Der Verwendungsnachweis macht auch deutlich, dass Berlin hinsichtlich der aufgegebenen infrastrukturellen Entwicklung nicht Anschluss gewinnt, sondern vielmehr notlagebedingt immer weiter zurückfällt.

Die Erörterung der bisherigen Fortschrittsberichte 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)³ notwendig zu Rechenergebnissen führen muss, die die Sachlage – den Nachweis der investiven Verwendung – nicht zu beschreiben vermögen.

Einzelheiten ergeben sich aus Kapitel IV. Der Bedeutung wegen sei jedoch schon an dieser Stelle festgehalten: Das den neuen Ländern und Berlin anempfohlene Berechnungsschema zum investiven Verwendungsnachweis ist für eine angemessene Beurteilung in der besonderen finanzpolitischen Lage Berlins ungeeignet und führt zu absurden Ergebnissen.⁴ Die Mängel des Berechnungsschemas sind bekannt und wiederholt erörtert worden; sie können deswegen nicht Berlin angelastet werden.

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, wie bereits im letztjährigen Bericht erläutert, erfolgt, allerdings mit unbefriedigendem Ergebnis. Ein guter Teil der Dissense zwischen den Ländern und dem Bundesministerium für Finanzen besteht deshalb fort; auch zwischen den Ländern gibt es teilweise Auffassungsunterschiede. Zu den wesentlichen Dissensen gehört die bereits angesprochene Rechenmethodik des investiven Verwendungsnachweises und die Anrechenbarkeit der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

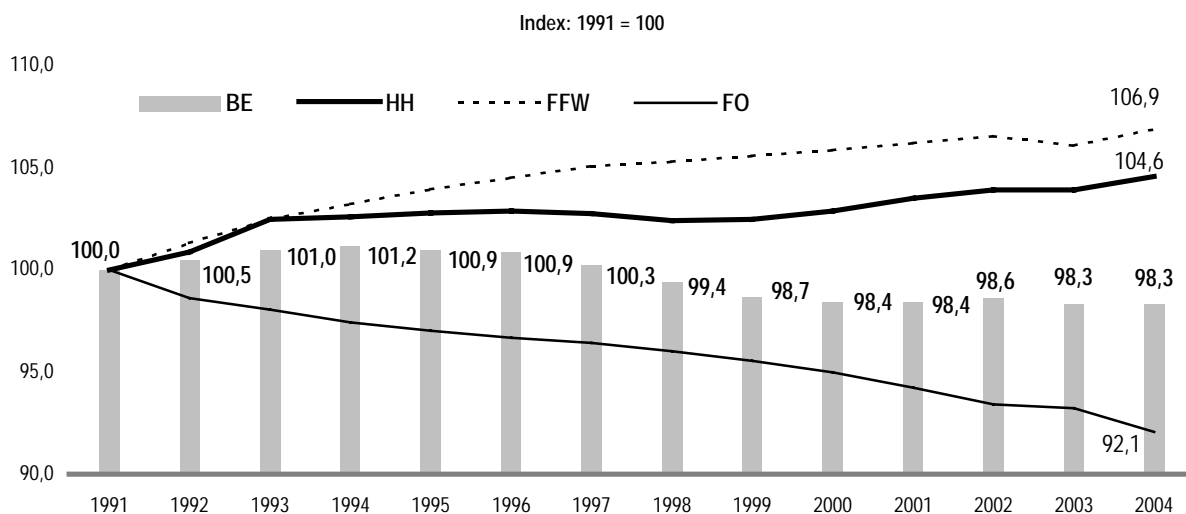
II. Demographische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen

II.1 Demographische Entwicklung

Das Land Berlin hat im Zeitraum von 1994 bis 2004, nach leichten Bevölkerungsgewinnen in den unmittelbaren Nachwendejahren und geringeren Zuwächsen in den Jahren 2001 und 2002, knapp 88 000 Einwohner verloren. Hauptursache für diese Entwicklung waren neben dem steten Geburtendefizit Abwanderungen der Berliner Bevölkerung vor allem in das stadtnahe Umland der Hauptstadt. Die Bevölkerungszahl lag Ende 2004 bei 3,388 Mio Personen und damit ca. 1,7 % unter der des Jahres 1991. Gegenüber 1995 ist die Zahl der Einwohner sogar um 2,4 % niedriger. Den deutlichsten Einwohnerzuwachs realisierte Berlin Ende der achtziger Jahre, und zwar vornehmlich im Ostteil der Stadt. Noch im Jahre 1980 hatte die Einwohnerzahl Berlins bei lediglich 3,049 Millionen gelegen.

Die neuen Länder haben im Zeitraum von 1991 bis 2004 Bevölkerungsverluste von insgesamt ca. 7,9 % hinnehmen müssen. Im gleichen Zeitraum ist die Einwohnerzahl der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) um ca. 6,9 %, die des Landes Hamburg um 4,6 % angestiegen (s. **Abb II.1**).

Abbildung II.1: Bevölkerungsentwicklung in Berlin und den Vergleichsländern seit 1991



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Berlin

Tabelle II.1 zeigt die Wanderungsbewegungen über die Grenzen des Landes Berlin im Zeitraum von 1991 bis 2004. 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 Berliner Umland, die im Jahr 1998 mit nahezu 30 000 Personen ein Maximum erreichten und seither weiter fallen. In den Jahren 1991 bis 2004 hat Berlin rd. 202 000 Einwohner an die Umlandgemeinden verloren. In den Jahren 2001 bis 2004 war der Gesamtsaldo des Landes

Berlin wieder positiv, wenn auch nur geringfügig. In der letzten Dekade hat ein Bevölkerungsaustausch von mehr als einer Million Einwohnern stattgefunden, das ist rund ein Drittel der gesamten Bevölkerung.

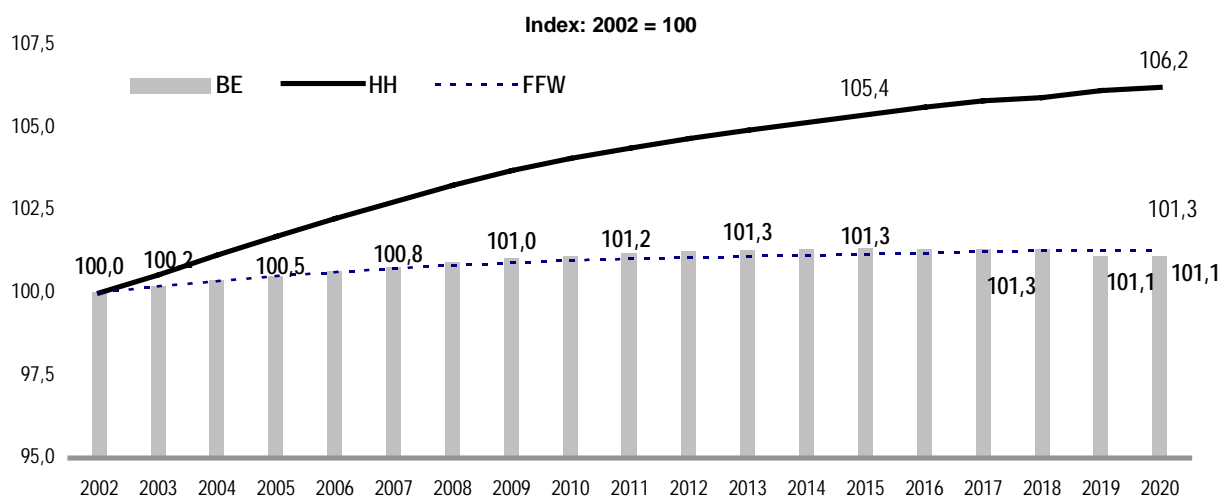
Tabelle II.1: Wanderungsbewegungen in Berlin

| | 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 |
| 2004 | 115 267 | 113 581 | 1 686 | 15 313 | 28 177 | - 12 864 |

Quelle: Statistisches Landesamt, Berlin

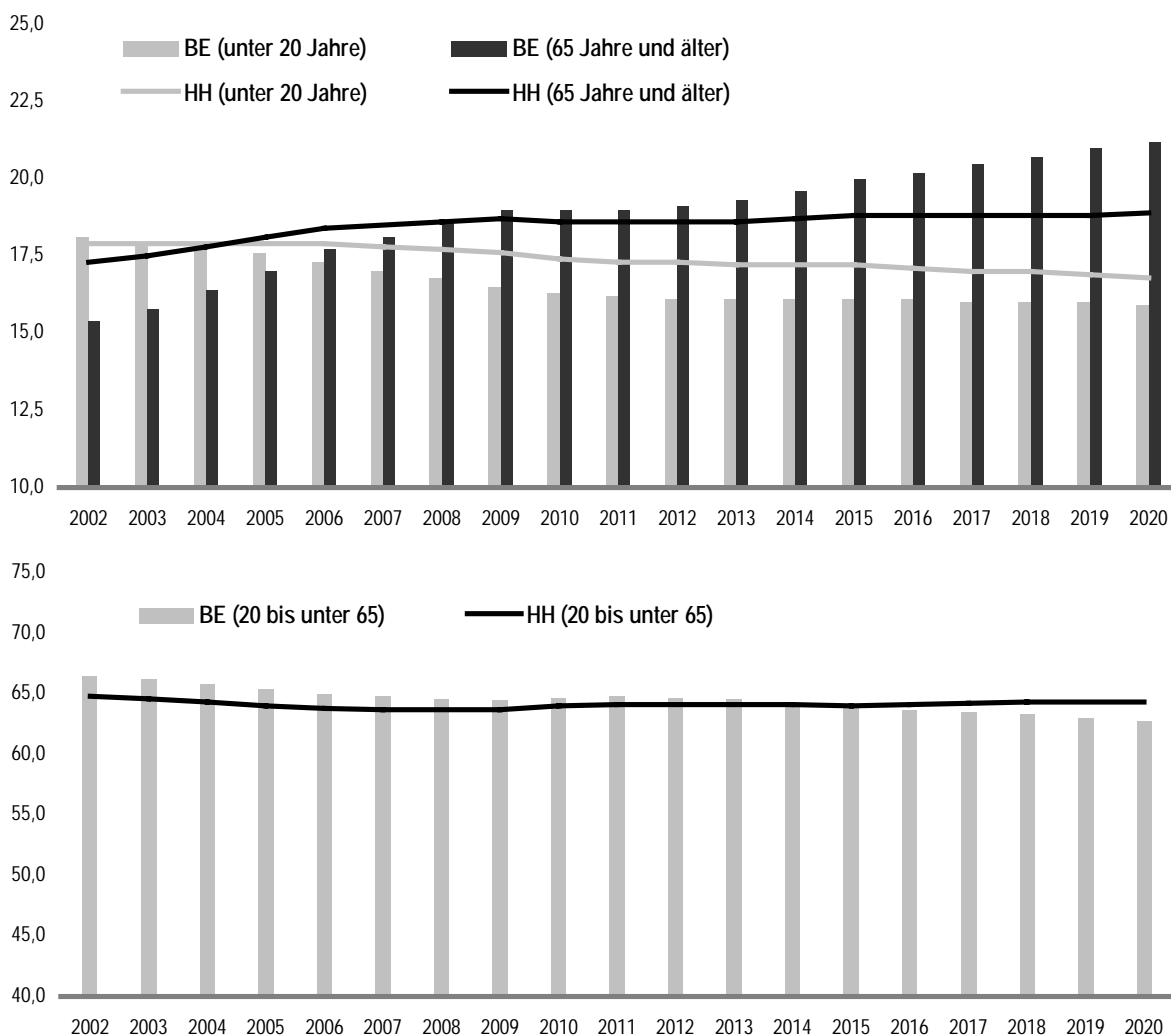
In der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wurde für den Zeitraum 2002 bis 2050 (Variante 5) die Prognose gegenüber der vorange-

Abbildung II.2: Bevölkerungsprognose bis 2020



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

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



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

henden Vorausberechnung leicht modifiziert. Für das Land Hamburg wird danach ein Bevölkerungsgewinn von 6,2 % prognostiziert, während die finanzschwachen Flächenländer West, ähnlich wie Berlin, ihre Bevölkerung in etwa halten werden. (s. **Abb. II.2**).

Die wichtigsten Ergebnisse der aktuellen Bevölkerungsprognose für Berlin 2002 bis 2020, erarbeitet von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung:

- 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 bis 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 Veränderung der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung in den Jahren 2002 bis 2020 wird sich nur unwesentlich von der in Hamburg unterscheiden. Der Anteil junger Menschen im Alter bis zu 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung dürfte in Berlin bis 2020 um etwa 2,1 %, in Hamburg um etwa 1,0 % absinken, der Anteil der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) in Berlin mit 4,5 % etwas stärker als in Hamburg mit 1,6 % ansteigen.

Im Jahr 2020 wird deshalb in beiden Ländern der Altenquotient – definiert als die Zahl der 65-Jährigen und älter bezogen auf die Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre) – höher sein als der Jugendquotient (Verhältnis der Zahl der jungen Menschen unter 20 Jahre zur erwerbsfähigen Bevölkerung). 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 2020 nur geringfügig verändern. In Hamburg ist ein Rückgang von 64,8 % (2002) auf etwa 64,3 % (2020) zu erwarten, während in Berlin die Quote der erwerbsfähigen Bevölkerung von 66,2 % auf etwa 63,8 % sinken dürfte.

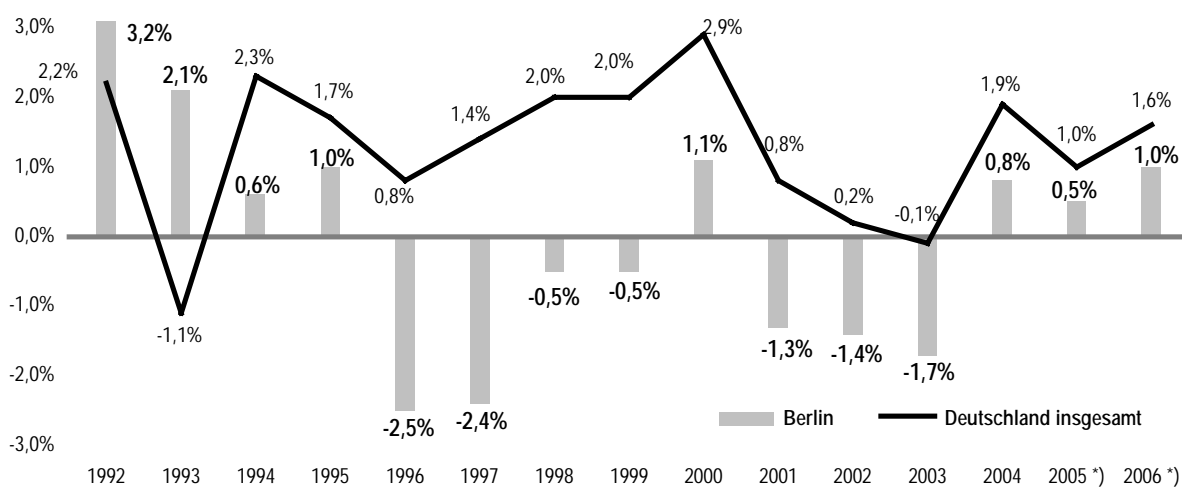
Wenn auch die Veränderungen in der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung nach dieser Prognose nur geringfügig anders verlaufen als in Hamburg, wird es weiterhin erhebliche Migrationsbewegungen innerhalb des Landes geben. Diese haben bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass in den großen Plattenbausiedlungen 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 vierzehn Jahren in jeder Hinsicht unbefriedigend. Während im Durchschnitt des Bundesgebiets zwischen 1991 und 2004 ein Gesamtanstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 17,8 % realisiert werden konnte, hat in Berlin die Wirtschaftsleistung real um 2,0 % abgenommen. In Berlin ist damit das reale Bruttoinlandsprodukt heute niedriger als im Jahre 1991.

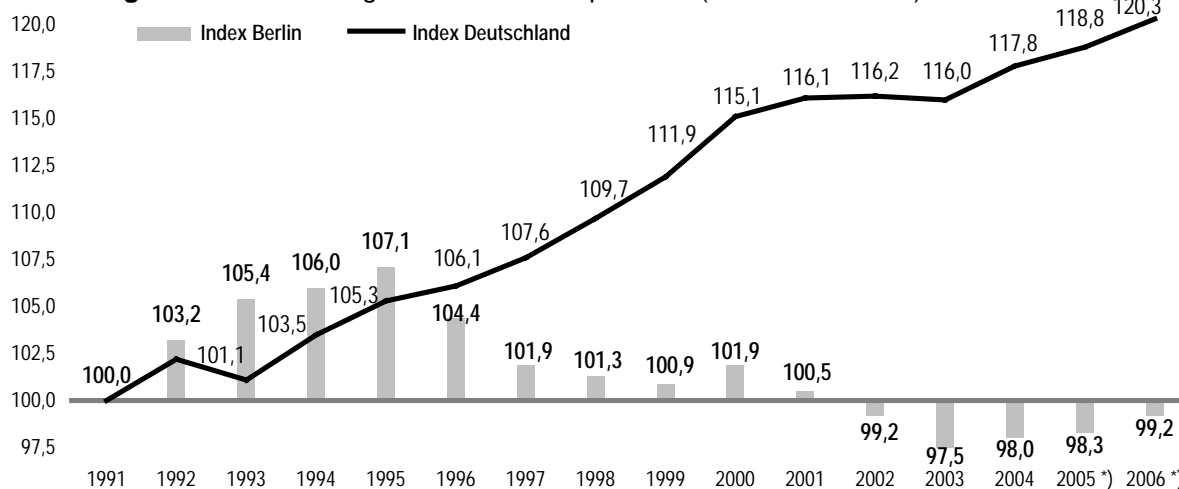
Dabei erzielte Berlin in den Jahren 1992 und 1993 ein weit überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum; so hatte Berlin im Jahre 1993 gegenüber dem Bundesdurchschnitt ei-

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

nen Wachstumsvorsprung von 4,3 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). Danach war die Wirtschaftskraft jedoch – mit Ausnahme des Jahres 2000 – zunächst wieder rückläufig.

Erst seit 2004 ist die Entwicklung in Berlin wieder erfreulicher. Nachdem sich im vergangenen Jahr im Gefolge des Aufschwungs der Weltwirtschaft und der bundesweit einsetzenden Konjunkturerholung erstmals wieder seit vier Jahren eine leichte Expansion der Wirtschaftsleistung herausgebildet hatte, wird sich die positive Entwicklung in diesem Jahr voraussichtlich fortsetzen. Bundesweit wird sich die außenwirtschaftliche Dynamik nach und nach auf die Inlandskonjunktur übertragen. Eine breitere Erholung dürfte sich durchsetzen. Davon wird auch die Wirtschaft in Berlin profitieren, zumal die Binnenwirtschaft in Berlin größere Bedeutung hat als überregional. Bei einem erwarteten Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland um 1,0 %⁵ kann Berlin 2005 mit einem Zuwachs seiner wirtschaftlichen Leistung schätzungsweise um annähernd 0,5 % rechnen. Im Jahr 2006 dürfte sich die Konjunkturerholung leicht verstärken. Der Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts in Berlin könnte bei knapp 1 % liegen (Deutschland: +1,6 %). Damit wird sich die »Schere« zwischen der Wirtschaftsentwicklung im Bundesgebiet insgesamt und der in Berlin – ähnlich wie bereits im vergangenen Jahr – voraussichtlich nicht weiter öffnen.

Zwischen 1995 und 2004 schrumpfte die Berliner Wirtschaftsleistung um 8,5 %, während sich bundesweit die gesamtwirtschaftliche Produktion um 11,9 % erhöhte. 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 erwuchs erheblicher struktureller Anpassungsbedarf 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 177 000 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 knapp 9 %. Die reale Bruttowertschöpfung der Berliner Industrie verminderte sich über den gesamten Zeitraum hinweg um 37 %; ihr Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung (1991: knapp 17 %) schrumpfte auf etwas mehr als 10 %. Im vergangenen Jahr kam dabei die Abwärtsbewegung zum Stillstand: Angesichts der Konjunkturerholung erzielte das verarbeitende Gewerbe in Berlin erstmals wieder einen Leistungsanstieg (+1,7 %).

Im Baugewerbe erlebte Berlin unmittelbar nach der Vereinigung einen Boom, angestoßen durch die Vereinigungseuphorie und das Fördergebietsgesetz mit seinen hohen Steuervergünstigungen. Die bis 1995 positiven Wachstumsraten konnten den Rückgang in der Industrie zunächst überkompensieren. Mit dem Auslaufen des Fördergebietsgesetzes Mitte

Tabelle II.2: Anteil der Erwerbstätigen (ET) und der Bruttowertschöpfung (BWS) in Preisen von 1995 (unbereinigt) nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2004 in %

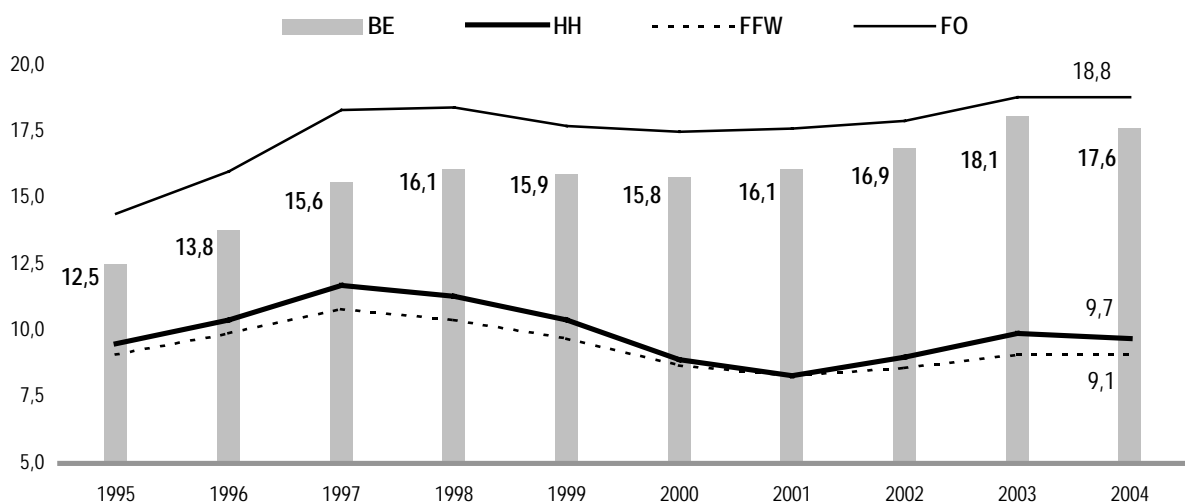
| | BE | | FFW | | HH | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | ET | BWS | ET | BWS | ET | BWS |
| 1. alle Wirtschaftsbereiche | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2. Land- und Forstwirtschaft | 0,4 | 0,1 | 3,1 | 1,7 | 0,5 | 0,2 |
| 3. Produzierendes Gewerbe ohne Bau | 9,8 | 13,8 | 19,6 | 23,3 | 12,2 | 15,5 |
| 4. Baugewerbe | 5,2 | 3,5 | 5,7 | 4,5 | 3,6 | 2,5 |
| 5. Handel, Gastgewerbe und Verkehr | 23,3 | 17,3 | 26,6 | 19,4 | 29,3 | 28,6 |
| 6. Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister | 21,6 | 35,7 | 13,6 | 29,4 | 25,5 | 36,2 |
| 7. Öffentliche und private Dienstleister | 39,6 | 29,6 | 31,3 | 21,7 | 28,9 | 17,0 |

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

der 90er Jahre endete jedoch auch der Berliner Bauboom, und es kam zu einem Abbau von Kapazitäten in erheblichem Umfang. Gegenüber 1991 sank die Wertschöpfung im Baugewerbe um etwas über 48 %, gegenüber 1995 sogar um mehr als die Hälfte. Dementsprechend reduzierten sich die Arbeitsplätze im Baugewerbe seit 1991 um mehr als ein Drittel.

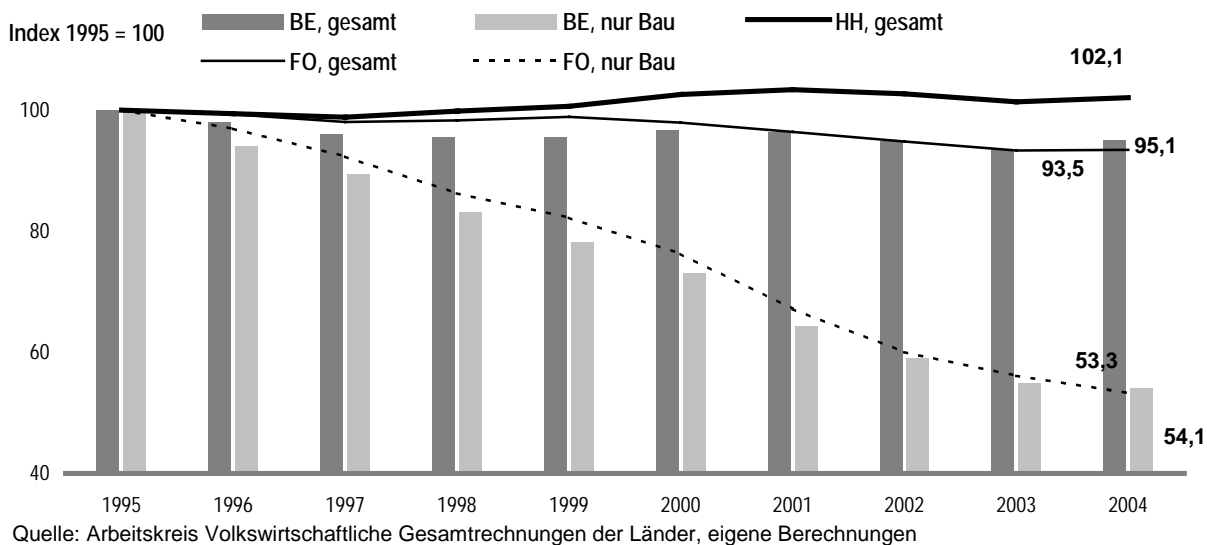
Dieser tiefgreifende und noch immer anhaltende strukturelle Wandel in Industrie und Baugewerbe löste eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur hin zu Dienstleistungsaktivitäten aus, die durch den Umzug von Parlament und Regierung sowie von politiknahen Einrichtungen noch begünstigt wurde. Im Jahre 1991 betrug der Anteil der Dienstleistungen unter Einschluss des Staatssektors an der Gesamtwertschöpfung in Berlin 74 %; bis zum Jahre 2004 stieg er auf knapp 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 2004 bereits auf knapp 85 %.

Abbildung II.6: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %



Zahl der Arbeitslosen bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

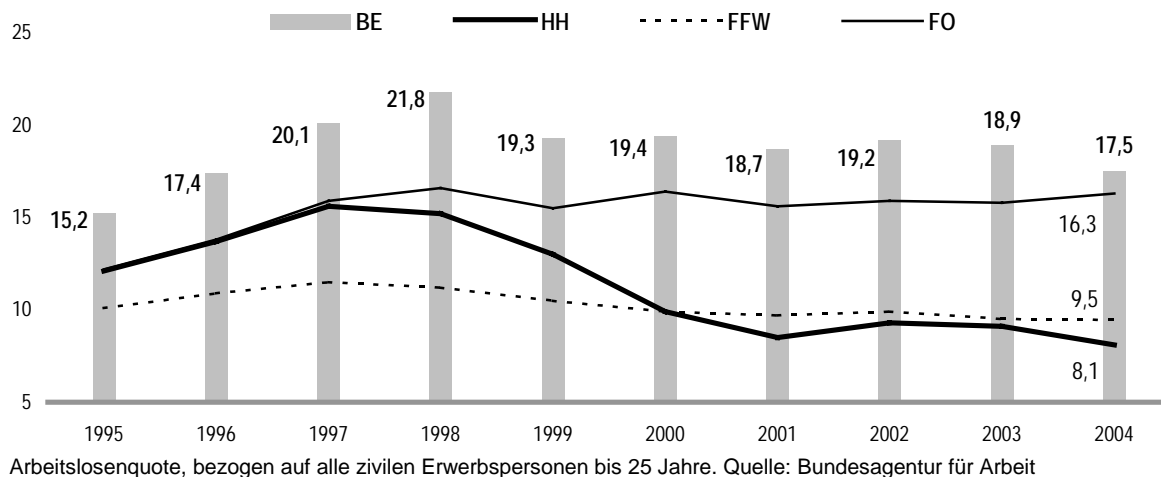
Abbildung II.7: Entwicklung der Erwerbstätigkeit bis 2004



Allerdings muss auch festgestellt werden, dass der Dienstleistungsbereich bisher nur unterproportional zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beitrug. Ursächlich hierfür ist insbesondere, dass Berlin gegenüber den westdeutschen Wachstumszentren in der Entwicklungsdynamik 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 annähernd 130 000 auf 1,534 Millionen (2004) zurück. Zuletzt führte dabei der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu einer deutlichen Erhöhung der Gesamtbeschäftigung. Begünstigt durch Minijobs, Ich-AGs sowie zum Jahresende 2004 auch bereits durch »Zusatzjobs« (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) nahm die Zahl der Erwerbstätigen im vergangenen Jahr nach vorläufiger amtlicher Berechnung um 19 400 zu (+1,3 %).

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

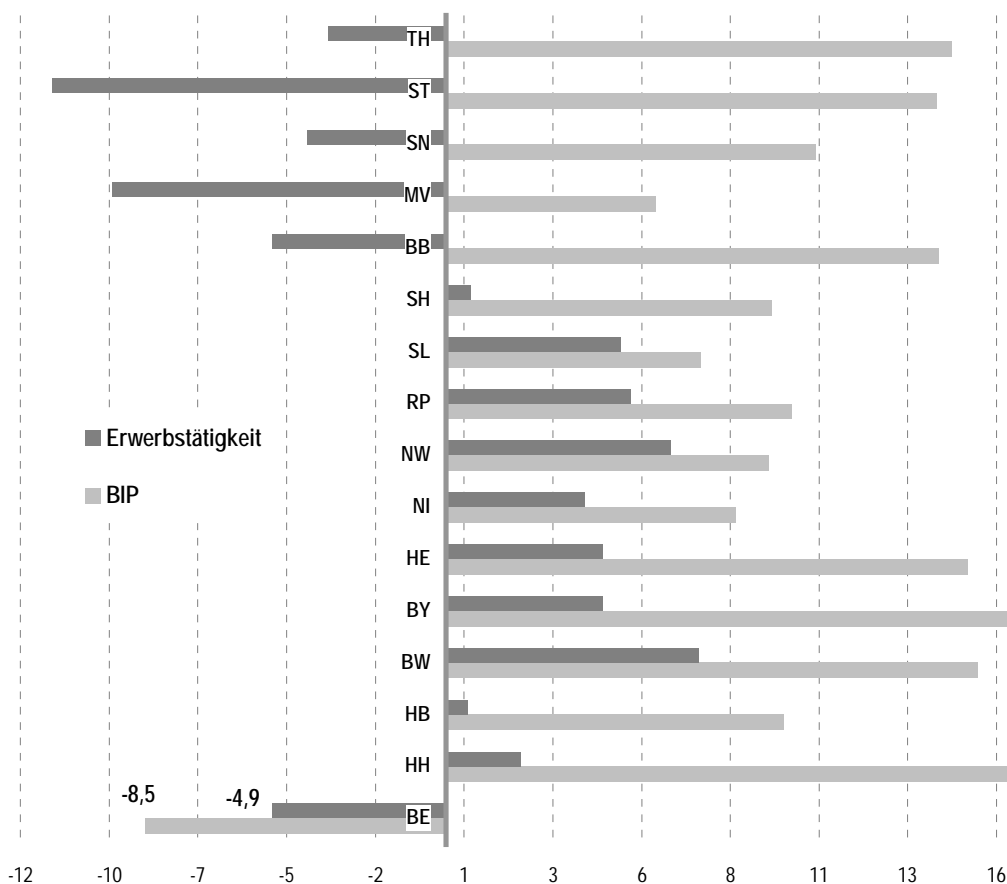


Dagegen blieb die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung spürbar rückläufig, wenn auch der Rückgang sich allmählich abzuflachen begann. Die zunehmende Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente wirkte sich besonders stark im Dienstleistungssektor aus. Die Erhöhung der Erwerbstätigenzahl in diesem Teilbereich konnte die anhaltenden Arbeitsplatzverluste in Industrie und Bauwirtschaft erheblich übertreffen. Im kommenden Jahr wird sich die Beschäftigungsausweitung – vor allem bedingt durch die staatlich unterstützte Erwerbstätigkeit – in ähnlichem Umfang fortsetzen, während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erneut abnimmt.

Die Zahl der jahresdurchschnittlich gemeldeten Arbeitslosen stieg von 180 000 im Jahre 1991 auf 297 900 im Jahre 2004 (Juni 2005: 322 800). Lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1991 noch bei 9,5 %, ist sie bis 2004 auf 17,6 % angestiegen (Juni 2005: 19,2 %). 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 2004 bei jahresdurchschnittlich 17,5 % und damit wesentlich höher als in den FFW (9,8 %), in Hamburg (8,1 %) und

Abbildung II.9: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2004 in %



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

auch in den neuen Ländern (16,2 %). Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in Berlin und in den neuen Ländern nach 2002 ist kein Anzeichen verbesserter Arbeitsmarktbedingungen, sondern der Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit sowie der vollständigeren statistischen Erfassung der Zahl der geringfügig Beschäftigten.

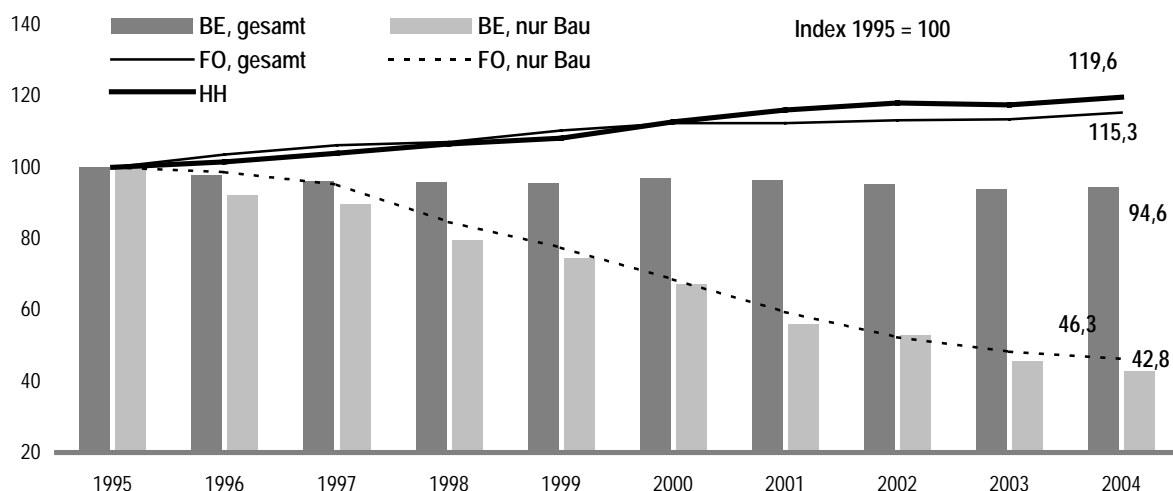
Der Arbeitsplatzbesatz bzw. die Arbeitsplatzdichte – Erwerbstätige je 100 Einwohner – liegt in Berlin zwar etwas höher als in den neuen Ländern und auch teilweise den westdeutschen Flächenländern, aber deutlich unter dem Vergleichswert des Landes Hamburg. Während in Hamburg auf 100 Einwohner 60 Erwerbstätige kommen, sind es in Berlin lediglich 45. Selbst im strukturschwachen Stadtstaat Bremen liegt der Arbeitsplatzbesatz mit 59 Erwerbstätigen je 100 Einwohner deutlich über dem des Landes Berlin.

Im Vergleich Berlins mit den neuen Ländern zeigt sich ein ähnlicher Verlauf der Erwerbstätigkeit; im Jahr 2004 lag sie knapp 5 % unter dem Vergleichswert des Jahres 1995 (**Abb. II.9**, S. 19). Ohne Bauwirtschaft nahm die Erwerbstätigkeit in den neuen Ländern gegenüber 1995 um über 2 % zu, während sie in Berlin um knapp 1 % sank.

Im Einzelländervergleich zeigt sich außerdem, dass außer Berlin kein anderes deutsches Bundesland in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2004 ein reales Sinken des BIP hat hinnehmen müssen. Die Erwerbstätigkeit hingegen ging nicht nur in Berlin, sondern auch in allen neuen Ländern zurück, in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sogar noch deutlicher als in Berlin. Die alten Länder hingegen verzeichneten im betrachteten Zeitraum durchweg einen Beschäftigungszuwachs. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit Ausnahme des Landes Brandenburg alle ostdeutschen Flächenländer einen deutlichen Bevölkerungsrückgang (Veränderung 2004 gegenüber 1995 etwa -4 %) zu verzeichnen hatten, während in Berlin der Bevölkerungsrückgang vergleichsweise moderat war

Die reale Wertschöpfung im Land Berlin lag im Jahr 2004 unter Einbeziehung der Bauwirtschaft mit einem Index von 94,6 um mehr als 5 % unter dem Wert des Jahres 1995

Abbildung II.10: Entwicklung der Bruttowertschöpfung (Preisbasis 1995, unbereinigt; Index 1995 = 100))



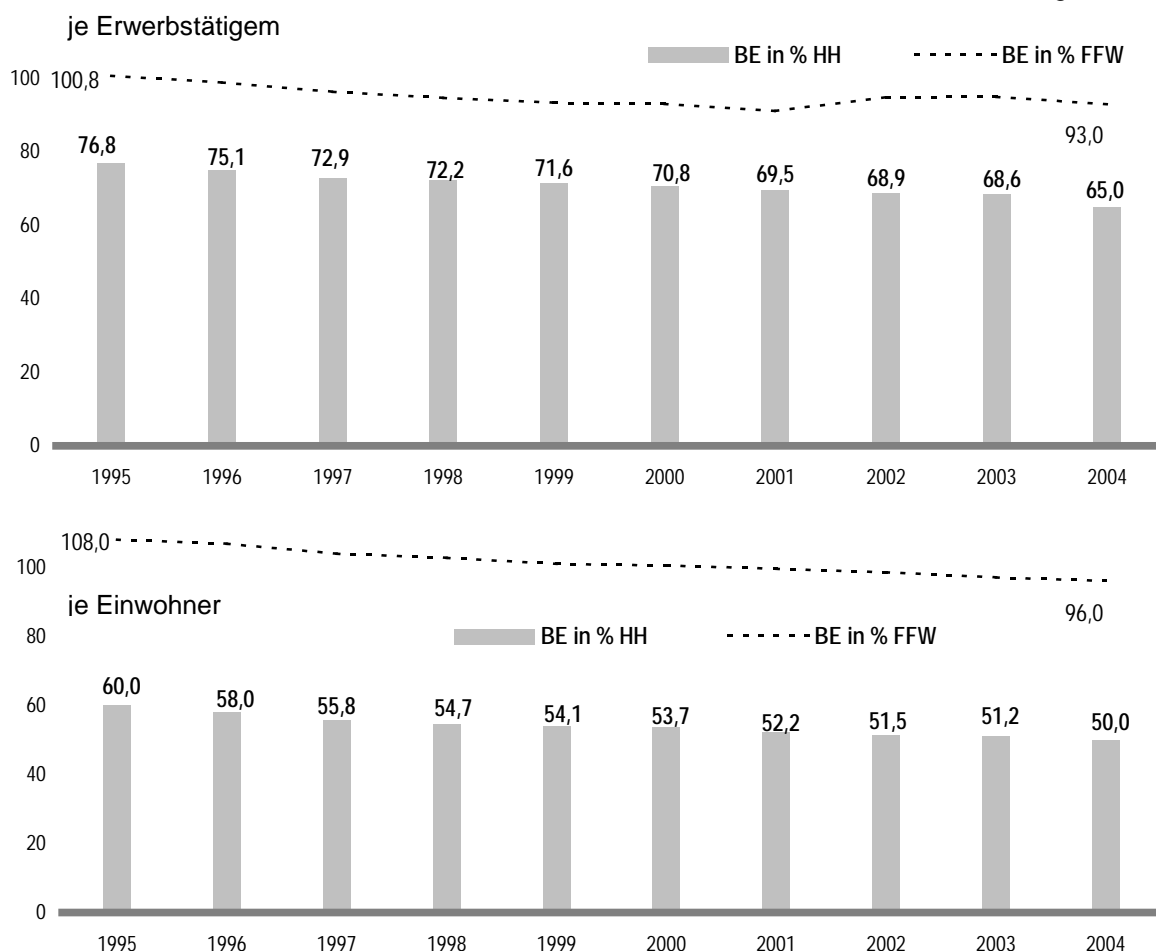
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

(Abb. II.10); 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 unter Einbezug der Bauwirtschaft um rund 15 %, ohne Bauwirtschaft sogar um rund 29 % gestiegen. In Hamburg lag der Produktionszuwachs in diesem Zeitraum bei etwa 20 %. Den Effekt des Auslaufens des Fördergebietsgesetzes in den neuen Ländern und Berlin verdeutlicht eindrucksvoll der nahezu identische Kurvenverlauf der Bruttowertschöpfung im Baugewerbe im betrachteten Zeitraum.

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 annähernd 102 % des Vergleichswertes in den FFW, gegenüber Hamburg 89 %. Bis zum Jahr 2004 veränderte sich diese Relation – von zwischenzeitlichen Änderungen abgesehen – kaum (102 % gegenüber den FFW bzw. gegenüber Hamburg 89 %).

Noch ungünstiger verlief die Entwicklung der Produktivität und der Pro-Kopf-Einkommen (Abb. II.11). Das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem betrug in Berlin im Jahr

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

2004 knapp 93 % des Vergleichswertes der FFW (gegenüber Hamburg: 65 %). Im Jahr 1995 hingegen hatte Berlin noch gut 100 % der FFW und annähernd 78 % von Hamburg erreicht. Auch die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner war in Berlin rückläufig: 1995 erreichte Berlin 108 % der FFW, im Jahr 2004 nur noch 96 %. Bezogen auf Hamburg ging das Verhältnis von 60 % (1995) auf knapp 50 % (2004) 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 8,5 % zurückgegangen. Als einziges Bundesland verzeichnete Berlin im Zeitraum von 1995 bis 2004 einen realen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität. Auch die Produktivität und vor allem das Pro-Kopf-Einkommen sind in der Mehrzahl der zurückliegenden Jahre gesunken. Die Arbeitslosigkeit ist seit 1995 deutlich gestiegen, die Erwerbstätigkeit entsprechend zurückgegangen.

Erst mit dem Jahre 2005 zeichnet sich wieder eine freundlichere Entwicklung ab.

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 je Einwohner.

III.1 Primärausgaben

Die Primärausgaben des Landeshaushalts – das sind die bereinigten Ausgaben in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats ohne die Zinsausgaben – sind von 20,9 Mrd € im Jahre 1995 auf 18,2 Mrd € im Jahre 2004 zurückgeführt worden. Dies bedeutet eine Absenkung um 2,7 Mrd € bzw. 12,9 %.

Im gleichen Zeitraum sind die Primärausgaben von Hamburg um 8,6 % gestiegen (die Primärausgaben der finanzschwachen Flächenländer West [FFW]⁶ ebenfalls um immer noch 5,1 %). Gemessen an Hamburg hat Berlin eine Konsolidierungsleistung in Höhe von 19,8 % bzw. 4,5 Mrd € erwirtschaftet.

Bezogen auf die Zahl der Einwohner fällt die Konsolidierungsleistung Berlins geringer aus, weil Berlin seit 1995, wie vorangehend erläutert, rd. 2,4 % an Einwohnern verloren hat, während die Einwohnerzahl Hamburgs um 1,8 %, die der finanzschwachen Flächenländer West um 2,8 % angestiegen ist. Doch auch nach **Tabelle III.1** ergeben sich beeindruckende Konsolidierungsleistungen: Die Primärausgaben je Einwohner sind in dem Zehnjahreszeitraum zwischen 1995 und 2004 in Berlin um 10,7 % zurückgeführt worden, während sie in Hamburg um 6,7 %, in den FFW um 2,2 % angestiegen sind. Hieraus ergibt sich eine

Tabelle III.1: Primärausgaben je Einwohner

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 6 029 | 4 759 | 126,7% | 3 514 |
| 1996 | 5 868 | 4 873 | 120,4% | 3 400 |
| 1997 | 5 718 | 4 827 | 118,5% | 3 370 |
| 1998 | 5 669 | 4 763 | 119,0% | 3 358 |
| 1999 | 5 649 | 4 795 | 117,8% | 3 420 |
| 2000 | 5 596 | 4 805 | 116,5% | 3 455 |
| 2001 | 5 542 | 4 869 | 113,8% | 3 590 |
| 2002 | 5 569 | 4 955 | 112,4% | 3 608 |
| 2003 | 5 432 | 5 006 | 108,5% | 3 662 |
| 2004 | 5 382 | 5 079 | 106,0% | 3 591 |

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2004 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Ohne Geberleistungen im Länderfinanzausgleich. Berlin 2001 ohne einmalige Leistungen an die Bankgesellschaft Berlin, Hamburg 2003 ohne einmalige Leistungen an die HLB. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

rechnerische Konsolidierungsleistung in Höhe von reichlich 3,5 Mrd € (-16,4 %) beim Benchmark mit Hamburg.

Lagen im Jahre 1995 die Primärausgaben Berlins je Einwohner – im Wesentlichen vereinigungsbedingt – noch um 26,7 % über denen von Hamburg, waren es im Jahre 2004 nur noch 6,0 %. Nach dem Entwurf des Doppelhaushaltsplans 2006/07, den der Senat am 14. Juni 2005 beschlossen hat, wird der noch bestehende Vorsprung Berlins gegenüber Hamburg bis zum Jahre 2007 vollständig abgebaut sein. Im Einzelnen wird hierzu auf die vom Senat am 9. August 2005 beschlossene Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, insbesondere S. 50, verwiesen.

III.2 Zinsausgaben

Bei allen Erfolgen hinsichtlich der Absenkung der Primärausgaben darf nicht übersehen werden, dass ein großer Teil der erzielten Absenkungen durch notlagenbedingt unausweichlich ansteigende Zinsausgaben zunichte gemacht wurde.

Die Zinsausgaben Berlins sind in dem Zehnjahreszeitraum zwischen 1995 und 2004 um 98,8 % – also auf das Doppelte – angestiegen; betragen sie im Jahre noch 1 163 Mio €, lagen sie im Jahre 2004 bei 2 312 Mio €. Gerechnet je Einwohner ergibt sich für Berlin sogar ein Zuwachs der Zinsausgaben von 103,7 %, während die Zinsausgaben in Hamburg je Einwohner (allerdings ausgehend von einem wesentlich höheren Ausgangsniveau) um lediglich 5,6 % zunahm (**Tabelle III.2**). Inzwischen liegen die Zinsausgaben Berlins je Einwohner um knapp 21 % über dem hamburgischen Niveau; im Jahre 1995 hingegen beliefen sie sich auf weniger als zwei Drittel.

Die Zinslastquote Berlins – also der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben – ist im Zeitraum zwischen 1995 und 2004 von 5,3 % auf 11,3 % angestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt (**Tabelle III.3**). Die hamburgische Zinslastquote hingegen hat

Tabelle III.2: Zinsausgaben je Einwohner

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 335 | 536 | 62,5 | 337 |
| 1996 | 423 | 562 | 75,3 | 343 |
| 1997 | 497 | 581 | 85,5 | 347 |
| 1998 | 534 | 583 | 91,6 | 349 |
| 1999 | 564 | 577 | 97,7 | 349 |
| 2000 | 580 | 573 | 101,2 | 345 |
| 2001 | 612 | 581 | 105,3 | 352 |
| 2002 | 647 | 598 | 108,2 | 352 |
| 2003 | 665 | 580 | 114,7 | 355 |
| 2004 | 683 | 566 | 120,7 | 359 |

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

Tabelle III.3 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 |
| 2004 | 11,3 | 10,0 | 9,1 |

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

sich über einen langen Zeitraum bei etwa 10,7 % stabilisiert und konnte in den zurückliegenden beiden Jahren aufgrund des derzeit außergewöhnlich niedrigen Kapitalmarktzinsniveaus sogar auf 10,0 % (2004) zurückgeführt werden.

Die Zins-Steuer-Relation Berlins, also das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern zuzüglich Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, hat sich von 11,6 % (1995) auf 20,6 % (2004) verschlechtert; Hamburg hingegen hat sich, über den gesamten Zehnjahreszeitraum hinweg betrachtet, von 15,8 % auf

Tabelle III.4 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 |
| 2004 | 20,6 | 15,1 | 14,8 |

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

15,1 % verbessert, wenn auch mit zwischenzeitlich deutlichen Abweichungen nach oben und nach unten (**Tabelle III.4**).

Dass die Zinsbelastungen Berlins derzeit nicht noch weitaus höher ausfallen, ist auf das schon erwähnte, gegenwärtig außergewöhnlich niedrige Kapitalmarktzinsniveau zurückzuführen. Dieser Umstand entlastet einerseits den Haushalt, birgt andererseits aber ein gewaltiges Risikopotential für die Zukunft: Beim derzeit erreichten Schuldenstand Berlins bedeutet eine Veränderung der Kapitalmarktbedingungen um lediglich 0,5 Prozentpunkte, dass die Zinsbelastungen langfristig – nach Umschuldung des gesamten Schuldenstandes – um etwa 400 Mio € ansteigen.⁷ Ein Anstieg um anderthalb Prozentpunkte würde damit zusätzliche Belastungen schaffen, die in etwa den Ausgaben Berlins für seine Universitäten und Hochschulen (gut 1,3 Mrd € pro Jahr) entsprechen.

Die Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009 zeigt zudem auf, dass die Dynamik des Zinsausgabenanstiegs angesichts der extremen Haushaltsnotlage, in der sich Berlin befindet, unvermindert anhält, und zwar trotz eines unterstellten weiterhin moderaten Kapitalmarktzinsniveaus. Im Jahre 2009 werden die Zinsausgaben Berlins nach der Finanzplanung einen Umfang von knapp drei Milliarden Euro erreicht haben, das entspricht etwa 870 € je Einwohner und bedeutet einen weiteren Anstieg gegenüber 2004 um knapp 30 %.

Mit einem Zuwachs der Zinsausgaben um reichlich 1,1 Mrd € im Zeitraum zwischen 1995 und 2004 ist ein erheblicher Teil der im vorangehenden Abschnitt dargestellten Konsolidierungserfolge bei den Primärausgaben wieder zunichte gemacht worden. Bezieht man sich auf den Benchmark mit Hamburg (mit einem vorangehend errechneten Konsolidierungserfolg in der Größenordnung von 3,5 Mrd € beim Bezug auf die Primärausgaben je Einwohner – vgl. oben S. 24), dann ist rd. ein Drittel dieses Konsolidierungserfolges durch den Zinsausgabenanstieg verloren gegangen.

III.3 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts sind von 22,1 Mrd € im Jahre 1995 um 1,6 Mrd € auf 20,5 Mrd € im Jahre 2004 zurückgeführt worden. Dies entspricht einer Absenkung um insgesamt 7,0 %. Gerechnet je Einwohner wurden die bereinigten Ausgaben seit 1994 um 4,7 % zurückgeführt (Primärausgaben je Einwohner: -10,7 %), d.h. weniger als die Hälfte der Primärausgabenabsenkung lässt sich in der Absenkung der bereinigten Ausgaben ablesen. Der Grund liegt in dem im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Anstieg der Zinsausgaben (**Tabelle III.5**).

Die bereinigten Ausgaben je Einwohner lagen im Jahre 2004 um 7,4 % über denen von Hamburg. Bis zum Jahre 2008 wird Berlin nach gegenwärtigen Planungsdaten auch die bereinigten Ausgaben auf hamburgisches Niveau abgesenkt haben.⁸

Bei einer Betrachtung der zurückliegenden zehn Jahre kann nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben, dass der Haushalt einigen Veränderungen und Strukturbrüchen unterworfen war, deren bedeutendster die Bahn-Regionalisierung im Jahre 1996 war. Die Bahn-Regionalisierung hat seinerzeit zu einer wesentlichen Ausweitung des Haushaltsvolumens geführt; aus der Sicht des Landeshaushalts handelt es sich, gemessen an dem Zustand

Tabelle III.5: Bereinigte Ausgaben je Einwohner

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 6 364 | 5 295 | 120,2% | 3 756 |
| 1996 | 6 291 | 5 435 | 115,7% | 3 743 |
| 1997 | 6 215 | 5 408 | 114,9% | 3 692 |
| 1998 | 6 202 | 5 346 | 116,0% | 3 708 |
| 1999 | 6 213 | 5 372 | 115,7% | 3 773 |
| 2000 | 6 176 | 5 378 | 114,8% | 3 804 |
| 2001 | 6 154 | 5 449 | 112,9% | 3 946 |
| 2002 | 6 216 | 5 553 | 111,9% | 3 964 |
| 2003 | 6 097 | 5 587 | 109,1% | 3 977 |
| 2004 | 6 064 | 5 645 | 107,4% | 3 952 |

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2004 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Ohne Geberleistungen im Länderfinanzausgleich. Berlin 2001 einmalige Leistungen an die Bankgesellschaft Berlin, Hamburg 2003 ohne einmalige Leistungen an die HLB. Einwohnerstände jeweils per 30.6.

vor Bahnreform, um die Durchleitung von Drittmitteln. Im Jahre 2004 beliefen sich die Einnahmen auf 372 Mio €. Naturgemäß gelangt man mit der Berücksichtigung derartiger Strukturbrüche zu anderen Aussagen; allerdings ist diese Betrachtungsweise nicht für einen Ländervergleich geeignet. Einen – nicht vollständigen – Eindruck gibt **Tabelle III.6**.

Die Struktur der bereinigten Ausgaben stellt **Tabelle III.7** (S. 28) dar. Die Personalausgaben haben in Berlin einen Anteil von etwa einem Drittel (32,9 %), bei weiter sinkender Tendenz; die Zinsausgaben von 11,3 % (Hamburg: 10,0 %). Der laufende Sachaufwand liegt mit 17,5 % in Berlin geringfügig niedriger als in Hamburg (19,0 %); hierin spiegeln sich auch unterschiedliche Ausgliederungsintensitäten wider. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse liegen in Berlin mit 24,3 % auf dem Niveau des hamburgischen Vergleichswertes (24,2 %).

Tabelle III.6: Ausgabenvergleich für Berlin 1995 und 2004

| | 1995 (Mio €) | 2004 (Mio €) | Veränderung | | Jahres-Ø % |
|----------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------|----------------------|
| | | | insges. (Mio €) | insges. % | |
| bereinigte Ausgaben | 22 084 | 20 539 | -1 545 | -7,0% | -0,8% |
| Zinsausgaben | 1 163 | 2 312 | 1 149 | +98,8 | +11,0 |
| Primärausgaben | 20 921 | 18 227 | -2 694 | -12,9% | -1,4% |
| Bereinigung um ... | | | | | |
| ... Bahn-Regionalisierung | 0 | 372 | x | x | x |
| bereinigte Primärausgaben | 20 921 | 17 855 | -3 066 | -14,6% | -1,7% |

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle III.7: Die Struktur der bereinigten Ausgaben im Jahre 2004

| | BE | | HH | | FFW | |
|--|------------|--------|------------|--------|------------|--------|
| | Euro je EW | % | Euro je EW | % | Euro je EW | % |
| A Laufende Ausgaben (ohne LFA in Hamburg) | 5 537 | 91,3% | 5 008 | 88,7% | 3 519 | 89,1% |
| darunter: | | | | | | |
| A.1 Personalausgaben | 1 997 | 32,9% | 1 943 | 34,4% | 1 621 | 41,1% |
| <i>Versorgungsleistungen</i> | 331 | | 506 | | 299 | |
| <i>Bezüge für aktives Personal Beihilfen, Versorgungsrücklage, Diäten u.a.</i> | 1 667 | | 1 438 | | 1 322 | |
| A.2 Zinsausgaben | 683 | 11,3% | 566 | 10,0% | 358 | 9,1% |
| A.3 laufender Sachaufwand | 1 059 | 17,5% | 1 075 | 19,0% | 547 | 13,9% |
| A.4 laufende Zuweisungen und Zuschüsse | 1 474 | 24,3% | 1 366 | 24,2% | 981 | 24,8% |
| <i>nachrichtlich: AAÜG-Zahlungen</i> | 59 | | 0 | | 0 | |
| <i>nachrichtlich: Zahlungen im Länderfinanzausgleich</i> | 0 | | 687 | | 0 | |
| <i>konsumtive Sachausgaben</i> | 2 857 | | 2 501 | | 1 539 | |
| B Ausgaben der Kapitalrechnung | 522 | 8,6% | 635 | 11,3% | 430 | 10,9% |
| <i>nachrichtlich: Sachinvestitionen</i> | 91 | | 307 | | 255 | |
| C bereinigte Ausgaben (ohne LFA in Hamburg) | 6 064 | 100,0% | 5 645 | 100,0% | 3 949 | 100,0% |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Ohne Geberleistungen Hamburgs im Länderfinanzausgleich.

Die Ausgaben der Kapitalrechnung hatten im Jahre 2004 in Berlin einen Anteil von nur noch 8,6 % und lagen damit erneut unter dem Niveau des Vorjahres (9,1 %). Der Vergleichswert für Hamburg (11,3 %;) liegt fast drei Prozentpunkte höher. Der Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben blieb mit 1,5 % unverändert gegenüber dem Vorjahr, ist in Hamburg hingegen mit 5,4 % erneut gestiegen (2003: 5,0 %). Hierauf wird noch in Zusammenhang mit den Investitionsausgaben detaillierter eingegangen.

Im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2004/2005 und der Finanzplanung 2003 bis 2007 hatte der Senat wesentliche Konsolidierungsmaßnahmen und harte Einschnitte beschlossen, die teilweise weit über die seinerzeitige mittelfristige Planungsperiode hinausgingen. Diese Maßnahmen sowie weitere Konsolidierungsentscheidungen, die im Zuge der Aufstellung des vom Senat am 14. Juni 2005 beschlossenen Entwurfs des Doppelhaushaltsplans 2006/07 werden konsequent umgesetzt.

Die Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, die der Senat am 9. August 2005 beschlossen hat, sieht vor, die Primärausgaben bis zum Jahre 2009 auf 17,4 Mrd € abzusenken; gegenüber dem Ist 2004 bedeutet dies eine Absenkung um weitere 800 Mio € (**Tabelle III.8**). In den Primärausgaben enthalten ist die Neuordnung des Immobilienmanagements (»Facility Management«) im Land Berlin, die im mittelfristigen Planungszeitraum schritt-

Tabelle III.8: Fortgeschriebene Finanzplanungseckwerte des Landes Berlin bis 2009

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Primärausgaben (Mio €) *) | 18 227 | 18 092 | 17 737 | 17 496 | 17 423 | 17 419 |
| Absenkung gegenüber 2004 (Mio €) | | -135 | -490 | -731 | -804 | -808 |
| Absenkung gegenüber 2004 (%) | | -0,7% | -2,7% | -4,0% | -4,4% | -4,4% |
| Primärausgaben ohne Facility Management (ab 2004) | 18 197 | 18 053 | 17 664 | 17 282 | 17 209 | 17 205 |
| Absenkung gegenüber 2004 (Mio €) | | -144 | -533 | -915 | -988 | -992 |
| Absenkung gegenüber 2004 (%) | | -0,8 | -2,9 | -5,0 | -5,4 | -5,4 |
| nachr.: bereinigte Ausgaben *) | 20 539 | 20 709 | 20 277 | 20 136 | 20 203 | 20 369 |

Entwurf Doppelhaushalt 2006/2007 und Finanzplanung 2005 bis 2009. 2004 ist *) nicht bereinigt um Strukturbrüche, d.h. ab 2004 einschließlich »Facility Management« für die Nutzung landeseigener Bürodienstgebäude

weise – in größerem Umfang ab dem Jahre 2007 – zu einer Ausweitung des Haushaltsvolumens um etwa 210 Mio € pro Jahr in Ausgaben wie in Einnahmen führt. Insgesamt ist der Vorgang saldenneutral, d.h. er beeinflusst weder das Primär- noch das Finanzierungsdefizit. Gleichwohl ergeben sich im intertemporalen Vergleich wie auch im Ländervergleich Werte, die um den Betrag des »Facility Managements« zu hoch sind.

Tabelle III.8 enthält deshalb auch eine Zeile, in der die Primärausgaben um das »Facility Management« und seine Aufwüchse im Planungszeitraum bereinigt sind. Hiernach zeigt sich, dass sich die tatsächlich beabsichtigte Primärausgabensenkung im Zeitraum zwischen 2004 und 2009 auf knapp eine Milliarde Euro beläuft.

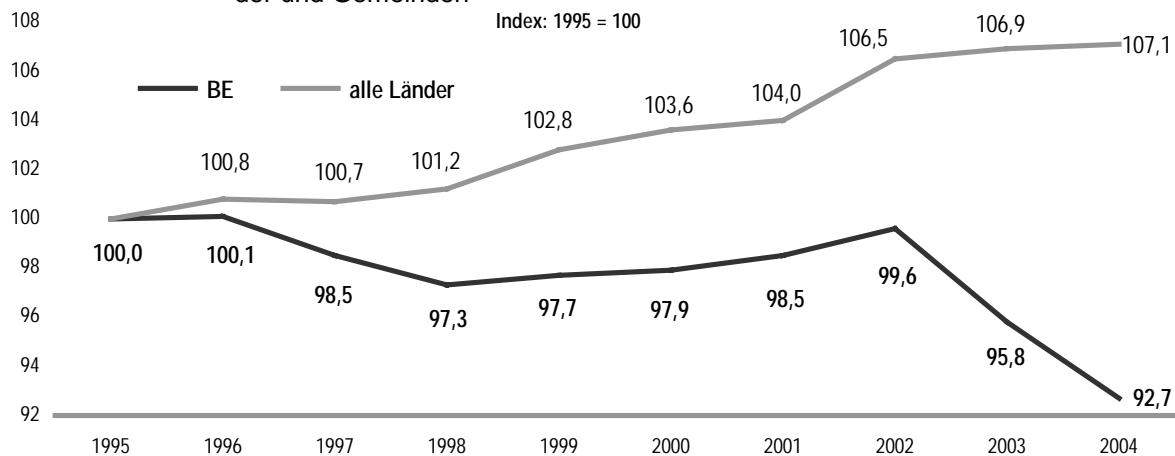
III.4 Personalausgaben

Die Personalausgaben im Land Berlin sind zwischen 1995 und 2004 um 7,3 % (von 7,3 Mrd € auf 6,8 Mrd €) zurückgeführt worden. Im Durchschnitt von Ländern und Gemeinden sind die Personalausgaben in diesem Zeitraum hingegen um 7,1 % gestiegen (**Abbildung III.1**).

Entscheidend für die Entwicklung in Berlin sind zwei Effekte. Erstens ist der Personalbestand seit 1991 radikal zurückgeführt worden, und zwar – bis 2004 – um 74 874 Stellen (-36,0 %); mit dem Personal sind in gleichem Umfang Stellen reduziert worden. Mit 132 277 Stellen umfasste der Stellenplan des Jahres 2004 nur noch 64 % des Stellenbestandes des Jahres 1991 (**Tabelle III.9**). Dabei sind lediglich 12 800 Stellen aus dem Haushaltsplan ausgegliedert worden; rd. 62 000 Stellen hingegen – und damit in gleichem Umfang Personal – wurden finanzwirksam abgebaut. Dies bedeutet eine (finanzwirksame) Rückführung um 29,9 %.

Zweitens hat Berlin in erheblichem Umfang Maßnahmen zur Eindämmung der Personalkostenbelastung ergriffen. Als prägnanteste Maßnahme sei der im Jahre 2003 mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes geschlossene Anwendungstarifvertrag genannt,

Abbildung III.1: Entwicklung des Personalausgabenindex in Berlin und im Durchschnitt der Länder und Gemeinden



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

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 rd. 230 Mio € jährlich verbunden.

Tabelle III.9: 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 |
| 2004 | 132 277 | 63,9 |

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

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 wurden in 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 €.

Berlin hat – bezogen auf den gesamten Personalbereich – die bis dahin bundesweit intensivsten Einschnitte bei den Personalausgaben vorgenommen.

Auf der Grundlage der vorgenannten Maßnahmen konnten die Personal-Istausgaben im Jahr 2004 auf rund 6,8 Mrd. Euro gesenkt werden. Damit liegen sie um 7,3% unter dem Vergleichswert des Jahres 1995.

Bezogen auf die Personalausgaben je Einwohner werden die Entlastungsanstrengungen Berlins aufgrund des demographischen Effekts erneut weniger deutlich ausgewiesen als nach der absoluten Entwicklung. Im Jahre 1995 beliefen sich die Personalausgaben auf 2 104 € je Einwohner, im Jahre 2004 auf 1 997 (**Tabelle III.10**); hieraus errechnet sich ein Rückgang von 5,1 %.

Tabelle III.10: Personalausgaben je Einwohner

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 2 104 | 2 037 | 103,3 | 1 527 |
| 1996 | 2 108 | 1 897 | 111,1 | 1 532 |
| 1997 | 2 086 | 1 887 | 110,5 | 1 534 |
| 1998 | 2 079 | 1 876 | 110,8 | 1 538 |
| 1999 | 2 102 | 1 881 | 111,7 | 1 564 |
| 2000 | 2 113 | 1 879 | 112,4 | 1 574 |
| 2001 | 2 124 | 1 909 | 111,3 | 1 561 |
| 2002 | 2 145 | 1 944 | 110,3 | 1 592 |
| 2003 | 2 063 | 1 936 | 106,6 | 1 614 |
| 2004 | 1 997 | 1 943 | 102,8 | 1 621 |

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2004 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Hamburg nicht vergleichbar, insbesondere wegen starker Ausgliederungen aus dem Haushalt vor allem Mitte der neunziger Jahre.

Der Vergleich mit Hamburg ist wegen der sehr starken Ausgliederungen von Einrichtungen aus dem Haushalt insbesondere Mitte der neunziger Jahre weitgehend nicht belastbar; so ist der Rückgang der dortigen Personalausgaben zwischen 1995 und 1998 vor allem 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 2004 um 35 737 Stellen reduziert, das sind 34,1 %. Finanzwirksam abgebaut wurde davon jedoch nur rund ein Fünftel der Stellen, das sind rd. 7 000.

Der Stellenabbau im Land Berlin wird auch in den kommenden Jahren fortgesetzt. Ausgehend vom Stellenbestand des Jahres 2001 sollen bis zum Jahr 2012 insgesamt 25 000 Vollzeitäquivalente vollständig abgebaut werden.

III.5 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 sind in Berlin seit 1995 um 5,6 % zurückgeführt worden; gerechnet je Einwohner ergibt sich eine Absenkung um 3,3 % (**Tabelle III.11**). Im Jahre 1995 lagen die Mehrausgaben gegenüber Hamburg bei 37,3 % und sanken im Folgejahr – wesentlich mitbeeinflusst durch die hamburgischen Ausgliederungen, auf die schon an anderer Stelle aufmerksam gemacht wurde – auf 18,3 % ab. Insgesamt sind die konsumtiven Sachausgaben je Einwohner in Hamburg zwischen 1995 und 2004 um 16,0 % angestiegen, wobei die genannten Ausgliederungen wiederum einen wesentlichen Einfluss auf den rechnerischen Zahlenwert haben.

Bis zum Jahre 2009 werden die konsumtiven Sachausgaben in Berlin nach den Eckwerten der Finanzplanung 2005 bis 2009 um weitere 3,2 % (bezogen auf das Ist 2004) abgesenkt.

Tabelle III.11: Konsumtive Sachausgaben in Euro je Einwohner

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 2 960 | 2 156 | 137,3 | 1 298 |
| 1996 | 2 768 | 2 339 | 118,3 | 1 288 |
| 1997 | 2 776 | 2 284 | 121,5 | 1 258 |
| 1998 | 2 791 | 2 334 | 119,6 | 1 268 |
| 1999 | 2 815 | 2 335 | 120,6 | 1 289 |
| 2000 | 2 809 | 2 348 | 119,6 | 1 312 |
| 2001 | 2 838 | 2 355 | 120,5 | 1 403 |
| 2002 | 2 868 | 2 386 | 120,2 | 1 461 |
| 2003 | 2 818 | 2 456 | 114,7 | 1 516 |
| 2004 | 2 862 | 2 501 | 114,4 | 1 539 |

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene.

Die Mehrausgaben je Einwohner gegenüber Hamburg werden sich dann – bei auch in Hamburg sinkenden konsumtiven Sachausgaben – bei gut 12 % einstellen. Bedingt sind diese Mehrausgaben gegenüber Hamburg zu einem weit überwiegenden Teil durch die Altlasten der Wohnungsbauförderung, die bis zum Jahre 2020 vollständig abgebaut werden. Hierdurch ergibt sich eine Ausgabenentlastung in der Größenordnung von rund einer Milliarde Euro jährlich.

III.6 Ausgaben der Kapitalrechnung

Die Ausgaben der Kapitalrechnung⁹, wiederum gerechnet je Einwohner, sind in Berlin seit 1995 um 44 % zurückgegangen (**Tabelle III.12**). Dies lag insoweit im Trend, als die finanzschwachen Flächenländer West ihre Ausgaben der Kapitalrechnung im gleichen Zeitraum um immerhin 27 % zurückgeführt haben, ebenso übrigens wie der Länderdurchschnitt. Hierin zeigt sich deutlich, dass alle Gebietskörperschaften mit deutlichen Finanzierungsproblemen zu kämpfen haben und dass eine erste wirksame Reaktion stets in der Einschränkung von Investitionsausgaben besteht.

Die hamburgischen Ausgaben der Kapitalrechnung hingegen sind im gleichen Zeitraum – und zwar völlig gegen den Trend – um 14 % gestiegen. Lagen die Berliner Ausgaben der Kapitalrechnung im Jahre 1995 um 65 % über denen Hamburgs, sind sie im Jahre 2004 auf 81 % des hamburgischen Niveaus gefallen; hätte allerdings Hamburg im Jahre 2004 die gleichen Ausgaben wie im Jahre 1995 (565 € je Einwohner), läge Berlin nur 8 % unter dem hamburgischen Niveau.

Während man auf der einen Seite beim Berlin-Hamburg-Vergleich doch von gewissen Vergleichsstörungen ausgehen darf, ist auf der anderen Seite festzuhalten, dass die starke Absenkung der investiven Ausgaben in Berlin angesichts des hohen infrastrukturellen

Tabelle III.12: Ausgaben der Kapitalrechnung

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 933 | 565 | 165,0 | 587 |
| 1996 | 962 | 637 | 150,9 | 554 |
| 1997 | 813 | 656 | 124,0 | 514 |
| 1998 | 771 | 553 | 139,3 | 518 |
| 1999 | 710 | 554 | 128,3 | 516 |
| 2000 | 689 | 581 | 118,5 | 544 |
| 2001 | 563 | 604 | 182,0 | 561 |
| 2002 | 555 | 624 | 88,9 | 493 |
| 2003 | 556 | 622 | 89,4 | 491 |
| 2004 | 522 | 645 | 80,9 | 430 |

Quelle: 1995 bis 2002 Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse), 2003 und 2004 BMF; eigene Berechnungen. Länder einschließlich kommunaler Ebene. Berlin 2001 ohne einmalige Leistungen an die Bankgesellschaft, Hamburg 2003 ohne einmalige Leistungen an die Hamburgische Landesbank (HLB).

Nachholbedarfs durchaus bedenklich ist. Die Begründung für die Rückführung der Investitionsausgaben in Berlin liegt alleine darin, dass sich Berlin aufgrund der Haushaltsnotlagen-situation höhere Investitionsausgaben als die derzeit getätigten nicht leisten kann. Nach den Eckwerten der Finanzplanung 2005 bis 2009 werden die Investitionsausgaben bei rd. 1,62 Mrd € pro Jahr stabilisiert; dies bedeutet ein Niveau (gerechnet je Einwohner) von 478 €, das dann bei etwa drei Vierteln des hamburgischen Durchschnitts der letzten vier Jahre (rd. 620 € je Einwohner) liegt.

Einnahmen

Die Primäreinnahmen des Landes Berlin – das sind die bereinigten Einnahmen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats ohne die Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen – lagen im Jahre 2004 mit 5 016 € je Einwohner um 10,2 % über denen des Jahres 1995 (4 550 €, **Tabelle III.13**). In Hamburg belief sich der Zuwachs im gleichen Zeitraum auf 8,2 %. Im Jahre 2004 verfügte Berlin über Mehreinnahmen je Einwohner in Höhe von 5,1 % (hierin enthalten die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Die deutliche Steigerung der Primäreinnahmen des Landes Berlin von 2003 auf 2004 (+6,4 %) resultiert vor allem auf (einmaligen) Abrechnungseffekten beim Länderfinanzausgleich, daneben Mehreinnahmen aufgrund von höheren konsumtiven Zuweisungen des Bundes und der EU. Dieses Einnahmenniveau wird so nicht auf Dauer Bestand haben. Geht man von den veranschlagten Einnahmen aus, so fallen die Mehreinnahmen Berlins gegenüber Hamburg je Einwohner schon im Jahre 2005 auf nur noch 1,7 %.

Tabelle III.14 zeigt die Struktur der bereinigten Einnahmen im Jahr 2004. Knapp die Hälfte der bereinigten Einnahmen Berlins (45,6 %) sind Steuereinnahmen, einschließlich des Länderfinanzausgleiches (ohne Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) sogar an-

Tabelle III.13: Primäreinnahmen (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) |
|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1995 | 4 550 | 4 410 | 103,2 | 3 310 |
| 1996 | 4 692 | 4 521 | 103,8 | 3 373 |
| 1997 | 4 856 | 4 338 | 111,9 | 3 312 |
| 1998 | 4 986 | 4 656 | 107,1 | 3 416 |
| 1999 | 5 113 | 4 898 | 104,4 | 3 500 |
| 2000 | 5 139 | 4 942 | 104,0 | 3 575 |
| 2001 | 4 951 | 4 536 | 109,1 | 3 415 |
| 2002 | 4 703 | 4 764 | 98,7 | 3 375 |
| 2003 | 4 715 | 4 734 | 99,6 | 3 389 |
| 2004 | 5 016 | 4 771 | 105,1 | 3 471 |

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

Tabelle III.14: Die Struktur der Einnahmen im Jahr 2004

| | BE | | HH | | FFW | |
|-----------------------------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|
| | Euro je EW | % | Euro je EW | % | Euro je EW | % |
| Bereinigte Einnahmen | 5 187 | 100,0% | 5 155 | 100,0% | 3 572 | 100,0% |
| Steuereinnahmen | 2 366 | 45,6% | 3 743 | 72,5% | 2 358 | 66,0% |
| Einnahmen aus LFA | 818 | 15,8% | 0 | 0,0% | 55 | 1,5% |
| Zahlungen vom Bund | 1 145 | 22,1% | 292 | 5,7% | 346 | 9,7% |
| <i>darunter SoBEZ</i> | 591 | 11,4% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Verwaltungseinnahmen | 618 | 11,9% | 809 | 15,6% | 650 | 18,2% |
| Vermögensveräußerungen | 185 | 3,6% | 329 | 6,4% | 90 | 2,5% |

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

nähernd zwei Drittel (61,4 %). Die Leistungen des Bundes (insbesondere Bundesergänzungszuweisungen, Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben) stellen ein knappes weiteres Viertel (22,1 %) der Einnahmen; davon sind 11,4 % Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Die Verwaltungseinnahmen haben einen Anteil von 11,9 % an den bereinigten Einnahmen.

III.7 Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen Berlins lagen im Jahre 2004 mit 2 366 € je Einwohner um lediglich 2,4 % über denen des Jahres 1995; Hamburg hingegen verzeichnete im gleichen Zeitraum einen Zuwachs um 10,2 %, die finanzschwachen Flächenländer West um 3,1 %. Seit dem Jahre 2000 sind die Steuereinnahmen überall deutlich zurückgegangen; seinerzeit lagen

Tabelle III.15: Steueraufkommen in Euro je Einwohner

| | BE (Euro je EW) | HH (Euro je EW) | BE in % von HH | FFW (Euro je EW) |
|-------------|--------------------|--------------------|----------------|---------------------|
| 1995 | 2 311 | 3 397 | 68,0 | 2 264 |
| 1996 | 2 214 | 3 527 | 62,8 | 2 274 |
| 1997 | 2 301 | 3 427 | 67,1 | 2 252 |
| 1998 | 2 370 | 3 769 | 62,9 | 2 346 |
| 1999 | 2 505 | 4 028 | 62,2 | 2 452 |
| 2000 | 2 540 | 4 044 | 62,8 | 2 484 |
| 2001 | 2 374 | 3 652 | 65,0 | 2 370 |
| 2002 | 2 235 | 3 856 | 58,0 | 2 272 |
| 2003 | 2 254 | 3 824 | 58,9 | 2 255 |
| 2004 | 2 366 | 3 744 | 63,2 | 2 334 |

Quelle: [Berlin und Hamburg] Haushaltsabschlüsse, [FFW] Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen n a c h Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

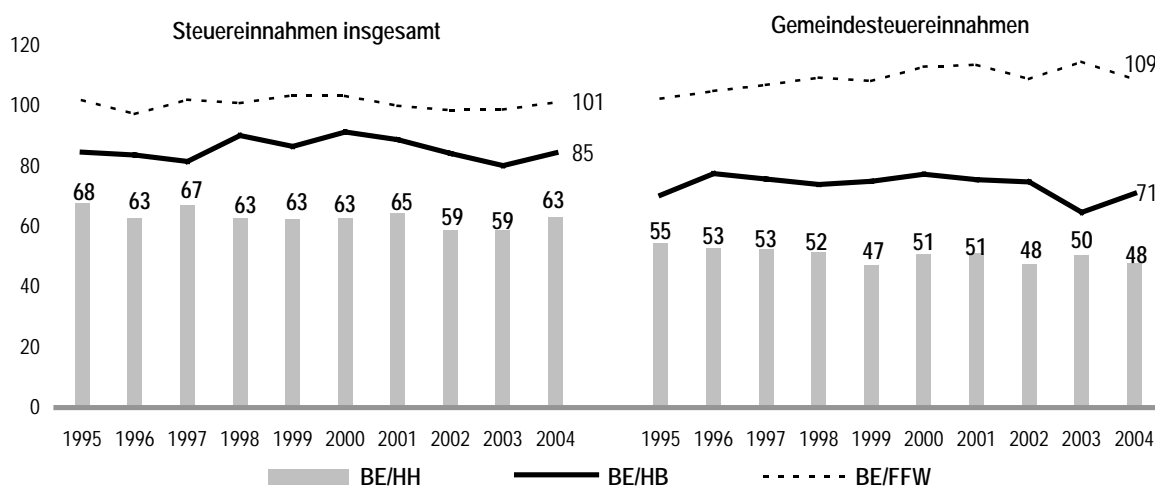
die Steuereinnahmen je Einwohner in Berlin um 9,9 % über denen des Jahres 1995, in Hamburg um 19,0 % und in den finanzschwachen Flächenländern West um 9,7 %.

Die negative Entwicklung der Einnahmen seit dem Jahre 2001 ist vor allem zurückzuführen auf die steuerreform- und konjunkturbedingten Einbrüche, von denen im Grundsatz alle Ebenen betroffen waren – Berlin im Vergleich allerdings deutlich stärker. Im Jahr 2004 konnten Berlin und die FFW erstmals wieder einen nennenswerten Anstieg der Steuereinnahmen verzeichnen, während in Hamburg ein Rückgang erfolgte. Gleichwohl schlägt in Berlin der Effekt einer besonderen Steuerschwäche zu Buche, der struktureller Natur ist. So ist auffällig, dass die Steuerkraft Berlins im Jahre 2004 mit 2 366 € je Einwohner die Steuerkraft der finanzschwachen Flächenländer West (2 334 €/EW) nur marginal übersteigt.

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.15**); im Jahre 2003 lag sie genau auf dem Niveau der finanzschwachen Flächenländer West, im Jahr zuvor sogar (leicht) darunter. Gegenüber Hamburg – nach Länderfinanzausgleich – lag Berlin fast durchgängig bei weniger als zwei Dritteln des Steueraufkommens. Im Jahre 2004 beliefen sich die Steuereinnahmen Berlins je Einwohner auf 63,2 % des hamburgischen Aufkommens; gegenüber dem Vorjahr (58,9 %) hat sich damit eine geringfügige Verbesserung ergeben.

Die strukturelle Steuerkraftschwäche des Landes Berlin ist maßgeblich bestimmt durch die Schwäche der kommunalen Steuerkraft. Im Jahre 2004 verfügte Berlin über kommunale Steuereinnahmen in Höhe von 646 € je Einwohner, die sich auf etwa die Hälfte (48,0 %) der hamburgischen Steuereinnahmen (1 345 € je Einwohner) beliefen (**Tabelle III.16**; vgl.

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



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

Tabelle III.16: Steuereinnahmen im Jahr 2004 in Euro je Einwohner

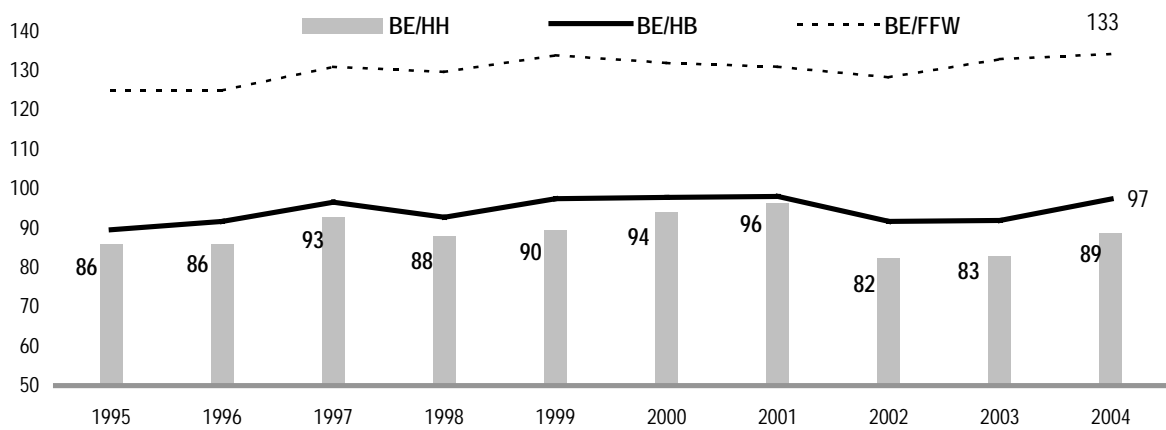
| | | Berlin | HH | HB | FFW | FO |
|------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| A | Anteil an den Gemeinschaftssteuern | 1 507 | 2 453 | 1 636 | 1 504 | 1 583 |
| 1 | Einkommen- und Körperschaftsteuer | 660 | 1673 | 873 | 684 | 253 |
| 2 | Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer | 800 | 597 | 655 | 744 | 1308 |
| 3 | Gewerbsteuerumlage | 13 | 111 | 69 | 45 | 13 |
| 4 | Zinsabschlagsteuer | 34 | 71 | 41 | 30 | 9 |
| 5 | <i>nachrichtlich: LFA</i> | | -396 | | | |
| B | Landessteuern | 213 | 340 | 252 | 237 | 147 |
| 1 | Vermögensteuer | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 |
| 2 | Erbschaftsteuer | 49 | 111 | 53 | 50 | 4 |
| 3 | Grunderwerbsteuer | 75 | 93 | 62 | 48 | 28 |
| 4 | Kraftfahrzeugsteuer | 58 | 74 | 74 | 99 | 84 |
| 5 | Rennwett- und Lotteriesteuer | 21 | 46 | 24 | 28 | 16 |
| 6 | Feuerschutzsteuer | 3 | 6 | 5 | 4 | 4 |
| 7 | Biersteuer | 6 | 10 | 33 | 6 | 12 |
| C | Gemeindesteuern der Stadtstaaten bzw. Steuereinnahmen der Gemeinden in den Flächenländern | 646 | 1 345 | 909 | 593 | 339 |
| 1 | Grundsteuern | 172 | 212 | 220 | 119 | 86 |
| 2 | Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital (brutto) | 230 | 789 | 477 | 285 | 161 |
| 3 | Gewerbsteuer netto (./. Gewerbsteuerumlage) | 207 | 641 | 392 | 223 | 139 |
| 4 | Anteil an der Lohn-/ veranlagten Einkommensteuer | 213 | 402 | 234 | 214 | 80 |
| 5 | Anteil an der Umsatzsteuer | 37 | 62 | 41 | 27 | 29 |
| 6 | Anteil am Zinsabschlag | 9 | 19 | 11 | 8 | 3 |
| 7 | Vergnügungsteuer | 3 | 6 | 6 | 4 | 2 |
| 8 | Hundesteuer | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 9 | sonstige Gemeindesteuern | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 |
| Gesamtsteueraufkommen | | | | | | |
| D | Steuereinnahmen der Länder o h n e Gemeindesteuern (D = A + B), ohne LFA in HH | 1 720 | 2 397 | 1 888 | 1 741 | 1 729 |
| E | Gesamte Steuereinnahmen (Länder- und Gemeindeebene), ohne LFA in HH | 2 366 | 3 744 | 2 797 | 2 334 | 2 068 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

auch **Abbildung III.2**, rechte Teilgraphik). Auch Bremen lag mit 909 € je Einwohner um 40,7 % über den Berliner Einnahmen.

Die Steuereinnahmen je Einwohner n a c h Länderfinanzausgleich und unter Einschluss von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zeigt die nachfolgende **Abbildung III.3**, 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. Nach einer Verschlechterung dieser Relationen in den beiden vorangegangenen Jahren ist im Jahr 2004 eine leichte Verbesserung zu verzeichnen. Dennoch liegen diese mit 89 % (gegenüber Hamburg) und 97 % (gegenüber Bremen) immer noch in etwa auf dem Niveau vom Ende der 90er Jahre. Gegenüber den finanzschwachen Flächenländern West weist Berlin ein Mehraufkommen von etwa 30 % auf; dies ist im We-

Abbildung III.3: Pro-Kopf-Steuerkraft (Länder- und Gemeindesteuern) n a c h Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetrags-BEZ) in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Hamburg: Steuereinnahmen n a c h Länderfinanzausgleich (»Hamburg verbleibende Steuern«).

sentlichen Ergebnis der besonderen Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich.

III.8 Verschuldung, Kreditfinanzierungsquote, Begrenzung der Nettokreditaufnahme

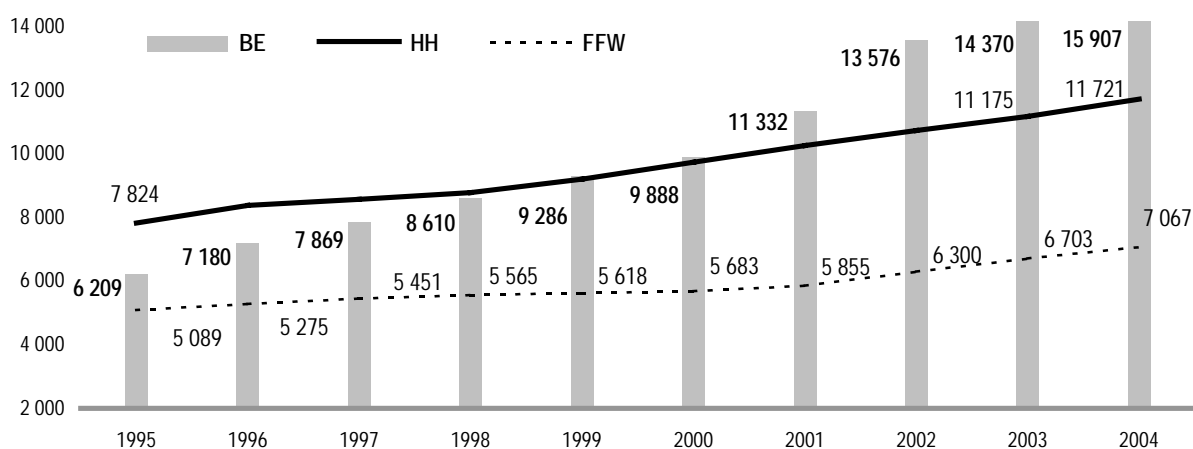
Der Schuldenstand des Landes Berlin hat sich in den zurückliegenden Jahren dramatisch erhöht. Beliefen sich die Schulden am Kreditmarkt zum 1. Januar 1991 auf lediglich 6,4 Mrd €, so betragen sie zum Jahresende 2004 bereits 53,9 Mrd €. Allein im Jahre 2004 ist der Schuldenstand gegenüber dem Vorjahr um noch einmal 5,1 Mrd € angestiegen.

Zwischen 1995 und 2004 hat sich der Schuldenstand je Einwohner in Berlin damit um mehr als 250 % erhöht (1995: 6 209 € je Einwohner; 2004 15 907 € je Einwohner, **Abbildung III.4**). Im gleichen Zeitraum ist der Schuldenstand Hamburgs lediglich von 7 824 €/Einwohner auf 11 721 €/Einwohner, mithin also um knapp 50 %, angestiegen. Lag Berlin bei den Schulden je Einwohner im Jahre 1995 noch um etwa 21 % unter dem hamburgischen Niveau, so übertraf das Schuldenniveau im Jahre 2004 den hamburgischen Vergleichswert um gut ein Drittel (35,7 %).

Ursächlich für die Entwicklung des Schuldenstandes waren und sind die Primärdefizite des Haushalts. **Abbildung III.5** zeigt die Entwicklung zwischen 1991 und 2004. 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) vervielfachte sich das Primärdefizit.

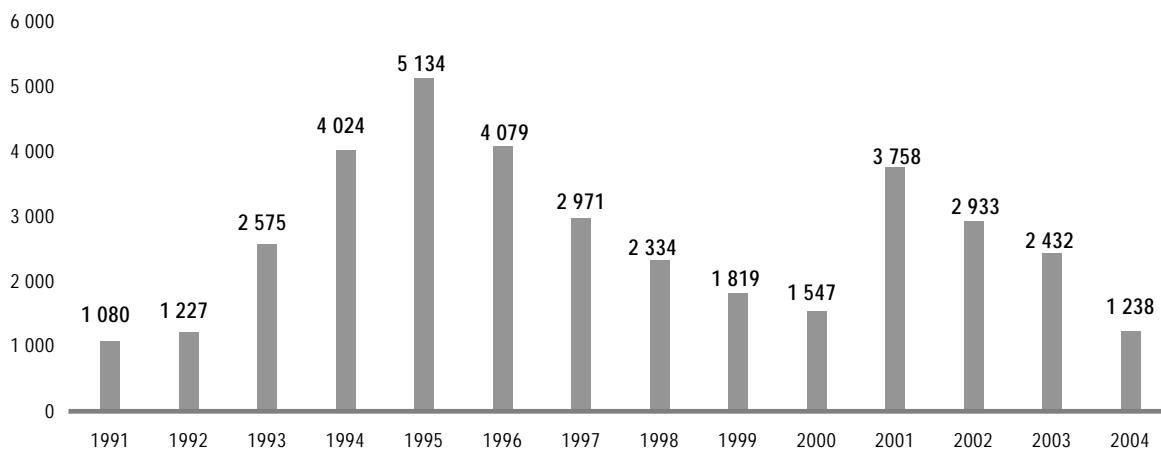
Die Entwicklung zwischen 1995 und 2000 zeigt die stetige Rückführung des Primärdefizits als Folge einer seinerzeit durchaus erfolgreichen Konsolidierungspolitik in Berlin. Im Jahre 2001 schnellte das Primärdefizit erneut (von 1 547 Mio € im Jahre 2000) auf 3 758 Mio € hoch; hieran war die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin in Höhe von 1 755 Mio € beteiligt, zu mindestens einem Drittel aber auch der einsetzende Ausfall von Steuereinnahmen. Die strukturelle, auch in den Folgejahren fortwirkende Komponente

Abbildung III.4: Schuldenstände in Euro je Einwohner



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

Abbildung III.5: Primärdefizite 1991 bis 2004 (Mio €)

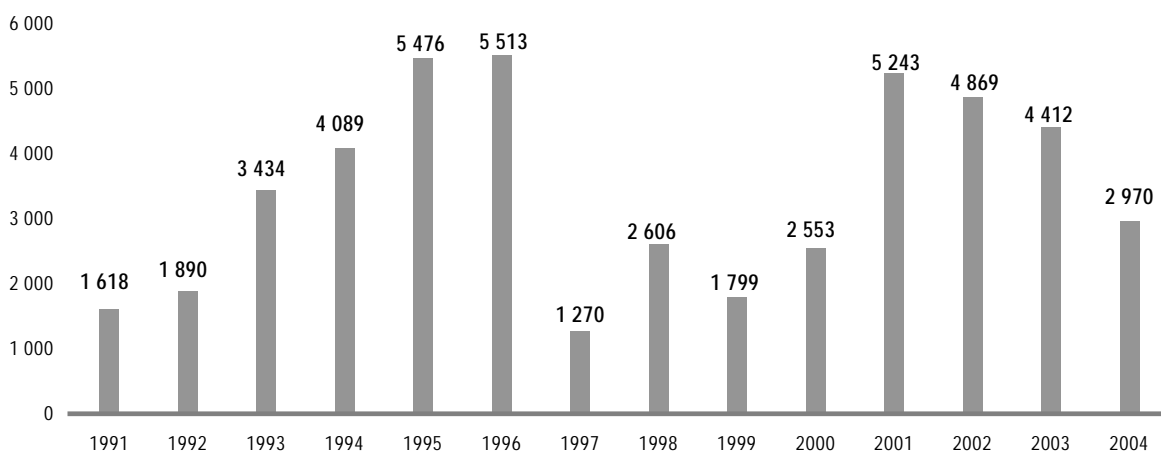


Primärdefizit: Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) abzüglich Primärausgaben (bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben). Zum einfacheren Verständnis wurden die Primärdefizite mit positivem Vorzeichen abgetragen.

ergab sich dann aus dem dauerhaften, bereits oben beschriebenen Einbruch der Steuereinnahmen, während die Bankgesellschaft über die einmalige Kapitalzuführung des Jahres 2001 hinaus den Landeshaushalt bisher nicht belastete.

Die Finanzierungsdefizite des Haushalts (**Abbildung III.6**) 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 zumindest zwischen den Jahren 1997 und

Abbildung III.6: Finanzierungsdefizite 1991 bis 2004 (Mio €)



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

Tabelle III.17: Fortgeschriebene Eckwerte der Finanzplanung 2005 bis 2009, Stand 14. Juni 2005 (Mio €)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Primärausgaben | 18 227 | 18 092 | 17 737 | 17 496 | 17 423 | 17 419 |
| Zinsausgaben | 2 312 | 2 617 | 2 540 | 2 640 | 2 780 | 2 950 |
| bereinigte Ausgaben | 20 539 | 20 709 | 20 277 | 20 136 | 20 203 | 20 369 |
| Primärsaldo | -1 238 | -1 455 | -779 | +49 | +435 | +599 |
| Finanzierungssaldo | -2 970 | -3 912 | -3 204 | -2 458 | -2 175 | -2 148 |
| Neuverschuldung | 4 382 | 4 290 | 3 192 | 2 450 | 2 177 | 2 151 |
| Schuldenstand¹⁾ | 55 317 | 59 444 | 62 584 | 64 984 | 67 111 | 69 212 |

2004 Ist, 2005 Soll; ab 2006: Entwurf Doppelhaushalt 2006/07 bzw. Finanzplanung 2005 bis 2009 1) Kapitalmarkt-schulden, Schulden bei öffentlichen Verwaltungen und Kassenverstärkungskredite

2000 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 1995. Insbesondere zwischen 1997 und 2000 hatten Vermögensveräußerungen sehr nachhaltigen Einfluss auf die Höhe der Finanzierungsdefizite, die dadurch im Niveau deutlich gedrückt werden konnten und eine höhere Neuverschuldung verhinderten.

Die fortgeschriebenen Eckwerte der Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009 (**Tabelle III.17**) zeigen auf, dass sich trotz nachhaltiger Ausgabenabsenkung die Neuverschuldung auch im Jahre 2009 noch auf etwa 2,1 Mrd € belaufen wird; das sind knapp 11 % 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 Berliner Finanzpolitik in dieser Legislaturperiode, 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 erneuten erheblichen Einbrüche der Steuereinnahmen, die nach der Steuerschätzung vom Mai 2005 erwartet werden müssen, im Jahre 2007 erreicht werden.¹⁰ In den Folgejahren wird der Primärüberschuss dann schrittweise erhöht, nach gegenwärtigem Planungstand wird er im Jahre 2009 rd. 600 Mio € betragen. Der Finanzierungssaldo des Jahres 2009 wird gegenüber dem Jahr 2004 um 0,8 Mrd € auf 2,1 Mrd € zurückgeführt, die Primärausgaben werden gegenüber dem Jahr 2004 um weitere 4,4 % abgesenkt.¹¹ Die Zinsausgaben steigen jedoch trotz eines weiterhin als moderat angenommenen Kapitalmarktzinsniveaus zwischenzeitlich um knapp 30 % an.

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 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 Fortsetzung seines strikten Konsolidierungskurses aus dieser Situation nicht aus eigener Kraft befreien können.

IV. Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Berichtsjahr 2004

Die SoBEZ wurden im Jahre 2004 nach § 11 Abs. 4 FAG alter¹² 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 Die investive Verwendung der SoBEZ

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

Tabelle IV.1: Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ

| | | |
|----|-----------|--|
| 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 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33) Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34) |
| 3. | gleich | eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen |
| 4. | abzüglich | anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen Nettokreditaufnahme abzüglich Investitionsausgaben insgesamt zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (s. Zeile 1) |
| 5. | gleich | aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen |
| | | Investive Verwendung der SoBEZ Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H. |

In Zeile 1 werden zunächst die Investitionsausgaben für Infrastruktur ermittelt; es handelt sich um die Sachinvestitionen sowie die investiven Zuweisungen und Zuschüsse. In Zeile 2 werden die investiven Einnahmen abgesetzt, die das Land von dritter Seite zweckge-

bunden für Investitionseinnahmen erhält. In Zeile 3 ergeben sich als Zwischensumme die eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen.

Zeile 4 ist mit der Bezeichnung »anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen« überschrieben. Die Größe, die hier ermittelt wird, beschreibt, anders als es die Bezeichnung nahelegt, in welchem Umfange die Nettokreditaufnahme für *a n d e r e* Zwecke außerhalb der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen erfolgt (z.B. für Investitionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind). Verbleibt in Zeile 4 ein positiver Betrag, so wird gefolgert, dass ein Teil der Nettokreditaufnahme auch für eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen erfolgt ist, und der Wert aus Zeile 3 entsprechend gekürzt; auf diese Weise ergibt sich in Zeile 5 die rechnerische Verwendung von SoBEZ für die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Mit anderen Worten: Unter den prinzipiell bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten für Infrastrukturinvestitionen hat generell die Kreditaufnahme des jeweiligen Landes Vorrang; der Einsatz von SoBEZ erfolgt, zumindest nach der Logik des Berechnungsschemas, demgegenüber stets nur als Restgröße.

In Zeile 4 werden auch negative Beträge zugelassen sowie Beträge, die größer sind als die Infrastrukturinvestitionen selbst. Im Hintergrund steht die Vorstellung, die Aufnahme von Krediten diene (ausschließlich) der Finanzierung von Investitionen, während der laufende Haushalt (Betriebshaushalt) mindestens ausgeglichen sei oder sogar Überschüsse erwirtschaftete. Schon an dieser Stelle ist das Berechnungsschema restriktiver, als es auf die eigenfinanzierten Investitionen abstellt; aus ökonomischer Sicht verständlich, aber durchaus nicht flächendeckend den landesverfassungsrechtlichen Regelungen entsprechend.¹³

Zu den Eigenheiten des Berechnungsschemas gehört, dass auch negative Werte ausgewiesen werden können; das ist immer dann der Fall, wenn die Summe aus Personalausgaben, Zinsen und sonstigen laufenden Ausgaben größer ist als die eigenen Einnahmen des jeweiligen Landes; oder, in einer anderen Formulierung, wenn Teile der Nettokreditaufnahme dazu herangezogen werden müssen, um auch konsumtive Ausgaben zu finanzieren. Dies ist in der Situation der extremen Haushaltsnotlage Berlins der Fall.

Aus dem Vorliegen eines negativen Zahlenausweises kann jedoch nicht auf eine Fehlverwendung der zugeflossenen SoBEZ geschlossen werden. Schon die pure (Zahlen-)Logik legt nahe, dass einer Verwendung (von SoBEZ) stets positive Zahlenwerte zugrundeliegen; eine Nicht-Verwendung von SoBEZ sollte dementsprechend zu »0« führen. Wenn das Berechnungsschema nach **Tabelle IV.1** tatsächlich zu negativen Werten führt, ist dies allein Ausdruck eines ganz anderen Sachverhaltes – der Finanzierung von konsumtiven Ausgaben durch Kreditaufnahme.

Insoweit muss hier erneut – wie bereits in den vorangegangenen Fortschrittsberichten des Landes Berlin – festgehalten werden, dass das vorgegebene Berechnungsschema angesichts der besonderen Verhältnisse im Land Berlin für den beabsichtigten investiven Verwendungsnachweis nicht geeignet ist.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zum letztjährigen Fortschrittsbericht »Aufbau Ost« des Landes Berlin – Berichtsjahr 2003 – mischte in ihrer Bewertung der investiven

Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zutreffende und nicht zutreffende Sachverhalte. Dort hieß es unter anderem:

»In Berlin übersteigt nach wie vor die Nettokreditaufnahme die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen; d.h. auch konsumtive Ausgaben werden weiterhin durch Kredite finanziert. Die dem Land gewährten SoBEZ flossen nicht dem Zweck entsprechend in Investitionen, sondern allein in den Konsum. Selbst ohne Abzug der Nettokreditaufnahme reichen in Berlin die eigenfinanzierten Investitionen nicht an die erhaltenen Solidarpaktmittel heran.«¹⁴

Hieran trifft die Feststellung zu, dass in Berlin konsumtive Ausgaben durch Nettokreditaufnahme finanziert werden; dies ist, wie wiederholt dargestellt, Ausfluss der bestehenden extremen Haushaltsnotlage. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hatte in einem aufsehenerregenden Urteil¹⁵ im Oktober 2003 hierzu festgestellt, dass das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage ein Überschreiten der durch die Verfassung von Berlin vorgesehene Kreditobergrenze (in Höhe der im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben¹⁶) zulässig macht, wenn »anderenfalls das Land seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabeverpflichtungen nicht erfüllen könnte.«¹⁷

Allerdings bedeutet dies keine Ermächtigung auf Dauer. Der Verfassungsgerichtshof hatte ebenso klar »im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts« vom Haushaltsgesetzgeber die »detaillierte Darlegung« verlangt, dass »im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabe einschränkungen ausgeschöpft wurden.«¹⁸ Der Haushaltsgesetzgeber muss deshalb »alle bundes- und landesverfassungsrechtlich gebotenen Konsolidierungsmaßnahmen benennen und haushaltsgesetzlich auch umsetzen, wenn er diese ungeschriebene verfassungsrechtliche Ausnahme für sich in Anspruch nehmen will.«¹⁹

Unzutreffend an der vorangehend zitierten Bewertung der Bundesregierung ist die Einlassung, die dem Land gewährten SoBEZ seien nicht dem Zweck entsprechend in Investitionen, sondern allein in den Konsum geflossen. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass eine konsumtive Verwendung der SoBEZ nach den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes – alter wie neuer Fassung – selbstverständlich zulässig ist, weil die SoBEZ auch dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft dienen (dazu eingehender unten, Kapitel IV.2). Desungeachtet ist aus der Sicht des Landes Berlin die Logik nicht akzeptabel, wonach die eigene Kreditaufnahme des Landes zunächst auf die eigenfinanzierten Investitionen anzurechnen ist und eine rechnerische Inanspruchnahme von SoBEZ auf die Investitionsfinanzierung nur subsidiär erfolgt.

Zutreffend ist andererseits wiederum die Feststellung, dass auch ohne Abzug der Nettokreditaufnahme die Höhe der Infrastrukturinvestitionen nicht an die Höhe der zugeflossenen SoBEZ heranreicht. Dessen bedarf es allerdings auch nicht in vollem Umfange, weil die SoBEZ auch anderen Zwecken als der Infrastrukturfinanzierung – etwa dem schon angesprochenen Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft – dienen.

Tabelle IV.2 enthält die konkreten Berechnungsergebnisse auf der Grundlage des Schemas nach **Tabelle IV.1**. Erwartungsgemäß endet die Berechnung in Zeile 5 wie schon in den vorangehenden Jahren mit einem negativen Wert. Nach dem vorangehend Gesagten ist festzuhalten, dass dieser Zahlenwert in keiner Weise eine tatsächliche Verwendung widerspiegelt, sondern einen Berechnungsmix aus Defizit der laufenden Rechnung und Infrastrukturinvestitionen darstellt. Ebenso gilt, dass ein solcher negativer Zahlenwert ökonomisch nicht sinnvoll interpretierbar ist. Aus diesem Grunde wird auf eine weitere Kommentierung von **Tabelle IV.2** verzichtet. Anzumerken wäre lediglich noch, dass das Land Berlin die bestimmungsgemäße Verwendung der früheren IfG-Mittel im gesamten Zeitraum von 1995 bis 2001 (mit Beträgen von jährlich rd. 600 Mio €) nachgewiesen hat; insoweit kann für den Zeitraum bis einschließlich 2001 kein Zweifel daran bestehen, dass

Tabelle IV.2: Berechnung der aus den SoBEZ finanzierten Investitionen unter Einbeziehung des Finanzierungssaldos in Mio Euro

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| 1. Investitionsausgaben für Infrastruktur | 1 242 | 1 082 | 1 142 | 1 012 |
| <i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Gr. 812 + Ogr. 82)</i> | 355 | 313 | 286 | 291 |
| <i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i> | 48 | 46 | 76 | 78 |
| <i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i> | 839 | 723 | 780 | 643 |
| 2. Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen | 528 | 476 | 453 | 487 |
| <i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i> | 420 | 401 | 401 | 347 |
| <i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i> | 108 | 75 | 52 | 140 |
| 3. eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.) | 714 | 606 | 689 | 525 |
| 4. anteilige Nettokreditaufnahme | -4 234 | -5 307 | -3 389 | -3 686 |
| <i>Nettokreditaufnahme</i> | -4 896 | -6 043 | -4 064 | -4 382 |
| <i>abzgl. Investitionsausgaben insgesamt</i> | 1 904 | 1 818 | 1 817 | 1 708 |
| <i>zzgl. Investitionsausgaben für Infrastruktur</i> | 1 242 | 1 082 | 1 142 | 1 012 |
| 5. aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. + 4.) | -3 520 | -4 701 | -2 700 | -3 161 |
| 6. empfangene SoBEZ (einschließlich ehemaliger IfG-Mittel) *) | 2 001 | 2 003 | 2 003 | 2 003 |
| <i>nachrichtlich in Euro je Einwohner</i> | | | | |
| 3. eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.) | 211 | 179 | 203 | 155 |
| 5. aus den SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. + 4.) | -1 040 | -1 387 | -796 | -933 |
| 6. empfangene SoBEZ (einschließlich ehemaliger 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 zugeordnet.

die zugeflossenen Mittel korrekt investiv verwendet worden sind; und dies, obwohl das Berechnungsschema nach **Tabelle IV.2** schon für das Jahr 2001 in Zeile 5 ein negatives Ergebnis ausweist. Ebenso gilt selbstverständlich für die Folgejahre bis einschließlich 2004 – für die ein detaillierter Verwendungsnachweis nicht mehr zu führen war –, dass erhebliche Anteile der zugeflossenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen investiv verwendet worden sind. Hierüber vermag bedauerlicherweise das zu verwendende Berechnungsschema keinen sachgemäßen Nachweis zu führen.

IV.2 Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (UFK)

Auch im Jahre 2004 war, wie schon in den Vorjahren, ein erheblicher Teil der zugeflossenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft heranzuziehen.

Anders als bei der Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ existiert für den Bereich des Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft kein vorgegebenes Berechnungsschema. Gegenüber den Darstellungen in den vorangehenden Fortschrittsberichten des Landes Berlin hat die Bundesregierung eine Reihe von Einwänden erhoben. Soweit sie aus der Sicht des Landes Berlin berechtigt sind, haben sie Eingang in die nachfolgende Berechnung gefunden.

Tabelle IV.3 zeigt zunächst das kommunale Steueraufkommen im Jahre 2004. Berücksichtigt wurden die Grundsteuer A und B, die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer.

Der Länderdurchschnitt des so errechneten kommunalen Steueraufkommens lag im Jahre 2004 bei 703 € je Einwohner. Berlin lag mit 635 € um 67 € (-9,5 %) unter dem Länderdurchschnitt, Hamburg um 705 € je Einwohner (100,3 %) darüber. Der Abstand Bremens zum Länderdurchschnitt belief sich im Jahre 2004 auf 240 € je Einwohner.

Entscheidende Maßstabsgröße im Länderfinanzausgleich ist der Abstand eines jeweiligen Landes zur Finanzkraft des Länderdurchschnitts. Dabei fand die kommunale Finanzkraft nach altem – also bis 31. Dezember 2004 geltenden – Recht nur zu 50 % Eingang in die Finanzkraftberechnung. Dies mag als Faustformel für die folgenden Überlegungen herangezogen werden.

Tabelle IV.3: Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2004 in Mio Euro

| | Berlin | Hamburg | Bremen | alle Länder |
|-----------------------------------|--------------|--------------|------------|---------------|
| 1. Grundsteuer A | 0 | 0 | 0 | 348 |
| 2. Grundsteuer B | 582 | 367 | 146 | 9 591 |
| 3. Gewerbesteuer (E + K) | 779 | 1 371 | 320 | 28 373 |
| 4. Gewerbesteuerumlage | -87 | -134 | -34 | -3412 |
| 5. Gemeindeanteil ESt | 753 | 732 | 162 | 20 206 |
| 6. Gemeindeanteil USt | 125 | 108 | 30 | 2 852 |
| insgesamt | 2 152 | 2 445 | 625 | 57 960 |
| <i>in Euro je Einwohner</i> | | | | |
| <i>insgesamt</i> | 635 | 1 408 | 943 | 703 |
| <i>alle Länder</i> | 703 | 703 | 703 | 703 |
| <i>Differenz zum Durchschnitt</i> | -67 | +705 | +241 | 0 |

Quelle: Grundsteuer A, B und Gewerbesteuer Ist 2004 gemäß Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai 2005; Gemeindeanteile lt. BMF (Abrechnung IV/2004 – Abgrenzung LFA); eigene Berechnungen

Erkennbar ist der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach den Intentionen des Gesetzgebers kein Ausgleich, der den im Länderfinanzausgleichssystem nicht berücksichtigten Teil der kommunalen Finanzkraft aufzufüllen hat; denn hätte diese Absicht bestanden, hätte sie unmittelbar im Finanzausgleichssystem verankert werden können und wohl auch müssen. Der Umstand, dass der Gesetzgeber eine Regelung *a u ß e r h a l b* des Finanzausgleichssystems gefunden hat, zeigt, dass mit dem Solidarpakt ein Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft beabsichtigt war, der nicht in das Korsett der Regelungen des Länderfinanzausgleichs gepresst werden sollte.

Dafür spricht auch, dass nur ein Gesamtbetrag je Land im Gesetz vorgesehen ist, der sinnvollerweise nicht in einen Teil, der den Vorschriften für den Länderfinanzausgleich folgen soll und einen weiteren, der für andere teilungsbedingte Sonderlasten zu verwenden ist, aufgeteilt werden kann. Zudem kann durch die Zahlung von SoBEZ nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Übertrennung zulässig sein; dies kann nicht nur für einen Teil der SoBEZ gelten. Der Hinweis im Gesetz auf einen der Gründe für die Gewährung der SoBEZ (die unterproportionale kommunale Finanzkraft) kann nicht dazu führen, jedem Land für diesen Zweck nur den Ausgleich zuzugestehen, wie er (bei einer gedachten Einbeziehung von 100 % der Kommunalsteuern) durch den Rechenmechanismus des LFA gegenüber dem geltenden Recht erzielbar wäre.

Gleichwohl ergeben sich Interdependenzen zwischen Länderfinanzausgleich einerseits und Ausgleich der kommunalen Finanzkraft durch SoBEZ andererseits. So kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die unterproportionale kommunale Finanzkraft Berlins bzw. der neuen Länder jedenfalls schon teilweise im Länderfinanzausgleich ausgeglichen wird; dieser Teil ist zur Vermeidung von Doppelzahlungen abzusetzen, weil es anderenfalls zu einem unbeabsichtigten, deutlich überproportionalen Ausgleich der Finanzkraft käme. Um-

Tabelle IV.4: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

| | Berlin | Hamburg | Bremen | alle Länder |
|--|----------------------|---------|----------------------|-------------|
| in Euro je Einwohner | | | | |
| insgesamt | 635 | 1 408 | 943 | 703 |
| alle Länder | 703 | 703 | 703 | 703 |
| Differenz zum Durchschnitt | -67 | +705 | +241 | 0 |
| Ausgleich durch LFA (50 %) | 34 | -353 | -121 | 0 |
| verbleibender Abstand zum Durchschnitt | -34 | +353 | +121 | 0 |
| A u s g l e i c h s b e d a r f | | | | |
| | in Euro je Einwohner | | in Millionen Euro *) | |
| ... Referenz Hamburg | 34 + 353 = 387 | | 1 311 | |
| ... Referenz Bremen | 34 + 121 = 155 | | 525 | |

Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle IV.3 *) Vorspalte hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins

gekehrt ist aber auch zu berücksichtigen, dass etwa Hamburg seine kommunalen Brutto-
steuereinnahmen nicht in vollem Umfange selbst behält, sondern als Geberland Teile da-
von im Länderfinanzausgleich abgibt.

Angesichts der – wie vorangehend erläutert – nicht-bestehenden Nähe der vorliegenden
Ausgleichsregelung zu den Regelungen des Länderfinanzausgleichs gibt es keinen An-
lass, die exakten Wirkungen des Länderfinanzausgleichssystems berechnen zu müssen
(was in der Sache auch deswegen schwierig wäre, weil sich einige diffizile methodische
Probleme ergeben würden). Stattdessen reicht es aus, mit einer ungefähren Faustformel
zu arbeiten, die auf den schon genannten Anrechnungssatz von 50 % bei der Berücksich-
tigung der kommunalen Steuereinnahmen Bezug nimmt.

Tabelle IV.4 geht infolgedessen davon aus, der Steuerkraftunterschied zwischen Berlin
und dem Länderdurchschnitt werde zur Hälfte durch den Länderfinanzausgleich aufgefüllt,
während umgekehrt gilt, dass das überproportionale kommunale Steueraufkommen in
Hamburg und Bremen jeweils zur Hälfte durch das Länderfinanzausgleichssystem abge-
schöpft wird. Unter diesen Annahmen errechnet sich ein Ausgleichsbedarf gegenüber
Hamburg von 387 €/je Einwohner und gegenüber Bremen von 155 €/je Einwohner. Bewer-
tet mit der Einwohnerzahl Berlins ergibt sich hieraus in absoluter Größenordnung ein Aus-
gleichsbedarf von rd. 1,3 Mrd. € gegenüber Hamburg. Zieht man Bremen als Referenz her-
an, beträgt der Ausgleichsbedarf 525 Mio. €

Die Bundesregierung hatte in ihrer bereits vorangehend zitierten Stellungnahme zu den
Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« – Berichtsjahr 2003 – gegen die frühere Berliner Be-
rechnungsweise zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Beden-
ken geltend gemacht, weil »eine anteilige Zurechnung der Wirkungen des Ausgleichssys-
tems nur für Berlin selbst vorgenommen (wird), die entsprechenden Effekte für Hamburg
und Bremen unberücksichtigt (bleiben).«²⁰ Diesem Einwand ist mit dem gegenüber frühe-
ren Fortschrittsberichten des Landes Berlin geänderten Berechnungsschema Rechnung
getragen; die Ausgleichswirkungen des Länderfinanzausgleichs werden jetzt symmetrisch
sowohl für Berlin als auch für die beiden Vergleichsländer betrachtet. Allerdings genügt
aus den bereits erörterten Gründen eine Approximation der Ausgleichswirkungen.

Die Bundesregierung sieht den Zusammenhang zwischen Solidarpakt und Finanzaus-
gleichssystem offenkundig anders. So bestreitet sie generell – wenn auch derzeit noch
nicht relevant – einen Anspruch auf v o l l s t ä n d i g e n Ausgleich der kommunalen Fi-
nanzkraftlücke zum Vergleichsland unter Verweis auf das neue, ab 2005 geltende Aus-
gleichsrecht, da dort nunmehr Mindestauffüllungsniveaus abgeschafft seien.²¹ Zugleich
wird allein die Trennung der Finanzausgleichseffekte durch eine Auffüllung der kommuna-
len Finanzkraftlücke auf den insgesamt im Länderfinanzausgleich bestimmten Ausgleichs-
grad als sachgerecht angesehen.²² – Die neuen Länder und Berlin vermögen sich diese
Sichtweise der Bundesregierung aus den vorangehend erörterten Gründen nicht zu eigen
zu machen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung Einwände gegen die Wahl von Hamburg (und Bremen) als Vergleichsland für Berlin geltend gemacht. So heißt es in der Stellungnahme der Bundesregierung:

»Im Finanzausgleich werden Stadtstaaten nicht mit Stadtstaaten, sondern wie auch die Flächenländer mit dem Länderdurchschnitt verglichen, allerdings unter Berücksichtigung von Einwohnergewichtungen. Deshalb kann der Maßstab für Berlin nicht – wie von Berlin im Fortschrittsbericht verwendet – Hamburg oder Bremen sein, sondern Vergleichsland kann für Berlin ebenfalls nur das für die anderen ostdeutschen Flächenländer gewählte Vergleichsland sein. Ein Vergleichsland Hamburg kann schon deshalb nicht in Betracht kommen, weil Berlin mehr Mittel als Bremen erhielte und damit gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen würde. Zudem ist es den finanzschwachen alten Ländern nicht vermittelbar, warum die kommunale Finanzkraft Berlins an eine der wirtschaftsstärksten und damit steuerstärksten Regionen Europas angeglichen werden soll.«²³

Der Forderung, Stadtstaaten nicht mit Stadtstaaten, sondern jeweils mit dem Länderdurchschnitt zu vergleichen, wird durch das geänderte Berechnungsschema Rechnung getragen – ohne dass sich dadurch allerdings etwas an den Folgen für das Berechnungsergebnis änderte. Denn die Logik des Ausgleichs kann ja nicht sein, den für Berlin erforderlichen Ausgleich auf den Abstand zum Länderdurchschnitt – hier 34 Euro je Einwohner – oder den Abstand zum Saarland – dem Land, das im Jahre 2003 die geringste kommunale Finanzkraft unter des westdeutschen Flächenländern aufwies – heranzuziehen (womit Berlin überhaupt keinen Anspruch mehr auf Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft hätte). Maßstab für einen Stadtstaat können stets nur Stadtstaaten sein, nicht Flächenländer mit ihrem völlig abweichenden (geringeren) Finanzierungsbedarf. Im Falle von Berlin ist – schon größenordnungsbedingt – der relevante Vergleichsmaßstab deswegen Hamburg.

Nicht nachvollziehbar ist die Einlassung der Bundesregierung, warum Hamburg als Vergleichsland nicht in Betracht kommen sollte. Ein von der Bundesregierung reklamierter Gleichheitsgrundsatz gegenüber Bremen wäre nur *i n n e r h a l b* des Finanzausgleichsystems stichhaltig – in dem sich die Regelungen des Solidarpakts ja gerade nicht bewegen; im Gegenteil, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind ausdrücklich (und vom Bundesverfassungsgericht als zulässig erklärt) dafür vorgesehen, die Finanzkraft vorübergehend *ü b e r* einen Referenzwert hinaus anzuheben. Was die Finanzkraft Hamburgs betrifft, verwundert, dass die Bundesregierung sich auf die finanzschwachen Flächenländer West beruft – die sich freilich in dieser Angelegenheit bisher gar nicht geäußert haben.

Zudem ist Folgendes festzustellen: Hamburg weist zwar eine vergleichsweise hohe Steuerkraft auf, liegt aber keineswegs an der Spitze der deutschen Großstädte. Die kommunale Steuerkraft Hamburgs, gemessen am Durchschnitt der Großstädte über 500 000 Einwohner, lag im Jahre 2003 bei einem Index von 126 (Durchschnitt der deutschen Großstädte: 100). Damit nahm Hamburg den vierten Platz im Großstadtvergleich ein. Den Spitzenplatz hält (nicht ganz überraschend) Frankfurt am Main mit 196 % der durchschnitt-

lichen kommunalen Steuerkraft, gefolgt von Düsseldorf mit 40 % über dem Durchschnitt und München mit 30 %.

Berlin hält deshalb an der Auffassung fest, dass allein Hamburg einen sinnvollen und belastbaren Vergleichsmaßstab darstellt.

Bedauerlicherweise hat die Bundesregierung keine eigenen Berechnungen vorgenommen, sondern sich auf den Standpunkt zurückgezogen, dass sich »aus den oben vorgenommenen Erwägungen durch sachgerechte Kombination Margen für die neuen Länder und Berlin ermitteln [lassen], die den Anteil der zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft gewährten SoBEZ an den nach § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung gestellten SoBEZ insgesamt wiedergeben. Danach ergibt sich auch im Jahr 2003 für die Länder ein Bereich zwischen 15 und 20 v.H.«²⁴

Diese pauschalierte, auf einen Höchstwert von 20 % beschränkte Anrechnung der SoBEZ auf die unterproportionale kommunale Finanzkraft ist zwischen den neuen Ländern und Berlin einerseits, dem Bundesministerium der Finanzen unverändert strittig.

IV.3 Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ

Die zusammenfassende Verwendungsrechnung nach ländereinheitlichem Schema ist nachfolgend in **Tabelle IV.5** 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 (deren Anrechenbarkeit der BMF allerdings bestreitet). 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 nach dem Muster des BMF endet mit negativen Zahlenwerten; Ursache hierfür ist, wie vorangehend dargestellt, das für Berlin ungeeignete Berechnungsschema zum investiven Einsatz der SoBEZ. Dabei ist besonders darauf aufmerksam zu machen, dass eine »Verrechnung« der negativen Werte zum investiven Einsatz der SoBEZ – die, wie vorangehend dargestellt, keinen ökonomischen Sinn ergibt – mit dem in jedem Falle bestimmungsgemäßen Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft nicht sachgerecht ist; mindestens letztere müssen in Anrechnung gebracht werden. **Tabelle IV.5** weist infolgedessen in einer zweiten Spalte aus, welche Sachverhalte zur SoBEZ-Verwendung denn unstrittig mindestens in Anrechnung gebracht werden müssten. Dieses Berechnungsschema kann allerdings nicht vollständig sein, solange für die Anrechnung der investiven Verwendung kein belastbarer Berechnungsvorschlag vorliegt.

Tabelle IV.5: Zusammenfassende Verwendungsrechnung der SoBEZ für das Land Berlin in Mio Euro (Bandbreiten) für 2004

| | Berechnungsschema BMF | Berechnungsvorschlag Berlin |
|--|----------------------------------|--|
| A. aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen¹⁾ | -3 161 | nicht beziffert, da kein belastungsfähiger Berechnungsvorschlag |
| B. Ausgleich der UFK²⁾ | | |
| ggü. Hamburg | 1 311 | 1 311 |
| | bis | bis |
| ggü. Bremen | 525 | 525 |
| C. AAÜG | 198 | 198 |
| D. weitere teilungsbedingte Sonderlasten (z.B. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Beseitigung von Altlasten im Umweltbereich, usw.) | nicht beziffert | |
| = A. + B. + C. + D. | | |
| ggü. Hamburg | -1 652 | 1 509 |
| | bis | bis |
| ggü. Bremen | -2 438 | 723 |
| | | zuzüglich nicht-bezifferte investive Verwendung |
| E. nachrichtlich: zugeflossene SoBEZ | 2 003 | 2 003 |
| Quelle: eigene Berechnungen 1) Tabelle IV.2, Zeile 5, S. 48 2) Tabelle IV.4, S. 50 | | |

V. Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Berlin

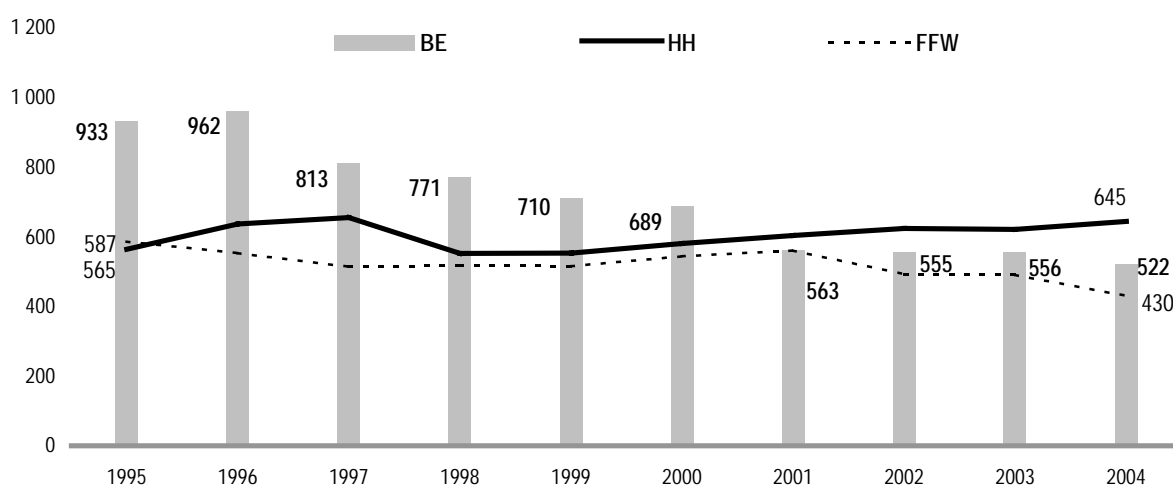
Der empirische Befund zeigt, dass in den ostdeutschen Flächenländern und in Berlin noch erhebliche, wenn auch über die Aufgabenbereiche hinweg höchst unterschiedliche Infrastrukturlücken vorliegen. Die letzte verfügbare Untersuchung hierzu datiert allerdings aus dem Jahr 2000 (DIW, Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland).

Der vorliegende Fortschrittsbericht wird die Frage, in welchem Umfange eine Infrastrukturlücke in Berlin besteht und inwieweit die Investitionstätigkeit im Jahre 2004 einen Beitrag zum Schließen der Infrastrukturlücke geleistet hat, nicht abschließend beantworten können. Für beide Fragen benötigt man Länder-Benchmarks, die in verlässlicher Form nicht vorliegen. Insbesondere der Vergleich mit Hamburg wird zunehmend schwieriger: Während die Länder im Durchschnitt, wie an anderer Stelle in diesem Bericht ausgeführt,²⁵ in den zurückliegenden zehn Jahren ihre Investitionsausgaben um 27 % zurückgeführt haben, hat Hamburg seine Investitionsausgaben um 14 % angehoben. Damit bietet ein Vergleich mit Hamburg keine reale Grundlage. Diese Feststellung gilt in gleicher Weise für einen Vergleich mit Bremen; dort waren die Investitionsausgaben in den zurückliegenden zehn Jahren aufgrund des bremischen Investitions-Sonderprogramms außergewöhnlich hoch.

Im Berichtsjahr 2004 lagen die investiven Ausgaben in Berlin bei 522 Euro je Einwohner.²⁶ Gegenüber dem Jahre 1995 (933 € je Einwohner) sind die Investitionsausgaben je Einwohner um 44 % gesunken. In den finanzschwachen Flächenländern West sind die Investitionsausgaben im gleichen Zeitraum von 587 € auf 430 € je Einwohner zurückgegangen; das entspricht mit knapp 27 % einer Entwicklung im Länderdurchschnitt (**Abbildung V.1**).

Die Investitionsausgaben Hamburgs je Einwohner sind zwischen 1995 und 2004 hingegen von 565 € je Einwohner auf 645 € je Einwohner gestiegen – das entspricht dem oben schon genannten Anstieg um 14 %. Das Investitionsniveau je Einwohner lag im Länder-

Abbildung V.1: Investive Ausgaben in Euro je Einwohner



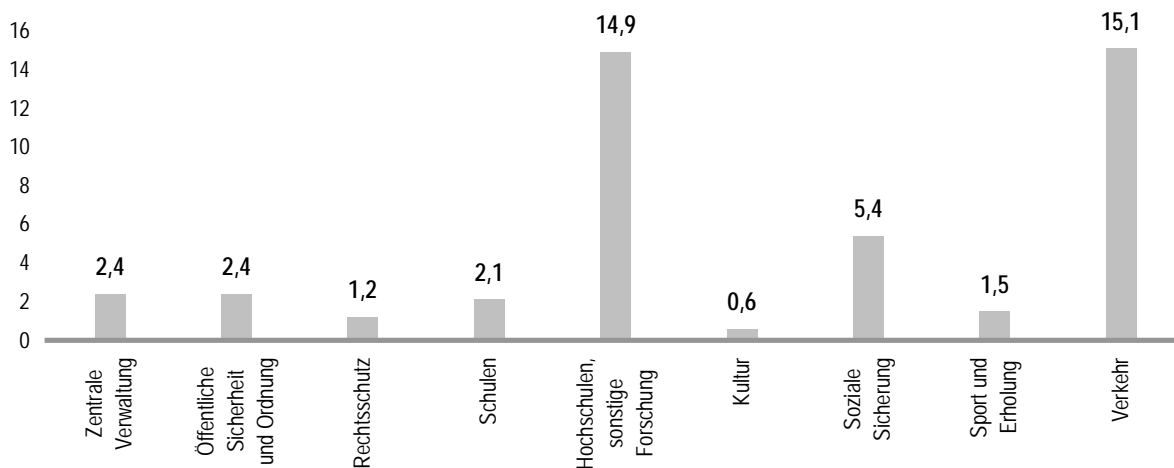
Quelle: Kassenstatistik, eigene Berechnungen.

durchschnitt im Jahre 2004 ausweislich der Kassenstatistik bei 566 € je Einwohner. Hamburg lag im Jahre 2004 mit den genannten 645 € um rd. 14 % über dem länderdurchschnittlichen Niveau, Berlin hingegen mit 522 € um 8 % darunter. Bremen hatte im Jahre 2004 Investitionsausgaben von 1 185 € je Einwohner, also mehr als das Doppelte des Länderdurchschnitts. Die neuen Länder lagen im Jahre 2004 zwischen 861 € je Einwohner (Brandenburg; d.h. rd. 50 % über Länderdurchschnitt) und 1 154 € je Einwohner (Sachsen; ebenfalls rd. das Doppelte des Länderdurchschnitts).

Aus der bloßen Höhe der Investitionsausgaben im Vergleich zum Länderdurchschnitt wird man nun allerdings nicht abschließend ablesen können, inwieweit das Aufholen des investiven Infrastrukturrückstandes gelang – oder verfehlt wurde. Eher kommt es schon auf die Frage an, wie »intelligent« die Mittel verwendet wurden; eine Frage, die ebenfalls nur im Länder-Benchmark geklärt werden könnte. Immerhin ist festzustellen, dass die Investitionsausgaben Berlins in den letzten zehn Jahren einen dramatischen Strukturwandel erfahren haben; so betragen die Sachinvestitionen im Jahre 2004 nur noch ein Drittel der entsprechenden Ausgaben im Jahre 1995. Andererseits ist festzuhalten, dass gerade Sachinvestitionen häufig genug erhebliche Folgekosten durch Personal und konsumtive Sachausgaben nach sich ziehen. Eine Absenkung der Investitionsansätze vermeidet einerseits die Gefahr derartiger Folgebelastungen für künftige Haushalte, setzt sich andererseits aber selbst der Gefahr aus, durch unterlassene Investitionen insbesondere in neue Technologien das öffentliche Güterangebot dauerhaft mit zu hohen Kosten zu produzieren; abgesehen von einer unzureichenden Weiterentwicklung der Infrastruktur, die u.a. Zusatzkosten bei Dritten generiert (z.B. im Transportbereich bei Vernachlässigung der Straßeninfrastruktur).

Die Investitionss t r u k t u r lässt sich anhand der Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Kerninfrastrukturbereiche nach dem Haushaltsabschluss 2004 erkennen. In **Abbildung V.2** wurden diejenigen Aufgabenbereiche ausgewählt, bei denen aufgrund des empirischen Befundes, der Untersuchung des DIW folgend, vermutet werden darf, dass die fortbestehende Infrastrukturlücke weiterhin besonders hoch sein dürfte. Zusammen mit

Abbildung V.2: Anteil ausgewählter Aufgabenbereiche an den Sachinvestitionsausgaben in Berlin im Jahre 2004 in %



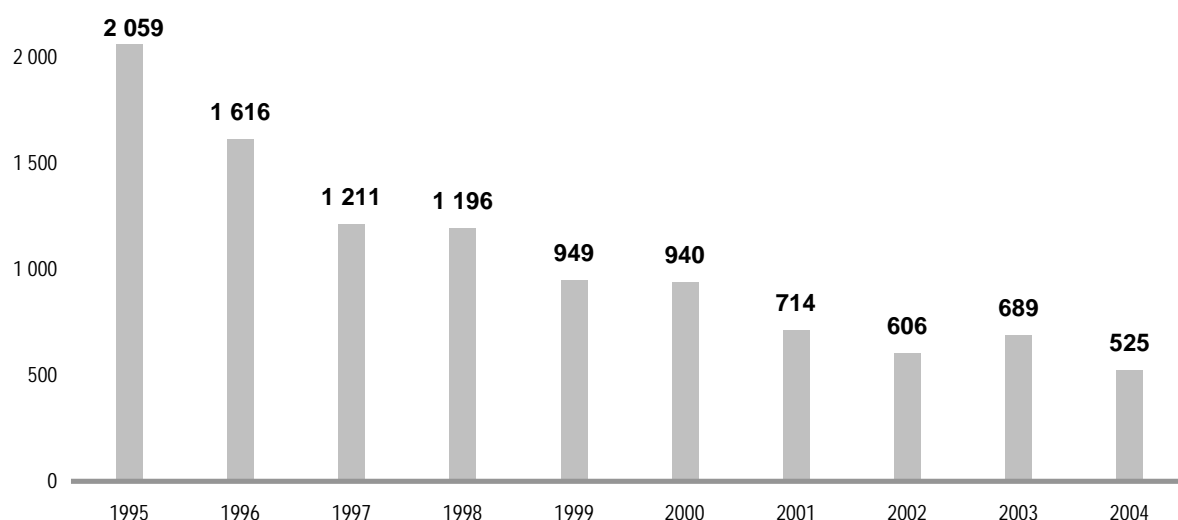
den nicht dargestellten Bereichen summieren sich die genannten Prozentanteile auf 100 %. Auf die dargestellten Aufgabenbereiche »Bildung« (Schulen, Hochschulen) und den Bereich »Verkehr« entfielen danach im Jahre 2004 rd. 32 % der Sachinvestitionsausgaben. Hiermit korrespondiert – unter dem Vorbehalt von Mess- und Darstellungsproblemen – die Feststellung des DIW, 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« 0,6 % und auf den Bereich »Soziales« ebenfalls nur 5,4 % der Sachinvestitionsausgaben.

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. Nach einem leichten Anstieg im Jahr 2003, bedingt durch die teilweise investiv gebuchte Weiterleitung der festgelegten Anteile aus dem Steueraufkommen an den Fonds „Aufbauhilfe“, sind die eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen im Jahr 2004 wieder stark auf nunmehr 525 Mio € (-23,8 %) zurückgegangen.

Tabelle V.1 stellt den Anteil der Aufgabenbereiche an den Baumaßnahmen in den Jahren 2001 bis 2004 dar; Basis sind die Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes. Zwischen 2001 und 2004 sind die Ausgaben für Baumaßnahmen im Schulbereich deutlich zurückgegangen (von 31,1 % auf 11,1 %). Hat es im Bereich der Hochschulen zwischen 2000 und 2002 eine deutliche Zunahme von 16,7 auf 38,0 % gegeben, so sinkt seitdem der Anteil auf nunmehr 21,0 % im Berichtsjahr. Beim Straßenbau liegt der Anteil – mit leichten Veränderungen zwischen den Jahren – bei rund 20 %. Leider lässt die Kassenstatistik keine tiefergehende 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 2001 bis 2004 in Berlin in %

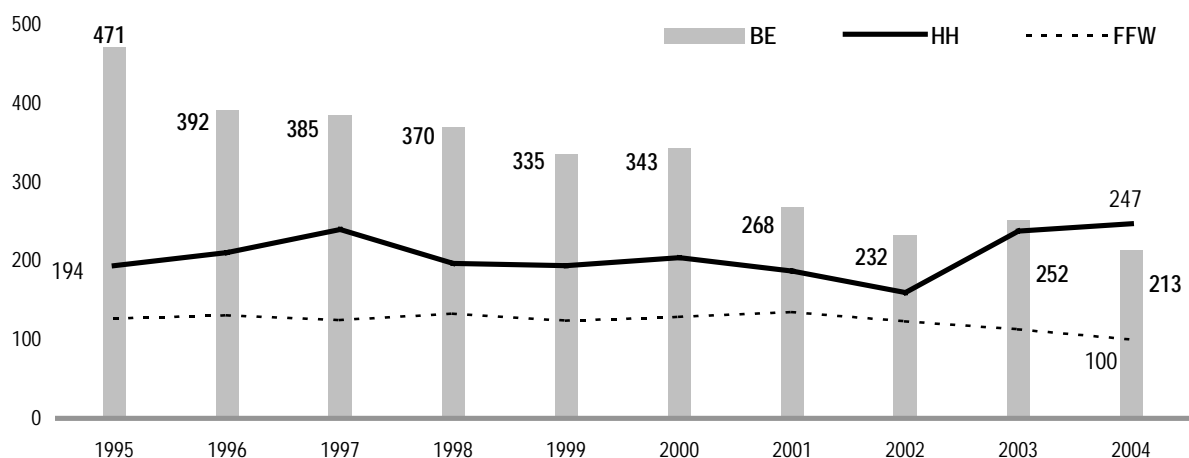
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Schulen u. vorschulische Bildung | 31,1 | 20,5 | 19,7 | 11,1 |
| Hochschulen | 27,8 | 38,0 | 30,3 | 21,0 |
| Straßen | 19,9 | 21,5 | 26,5 | 23,2 |
| übrige Aufgabenbereiche | 21,3 | 19,8 | 23,5 | 44,7 |
| nachrichtlich: Bauinvestitionsvolumen in Mio Euro | 236,1 | 180,1 | 132,1 | 159,2 |

Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung V.4 stellt die Investitionszuschüsse je Einwohner an andere Bereiche dar. Seit 1995 sind die Zuschüsse von 471 € je Einwohner auf 213 € je Einwohner im Jahre 2004 zurückgegangen, das entspricht einer Absenkung um 55 %. In Hamburg hingegen sind die Zuschüsse im gleichen Zeitraum von 194 € (1995) auf 247 € je Einwohner (2004) gestiegen, wobei der wesentliche Teil des Anstiegs auf die Jahre 2003 und 2004 entfällt. Im Vergleich der Jahre 1995 und 2004 sind die hamburgischen Investitionszuschüsse danach um insgesamt 27 % gestiegen.

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass Berlin in erheblichem Umfang Ausgaben für die bauliche Unterhaltung tätigt, die ihrerseits der Schließung der Infrastrukturlücke dienen. Ausgaben für die bauliche Unterhaltung sind aber nicht investiv, sondern konsumtiv veranschlagt. Beispielhaft seien hier das Sanierungsprogramm für Schul- und Sportstätten, die Übernahme des Schuldendienstes für Darlehen der Krankenhäuser, die Aufwendungshilfen zur Sanierung von Plattenbauten und die bauliche Unterhaltung im Hoch- und Tiefbau genannt. Allein das Volumen dieser Maßnahmen belief sich im Jahre 2004 auf über 200 Mio €.

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



Quelle: Kassenstatistik, eigene Berechnungen.

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 2« 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 Solidarpakt I, der im Berichtsjahr endete, ist die Frage nach der Ausstattung des »Korbs 2« noch nicht von Relevanz. Die folgende Darstellung soll jedoch eine Orientierung darüber ermöglichen, in welchem Umfange der Bund schon heute überproportionale Leistungen für die neuen Länder und Berlin erbringt. Aus Gründen der Überschaubarkeit bleiben die Zahlenangaben auf das Jahr 2004 beschränkt. Hinsichtlich der verwendeten 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 neuen Länder und Berlin erhielten hiernach im Jahre 2004 etwas über 2,5 Mrd €

Tabelle VI.1: Investive Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes im Jahre 2004

| | | | Berlin | neue Länder einschl. Berlin | alte Länder ohne Berlin | überdurch- schnittliche Zuweisungen und Finanzhil- fen an Berlin ²⁾ |
|----|---|------------|--------|-----------------------------------|----------------------------|--|
| 1. | GA "Ausbau und Neubau von Hochschulen" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) | Mio Euro | 33,0 | 223 | 702 | -3,4 |
| | | Euro je EW | 9,7 | 13,2 | 10,7 | -1,0 |
| 2. | GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) | Mio Euro | 76,0 | 722,6 | 97,7 | 70,8 |
| | | Euro je EW | 22,4 | 42,9 | 1,5 | 20,9 |
| 3. | GA "Agrarstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG) | Mio Euro | 0,1 | 215,9 | 462,1 | -23,7 |
| | | Euro je EW | 0 | 12,8 | 7,0 | -7 |
| 4. | investive Zuweisungen für Wissenschaft und Forschung nach Art. 91 b GG | Mio Euro | 6,5 | 86,5 | 252,6 | -6,4 |
| | | Euro je EW | 1,9 | 5,1 | 3,8 | -1,9 |
| 5. | Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG ¹⁾ | Mio Euro | 188,1 | 1 334,9 | 1 834,0 | 93,5 |
| | | Euro je EW | 55,5 | 79,2 | 27,9 | 27,6 |
| 6. | Investive Zuweisungen und Finanzhilfen insgesamt | Mio Euro | 303,7 | 2 538,0 | 3 348,0 | 131,0 |
| | | Euro je EW | 89,7 | 153,0 | 51,0 | 38,7 |

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

(153 € je Einwohner), davon entfielen auf Berlin rd. 304 Mio € (90 € je Einwohner). Bemerkenswert ist hieran, dass Berlin bezogen auf die Ausstattung je Einwohner mit rd. 60 € je Einwohner erneut deutlich unter dem Durchschnitt der neuen Länder liegt. Berlin ist bei der Ausstattung mit Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes gegenüber den neuen Ländern erheblich 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.

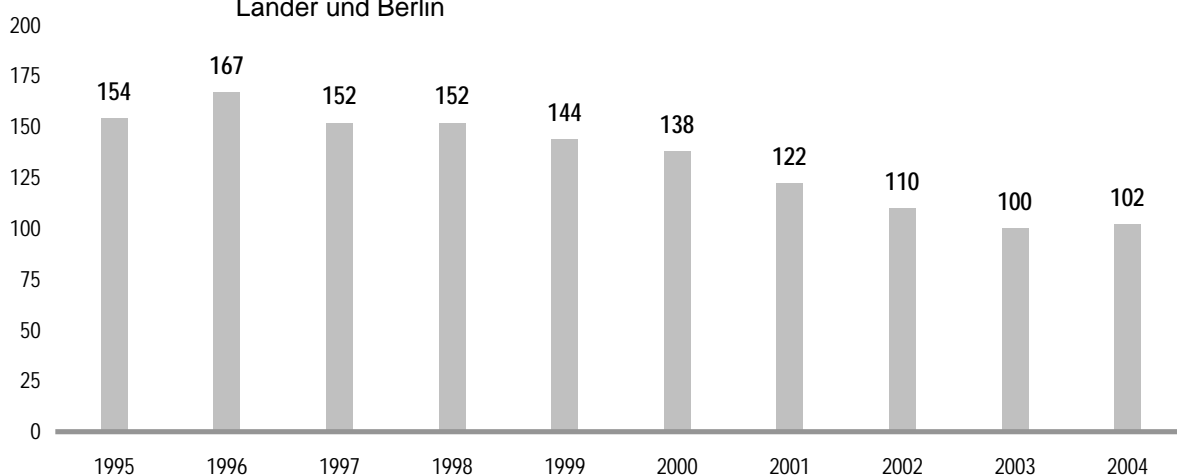
Die Berechnung der überdurchschnittlichen Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes an Berlin ergibt sich aus der Differenz der Ausstattung je Einwohner in den alten Ländern (ohne Berlin) gegenüber der Ausstattung je Einwohner in Berlin. Gegenüber den vorangehenden Kapiteln wechselt insoweit der Bezugsmaßstab. 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 2004 für Berlin eine überdurchschnittliche investive Ausstattung in Höhe von rd. 39 € je Einwohner bzw. 131 Mio €. Die neuen Länder insgesamt und Berlin weisen eine überdurchschnittliche Ausstattung gegenüber den alten Ländern in Höhe von rd. 102 € 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 an die neuen Länder und Berlin seit 1995 zeigt **Abbildung VI.1**. Hieraus ergibt sich, dass die Leistungen des Bundes seit 1996 deutlich (von 167 € je Einwohner auf 102 €) zurückgeführt wurden und sich im Jahre 2004 damit nur noch auf gut 61 % der Leistungen des Jahres 1996 belaufen.

Wie eingangs vermerkt, besteht der »Korb 2« 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 2001²⁷ und des Bundesrates im Zusammenhang mit der Beratung des Maßstäbengesetzes hält im Hinblick auf den »Korb 2« Folgendes fest:

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

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

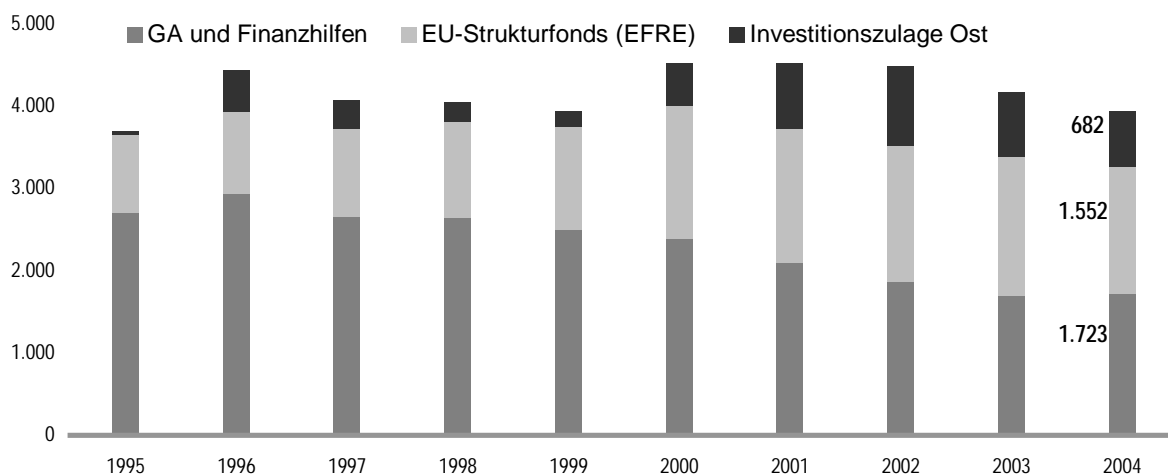
Tabelle VI.2: »Korb 2« im Jahr 2004 in Mio Euro

| | |
|---|----------------|
| überproportionale Zuweisungen aus GA und Finanzhilfen | 1 722,6 |
| überproportionale Zuweisungen aus dem EU-Strukturfondsprogramm EFRE | 1 551,9 |
| Bundesanteil an der Investitionszulage | 682,4 |
| Summe | 3 957,0 |

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

Würde der »Korb 2« bereits im Jahre 2004 Bestand haben, wiese er nach dieser Zusammenstellung einen Leistungsumfang von gut 3,9 Mrd € auf. Hiervon entfielen rd. 1,7 Mrd € auf überdurchschnittliche Zuweisungen und Finanzhilfen sowie rund 1,5 Mrd € auf Zuweisungen aus EFRE-Mitteln. Der Bundesanteil an der Investitionszulage beläuft sich in den Zahlen des Jahres 2004 auf rd. 682 Mio €. Die zeitliche Entwicklung zeigt **Abbildung VI.2**. Gegenüber 1995 ist der Leistungsumfang leicht angestiegen, und zwar vor allem wegen der Investitionszulage und der Mittelzuweisung aus den EU-Strukturfonds, während der Anteil der GA und der Finanzhilfen zurückgeführt wurde.

Abbildung VI.2: Struktur und Entwicklung des »Korb 2« von 1995 bis 2004 in Mio Euro



Quelle: ZDL, eigene Berechnungen

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 1,552 Mrd € des Jahres 2004 entsprechen ca. 92 € je Einwohner; hiervon erhielt Berlin lediglich rd. 173 Mio € (51 € je Einwohner). In der Gesamtförderperiode 2000 bis 2006 erhält Berlin im Rahmen des EFRE-Programms rd. 766 Mio € (226 € 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 im Zeitraum der gesamten Förderperiode 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.²⁸

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

VII. Abschließende Bemerkungen

Der hiermit entsprechend den Anforderungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes vorgelegte Fortschrittsbericht »Aufbau Ost« 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 ein irreführendes Bild.

Festzuhalten ist andererseits, dass sich die Infrastrukturinvestitionen des Landes Berlin auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bewegen, auch wenn die Länder insgesamt in den zurückliegenden Jahren ihre Investitionsausgaben erheblich – um annähernd ein Drittel – zurückgefahren haben. Das niedrige Niveau der Investitionsausgaben in Berlin ist Folge der extremen Haushaltsnotlage. Erst mit deren Überwinden werden sich die Voraussetzungen einstellen, um auch in Berlin wieder in höherem Umfang zu investieren zu können.

VIII. Anmerkungen

- ¹ Die »finanzschwachen Flächenländer West« (FFW) umfassen die westdeutschen Flächenländer, die einen Empfängerstatus im Länderfinanzausgleich haben, d.h. Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Schleswig-Holstein (SH) und das Saarland (SL).
- ² So hat beispielsweise die Enquête-Kommission des Abgeordnetenhauses von Berlin »Eine Zukunft für Berlin« sich aus gutem Grunde wiederholt auf den Fortschrittsbericht 2003 des Landes Berlin bezogen. Vgl. Schlussbericht, Abghs.-Drs. 15/4000.
- ³ siehe hierzu auch Verfassungsgerichtshof von Berlin – VerfGH 125/02 – vom 31. Oktober 2003
- ⁴ Zu Einzelheiten vgl. unten Kapitel IV.
- ⁵ Zugrundegelegt wurde hier unverändert die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung.
- ⁶ Zur Abgrenzung vgl. Anmerkung 1.
- ⁷ Vgl. hierzu auch Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, insbesondere S. 47 bis 49.
- ⁸ Vgl. Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, Abbildung 28, S. 50
- ⁹ Die Ausgaben der Kapitalrechnung enthalten neben den eigentlichen Investitionsausgaben auch die Tilgungen gegenüber Verwaltungen.
- ¹⁰ Vgl. hierzu detaillierter Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, insbesondere Kapitel 1.
- ¹¹ Ohne Berücksichtigung von Strukturbrüchen, vgl. dazu Tabelle III.8
- ¹² Die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes ist zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten; danach sind die SoBEZ einzusetzen »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«; vgl. § 11 Abs. 3 FAG neuer Fassung.
- ¹³ So bestimmt beispielsweise auch Artikel 87 Absatz 2 Verfassung von Berlin in einer weitergehenden Fassung: »Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.«
- ¹⁴ Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Berichtsjahr 2003 – (unveröffentlicht), S. 30
- ¹⁵ Vgl. Urteil vom 31. Oktober 2003, VerfGH 125/02
- ¹⁶ Vgl. Artikel 87 Absatz 2 Verfassung von Berlin.
- ¹⁷ Vgl. VerfGH 125/02, Abschnitt D.III.3
- ¹⁸ Ebd.
- ¹⁹ Vgl. VerfGH 125/02, Abschnitt E.III
- ²⁰ Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Berichtsjahr 2003 – (unveröffentlicht), S. 37.
- ²¹ Ebd., S. 39
- ²² Ebd.
- ²³ Ebd., S. 41.
- ²⁴ Ebd.
- ²⁵ Vgl. hierzu oben, S. 33 ff.

- ²⁶ Die Kassenstatistik weicht in diesem Punkt wie schon im Vorjahr von dem Haushaltsabschluss ab; nach Haushaltsabschluss lagen die investiven Ausgaben Berlins im Jahre 2004 bei 504 € je Einwohner.
- ²⁷ Vgl. BT-Drs. 14/6577.
- ²⁸ 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.