

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2005

Beschluss des Senats von Berlin vom 12. September 2006
Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Inhaltsverzeichnis:

0	Gegenstand des Fortschrittsberichtes	7
	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	7
	Struktur des Fortschrittsberichts.....	9
	Methodische Vorgehensweise	10
1	Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke	11
	Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin	17
	Die demographische Entwicklung	24
2	Die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.....	28
	Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes	31
	<i>Investive Verwendung der SoBEZ</i>	31
	<i>Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft</i>	34
	Pauschalierte Einzelpositionen einer sachgerechteren Verwendungsrechnung	37
3	Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung.....	39
	Konsolidierung in dem Zeitraum 1995 bis 2005.....	39
	Begrenzung der Nettokreditaufnahme	47
4	Zusammenfassende Bewertung	50
5	Anmerkungen	52

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel)	8
Tabelle 2:	Wanderungsbewegungen in Berlin	25
Tabelle 3:	Größenordnung der investiven Nachweisverpflichtungen nach Auffassung des BMF vor und nach 2002	28
Tabelle 4:	Investitionsausgaben je Einwohner und »korrekte Mittelverwendung« (2005)	29
Tabelle 5:	Investitionen und Finanzierungssaldo (2005)	30
Tabelle 6:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF	32
Tabelle 7:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ im Jahre 2005 nach Maßgabe der Vorgaben des BMF	33
Tabelle 8:	Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2005 in Mio Euro	35
Tabelle 9:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2005 in Mio Euro	36
Tabelle 10:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2005	37
Tabelle 11:	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahre 2005	38

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1:	Einnahmen Berlins aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	9
Abbildung 2:	Primärsalden je Einwohner 2005	13
Abbildung 3:	Finanzierungssalden je Einwohner 2005	14
Abbildung 4:	Investitionsausgaben je Einwohner 2005	14
Abbildung 5:	Sachinvestitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, je Einwohner 2005	15
Abbildung 6:	Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %	18
Abbildung 7:	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Kettenindex 2000 = 100)	18
Abbildung 8:	Erwerbstätige in Berlin	19
Abbildung 9:	Industriedichte – Industriebeschäftigte je 1000 Einwohner im Jahr 2005	19
Abbildung 10:	Industriebeschäftigte in Berlin	20
Abbildung 11:	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %	20
Abbildung 12:	Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %	21
Abbildung 13:	Erwerbstätige am Arbeitsort in Prozent der Einwohner 2005	22
Abbildung 14:	Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2005 in %	22
Abbildung 15:	Entwicklung des BIP (Kettenindex 2000 = 100) je Erwerbstätigem und je Einwohner in Berlin in Prozent des Durchschnittswertes der FFW und Hamburgs	23
Abbildung 16:	Bevölkerungsentwicklung in Berlin und den Vergleichsländern seit 1991	24
Abbildung 17:	Bevölkerungsprognose bis 2020	25
Abbildung 18:	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 %	27
Abbildung 19:	Entwicklung der Primärausgaben 1991 bis 2005	40
Abbildung 20:	Entwicklung der Primärausgaben im Ländervergleich 1995 bis 2005	40
Abbildung 21:	Entwicklung der Primärausgaben je Einwohner im Ländervergleich 1995 bis 2005	41
Abbildung 22:	Grundprinzip des Ausgaben-Benchmarks im Ländervergleich	42
Abbildung 23:	Konsolidierung in den einzelnen Ausgabenaggregaten 1995 bis 2005	43
Abbildung 24:	Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben 1995 bis 2005	43
Abbildung 25:	Entwicklung der Personalausgaben im Ländervergleich 1991 bis 2005	44
Abbildung 26:	Stellenbestand des Landes Berlin 1991 bis 2012	45
Abbildung 27:	Entwicklung der Investitionsausgaben 1995 bis 2005	46
Abbildung 28:	Entwicklung des Primärsaldos	46
Abbildung 29:	Begrenzung der Nettokreditaufnahme	48
Abbildung 30:	Primärsaldo und Finanzierungssaldo in Gegenüberstellung	48

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

0 Gegenstand des Fortschrittsberichtes

Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte

Seit ihrer gleichberechtigten Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich im Jahre 1995 erhalten die neuen Länder und das Land Berlin im Rahmen des ›Solidarpakts‹ ergänzende finanzielle Hilfen des Bundes. Diese sind ein wichtiger solidarischer Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern.¹ Das Ziel besteht darin, den aus der deutschen Teilung herrührenden, nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Nachholbedarf gegenüber den westdeutschen Ländern möglichst bald aufzuholen.²

Der im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogramms vereinbarte ›Solidarpakt I‹ trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Danach stellte der Bund folgende Mittel bereit:

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in Höhe von jährlich rd. 7,2 Mrd Euro sowie
- zweckgebundene Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz ›Aufbau Ost‹ (IfG) für besonders bedeutsame Maßnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden in Höhe von jährlich rd. 3,4 Mrd Euro.

Ab dem Jahre 2002 wurden die Finanzhilfen nach dem IfG in Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) umgewandelt. Das jährliche Fördervolumen aus SoBEZ und IfG-Mitteln belief sich auf rd. 10,5 Mrd Euro, deren Aufteilung unter den Ländern entsprechend den Bevölkerungszahlen des Jahres 1992 erfolgte. Der ›Solidarpakt I‹ umfasste die Jahre 1995 bis 2004 und stellte in diesem Zeitraum ein Fördervolumen von insgesamt 105,3 Mrd Euro bereit.

Mit dem 1. Januar 2005 ist mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz³ der ›Solidarpakt II‹ in Kraft getreten, auf dessen Grundlage der Aufbau Ost vollendet werden soll. Der ›Solidarpakt II‹ umfasst den Zeitraum 2005 bis 2019; seine Leistungen teilen sich auf zwei ›Körbe‹ auf:

- Aus dem ›Korb I‹ gewährt der Bund den neuen Ländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 105,3 Mrd Euro (d.h. in gleicher Höhe wie im ›Solidarpakt I‹). Wegen des längeren Förderzeitraums werden die Förderbeträge ab dem Jahre 2006 zunächst in kleinen Schritten, ab dem Jahre 2009 mit deutlich höheren Beträgen – zwischen 715 und 767 Mio Euro – abgeschmolzen (siehe **Tabelle 1**). Im Jahre 2019 wird der Bund letztmalig rd. 2,1 Mrd Euro für die neuen Länder und Berlin bereitstellen; anschließend läuft die Förderung aus.

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 %.

- Zusätzlich hat sich der Bund verpflichtet, im Zeitraum zwischen 2005 und 2019 weitere 51 Mrd Euro in Form von überproportionalen Leistungen an die neuen Länder und

Berlin zu gewähren (›Korb II‹). Inhalt und zeitliche Staffelung der Beträge sind bisher nicht festgelegt und derzeit Gegenstand von Verhandlungen zwischen den neuen Ländern und dem Bund.

Das Land Berlin erhielt im Jahre 2005 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 2 003,4 Mio Euro. Die Abschmelzungsbeträge ab dem Jahre 2009 liegen zwischen 136 und 146 Mio Euro jährlich. Letztmalig wird Berlin im Jahre 2019 ein Betrag in Höhe von 398,7 Mio Euro zufließen (vgl. **Abbildung 1**).

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2005 bestimmt »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«.

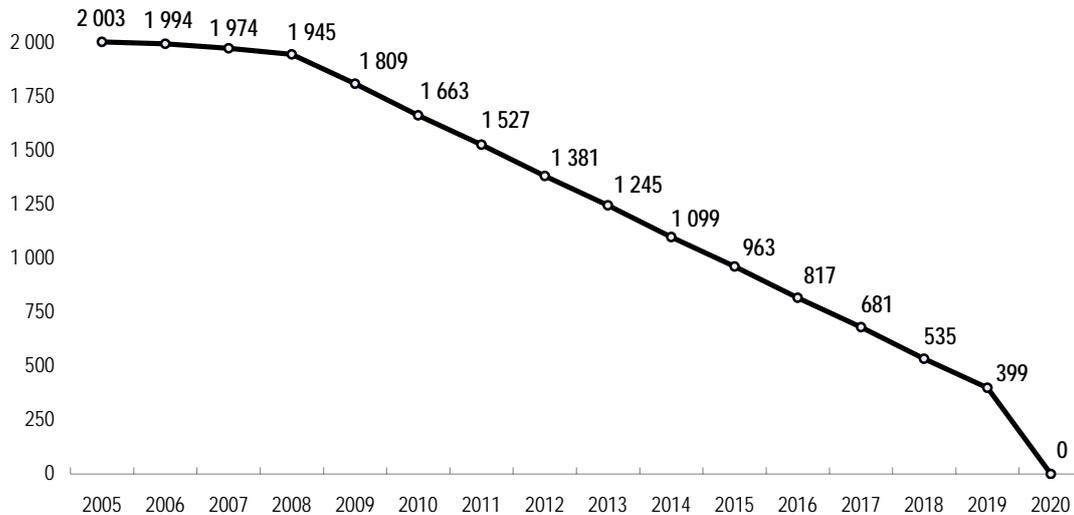
Bundesergänzungszuweisungen werden gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG »zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines Landes gewährt und sind deshalb rechtlich nicht zweckgebunden«.⁴ Wie die Solidarpaktmittel durch die Länder letztlich verwendet werden, entzieht sich daher der direkten Einflussnahme des Bundes. Die neuen Länder und Berlin »tragen die Verantwortung, durch konsequente Haushaltskonsolidierung die vereinbarte sachgerechte Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel sicherzustellen«.⁵

Tabelle 1: Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel)

Mio €	insgesamt (Mio Euro)	Land Berlin (Mio Euro)
1995 bis 2004¹	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

Finanzausgleichsgesetz, Investitionsförderungsgesetz ›Aufbau Ost‹, eigene Berechnungen 1 pro Jahr

Abbildung 1: Einnahmen Berlins aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen



Millionen Euro. Finanzausgleichsgesetz, eigene Berechnungen

Die neuen Länder und Berlin haben zugleich den gesetzlichen Auftrag, dem Finanzplanungsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ über

- ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
- die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und
- die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung

zu berichten (§ 11 Abs. 3 FAG 2005).

Die Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ werden der Bundesregierung bis Ende September des Folgejahres vorgelegt und zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert. Die Stellungnahmen der Bundesregierung sind vertraulich; seine Fortschrittsberichte stellt das Land Berlin regelmäßig zum *download* im Internet zur Verfügung.⁶

Struktur des Fortschrittsberichts

Der vorliegende Fortschrittsbericht des Landes Berlin 2005 weist eine gegenüber früheren Berichten veränderte Struktur auf. Anlass hierfür war insbesondere der Übergang vom ›Solidarpakt I‹ in den ›Solidarpakt II‹. Das Finanzausgleichsgesetz mit seinen drei Berichtsvorgaben – im vorangehenden Abschnitt dargestellt – soll sich so deutlicher als bisher in der Struktur des Fortschrittsberichts widerspiegeln.

Die Berichtsstruktur des vorliegenden Fortschrittsberichts folgt deshalb in seinen drei Hauptkapiteln unmittelbar den Vorgaben des FAG. Auf besondere Kapitel zur wirtschaftlichen und zur demographischen Entwicklung in Berlin, wie sie in früheren Fortschrittsbe-

richten enthalten waren, wurde verzichtet; die diesbezüglichen Argumente und Überlegungen wurden unmittelbar in die neue Berichtsstruktur integriert und damit eng auf die vom Finanzausgleichsgesetz vorgegebene Fragestellung ausgerichtet.

Methodische Vorgehensweise

Eine Gegenüberstellung der Haushaltsdaten des Landes Berlin mit Daten von Flächenländern ist nicht sinnvoll und kann zu Fehlschlüssen Anlass geben. Berlin unterliegt als Stadtstaat den besonderen finanzverfassungsrechtlichen Regeln, wie sie für Stadtstaaten gelten, aber auch den besonderen Herausforderungen, die in Stadtstaaten agglomerations- und strukturbedingt ein insgesamt deutlich höheres Ausgabenniveau als in Flächenländern bedingen. Bezug genommen wird daher im Folgenden bei Ländervergleichen durchgängig auf Hamburg;⁷ Bremen kommt, obwohl ebenfalls Stadtstaat, aus verschiedenen Gründen als Vergleichsland nicht in Betracht.⁸

Der Ausweis von Daten erfolgt im Allgemeinen für den Zeitraum 1995 bis 2005. Die Absicht ist, auch mit diesem Fortschrittsbericht eine möglichst umfassende Informationsbasis anzubieten, die auch zu anderen Zwecken als dem unmittelbaren Berichtszweck herangezogen werden kann.⁹

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 beruhen Vergleichszahlen mit Hamburg und Bremen auf Haushaltsabschlüssen. Die bereinigten Ausgaben Hamburgs sind grundsätzlich um die Geberleistungen im Länderfinanzausgleich bereinigt. Darüber hinaus sind sowohl die Daten von Hamburg als auch von Berlin um atypische Einmalbelastungen (wie im Jahre 2005 die Auswirkungen der EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken) bereinigt, um insoweit die Vergleichbarkeit mit Vorjahren herzustellen.

Angaben zu Flächenländern umfassen stets auch die kommunale Ebene.

1 Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke

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 einzureichen mit dem Ziel, festzustellen, dass Berlin Anspruch auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung hat.¹⁰ Die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht fand am 26. April 2006 statt, das Urteil wird noch in diesem Jahr erwartet. Einzelheiten zur Entstehung der extremen Haushaltsnotlage und den ergriffenen Maßnahmen zu ihrer Überwindung enthalten die Finanzplanungen des Landes Berlin;¹¹ jüngst hat auch die Deutsche Bundesbank diesbezüglich Stellung genommen und unter anderem darauf hingewiesen, dass »die Wurzel der Berliner Finanzkrise in der Umstellung der Haushaltsfinanzierung nach der Vereinigung« liegt.¹²

Die extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin impliziert, wie schon in den vorangehenden Fortschrittsberichten festgestellt, erhebliche Störungen der finanzwirtschaftlichen und infrastrukturellen Konvergenzprozesse – und zwar unabhängig von jeglicher Messmethodik.

Die Gewährung von Hilfen zur Überwindung einer extremen Haushaltsnotlage setzt angesichts »der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft« voraus, dass das betreffende Land »ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien«.¹³ Dieses Gebot hat obersten Vorrang und überlagert damit die politischen Entscheidungen eines Landes in ihrer Gesamtheit.

Hinzu kommt, dass das Land Berlin aufgrund der extremen Haushaltsnotlage seit langem nicht mehr die Bestimmung der Landesverfassung einzuhalten vermag, wonach »die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten [dürfen]«.¹⁴ Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat hierzu in einem vielbeachteten Urteil festgestellt, dass die von der Verfassung von Berlin gezogene Obergrenze für die Neuverschuldung in der Situation einer extremen Haushaltsnotlage überschritten werden darf und sogar überschritten werden muss, wenn die in diesem Sinne zwingenden Ausgaben ohne eine erhöhte Kreditaufnahme nicht geleistet werden können.¹⁵ So heißt es in dem Urteil:

»Auch hinsichtlich der Frage, ob sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zu. Er darf die Kreditobergrenze des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 VvB unter diesem Gesichtspunkt jedoch nur überschreiten, wenn er sich auf die extreme Haushaltsnotlage im Gesetzgebungsverfahren beruft und diese darlegt. (...) Im Gesetzgebungsverfahren ist daher im Einzelnen darzulegen, dass eine extreme Haushaltsnotlage gegeben ist sowie dass und aus welchen Gründen eine geringere Kreditaufnahme aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht nicht zulässig wäre, weil anderenfalls das Land seine bundes-

rechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabeverpflichtungen nicht erfüllen könnte. Denn nur wenn in diesem Sinne zwingende Ausgaben ohne eine erhöhte Kreditaufnahme nicht geleistet werden können, ist das von einer extremen Haushaltsnotlage betroffene Land berechtigt, die landesverfassungsrechtliche Kreditobergrenze zu überschreiten.«¹⁶

Andererseits hat der Verfassungsgerichtshof ebenso klar vom Haushaltsgesetzgeber »(...) im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzeptes die detaillierte Darlegung« verlangt, dass »im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden.«¹⁷ Dies bedeutet, dass Konsolidierung zur selbstverständlichen, auf Dauer angelegten und eingehend zu dokumentierenden Aufgabe wird.¹⁸

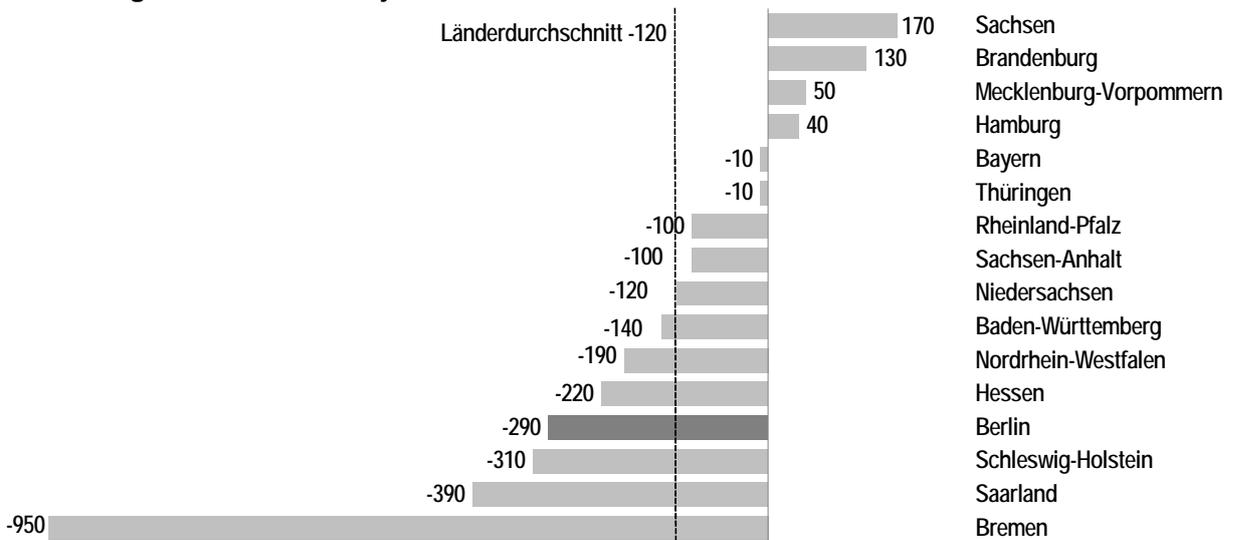
Berlin unternimmt aufgrund der bestehenden bundesrechtlichen Verpflichtungen sowie der Verpflichtungen, die sich aus dem vorangehend zitierten Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin ergeben, alle Anstrengungen zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage. Dies bedeutet, dass der Berliner Haushalt auf äußerste Sparsamkeit ausgelegt ist; hierin sind die investiven Ausgaben ausdrücklich eingeschlossen.

Als Zwischenziel der Finanzpolitik soll im Jahre 2007 erstmals wieder ein ausgeglichener Primärhaushalt erwirtschaftet werden: Die Primäreinnahmen (d.h. die bereinigten Einnahmen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats abzüglich der Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) werden dann die Primärausgaben (die bereinigten Ausgaben, ebenfalls in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats, abzüglich der Zinsausgaben) übersteigen – nach dem veranschlagten Soll des Doppelhaushaltsplans 2006/07 zunächst nur leicht, aufgrund der unlängst auf bundesrechtlicher Ebene beschlossenen Steuerrechtsänderungen wohl doch deutlicher.

Berlin stellt sich also den Herausforderungen der extremen Haushaltsnotlage und trägt durch erhebliche Eigenanstrengungen das Seinige zu deren Überwindung bei. Diese Anstrengungen haben oberste finanzpolitische Priorität.

Wer von Berlin höhere (Infrastruktur-)Investitionsausgaben fordert, wie dies gelegentlich der Fall ist, verkennt die finanzpolitische Situation wie auch die Folgen für den rechnerischen Nachweis der Verwendung der erhaltenen Mittel. Denn höhere Investitionen – für die anderweitige Finanzierungsmittel im Landeshaushalt nicht zur Verfügung stünden – müssten in voller Höhe durch eine höhere Neuverschuldung finanziert werden; das Ziel einer Reduzierung der Neuverschuldung würde damit vollständig konterkariert. Auf der anderen Seite würde sich für den Nachweis der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nichts ändern: Den höheren Investitionen stünde eine gleich hohe (beim Mittelnachweis abzusetzende) Neuverschuldung gegen.¹⁹ Höhere (Infrastruktur-)Investitionen würden mithin wegen der zur Finanzierung erforderlichen zusätzlichen Verschuldung die Haushaltslage Berlins weiter verschlechtern, bei der pauschalierten Berechnung der SoBEZ-Verwendung jedoch keinen Vorteil erbringen.

Abbildung 2: Primärsalden je Einwohner 2005



Euro je Einwohner; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Primäreinnahmen abzüglich Primärausgaben. Flächenländer einschließlich Kommunen. Werte gerundet.

Die finanzpolitische Strategie kann infolgedessen allein darin bestehen,

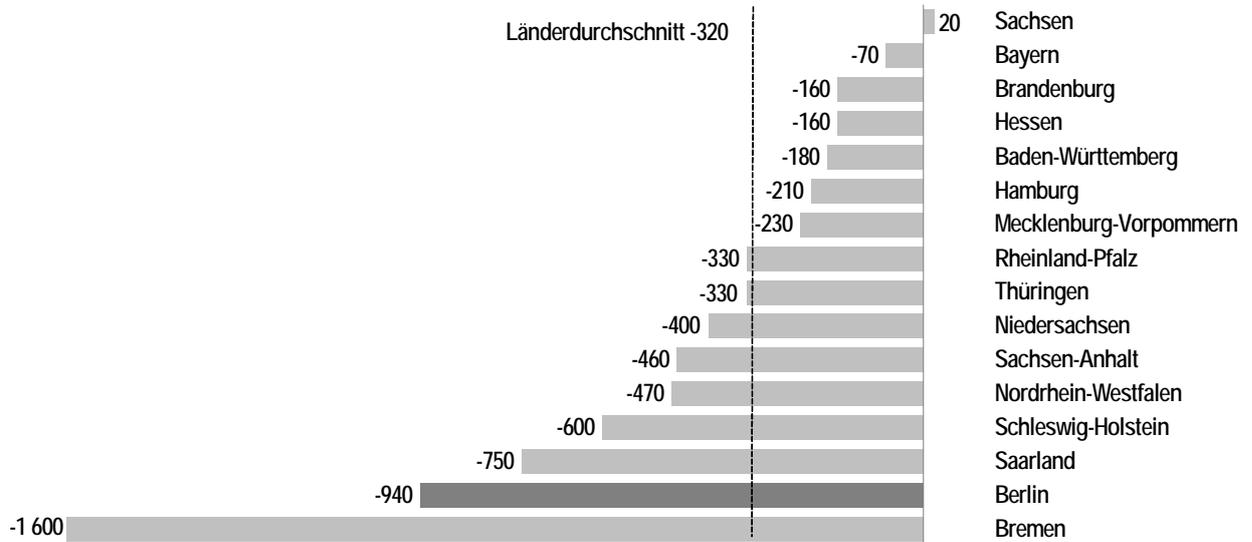
- den Landeshaushalt zu konsolidieren,
- im Zuge der Konsolidierung die konsumtiven Ausgaben drastisch zu beschneiden und
- die Investitionsausgaben, solange die Konsolidierung noch nicht abgeschlossen ist, auf einem unteren vertretbaren Niveau zu halten.

Dies ist der Weg, den Berlin eingeschlagen hat.

Abbildung 2 zeigt, dass Berlin in seinen Konsolidierungsbemühungen außerordentliche Erfolge verzeichnen konnte. Im Jahre 2005 belief sich das Primärdefizit je Einwohner auf nur noch 290 Euro je Einwohner. Das ist zwar das viertschlechteste Ergebnis unter den Ländern, aber es steht doch in deutlichem Abstand zum Saarland (390 Euro) und insbesondere zu Bremen (950 Euro je Einwohner); auch Schleswig-Holstein wies im Jahre 2005 mit 310 Euro ein schlechteres Ergebnis auf als Berlin. Auf der anderen Seite sind die beiden nächstbesseren Länder – Hessen mit 220 Euro und Nordrhein-Westfalen mit 190 Euro – durchaus in Sichtweite. Primärüberschüsse erwirtschafteten im Jahre 2005 lediglich vier Länder (Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg); zwei Länder (Bayern und Thüringen) lagen nahe bei einem ausgeglichenen Primärhaushalt.

Für den Gesamthaushalt entscheidend ist jedoch nicht der Primärsaldo, sondern der Finanzierungssaldo, der auf der Ausgabenseite die Zinsausgaben, auf der Einnahmenseite die Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen mit einschließt. **Abbildung 3** zeigt, dass Berlin hier im vergangenen Jahr mit 940 Euro je Einwohner das zweitschlechteste Ergebnis aufwies. Maßgeblich hierfür sind die weit überdurchschnittlichen Zinsausgaben, auf die die extreme Haushaltsnotlage zurückzuführen ist. Sie verhindern letztlich, dass

Abbildung 3: Finanzierungssalden je Einwohner 2005

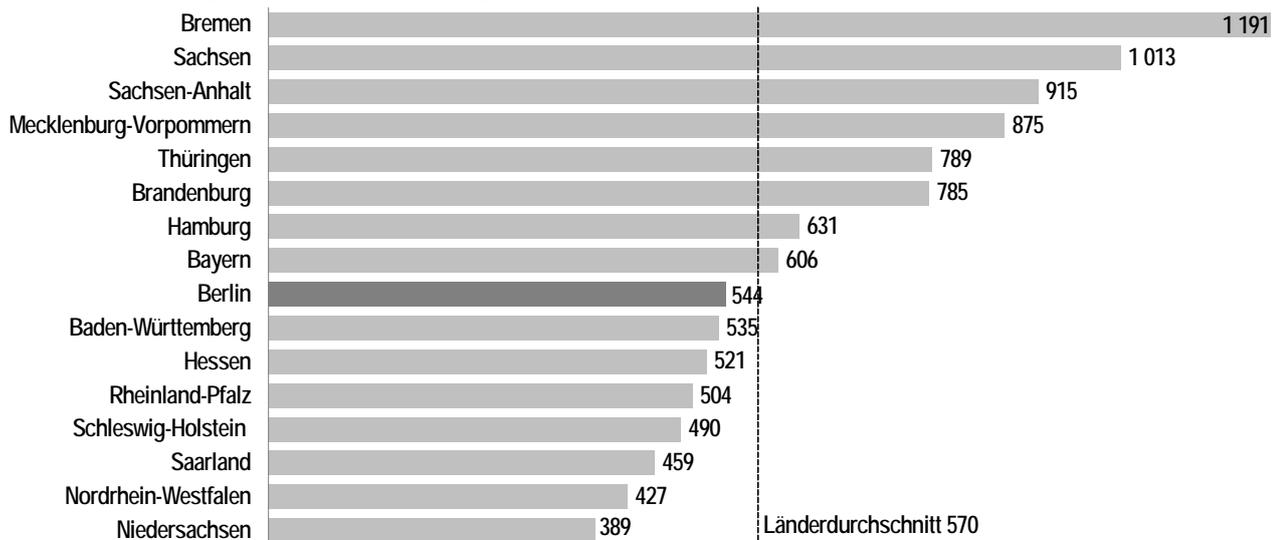


Euro je Einwohner; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Flächenländer einschließlich Kommunen. Werte gerundet.

Berlin die bestehende Notlage aus eigener Kraft überwinden könnte. Berlin wird zwar bei weiterer äußerster Sparsamkeit den Primärhaushalt ausgleichen und angemessene Primärüberschüsse erwirtschaften können; der Ausgleich des Gesamthaushaltes, mithin die Rückführung des Finanzierungssaldos auf null, wird jedoch angesichts der schieren Größenordnung nicht gelingen können.

Äußerste Sparsamkeit bedeutet, wie oben schon angedeutet, auch Zurückhaltung bei den Investitionsausgaben. Der Konsolidierungskurs hat es erforderlich gemacht, die Investiti-

Abbildung 4: Investitionsausgaben je Einwohner 2005



Ausgaben der Kapitalrechnung, Euro je Einwohner. Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Flächenländer einschließlich Kommunen. Werte gerundet.

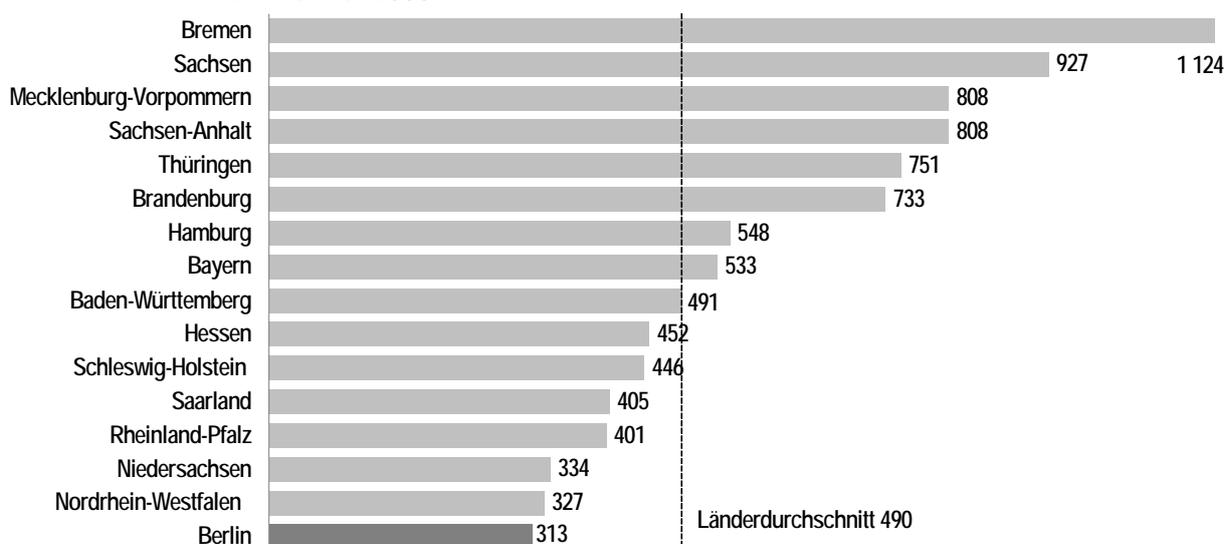
onsausgaben seit dem Jahre 1996 (3,3 Mrd Euro) deutlich abzusenken und ab dem Jahre 2008 auf 1,62 Mrd Euro zu plafondieren (ohne Kapitalzuführung an die BVG: 1,37 Mrd Euro).

Bezogen auf die Investitionsausgaben des Landes Berlin insgesamt, gerechnet je Einwohner, zeigt sich, dass der Länderdurchschnitt (570 Euro je Einwohner) letztlich nur leicht unterschritten wird; mit 544 Euro je Einwohner lag Berlin um knapp 5 % unter dem Länderdurchschnitt (**Abbildung 4**); von Hamburg trennen Berlin 87 Euro je Einwohner bzw. knapp 14 %. Die höchsten Investitionsausgaben je Einwohner weist mit knapp 1 200 Euro je Einwohner Bremen auf, eng gefolgt von Sachsen (rd. 1 000 Euro je Einwohner). Bemerkenswert ist die Spreizung unter den Ländern: Die niedrigsten Investitionsausgaben je Einwohner weist Niedersachsen auf; das Verhältnis zu Bremen beläuft sich damit auf 1 : 3. Dieser doch sehr hohe Unterschied überrascht.

In den Ausgaben der Kapitalrechnung, auf die vorangehend Bezug genommen wurde, sind in unterschiedlichem Umfang Darlehen an Dritte, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben (an den öffentlichen Bereich) enthalten, die mit einem hier interessierenden Investitionsbegriff in engerem Sinne – also eigenen Baumaßnahmen der öffentlichen Hand und Zuschüssen für Investitionsmaßnahmen Dritter – nur wenig oder nichts zu tun haben. Insoweit dürfte es aussagekräftiger sein, die Betrachtung ausdrücklich auf die beiden Positionen der Kassenstatistik ›Sachinvestitionen‹²⁰ und ›Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen‹²¹ zu beschränken. Dabei ergibt sich zwar eine Doppelzählungsproblematik aufgrund von Zuweisungen von Ländern an ihre Gemeinden, doch lässt diese sich zumindest global recht gut mit den in den Kassenergebnissen ausgewiesenen ›Zahlungen von gleicher Ebene‹²² auf gesamtstaatlicher Ebene bereinigen.

Das Ergebnis ist in **Abbildung 5** zusammengestellt. Der Länderdurchschnitt liegt hier bei 490 Euro je Einwohner. Bremen erreicht mit mehr als 1 100 Euro gut das Doppelte des Länderdurchschnitts, erwartungsgemäß liegen auch die neuen Länder weit über dem

Abbildung 5: Sachinvestitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, je Einwohner 2005



Euro je Einwohner. Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Flächenländer einschließlich Kommunen. Werte gerundet.

Durchschnitt. Unter den alten Ländern erreichen lediglich Hamburg und Bayern überdurchschnittliche Werte.

Berlin liegt mit 313 Euro je Einwohner am untersten Ende der Skala und damit bei etwa 60 % des Länderdurchschnitts. Bemerkenswert ist, dass auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nur unwesentlich höhere Investitionsausgaben erreichen. Allerdings ist zumindest von Rheinland-Pfalz bekannt, dass dessen Haushaltsdaten durch Ausgliederungen deutlich verzerrt sind; gleiches mag auch für andere Länder gelten.²³ Desungeachtet ist festzuhalten: Geht man als Arbeitshypothese davon aus, dass ein Abbau der bestehenden Infrastrukturlücke überdurchschnittliche (Infrastruktur-)Investitionen verlangt, dann ist Berlin derzeit nicht in der Lage, hierzu einen Beitrag zu leisten.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Höhe der Investitionsausgaben mehr als nur ein schwacher Indikator für eine Beurteilung der Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke sein kann. Denn letztere verlangt genaugenommen einen absoluten Bezugsmaßstab – auf der Grundlage von Bestandsgrößen. Dazu müsste einerseits der Infrastruktur-Kapitalbestand in den neuen Ländern und Berlin, andererseits in den relevanten Vergleichsländern vergleichbar gemacht und quantifiziert werden. Ein solcher Vergleich muss jedoch naturgemäß auf vielfältige methodische Probleme stoßen, von (politischen) Bewertungsfragen einmal ganz abgesehen.

Deshalb ist die Feststellung nicht verwunderlich, dass es derzeit kein allgemein anerkanntes Konzept zur Ermittlung einer bestehenden Infrastrukturlücke und ihres Abbaus im Zeitablauf gibt. Im Jahre 2000 hatte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung bei einem Vergleich der ostdeutschen Länder mit den finanzschwachen westdeutschen Ländern sowie Berlins mit Bremen und Hamburg einen Ausstattungsrückstand von gut 80 Mrd Euro festgestellt;²⁴ diese Zahl war jedoch keineswegs unumstritten.²⁵ In einem Gutachten, das das DIW kurz zuvor im Auftrage der ostdeutschen Länder erstattet hatte, war noch von einem wesentlich höheren Betrag die Rede gewesen.²⁶ Das DIW hat die von ihm ermittelte Zahl im Übrigen selbst mit gewichtigen methodischen Vorbehalten versehen.²⁷

In konzeptioneller Sicht wies das DIW unter anderem darauf hin, dass

»(...) bei der genannten Größenordnung in Rechnung zu stellen (ist), dass damit allein der infrastrukturelle Nachholbedarf abgedeckt wäre, der im Anlagevermögen der Länder und Gemeinden und deren Unternehmen seinen Ausdruck findet; das Vermögen des Bundes bleibt ausgeklammert. Ebenso wenig sind Maßnahmen berücksichtigt, die nach wie vor in Ostdeutschland notwendig sind, um die immensen Umweltschäden zu beseitigen oder auch die städtebauliche Entwicklung (einschließlich der Verbesserung der Wohnqualität und des Wohnumfeldes) voranzutreiben. Ebenso ist in Rechnung zu stellen, dass die ostdeutschen Kommunen nur eine extrem niedrige Steuerkraft haben, die als eine ausgleichsrelevante Sonderlast zu qualifizieren ist. Doch weder in seinem Gutachten für die ostdeutschen Ministerpräsidenten noch in seiner Expertise für das Bundesfinanzministerium hat das DIW den – sicherlich hohen – Finanzbedarf quantifiziert, der aus diesen Anforderungen resultiert.«²⁸

Auch ist darauf hinzuweisen, dass jenseits der Schwierigkeiten, eine Infrastrukturlücke zu messen, in der Praxis deutlich zwischen sinnvollen Infrastrukturmaßnahmen und solchen mit zweifelhaftem Nutzen für die Erreichung des Ziels der Herstellung einer selbsttragenden Wirtschaft unterschieden werden muss.²⁹ Solange im Zentrum des ›Aufbaus Ost‹ das Konzept der Infrastrukturlücke steht, wird der Blick zu eng auf die Höhe der (Infrastruktur-)Investitionen fokussiert, zu denen Prof. Seitz³⁰ nicht zu Unrecht angemerkt hat: »Es dürfte klar sein, dass ein Investitionsbegriff, der auf Beton und Stahl beruht, sehr eng und nicht zeitgemäß ist, und es im Grunde genommen auch nie war.«³¹ Allerdings ist diese Feststellung mitnichten ein Plädoyer dafür, etwa den Investitionsbegriff zu verändern (und damit tendenziell aufzuweichen);³² die Frage, die sich vielmehr stellt, ist die, auf welche Art von Vergleichskennziffern die Fortschrittsberichte Bezug nehmen.

Noch einmal: Das Ziel der Gewährung der Solidarpaktmittel besteht darin, den aus der deutschen Teilung herrührenden, nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Nachholbedarf gegenüber den westdeutschen Ländern möglichst bald aufzuholen.³³ Sachgerecht erscheint es deshalb, anhand von wirtschaftlichen Kenngrößen (z.B. der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, der Arbeitslosenquote etc.) der Frage nachzugehen, wie hoch der diesbezügliche Abstand zwischen den neuen Ländern und geeigneten Referenzländern ist. Diese Fragestellung greift der nachfolgende Abschnitt auf.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin

Abbildung 6 und **Abbildung 7** zeigen die letztverfügbaren Daten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts; sie sind nach Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung³⁴ allerdings noch nicht vollständig, so dass insbesondere noch keine regionalisierten Daten für den Zeitraum vor 1995 verfügbar sind. Gleichwohl erschließt sich unmittelbar, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin in den zurückliegenden elf Jahren in jeder Hinsicht unbefriedigend war. Während im Durchschnitt des Bundesgebiets zwischen 1995 und 2005 ein Gesamtanstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 14,6 % realisiert werden konnte, hat die Wirtschaftsleistung in Berlin real um 7,7 % abgenommen. Hier ist das reale Bruttoinlandsprodukt heute niedriger als im Jahre 1995.

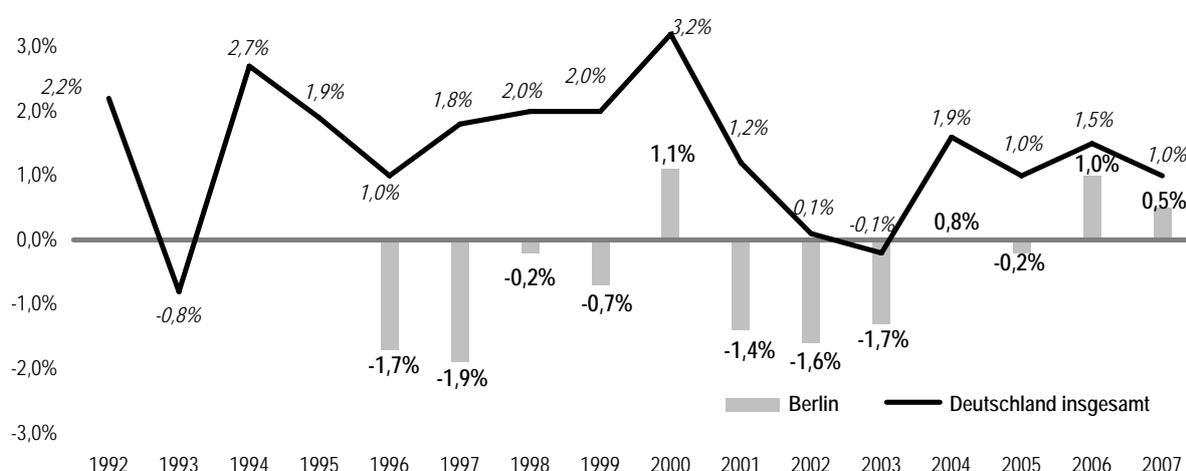
In den Jahren 1992 und 1993 hatte Berlin noch ein im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum erzielt; seitdem jedoch ist die Wirtschaftskraft kontinuierlich rückläufig. Erst seit 2004 ist die Entwicklung in Berlin im Gefolge des Aufschwungs der Weltwirtschaft und der bundesweiten Konjunkturerholung tendenziell wieder erfreulicher, bleibt jedoch auch jetzt erheblich hinter dem bundesweiten Wirtschaftswachstum zurück. Das Bruttoinlandsprodukt erreichte 2005 real lediglich das Niveau des Vorjahres (-0,2 %; Deutschland: +1,0 %). Im Jahre 2006 wird die reale Wirtschaftsleistung in Berlin voraussichtlich um rund +1 % steigen (Deutschland +1,5 %). Insgesamt ist Berlin seit der Wende gegenüber der bundesweiten Wachstumsentwicklung um schätzungsweise 20 Prozentpunkte in Rückstand geraten.

Die Ursache 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.

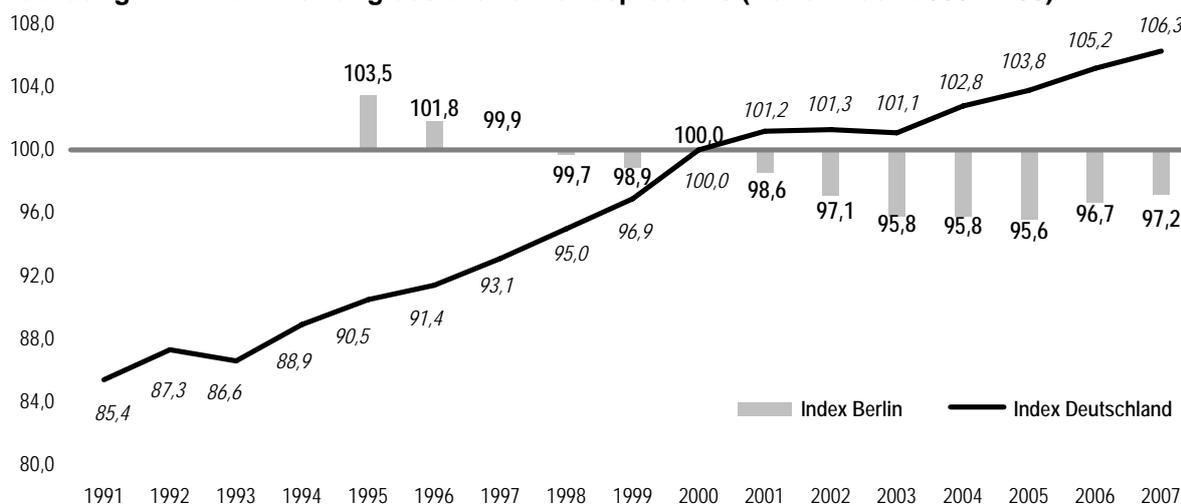
Zwar haben die privaten Dienstleister an Bedeutung gewonnen, konnten jedoch den entstandenen Verlust an Wirtschaftskraft keineswegs ausgleichen. Überdies können Berliner Unternehmen, die überwiegend auf den Binnenmarkt ausgerichtet sind, nicht in dem Maße von der Nachfrage aus dem Ausland profitieren wie die Wirtschaft bundesweit. **Abbildung 8** zeigt, dass die Zahl der Erwerbstätigen in Berlin zwischen 1991 (1,673 Millionen) und

Abbildung 6: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %



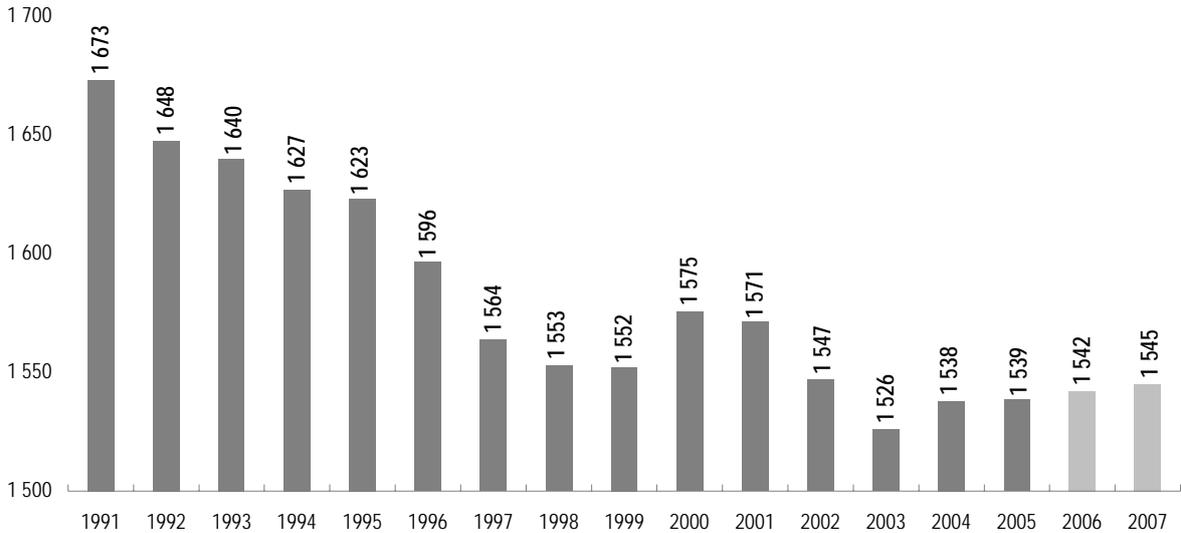
Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; 2006, 2007: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. Für die Jahre 1991 bis 1995 liegen derzeit noch keine regionalisierten Daten vor.

Abbildung 7: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Kettenindex 2000 = 100)



Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; 2006, 2007: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. Für die Jahre 1991 bis 1994 liegen derzeit noch keine regionalisierten Daten vor.

Abbildung 8: Erwerbstätige in Berlin

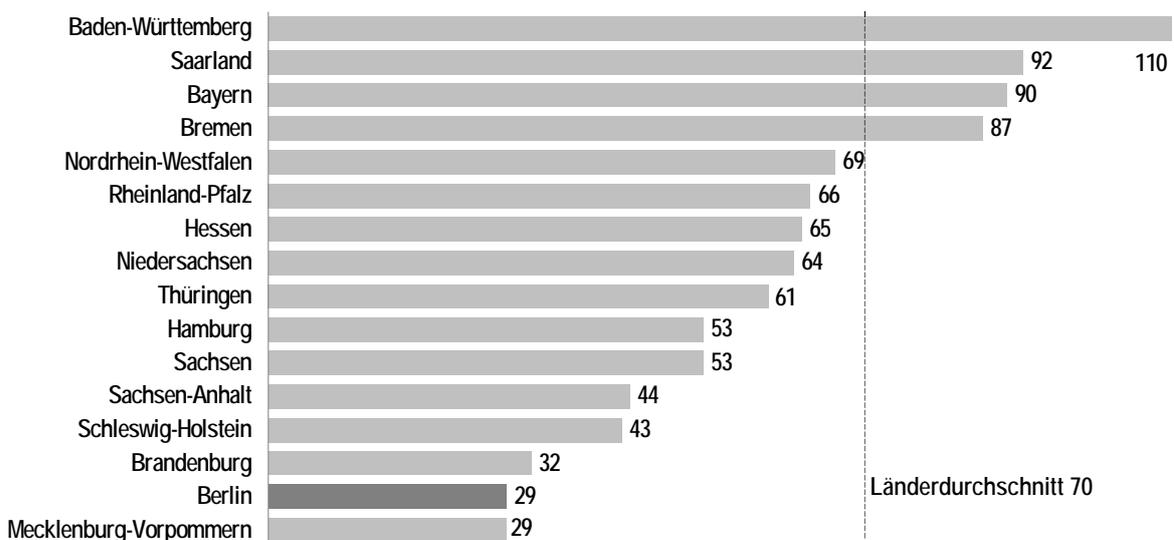


Anzahl in Tausend. Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; 2006, 2007: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen

2005 (1,539 Millionen) um netto 134 000 zurückgegangen ist; dies entspricht einem Abbau von rd. 8 % der Arbeitsplätze. Der Anstieg im Jahre 2004 gegenüber dem Vorjahr um etwa 12 000 Erwerbstätige ist auf den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zurückzuführen [Minijobs, Ich-AGs sowie »Zusatzjobs« (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung)].

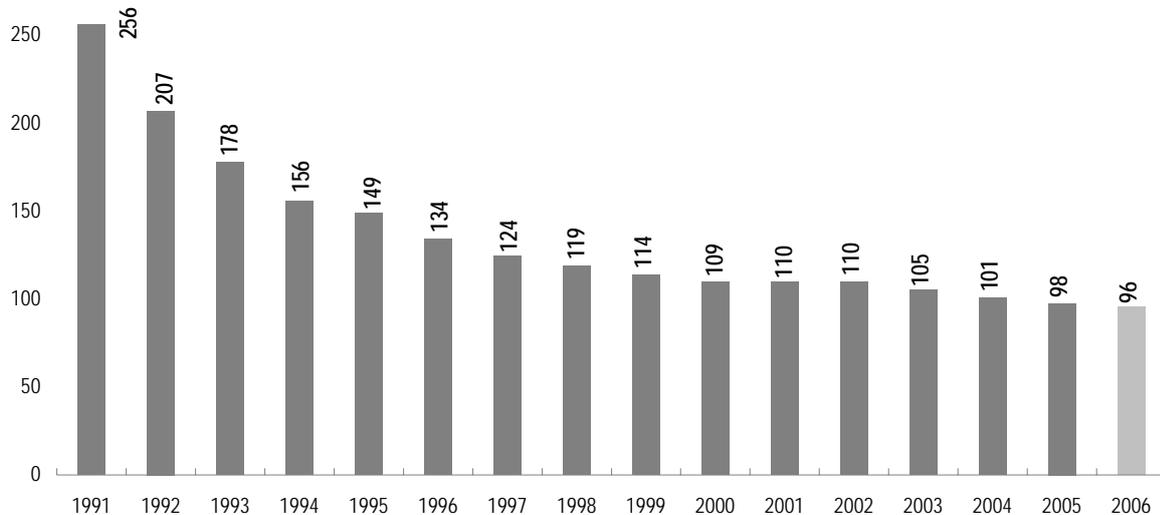
In der Berliner Industrie gingen seit der Vereinigung per Saldo rund 158 000 Arbeitsplätze verloren, von 256 000 Stellen im Jahre 1991 blieben im Jahre 2005 nur noch 98 000 übrig; fast zwei Drittel der Stellen gingen damit verloren (**Abbildung 10**). Waren im Jahre 1991

Abbildung 9: Industriedichte – Industriebeschäftigte je 1000 Einwohner im Jahr 2005



Quellen: Statistisches Landesamt Berlin, Statistisches Bundesamt

Abbildung 10: Industriebeschäftigte in Berlin

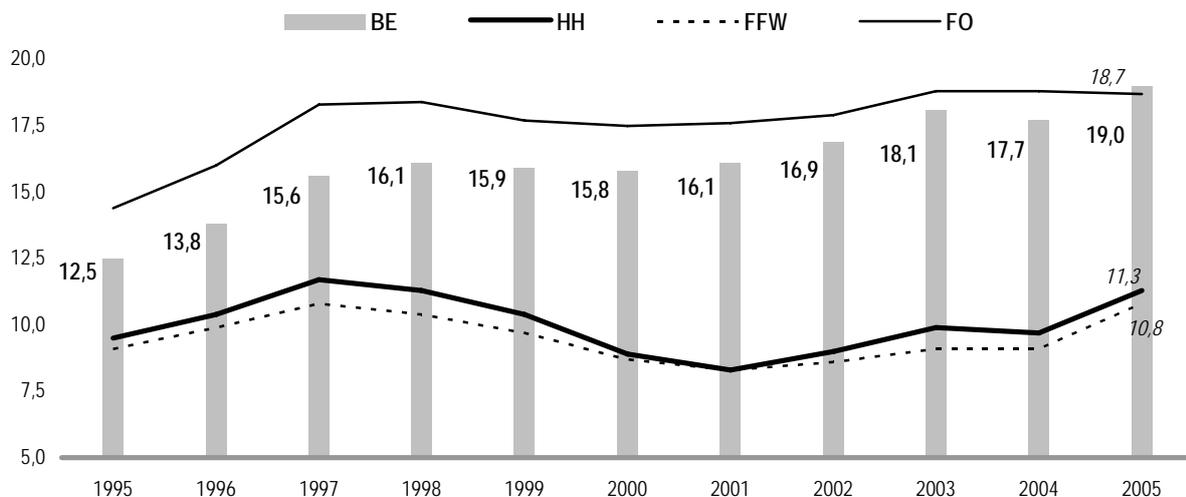


Anzahl in Tausend. Statistisches Landesamt Berlin: 2006: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. Betriebe mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten (einschl. produzierendes Handwerk, fachliche Betriebsteile)

nahezu 19 % aller Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe tätig (1995: 12 %), sind es heute nur noch knapp 9 %.

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 der 90er Jahre endete jedoch auch der Berliner Bauboom, und es kam zu einem Abbau von Kapazitäten in erheblichem Umfang. Gegenüber 1995 sank die Wertschöpfung im Bauge-

Abbildung 11: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %



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

werbe um mehr als die Hälfte. Dementsprechend reduzierten sich die Arbeitsplätze im Baugewerbe seit 1995 um knapp 52 %. Von 1991 auf 2005 nahm die Baubeschäftigung um 45 % ab. Gleichzeitig ist festzustellen, 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.

Die Zahl der jahresdurchschnittlich gemeldeten Arbeitslosen stieg von 180 000 im Jahre 1991 (1995: 213 400) auf 319 200 im Jahre 2005 (Juli 2006: 294 300). Lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote 1991 noch bei 9,5 % (1995: 12,4 %), ist sie bis 2005 auf 19,0 % angestiegen (Juli 2006: 17,5 %). Sie lag damit schon in der Vergangenheit erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer West und seit 2005 nunmehr auch über dem Durchschnittsniveau der neuen Länder (**Abbildung 11**).

Überdurchschnittlich hoch ist auch die Quote der von Arbeitslosigkeit betroffenen jungen Menschen unter 25 Jahren (**Abbildung 12**). Die Jugendarbeitslosenquote (Jugendliche unter 20 Jahren) lag in Berlin im Jahr 2005 bei jahresdurchschnittlich 19,8 % und damit wesentlich höher als in den FFW (7,8 %), in Hamburg (9,6 %) und auch in den neuen Ländern (10,8 %). Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in Berlin und in den neuen Ländern in den Jahren 2003 und 2004 war 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 (**Abbildung 13**). Während in Hamburg auf 100 Einwohner 61 Erwerbstätige kommen, sind es in Berlin lediglich 46. Selbst im strukturschwachen Stadtstaat Bremen liegt der Arbeitsplatzbesatz mit 58 Erwerbstätigen je 100 Einwohner deutlich über dem des Landes Berlin.

Abbildung 12: Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %

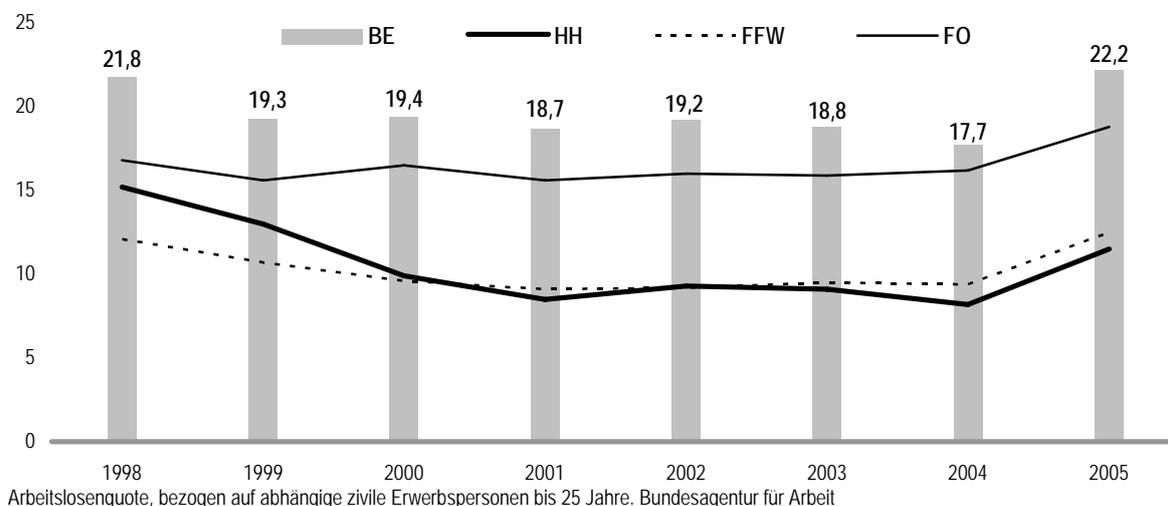


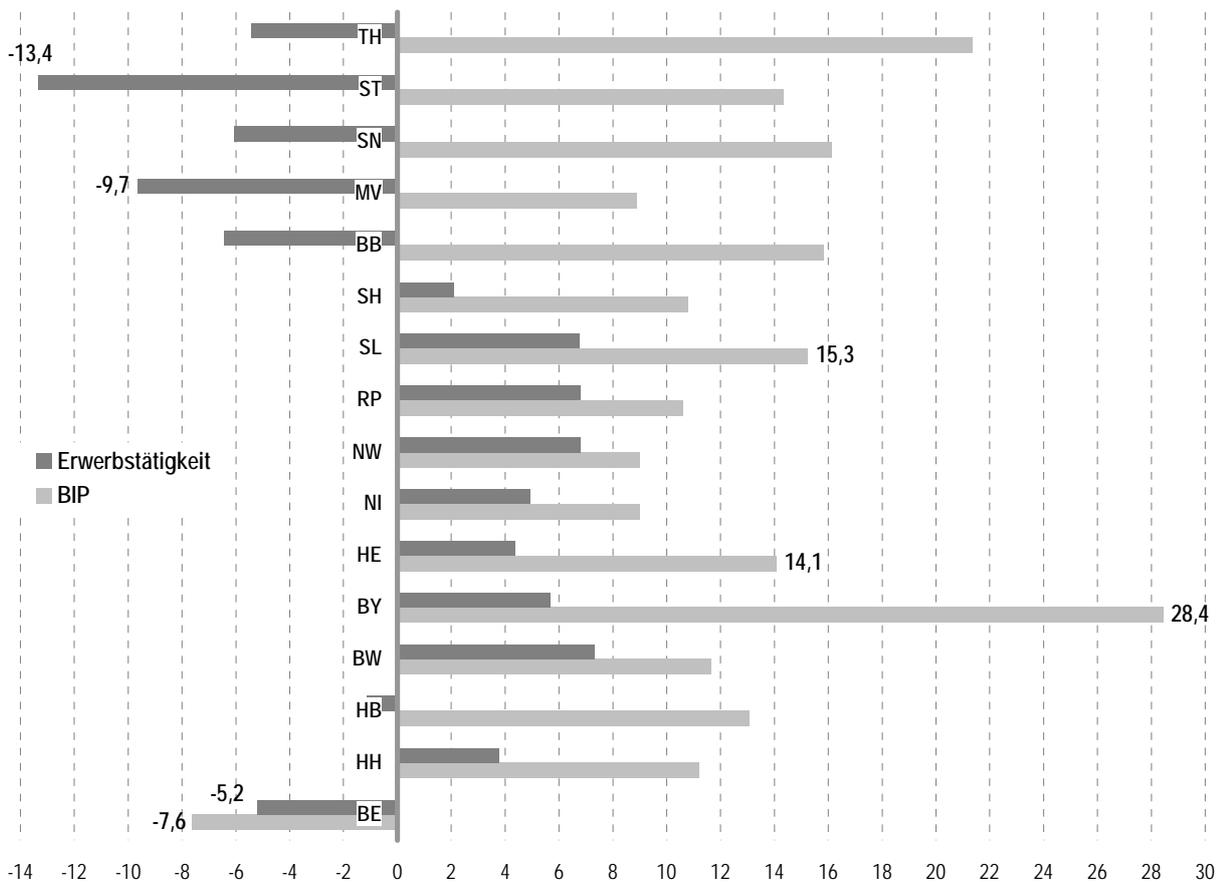
Abbildung 13: Erwerbstätige am Arbeitsort in Prozent der Einwohner 2005



FO: Flächenländer Ost. Bundesagentur für Arbeit

Im Ländervergleich zeigen sich die strukturellen Unterschiede zwischen neuen Ländern und alten Ländern (**Abbildung 14**). In gleicher Weise leiden neue Länder und Berlin unter einem dramatischen Rückgang der Erwerbstätigkeit; in den alten Ländern hingegen hat – Bremen ausgenommen – die Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2005 in einem teilweise beachtlichen Umfang zugenommen. Besonders hohe Beschäftigungsverluste mussten

Abbildung 14: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2005 in %



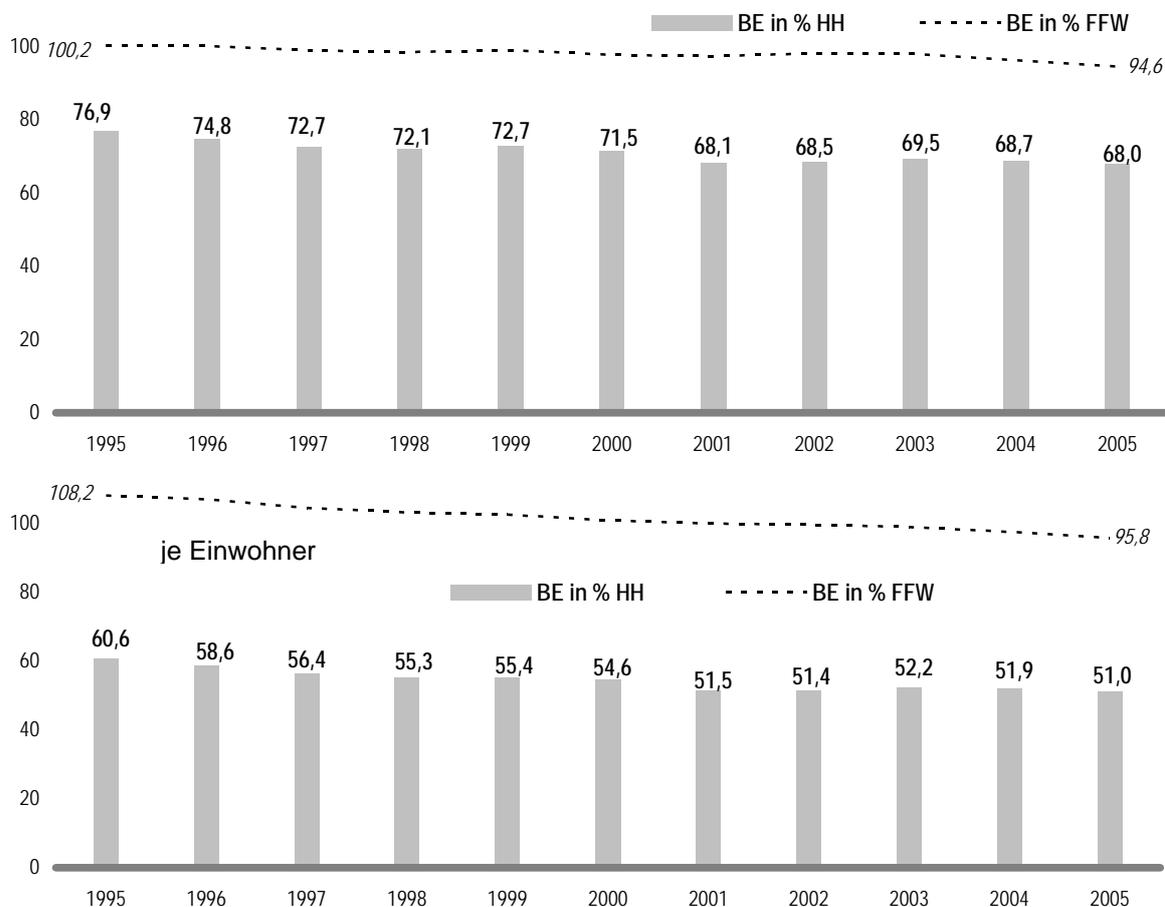
Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern hinnehmen, während Bayern und das Saarland besonders hohe Zuwachsraten der Erwerbstätigkeit verzeichnen konnten.

Der Befund hinsichtlich des realen Wirtschaftswachstums ist für die neuen Länder weniger eindeutig; sie weisen vergleichsweise hohe Zuwachsraten auf, was aber unzweifelhaft auf das niedrige Ausgangsniveau zurückzuführen ist. Demgegenüber ist festzuhalten, dass Berlin das einzige Land ist, das in dem betrachteten Zeitraum an Wirtschaftskraft verlor. Die rückläufige Wirtschaftsentwicklung in Berlin hat dazu geführt, dass die gesamtwirtschaftlichen Einkommenskonvergenzprozesse weitgehend stagnierten.

Noch ungünstiger verlief die Entwicklung der Produktivität je Erwerbstätigem und je Einwohner (**Abbildung 15**). Das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem betrug in Berlin im Jahr 2005 knapp 94 % des Vergleichswertes der FFW (gegenüber Hamburg: 69 %) ³⁵. Im Jahr 1995 hingegen hatte Berlin noch gut 100 % der FFW und 76 % von Hamburg erreicht. Auch die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner war in Berlin rückläufig: 1995 erreichte Berlin 109 % der FFW, im Jahr 2005 nur noch 96 %. Bezogen auf Hamburg ging das Verhältnis von 60 % (1995) auf knapp 52 % (2005) zurück.

Abbildung 15: Entwicklung des BIP (Kettenindex 2000 = 100) je Erwerbstätigem und je Einwohner in Berlin in Prozent des Durchschnittswertes der FFW und Hamburgs



FFW: Finanzschwache Flächenländer West. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin ist außerordentlich unbefriedigend. Seit 1995 ist die reale Wirtschaftsleistung um 7,6 % zurückgegangen. Als einziges Bundesland verzeichnete Berlin im Zeitraum von 1995 bis 2005 einen realen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität. Auch die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen sind in den zurückliegenden Jahren gesunken. Die Arbeitslosigkeit ist seit 1995 deutlich gestiegen, die Erwerbstätigkeit zurückgegangen.

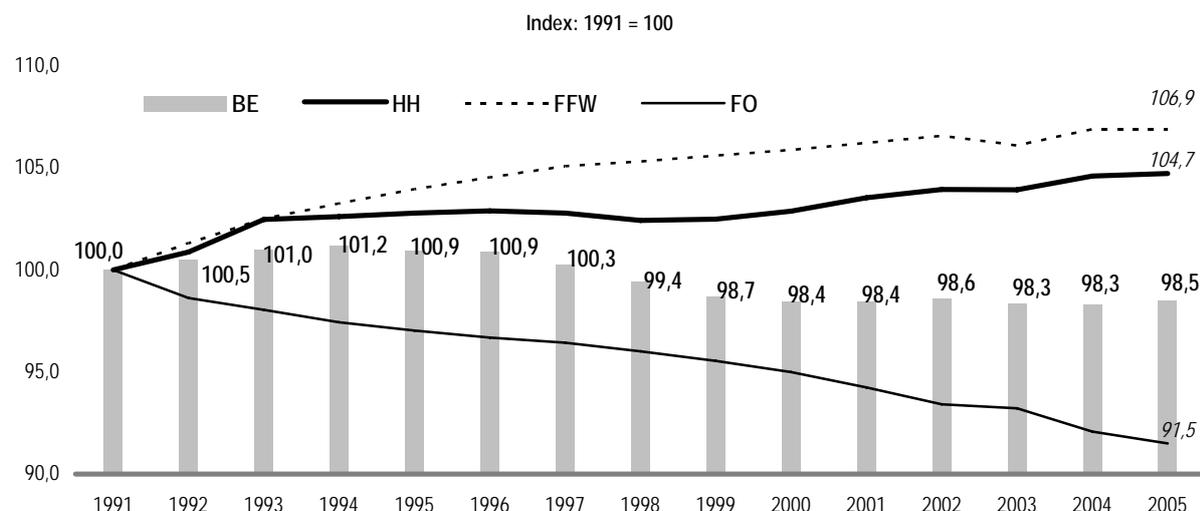
Die demographische Entwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung in Berlin ist derzeit durch einen vergleichsweise ruhigen Verlauf gekennzeichnet. Die Zeit nachhaltiger Bevölkerungsverluste scheint überwunden; deutliche Bevölkerungsgewinne, wie sie beispielsweise Hamburg aufweist, kann Berlin jedoch nicht erwarten.

Das Land Berlin hat im Zeitraum von 1994 bis 2005, nach leichten Bevölkerungsgewinnen in den unmittelbaren Nachwendejahren und geringeren Zuwächsen in den Jahren 2001, 2002 und 2005, insgesamt knapp 80 000 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 2005 bei 3,395 Mio Personen und damit ca. 1,5 % unter der des Jahres 1991. Gegenüber 1995 ist die Zahl der Einwohner sogar um 2,2 % 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 2005 Bevölkerungsverluste von insgesamt ca. 8,8 % hinnehmen müssen. Im gleichen Zeitraum ist die Einwohnerzahl der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) um ca. 6,8 %, die des Landes Hamburg um

Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung in Berlin und den Vergleichsländern seit 1991



Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Berlin

Tabelle 2: Wanderungsbewegungen in Berlin

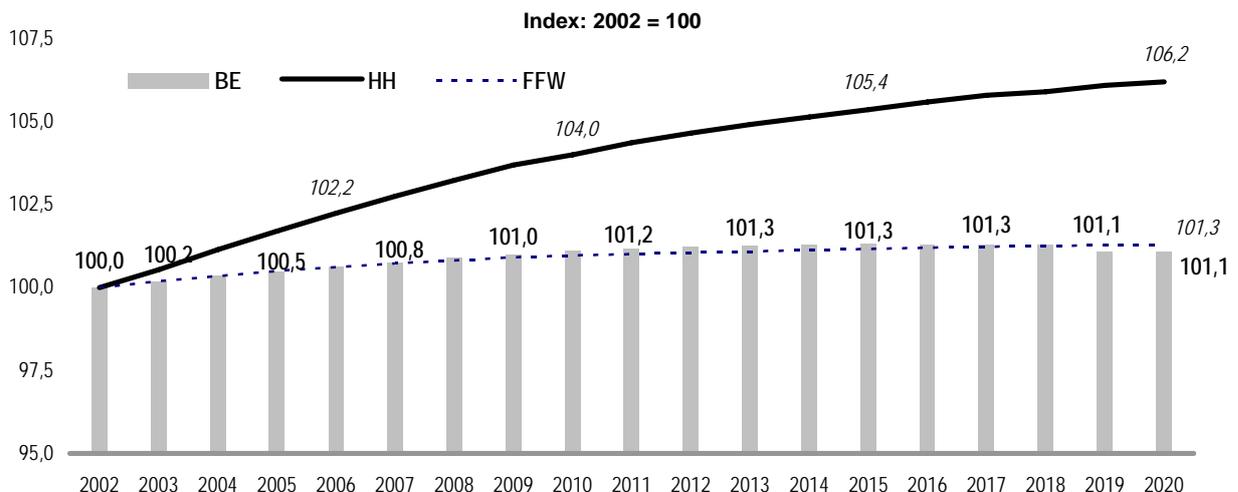
	Zuzüge insg.	Fortzüge insg.	Gesamt-saldo	Zuzüge aus dem Berliner Umland	Fortzüge in das Berliner Umland	Wanderungs-saldo mit dem Umland
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1991	108 214	82 786	25 428	5 469	5 311	158
1992	121 848	89 794	32 054	5 717	6 504	- 787
1993	122 283	100 090	22 193	6 447	10 385	- 3 938
1994	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
2005	117 082	106 881	10 201	15 243	26 814	-11 571

Statistisches Landesamt, Berlin

5,0 % angestiegen (s. **Abbildung 16**).

Tabelle 2 zeigt die Wanderungsbewegungen über die Grenzen des Landes Berlin im Zeitraum von 1991 bis 2005. 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

Abbildung 17: Bevölkerungsprognose bis 2020



Statistisches Bundesamt, 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5

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 2005 hat Berlin rd. 213 000 Einwohner an die Umlandgemeinden verloren. In den Jahren 2001 bis 2005 war der Gesamtwanderungssaldo des Landes Berlin wieder positiv, vor allem bedingt durch das Absinken der Fortzüge. In der letzten Dekade hat ein Bevölkerungsaustausch von mehr als einer Million Einwohnern stattgefunden, das ist rund ein Drittel der gesamten Bevölkerung.

In der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wurde für den Zeitraum 2002 bis 2050 (Variante 5) die Prognose gegenüber der vorangehenden 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. **Abbildung 17**).

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 2,0 %, in Hamburg um etwa 1,0 % absinken, der Anteil der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) in Berlin mit 4,4 % etwas stärker als in Hamburg mit 1,6 % ansteigen (**Abbildung 18**).

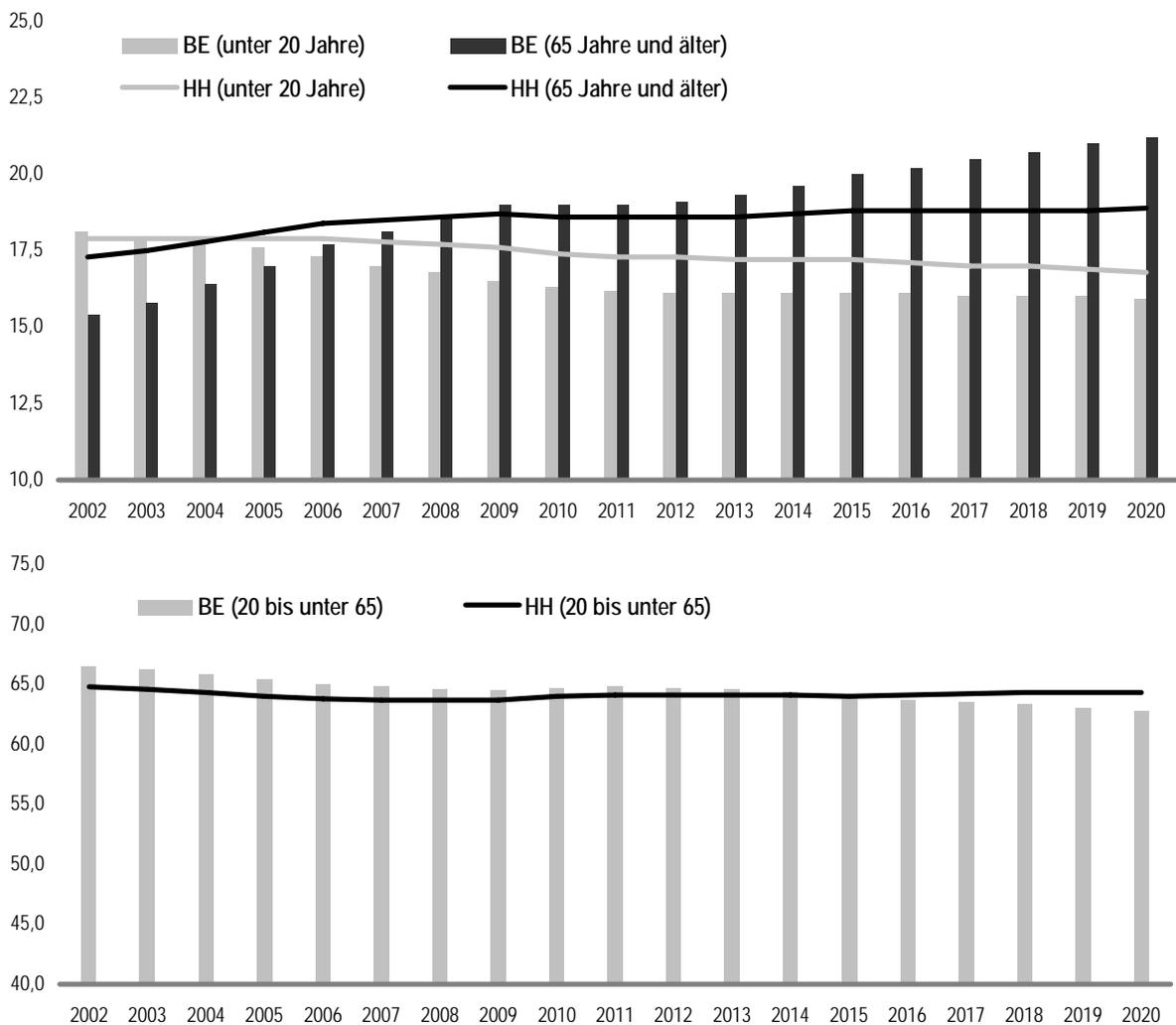
Im Jahr 2020 wird deshalb in beiden Ländern der Altenquotient – definiert als die Zahl der 65-Jährigen und älter, bezogen auf die Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre) – höher sein als der Jugendquotient (Verhältnis der Zahl der jungen Menschen unter 20 Jahre zur erwerbsfähigen Bevölkerung). 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 erheblicher Wohnungsleerstand zu verzeichnen ist.

Abbildung 18: 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 %



Bevölkerungsprognose des Senats von Berlin und Statistisches Bundesamt, 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

2 Die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die neuen Länder und Berlin erhalten, dienen nach § 11 Abs. 3 FAG »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«.

Bundesergänzungszuweisungen werden gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines Landes gewährt und sind deshalb rechtlich nicht zweckgebunden.³⁶ Das Finanzausgleichsgesetz sieht allerdings vor, dass die neuen Länder und Berlin in ihren Fortschrittsberichten über »die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten«³⁷ berichten.

Bis zum Jahre 2001 einschließlich waren die nach dem Investitionsförderungsgesetz ›Aufbau Ost‹ (IfG) zufließenden Mittel titelgenau gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen nachzuweisen. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hingegen waren vollständig nachweisfrei – obwohl ihre Zweckbestimmung nicht anders festgelegt war als in den Jahren 2002 bis 2004 und annähernd gleich dem, was seit dem 1. Januar 2005 im Rahmen des ›Solidarpakts II‹ gilt. Gemessen an dem Gesamtbetrag der Mittel, die den neuen Ländern und Berlin seinerzeit jährlich zuflossen – 10,5 Mrd Euro –, machten die Zuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz ›Aufbau Ost‹ mit rd. 3,4 Mrd Euro einen Anteil von 32,0 % aus.

Mit dem Jahr 2002 wurden die IfG-Mittel in die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit einbezogen, und es wurde das Instrument der Fortschrittsberichte eingeführt. Nach den dezidierten Vorstellungen des Bundesministeriums der Finanzen sollen seitdem lediglich 15 bis 20 % (seit 2005: 10 bis 15 %) der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft anrechenbar sein. Im Umkehrschluss hieße dies, dass seit 2005 mindestens

Tabelle 3: Größenordnung der investiven Nachweisverpflichtungen nach Auffassung des BMF vor und nach 2002

<i>Euro je Einwohner</i>	IfG (bis 2001)	SoBEZ (ab 2002)	85 % SoBEZ	85 % SoBEZ in v.H. IfG
Sachsen	189	618	525	278 %
Mecklenburg-Vorpommern	189	622	529	280 %
Sachsen-Anhalt	189	629	535	283 %
Thüringen	189	617	524	277 %
Brandenburg	189	580	493	261 %
Berlin	189	592	503	266 %

Eigene Berechnungen. IfG auf Basis Einwohnerzahlen 1992, SoBEZ auf Basis Einwohnerzahlen 2005. Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft mit 15 % unterstellt.

Tabelle 4: Investitionsausgaben je Einwohner und »korrekte Mittelverwendung« (2005)

<i>Euro je Einwohner</i>	Sachinvestitionen¹	Index Sachinvestitionen²	»korrekte Mittelverwendung«³
Sachsen	927	102	102 %
Mecklenburg-Vorpommern	808	89	51 %
Sachsen-Anhalt	808	89	21 %
Thüringen	751	83	48 %
Brandenburg	733	81	59 %
Berlin	313	34	--- ⁴

Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse); eigene Berechnungen. 1 einschließlich Vermögensübertragungen 2 Sachsen (927) = 102 (im Abgleich mit der von Prof. Seitz errechneten vorläufigen Verwendungsquote 3 nach den Berechnungen von Prof. Seitz (siehe Text) 4 nicht berechnet (siehe Text)

85 % der zugeflossenen Mittel zum Ausgleich des infrastrukturellen Nachholbedarfs zu verwenden wären. Für den Durchschnitt der neuen Länder und Berlins würde dies bedeuten, dass mehr als das Zweieinhalbfache der seinerzeitigen IfG-Mittel investiv nachzuweisen wäre (**Tabelle 3**). Angesichts der Größenordnung der Sachinvestitionen in den neuen Ländern – zwischen 730 und 930 Euro je Einwohner –, von denen in jedem Falle noch die Finanzierungsanteile Dritter abzuziehen sind, liegt es auf der Hand, dass derartig hohe Verwendungsquoten nicht zu belegen sind – schon gar nicht, wenn auch noch Anteile für die eigene Nettokreditaufnahme den rechnerischen Verwendungsnachweis weiter vermindern.³⁸

Nach (vorläufigen) Berechnungen von Prof. Seitz im Mai dieses Jahres, die in der Presse erheblichen Niederschlag gefunden haben,³⁹ beläuft sich die Quote der »korrekten Mittelverwendung« zwischen 102 % (Sachsen) und 21 % (Sachsen-Anhalt). Hierfür gibt die Spreizung der Investitionsausgaben je Einwohner jedoch keinerlei Anhaltspunkt. Setzte man die Investitionsausgaben des Landes Sachsen auf einen Index von 102 (entsprechend der von Seitz angegebenen »korrekten Mittelverwendung«), dann ergäbe sich für die übrigen neuen Länder (ohne Berlin), dass sie, gemessen an den Investitionsausgaben je Einwohner, einen Indexwert zwischen 89 und 81 aufweisen (**Tabelle 4**). Dies ließe erwarten, dass die neuen Länder (ohne Berlin) für jeweils mindestens vier Fünftel der erhaltenen SoBEZ den pauschalierten investiven Nachweis führen können.

Faktisch ist dies jedoch nicht der Fall, weil auf dem komplizierten Rechenweg die Nettokreditaufnahme in das Berechnungsschema mit eingeführt wird – so dass das pauschalierte Berechnungsschema neben der investiven Mittelverwendung gleichberechtigt auch den Einfluss der Neuverschuldung auf die Haushaltspolitik darstellt. Diese Erkenntnis hat inzwischen auch Eingang in die Tagespresse gefunden.⁴⁰

Tabelle 5 enthält hierzu ein rechnerisches Experiment: Für die fünf neuen Länder wurde die Summe aus Investitionsausgaben (Sachinvestitionen und Vermögensübertragungen) und Finanzierungssaldo gebildet; auf den Finanzierungssaldo wurde hilfswise zurückgegriffen, weil die Kassenergebnisse (noch) keine verlässlichen Angaben über die Neuver-

Tabelle 5: Investitionen und Finanzierungssaldo (2005)

<i>Euro je Einwohner</i>	Sachinvestitionen ¹	Finanzierungssaldo	Summe S + F	Index Summe S + F ²	»korrekte Mittelverwendung« ³
Sachsen	927	22	949	102	102 %
Mecklenburg-Vorpommern	808	-232	576	62	51 %
Sachsen-Anhalt	808	-463	345	37	21 %
Thüringen	751	-326	425	46	48 %
Brandenburg	733	-163	570	61	59 %

Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse); eigene Berechnungen. 1 einschließlich Vermögensübertragungen 2 Sachsen (927) = 102 (im Abgleich mit der von Prof. Seitz errechneten vorläufigen Verwendungsquote 3 nach den Berechnungen von Prof. Seitz (siehe Text)

schuldung des Jahres 2005 beinhalten. Diese Summe wurde wiederum in das Verhältnis zu Sachsen gesetzt, dem ein Index von 102 zugewiesen wurde. Vergleicht man nun wiederum die sich ergebenden neuen Indexwerte mit der »Quote der korrekten Mittelverwendung«, dann zeigt sich eine teilweise erstaunliche Übereinstimmung – durchweg weitaus besser als im Vergleich der Indexwerte nach **Tabelle 4**. Dies zeigt, welchen hohen Einfluss die Neuverschuldung auf die Berechnungsergebnisse hat.⁴¹

Für ein Land in extremer Haushaltsnotlage ist ein solcher Berechnungsansatz nicht geeignet. Eine extreme Haushaltsnotlage zeichnet sich durch einen weit überdurchschnittlichen Schuldenstand je Einwohner, weit überdurchschnittliche Zinsausgaben und eine dementsprechend überdurchschnittliche Neuverschuldung aus. Die Folge ist, dass laufende Ausgaben über Kreditaufnahme finanziert werden müssen. Im vorstehenden Berechnungsansatz fließt diese Kreditaufnahme in vollem Umfang in den Verwendungsnachweis ein – und schmälert ungerechtfertigt den Ausweis der investiven Mittelverwendung.

Diese Erkenntnis hat auch in die Wissenschaft Einzug gehalten. So formulierte Prof. Seitz unlängst:⁴²

»Ich habe bei meiner Verwendungsrechnung Berlin bewusst ausgeklammert, und zwar aus zwei Gründen. In Berlin ist die Bestimmung der abrechnungsrelevanten fehlenden Gemeindesteuerkraft methodisch nicht einfach und auch zwischen Experten umstritten. Zweitens, und das ist wesentlicher, ist zu beachten, dass sich Berlin in einer extrem schwierigen Haushaltskrise befindet und der Haushaltsfehlbetrag seit vielen Jahren bereits größer ist als die empfangenen Osttransfers. Von Berlin in seiner gegenwärtigen Finanzlage eine korrekte Verwendung der Osttransfers zu verlangen oder zu erwarten käme einer Quadratur des Kreises gleich. Dies muss allen politischen Entscheidern im Jahr 2001 bei der Festlegung des Soli II bekannt gewesen sein; wenn nicht, hat die Politik unter dem Schleier des Nichtwissens gehandelt! Der ›Fall Berlin‹ zeigt somit an Hand der Solidarpaktgesetzgebung, dass die Politik Gesetze beschließt, ohne deren Folgen zu bedenken, da der Sachverstand der politischen Kompromisslösung kompromisslos geopfert wird.«

Ein Letztes: Die gängige Vorstellung, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dürften ausschließlich investiv verwandt werden, trifft nicht zu. Dies folgt unmittelbar daraus, dass der zweite der beiden im Finanzausgleichsgesetz gleichberechtigt genannten Verwendungszwecke – der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft – einen reinen Einnahmenausgleich darstellt und keinerlei Ausgabenspezifität beinhaltet. Im Rahmen eines für öffentliche Haushalte geltenden Gesamtdeckungsprinzips stehen diesen Einnahmen nicht näher abgegrenzte Ausgaben gegenüber – und damit sehr wohl auch konsumtive Ausgaben.

Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes

Ungeachtet der vorangehenden Kritik an dem pauschalisierten Berechnungsschema legt Berlin auch in diesem Fortschrittsbericht eine Berechnung vor, die im Grundsatz den Vorstellungen des BMF folgt. Eine derartige Berechnung ermöglicht, die Auseinandersetzung über Art und (rechnerischen) Umfang bestehender Dissense anhand eines konkreten Zahlenwerkes führen zu können.

Investive Verwendung der SoBEZ

Die Beurteilung der investiven Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen folgt drei Kriterien:⁴³

- Kriterium 1: SoBEZ-Anteil, der zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen eingesetzt wird;
- Kriterium 2: SoBEZ-Anteil, der für überproportionale eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen im Vergleich zu den westlichen Bundesländern eingesetzt wird;
- Kriterium 3: Abbau der Infrastrukturlücke durch überproportionale Gesamt-Investitionsausgaben im Vergleich zu den westlichen Bundesländern.

Kriterium 1 bezieht sich auf das vorangehend umrissene pauschalisierte Berechnungsschema. *Kriterium 2* ermittelt die überproportionalen Infrastrukturinvestitionen der Flächenländer Ost, gerechnet je Einwohner, gegenüber dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West; für Berlin tritt an deren Stelle als Vergleichsland Hamburg. *Kriterium 3* nimmt auf die Gesamt-Investitionsausgaben Bezug und ermittelt wiederum die Differenz je Einwohner im Verhältnis zu den westdeutschen Referenzländern.

Alle drei Kriterien stehen gleichberechtigt nebeneinander. Bemerkenswert ist, dass bisher in der öffentlichen Debatte praktisch ausschließlich auf das *Kriterium 1* Bezug genommen wurde. Für Berlin allerdings ändert sich in den Ergebnissen bei Einbezug der *Kriterien 2 und 3* wegen des derzeit unterdurchschnittlichen Investitionsniveaus nichts; alles, was zu den (Infrastruktur-)Investitionen und deren vergleichbarer Höhe zum Länderdurchschnitt zu sagen ist, wurde bereits in Kapitel 1 dargelegt. Die nachfolgende Darstellung bezieht sich insoweit ausschließlich auf das *Kriterium 1*.

Tabelle 6 zeigt den Berechnungsgang der pauschalierten Verwendungsbetrachtung. In *Zeile 1* werden die Investitionsausgaben für Infrastruktur ermittelt; es handelt sich um die Sachinvestitionen, die investiven Zuweisungen und Zuschüsse sowie (abweichend von den Vorjahren) die Schuldendiensthilfen. Zwar werden letztere in den Haushalten konsumtiv gebucht; sie stellen jedoch Aufwendungen für investive Maßnahmen dar, für die ein besonderer Finanzierungsweg gewählt wurde. Allerdings ist nach Auffassung des Landes Berlin die Beschränkung auf diejenigen Schuldendiensthilfen, die nicht der Wohnungsbauförderung zuzurechnen sind, willkürlich und nicht sachgerecht. Dies zeigt unter anderem der Umstand, dass auch diese Schuldendiensthilfen im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes ›Aufbau Ost‹ in vollem Umfang anrechenbar waren.

In *Zeile 2* werden die investiven Einnahmen abgesetzt, die das Land von dritter Seite zweckgebunden für Investitionseinnahmen erhält. In *Zeile 3* ergeben sich als Zwischensumme die eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen.

In *Zeile 4* wird ermittelt, in welchem Umfange die Nettokreditaufnahme für andere Zwecke außerhalb der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen erfolgt (z.B. für Investitionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind); hier sind neben den »Investitionsausgaben insgesamt« auch die Schuldendiensthilfen erneut zu be-

Tabelle 6: Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF

1		<p>Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen</p> <p><i>Summe folgender vier Positionen:</i></p> <p>Sachinvestitionen (HGr. 7, Gr. 812, OGr. 82) investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) Schuldendiensthilfen (OGr. 66, ohne Schuldendiensthilfen im Wohnungsbaubereich)¹ Investitionszuschüsse an andere Bereiche (OGr. 89)</p>
2	abzüglich	<p>Investitionseinnahmen</p> <p><i>Summe folgender beider Positionen:</i></p> <p>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33) Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</p>
3	gleich	eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen
4	abzüglich	<p>anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen</p> <p><i>errechnet aus:</i></p> <p>Nettokreditaufnahme abzüglich Investitionsausgaben insgesamt, abzüglich Schuldendiensthilfen zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen (Zeile 1)</p>
5	gleich	aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen
6	nachrichtlich	<p>Investive Verwendung der SoBEZ</p> <p><i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i></p>

Bundesministerium der Finanzen, eigene Zusammenstellung (aktualisiert um die Ergebnisse der Besprechung zwischen dem Bund und den neuen Ländern und Berlin vom 20. Juni 2006) ¹ für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995

rücksichtigen.⁴⁴ 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 wird entsprechend gekürzt (Zeile 5 mit dem Ergebnis der Berechnung).

Zeile 4 unterliegt keiner rechentechnischen Restriktion, so dass auch Beträge zugelassen werden, die größer sind als die Infrastrukturinvestitionen selbst. Auf diese Weise können sich in Zeile 5 negative Beträge ergeben. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Kreditaufnahme größer ist als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen – was unter anderem in einer extremen Haushaltsnotlage der Fall ist. Auf eine »Fehlverwendung« kann hieraus jedoch nicht geschlossen werden. **Tabelle 7** enthält die konkreten Berechnungsergebnisse.

Hier zeigt sich unter anderem auch: Die Frage, in welchem Umfang die Schuldendiensthilfen in die Berechnung mit einbezogen werden sollen – ausschließlich oder einschließlich der Ausgaben für die Förderung des Wohnungsbaus – hat zwar auf die numerischen Zahlenwerte, nicht aber auf das materielle Ergebnis Einfluss; es bleibt beim Ausweis negativer

Tabelle 7: Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ im Jahre 2005 nach Maßgabe der Vorgaben des BMF

	ohne Wohnungsbauförderung	mit Wohnungsbauförderung
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1 070	1 466
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Gr. 812 + Ogr. 82)</i>	339	339
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	75	75
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung)¹</i>	48	444
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	608	608
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	441	441
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	319	319
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	122	122
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	629	1 025
4 anteilige Nettokreditaufnahme	2 820	2 820
<i>Nettokreditaufnahme</i>	3 513	3 513
<i>abzgl. Investitionsausgaben insgesamt, abzügl. Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbauförderung</i>	-1 715 -48	-1 715 -444
<i>zzgl. Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1 070	1 466
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. - 4.)	-2 191	-1 795
<i>6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>	Ausweis nicht sinnvoll	Ausweis nicht sinnvoll

eigene Berechnung; ohne Auswirkungen der EU-Entscheidung zu Landesbanken 1 für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995

Zahlenwerte. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn es Berlin auf der Grundlage von Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen gelingt, die extreme Haushaltsnotlage zu überwinden.

Anhand des Berechnungsschemas lässt sich ebenfalls ablesen, dass höhere Infrastrukturinvestitionen nicht zu einer Verbesserung der investiven Verwendung führen. Denn höhere Investitionen müssten notwendig durch eine höhere Neuverschuldung finanziert werden. Somit würde sich einerseits (wie beabsichtigt) der Wert in *Zeile 1* erhöhen, gleichzeitig aber auch – um den gleichen Betrag – der Wert in *Zeile 4*. Im Ergebnis bliebe mithin der Wert in *Zeile 5* unverändert. – Die finanzpolitischen Folgerungen hieraus sind bereits oben (S. 13) gezogen worden.

Aufmerksam ist darauf zu machen, dass sich die Zahlen der Tabelle 7 ohne die Auswirkungen der EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken verstehen, in deren Folge der Landesbank Berlin im Jahre 2005 einmalig ein Betrag in Höhe von 1 124 Mio Euro investiv zugeführt wurde. Aufgrund der hier vorgenommenen Bereinigung sind die Zahlen bruchfrei – von den Schuldendiensthilfen abgesehen – mit den entsprechenden Berechnungen früherer Fortschrittsberichte vergleichbar. Selbst unter Berücksichtigung dieses Einmalbetrages bliebe der Zahlennachweis jedoch immer noch negativ.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahre 2005 war, wie schon in den Vorjahren, ein erheblicher Teil der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft heranzuziehen. Anders als bei der Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ existiert für diesen Bereich kein vorgegebenes Berechnungsschema.

Tabelle 8 zeigt zunächst im Überblick das kommunale Steueraufkommen im Jahre 2005 in den Stadtstaaten und in den Ländern insgesamt. 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 betrug im Jahre 2005 je Einwohner 750 €. Berlin lag mit 659 € um 91 € (-12,1 %) unter dem Länderdurchschnitt, Hamburg um 854 € je Einwohner (113,9 %) darüber. Der Abstand Bremens zum Länderdurchschnitt belief sich im Jahre 2005 auf 151 € je Einwohner.

Nach der außerordentlich restriktiven Sichtweise des Bundes ist der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft auf den rechnerischen Ausgleichsprozentsatz für das finanzschwächste Land zu begrenzen; dies wäre unter den alten Ländern das Saarland. Hiergegen spricht nach Auffassung des Landes Berlin:

- Träfe diese Sichtweise zu, hätte eine entsprechende Ausgleichsregelung unmittelbar in den Regelungen des Finanzausgleichs verankert werden können und wohl auch müssen. Da dies so nicht erfolgt ist, hat der Gesetzgeber insoweit offenbar eine *a n - d e r e* Ausgleichsregelung beabsichtigt als die, die das Finanzausgleichssystem bereitstellt. Dass eine abweichende Regelung möglicherweise zu einer zeitweisen Über-

Tabelle 8: Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2005 in Mio Euro

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
1 Grundsteuer A	0	0	0	349
2 Grundsteuer B	588	384	145	9 898
3 Gewerbesteuer (E + K)	897	1 734	298	32 124
4 Gewerbesteuerumlage ¹	-100	-157	-31	-3 587
5 Gemeindeanteil ESt ²	719	715	157	20 142
6 Gemeindeanteil USt	129	112	28	2 900
insgesamt	2 233	2 788	597	61 826
<i>in Euro je Einwohner</i>				
<i>insgesamt</i>	<i>659</i>	<i>1 604</i>	<i>901</i>	<i>750</i>
<i>alle Länder</i>	<i>750</i>	<i>750</i>	<i>750</i>	<i>750</i>
<i>Differenz zum Durchschnitt</i>	<i>-91</i>	<i>+854</i>	<i>+151</i>	<i>0</i>

Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse); eigene Berechnungen 1 ohne erhöhte Gewerbesteuerumlage 2 einschließlich Zinsabschlag

nivellierung (d.h. einer Besserstellung der SoBEZ-empfangenden Länder gegenüber finanzschwachen Vergleichsländern ohne SoBEZ) führt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich zulässig.

- Mit dem Bezug auf das finanzschwächste unter den alten Ländern würde das Saarland zum Bezugsmaßstab auch für Berlin. Dieses Ergebnis ist abzulehnen.

Das Saarland ist ein Flächenland – noch dazu mit einer Einwohnerzahl, die weniger als ein Drittel der Einwohner Berlins beträgt. Stadtstaaten weisen gegenüber Flächenländern einen besonderen finanzverfassungsrechtlichen Status auf; daraus folgt unmittelbar, dass ein Flächenland keinen Referenzmaßstab für einen Stadtstaat darstellen kann.

Ebenso ist zu berücksichtigen, dass das Saarland als Notlagenland im September 2005 einen erneuten Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat. Dies spricht in gewisser Weise dafür, dass das Saarland nicht über belastbare, nachhaltige Einnahmestrukturen verfügt. Ähnliches gilt diesbezüglich auch im Hinblick auf Bremen – obwohl Stadtstaat.

Insoweit ist es in vollem Umfange gerechtfertigt, als Vergleich Hamburg heranzuziehen, auf das sich der BMF ansonsten auch durchgängig bezieht.⁴⁵

Völlig zu Recht merkt Prof. Seitz an: »In Berlin ist die Bestimmung der abrechnungsrelevanten fehlenden Gemeindesteuerkraft methodisch nicht einfach und auch zwischen Experten umstritten.«⁴⁶

Im Ergebnis seiner Überlegungen hält der BMF 10 bis 15 % der erhaltenen SoBEZ auf den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft für anrechenbar – im Falle von Berlin wären dies derzeit 200 bis 300 Mio Euro.⁴⁷ Dabei zeigt eine einfache Simulationsberechnung, dass sich der Mindestbetrag, der durch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungs-

Tabelle 9: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2005 in Mio Euro

	2005
1 LFA und Fehlbetrags-BEZ im geltenden Recht	3 204
2 LFA und Fehlbetrags-BEZ bei Einbeziehung von 100 % der Kommunalsteuern	3 665
3 Differenz (Ausgleichsbetrag)	461

Eigene Berechnungen

zuweisungen ausgeglichen werden müsste, im Jahre 2005 auf 461 Mio Euro belief (**Tabelle 9**). Gegenübergestellt sind dabei LFA und Fehlbetrags-BEZ nach geltendem Recht sowie die Ergebnisse einer Simulationsrechnung unter der Annahme, die Kommunalsteuern würden in allen Ländern jeweils zu 100 % im Länderfinanzausgleich berücksichtigt.

Der tatsächlich erforderliche Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft kann nach Auffassung Berlins aus den oben dargelegten Gründen nicht innerhalb des geltenden Finanzausgleichssystems errechnet werden. In seinen früheren Fortschrittsberichten hatte Berlin ein einfaches Berechnungsschema vorgeschlagen, auf das nachfolgend – mit leichter Modifikation – erneut Bezug genommen wird.

Tabelle 10 ermittelt in einem ersten Schritt den Abstand des kommunalen Steueraufkommens je Einwohner der drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen zum Länderdurchschnitt (*Zeilen 1 bis 4*). Um diesen Abstand im Sinne der besonderen Einwohnerwertung zutreffend zu ermitteln, wird bei den Stadtstaaten nicht deren tatsächliche Einwohnerzahl, sondern die um den Faktor der besonderen Einwohnerwertung (1,35) »veredelte« Einwohnerzahl herangezogen (*Zeile 2*); dieser Schritt wird später in *Zeile 7* wieder rückgängig gemacht, so dass das tatsächliche Berechnungsergebnis hiervon nicht abhängig ist.⁴⁸

Der Abstand Berlins zum Länderdurchschnitt (*Zeile 4*) ist negativ (wegen des unterproportionalen kommunalen Steueraufkommens). Hamburg hingegen weist ein überdurchschnittliches kommunales Steueraufkommen auf. Der Länderfinanzausgleich gleicht diese Abstände teilweise aus: Das kommunale Steueraufkommen geht zu 64 % in die Berechnung der Finanzkraft der Länder ein. Vereinfachend wurde in *Zeile 5* deshalb ein Betrag von 64 % der *Zeile 4* eingesetzt – ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Tarifverlauf des Finanzausgleichs. In *Zeile 7* wird der danach noch verbleibende Abstand zum Länderdurchschnitt ausgewiesen.

Der Abstand der kommunalen Steuerkraft Berlins, die nicht durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen (130 Euro je Einwohner) bzw. im Falle Hamburgs nicht vom Länderfinanzausgleich abgeschöpft wird (213 Euro je Einwohner), beläuft sich danach auf 343 Euro je Einwohner; dies ergibt, hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins, einen Absolutbetrag von 1 163 Mio Euro.

Tabelle 10: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2005

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
<i>in Euro je Einwohner</i>				
1 <i>kommunales Steueraufkommen</i>	659	1 604	901	750
2 <i>dgl., Stadtstaaten gewichtet mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	488	1 188	667	750
3 <i>alle Länder</i>	750	750	750	750
4 <i>Differenz (Zeile 2 – Zeile 3)</i>	-266	+438	-83	0
5 <i>hiervon Ausgleich durch LFA (64 %)</i>	170	-280	-53	0
6 <i>verbleibender Abstand zum Durchschnitt</i>	-96	158	-30	0
7 <i>multipliziert mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	-130	213	41	0
Ausgleichsbedarf				
	<i>in Euro je Einwohner</i>		<i>in Millionen Euro¹</i>	
8 ... bei Referenz Hamburg	130 + 213 = 343		1 163	
9 ... bei Referenz Bremen	130 - 41 = 89		302	

Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 8 1 Vorspalte hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins

Der entsprechende Vergleich mit Bremen endet bei einem Betrag von 302 Mio Euro – mit hin weniger als der Mindest-Ausgleichsbetrag, wie er in Tabelle 9 ermittelt worden war. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Bremen – nach Einwohnergewichtung – im Vergleich mit dem Länderdurchschnitt ebenfalls unterdurchschnittliche kommunale Steuereinnahmen aufweist (*Zeile 4*). Bremen kommt mithin als Referenzland für Berlin nicht in Betracht.

Pauschalisierte Einzelpositionen einer sachgerechten Verwendungsrechnung

Die nachfolgende Übersicht stellt die einzelnen Verwendungszwecke der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aus der Sicht des Landes Berlin zusammen (**Tabelle 11**). Die Daten ergeben sich aus den vorangehenden Berechnungen im Text. Trotz der bestehenden extremen Haushaltsnotlage hat Berlin danach im Jahre 2005 100 % der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bestimmungsgemäß verwendet.

Entscheidend an dieser Berechnung ist allerdings, dass sie sich von den Vorgaben zur pauschalisierten Berechnung der Mittelverwendung löst und durch Berechnungsmethoden ersetzt, die der besonderen Problematik eines in eine Haushaltsnotlage geratenen Landes besser gerecht werden. Dass ein solches Vorgehen nicht unumstritten ist, liegt auf der Hand; angesichts der bestehenden Notlage ist ein anderer Weg jedoch nicht möglich.

Vorauszusehen ist der Einwand, dass in der *Zeile 2* von den eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen nicht die (anteilige) Nettokreditaufnahme abgezogen wurde. Ein solcher Einwand übersähe jedoch die besondere finanzpolitische Situation des Landes Berlin. Hätte Berlin keine SoBEZ für die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen erhalten und

Tabelle 11: Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahre 2005

	Mio Euro
1. Investive Verwendung	1 025
2 eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen	581
3 Schuldendiensthilfen	444
4 Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	1 163
5 Gesamtbetrag (Zeilen 1 und 4)	2 188
6 erhaltene SoBEZ	2 003
7 Zeile 5 im Verhältnis zu Zeile 6	> 100 %

Eigene Berechnungen

die in Frage stehenden Infrastrukturinvestitionen infolgedessen nicht durchgeführt, wäre die Nettokreditaufnahme dennoch gleich hoch gewesen. Mit anderen Worten: Die aufgenommene Neuverschuldung ist nicht zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen eingesetzt worden (und darf infolgedessen in der Verwendungsrechnung auch nicht gegengerechnet werden).

3 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Der vorliegende dritte Teil des Fortschrittsberichts stellt, dem gesetzlichen Auftrag entsprechend, die Anstrengungen des Landes Berlin zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung dar. Die Darstellung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung erfolgt in dem Umfang, der zur Erläuterung der Erfolge beim Abbau der Neuverschuldung erforderlich ist. Eine detailliertere Darstellung von Haushaltskennziffern lässt sich den Finanzplanungen des Landes Berlin⁴⁹ entnehmen, die auch im Internet verfügbar sind.⁵⁰

Die Begrenzung der Nettoneuverschuldung im Land Berlin hat, wie bereits in vorangehenden Teilen des Fortschrittsberichts dargestellt, absolute Priorität. Den Eigenanstrengungen des Landes zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage kommt – aufgrund der bundes- und der landesrechtlichen Verpflichtungen – eine hohe Bedeutung zu. Die Konsolidierungsmaßnahmen des Landes Berlin sind deshalb darauf gerichtet, diese Eigenanstrengungen zu erwirtschaften und die Neuverschuldung zurückzuführen. Auch das Bundesministerium der Finanzen teilt dezidiert die Auffassung, dass »die neuen Länder und Berlin die Verantwortung (tragen), durch konsequente Haushaltskonsolidierung die vereinbarte sachgerechte Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel sicherzustellen.«⁵¹

Eine extreme Haushaltsnotlage unterliegt allerdings Eigengesetzlichkeiten. Zu Recht hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992⁵² eine Notlage dann als »extrem« klassifiziert, wenn »ihr mit Bundesergänzungszuweisungen, die sich im Rahmen ihrer normalen Funktion halten, nicht wirksam abgeholfen werden« kann. Mit anderen Worten: Eine extreme Haushaltsnotlage liegt vor, wenn sich das betroffene Land nicht mehr aus eigener Kraft aus der Notlage zu befreien vermag, und wenn damit die »normalen« Mechanismen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs mit einer Hilfestellung überfordert sind.

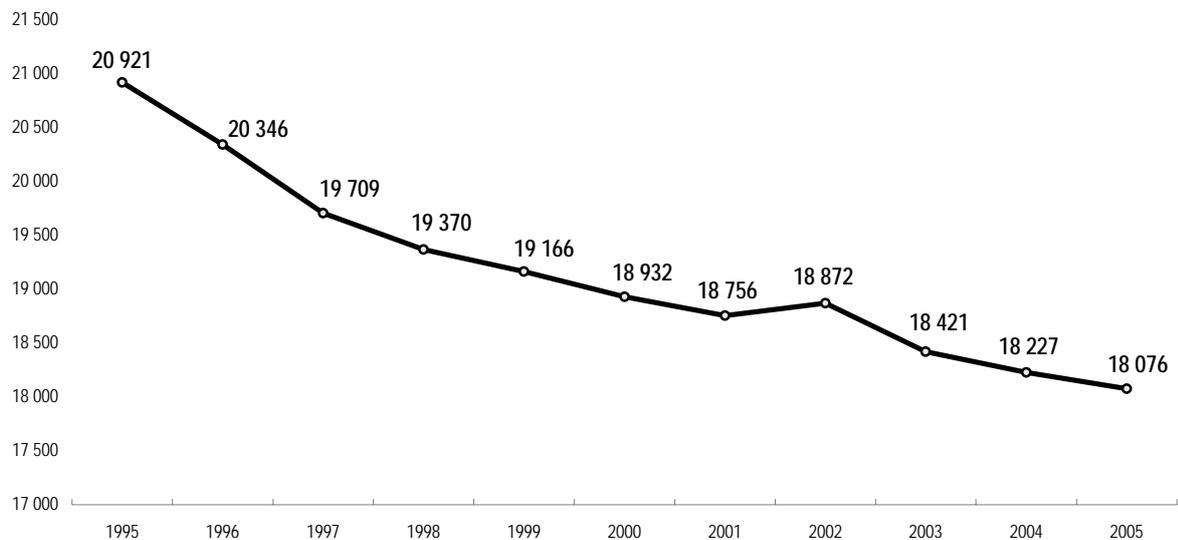
Kennzeichen einer extremen Haushaltsnotlage ist es deshalb, dass die Höhe der Neuverschuldung nur noch eingeschränkt oder möglicherweise gar nicht mehr steuerbar ist. Das ist stets dann der Fall, wenn selbst die höchsten zumutbaren Konsolidierungsanstrengungen nicht mehr verhindern können, dass die Neuverschuldung aufgrund der Dynamik der Zinsausgaben weiter ansteigt. Deshalb ist im vorliegenden Falle letztlich nicht die Frage nach dem bewirkten Abbau der Neuverschuldung entscheidend – obwohl auch diese von großer Bedeutung ist –, sondern nach der bewirkten Konsolidierungsleistung.

Ihre eigentliche Überzeugungskraft erhalten Konsolidierungsleistungen erst dann, wenn ihre Entwicklung in einem längeren Zeitraum dargelegt werden kann. Die nachfolgende Darstellung bezieht sich deshalb auf den Zeitraum der zurückliegenden zehn Jahre.

Konsolidierung in dem Zeitraum 1995 bis 2005

Das Land Berlin hat in den zurückliegenden Jahren erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen. So sind zwischen 1995 und 2005 die Primärausgaben um knapp

Abbildung 19: Entwicklung der Primärausgaben 1991 bis 2005

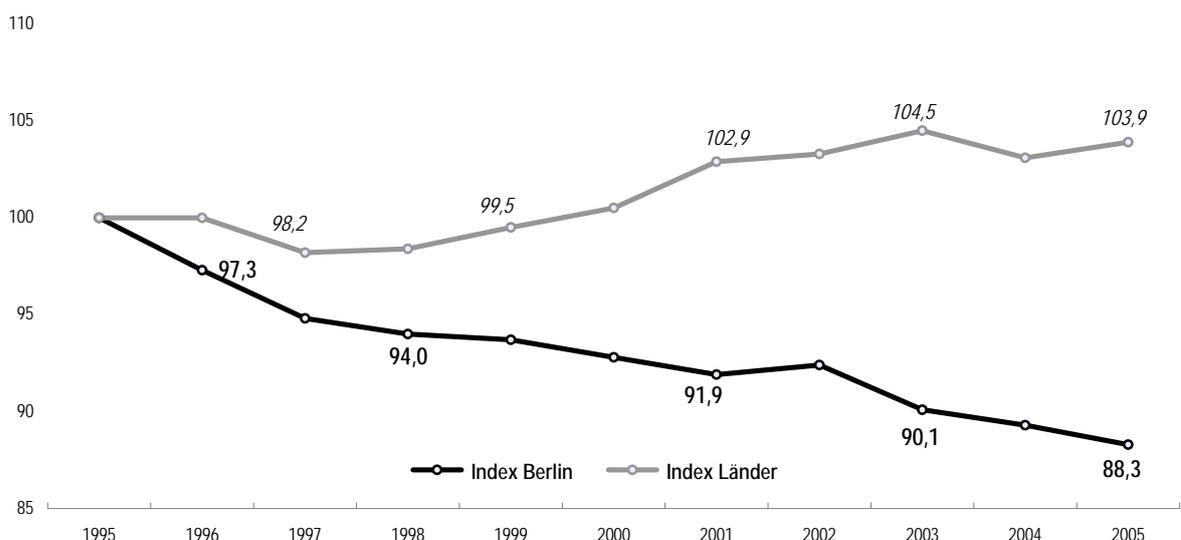


Millionen Euro, Ist nach Haushaltsabschlüssen. 2001 ohne einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin

2,9 Mrd Euro (von 20,9 auf weniger als 18,1 Mrd Euro) zurückgeführt worden (**Abbildung 19**). Dies ist – mit einer Absenkung um rd. 13,6 % – eine beachtliche Leistung.

Die tatsächlichen Konsolidierungsleistungen lassen sich auf diese Weise allerdings nur ungenau bestimmen. Denn einerseits gab es in den zurückliegenden elf Jahren Tarifaufwüchse und Preisniveauanstiege, die ihrerseits zunächst durch ausgabeabsenkende Maßnahmen kompensiert werden mussten; das tatsächlich bewirkte Konsolidierungsvolumen war deshalb erheblich höher als an dem Vergleich zweier Haushaltsjahre ablesbar. Andererseits gilt, dass auch die anderen Länder nicht unerhebliche Konsolidierungsan-

Abbildung 20: Entwicklung der Primärausgaben im Ländervergleich 1995 bis 2005



Primärausgaben je Einwohner, Index 1995 = 100; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. 2001 ohne einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin

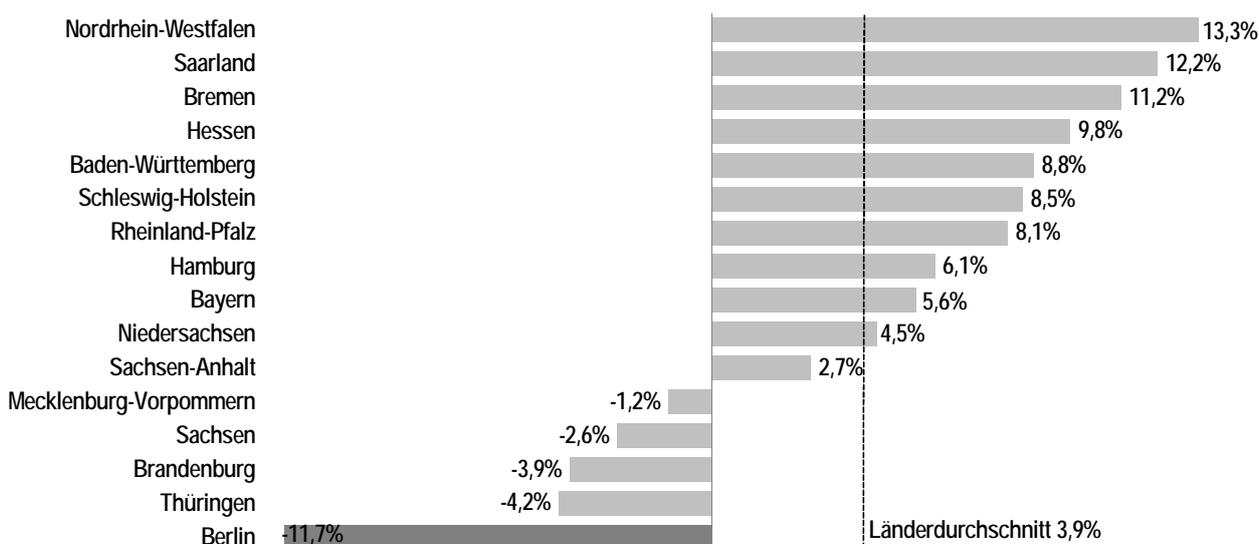
strengungen unternommen haben und weiter unternehmen. Solange sich die Konsolidierungsintensität eines Landes lediglich im Länderdurchschnitt bewegt, kann hieran nichts Besonderes erkannt werden. Aus diesem Grunde ist es notwendig, das Ausmaß zu bestimmen, in dem ein Landeshaushalt höhere Konsolidierungsanstrengungen als der Länderdurchschnitt unternommen und letztlich auch realisiert hat.

Dazu bedarf es eines vereinheitlichenden Maßstabes, der – wie auch an anderer Stelle in diesem Fortschrittsbericht – durch den Einwohnerbezug hergestellt werden kann. Abgestellt wird im Folgenden auf einen Index, der auf das Jahr 1995 basiert ist (**Abbildung 20**). Gegenüber 1995 ist es dem Land Berlin in dieser Betrachtung gelungen, die Primärausgaben je Einwohner um 11,7 % – d.h. auf einen Index von 88,3 – zurückzuführen; im Länderdurchschnitt hingegen sind die einwohnerbezogenen Primärausgaben um 3,9 % angestiegen.⁵³

Eine nach Ländern differenzierte Übersicht enthält **Abbildung 21**. Hier zeigt sich, dass alle neuen Länder – bis auf Sachsen-Anhalt – in dem betrachteten Zeitraum rückläufige Primärausgaben aufwiesen, was in gewisser Weise bereits Ausdruck verminderter Förderintensitäten beim ›Aufbau Ost‹ ist. Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass die Veränderungsraten je Einwohner in den neuen Ländern aufgrund der demographischen Entwicklung teilweise zu deren Ungunsten verzerrt sind.⁵⁴ Gleichwohl ist völlig eindeutig, dass unter den Ländern Berlin seine Primärausgaben am stärksten zurückgeführt hat – obwohl in dem betrachteten Zeitraum die Einwohnerzahl auch hier um 2,3 % zurückgegangen ist (im Länderdurchschnitt hingegen ist sie um 1,0 % gestiegen).

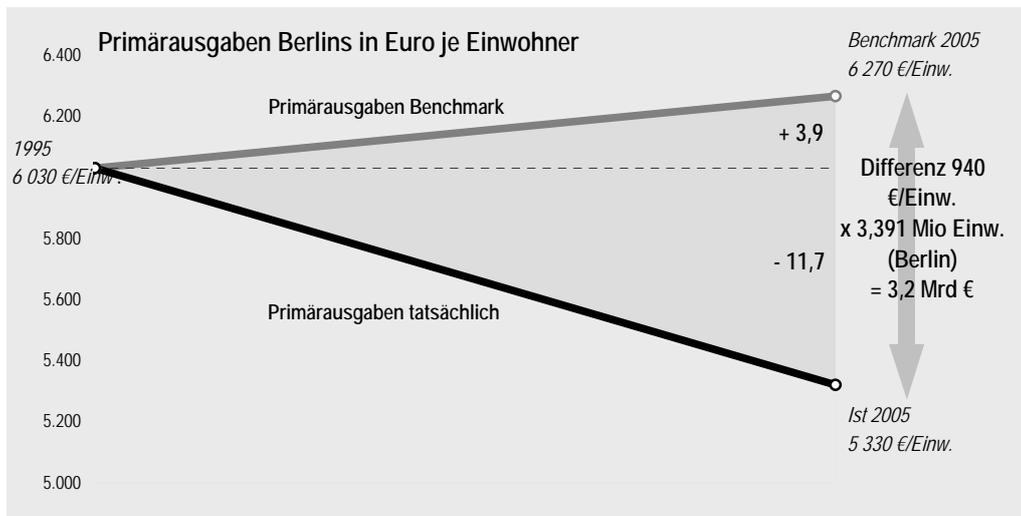
Abbildung 22 zeigt das Grundprinzip eines Ausgabenvergleichs im Länder-Benchmark. Hierfür werden die Ausgaben des Basisjahres (gerechnet je Einwohner) mit der Ausgabenzuwachsrates des Länderdurchschnitts fortgeschrieben und den Ist-Ausgaben des Re-

Abbildung 21: Entwicklung der Primärausgaben je Einwohner im Ländervergleich 1995 bis 2005



Veränderung der Primärausgaben je Einwohner 2005 gegenüber 1995 in v.H.; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Flächenländer einschließlich Kommunen. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich sowie Ausgaben in Zusammenhang mit der EU-Behilfenentscheidung zu Landesbanken.

Abbildung 22: Grundprinzip des Ausgaben-Benchmarks im Ländervergleich



Senatsverwaltung für Finanzen

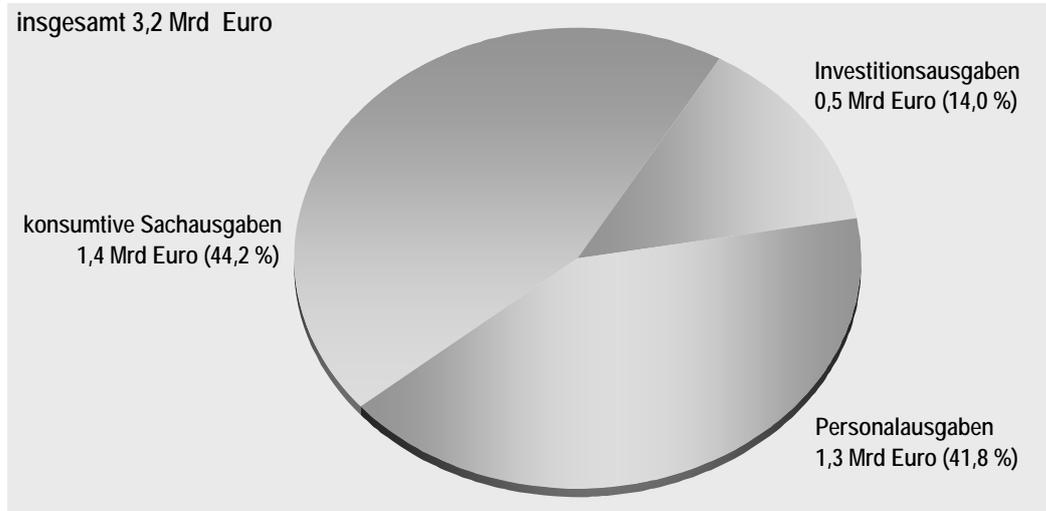
ferenzjahres gegenübergestellt. Gerechnet je Einwohner ergibt sich daraus – bezogen auf das Jahr 2005 – eine Differenz von 940 Euro, die, mit der Einwohnerzahl multipliziert, zum tatsächlichen Konsolidierungsvolumen im Ländervergleich führt: rd. 3,2 Mrd Euro.

Komplizierter als diese Überschlagsrechnung ist die Beantwortung der Frage, wie die Struktur der Konsolidierungsleistung – differenziert nach Ausgabenaggregaten – beschaffen ist. Grund hierfür ist, dass die Ausgabenstrukturen zwischen dem Länderdurchschnitt und Berlin unterschiedlich sind.

Zur Betrachtung derartiger Fragen hat die Wirtschaftswissenschaft die *shift-share*-Analyse entwickelt, die insbesondere in der Regionalökonomie weite Verbreitung gefunden hat⁵⁵ und die auch auf die vorliegende Fragestellung hervorragend angewendet werden kann. Prinzipiell werden dabei die Ausgabenstrukturen des Referenzlandes zugrundegelegt; dies mag im Einzelfall für das betrachtete Land – wenn die Ausgabenstrukturen sehr stark voneinander abweichen – zu unerklärt bleibenden windfall profits oder windfall losses führen, ist aber im vorliegenden Falle vernachlässigbar.

Auf der Basis einer derartigen Analyse kann gezeigt werden, dass von dem gesamten Konsolidierungsvolumen 1995 bis 2005 (3,2 Mrd Euro) rd. 1,4 Mrd Euro auf die konsumtiven Sachausgaben entfielen, 1,3 Mrd Euro auf die Personalausgaben und lediglich 0,5 Mrd Euro auf die Investitionsausgaben. Mit anderen Worten: Anders als vielfach unterstellt, haben die Investitionsausgaben mit 14 % nur einen beschränkten Anteil an den realisierten Konsolidierungsvolumina. Den großen Rest – 86 % bzw. gut 2,7 Mrd Euro – teilen sich konsumtive Sachausgaben und Personalausgaben annähernd zur Hälfte (**Abbildung 23**). Die Höhe der Einschnitte bei den laufenden Ausgaben zeigt, dass die Konsolidierungspolitik in Berlin insgesamt die richtigen Entscheidungen getroffen hat.

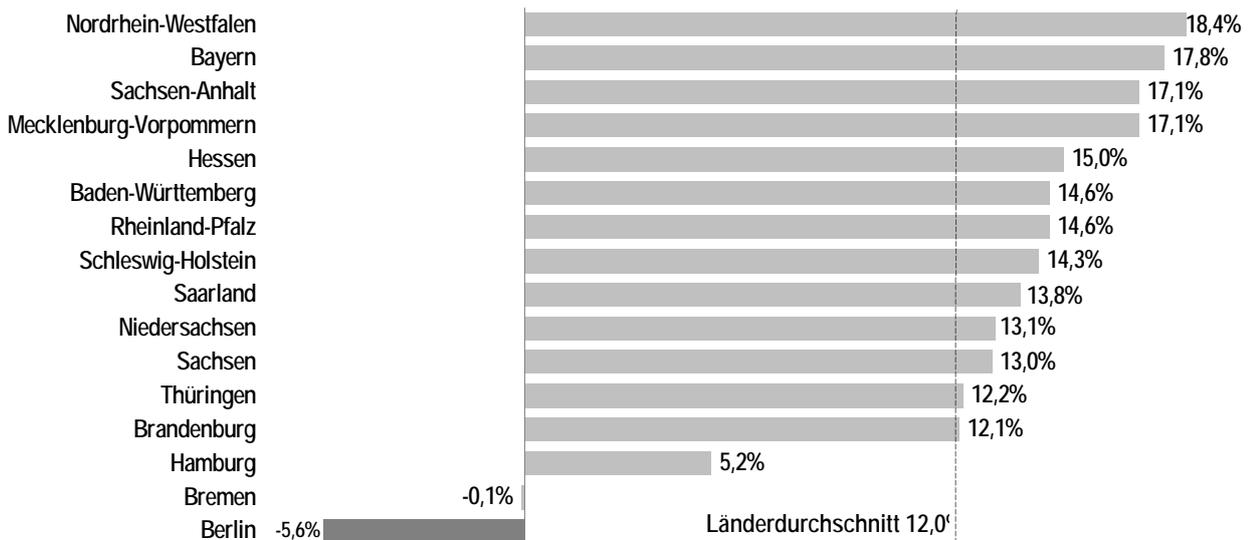
Abbildung 23: Konsolidierung in den einzelnen Ausgabenaggregaten 1995 bis 2005



Senatsverwaltung für Finanzen

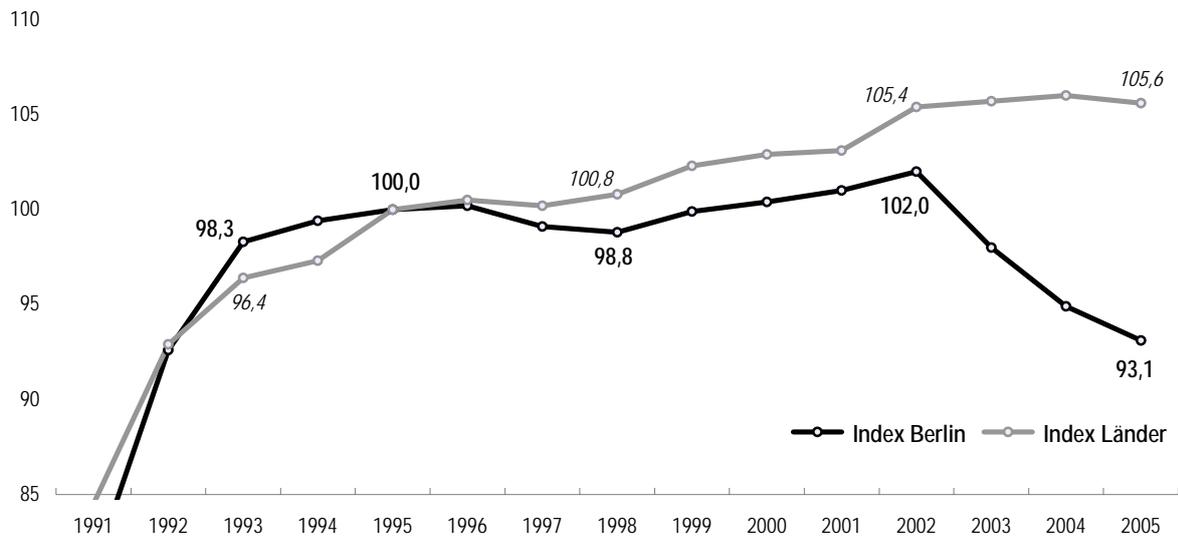
Abbildung 24 gibt die Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben im Ländervergleich wieder; auf eine Differenzierung zwischen Personalausgaben und konsumtiven Sachausgaben wurde wegen der starken Ausgliederungstendenzen in den zurückliegenden zehn Jahren bei Ländergesamtheit und Kommunen verzichtet. Im Länderdurchschnitt sind die konsumtiven Primärausgaben um 12,0 % gestiegen⁵⁶; die vier Länder mit den höchsten Zuwachsraten liegen bei oder über 17 %. Berlin hingegen ist das einzige Land, das seine konsumtiven Primärausgaben mit -5,6 % deutlich abgesenkt hat.

Abbildung 24: Entwicklung der konsumtiven Primärausgaben 1995 bis 2005



Veränderung der konsumtiven Primärausgaben je Einwohner zwischen 1995 und 2005; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Konsumtive Primärausgaben: Primärausgaben ohne Investitionsausgaben. Flächenländer einschließlich Kommunen. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich.

Abbildung 25: Entwicklung der Personalausgaben im Ländervergleich 1991 bis 2005



Personalausgaben je Einwohner, Index 1995 = 100; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen

Obwohl die Personalausgaben als solche nicht unmittelbarer Gegenstand der Betrachtung sind, soll an dieser Stelle ein kurzer Blick auf die Entwicklung des Personalbestandes in Berlin geworfen werden (**Abbildung 26**).

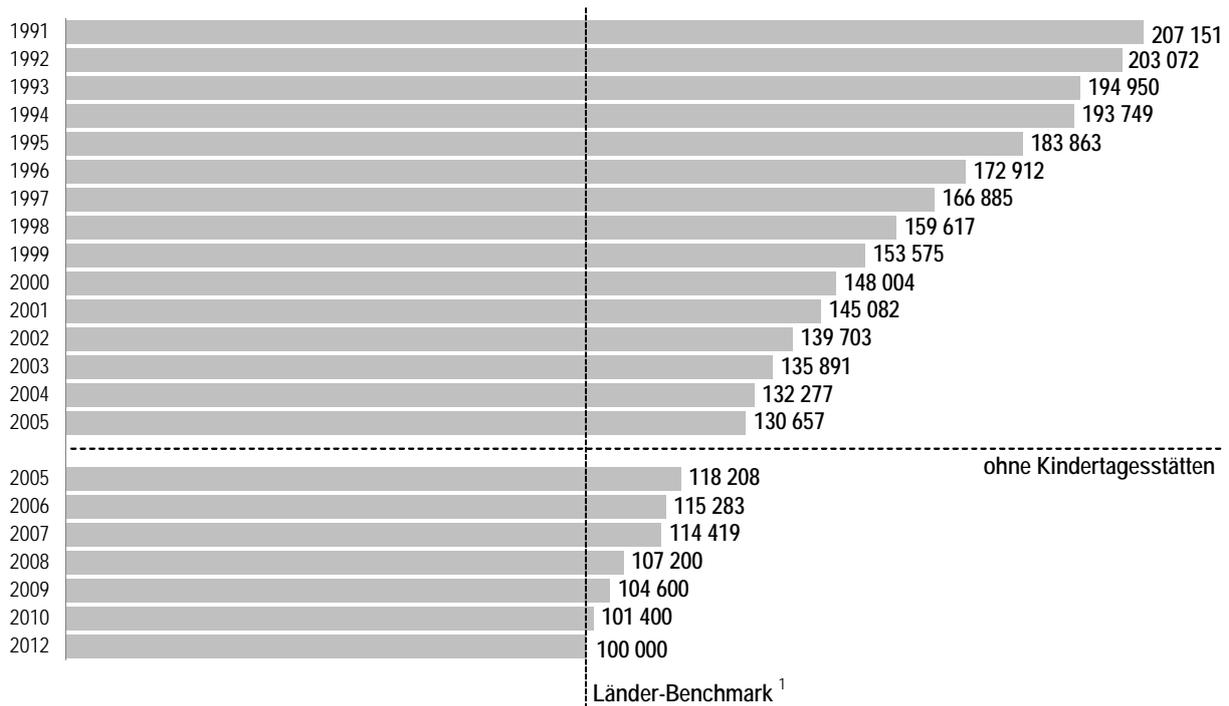
Im Jahre 1991 – also unmittelbar nach der Wende – belief sich die Zahl der Mitarbeiter des Landes im unmittelbaren Landesdienst auf rd. 207 000. Bis zum Jahre 2005 wurde ihre Zahl um 76 500 auf etwas weniger als zwei Drittel zurückgeführt (rd. 130 000). Dabei wurden lediglich 12 900 Stellen ausgegliedert, der Rest hingegen – 63 600 Stellen – wurde finanzwirksam abgebaut. Eine erneute größere Zäsur ergibt sich zwischen den Jahren 2005 und 2006 mit der organisatorischen Ausgliederung der Kindertagesstätten in Eigenbetriebe oder zu freien Trägern, die den Stellenplan um rd. 12 500 Stellen vermindert.

Im Jahre 2012 soll der Stellenbestand des Landes nur noch etwa 100 000 Stellen umfassen. Dies entspricht in etwa dem Länder-Benchmark unter Einschluss einer stadtstaatenbedingten Mehrausstattung in den Bereichen Innere Sicherheit, Justiz und Schulen.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Personalkostenindex in Berlin im Vergleich zu dem der Ländergesamtheit (**Abbildung 25**). Während sich der Berliner Index bis zum Jahre 1995 im Gleichschritt mit dem Länderdurchschnitt entwickelt hat, blieb er im Anschluss deutlich hinter der bundesweiten Entwicklung zurück – auch wenn diese bereits für sich durch starke Ausgliederungen insgesamt unterzeichnet war.⁵⁷ Besonders eindrucksvoll an der Berliner Linie ist jedoch der starke Rückgang seit dem Jahre 2002.

Bereits zu Beginn dieser Legislaturperiode hatte sich der Senat darauf verständigt, im Rahmen eines Solidarpaktes mit den Gewerkschaften und Berufsverbänden einschneidende Entlastungen bei den Personalausgaben (250 Mio Euro im Jahre 2003, jeweils 500 Mio Euro jährlich ab dem Jahre 2004) zu erreichen. Hierzu hat der Senat mit der Ta-

Abbildung 26: Stellenbestand des Landes Berlin 1991 bis 2012



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen ¹ einschließlich einer stadtstaatenbedingten Mehrausstattung in den Bereichen Innere Sicherheit, Justiz und Schulen

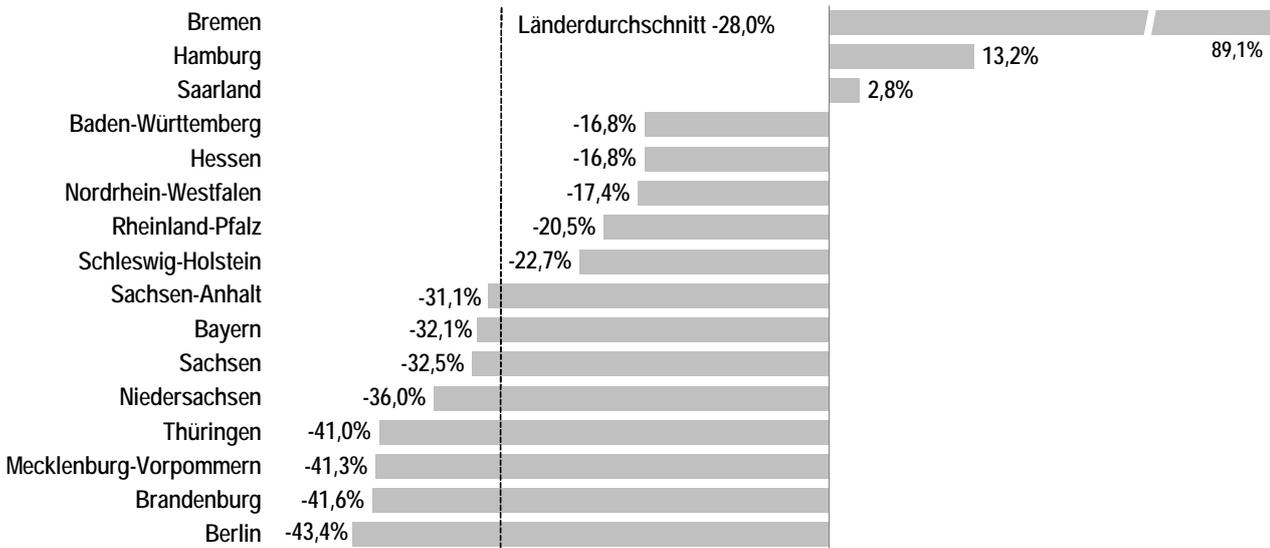
rifgemeinschaft der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes einen neuen Tarifvertrag vereinbart, der auf dem Grundprinzip des Tausches von Entgelt gegen Freizeit beruht. Die Löhne und Vergütungen wurden – abhängig von der jeweiligen Vergütungsgruppe – um 8, 10 oder 12 % gesenkt; gleichzeitig wurde die Arbeitszeit in gleichem Umfang vermindert. Der am 9. Januar 2003 in Potsdam vereinbarte Tarifabschluss für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wurde voll übernommen. Bis zum 31. Dezember 2009 verzichtet das Land auf betriebsbedingte Kündigungen.

Das Abgeordnetenhaus hat – auf Vorschlag des Senats – auf der Grundlage der vom Bundesrat beschlossenen Öffnungsklausel für den Besoldungsbereich das Urlaubsgeld gestrichen und die Sonderzuwendung (»Weihnachtsgeld«) deutlich abgesenkt. Seit Ende 2003 erhält jeder Beamte einen Festbetrag von 640 Euro als Sonderzahlung, Versorgungsempfänger erhalten die Hälfte. Verglichen mit den anderen Ländern und mit dem Bund hat Berlin damit – nach Niedersachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt – die Sonderzuwendung derzeit am stärksten reduziert.

Die angestrebten Entlastungswirkungen im Rahmen des Solidarpaktes mit den Gewerkschaften konnten nahezu in vollem Umfang realisiert werden. Dieser Effekt setzt sich in der Zukunft fort.

Abbildung 27 stellt abschließend die Entwicklung der Investitionsausgaben dar. Hier zeigt sich unter anderem, warum die Rückführung der Investitionsausgaben in Berlin letztlich nur einen beschränkten Einfluss auf das Konsolidierungsvolumen insgesamt hatte.

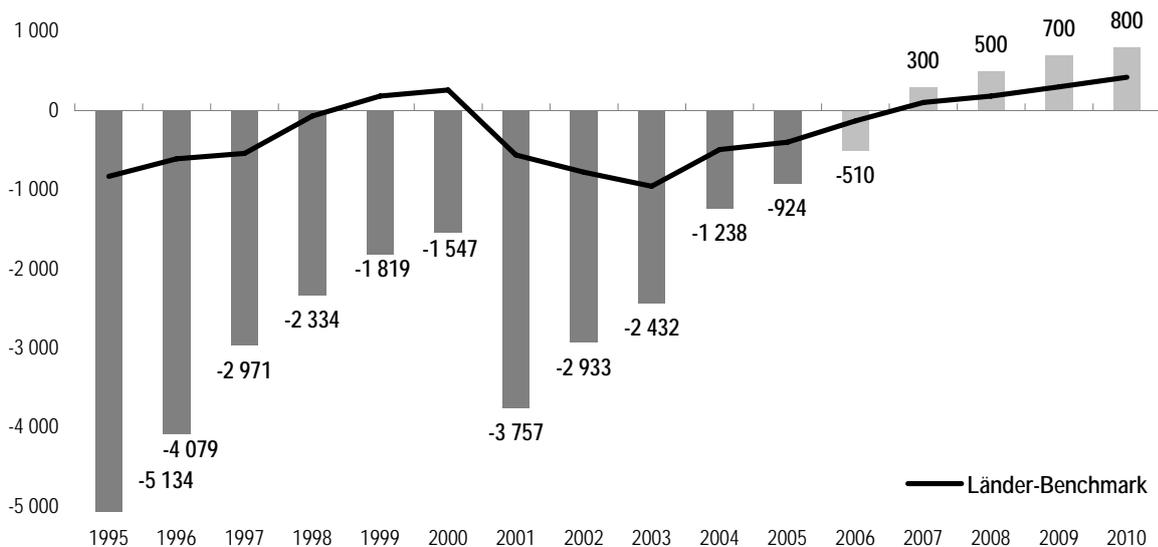
Abbildung 27: Entwicklung der Investitionsausgaben 1995 bis 2005



Veränderung der Investitionsausgaben je Einwohner zwischen 1995 und 2005; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Flächenländer einschließlich Kommunen. Bereinigt um Ausgaben in Zusammenhang mit der EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken.

Zwar sind die Investitionsausgaben in Berlin zwischen 1995 und 2005 um rd. 43 % abgesenkt worden, doch lag auch der Länderdurchschnitt bei -28 %. Neben Berlin haben drei weitere Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Brandenburg) ihre Investitionsausgaben im betrachteten Zeitraum um mehr als 40 % abgesenkt. Das Saarland hat seine einwohnerbezogenen Investitionsausgaben gegenüber 1995 gegen den Ländertrend gehalten, Hamburg und Bremen haben ihre Investitionsausgaben sogar deutlich ausgeweitet.

Abbildung 28: Entwicklung des Primärsaldos



Millionen Euro. Bis 2005 Ist, ab 2006 Hochrechnung (Stand Juli 2006). Datenbasis Länder-Benchmark: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister. Länder einschließlich Gemeinden.

Die summarischen Erfolge der Konsolidierungspolitik lassen sich am nachdrücklichsten an der Entwicklung des Primärsaldos ablesen, der weder durch die Zinsausgabenentwicklung noch durch »außerordentliche Erträge« in Form von Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen beeinflusst ist. **Abbildung 28** zeigt die Entwicklung seit 1995, als sich das Primärdefizit auf gut 5,1 Mrd Euro belief. Bis zum Jahre 2000 wurde das Primärdefizit in beachtlichen Schritten – in den Anfangsjahren mit rd. einer Milliarde Euro pro Jahr – zurückgeführt. Im Jahre 2000 belief sich das Primärdefizit auf nur noch 1,5 Mrd Euro.

Das Jahr 2001 brachte einen erheblichen Einbruch (auf gut 3,7 Mrd Euro), der in Höhe von 1,755 Mrd Euro auf die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft, im Übrigen aber auf die steuerrechtsreform- und wachstumsbedingten Steuerausfälle zurückzuführen war. Seitdem ist das Primärdefizit wiederum mit hoher Konsequenz zurückgeführt worden; im Jahre 2005 (letztverfügbares Ist) belief es sich auf nur noch 924 Mio Euro.

Für die Folgejahre ist angesichts der Beschlüsse auf Bundesebene zu Steuerrechtsänderungen sowie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung davon auszugehen, dass sich eine deutlich günstigere Entwicklung einstellt als nach der Finanzplanung 2005 bis 2009 angenommen. Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus von Berlin bisher angesichts des ausstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts allerdings noch keine neue Finanzplanung vorgelegt, so dass eine Projektion bis zum Jahre 2010 nicht einfach ist. Überschläglich lässt sich zum gegenwärtigen Stand jedoch davon ausgehen, dass im Jahre 2007 ein Primärüberschuss von etwa 300 Mio Euro erwirtschaftet werden könnte (die Finanzplanung 2005 bis 2009 ging von einem lediglich ausgeglichenen Primärhaushalt aus), der bis zum Jahre 2010 auf etwa 800 Mio Euro ansteigt.

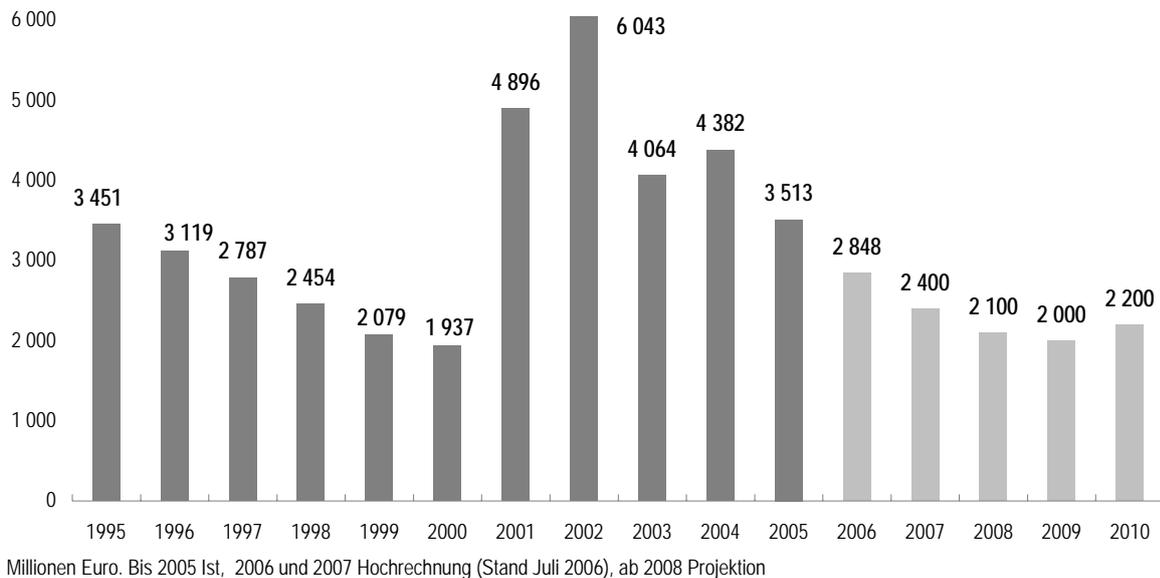
Begrenzung der Nettokreditaufnahme

Die Erfolge beim Abbau des Primärdefizits und der Erwirtschaftung von Primärüberschüssen lassen sich an der Begrenzung der Nettokreditaufnahme nur teilweise ablesen; denn diese ist, worauf schon vorangehend hingewiesen wurde, wesentlich mitbeeinflusst durch die Entwicklung der Zinsausgaben.

So lässt sich einerseits die Rückführung der Neuverschuldung zwischen 1995 (gut 3,4 Mrd Euro) und 2000 (1,9 Mrd Euro) gut nachvollziehen (**Abbildung 29**), doch schon die schiefe Größenordnung der Absenkung (rd. 1,5 Mrd Euro) steht in keinem Verhältnis zu der im gleichen Zeitraum bewirkten Absenkung des Primärdefizits (3,5 Mrd Euro).

Der im Jahr 2001 ausgewiesene Betrag enthält, nach dem vorangehend Gesagten nicht überraschend, einen erneuten starken Anstieg der Neuverschuldung auf 4,9 Mrd Euro. Das Jahr 2002 war – mit dem Beginn der neuen Legislaturperiode – gekennzeichnet durch die Nachfinanzierung der Haushaltsfehlbeträge zweier Haushaltsjahre. Seitdem wird die Neuverschuldung wiederum deutlich zurückgeführt. Allerdings wird bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen erkennbar, dass ungeachtet der fortgeführten und fortzuführenden Konsolidierungsbemühungen eine Untergrenze des Finanzierungssaldos bei etwa zwei Milliarden Euro zu erwarten ist. Diese Untergrenze wird wohl im Jahre 2009 erreicht; ab diesem Zeitpunkt werden zusätzliche Konsolidierungserfolge durch ansteigende Zinsaus-

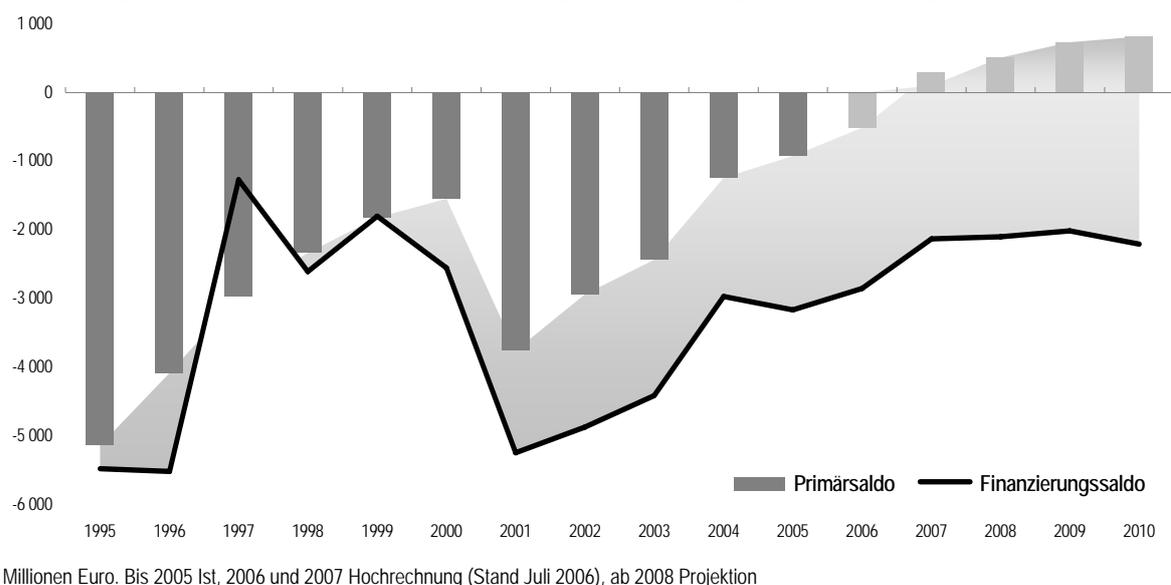
Abbildung 29: Begrenzung der Nettokreditaufnahme



gaben mehr als kompensiert, wozu auch ein (wenngleich derzeit nur moderat) ansteigendes Zinsniveau beiträgt.

Den Zusammenhang zwischen Primärdefizit, Zinsausgaben, Einnahmen aus Vermögensaktivierung und Finanzierungssaldo (der wegen der möglichen Phasenverschiebungen, denen die Nettokreditaufnahme unterliegen kann, die geeignetere Maßstabsgröße darstellt) zeigt **Abbildung 30**. Der Primärsaldo ist hier in Säulenform, der Finanzierungssaldo als umhüllende Linie dargestellt. Die Fläche zwischen Finanzierungssaldo und Primärsaldo ist durch Schraffur hervorgehoben; in finanzwirtschaftlicher Betrachtung handelt es sich

Abbildung 30: Primärsaldo und Finanzierungssaldo in Gegenüberstellung



um die Differenz zwischen Zinsausgaben und Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. Wie unschwer erkennbar, wird der »Korridor« zwischen Primärsaldo und Finanzierungssaldo im Zeitablauf immer größer; hierin spiegelt sich die abnehmende Bedeutung der Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen und daneben in weitaus größerem Umfang die zunehmende und letztlich erdrosselnde Wirkung der Zinsausgaben wider.

4 Zusammenfassende Bewertung

Die neuen Länder und Berlin erhalten im Rahmen des ›Solidarpakts II‹ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Diese Mittel werden zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines Landes gewährt und sind deshalb rechtlich nicht zweckgebunden. Die neuen Länder und Berlin tragen die Verantwortung, durch konsequente Haushaltskonsolidierung die vereinbarte sachgerechte Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel sicherzustellen.

Das Land Berlin befindet sich in einer besonderen Verpflichtung, seinen Haushalt zu konsolidieren und damit den erforderlichen Eigenbeitrag zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage zu leisten. Diesem Primat müssen sich auch die Investitionsausgaben unterwerfen, die derzeit im Vergleich zu den anderen Ländern deutlich unterdurchschnittlich sind. Allerdings bestehen durchaus Zweifel, ob und in welchem Umfange ein höheres Investitionsniveau zu einem Abbau der – wie auch immer zu messenden – Infrastrukturlücke beitragen würde. Letztlich besteht das Ziel der Gewährung von Solidarpaktmitteln darin, den aus der deutschen Teilung herrührenden, nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Nachholbedarf gegenüber den westdeutschen Ländern möglichst bald aufzuholen.

Gemessen hieran zeichnet sich ein erheblicher Rückstand des Landes Berlin ab. Die Konsolidierung des Landeshaushalts und die Erwirtschaftung der erforderlichen Eigenbeiträge sind der derzeitige Beitrag des Landes zur Überwindung dieses Rückstandes. Angesichts der bestehenden bundes- und landesrechtlichen Verpflichtungen zu einer strikten Konsolidierung des Landeshaushalts wird man mehr vom Land Berlin auch nicht erwarten können. Erst wenn die extreme Haushaltsnotlage überwunden ist – wozu unabweislich die Hilfe des Bundes erforderlich ist –, wird auch Berlin wieder aus eigener Kraft gezielte Maßnahmen einleiten können, die dem Wachstum und damit der Herstellung einer selbsttragenden Wirtschaft dienen.

Der Berichtsteil über die Verwendung der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zeigt erneut – wie schon in den Vorjahren –, dass die Herangehensweise auf der Grundlage pauschalierter Berechnungsmethoden jedenfalls für ein Land in extremer Haushaltsnotlage nicht sachgerecht ist und damit zu einem völlig unzutreffenden Eindruck über den Umgang des Landes Berlin mit den SoBEZ beitragen. Der Grund ist vor allem darin zu sehen, dass in das pauschalierte investive Berechnungsschema die Nettokreditaufnahme mit eingeht, die im Falle eines Landes mit extremer Haushaltsnotlage weit überdurchschnittlich hoch ist – weil eben dies konstitutives Merkmal eines Landes mit extremer Haushaltsnotlage ist. Daraus ergibt sich aber der – fälschliche – Anschein, Berlin habe die erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht sachgerecht verwendet. Eine solche Auffassung ist, wie nachgewiesen, unschlüssig. Erst kürzlich ist die Sichtweise des Landes Berlin von wissenschaftlicher Seite nachhaltig unterstützt worden.

Eine Begrenzung der Neuverschuldung ist nur auf der Grundlage einer strikten Konsolidierungspolitik möglich. Berlin vermag für den zurückliegenden Zehn-Jahres-Zeitraum im Länder-Benchmark hervorragende Ergebnisse vorzuweisen. Allerdings reicht auch die strikteste, bis an die Grenze der Zumutbarkeit gehende Konsolidierungspolitik nicht aus, wenn die Zinsausgaben stärker steigen als an Haushaltseinsparungen durch Konsolidierung zu erwirtschaften ist. Umgangssprachlich spricht man gelegentlich von der »Schuldenfalle«; in rechtlicher Beurteilung handelt es sich um eine extreme Haushaltsnotlage, aus der sich das betroffene Land aus eigener Kraft nicht mehr zu befreien vermag.

Gelegentlich ist von dritter Seite die Vorstellung geäußert worden, Berlin möge – ungeachtet der aktuellen finanzpolitischen Situation – seine Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen erhöhen; dies würde sowohl dem Land als auch dem Verwendungsnachweis zugute kommen. Übersehen wird in dieser Vorstellung, dass die zusätzlichen Investitionen durch eine zusätzliche Neuverschuldung finanziert werden müssten, so dass sich die Haushalts-situation noch weiter verschlimmern würde. Auch für den Verwendungsnachweis wäre nichts gewonnen, weil nach dem pauschalierten Berechnungsschema die zusätzliche Neuverschuldung von den höheren Investitionen in Abzug zu bringen wäre.

Ohnehin besteht für derartige Überlegungen kein Anlass. Berlin vermag – allerdings auf anderer Grundlage als dem nicht-anwendungsfähigen pauschalierten Nachweisschema – aufzuzeigen, dass die erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vollständig in bestimmungsgemäße Zwecke geflossen sind.

5 Anmerkungen

- ¹ vgl. Presseerklärung des BMF Nr. 10/2006, Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ der ostdeutschen Länder für das Berichtsjahr 2004 Gegenstand der Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006
- ² ebd.
- ³ Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« vom 20. Dezember 2001
- ⁴ vgl. Presseerklärung des BMF Nr. 10/2006, Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ der ostdeutschen Länder für das Berichtsjahr 2004 Gegenstand der Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006
- ⁵ ebd.
- ⁶ <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/download/index.html>
- ⁷ So auch grundsätzlich die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten: »Berlin wird mit Hamburg verglichen.« Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Januar 2006 (vertrauliche Unterlage für die 103. Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006), S. 8
- ⁸ zur Begründung vgl. unten, S. 35
- ⁹ So hat beispielsweise die Enquête-Kommission des Abgeordnetenhauses von Berlin »Eine Zukunft für Berlin« wiederholt auf den Fortschrittsbericht 2003 des Landes Berlin bezogen. Vgl. Schlussbericht, Abghs.-Drs. 15/4000.
- ¹⁰ vgl. Antragschrift vom 4. September 2003, wonach das Land Berlin den Antrag stellt, festzustellen, »dass § 11 Absatz 6 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juni 1993 (Bundesgesetzblatt I Seite 944/977), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds 'Deutsche Einheit' (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (Bundesgesetzblatt I Seite 3955), sowie Art. 5 § 11 SFG mit Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes unvereinbar ist, soweit Berlin nicht für die Jahre seit 2002 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.«
- ¹¹ zuletzt Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, S. 9 - 15
- ¹² Deutsche Bundesbank, Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 48. Dort heißt es weiter: »Die umfangreichen Bundeshilfen für das zuvor isolierte Land wurden in Erwartung eines raschen Wachstums der wiedervereinigten Hauptstadt in vier Jahren abgebaut und durch Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ersetzt. Sowohl die Wirtschafts- wie auch die Bevölkerungsentwicklung blieben aber ausgesprochen gedämpft.« Ob die anschließende Bewertung der Deutschen Bundesbank »Die fällige budgetäre Anpassung wurde nicht rechtzeitig eingeleitet und ging nicht weit genug« allerdings so zutrifft, wird das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zu entscheiden haben.
- ¹³ § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz (Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen) vom 9. September 2001
- ¹⁴ Art. 87 Abs. 2 Satz 2 Verfassung von Berlin
- ¹⁵ Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin vom 31. Oktober 2003 (VerfGH 125/02)
- ¹⁶ ebd., Abschnitt D.III.3
- ¹⁷ ebd.; Hervorhebung nur hier

- 18 vgl. hierzu etwa die detaillierten Erläuterungen im Doppelhaushaltsplan 2004/05 und 2006/07. Siehe auch Entschließung des Abgeordnetenhauses von Berlin »Konsequente Sanierung des Landeshaushalts unter Bedingungen der extremen Haushaltsnotlage«, 48. Sitzung vom 18. März 2004.
- 19 vgl. unten, S. 34
- 20 Zeile 107 der Kassenergebnisse
- 21 Zeilen 122, 140, 146 der Kassenergebnisse
- 22 Zeile 173. In der Sache ergibt sich bei diesem Verfahren tendenziell eine »Überbereinigung« (und damit eine Unterschätzung der tatsächlichen Investitionsausgaben), doch dürfte diese in einer insgesamt überschaubaren Größenordnung liegen. Zudem ist festzuhalten, dass es einen anderen Verfahrensweg auf der Grundlage der veröffentlichten Kassenergebnisse nicht gibt.
- 23 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 37
- 24 D. Vesper, Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, DIW-Wochenbericht 20/2001
- 25 vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 52, Anmerkung 1.
- 26 nämlich für alle Aufgabenbereiche zusammen gut 100 Mrd Euro. Vgl. B. Seidel, D. Vesper, Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf, in: DIW-Wochenbericht 24/2000. Das DIW kommentierte seinerzeit die Zahlenunterschiede insbesondere mit Zuordnungsproblemen und einer Verbesserung der Informationsgrundlagen (vgl. DIW-Wochenbericht 20/2001)
- 27 DIW-Wochenbericht 20/2001: »Ob die errechnete Lücke von 157 Mrd. DM den Nachholbedarf tatsächlich spiegelt, muss vor allem deshalb offen bleiben, weil nicht exakt ermittelt werden kann, bis zu welchem Grad die öffentlichen Aufgaben von den in der Finanzstatistik sowie in der Jahresabschlussstatistik erfassten öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden. Vermutlich gibt es hier eine Grauzone, weil in letzter Zeit verstärkt Aktivitäten aus den Kernhaushalten von Ländern und Gemeinden ausgelagert worden sind. So ist beispielsweise denkbar, dass in der Abwasserbeseitigung in Ostdeutschland mehr private Unternehmen agieren. Fraglos wird durch die fortschreitende - formale, aber auch materielle - Privatisierung in den verschiedenen Aufgabenbereichen wie auch durch das Nebeneinander unterschiedlicher Organisationsformen der Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland erschwert. Der Statistik ist es jedenfalls noch nicht gelungen, diesen Prozess nachzuzeichnen. Dennoch liefern die Berechnungen wertvolle Informationen über das Anlagevermögen der Länder und Gemeinden in West- und Ostdeutschland.«
- 28 DIW-Wochenbericht 20/2001
- 29 vgl. beispielhaft den Kommentar von C. Geinitz (»Entbehren, die sich auszahlen«) in der FAZ vom 25. Juli 2006: »Es ist richtig, die Finanzdisziplin zu honorieren. Doch sagt diese Formel nichts darüber aus, ob das eingesetzte Geld tatsächlich dem Wachstum und damit dem Ziel einer selbsttragenden Wirtschaft dient. Es wird immer deutlicher, dass viele Infrastrukturinvestitionen dem Aufbau Ost genauso wenig helfen wie die überbordenden Personalkosten oder manche zweifelhafte Industrieförderung.«
- 30 Prof. Dr. Helmut Seitz, Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Technische Universität Dresden
- 31 H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006
- 32 Seitz weist zu Recht darauf hin, dass man den Investitionsbegriff in der Haushaltssystematik auch völlig entfallen lassen könnte – allerdings nur um den Preis, dass die bisherigen Verschuldungsobergrenzen (Art. 115 GG bzw. die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen), die auf die Höhe der Investitionsausgaben abstellen, zu Fall gebracht werden.
- 33 Presseerklärung des BMF Nr. 10/2006, Fortschrittsberichte »Aufbau Ost« der ostdeutschen Länder für das Berichtsjahr 2004 Gegenstand der Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006 Aus gutem Grund standen deshalb auch beim »Zweiten Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaft-

licher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland« (November 2003), den das Bundesministerium der Finanzen beauftragt hatte, Fragen der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktpolitik im Mittelpunkt.

³⁴ Nach der jüngsten großen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für Deutschland insgesamt durch das Statistische Bundesamt im vergangenen Jahr (April 2005) hat im Februar 2006 auch der Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ entsprechend auf Länderebene erste Ergebnisse einer umfassenden Revision für das Bruttoinlandsprodukt für die Jahre 1991 bis 2004 veröffentlicht.

Eine wesentliche, bei der großen Revision berücksichtigte Neuerung innerhalb der VGR ist dabei u.a. die Einführung der Vorjahrespreisbasis mit Verkettung zur Preisbereinigung und damit Ablösung der bisherigen Festpreisbasis bei der Deflationierung von VGR-Daten. Während bislang zur Berechnung des realen BIP Preise eines bestimmten Basisjahres (zuletzt 1995) herangezogen wurden, bezieht sich nun die Wirtschaftsleistung auf den Preisdurchschnitt des Vorjahres.

Die Jahr für Jahr wechselnde Preisbasis führt allerdings dazu, dass keine durchgängigen Volumenzeitreihen mehr entstehen. Um dennoch Zeitreihen für die volumenmäßige Entwicklung zu erhalten, wurden entsprechende Kettenindizes gebildet. Das gewählte Referenzjahr 2000 wurde auf den Wert 100 normiert.

³⁵ berechnet unter Zugrundelegung von verketteten Volumenangaben in Euro

³⁶ vgl. Presseerklärung des BMF Nr. 10/2006, Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ der ostdeutschen Länder für das Berichtsjahr 2004 Gegenstand der Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006

³⁷ § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG

³⁸ Ein interessanter Vorschlag, den Prof. Seitz schon vor einiger Zeit hierzu gemacht hat, ist, den Solidarpakt wieder in seine alte Form zurückzuführen und das IfG wieder einzuführen. Nach seinem Vorschlag sollten 40 bis 50 % der SoBEZ nur dann ausgezahlt werden, wenn die Länder entsprechende Investitionsmaßnahmen nachweisen und sich mit Eigenbeiträgen an der Finanzierung beteiligen. Vgl. hierzu jüngst H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006

³⁹ H. Seitz, SoBEZ-Verwendungsrechnung für 2005, Arbeitspapier, Stand Mai 2005

⁴⁰ vgl. C. Geinitz, »Entbehren, die sich auszahlen«, FAZ vom 25. Juli 2006: »Dem Finanzausgleichsgesetz zufolge dürfen die neuen Länder die insgesamt 105 Milliarden Euro der SoBEZ nur zum Ausbau der Infrastruktur und als Finanzhilfe für die Kommunen einsetzen. Diese Auflage erfüllt nur Sachsen, alle anderen Länder geben mindestens die Hälfte des Geldes für laufende Kosten aus. Das gute Abschneiden liegt wiederum an der niedrigen Nettokreditaufnahme, die in die Berechnung der korrekten Mittelverwendung einfließt; je geringer die Neuschuld, um so besser die Verwendungsquote.« (Hervorhebung nur hier.)

⁴¹ Im Übrigen hat der Präsident des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern erst unlängst darauf aufmerksam gemacht, dass unter ansonsten vergleichbaren Bedingungen auch die alten Länder nicht in der Lage wären, die Verwendung der erhaltenen SoBEZ in vollem Umfang nachzuweisen. Vgl. Schweisfurth, Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln oder »nur« verfassungswidrige Haushalte, in Wirtschaftsdienst, Juli 2006

⁴² H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006

⁴³ Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Januar 2006 (vertrauliche Unterlage für die 103. Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006)

⁴⁴ weil anderenfalls nicht das erwünschte Ergebnis – nämlich die Erhöhung des Verwendungsbetrages um den Wert der Schuldendiensthilfen – resultieren würde. Implizit wird damit unterstellt, aus der zulässigen Nettokreditaufnahme dürften die Länder nicht nur Investitionsausgaben, sondern auch Schuldendiensthilfen finanzieren; was selbstverständlich nicht zutrifft.

- 45 So heißt es in den »Methodischen Erläuterungen« der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten: »Berlin wird mit Hamburg verglichen.« Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Januar 2006 (vertrauliche Unterlage für die 103. Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006), S. 8
- 46 H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006
- 47 Der BMF hat sich zudem vorbehalten, diese Spanne jährlich neu zu ermitteln und auch von der Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen abhängig zu machen.
- 48 Da der Länderdurchschnitt von der besonderen Einwohnerwertung der Stadtstaaten nicht unbeeinflusst ist – zu der bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden noch die besondere Einwohnerwertung für die Einwohner der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt hinzutreten –, müsste dieser an sich auch neu berechnet werden. Aus Gründen der Vereinfachung wurde hierauf jedoch verzichtet.
- 49 letztmalig Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009 (Stand August 2005)
- 50 <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/mifrifi/index.html>
- 51 Presseerklärung des BMF Nr. 10/2006, Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ der ostdeutschen Länder für das Berichtsjahr 2004 Gegenstand der Sitzung des Finanzplanungsrats am 16. Februar 2006
- 52 BVerfGE 86, 148
- 53 Diese Zahl dürfte in nicht unerheblichem Umfange auch durch (formale) Ausgliederungen aus den Haushalten – sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene – beeinflusst sein, so dass anzunehmen ist, dass die tatsächliche Steigerungsrate des Länderdurchschnitts tatsächlich weitaus höher ist. Die Finanzstatistik bietet hierauf allerdings keine zufriedenstellende Antwort.
- 54 Die neuen Länder wiesen in dem Zeitraum zwischen 1995 und 2005 einen Bevölkerungsrückgang von 5,7 % auf.
- 55 Eine für die Regionalökonomie nicht untypische Fragestellung ist beispielsweise diese: Welcher Anteil der Veränderung der regionalen Arbeitslosigkeit von 20- bis 25-Jährigen kann durch die Veränderung der Arbeitslosigkeit von 20- bis 25-Jährigen auf übergeordneter (Landes-)Ebene erklärt werden? Die Analogie der Fragestellung ist unmittelbar einsichtig.
- 56 An dieser Stelle sei noch einmal der Hinweis gegeben, dass Nettostellungseffekte im Zusammenhang mit Ausgliederungen den konsumtiven Ausgabenanstieg im Länderdurchschnitt möglicherweise deutlich unterzeichnen.
- 57 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 37