

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2006

Beschluss des Senats von Berlin vom 18. September 2007
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	15
	Die demographische Entwicklung	21
2	Die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.....	27
	Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes	27
	<i>Investive Verwendung der SoBEZ</i>	<i>27</i>
	<i>Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.....</i>	<i>30</i>
	Zusammengefasster Verwendungsnachweis	34
3	Einige Bemerkungen zu den Fördermitteln des ›Korb II‹.....	35
4	Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung.....	37
5	Zusammenfassende Bewertung.....	41
6	Anmerkungen	42

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel).....	8
Tabelle 2:	Wanderungsbewegungen in Berlin	23
Tabelle 3:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF	28
Tabelle 4:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ im Jahre 2006 nach Maßgabe der Vorgaben des BMF	29
Tabelle 5:	Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2006 in Mio Euro	31
Tabelle 6:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2006 in Mio Euro.....	32
Tabelle 7:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2006	33
Tabelle 8:	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahre 2006	34

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Einnahmen Berlins aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	9
Abbildung 2: Primärsalden je Einwohner 2006	11
Abbildung 3: Finanzierungssalden je Einwohner 2006	12
Abbildung 4: Investitionsausgaben je Einwohner 2006	13
Abbildung 5: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %	16
Abbildung 6: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Kettenindex 1995 = 100)	16
Abbildung 7: Erwerbstätige in Berlin	17
Abbildung 8: Industriebeschäftigte in Berlin	18
Abbildung 9: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %	19
Abbildung 10: Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %	19
Abbildung 11: Erwerbstätige am Arbeitsort in Prozent der Einwohner 2006	20
Abbildung 12: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit in %	21
Abbildung 13: Bevölkerungsentwicklung in Berlin und den Vergleichsländern	22
Abbildung 14: Bevölkerungsprognose bis 2020	24
Abbildung 15: Entwicklung des Jugend-, Alten- und Gesamtquotienten in Berlin	25
Abbildung 16: Schuldentilgung im Planungszeitraum	38
Abbildung 17: Entwicklung der Primärausgaben 2001 bis 2011	38
Abbildung 18: Finanzierungssaldo 2001 bis 2011	40

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
FW	Flächenländer West
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 abzubauen.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 jährlich – abgeschmolzen (siehe **Tabelle 1**). Im Jahre 2019 wird der Bund letztmalig rd. 2,1 Mrd Euro für die neuen Länder und Berlin bereitstellen; damit läuft die Förderung aus.

Mit dem Jahre 2005 wurde zudem der Schlüssel für die Verteilung der SoBEZ an die veränderten Bevölkerungsrelationen angepasst. Der Anteil des Landes Berlin stieg 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 Ber-

lin zu gewähren (›Korb II‹). Im Finanzplanungszeitraum (bis 2010) werden sich die Leistungen auf rd. 29,1 Mrd Euro belaufen. Eine einvernehmlich erstellte Finanzprojektion sieht eine degressive Abschreibung des Korbs II in Orientierung an Korb I vor.

Das Land Berlin erhielt im Jahre 2006 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1 993,6 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«.

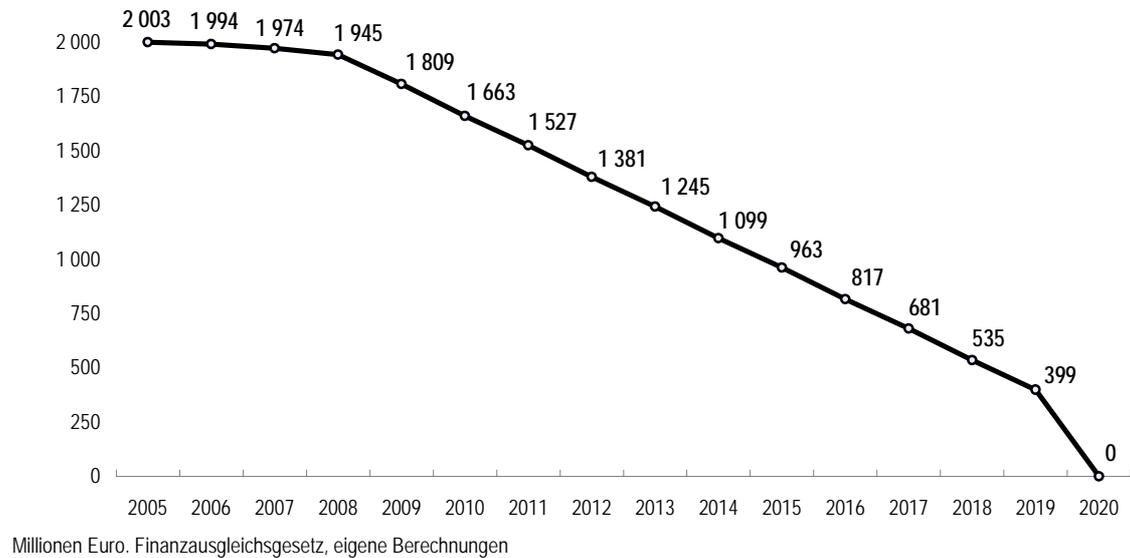
Bundesergänzungszuweisungen werden gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG »zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines Landes gewährt und sind deshalb rechtlich nicht zweckgebunden«.⁴ Wie die Solidarpaktmittel durch die Länder letztlich verwendet werden, entzieht sich daher der direkten Einflussnahme 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



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 grundsätzlich vertraulich, werden aber in diesem Jahr erstmals dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt. Das Land Berlin stellt seine Fortschrittsberichte regelmäßig zum *download* im Internet bereit.⁶

Struktur des Fortschrittsberichts

Der vorliegende Fortschrittsbericht des Landes Berlin 2006 folgt in seinen drei Hauptkapiteln unmittelbar den Vorgaben des FAG, die eine Berichterstattung über Fortschritte bei der Schließung der Infrastruktur, über die Verwendung der erhaltenen Mittel und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts vorsehen.

Methodische Vorgehensweise

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.

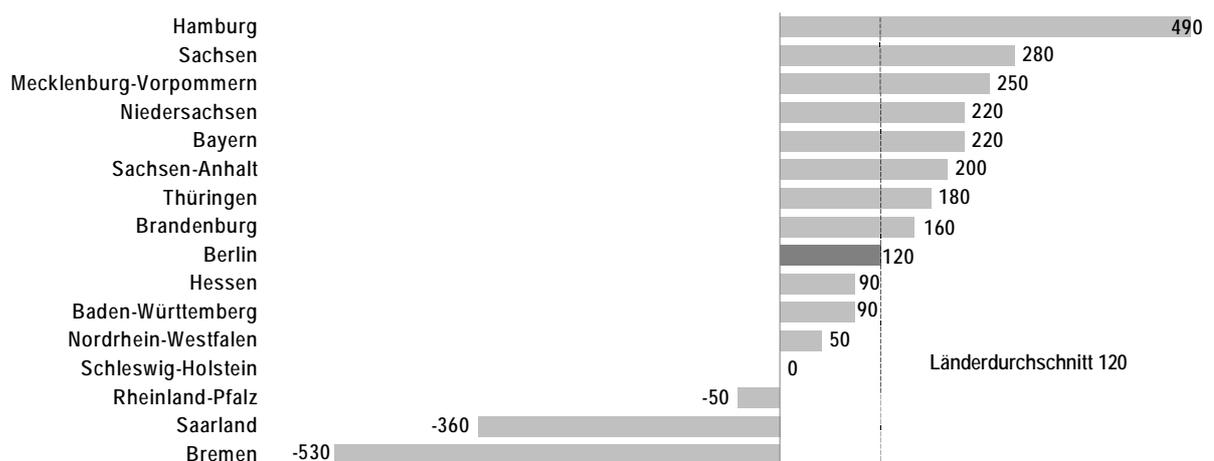
1 Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke

Der Berliner Haushalt ist auch weiterhin auf äußerste Sparsamkeit ausgelegt. Im Zusammenwirken einer strikten Ausgabendisziplin mit teils konjunkturell, teils steuerrechtlich bedingten Mehreinnahmen konnte im Jahre 2006 erstmals seit der Wiedervereinigung ein Primärüberschuss erreicht werden. Nach den Zahlen des endgültigen Haushaltsabschlusses überstiegen die Primäreinnahmen (d.h. die bereinigten Einnahmen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats abzüglich der Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) die Primärausgaben (die bereinigten Ausgaben, ebenfalls in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats, abzüglich der Zinsausgaben) um 415 Millionen Euro.

Angesichts der weiterhin günstigen Prognosen für die Entwicklung des Wirtschaftswachstums sowie außerordentlicher (einmaliger) Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen erscheint es möglich, den Haushaltsausgleich (einschließlich Zinsausgaben) erstmals im Jahre 2008 zu erreichen und in die Phase der Schuldentilgung einzutreten. Voraussetzung für die Fortführung dieser Entwicklung ohne Inanspruchnahme von Sondereffekten über dieses Haushaltsjahr hinaus ist neben der weiterhin günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den entsprechenden Steuereinnahmen eine fortdauernde Ausgabendisziplin.

Der Senat beabsichtigt, die Primärausgaben im Zeitraum der gesamten Legislaturperiode praktisch konstant zu halten. Alle Verbesserungen auf der Einnahmenseite wirken dann vollständig zugunsten des Finanzierungssaldos und damit zugunsten der Schuldentilgung.

Abbildung 2: Primärsalden je Einwohner 2006

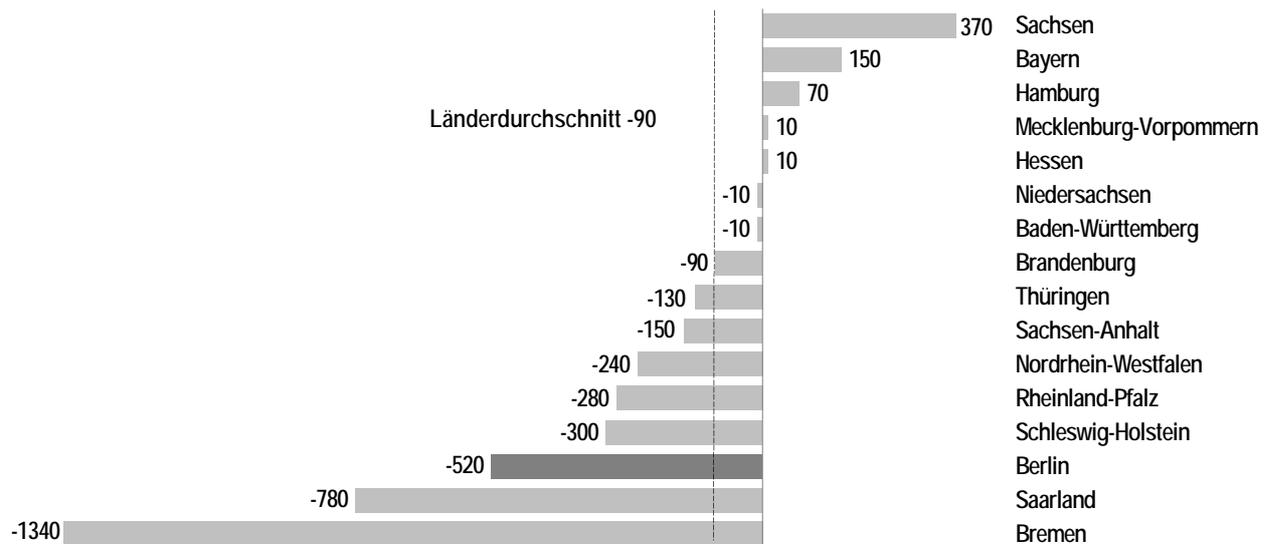


Euro je Einwohner; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Primäreinnahmen abzüglich Primärausgaben. Flächenländer einschließlich Kommunen. Werte gerundet.

Abbildung 2 zeigt, dass Berlin in seinen bisherigen Konsolidierungsbemühungen außerordentliche Erfolge verzeichnen konnte. Im Jahre 2006 wurde erstmals überhaupt ein Primärüberschuss erreicht, der sich mit 120 Euro je Einwohner exakt im Durchschnitt der Bundesländer einstellte, in deutlichem Abstand zum Saarland (-360 Euro) und insbesondere zu Bremen (-530 Euro je Einwohner); gegenüber dem Vorjahresergebnis konnten die Länder Rheinland-Pfalz (-50 Euro), Nordrhein-Westfalen (+50 Euro) sowie Baden-Württemberg und Hessen (je +90 Euro) überholt werden.

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 auch hier im vergangenen Jahr im Vergleich der Bundesländer aufholen konnte, mit -520 Euro je Einwohner allerdings noch immer das drittschlechteste Ergebnis aufwies. Maßgeblich hierfür sind die weit überdurchschnittlichen Zinsausgaben, die erst mit Erreichen des Haushaltsausgleichs und darüber hinausgehender Haushaltsüberschüsse wieder zur politisch gestaltbaren Größe werden. Berlin wird nach Maßgabe des gegenwärtig dem Abgeordnetenhaus von Berlin zur Beschlussfassung vorliegenden Entwurfs für den Doppelhaushalt 2008/2009 im Jahre 2008 erstmals einen Etat haben, der keine Neuverschuldung mehr vorsieht. Bereits 2007 wird ein Haushaltsabschluss erwartet, der nahe am Haushaltsausgleich liegt; der deutlich positive Finanzierungssaldo 2008 (fast 500 Millionen Euro) ist wesentlich auf einen Sondereffekt im Bereich der Vermögensveräußerung zurückzuführen. Die ab 2009 vorgesehenen Überschüsse sollen dann ohne Inanspruchnahme von Sondereffekten erzielt werden. Voraussetzung hierfür ist eine weiterhin günstig verlaufende Einnahmenentwicklung.

Abbildung 3: Finanzierungssalden je Einwohner 2006



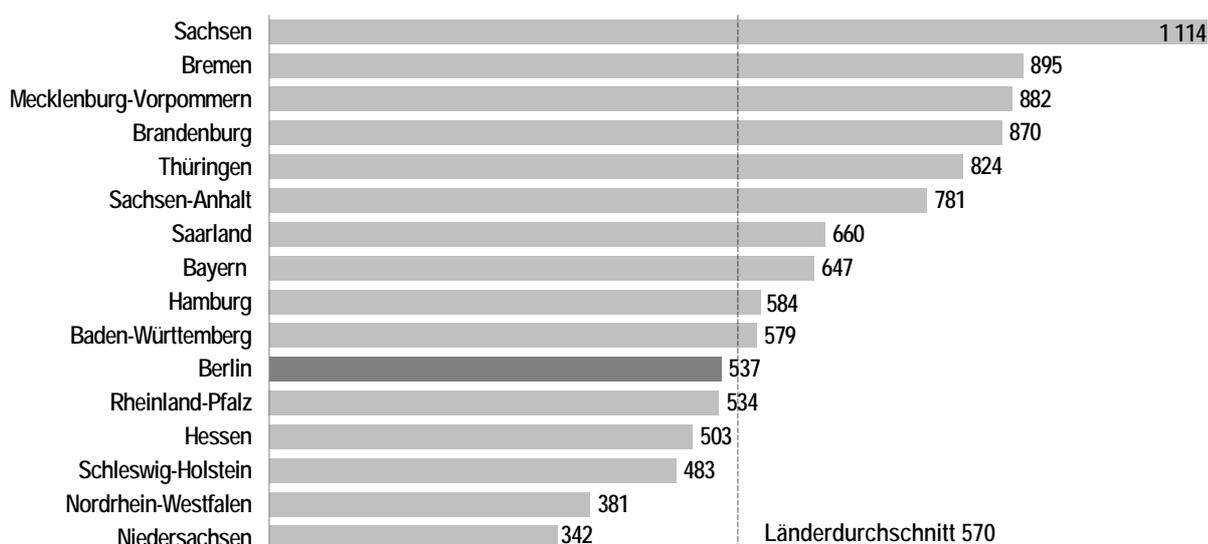
Euro je Einwohner; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen. Flächenländer einschließlich Kommunen. Werte gerundet.

Bezogen auf die Investitionsausgaben des Landes Berlin insgesamt, gerechnet je Einwohner, zeigt sich, dass der Länderdurchschnitt (570 Euro je Einwohner) nach wie vor leicht unterschritten wird (**Abbildung 4**); von Hamburg trennen Berlin 47 Euro je Einwohner bzw. etwa 8 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hamburgischen Investitionsausgaben wegen der Häfen nach oben verzerrt sind. Bereinigt um den hierauf entfallenden Anteil seiner Investitionsausgaben liegt Hamburg nach vorläufigen Berechnungen für 2006 bei 526 Euro je Einwohner und damit sogar noch unter dem Wert für Berlin.

Die höchsten Investitionsausgaben je Einwohner weist mit mehr als 1 100 Euro je Einwohner Sachsen auf. Bemerkenswert ist die Spreizung unter den Ländern: Das Verhältnis vom Land mit den höchsten Investitionsausgaben (Sachsen) zu demjenigen mit den niedrigsten (Niedersachsen) beträgt etwa 1 : 3.

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. Um eine wirklich verlässliche Auskunft darüber zu bekommen, bräuchte man 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.

Abbildung 4: Investitionsausgaben je Einwohner 2006



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

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das Ziel der Gewährung der Solidarpaktmittel darin besteht, den aus der deutschen Teilung herrührenden, nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Nachholbedarf gegenüber den westdeutschen Ländern möglichst bald abzubauen.⁷ Dieser Nachholbedarf lässt sich eben nur teilweise in Kenngrößen der infrastrukturellen Ausstattung fassen. Sachgerecht erscheint es vielmehr, 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.

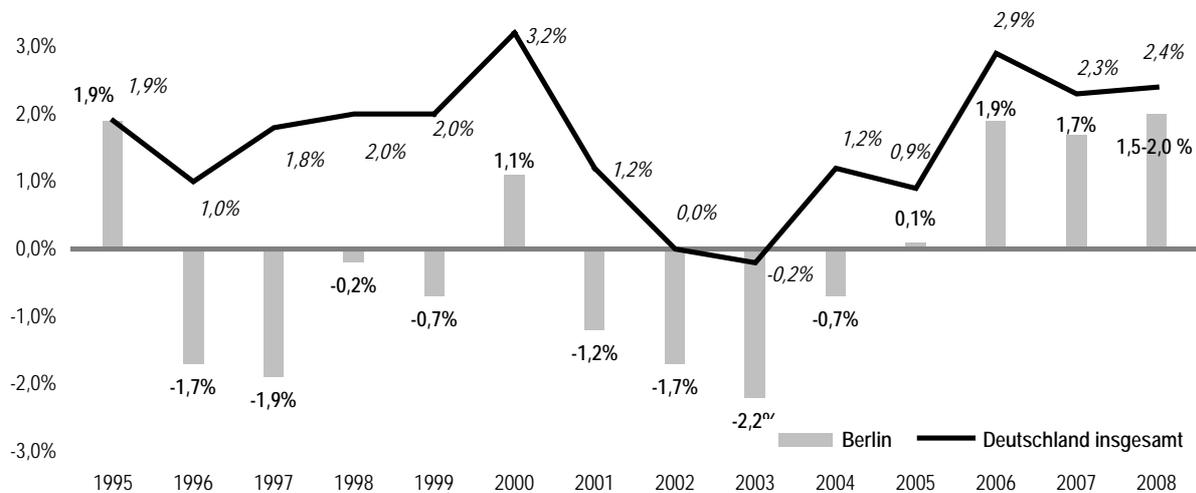
Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin

Die Berliner Wirtschaft hat im vergangenen Jahr eine Wende zum Besseren geschafft. Die mehrjährige deutliche Schwäche, in die Berlin auf Grund der hartnäckigen Stagnationsphase in Deutschland sowie der fortwährenden regionalen Strukturanpassungen geraten war, wurde überwunden. Im Gefolge des Aufschwungs der Weltwirtschaft und der bundesweit einsetzenden Konjunkturerholung hatte sich bereits 2005 eine leichte Expansion der Wirtschaftsleistung herausgebildet. Nach fünf Jahren zum Teil rückläufiger, zum Teil sehr schwacher Wirtschaftsleistung konnte Berlin im Jahr 2006 ein kräftiges Wirtschaftswachstum von + 1,9 % (Deutschland + 2,9 %) erreichen (**Abbildung 5** und **Abbildung 6**). Ausschlaggebend dafür waren in Deutschland insgesamt vor allem kräftige Nachfrageimpulse aus dem Ausland, die sich allerdings in Berlin mit seiner traditionell weniger stark ausgeprägten außenwirtschaftlichen Verflechtung nicht ganz so stark auswirken konnten. Die sich belebenden Aktivitäten in der Industrie strahlten auch auf Unternehmensdienstleistungen aus. Außerdem profitierte Berlin von dem wachsenden Tourismusgeschäft. Die deutliche wirtschaftliche Belebung machte sich im Jahr 2006 auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar. Die Beschäftigungsentwicklung in Berlin verlief günstiger als im bundesdeutschen Durchschnitt (Berlin: +1,6 %; Deutschland: +0,7 %). Die Zahl der Arbeitslosen unterschritt den hohen Stand des Vorjahres (-25 700 / -8,0 %). Hier zeigten vor allem auch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente Wirkung.

Festzuhalten bleibt allerdings, dass das Berliner Wirtschaftswachstum erneut deutlich schwächer ausfiel als das des Bundesdurchschnitts. Spitzenreiter in der Betrachtung der Wachstumsrate 2006 war Sachsen mit 4 %, gefolgt von Baden-Württemberg (3,5 %) sowie Hamburg und Thüringen (jeweils 3,1 %). Lediglich die Bundesländer Brandenburg und Schleswig-Holstein hatten ein ähnlich geringes Wachstum wie Berlin (ebenfalls 1,9 %); und nur das Saarland fiel mit 1,6 % noch dahinter zurück.

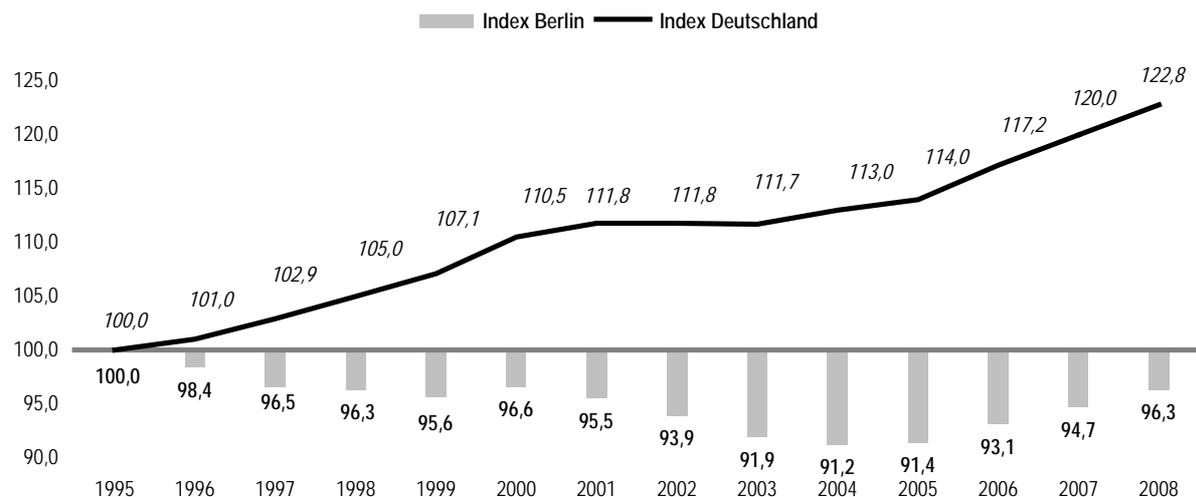
Mit Blick auf den gesamten Zeitraum der zurückliegenden zwölf Jahre erschließt sich also, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin in jeder Hinsicht unbefriedigend verlief. Während im Durchschnitt des Bundesgebiets zwischen 1995 und 2006 ein Gesamtanstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um mehr als 17 % realisiert werden konnte, nahm die Wirtschaftsleistung in Berlin real um nahezu 7 % ab. Das reale Bruttoinlandsprodukt ist heute somit niedriger als im Jahre 1995.

Abbildung 5: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %



Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; 2007, 2008: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Abbildung 6: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Kettenindex 1995 = 100)



Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; 2007, 2008: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Trotz positiver Konjunktorentwicklung 2006 bleibt Berlin auch weiterhin hinter dem bundesweiten Wirtschaftswachstum zurück. Hatte in den Jahren 1996 bis 2000 der regionale Rückstand noch bei jeweils etwa -2,7 Prozentpunkten gelegen, beträgt der Abstand jetzt jedoch nur noch etwa einen Prozentpunkt. Damit zeigt sich, dass der strukturelle Wandel der Berliner Wirtschaft in den letzten Jahren vorangekommen ist, wenngleich aber noch große Anstrengungen notwendig sein werden, den Rückstand weiter zu verringern.

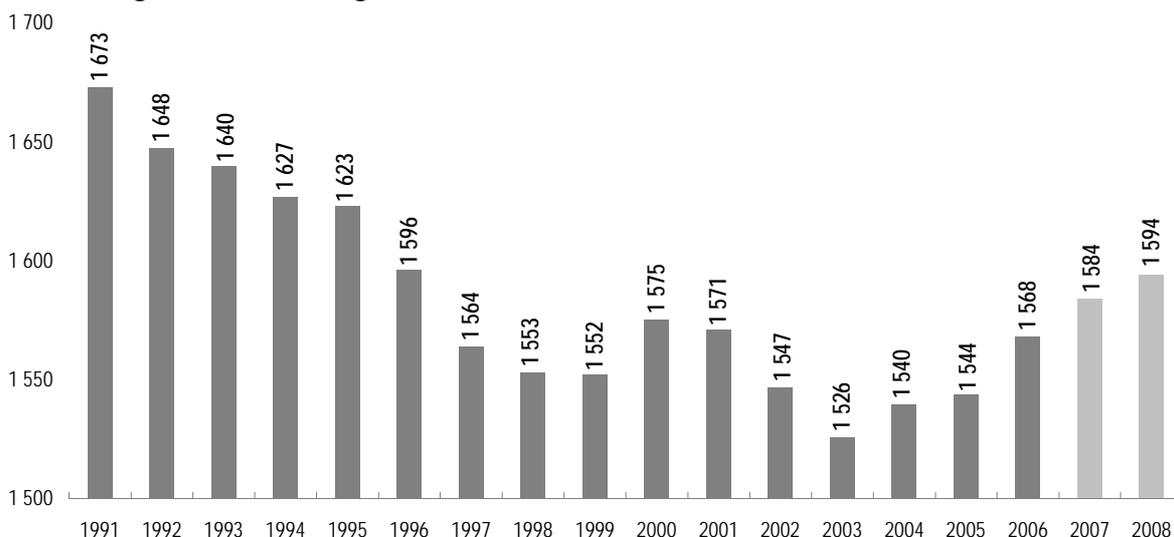
Die Hauptursache dieser Entwicklung liegt in den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Fall der Mauer und der deutschen Vereinigung. Insbesondere sind zu nennen der Zu-

sammenbruch 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.

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 Baugewerbe um 60 %. Gleichzeitig verringerte sich die Zahl der Arbeitsplätze im Baugewerbe seit 1995 um mehr als die Hälfte. Dagegen weitete sich der Dienstleistungsbereich seit 1995 kontinuierlich aus. Der Anteil der Erwerbstätigen erhöhte sich hier auf 86 % (1995: 76,5 %). Dieser Bereich trug 2006 entscheidend zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bei.

Zwar gewinnt der private Dienstleistungssektor zunehmend an Bedeutung, es gelang ihm aber bisher nicht, den entstandenen Verlust an Wirtschaftskraft auszugleichen. 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. In den vorangegangenen Fortschrittsberichten ist dargestellt worden, dass die Zahl der Erwerbstätigen in Berlin bereits zwischen 1991 und 1995 um etwa 50 000 abgenommen hatte. **Abbildung 7** zeigt, dass die Zahl der Erwerbstätigen in Berlin zwischen 1995 (1,623 Millionen) und 2006 (1,568 Millionen) um netto nochmals etwa 55 000 zurückgegangen ist; dies entspricht einem weiteren Abbau von rd. 3,4 % der Arbeitsplätze des Jahres

Abbildung 7: Erwerbstätige in Berlin

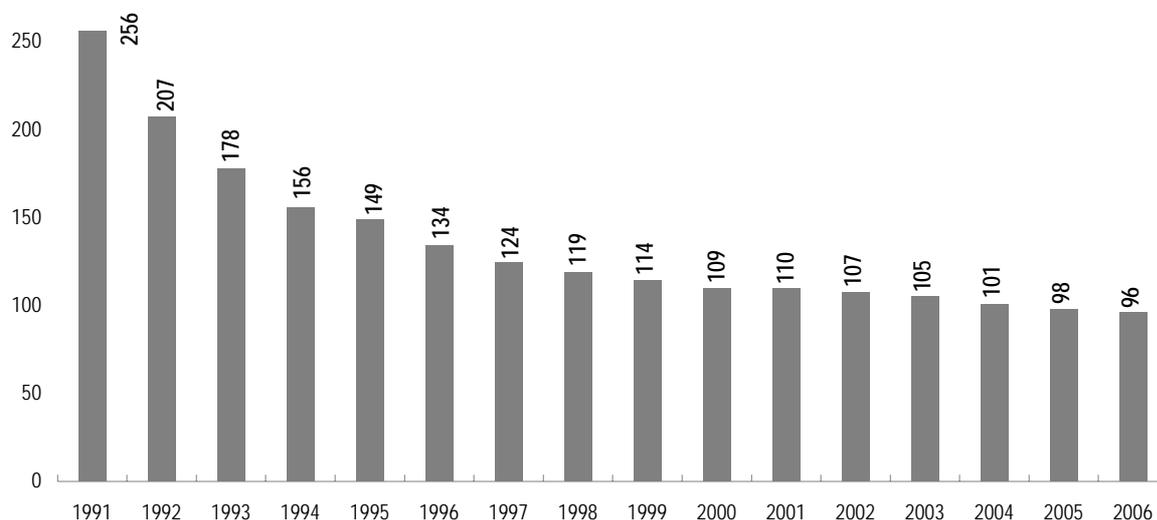


Anzahl in Tausend. Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; 2007, 2008: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen

1995. Der Zuwachs der Zahl der Erwerbstätigen im Jahre 2006 gegenüber dem Vorjahr (etwa +24 700 / +1,6 %) ist auf einen zunehmenden Anstieg der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zurückzuführen. Darüber hinaus wurde die Entwicklung nach wie vor durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente beeinflusst, wenn auch nicht mehr auf so hohem Niveau wie in den Vorjahren.

In der Berliner Industrie (Unternehmen mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten; Abgrenzung nach fachlichen Betriebsteilen) gingen im Zeitraum 1995 bis 2006 weitere 53 000 Arbeitsplätze verloren, von 256 000 Stellen im Jahre 1991 blieben im Jahre 2006 nur noch 96 000 übrig; fast zwei Drittel der Stellen wurden also insgesamt abgebaut (**Abbildung 8**). Gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen hatte das verarbeitende Gewerbe im Jahr 1995 einen Anteil von nahezu 22 %. Dieser Anteil verringerte sich in den vergangenen zwölf Jahren kontinuierlich und lag 2006 bei knapp 19 %.

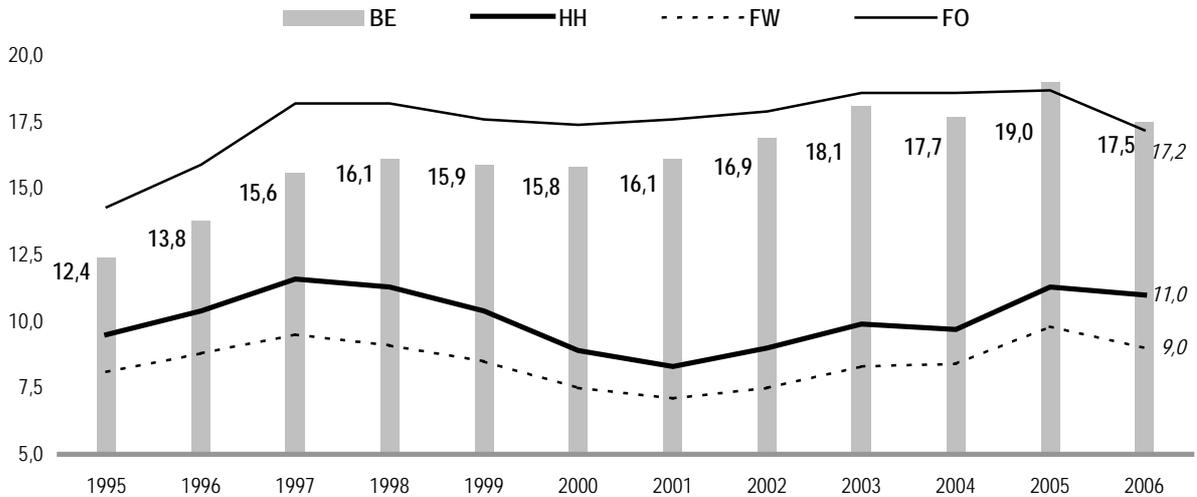
Abbildung 8: Industriebeschäftigte in Berlin



Anzahl in Tausend. Statistisches Landesamt Berlin; Betriebe mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten (einschl. produzierendes Handwerk, fachliche Betriebsteile)

Die Zahl der jahresdurchschnittlich gemeldeten Arbeitslosen stieg von 213 400 im Jahr 1995 auf 293 500 im Jahr 2006 (Juni 2007: 262 800). Lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) 1995 noch bei 12,4 %, ist sie bis zum Jahr 2005 auf 19,0 % angestiegen. Erst 2006 sank die Quote wieder auf 17,5 % (Juli 2007: 15,7 %). Sie lag damit wie schon in der Vergangenheit erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer West, mit denen Berlin hier und in den nachfolgenden Abbildungen verglichen werden soll. Dies ist eine Abweichung von der in den früheren Fortschrittsberichten gewählten Gegenüberstellung zu den finanzschwachen Flächenländern West. Seit 2005 liegt der Berliner Wert sogar leicht über dem Durchschnittsniveau der neuen Länder und konnte auch deren Abwärtsentwicklung des Jahres 2006 nicht in gleichem Umfang (**Abbildung 9**) mitvollziehen.

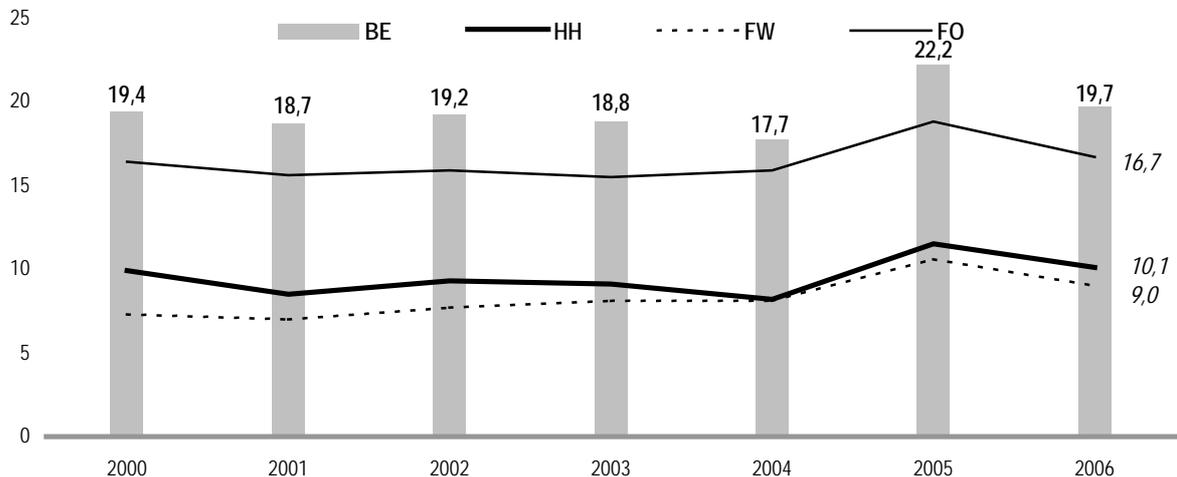
Abbildung 9: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %



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

Überdurchschnittlich hoch ist auch die Quote der von Arbeitslosigkeit betroffenen jungen Menschen unter 25 Jahren (**Abbildung 10**). Die Arbeitslosenquote in diesem Altersbereich lag in Berlin im Jahr 2006 bei jahresdurchschnittlich 19,7 % und damit wesentlich höher als in den westlichen Flächenländern (FW) (9,0 %), in Hamburg (10,1 %) und auch in den neuen Ländern (16,7 %). Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in Berlin und in den neuen

Abbildung 10: Arbeitslosenquote von Personen unter 25 Jahren in %



Arbeitslosenquote, bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen bis 25 Jahre. Bundesagentur für Arbeit

Ländern in den Jahren 2003 und 2004 war kein Anzeichen verbesserter Arbeitsmarktbedingungen, sondern Ergebnis der Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung 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 über den westdeutschen Flächenländern, aber knapp unter dem Durchschnitt aller Länder und deutlich unter dem Vergleichswert des Landes Hamburg (**Abbildung 11**). 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 11: Erwerbstätige am Arbeitsort in Prozent der Einwohner 2006

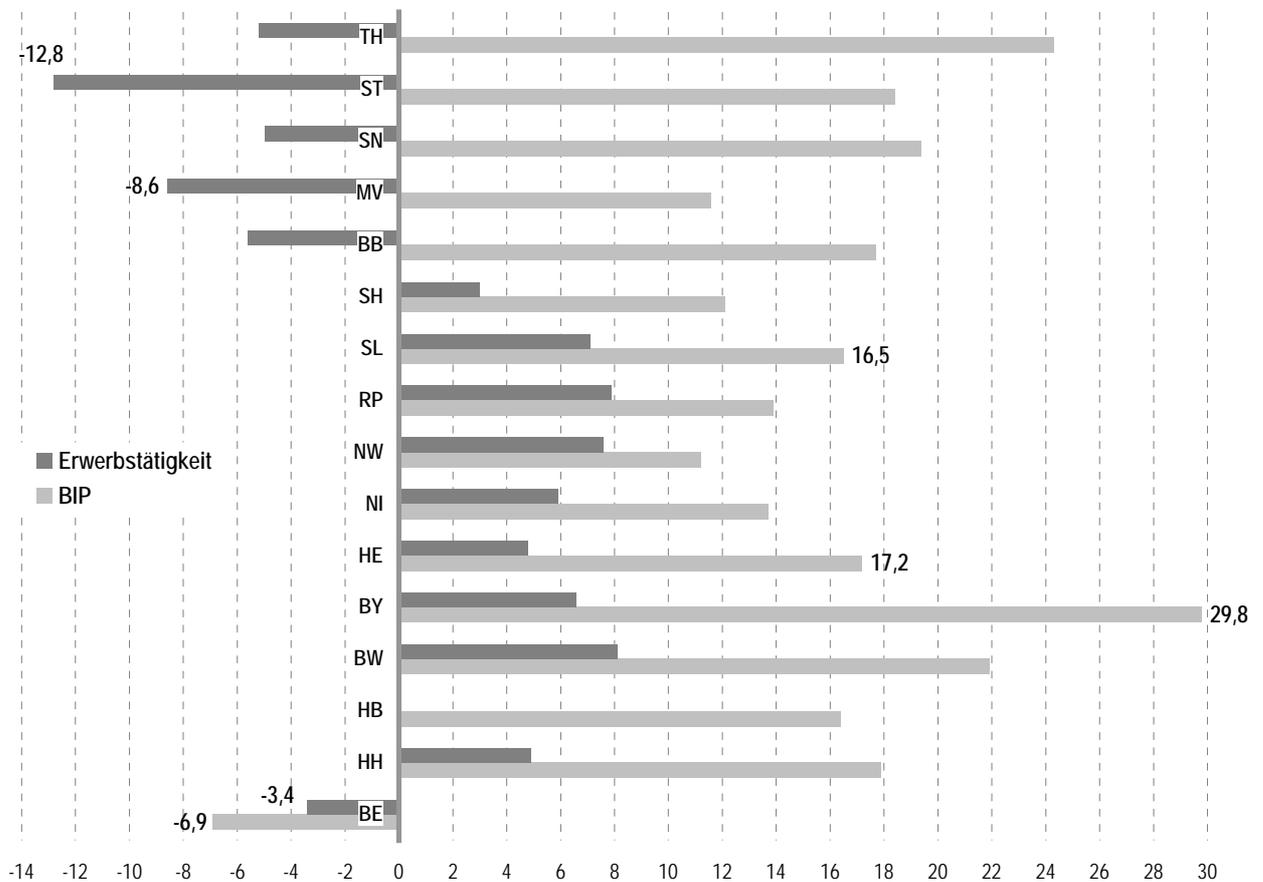


FW: Flächenländer West; FO: Flächenländer Ost. Bundesagentur für Arbeit

Im Ländervergleich (**Abbildung 12**) zeigt sich, dass die neuen Länder und Berlin in vergleichbarer Weise unter einem dramatischen Rückgang der Erwerbstätigkeit leiden; in den alten Ländern hingegen hat die Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2005 in einem teilweise beachtlichen Umfang zugenommen. Besonders hohe Beschäftigungsverluste mussten Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern hinnehmen, während Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen einen hohen Zuwachs der Erwerbstätigkeit zur gleichen Zeit 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 einbüßte. Die rückläufige Wirtschaftsentwicklung in Berlin im Zeitraum 1995 bis 2006 hat dazu geführt, dass die gesamtwirtschaftlichen Einkommenskonvergenzprozesse weitgehend stagnierten.

Abbildung 12: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2006 in %



Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

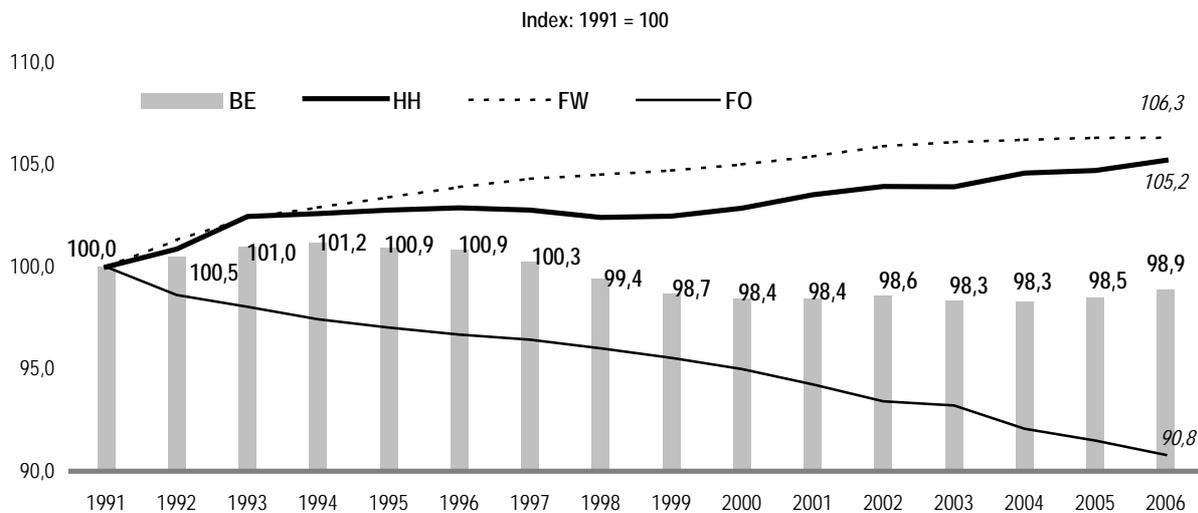
Zusammenfassend lässt sich feststellen: Im betrachteten Zeitraum 1995 bis 2006 war die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin unbefriedigend. Als einziges Bundesland verzeichnete Berlin von 1995 bis 2006 einen realen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität um 7 %. Die Arbeitslosigkeit war noch bis zum Jahr 2005 deutlich angestiegen und bewegt sich auch jetzt noch auf einem hohen Niveau. Trotz der leichten Zuwächse bei der Zahl der Erwerbstätigen in den letzten drei Jahren war insgesamt im Zeitraum 1995 bis 2006 die Entwicklung der Arbeitsplatzsituation in Berlin sehr ungünstig.

Die demographische Entwicklung

Die Zeit nachhaltiger Bevölkerungsverluste scheint überwunden; die Berliner Bevölkerungszahl ist in den vergangenen zwei Jahren leicht gestiegen. Ob auch Berlin anhaltende Bevölkerungsgewinne erzielen wird, wie sie beispielsweise Hamburg aufweist, ist gegenwärtig noch nicht zu erkennen.

Berlin liegt – nach leichten Bevölkerungsgewinnen in den unmittelbaren Nachwendejahren und wechselnder Entwicklung in den nachfolgenden Jahren – im Jahre 2006 zwar noch leicht unter der Bevölkerungszahl von 1991. Mit 3,404 Mio Personen ist die Zahl um etwa 1,1 % kleiner als der Ausgangswert; sie ist aber größer als die des Jahres 1999. Diese Entwicklung unterscheidet Berlin grundlegend von den neuen Ländern, die im Zeitraum von 1991 bis 2006 Bevölkerungsverluste von insgesamt etwa 9 % hinnehmen mussten. Im gleichen Zeitraum ist die Einwohnerzahl der Flächenländer West (FW) um ca. 6,3 %, die des Landes Hamburg um 5,2 % angestiegen (s. **Abbildung 13**).

Abbildung 13: Bevölkerungsentwicklung in Berlin und den Vergleichsländern seit 1991



Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Tabelle 2 zeigt die Wanderungsbewegungen über die Grenzen Berlins im Zeitraum von 1991 bis 2006. Bis 1995 überwogen die Zuzüge; 1996 bis 2000 war ein zeitweise deutlicher Überschuss an Fortzügen zu beobachten. Diese Entwicklung ergab sich einerseits aufgrund sinkender Zuwanderung bei veränderter innenpolitischer Lage in den Ländern, aus denen in den davor liegenden Jahren eine massive Immigration stattgefunden hatte. Weit ausgeprägter war allerdings die Auswirkung der in Spalte (6) ausgewiesenen Nettoabwanderung in das Berliner Umland, die im Jahre 1998 mit nahezu 30 000 Personen ein Maximum erreichten, danach kontinuierlich sank, sich in den Jahren 2002 bis 2005 bei einem Wert um 12 000 Personen bewegte und nunmehr auf unter 10 000 gesunken ist. Der Gesamtwanderungssaldo ist seit 2001 wieder positiv und hat mit dem Wert des Jahres 2006 (10 679) den höchsten Wert seit 1993 erreicht.

Tabelle 2: Wanderungsbewegungen in Berlin

	Zuzüge insgesamt	Fortzüge insgesamt	Wanderungssaldo insgesamt	Zuzüge aus dem Berliner Umland	Fortzüge in das Berliner Umland	Wanderungssaldo 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
2006	118 893	108 214	10 679	15 346	24 577	-9 231

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

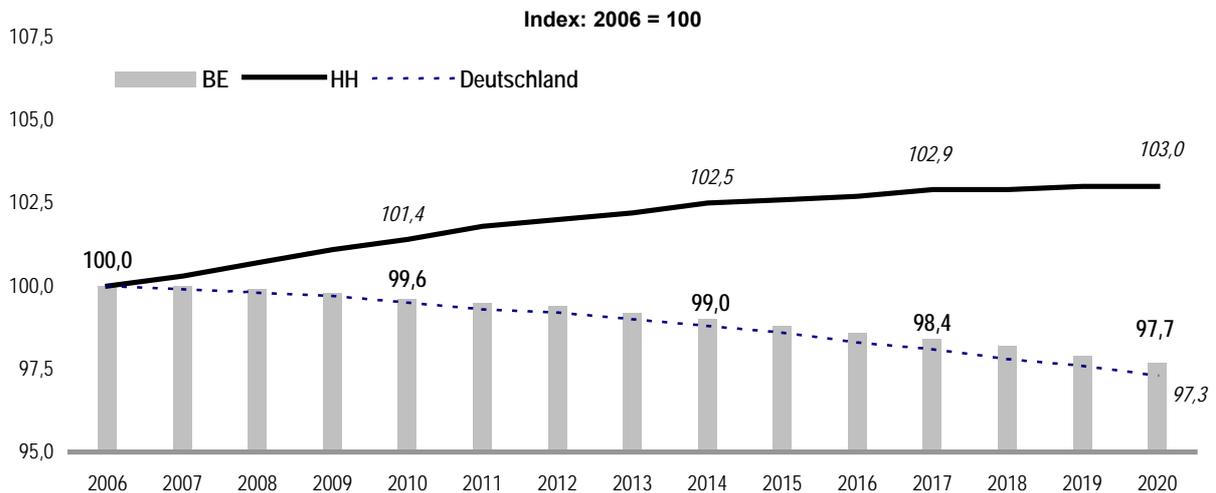
Vorausrechnungen der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung werden einerseits durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt; andererseits erarbeitet das Statistische Bundesamt sogenannte koordinierte Bevölkerungsvorausrechnungen für das Bundesgebiet und die Bundesländer. Aktuelle Ergebnisse liegen derzeit mit der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung vor. Die neue Bevölkerungsprognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist in Arbeit.

Der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum 2006 bis 2050 liegen in einer mittleren Prognosevariante (1-W1) die Annahmen einer weitgehend konstanten Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, einer moderaten Aufwärtsentwicklung der mittleren Lebenserwartung und eines positiven Wanderungssaldos von 100 000 Personen jährlich zugrunde. Unter diesen Voraussetzungen wird vom Statistischen Bundesamt für Berlin eine Bevölkerungsentwicklung weitgehend entsprechend der für Deutschland insgesamt prognostizierten Veränderungsrate erwartet. Dies bedeutet – hier bezogen auf den Zeitraum bis 2020 – einen Rückgang um etwa 2,3 %. Für das Land Hamburg wird für den gleichen Zeitraum ein Bevölkerungsgewinn von 3,0 % prognostiziert (s. **Abbildung 14**). Abweichend davon wird in der Bevölkerungsprognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung voraussichtlich – zumindest am Beginn des Prognosezeitraums – mit einer steigenden Bevölkerungszahl auch in Berlin gerechnet werden.

Das herausragende Ergebnis der nach Ländern aufgeschlüsselten Daten der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung für den gesamten Prognosezeitraum (2006 bis

2050) liegt in der zu erwartenden Verschärfung der Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern. Während in den alten Bundesländern bis zum Jahre 2050 ein Bevölkerungsrückgang von 14 % zu erwarten ist, kommt auf die neuen Länder ein Absinken von 31 % zu.

Abbildung 14: Bevölkerungsprognose bis 2020



An die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung des Jahres 2006 angepasste Berechnung⁸ nach: Statistisches Bundesamt, 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1 – W 1; d.h. Annahme einer annähernd konstanten Geburtenhäufigkeit, Basisannahme zur Entwicklung der Lebenserwartung, Wanderungssaldo jährlich +100.000

Die zu erwartenden Veränderungen der Altersstruktur werden aber in der Prognose der Senatsverwaltung in die gleiche Richtung zielen wie in der bereits vorliegenden Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Die wichtigsten Ergebnisse der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Vergleichszahlen in Klammern betreffen 2005) auf der Basis der für Berlin regionalisierten Zahlen lauten:

- Der Alterungsprozess der Bevölkerung setzt sich fort. Die Zahl der älteren Bürger ab 65 Jahre wird bis zum Jahr 2020 um knapp 25 % auf 729 Tsd (585 Tsd) steigen. Die Zahl der Personen im Alter von 75 und mehr Jahren wird sogar um 61 % auf 376 Tsd (233 Tsd) Personen ansteigen und im Jahre 2020 einen Anteil von 11,4 % der Gesamtbevölkerung ausmachen.
- Die Bevölkerungsgruppe der jungen Menschen im Alter bis unter 20 Jahren wird sich sowohl in absoluten Zahlen als auch in ihrem Anteil an der Bevölkerung weiter verringern. 2006 werden zu dieser Gruppe 516 Tsd (584 Tsd) gehören, die an der Gesamtbevölkerung einen Anteil von 15,5% haben.
- Die Bevölkerung im Alter von 20 bis 65 Jahren wird sich auf 2 063 Tsd (2 226 Tsd) verringern, wobei innerhalb dieser Altersgruppe der potentiell Erwerbstätigen eine Verschiebung von den jüngeren zu den älteren Jahrgängen hin stattfinden wird.

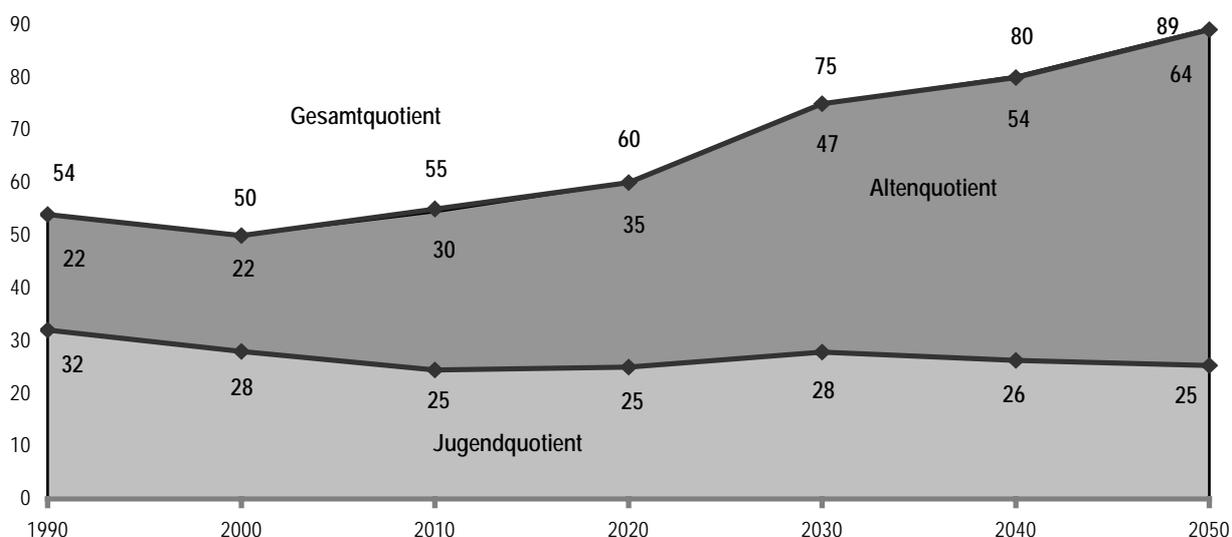
Kleinräumliche Entwicklungen werden in den Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes nicht ermittelt. Die Ergebnisse der Bevölkerungsprognose für Berlin

2002-2020 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin weisen auf sehr unterschiedliche Entwicklungen in den Berliner Bezirken und siedlungsstrukturellen Teilräumen hin, die z.T. deutlich von den Trends für die Gesamtstadt abweichen. Die größten Bevölkerungsverluste werden danach in den Großsiedlungen am östlichen Stadtrand (Hohenschönhausen, Marzahn, Hellersdorf) erwartet. Generell verringert sich jedoch die Veränderungsdynamik gegenüber dem zurückliegenden Jahrzehnt.

Gerade bei den jungen Menschen in Berlin werden sich angesichts der zeitweise stark differierenden Geburtenentwicklung 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 Zahl der Jugendlichen und infolgedessen auch die der Schüler deutlich stärker zurückgehen als im Westteil der Stadt, wobei diese Tendenzen sowohl durch innerstädtische Wanderungsprozesse als auch durch unterschiedliches Wanderungsverhalten über die Stadtgrenzen hinaus überlagert werden. Diese Migrationsbewegungen haben bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass in den großen Plattenbausiedlungen im Ostteil der Stadt ein erheblicher Wohnungsleerstand zu verzeichnen ist.

Die Verschiebung der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung wird zu gravierenden Veränderungen in den statistischen Messzahlen führen, die die Belastung der Erwerbsfähigen durch junge Menschen, die überwiegend noch nicht im Berufsleben stehen, sowie durch Menschen im Alter von 65 und mehr Jahren ausdrücken. Der Jugendquotient – definiert als die Zahl junger Menschen unter 20 Jahren, die auf 100 Menschen im Erwerbsalter (20 bis unter 65) entfallen – wird zunächst sinken, dann aber wegen sinkender Zahl der Erwerbsfähigen im Laufe der kommenden Jahrzehnte nochmals leicht ansteigen, obwohl die Zahl der jungen Menschen selbst kontinuierlich zurückgeht. Der Altenquotient, also die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren, die auf je 100 Erwerbsfähige entfallen, steigt schon seit 2000 an und wird in Zukunft noch erheblich stärker wachsen (**Abbildung 15**).

Abbildung 15: Entwicklung des Jugend-, Alten- und Gesamtquotienten in Berlin



Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Statistisches Bundesamt: 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Variante 1-W1

Der aus beiden Quotienten gebildete sog. Gesamtquotient, der die Belastung der Erwerbsfähigen durch die in der Regel noch nicht und die nicht mehr Erwerbstätigen zusammenfasst, hatte einen Tiefstand im Jahre 2000 und wird sich durchgehend nach oben entwickeln. Insbesondere im Zeitraum zwischen 2020 und 2030 ist steiler Anstieg zu erwarten.

Die vorstehenden Ausführungen zur demographischen und insbesondere zur wirtschaftlichen Entwicklung Berlins zeigen, dass der den Anspruch auf Solidarpaktmittel begründende Rückstand gegenüber den alten Bundesländern und in Falle Berlins sogar gegenüber den meisten neuen Bundesländern noch immer sehr gravierend ist. Ein ausreichendes, die notwendigen öffentlich und privat finanzierten Investitionen tragendes Wachstum ist trotz der erfreulichen Entwicklung des Jahres 2006 noch nicht eingetreten.

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.⁹ Das Finanzausgleichsgesetz sieht allerdings vor, dass die neuen Länder und Berlin in ihren Fortschrittsberichten über »die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten«¹⁰ berichten.

Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes

In den vorangehenden Berichten hat Berlin regelmäßig Kritik an dem pauschalisierten Berechnungsschema geübt und darauf hingewiesen, dass die Beurteilung der sachgerechten Mittelverwendung dann zu einem sinnwidrigen Ergebnis führen muss, wenn das betrachtete Land eine strukturell überhöhte Kreditaufnahme ausweist, die im Wesentlichen dazu erforderlich ist, die Zinslasten eines weit überdurchschnittlichen Schuldenstandes zu bewältigen. Diese Bedenken gelten fort ungeachtet der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht dem Land Berlin keine extreme Haushaltsnotlage, sondern nur eine angespannte Haushaltssituation attestiert hat. Dennoch legt Berlin auch in diesem Fortschrittsbericht eine Berechnung vor, die im Grundsatz den Vorstellungen des BMF folgt.

Investive Verwendung der SoBEZ

Die Beurteilung der investiven Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt drei Kriterien:¹¹

- 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 genannte 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. Da bereits das Kapitel 1 alle wesentlichen Informationen zum Investitionsniveau des Landes Berlin im Ländervergleich enthält, be-

schränken sich die nachfolgenden Ausführungen wie schon in den vorangegangenen Berichten auf das *Kriterium 1*.

Tabelle 3 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 (seit 2005) 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 die Schuldendiensthilfen für die Wohnungsbauförderung 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 Zwe-

Tabelle 3: 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, OGr. 81, 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	<i>nachrichtlich</i>	<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 1 für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995

cke 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 berücksichtigen.¹² 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 könnten sich in *Zeile 5* negative Beträge ergeben, was angesichts der damit verbundenen Vorstellung negativer Investitionen nicht sinnvoll ist. **Tabelle 4** enthält die konkreten Berechnungsergebnisse.

Tabelle 4: Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ im Jahre 2006 nach Maßgabe der Vorgaben des BMF

	ohne	mit
	Wohnungsbauförderung	
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1 010	1 799
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Ogr. 81 + Ogr. 82)</i>	336	336
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	118	118
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung)¹</i>	45	834
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	512	512
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	407	407
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	287	287
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	120	120
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	603	1 392
4 anteilige Nettokreditaufnahme	1 123	1 123
<i>Nettokreditaufnahme</i>	1 817	1 817
<i>abzgl. Investitionsausgaben insgesamt, abzügl. Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbauförderung</i>	-1 659 -45	-1 659 -834
<i>zzgl. Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1 010	1 799
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. - 4. wenn 3. ≥ 4., sonst 0)	0	269
6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.	Ausweis nicht sinnvoll	13,5 %

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

Hier zeigt sich unter anderem auch, dass – beginnend mit dem erstmaligen Ausweis positiver Verwendungsbeträge im Jahre 2006 – die Frage an Bedeutung gewinnt, in welchem

Umfänge die Schuldendiensthilfen in die Berechnung mit einbezogen werden sollen. Setzt man den ausgewiesenen Betrag – 269 Mio Euro – allerdings in Bezug zu den erhaltenen SoBEZ, ergibt sich eine Verwendungsquote von lediglich 13,5 %; freilich ist nicht die tatsächliche Verwendung der SoBEZ so gering, sondern (lediglich) die rechnerisch ermittelte Verwendungsquote.

Denn auf diese Verwendungsquote hat – in Zeile 4 des Berechnungsschemas – die anteilige Nettokreditaufnahme erheblichen Einfluss. Antizipiert man an dieser Stelle gedanklich den Stand eines ausgeglichenen Haushalts, den das Land Berlin auf der Grundlage der vorangehend beschriebenen Planungen näherungsweise bereits 2007 und in jedem Fall ab dem Jahr 2008 erreichen wird, so würden der Ausweis der aus SoBEZ finanzierten Infrastrukturinvestitionen schlagartig auf 1 392 Mio Euro ansteigen, die investive Verwendungsquote dementsprechend auf 77,3 %. Und dies, ohne dass sich irgendetwas an der Investitionspolitik des Landes Berlin geändert hätte.

Dies zeigt, wie hochgradig volatil die Ergebnisse des standardisierten investiven Berechnungsschemas sind, weil sie neben der eigentlich intendierten Verwendungsrechnung zugleich auch eine Aussage über die Finanzierung des Haushalts insgesamt enthalten. Beide Aspekte werden in der standardisierten investiven Verwendungsrechnung jedoch so ununterscheidbar miteinander verschmolzen, dass das Ergebnis nicht mehr für sich und *nur* mit Blick auf die Verwendung interpretierbar ist. Man mag sogar – wie im Falle von Berlin – die Auffassung vertreten, dass genaugenommen der Haushaltslagenaspekt dominiert: Die Verwendungsrechnung gibt mehr über die im Jahre 2006 noch zum Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme als über die (vergleichsweise kontinuierliche) Investitionspolitik Auskunft.

Angesichts der regelmäßig sich wiederholenden Diskussionen um die Verwendung der Solidarpaktmittel muss man im Nachhinein bedauern, dass die strikte Zweckbindung, wie sie noch für die Investitionsförderung Aufbau Ost galt, seit dem Jahre 2002 aufgegeben wurde, so dass sich hier ein Einfallstor für Fehlinterpretationen ergibt. Mehr als diese Feststellung erscheint derzeit jedoch nicht möglich; eine Rückkehr zum früheren Verwendungsnachweis ist von Seiten des Bundes jedenfalls nicht beabsichtigt.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahre 2006 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. Überdies muss in Erinnerung gerufen werden, dass gerade in Berlin »die Bestimmung der abrechnungsrelevanten fehlenden Gemeindesteuerkraft methodisch nicht einfach und auch zwischen Experten umstritten«¹³ ist. Aus diesem Grunde verzichtet auch die Bundesregierung darauf, in Vergleichstabellen zur Entwicklung der kommunalen Finanzkraft der SoBEZ-Empfängerländer Zahlen für das Land Berlin auszuweisen.¹⁴ Gleichwohl wird nachstehend ein Versuch des Steuerkraftvergleichs unternommen.

Tabelle 5 zeigt zunächst im Überblick das kommunale Steueraufkommen im Jahre 2006 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 2006 je Einwohner 852 €. Berlin lag mit 775 € um 77 € (-9,0 %) unter dem Länderdurchschnitt, Hamburg um 968 € je Einwohner (136,2 %) darüber. Der Abstand Bremens zum Länderdurchschnitt belief sich im Jahre 2005 auf 197 € je Einwohner.

Nach der Sichtweise des Bundes ist der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft auf den rechnerischen Ausgleichsprozentsatz für das finanzschwächste Land zu begrenzen; dies wäre 2006 unter den alten Ländern überraschenderweise das Land Bremen (bisher Saarland). Dieser Ausgleichsprozentsatz lässt sich allerdings nicht an aus der Tabelle 5 ablesen, sondern erfordert eine Kalkulation in einem besonderen Ausgleichsmodell.

Tabelle 5: Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2006 in Mio Euro

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
1 Grundsteuer A	0	1	0	353
2 Grundsteuer B	580	386	148	10 045
3 Gewerbesteuer (E + K)	1 265	2 079	378	38 369
4 Gewerbesteuerumlage ¹	-113	-172	-33	-3 469
5 Gemeindeanteil ESt ²	770	771	175	21 850
6 Gemeindeanteil USt	132	114	29	3030
insgesamt	2 634	3 179	697	70 178
<i>in Euro je Einwohner</i>				
<i>insgesamt</i>	<i>775</i>	<i>1 820</i>	<i>1 049</i>	<i>852</i>
<i>alle Länder</i>	<i>852</i>	<i>852</i>	<i>852</i>	<i>852</i>
<i>Differenz zum Durchschnitt</i>	<i>-77</i>	<i>968</i>	<i>197</i>	<i>0</i>

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

Gegen die Sichtweise des Bundes spricht nach Auffassung des Landes Berlin:

- Träfe diese Auffassung des Bundes zu, hätte eine entsprechende Ausgleichsregelung unmittelbar in den Regelungen des Finanzausgleichs verankert werden können und auch müssen. Da dies nicht erfolgt ist, hat der Gesetzgeber insoweit erkennbar eine andere Ausgleichsregelung beabsichtigt als die, die das Finanzausgleichssystem bereitstellt. Dass eine abweichende Regelung möglicherweise zu einer zeitweiligen Übernivellierung (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 2006 Bremen zum Bezugsmaßstab auch für Berlin. Dieses Ergebnis ist abzulehnen.

Es ist zu berücksichtigen, dass Bremen als Notlagenland im April 2006 einen erneuten Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat. Dies spricht in gewisser Weise dafür, dass Bremen – ebenso wie das Saarland, das in den Vorjahren von Bundesseite als Vergleichsmaßstab benannt worden ist – nicht über belastbare, nachhaltige Einnahmestrukturen verfügt, also als Vergleichsmaßstab untauglich ist. Mit anderen Worten: Unbeschadet der besonderen Situation Berlins als Stadtstaat würde bei der Heranziehung des Saarlandes als Vergleichsmaßstab der Ausgleichsanspruch aller neuen Länder mit Bezug auf ein Land, das sich unbestritten zumindest in einer äußerst angespannten finanziellen Situation befinden, in unvertretbarer Weise gekürzt.

Insoweit ist es in jeder Hinsicht gerechtfertigt, für Berlin als Vergleich Hamburg heranzuziehen, auf das sich der BMF ansonsten auch durchgängig bezieht.¹⁵

Bei Zugrundelegung des Landes Bremen als Vergleichsmaßstab ergäbe sich für Berlin nach Auffassung des Bundes bei einer an der Rechenweise des Länderfinanzausgleichs ausgerichteten Ermittlungsweise ein Ausgleichsanspruch in Höhe von 309 Millionen Euro; dies entspricht einem Anteil von 15,5 % der insgesamt in 2006 geleisteten SoBEZ. Dabei zeigt eine einfache Simulationsberechnung, dass sich der Mindestbetrag, der durch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen werden müsste, im Jahre 2006 auf 539 Mio Euro belief (**Tabelle 6**). 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.

Tabelle 6: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2006 in Mio Euro

	2006
1 LFA und Fehlbetrags-BEZ im geltenden Recht	3 556
2 LFA und Fehlbetrags-BEZ bei Einbeziehung von 100 % der Kommunalsteuern	4 095
3 Differenz (Ausgleichsbetrag)	539

Eigene Berechnungen

Der tatsächlich erforderliche Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft kann nach Auffassung Berlins aus den oben dargelegten Gründen nicht innerhalb des geltenden Finanzausgleichssystems errechnet werden. Stattdessen wird auf das im letzten Fortschrittsbericht zugrundegelegte Berechnungsschema nachfolgend erneut Bezug genommen.

Tabelle 7 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« Einwohner-

nerzahl herangezogen (*Zeile 2*); dieser Schritt wird später in *Zeile 7* wieder rückgängig gemacht, so dass das tatsächliche Berechnungsergebnis hiervon nicht abhängig ist.¹⁶

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 (135 Euro je Einwohner) bzw. im Falle Hamburgs nicht vom Länderfinanzausgleich abgeschöpft wird (241 Euro je Einwohner), beläuft sich danach auf 376 Euro je Einwohner; dies ergibt, hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins, einen Absolutbetrag von 1 278 Mio Euro.

Tabelle 7: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2006

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
<i>in Euro je Einwohner</i>				
1 <i>kommunales Steueraufkommen</i>	775	1 820	1 049	852
2 <i>dgl., Stadtstaaten gewichtet mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	574	1 348	777	852
3 <i>alle Länder</i>	852	852	852	852
4 <i>Differenz (Zeile 2 – Zeile 3)</i>	-278	496	-75	0
5 <i>hiervon Ausgleich durch LFA (64 %)</i>	-178	317	-48	0
6 <i>verbleibender Abstand zum Durchschnitt</i>	-100	179	-27	0
7 <i>multipliziert mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	-135	241	-36	0
Ausgleichsbedarf				
	<i>in Euro je Einwohner</i>		<i>in Millionen Euro¹</i>	
8 ... bei Referenz Hamburg	135 + 241 = 376		1 278	
9 ... bei Referenz Bremen	135 - 36 = 99		337	
10 ... Durchschnitt Hamburg/Bremen	(1 278 + 337) : 2		808	

Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 5 1 Vorspalte hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins

Der entsprechende Vergleich mit Bremen endet bei einem Betrag von 337 Mio Euro – mithin weniger als der Mindest-Ausgleichsbetrag, wie er in Tabelle 6 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.

Wegen der besonderen kommunalen Steuerstärke könnte ein Vergleich mit Hamburg an dieser Stelle in Frage gestellt werden. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass kein anderes Bundesland für eine Vergleichsberechnung zur Verfügung steht. Bildete man hilfsweise – ohne jeden Anspruch auf methodische Haltbarkeit – das arithmetische Mittel der Berechnungswerte für Hamburg und Bremen, beliefe sich der Anspruch Berlins auf Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft auf rd. 810 Mio Euro.

Zusammengefasster Verwendungsnachweis

In der Sicht des Landes Berlin bestehen die Bedenken fort, die schon mehrfach gegen die pauschalierte Betrachtung insbesondere der investiven Mittelverwendung vorgebracht worden sind. Solange bei der Berechnung diejenigen Anteile der Neuverschuldung einbezogen werden, die zur Tragung der Zinslasten eines weit über dem Länderdurchschnitt liegenden Schuldenstandes erforderlich sind, kann ein Land in einer angespannten Haushaltslage – so Berlin im Urteil des Bundesverfassungsgerichts – den geforderten Nachweis der sachgerechten Verwendung nicht erbringen.

Hinzu tritt, dass die vom BMF verwendete Abrechnung in der Anwendung auf den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft aus faktisch-rechtlichen wie methodischen Gründen nicht zu überzeugen vermag. **Tabelle 8** stellt die Berliner Verwendung der Solidarpaktmittel auf abweichender Berechnungsgrundlage zusammen.

Tabelle 8: Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahre 2006

		Mio Euro	Mio Euro
		(1)	(2)
1	Investive Verwendung	269	1 392
2	Ausgleich der unterprop. kommunalen Finanzkraft	1 278	1 278
3	Gesamtbetrag	1 547	> 1 994
4	erhaltene SoBEZ	1 994	1 994
5	Zeile 3 im Verhältnis zu Zeile 4	77,6 %	100 %

Eigene Berechnungen

(1) Schema BMF unter Anrechnung der Schuldendiensthilfen des Wohnungsbaus

(2) bei Eliminierung des Einflusses der Neuverschuldung auf den Verwendungsnachweis

Spalte 1 berücksichtigt die investive Mittelverwendung in der Abgrenzung des Bundes, allerdings unter Einbeziehung der Schuldendiensthilfen des Wohnungsbaus, setzt den Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft nach Maßgabe eines Finanzkraftvergleich mit Hamburg an und kommt zu einer Quote der sachgerechten Mittelverwendung von 77,6 %.

Spalte 2 unterscheidet sich von der vorangegangenen nur in der ersten Zeile dadurch, dass die rechnerischen Effekte einer weit überproportionalen Verschuldung und damit Zinslast eliminiert wurden. Im Ergebnis dieser Berechnung kann Berlin eine vollständig sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen.

3 Einige Bemerkungen zu den Fördermitteln des ›Korb II‹

Am 4. Juli 2001 hat der Deutsche Bundestag beschlossen:¹⁷

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

Der Bundesrat hat diese EntschlieÙung inhaltsgleich übernommen. Im Rahmen der Verhandlungen zum Solidarpakt II wurde das Gesamtvolumen des Korbs II auf nunmehr insgesamt 51,36 Mrd Euro festgelegt. Im November 2006 haben sich der Bund und die neuen Länder sowie Berlin darauf verständigt, dass die Leistungen sich im Zeitraum bis 2010 auf rd. 29,1 Mrd Euro belaufen werden. Darüber hinaus wurde einvernehmlich eine Finanzprojektion für die Jahre 2011 bis 2019 erstellt, die eine degressive Ausgestaltung des Korbs II in Analogie zum Korb I vorsieht. Nach gemeinsamer Überzeugung ist eine exakte Ausgestaltung der überproportionalen Leistungen bis zum Jahr 2019 zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht für alle Jahre verbindlich festzuschreiben, da der Korb II im Hinblick auf neue Bedarfssituationen und politische Schwerpunktsetzungen anpassungsfähig bleiben soll.

Der Bund wird nunmehr jährlich über die von ihm im Vorjahr für die neuen Länder einschließlich Berlin insgesamt erbrachten Korb-II-Leistungen berichten. Dieser Bericht ist Bestandteil der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten »Aufbau Ost«, die jeweils Anfang November vom Bundeskabinett beschlossen werden. Aufgrund dieser Terminlage stehen die Angaben zu den Korb-II-Mitteln den Ländern zur Erstellung ihrer Fortschrittsberichte regelmäßig noch nicht bzw. erst in Auszügen zur Verfügung. Insbesondere führt der Bund keine Regionalisierung der verausgabten Mitteln durch, aus der sich ersehen lieÙe, mit welchen Anteilen die einzelnen Bundesländern an den insgesamt zur Verfügung gestellten Mitteln beteiligt waren.

Ein Grundsatzproblem der im Rahmen des Korb II zur Verfügung gestellten Mittel liegt darin, dass sich erst im Zeitreihenvergleich mit früheren Jahren oder im regionalen Vergleich mit den westdeutschen Ländern oder Hamburg ergibt, in welcher Höhe die gewährten Mittel überproportional sind und dementsprechend als besondere, den infrastrukturellen Rückstand ausgleichende Förderung anzusehen sind. Für derartige Berechnungen ist die bis zum Redaktionsschluss vorliegende Datenbasis gänzlich unzureichend.

Gleichwohl soll nachstehend über zumindest einen Bereich berichtet werden, in dem für Berlin die Korb-II-Förderung besonders bedeutend ist. Im Rahmen der gemeinsam von Bund und Ländern geförderten Programme und Einrichtungen nach Artikel 91 b GG (Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung) sind Berlin im Jahr 2006 insgesamt 345 Mio Euro zugeflossen. Dieser Betrag macht mehr als 9 % der vom Bund hier insgesamt verausgabten Mittel aus, ist also – gemessen am Berliner Anteil an den Einwohnern Deutschlands insgesamt (ca. 4 %) – weit

überproportional. Allerdings werden die Mittel der Forschungsförderung vorrangig nach dem sogenannten Sitzlandprinzip vergeben, so dass Berlin als Sitz überdurchschnittlich vieler Forschungseinrichtungen von überregionaler und internationaler Bedeutung hier bereits einen überproportionalen Anspruch hat. Ob auch unter Berücksichtigung dieses Sachverhaltes bzw. entsprechender Randbedingungen bei anderen Fördergebieten (z.B. Verkehrsprojekte, Sportstättenbau) insgesamt noch eine überproportionale Förderung vorliegt, kann erst dann beurteilt werden, wenn die dazu erforderlichen Daten im notwendigen Detaillierungsgrad vorliegen.

Schon mit dem bisher vorliegenden Datenmaterial kann festgestellt werden, dass in einem Teilbereich der Forschungsförderung, nämlich bei den Geldern, die zugunsten der Institute der sogenannten Blauen Liste dem Berliner Haushalt zugeflossen sind, keine Erhöhung gegenüber dem Status eingetreten ist, der in den vorangegangenen Haushaltsjahren zu beobachten war. In den Jahren 2002 bis 2005 hat der zugewendete Betrag im Durchschnitt bei 60,2 Mio Euro gelegen. Das entsprechende Ist des Jahres 2006 beträgt etwa 59,8 Mio Euro. Obwohl die Ermittlung der Fördermittel vorrangig in der Gegenüberstellung mit den westdeutschen Ländern vorzunehmen ist, legt doch dieser intertemporale Vergleich die Einschätzung nahe, dass statt einer zusätzlichen, den infrastrukturellen Rückstand ausgleichenden Zuwendung hier lediglich eine neue Etikettierung von Haushaltsmitteln des Bundes stattgefunden haben könnte.

Ob vergleichbare Entwicklungen auch in anderen Teilbereichen der Korb-II-Förderung zu beobachten sind, muss die zukünftige Prüfung ergeben.

4 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Der vorliegende vierte 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 Berlin¹⁸ entnehmen, die auch im Internet verfügbar sind.¹⁹

Die Begrenzung der Nettoneuverschuldung im Land Berlin hat, wie bereits in vorangehenden Teilen des Fortschrittsberichts dargestellt, höchste Priorität. So legt die Koalitionsvereinbarung vom November 2006 für die Legislaturperiode 2006 bis 2011 fest, dass Berlin »(...) alle Anstrengungen unternehmen (wird), seinen Primärüberschuss zu steigern und damit dem sonst unvermeidlichen Wachstum des Finanzierungsdefizits erfolgreich entgegen (wirkt). Alle Einnahmenverbesserungen sind der Rückführung der Nettokreditaufnahme zuzuführen. Die Primärausgaben des Landes Berlin können auf längere Sicht nicht steigen.«²⁰

Nach den intensiven Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre schloss der Haushalt 2006 mit einem Primärüberschuss in Höhe von 415 Mio Euro ab. Die finanzpolitische Zielsetzung der zurückliegenden Legislaturperiode wurde damit fristgerecht umgesetzt.

Im Jahre 2007 wird das Land Berlin bereits einen nahezu ausgeglichenen Gesamthaushalt aufweisen; der Entwurf des Nachtragshaushaltsplans für das Jahr 2007 geht von einem verbleibenden Finanzierungsdefizit von lediglich 215 Mio Euro aus. Dies bedeutet im Gegenzuge, dass der Primärüberschuss des Jahres 2007 voraussichtlich in einer Größenordnung von etwa 1,6 Mrd Euro liegen wird. Dies ist etwa das Doppelte des für 2007 hochgerechneten Länder-Benchmarks (knapp 800 Mio Euro).

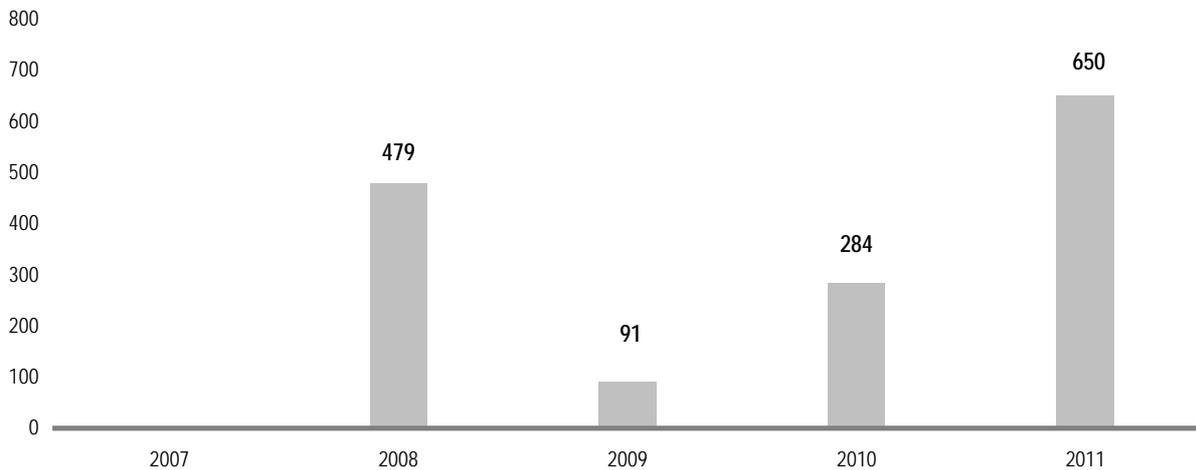
Ursächlich für diese günstige Entwicklung sind drei Sachverhalte:

- Der konsequente Konsolidierungskurs zeigt Erfolge. Die Konsolidierungsanstrengungen zahlen sich finanzpolitisch aus.
- Die Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Einnahmenkraft – Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer, Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer – zeigen Wirkung.
- Konjunkturbedingt – und bedingt durch die Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene – fließen den Gebietskörperschaften erhebliche Mehreinnahmen zu.

Diese günstige Entwicklung wird sich in den Folgejahren fortsetzen. Die aktuelle Finanzplanung von Berlin 2007 bis 2011 geht davon aus, dass Berlin ab dem Jahre 2008 in die Phase der Schuldentilgung eintritt. Im Jahre 2008 werden hierfür noch außerordentliche (einmalige) Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen herangezogen. Ab dem Jahre 2009

weist der Haushalt dann dauerhafte Finanzierungsüberschüsse auf, die für die Schuldentilgung verwendet werden. Die Tilgungsbeträge steigen nach derzeitiger Planungslinie von 91 Mio Euro (2009) auf 650 Mio Euro (2011) an; aus Vermögensveräußerungen erfolgt zudem im Jahre 2008 eine Tilgung in Höhe von 479 Mio Euro (**Abbildung 16**).

Abbildung 16: Schuldentilgung im Planungszeitraum

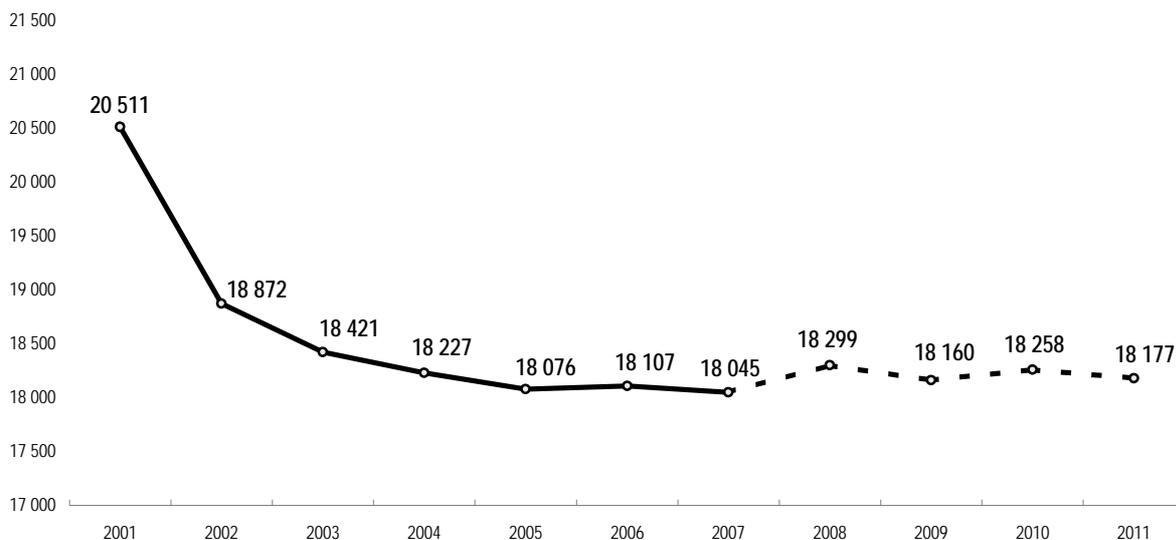


Stand Finanzplanung 2007 bis 2011, Millionen Euro.

Damit ist ein historischer Wendepunkt erreicht: Einen positiven Finanzierungssaldo und damit eine Schuldentilgung hat es in der Geschichte des Landes bisher nicht gegeben.

Abbildung 17 zeigt die Entwicklung der Primärausgaben seit 2001 und den in der mittelfristigen Planungsperiode angestrebten Pfad. Die Primärausgaben sind von 20,5 Mrd Euro im Jahre 2001 auf 18,1 Mrd Euro im Jahre 2006 zurückgeführt worden. Einwohnerbezogen

Abbildung 17: Entwicklung der Primärausgaben 2001 bis 2011



Millionen Euro, 2001 bis 2006 Ist nach Haushaltsabschlüssen. 2007 Entwurf Nachtragshaushalt, 2008, 2009 Entwurf Doppelhaushalt, 2010, 2011 Finanzplanung

bedeutete dies eine Absenkung um 12,5 %; hieran hat die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin im Jahre 2001 einen Anteil von 8,5 Prozentpunkten. Im gleichen Zeitraum stiegen die Primärausgaben der Ländergesamtheit um 3,2 %, wobei diese Zuwachsrate aufgrund von Ausgliederungen aus den Haushalten tendenziell allerdings eher unterzeichnet ist.

Im laufenden Jahr werden die Primärausgaben von Ländern und Gemeinden im Durchschnitt um weitere 2 ½ % ansteigen, während die Primärausgaben Berlins erneut zurückgeführt werden. Das gesamte Wachstumsdifferential beläuft sich derzeit auf schätzungsweise 17 ½ bis 19 Prozentpunkte (alle Länder bzw. Flächenländer West).

Bemerkenswert ist die Veränderung der Primärsaldenposition Berlins im Ländervergleich. Im Jahre 2001 lag Berlin mit einem Primärdefizit von -1 100 Euro je Einwohner unter den Ländern auf dem schlechtesten Rang; der Länderdurchschnitt betrug zu diesem Zeitpunkt -130 Euro je Einwohner. Rechnet man die Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft aus dem Primärdefizit des Landes heraus, dann lag Berlin mit -590 Euro je Einwohner immer noch auf dem vorletzten Rang – übertroffen nur von Bremen mit -920 Euro je Einwohner.

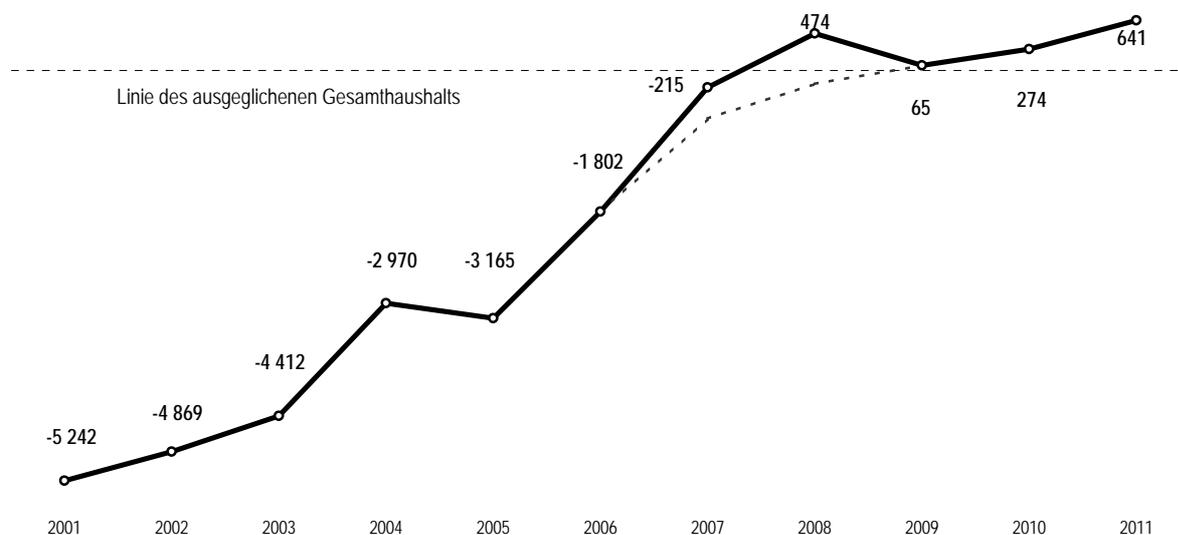
Im Jahre 2006 belief sich der Primärüberschuss des Landes Berlin bereits auf 120 Euro je Einwohner und entsprach damit – wie bereits festgestellt – dem Durchschnitt von Ländern und Gemeinden.

Vom letzten (sechzehnten) Rang hat sich Berlin innerhalb von fünf Jahren auf den neunten Rang und damit einen guten Platz im Mittelfeld vorgearbeitet. Die Länder Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen hat Berlin hinter sich lassen können. Ein solcher Positionswechsel ist nicht durch die konjunkturelle Entwicklung bedingt – die Steuermehreinnahmen bewirken über den Länderfinanzausgleich einen praktisch gleich hohen Niveaueffekt bei *allen* Ländern –, sondern ausschließlich auf eigene Anstrengungen zurückzuführen (vgl. hier nochmals S. 11, **Abbildung 2: Primärsalden je Einwohner**).

Im mittelfristigen Planungszeitraum wird der Konsolidierungskurs konsequent fortgeführt. Finanzpolitisches Ziel des Senats ist es, die Primärausgaben auf annähernd unverändertem Niveau zu halten, wie es die bereits zitierte Koalitionsvereinbarung vorgibt. Die Konstanz der Ausgaben lässt dann die Einnahmenentwicklung praktisch vollständig zugunsten des Finanzierungssaldos wirken.

Abbildung 18 zeigt die Rückführung des Finanzierungssaldos von -5,2 Mrd Euro (2001) auf -215 Mio Euro (Stand Entwurf Nachtragshaushalt 2007). Ab 2008 wird Berlin Finanzierungsüberschüsse realisieren, die sich in den Folgejahren weiter aufbauen; besonders deutlich wird die Kontinuität bei der Verbesserung des Finanzierungssaldos dann, wenn man die Jahre 2007 und 2008 um außerordentliche Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen bereinigt.

Abbildung 18: Finanzierungssaldo 2001 bis 2011



Millionen Euro, Ist nach Haushaltsabschlüssen. 2008 und 2009: Entwurf Doppelhaushalt, 2010 f. Finanzplanung 2007 bis 2011. Die gestrichelte Linie zeigt die im Text erläuterte Bereinigung um einmalige Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

Der mit dem Entwurf des Doppelhaushaltsplans 2008/09 eingeleitete Schuldenabbau ändert auf mittlere Sicht grundsätzlich zunächst nichts an der bestehenden überdurchschnittlichen Schuldenbelastung. Berlin weist mit rd. 17 700 Euro je Einwohner zum Jahresende 2006 einen zweieinhalbmal so hohen Schuldenstand wie der Länderdurchschnitt auf (7 400 Euro je Einwohner; Flächenländer West: 6 600 Euro je Einwohner). Anders als andere Länder, die zeitgleich in eine Tilgungsphase eintreten, wird Berlin einen sehr viel längeren Zeitraum benötigen, um seinen Schuldenstand zu reduzieren – und insgesamt auch sehr viel größere Beträge aufwenden müssen.

5 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.

Der Berichtsteil über die Verwendung der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zeigt erneut – wie schon in den Vorjahren –, dass die Herangehensweise auf der Grundlage pauschalierter Berechnungsmethoden zu einem völlig unzutreffenden Eindruck über den Umgang Berlins mit den SoBEZ führt. Daraus ergibt sich der – fälschliche – Anschein, Berlin habe die erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht oder nicht vollständig zur Verminderung seines infrastrukturellen Nachholbedarfes sowie zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft verwendet zu haben.

Eine solche Auffassung ist, wie nachgewiesen, fehlerhaft. Berlin ist vielmehr – wie schon in den Vorjahren – der Auffassung, die zugeflossenen Solidarpaktmittel in vollem Umfang bestimmungsgemäß verwendet zu haben.

6 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 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 wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland« (November 2003), den das Bundesministerium der Finanzen beauftragt hatte, Fragen der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktpolitik im Mittelpunkt.
- ⁸ Die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung setzt auf den Ist-Zahlen zum Jahresende 2005 auf, hat also bereits die Bevölkerungsentwicklung des Jahres 2006 prognostiziert. Jetzt, im Jahre 2007, ist diese Prognose von der tatsächlichen Entwicklung überholt worden, so dass eine behutsame Anpassung an die in gesamtdeutscher Betrachtung nur leicht veränderte Sachlage notwendig war. Dies gilt insbesondere, weil für den demographischen Kleinraum Berlin – relativ gesehen – die tatsächliche Entwicklung stärker von der für 2006 aufgestellten Prognose abweicht. Während sich der Schätzfehler für ganz Deutschland auf nur 0,02 % beläuft, lag die Prognose für Berlin um etwa 0,5 % neben der eingetretenen Entwicklung. Vorausgesehen worden ist eine Verkleinerung der Bevölkerung von (2005) 3 395 auf 3 388 Tsd Personen; tatsächlich ist die Einwohnerschaft bis zum Jahresende 2006 auf 3 404 Tsd Personen gewachsen.
- ⁹ 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
- ¹⁰ § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG
- ¹¹ 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)
- ¹² 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.
- ¹³ H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006
- ¹⁴ so zuletzt in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Mücke, Joachim Günther (Plauen), Horst Friedrich (Bayreuth), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/4466 – Zur Struktur und Effizienz der Förderpolitik zugunsten der neuen Länder (03.04.2007)
- ¹⁵ 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

- ¹⁶ 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.
- ¹⁷ Vgl. BT-Drs. 14/6577.
- ¹⁸ letztmalig Finanzplanung von Berlin 2007 bis 2011 (Stand August 2007)
- ¹⁹ <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/mifrfi/index.html>
- ²⁰ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin, und der Die Linkspartei.PDS (Die Linke.), Landesverband Berlin, Abschnitt II.21 (S. 79)