

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2009

Inhaltsverzeichnis:

0	Gegenstand des Fortschrittsberichts	5
	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	5
	Struktur des Fortschrittsberichts.....	7
	Methodische Vorgehensweise	7
1	Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke	8
2	Die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.....	9
	Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes	9
	<i>Investive Verwendung der SoBEZ</i>	<i>9</i>
	<i>Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.....</i>	<i>12</i>
	Zusammengefasster Verwendungsnachweis	16
3	Zusammenfassende Bewertung.....	18
4	Anmerkungen	19

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel)	6
Tabelle 2:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF	10
Tabelle 3:	Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2009 nach Maßgabe des BMF	11
Tabelle 4:	Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahr 2009.....	13
Tabelle 5:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2009	14
Tabelle 6:	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2009.....	16

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1:	Einnahmen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	6
Abbildung 2:	Investitionsausgaben je Einwohner 2009	8

0 Gegenstand des Fortschrittsberichts

Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte

Seit ihrer gleichberechtigten Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich im Jahr 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.

Der im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogramms vereinbarte ›Solidarpakt I‹ trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Er 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 Solidarpaktfortführungsgesetz² 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‹). Bei einem insgesamt längeren Förderzeitraum werden die Förderbeträge ab dem Jahr 2006 zunächst in kleinen Schritten, ab dem Jahr 2009 mit deutlich höheren Beträgen – zwischen 715 und 767 Mio Euro jährlich – abgeschmolzen (siehe **Tabelle 1**). Im Jahr 2019 wird der Bund letztmalig rd. 2,1 Mrd Euro für die neuen Länder und Berlin bereitstellen; damit läuft die Förderung aus.

Mit dem Jahr 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 Berlin zu gewähren (›Korb II‹). Eine einvernehmlich erstellte Finanzprojektion sieht eine degressive Rückführung des Korbs II in Orientierung an Korb I vor.

Das Land Berlin erhielt im Jahr 2009 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1 809,0 Mio Euro. Die Abschmelzungsbeträge ab dem Jahr 2009 liegen zwischen 136 und 146 Mio Euro jährlich. Letztmalig wird Berlin im Jahr 2019 ein Betrag in Höhe von 398,7 Mio Euro zufließen (vgl. auch **Abbildung 1**).

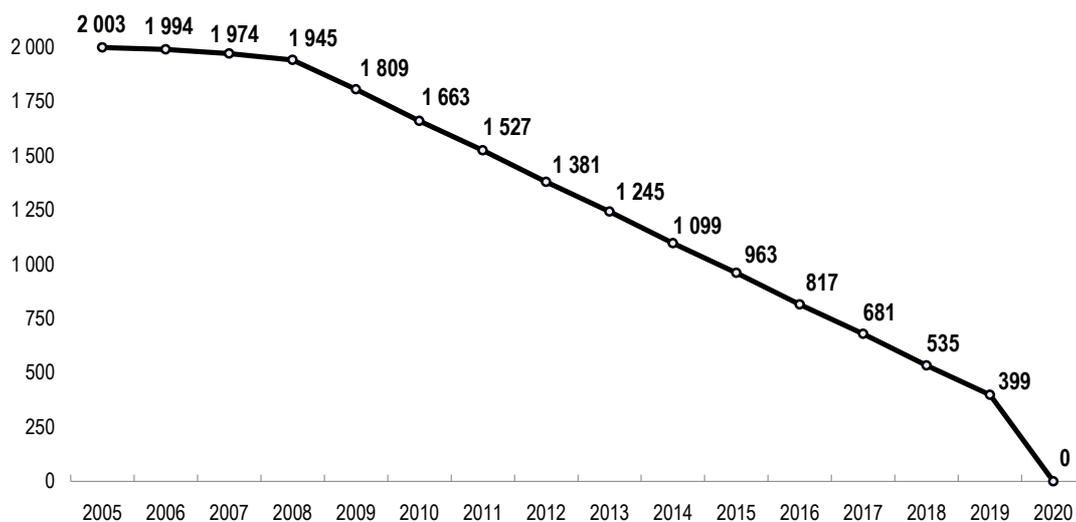
Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2005 bestimmt »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«.

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

Mio €	insgesamt (Mio Euro)	Land Berlin (Mio Euro)
1995 bis 2004 ¹	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 aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen



Millionen Euro. Finanzausgleichsgesetz, eigene Berechnungen

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. 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«.³

Die neuen Länder und Berlin haben zugleich den gesetzlichen Auftrag, dem Stabilitätsrat (bis einschl. 2009: dem Finanzplanungsrat) jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ über

- ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und
- die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

zu berichten (§ 11 Abs. 3 FAG 2005). Die Berichtspflicht hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Länderhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung ist mit der Einrichtung des Stabilitätsrates auf alle Länder ausgedehnt worden; es besteht dafür ein anderweitiges Berichtsverfahren (›Stabilitätsbericht‹).

Die Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ werden der Bundesregierung bis zum 15. September des Folgejahres vorgelegt und zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Stabilitätsrat (bisher: im Finanzplanungsrat) erörtert. Die Stellungnahmen der Bundesregierung sind grundsätzlich vertraulich, werden aber seit 2007 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt. Das Land Berlin stellt seine Fortschrittsberichte regelmäßig zum *download* im Internet bereit.⁴

Struktur des Fortschrittsberichts

Der vorliegende Fortschrittsbericht des Landes Berlin 2009 folgt der Verständigung zwischen den ostdeutschen Ländern und dem Bundesministerium der Finanzen, den Berichtsumfang angesichts der ebenfalls zum 15. September 2010 erstmals vorzulegenden Stabilitätsberichte gegenüber dem bisherigen Berichtsumfang deutlich zu verkürzen.

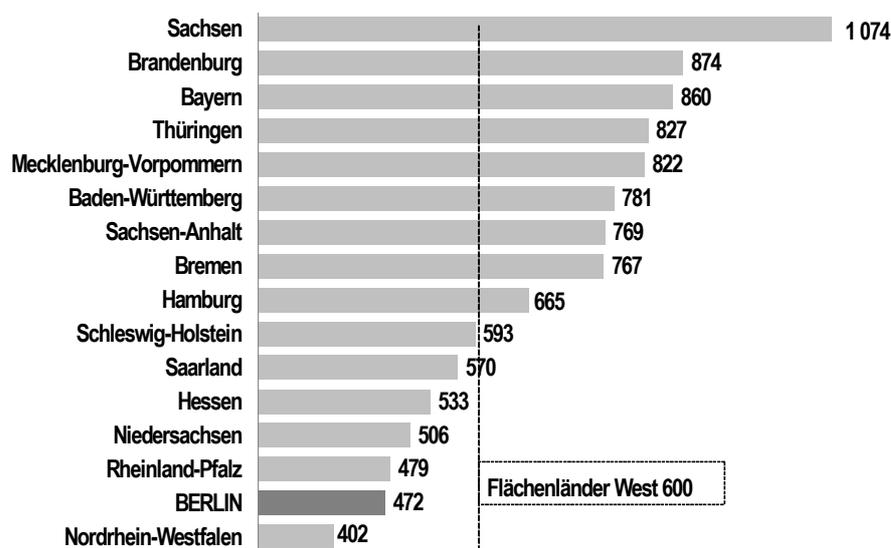
Methodische Vorgehensweise

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. Angaben zu Flächenländern umfassen stets auch die kommunale Ebene.

1 Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke

Die Investitionsausgaben des Landes Berlin unterschreiten mit ca. 472 Euro je Einwohner den Durchschnitt der Flächenländer West (**Abbildung 2**). Dieser Zustand ist Ausdruck einer weiterhin strikten Konsolidierungspolitik. Es spricht allerdings viel dafür, den Betrag der Investitionen je Einwohner in seiner Aussagekraft nicht zu hoch einzuschätzen, denn der Abstand zwischen dem Land mit den höchsten (Sachsen, 1 074 Euro je EW) und den niedrigsten (Nordrhein-Westfalen, 402 Euro je EW) Investitionsausgaben ist so groß, dass es schwerfallen dürfte, daraus im Vergleich dieser beiden Flächenländer eine belastbare Aussage hinsichtlich ihrer Infrastruktur abzuleiten. Zudem muss für das Jahr 2009 in Rechnung gestellt werden, dass die zur Finanzierung des Konjunkturprogramms II vorgesehenen Mittel in unterschiedlicher Geschwindigkeit abfließen.

Abbildung 2: Investitionsausgaben je Einwohner 2009



Euro je Einwohner. Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen (Bereinigung um Tilgungen an öffentliche Darlehensgeber, Bayern ohne Hilfszahlungen an BayernLB, Abweichungen von den Jahresabschlüssen möglich, Flächenländer einschließlich Kommunen).

Berlin wird angesichts der angespannten Haushalts- und Finanzlage und der strikten Vorgaben, die ab 2020 aus der »Schuldenbremse« des Grundgesetzes (Art. 109 Absatz 3 GG) und ab 2011 aus den Vorgaben zum Erhalt von Konsolidierungshilfen (Artikel 143d Absatz 2 GG i.V.m. dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen) erwachsen, auch in den kommenden Jahren nicht umhinkommen, die Entwicklung seiner bereinigten Ausgaben unter Einschluss der Investitionsausgaben strikt zu begrenzen und erheblich hinter den in anderen Ländern möglichen Zuwächsen zurückbleiben zu lassen.

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. Das Finanzausgleichsgesetz sieht allerdings vor, dass die neuen Länder und Berlin in ihren Fortschrittsberichten über »die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten«⁵ berichten.

Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes

Die investive Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel prüft der Bund regelmäßig anhand eines pauschalisierten Berechnungsschemas. Berlin hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der Berechnung keinen sachgerechten Hinweis auf die SoBEZ-Verwendung geben, sondern jährlich aufs Neue von den Rahmenbedingungen der Finanzierung des Haushalts überlagert werden. Diese Auffassungsunterschiede, die in den beiden zurückliegenden Jahren bei einer Netto-Tilgung faktisch bedeutungslos blieben, leben für das Berichtsjahr 2009 wieder auf. Hinzu kommt beginnend mit diesem Berichtsjahr, dass ein Berechnungsschema, in dem die Höhe der Investitionen als Rechtfertigungsgrund für Kreditaufnahmen dient, angesichts des verfassungsrechtlichen Paradigmenwechsels hin zur »Schuldenbremse« ohnehin als fragwürdig gelten muss.

Trotz dieser Bedenken legt Berlin – wie schon in den Vorjahren – erneut eine Berechnung zur investiven Mittelverwendung vor, die den Vorstellungen des BMF folgt, stellt jedoch seine eigene Auffassung daneben.

Investive Verwendung der SoBEZ

Die Beurteilung der investiven Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erfolgt im Wesentlichen anhand des sog. *Kriteriums 1*, das den SoBEZ-Anteil quantifiziert, der zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen eingesetzt wird. Diese Ermittlung erfolgt nach dem genannten pauschalisierten Berechnungsschema. Die weiteren Kriterien vergleichen das Investitionsniveau des betroffenen Landes mit demjenigen anderer Länder oder Ländergruppen und ermitteln hier die Differenz je Einwohner. Eine entsprechende Berechnung und Bewertung ist bereits in Kapitel 1 vorgenommen worden; deshalb beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen wie schon in den vorangegangenen Berichten auf das *Kriterium 1*.

Tabelle 2 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. Der Bund vertritt die Auffassung, Schuldendiensthilfen auf diejenigen zu beschränken, die nicht der Wohnungsbauförderung zuzurechnen sind. Das Land Berlin hält diese Beschränkung für 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 angerechnet wurden.

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 eine Nettokreditaufnahme für andere Zwecke außerhalb der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen erfolgt (z.B. für Investi-

Tabelle 2: 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

tionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind). Ebenso sind an dieser Stelle diejenigen Kreditaufnahmen zu subtrahieren, die unter Rückgriff auf die (noch) geltende Regelung der Verfassung von Berlin nicht durch die Höhe der Investitionen, sondern durch eine festgestellte Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt sind. Diese Größe wird in der Haushaltsgesetzgebung nicht beziffert, kann aber näherungsweise gleichgesetzt werden mit dem Betrag, der in der zukünftigen Haushaltsberichterstattung unter dem Namen »Konjunkturkomponente« auftauchen wird. Unter Rückgriff auf das dem Gutachten »Konjunkturausregulierung und Ländershaushalte«⁶ zugrundeliegende Zahlenwerk kann diese Konjunkturkomponente für Berlin im Jahre 2009 mit 564 Mio Euro angesetzt werden. Wird die Nettokreditaufnahme um diesen Betrag verringert, ergibt sich die sog. konjunkturausregulierte Kreditaufnahme.

Zeile 5 weist den Anteil der so berechneten Investitionen an der Summe der SoBEZ aus.

Tabelle 3: Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2009 nach Maßgabe des BMF

	ohne Wohnungsbauförderung	mit / Konjunkturkomponente
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1 203,6	1 763,7
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Ogr. 81 + Ogr. 82)</i>	389,7	389,7
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	78,8	78,8
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung)¹</i>	45,0	605,1
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	690,1	690,1
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	439,4	439,4
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	382,9	382,9
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	56,5	56,5
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	764,2	1 324,3
4 anteilige Nettokreditaufnahme	1 063,4	499,4
<i>Nettokreditaufnahme² / konjunkturausregulierte Kreditaufnahme</i>	1 448,0	884,0
<i>abzüglich Investitionsausgaben insgesamt,</i>	-1 543,2	-1 543,2
<i>abzüglich Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbau</i>	-45,0	-605,1
<i>zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1 203,6	1 763,7
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. – 4. wenn 3. ≥ 4., sonst 0)	0	824,9
6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ <i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>	–	45,6 %

eigene Berechnung; 1 für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995 2 unter Berücksichtigung der anteiligen Tilgung des inneren Darlehens

Tabelle 3 enthält die konkreten Berechnungsergebnisse.

Unter Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen für die Wohnungsbauförderung ergibt sich aus dieser Aufstellung, dass im Jahr 2009 ein Anteil von 45,6 % der SoBEZ investiv verwendet wurde. In der Betrachtungsweise des Bundes sinkt dieser Prozentsatz auf null. Sollte sich der Bund – bei unveränderter Haltung zu Schuldendiensthilfen in der Wohnungsbauförderung – der Sichtweise anschließen, dass es im Jahr des größten wirtschaftlichen Einbruchs der Bundesrepublik Deutschland sachgerecht ist, den genannten Teilbetrag der Kreditaufnahme von 564 Mio Euro der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nicht der Investitionstätigkeit zuzurechnen, ergäben sich aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (Zeile 5) von 264,8 Mio Euro und daraus eine investive Verwendungsquote (Zeile 6) von 14,6 %.

Die Investitionsausgaben Berlins haben 2009 um etwa 40 Mio Euro über denen des Vorjahres gelegen; und für dieses Vorjahr konnte – ohne die umstrittenen Schuldendiensthilfen (!) – eine Verwendungsquote von etwa 90 % nachgewiesen werden. Ohne dass die Investitionspolitik des Landes Berlin in der Zwischenzeit einem Bruch unterlegen hätte, weist das Berechnungsverfahren für diese beiden aufeinanderfolgenden Jahre Unterschiede aus, die in dieser Größenordnung nicht begründbar sind. Das pauschalierte Verfahren zur Ermittlung der investiven SoBEZ-Verwendung ist erkennbar nicht sachgerecht und damit nicht geeignet, Auskunft über die tatsächliche Mittelverwendung zu geben.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahr 2009 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«⁷ 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.⁸ Gleichwohl wird nachstehend der Versuch eines Steuerkraftvergleichs unternommen.

Tabelle 4 zeigt zunächst im Überblick das kommunale Steueraufkommen im Jahr 2009 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 Jahr 2009 je Einwohner 857 Euro. Berlin lag mit 791 Euro um 66 Euro (-7,7 %) unter dem Länderdurchschnitt, Hamburg mit 1 633 Euro um 776 Euro je Einwohner (90,5 %) darüber. Der Abstand Bremens zum Länderdurchschnitt belief sich im Jahr 2009 auf 194 Euro je Einwohner.

Tabelle 4: Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahr 2009 in Mio Euro

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
1 Grundsteuer A	0	0	0	356
2 Grundsteuer B	736	413	151	10 584
3 Gewerbesteuer (E + K)	962	1 571	332	32 474
4 Gewerbesteuerumlage ¹	-73	-94	-25	-2 571
5 Gemeindeanteil ESt ²	942	883	201	25 839
6 Gemeindeanteil USt	148	131	35	3 507
insgesamt	2 715	2 904	694	70 189
<i>in Euro je Einwohner</i>				
<i>insgesamt</i>	<i>791</i>	<i>1 633</i>	<i>1 051</i>	<i>857</i>
<i>alle Länder</i>	<i>857</i>	<i>857</i>	<i>857</i>	<i>857</i>
<i>Differenz zum Durchschnitt</i>	<i>-66</i>	<i>776</i>	<i>194</i>	<i>0</i>

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

Nach der Sichtweise des Bundes ist der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft auf den rechnerischen Ausgleichsprozentsatz für das finanzschwächste Land zu begrenzen; dies wäre auch 2009 wieder unter den alten Ländern das Land Bremen (bis einschließlich 2005 Saarland). Dieser Ausgleichsprozentsatz lässt sich allerdings nicht aus der **Tabelle 4** ablesen, sondern erfordert eine Kalkulation in einem besonderen Ausgleichsmodell.

Der Bezug auf Bremen ist abzulehnen, weil dieses Land bis 2004 als Haushaltsnotlagenland galt und als solches Notlagenhilfen des Bundes erhalten hat; den Status als Notlagenland hat Bremen auch im Anschluss stets für sich reklamiert. Dies kann zumindest als Indiz dafür gesehen werden, dass Bremen – ebenso wie das Saarland, das in den Vorjahren von Bundeseite als Vergleichsmaßstab benannt worden ist – nicht über belastbare, nachhaltige Einnahmestrukturen verfügt, also als Vergleichsmaßstab untauglich ist. Es hat im Übrigen seine auf den Erhalt von weiteren Sanierungshilfen gerichtete Klage bis heute nicht zurückgezogen. Unbeschadet der besonderen Situation Berlins als Stadtstaat würde bei der Heranziehung sowohl des Saarlandes als auch Bremens als Vergleichsmaßstab der Ausgleichsanspruch aller neuen Länder mit Bezug auf Länder, die 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.⁹

Tabelle 5 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« Ein-

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

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 (132 Euro je Einwohner) bzw. im Falle Hamburgs nicht vom Länderfinanzausgleich abgeschöpft wird (171 Euro je Einwohner), beläuft sich danach auf 303 Euro je Einwohner; dies ergibt, hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins, einen Absolutbetrag von 1 040 Mio Euro.

Der entsprechende Vergleich mit Bremen führt zu einem Betrag von 321 Mio Euro. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Bremen wegen seiner eigenen einnahmeseitigen Haushaltsprobleme als Vergleichsland nicht in Betracht kommt.

Tabelle 5: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2009

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
<i>in Euro je Einwohner</i>				
1 <i>kommunales Steueraufkommen</i>	791	1 633	1 051	857
2 <i>dgl., Stadtstaaten gewichtet mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	586	1 210	779	857
3 <i>alle Länder</i>	857	857	857	857
4 <i>Differenz (Zeile 2 – Zeile 3)</i>	-271	353	-78	0
5 <i>hiervon Ausgleich durch LFA (64 %)</i>	-173	226	-50	0
6 <i>verbleibender Abstand zum Durchschnitt</i>	-98	127	-28	0
7 <i>multipliziert mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	-132	171	-38	0
Ausgleichsbedarf				
	<i>in Euro je Einwohner</i>		<i>in Millionen Euro¹</i>	
8 ... bei Referenz Hamburg	132 + 171 = 303		1 040	
9 ... bei Referenz Bremen	132 - 38 = 94		321	
10 ... Durchschnitt Hamburg/Bremen	(303 + 94) : 2 = 198		681	

Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 4 1 Vorspalte hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins

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 rund 681 Mio Euro.

Zusammengefasster Verwendungsnachweis

In der Sicht des Landes Berlin bestehen auch 2009 die Bedenken fort, die schon mehrfach gegen die pauschalierte Betrachtung der investiven Mittelverwendung vorgebracht worden sind. Diese Bedenken richten sich nicht nur gegen die vom Bund betriebene Vernachlässigung der Mittel, die zugunsten von Schuldendiensthilfen im Zusammenhang mit der Wohnungsbauförderung aufgebracht wurden. Die Differenz zwischen den Rechenweisen mit und ohne Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen des Wohnungsbaus lässt sich quantifizieren; sie stellt sich im Berichtsjahr mit 261 Mio Euro ein und wird in der nachstehenden **Tabelle 6** in einer Summe (825 Mio Euro) mit der Konjunkturkomponente (564 Mio Euro) ausgewiesen.

Ungleich schwerer wiegt die unterschiedliche Einschätzung hinsichtlich der grundsätzlichen Geeignetheit eines Berechnungsverfahrens, das die Höhe der Investitionsausgaben – wie auch immer definiert – und eine daraus abgeleitete »gerechtfertigte« Neuverschuldung zum Dreh- und Angelpunkt einer finanztheoretischen Betrachtung macht und damit Aspekte der Kreditfinanzierung und solche der Ausgabengestaltung auf eine unzulässige Weise miteinander verknüpft. Hinzu tritt, dass die vom BMF angestellte Berechnung des Finanzkraftausgleichs nicht zu überzeugen vermag.

Trotz dieser Bedenken stellt die Berlin die Verwendung der Solidarpaktmittel aus Sicht des Bundes (1) und alternativ in der Berliner Betrachtungsweise (2) gegenüber.

Tabelle 6: Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2009

		Mio Euro	Mio Euro
		(1)	(2)
1	Investive Verwendung	0	825
2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	289	1 040
3	Gesamtbetrag	289	1 865
4	erhaltene SoBEZ	1 809	1 809
5	Zeile 3 im Verhältnis zu Zeile 4	16,0 %	> 100%

(1) nach dem Schema BMF

(2) unter Anrechnung der Schuldendiensthilfen des Wohnungsbaus, bei Berücksichtigung einer konjunkturbedingten Verschuldung (Konjunkturkomponente) in Höhe von 564 Mio Euro und bei Ansetzung des Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft unter Rückgriff auf die durchschnittliche Abweichung zu dem entsprechenden Wert von Hamburg

Die beiden Berechnungswege – der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft nach Berechnungsweise des Bundes ist dabei wie im Vorjahr mit 16 % unterstellt – ergeben erwartungsgemäß erheblich voneinander abweichende Ergebnisse. Während in der Sichtweise des Bundes eine sachgerechte Verwendung ausschließlich in dem Umfang nachzuweisen ist, der sich durch die zuvor genannte Annahme (16 %) einstellt, führt die von Berlin vorgestellte Berechnung zu einer Quote von mehr als 100 %. Rechnerisch stellt sich ein Wert von 103 % ein. Die Differenz von 87 Prozentpunkten geht zu fast

der Hälfte auf die Ermittlung des Finanzkraftausgleichs im Vergleich zu Hamburg, zu gut einem Drittel auf die Konjunkturkomponente und zu etwa einem Sechstel auf die Einbeziehung der Schuldendiensthilfen der Wohnungsbauförderung zurück.

3 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.

Berlin hat mit dem vorstehenden Bericht erneut den Nachweis geführt, dass die zugeflossenen Solidarpaktmittel in vollem Umfang bestimmungsgemäß verwendet worden sind.

Die entgegenstehende Sichtweise des Bundes führt zu einem nicht interpretierbaren Ergebnis. Obwohl Berlin im Berichtsjahr 2008 eine sachgerechte Verwendung der SoBEZ auch nach Auffassung des Bundes in vollem Umfang nachweisen konnte und seine Investitionsausgaben für Infrastruktur im Berichtsjahr 2009 um etwa 40 Mio Euro erhöht hat, zeigt das Ergebnis der pauschalierten Berechnungsweise für das zweite der hier miteinander verglichenen Jahre einen unerklärlichen Einbruch.

Hier zeigt sich – wie schon in früheren Berichtsjahren – erneut, dass das Berichtsschema für einen belastbaren Nachweis der SoBEZ-Verwendung untauglich ist.

4 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 Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« vom 20. Dezember 2001
- ³ ebd.
- ⁴ <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/download/index.html>
- ⁵ § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG
- ⁶ Ingolf Deubel, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte – Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, Juni 2010
- ⁷ H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006
- ⁸ 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)
- ⁹ So heißt es in der »Vorbemerkung« zur Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten (Berichtsjahr 2008) wie schon in den Vorjahren, dass die Erfolge Berlins im Vergleich mit Hamburg ermittelt werden. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, November 2009 (vertrauliche Unterlage für die 111. Sitzung des Finanzplanungsrats am 10. Dezember 2009), S. 6