

Der Senat von Berlin
Fin II A - FV 4003 - 001/2015 -
Tel.: 9020 (920) 3088

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin
über den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für das Jahr 2014

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für das Jahr 2014

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

keine

Berlin, den 08. September 2015

Der Senat von Berlin

Michael Müller
Regierender Bürgermeister

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen
Senator für Finanzen

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2014

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. 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 Solidarpaktfortführungsgesetz 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 seit 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 2014 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1 099 Mio. Euro. Letztmalig wird Berlin im Jahr 2019 ein Betrag in Höhe von 399 Mio. Euro zufließen.

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

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

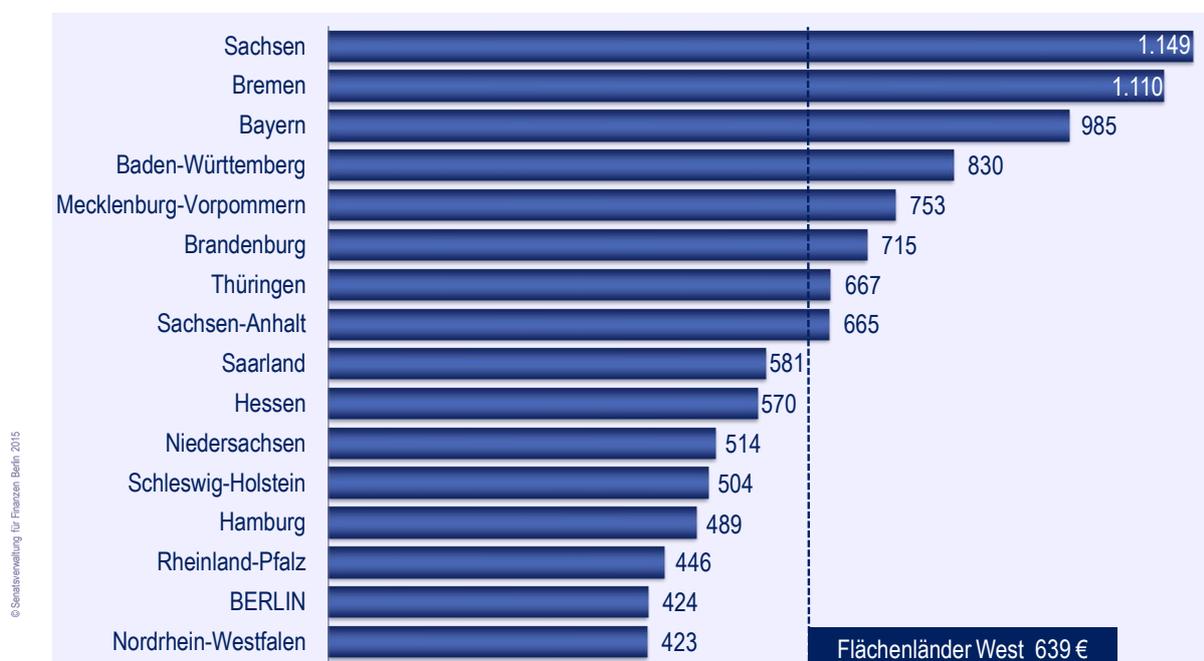
- ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und
- die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

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‹).

1 Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke

Die Investitionsausgaben des Landes Berlin unterschreiten auch 2014 mit ca. 424 Euro je Einwohner den Durchschnitt der Flächenländer West. Dieser Zustand ist u.a. Ausdruck einer strikten Politik zur Begrenzung der Ausgabenzuwächse. Es spricht aber 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, 1.149 Euro je EW) und den niedrigsten (Nordrhein-Westfalen, 423 Euro je EW) Investitionsausgaben ist so groß, dass es schwerfallen dürfte, daraus im Vergleich dieser beiden Flächenländer eine belastbare Aussage hinsichtlich ihrer Infrastrukturausstattung abzuleiten.

Investitionsausgaben je Einwohner 2014



Euro je Einwohner. Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), 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 Abs. 3 GG) und seit 2011 aus den Vorgaben zum Erhalt von Konsolidierungshilfen (Artikel 143d Abs. 2 GG i.V.m. der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen) erwachsen, auch in den kommenden Jahren nicht umhinkommen, den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortzusetzen. Zugleich werden aber die Handlungsspielräume, die sich das Land auch durch die langjährige Deckelung der Investitionsausgaben geschaffen hat, konsequent genutzt. Vorrangig geschieht dies im investiven Bereich.

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« 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. Hinzu kommt, 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.

Investive Verwendung der SoBEZ

Tabelle 2 zeigt den Berechnungsgang der pauschalisierten 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 Investitionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind).

Zeile 5 weist den Anteil der Infrastrukturinvestitionen an der Summe der SoBEZ aus.

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

Tabelle 3 enthält die konkreten Berechnungsergebnisse.

Tabelle 3: Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2014 nach Maßgabe des BMF

	<i>ohne</i>	<i>mit</i>
	<i>Wohnungsbauförderung</i>	
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1.175	1.404
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Ogr. 81 + Ogr. 82)</i>	300	300
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	76	76
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung) ¹</i>	45	274
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	754	754
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	462	462
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	294	294
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	168	168
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	713	942
4 anteilige Nettokreditaufnahme	-685	-685
<i>Nettokreditaufnahme²</i>	-435	-435
<i>abzüglich Investitionsausgaben insgesamt,</i>	-1.380	-1.380
<i>abzüglich Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbau</i>	-45	-274
<i>zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1.175	1.404
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. – 4. wenn 3. ≥ 4., sonst 0)	1.398	1.627
6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ <i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>	127,0 %	157,1 %

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

Unter Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen für die Wohnungsbauförderung ergibt sich aus dieser Aufstellung, dass im Jahr 2014 rechnerisch ein Anteil von 157,1 % der SoBEZ investiv verwendet wurde. In der Betrachtungsweise des Bundes sinkt dieser Prozentsatz auf 127 %.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahr 2014 war ein Teil der erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft heranzuziehen. Nach der Sichtweise des Bundes ist dieser Ausgleich auf den rechnerischen Ausgleichsprozentsatz für das finanzschwächste Land zu begrenzen; dies war auch 2014 wieder unter den alten Ländern das Land Bremen. Der entsprechende Ausgleichsprozentsatz wird nach einem abgestimmten Rechenmodell ermittelt.

Aus hiesiger Sicht wäre für Berlin der angemessene Vergleichsmaßstab die kommunale Finanzkraft von Hamburg. Gleichwohl verzichtet Berlin in der nachstehenden **Tabelle 4** auf Alternativrechnungen.

Tabelle 4: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft 2014

	Berlin
1 <i>Kommunale Finanzkraft nach FAG (100 %, Mio. Euro)</i>	3.081
2 <i>Kommunale Finanzkraft nach FAG und Fehl-BZ (Mio. Euro)</i>	1.153
3 <i>Relative kommunale Finanzkraft (% des Durchschnitts)</i>	84,6
4 Anteilige Auffüllung der Lücke zum Referenzland Bremen (Mio. Euro)	245
5 Erhaltene SoBEZ (Mio. Euro)	1.099
6 Nachweisquote (%)	22,3

eigene Berechnung nach Vorgaben des BMF

Der Teil der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, der für das Berichtsjahr 2014 dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zuzurechnen ist, stellt sich damit bei 245 Mio. Euro bzw. 22,3 % ein.

Zusammengefasster Verwendungsnachweis

In der abschließenden **Tabelle 5** ist die Verwendung der Solidarpaktmittel aus Sicht des Bundes (1) und alternativ in der Berliner Betrachtungsweise (2) dargestellt, der Unterschied erklärt sich allein aus der Einbeziehung der Schuldendiensthilfen für den Wohnungsbau.

Tabelle 5: Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2014

		Mio. Euro	Mio. Euro
		(1)	(2)
1	Investive Verwendung	1.398	1.627
2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	245	245
3	Gesamtbetrag	1.643	1.872
4	erhaltene SoBEZ	1.099	1.099
5	Zeile 3 im Verhältnis zu Zeile 4	> 100 %	> 100 %

(1) nach dem Schema BMF (2) unter Anrechnung der Schuldendiensthilfen des Wohnungsbaus

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 auch 2014 in vollem Umfang bestimmungsgemäß verwendet worden sind.