

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2007

Beschluss des Senats von Berlin vom 23. September 2008
Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Inhaltsverzeichnis:

0	Gegenstand des Fortschrittsberichts	7
	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	7
	Struktur des Fortschrittsberichts.....	9
	Methodische Vorgehensweise	10
1	Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke	11
	Primär- und Finanzierungssaldo	11
	Investitionsausgaben.....	12
	Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin	14
	Die demografische Entwicklung in Berlin	21
2	Die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.....	26
	Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes	26
	<i>Investive Verwendung der SoBEZ</i>	<i>26</i>
	<i>Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.....</i>	<i>29</i>
	Zusammengefasster Verwendungsnachweis	33
3	Einige Bemerkungen zu den Fördermitteln des ›Korb II‹	34
4	Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung	36
	Konsolidierungserfolge im Land Berlin.....	36
	Die voraussichtliche Entwicklung im Finanzplanungszeitraum.....	36
5	Zusammenfassende Bewertung	38
6	Anmerkungen	39

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel).....	8
Tabelle 2:	Wanderungsbewegungen in Berlin - in 1000	22
Tabelle 3:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF.....	27
Tabelle 4:	Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2007 nach Maßgabe des BMF.....	28
Tabelle 5:	Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahr 2007 in Mio Euro	30
Tabelle 6:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2007 in Mio Euro...	31
Tabelle 7:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2006.....	32
Tabelle 8:	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2007	33
Tabelle 9:	Ausgewählte Eckwerte der Finanzplanung	37

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1:	Einnahmen Berlins aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	9
Abbildung 2:	Primärsalden je Einwohner 2007	11
Abbildung 3:	Finanzierungssalden je Einwohner 2007	12
Abbildung 4:	Investitionsausgaben je Einwohner 2007	13
Abbildung 5:	Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %	15
Abbildung 6:	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Kettenindex 2000 = 100)	15
Abbildung 7:	Industriebeschäftigte in Berlin	16
Abbildung 8:	Erwerbstätige in Berlin	17
Abbildung 9:	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %	18
Abbildung 10:	Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit in %	20
Abbildung 11:	Veränderung des Bevölkerungsstandes 2007 gegenüber 2006 in %	21
Abbildung 12:	Bevölkerungsstand (in Mio Personen) in Berlin 1991 bis 2007	21
Abbildung 13:	Wanderungsgewinne und -verluste in Berlin 2007 nach Altersjahren	23
Abbildung 14:	Bevölkerungsprognose bis 2020	24
Abbildung 15:	Entwicklung des Jugend-, Alten- und Gesamtquotienten in Berlin	25
Abbildung 16:	Entwicklung des Finanzierungssaldos seit 2001	36

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 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 Abschreibung des Korbs II in Orientierung an Korb I vor.

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

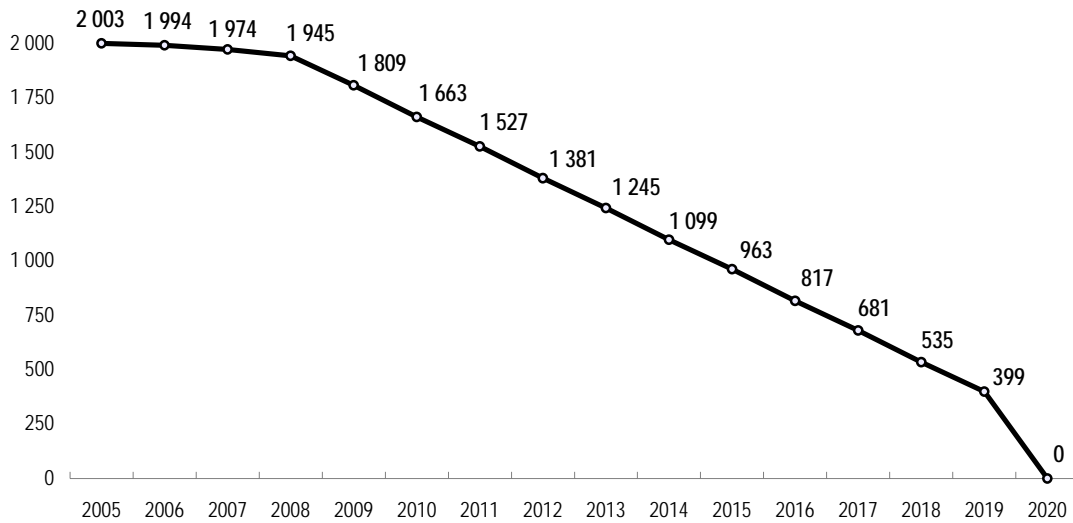
Finanzausgleichsgesetz, Investitionsförderungsgesetz ›Aufbau Ost‹, eigene Berechnungen 1 pro Jahr

Das Land Berlin erhielt im Jahr 2007 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1 974,2 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«.

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

Abbildung 1: Einnahmen Berlins aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen



Millionen Euro. Finanzausgleichsgesetz, eigene Berechnungen

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

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

zu berichten (§ 11 Abs. 3 FAG 2005).

Die Fortschrittsberichte ›Aufbau Ost‹ werden der Bundesregierung bis Ende September des Folgejahres vorgelegt und zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert. Die Stellungnahmen der Bundesregierung sind 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 2007 folgt in seinen drei Hauptkapiteln unmittelbar den Vorgaben des FAG, die eine Berichterstattung über Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, 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 Jahr 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

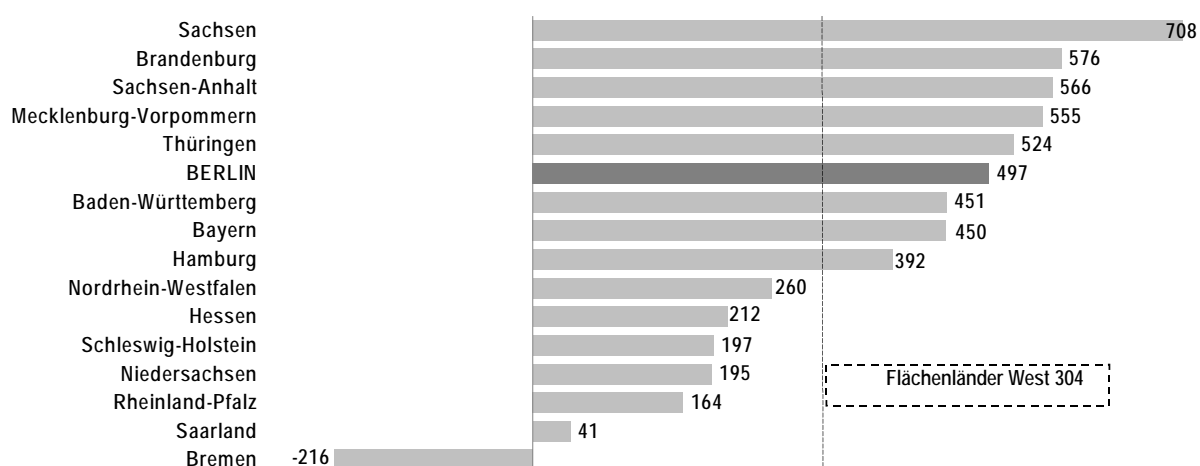
Primär- und Finanzierungssaldo

Der Berliner Haushalt ist auch weiterhin auf äußerste Sparsamkeit ausgelegt. Im Zusammenwirken einer strikten Ausgabendisziplin mit teils konjunkturell, teils steuerrechtlich bedingten Mehreinnahmen konnte das Jahr 2007 erstmals in der Finanzgeschichte des Landes Berlin mit einem neuverschuldungsfreien Haushalt abgeschlossen werden. Nach den Zahlen des endgültigen Haushaltsabschlusses konnte das Land Berlin erstmals in seiner Finanzgeschichte einen Finanzierungsüberschuss erzielen. In der Höhe von 90,9 Mio Euro lagen die bereinigten Einnahmen über den bereinigten Ausgaben.

Angesichts der weiterhin noch günstigen Prognosen für die Entwicklung des Wirtschaftswachstums sowie außerordentlicher (einmaliger) Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen sehen der Doppelhaushalt 2008/2009 sowie die Finanzplanung 2008 bis 2012 die Fortführung dieser Entwicklung – ab 2009 auch ohne Inanspruchnahme von Sondereffekten – vor. Voraussetzung dafür ist neben der weiterhin günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den entsprechenden Steuereinnahmen eine fortdauernde Ausgabendisziplin.

Berlin hatte bereits 2006 einen Primärsaldo realisiert, der in der Pro-Kopf-Betrachtung exakt dem Durchschnitt der Länder entsprach. 2007 konnte diese Position ausgebaut werden (**Abbildung 2**). Hierzu tragen auch die Solidarpaktmittel bei, die Berlin gemeinsam mit den neuen Ländern erhält. Der Senat beabsichtigt, die Primärausgaben im mittelfristigen Zeitraum allenfalls leicht ansteigen zu lassen. Alle Verbesserungen auf der Ein-

Abbildung 2: Primärsalden je Einwohner 2007

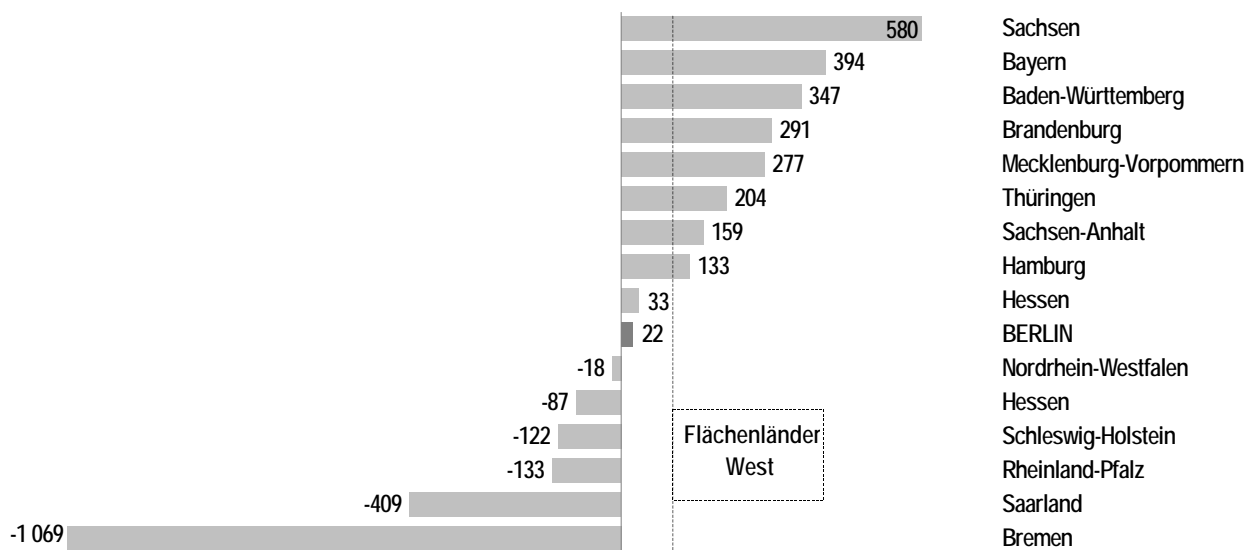


Euro je Einwohner; Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen; vorläufige Werte Primäreinnahmen abzüglich Primärausgaben. Flächenländer einschließlich Kommunen.

nahmenseite wirken dann vollständig zugunsten des Finanzierungssaldos und damit zugunsten der Schuldentilgung (im Einzelnen siehe hierzu Abschnitt 4).

Für den Gesamthaushalt entscheidend ist jedoch nicht der Primärsaldo, sondern der Finanzierungssaldo, der auf der Ausgabenseite die Zinsausgaben, auf der Einnahmenseite die Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen mit einschließt. **Abbildung 3** zeigt, dass Berlin hier im vergangenen Jahr im Vergleich der Bundesländer deutlich aufholen konnte und mit +22 Euro je Einwohner zur Gruppe derjenigen Länder gehört, die das Haushaltsjahr mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen konnten. Der Doppelhaushalt 2008/2009 sieht für das Jahr 2008 erstmals einen bereits zum Veranschlagungszeitpunkt ausgeglichenen Etat vor; der ausgewiesene Überschuss ist allerdings 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, insbesondere im Bereich der Steuereinnahmen.

Abbildung 3: Finanzierungssalden je Einwohner 2007



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

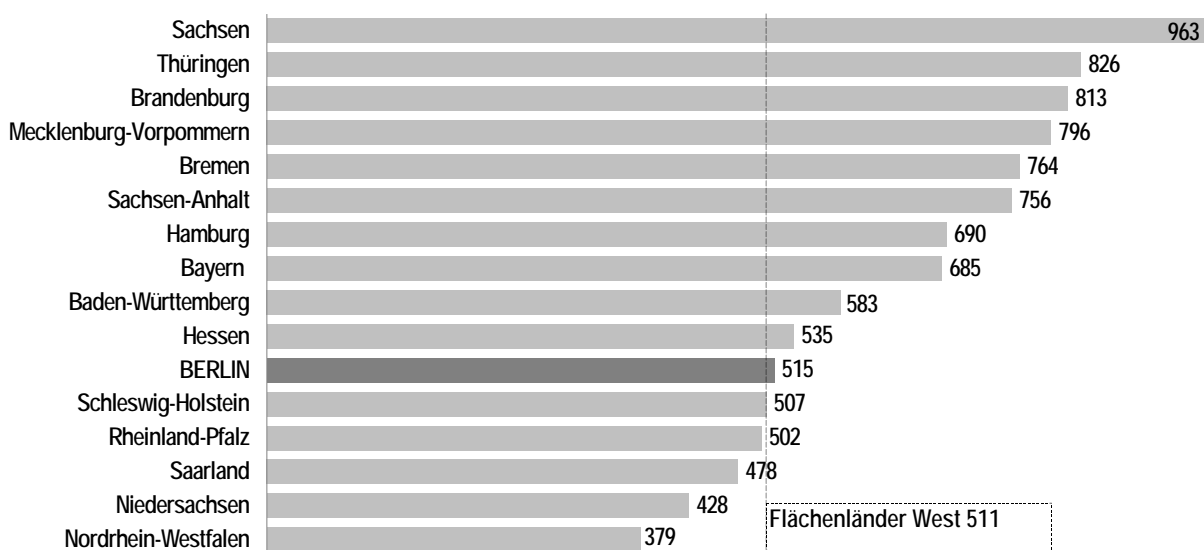
Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben des Landes Berlin, gerechnet je Einwohner, überschreiten leicht den Durchschnitt der Flächenländer West (511 Euro je Einwohner) (**Abbildung 4**). Bei der Bewertung muss allerdings bedacht werden, dass mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen drei finanzstarke West-Länder oberhalb des Durchschnitts liegen und damit diesen Durchschnittswert in eine Höhe treiben, der es den neuen Ländern und Berlin bei weiter zurückgehenden SoBEZ schwierig machen wird, weiterhin überdurchschnittliche Investitionsausgaben zu tätigen.

Die höchsten Investitionsausgaben je Einwohner weist mit nahezu tausend 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 (Nordrhein-Westfalen) beträgt nahezu 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 2007



Euro je Einwohner. Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen, Abweichungen von den Jahresabschlüssen möglich. 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.⁵ 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.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Berlin

Die Berliner Wirtschaft ist 2007 das dritte Jahr in Folge gewachsen und hat damit den eingeschlagenen Erholungskurs fortgesetzt. Die Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts um 2,0 % war die höchste seit dem Jahr 1993. Gleichzeitig stieg auch die Anzahl der Erwerbstätigen um 2,2 % und damit stärker als im Bundesdurchschnitt.

Im Zuge dieser günstigen Entwicklung, die von den Dienstleistungen und der Industrie getragen wurde, reduzierte sich der Rückstand von Berlin gegenüber dem Bundesdurchschnitt beim Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2007 auf nur noch 0,5 Prozentpunkte. Auch bei den Steigerungsraten der zurückliegenden Jahre zeigt sich, dass sich das Berliner Wachstum im Trend dem Bundesniveau angenähert hat (**Abbildung 5** und **Abbildung 6**).

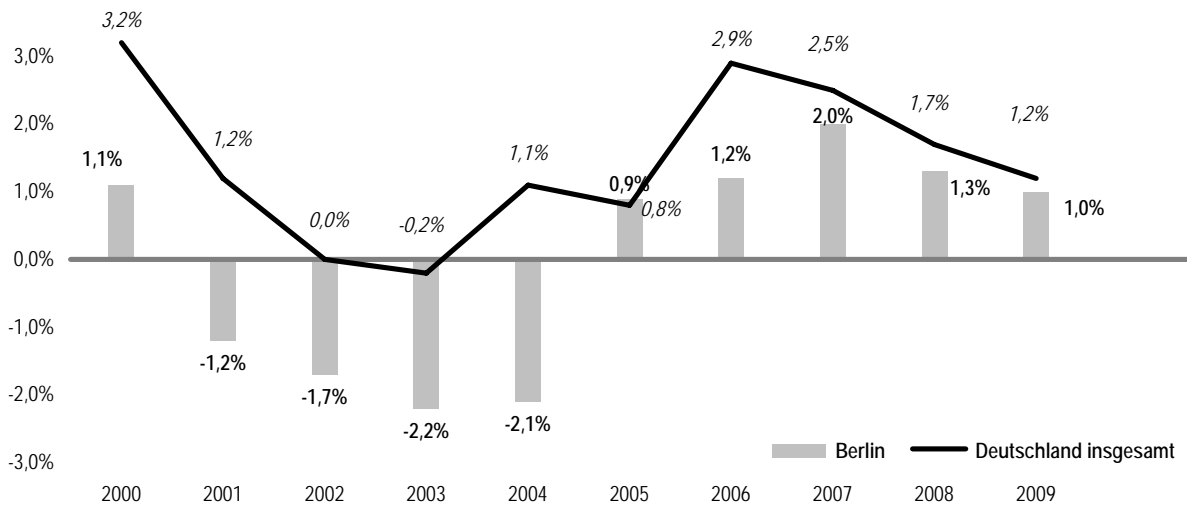
Jedoch wurde – wie schon in den Vorjahren mit Ausnahme des Jahres 2005 – die bundesdurchschnittliche Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts somit weiterhin nicht erreicht, wodurch sich auch das Gefälle bei der Wirtschaftsleistung erneut vergrößert hat. So lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 2007 in Berlin um rund 17 % unter dem Bundesniveau. Nur wenn die Wachstumsraten in der Hauptstadt den Bundesdurchschnitt übertreffen, kann sich dieser Rückstand nach und nach abbauen.

Werden die Jahre 1995 und 2007 miteinander verglichen, gab es bundesweit beim realen Bruttoinlandsprodukt einen Anstieg um 19,8 %, während in der Hauptstadt ein Rückgang um 6,4 % verzeichnet wurde. Im Durchschnitt der Flächenländer Ost stieg die Wirtschaftsleistung zwischen 1995 und 2007 hingegen um real 20,2 %, in den Flächenländern West um 21,2 %. Zwischen 2004 und 2007 ist das Bruttoinlandsprodukt in Berlin um real 4,1 % gewachsen, während deutschlandweit ein Zuwachs von 6,2 % realisiert wurde.

Ogleich die bundesweite Dynamik noch nicht erreicht wurde, verlief die Entwicklung der Berliner Wirtschaft im Sinne einer zunehmenden Wirtschaftsleistung zuletzt günstig. Die zu beobachtende Annäherung beim Wirtschaftswachstum zwischen Berlin und Deutschland ist ein Beleg dafür, dass die Hauptstadt in den zurückliegenden Jahren spürbare Fortschritte erzielt hat, die sowohl struktureller Art sind als auch konjunkturell unterstützt wurden.

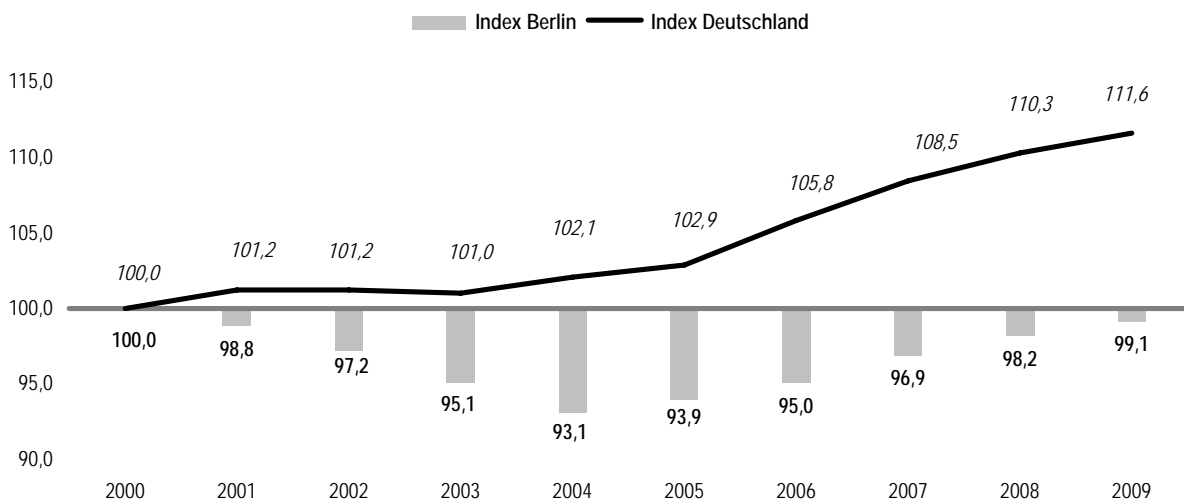
Deutlich wird diese Entwicklung am Verarbeitenden Gewerbe. Lag die Exportquote – der Anteil des industriellen Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz – im Jahr 1995 bei 12,8 %, so waren es 2007 bereits 34,2 %. Auch wenn die bundesweite Exportquote von 46,0 % im Jahr 2007 noch nicht erreicht wurde, hat sich die Berliner Industrie von ihrer stark ausgeprägten Binnenorientierung gelöst und kann dadurch von konjunkturellen Impulsen im Auslandsgeschäft in einem größeren Maße profitieren. Mit der stärker diversifizierten Wirtschaftsstruktur können zudem konjunkturelle Brüche, die im Inland oder auch im Ausland entstehen, eher ausgeglichen werden.

Abbildung 5: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr in %



Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; 2008, 2009: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Abbildung 6: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Kettenindex 2000 = 100)

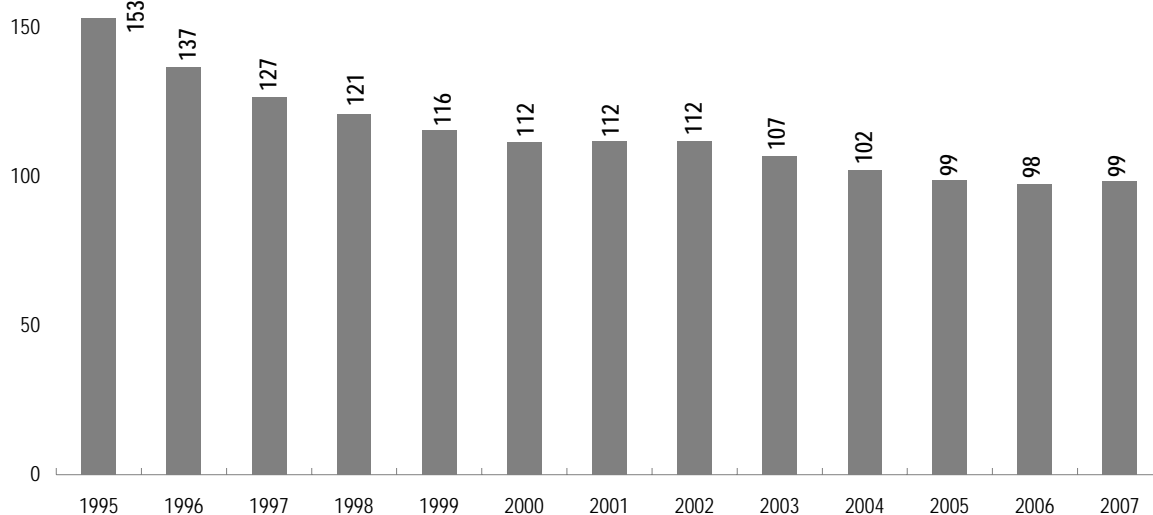


Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen; 2008, 2009: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Im Zuge der international günstigen Gesamtkonjunktur konnte das Verarbeitende Gewerbe den Auslandsumsatz 2006 und 2007 – jeweils verglichen mit dem Vorjahr – um 6,8 % bzw. 13,0 % steigern. Außerdem sind die Auftragseingänge 2007 nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland real stärker gewachsen als im Bundesdurchschnitt.

Strukturelle Verbesserungen und der positive Konjunkturverlauf haben dazu geführt, dass es mittlerweile wieder mehr Arbeitsplätze in der Berliner Industrie gibt. Sank die Zahl der Beschäftigten in den Betrieben mit 20 und mehr tätigen Personen seit 1995 kontinuierlich, gab es von 2006 zu 2007 erstmalig einen wenn auch geringen Stellenzuwachs (**Abbildung 7**). Gleichwohl sind in diesem Betriebskreis von rund 153 000 Arbeitsplätzen im Jahr 1995 nur noch knapp 99 000 im Jahr 2007 verblieben.

Abbildung 7: Industriebeschäftigte in Berlin



Anzahl in Tausend. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Betriebe mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten (einschl. produzierendes Handwerk, fachliche Betriebsteile). Ab 2003 sind die Daten aufgrund umfangreicher Umstellungen und neuer Berechnungsweisen (u.a. neue Wirtschaftszweigklassifikation 2003) mit früheren Angaben nur beschränkt vergleichbar. Datenstand für 2007: 30. September 2007.

Auch im sektoralen Vergleich hat sich das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes spürbar verringert. Der Anteil der Berliner Industrie an der nominalen Bruttowertschöpfung ist von 13,1 % im Jahr 1995 auf 11,6 % im Jahr 2007 gesunken. Im Bundesdurchschnitt war dieser Anteil 2007 mit 23,4 % etwa doppelt so groß. Bei den Erwerbstätigen erreichte die Berliner Industrie 2007 anteilig 8,1 %, nachdem es 1995 noch 12,3 % gewesen waren. Deutschlandweit lag der Erwerbstätigenanteil der Industrie 2007 bei 19,0 %.

Deutlich verringert hat sich auch das Gewicht des Berliner Baugewerbes, das im Jahr 2007 nur noch zu 3,2 % zur nominalen Bruttowertschöpfung beitrug. 1995 lag der Anteil bei rund 7,7 %. In Berlin waren 2007 rund 4,5 % der Erwerbstätigen im Baugewerbe beschäftigt gegenüber 8,6 % im Jahr 1995. Hatte sich das Gewicht des Baugewerbes seit 1991 infolge des damaligen Baubooms – begünstigt durch das Fördergebietsgesetz mit seinen sehr hohen Steuervergünstigungen – zunächst erhöht, waren von 1995 bis 2006 sowohl die reale Bruttowertschöpfung als auch die Erwerbstätigenzahl im Berliner Baugewerbe im Vergleich zum Vorjahr rückläufig.

Die Wirtschaftsleistung und die Zahl der Erwerbstätigen haben erstmalig im Jahr 2007 wieder zugenommen. Allerdings lag die Bruttowertschöpfung im Baugewerbe in diesem Jahr nominal um 57 % unter dem Niveau des Jahres 1995. Die Erwerbstätigenzahl im

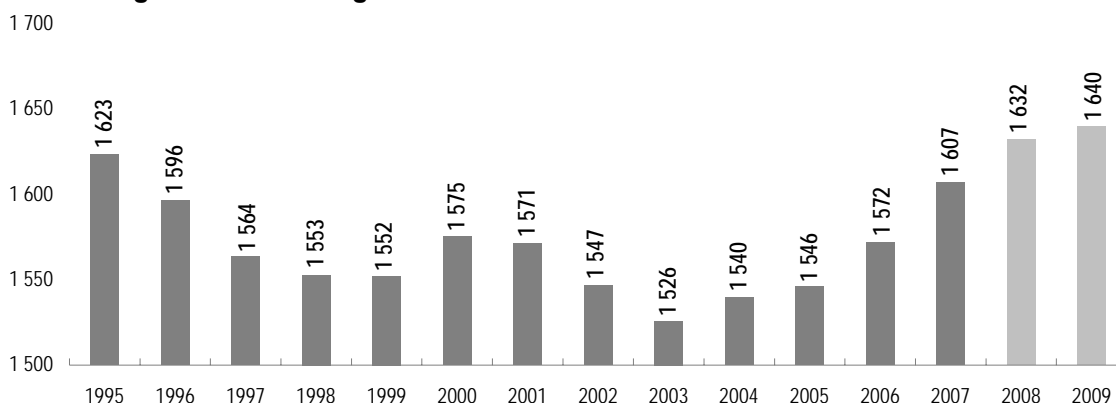
Baugewerbe reduzierte sich im Vergleich zwischen 1995 und 2007 um gut 74 000 und damit ebenso um mehr als die Hälfte. Dennoch deuten die jüngsten Zuwächse an, dass der im Jahr 2006 erreichte Tiefpunkt bei der Wertschöpfung und Beschäftigung im Baugewerbe zunächst nicht mehr merklich unterschritten werden dürfte.

Die Dienstleistungsbereiche hatten maßgeblichen Anteil daran, dass die Wirtschaftsleistung und die Beschäftigung im Jahr 2007 in Berlin spürbar gestiegen sind. Obwohl bereits ein hoher Besatz an Dienstleistungen in der Hauptstadt vorliegt, konnte dieser Sektor 2007 bei der Wertschöpfung und den Erwerbstätigen stärker wachsen als im Bundesdurchschnitt. Der Anteil der Berliner Dienstleistungsbereiche an der nominalen Bruttowertschöpfung hat sich von 76,8 % in 1995 auf 81,8 % in 2007 erhöht. Der Erwerbstätigenanteil erreichte 2007 rund 86,3 %, nach 76,5 % in 1995. Bundesweit betrug der Wertschöpfungsanteil der Dienstleistungsbereiche 2007 hingegen nur 69,0 % und der Erwerbstätigenanteil 72,4 %. Insgesamt waren in den Berliner Dienstleistungsbereichen im Jahr 2007 gut 144 000 mehr Erwerbstätige beschäftigt als 1995.

Die Unternehmensdienstleistungen erreichten 2007 bei den Erwerbstätigen anteilmäßig 20,8 %. In diesem Wirtschaftszweig gab es in Berlin im betreffenden Jahr insgesamt fast 335 000 Erwerbstätige, gut 117 000 mehr als 1995. An der nominalen Bruttowertschöpfung hatten die Unternehmensdienstleistungen 2007 in Berlin einen Anteil von 29,7 % gegenüber 25,2 % im Bundesdurchschnitt, obwohl dieser Wirtschaftszweig deutschlandweit zwischen 1995 und 2007 insgesamt stärker gewachsen ist. Die Entwicklung der Dienstleistungsbereiche und die hohen Zuwächse bei der Wertschöpfung und den Erwerbstätigen unterstreichen das überdurchschnittlich hohe Maß, mit dem dieser Sektor in Berlin den Konjunkturverlauf prägt.

Trotz des Beschäftigungszuwachses im Dienstleistungssektor ist für den Zeitraum von 1995 bis 2007 gesamtwirtschaftlich ein leichter Verlust an Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Gab es in Berlin im Jahr 1995 rund 1,623 Millionen Erwerbstätige, so waren es im Jahr 2007 noch 1,607 Millionen (**Abbildung 8**). Dies entspricht einem Rückgang um 16 500

Abbildung 8: Erwerbstätige in Berlin



Anzahl in Tausend. Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; 2008, 2009: Prognose der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen

bzw. 1,0 %. Deutschlandweit kam es bei den Erwerbstätigen zwischen 1995 und 2007 hingegen zu einem Anstieg von 5,7 %.

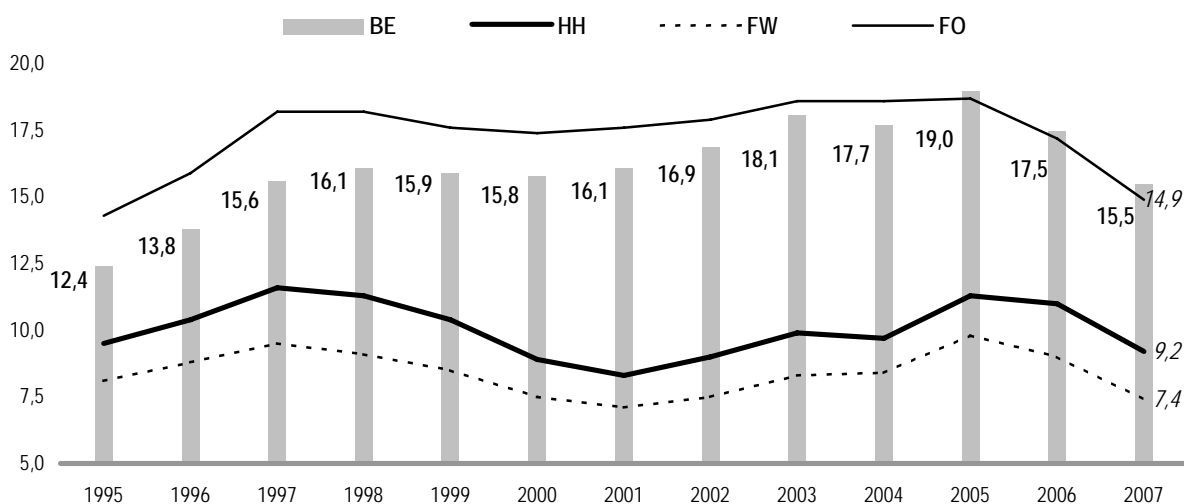
Allerdings entwickelt sich die Hauptstadt bei den Erwerbstätigen u. a. im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs seit dem Jahr 2004 besser als im Bundesdurchschnitt. Beispielsweise stieg die Zahl der Erwerbstätigen 2006 und 2007 im Vergleich der Bundesländer in Berlin am stärksten.

Die Basis für die zuletzt überdurchschnittliche Erwerbstätigenentwicklung bildete besonders der kontinuierliche Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, die seit Mai 2006 kontinuierlich den Stand des jeweiligen Vorjahresmonats übertreffen. 2007 gab es jahresdurchschnittlich gegenüber 2006 rund 28 600 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse, wobei der größte Zuwachs bei den unternehmensnahen Dienstleistungen verzeichnet wurde.

Eine weitere Quelle für die zunehmende Erwerbstätigkeit ist die nach wie vor rege Gründungstätigkeit in der Hauptstadt. Die Selbständigenquote ist seit 2004 die höchste unter allen Bundesländern und lag 2007 bei 14,4 % gegenüber 11,2 % im Bundesdurchschnitt. 1995 hatte diese Quote in der Hauptstadt noch 9,5 % und in Deutschland 10,0 % betragen. Auch mit 116 Neuerrichtungen je 10 000 Einwohner belegte Berlin 2007 im Ländervergleich den ersten Rang. Beim Saldo aus Neuerrichtungen und Stilllegungen je 10 000 Einwohner wiederum lag nur Hamburg vor Berlin.

Infolge der gestiegenen Zahl an Erwerbstätigen ist die Arbeitslosenquote – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen – von 2006 zu 2007 in Berlin von 17,5 % auf 15,5 % gesunken (**Abbildung 9**). Im Jahresdurchschnitt waren gut 261 000 Menschen arbeitslos, davon 113 700 Frauen und 147 300 Männer. Dies waren gegenüber 2006 rund 11,1 % bzw. 32 500 Arbeitslose weniger, davon 13 700 Frauen und 18 800 Männer. Allerdings übertraf die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Berlin im Jahr 2007 den Wert aus 1995 um knapp 48 000.

Abbildung 9: Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittswerte) in %



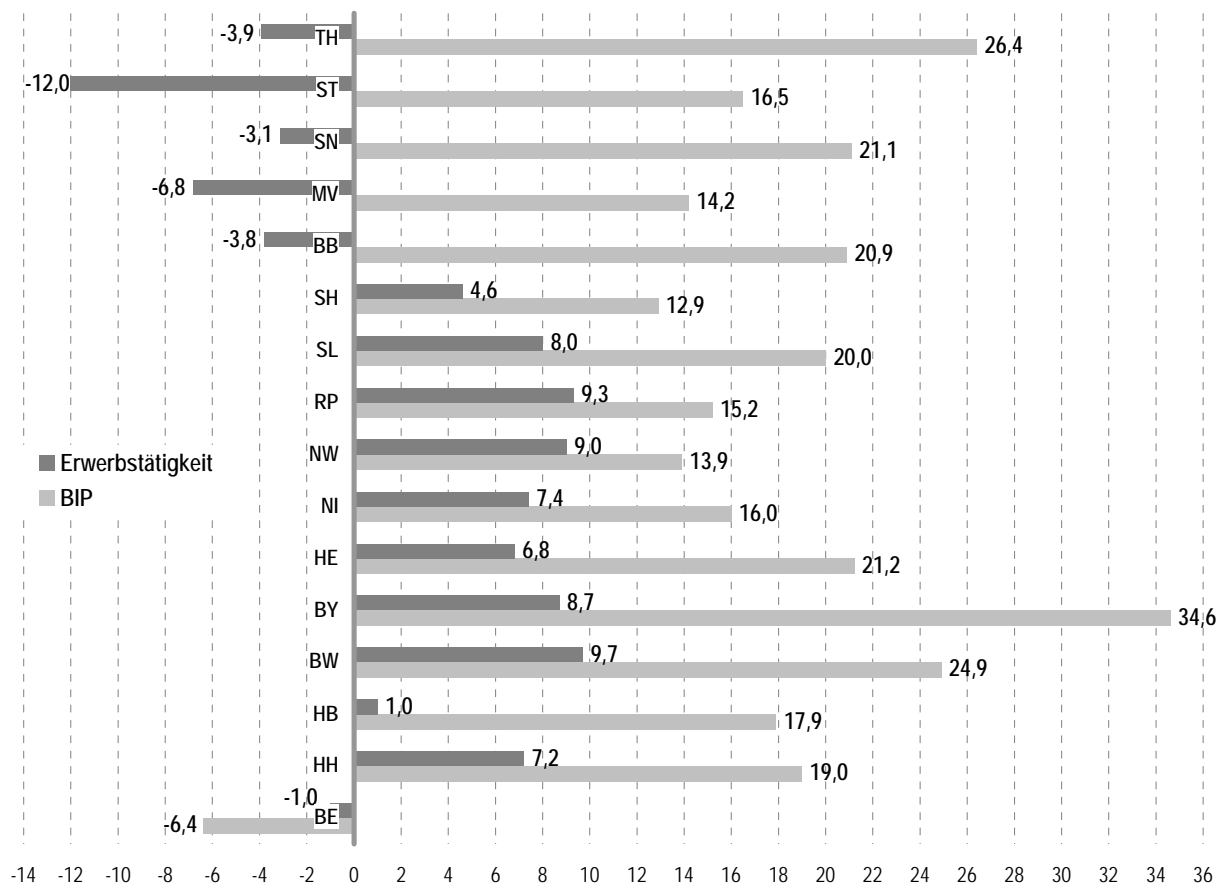
Zahl der Arbeitslosen bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen. Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit

Mit dem einsetzenden konjunkturellen Aufschwung und infolge der Arbeitsmarktreformen, die z.B. die Gründungen aus der Arbeitslosigkeit stimuliert haben, gab es bereits von 2005 zu 2006 einen spürbaren Rückgang bei der Arbeitslosigkeit. Diese Entwicklung hat sich 2007 fortgesetzt. Die Arbeitslosigkeit in Berlin ist somit weiter gesunken, obgleich die Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Ende 2007 um rund 8 500 Personen geringer ausfiel als noch Ende 2006. Neben rückläufigen Zahlen bei den Arbeitsgelegenheiten und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden rund 5 000 weniger geförderte Selbständige gezählt.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist in Berlin – trotz eines überdurchschnittlichen Beschäftigungsanstiegs – 2007 schwächer ausgefallen als auf Bundesebene. Eine Ursache hierfür sind die zunehmenden Pendlerverflechtungen mit dem Umland. Der Einpendlerüberschuss nach Berlin lag 2007 bei knapp 104 000 Erwerbstätigen. Dies waren gut 44 000 mehr als 1995.

Im Ländervergleich (**Abbildung 10**) zeigt sich, dass Berlin – insoweit ähnlich den neuen Ländern – zwischen 1995 und 2007 hohe Beschäftigungsverluste hinzunehmen hatte. Gleichzeitig ist festzustellen, dass zwischen Berlin und der gesamtdeutschen Entwicklung bislang noch kein Konvergenzprozess in der Wirtschaftsleistung stattfindet, da das Wachstum in der Hauptstadt noch immer schwächer ausfällt als im Bundesdurchschnitt. Die Schere in der Wirtschaftsleistung kann sich jedoch nur schließen, wenn das Bruttoinlandsprodukt in der Hauptstadt überdurchschnittlich zunimmt. Mit einer Ausnahme im Jahr 2005 war dies seit 1993 nicht mehr der Fall. Allerdings zeigen die jüngsten Entwicklungen, dass Berlin nach und nach den Anschluss an die bundesweiten Wachstumsraten findet. Neben dem hohen Gewicht und dem dynamischen Zuwachs der Dienstleistungsbereiche leistet hierzu die Erholung in der Berliner Industrie einen wichtigen Beitrag. Auch die zuletzt überdurchschnittliche Zunahme der Erwerbstätigenzahl ist ein Indiz, dass die Hauptstadt den Kurs des wirtschaftlichen Aufholens eingeschlagen hat.

Abbildung 10: Veränderung des realen BIP und der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1995 bis 2007 in %

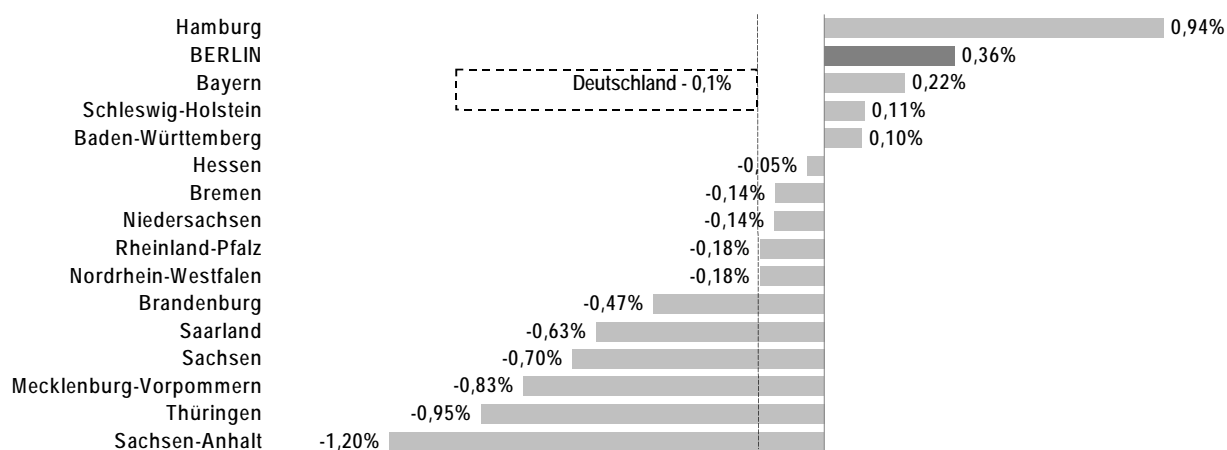


Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, eigene Berechnungen

Die demografische Entwicklung in Berlin

Zum Ende des Jahres 2007 lag die Berliner Bevölkerungszahl bei 3,416 Mio Personen. Sie ist gegenüber Ende 2006 um 12 200 Personen bzw. 0,4 % gewachsen und stieg damit nunmehr im dritten Jahr in Folge. Unter den Bundesländern hatte Berlin 2007 nach Hamburg (+ 0,9 %) den zweithöchsten relativen Bevölkerungszuwachs (s. **Abbildung 11**).

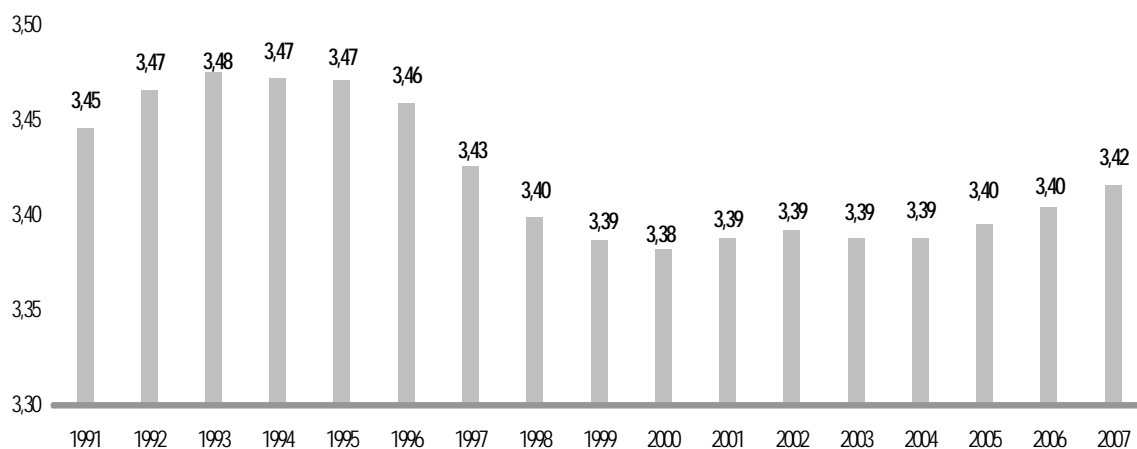
Abbildung 11: Veränderung des Bevölkerungsstandes 2007 gegenüber 2006 in %



Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

In den unmittelbaren Nachwendejahren hatte Berlin ebenfalls noch leichte Bevölkerungsgewinne. Von 1994 bis zum Jahr 2000 sind indes zum Teil deutliche Verluste zu verzeichnen gewesen (s. **Abbildung 12**).

Abbildung 12: Bevölkerungsstand (in Mio Personen) in Berlin 1991 bis 2007



Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Zum Bevölkerungswachstum des Jahres 2007 trug erstmalig seit Wiederbeginn der statistischen Aufzeichnungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch ein – wenngleich kleiner – Geburtenüberschuss bei. Mit 31 174 Geburten gegenüber 30 980 Sterbefällen ergab sich ein positiver Saldo von 194 Personen. Jahrzehntlang hatte es stets Sterbeüberschüsse gegeben, die zum Teil erheblich waren.

Bei den vom Volumen her wesentlich umfänglicheren Wanderungsbewegungen über die Grenzen Berlins zeigt sich, dass Berlin seit 2001 durchweg Wanderungsgewinne erzielen konnte (**Tabelle 2**). Die Mitte der 90-er Jahre besonders starken Abwanderungen ins Berliner Umland sind kontinuierlich schwächer geworden. Der Verlust, der mit einem Minus von knapp 30 Tsd Personen im Jahr 1998 am höchsten war, ist mittlerweile auf – 7,4 Tsd Personen im Jahr 2007 geschrumpft. Klare Wanderungsgewinne erzielte Berlin 2007 mit 8,7 Tsd Personen wieder gegenüber den neuen Bundesländern (ohne das Berliner Umland). Auch der Zugewinn aus den alten Bundesländern fällt mit 6 Tsd Personen deutlich aus. Aus dem Ausland war der Gewinn mit 4,6 Tsd Personen geringer als in den Vorjahren.

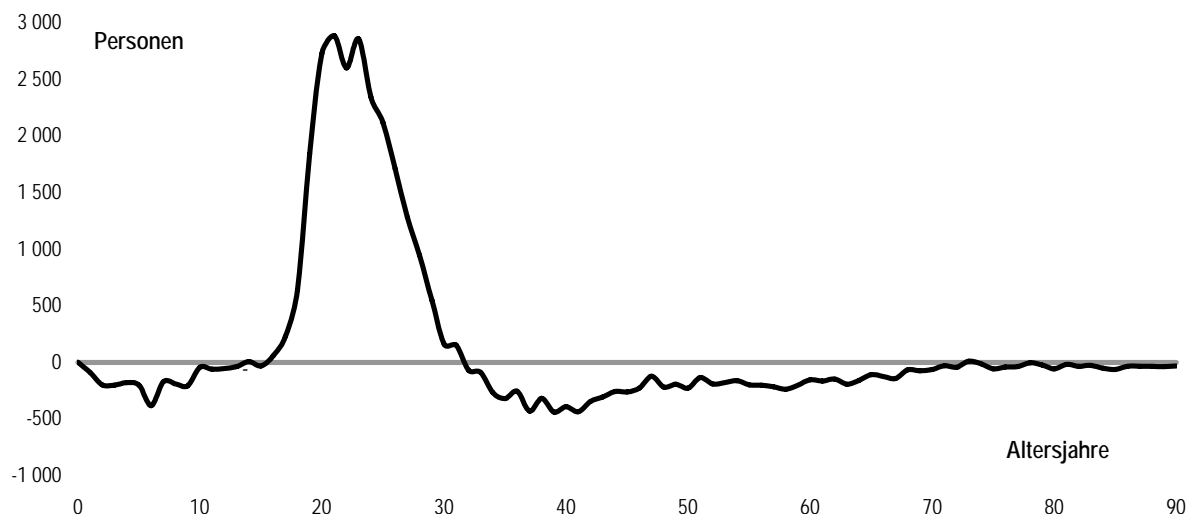
Tabelle 2: Wanderungsbewegungen in Berlin - in 1000

Jahr	Zuzüge	Fortzüge	insgesamt	Wanderungsgewinn bzw -verlust (-)			
				dem Ausland	davon gegenüber dem ...		
					den alten Bundesländern	den neuen Bundesländern (ohne Berliner Umland)	dem Berliner Umland
(2)	(1)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
1991	108,2	82,8	25,4	24,4	-6,0	6,7	0,2
1992	121,8	89,8	32,1	34,3	-5,3	3,9	-0,8
1993	122,3	100,1	22,2	29,2	-4,3	1,2	-3,9
1994	117,6	108,7	8,9	17,2	0,6	0,8	-9,8
1995	123,3	113,3	10,0	22,2	0,6	1,7	-14,5
1996	117,4	121,8	-4,5	14,3	-1,3	1,4	-18,8
1997	112,6	139,5	-26,9	-1,0	-0,3	2,4	-28,0
1998	118,3	139,6	-21,3	-0,4	4,5	4,4	-29,9
1999	122,4	129,5	-7,0	6,2	6,7	5,3	-25,2
2000	123,2	124,0	-0,9	5,0	7,2	5,9	-18,9
2001	125,3	114,9	10,5	11,2	6,1	7,6	-14,4
2002	123,1	114,4	8,7	9,7	4,1	7,2	-12,3
2003	116,1	115,7	0,5	7,5	0,7	4,8	-12,5
2004	115,3	113,6	1,7	10,8	-0,9	4,6	-12,9
2005	117,1	106,9	10,2	14,5	1,9	5,4	-11,6
2006	118,9	108,2	10,7	8,7	3,5	7,7	-9,2
2007	126,9	115,0	12,0	4,6	6,0	8,7	-7,4

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Der Bevölkerungszuwachs ist 2007 wie schon in den Vorjahren fast ausschließlich auf Zuzugsgewinne bei jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 30 Jahren zurückzuführen (s. **Abbildung 13**).

Abbildung 13: Wanderungsgewinne und -verluste in Berlin 2007 nach Altersjahren



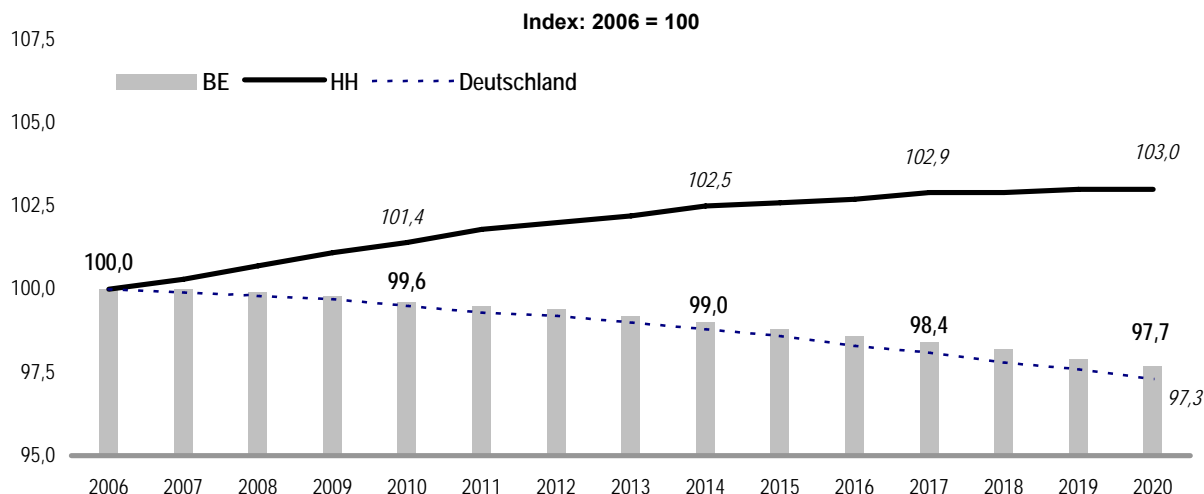
Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

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

Der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 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 Hamburg wird bezogen auf den gleichen Zeitraum ein Bevölkerungsgewinn von 3,0 % prognostiziert (s. **Abbildung 14**). Abweichend davon wird in der Bevölkerungsprognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung – zumindest am Beginn des Prognosezeitraums – mit einer steigenden Bevölkerungszahl auch in Berlin gerechnet.

Das herausragende Ergebnis der nach Ländern aufgeschlüsselten Daten der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 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 Jahr 2050 ein Bevölkerungsrückgang von 14 % zu erwarten ist, kommt auf die neuen Länder ein Absinken um 31 % zu.

Abbildung 14: Bevölkerungsprognose bis 2020



An die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung des Jahres 2006 angepasste Berechnung⁶ 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

Weiterhin gibt die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung Aufschluss über die bevorstehenden Änderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung. Nachfolgend die daraus resultierenden Zahlen (Vergleichszahlen in Klammern betreffen 2007):

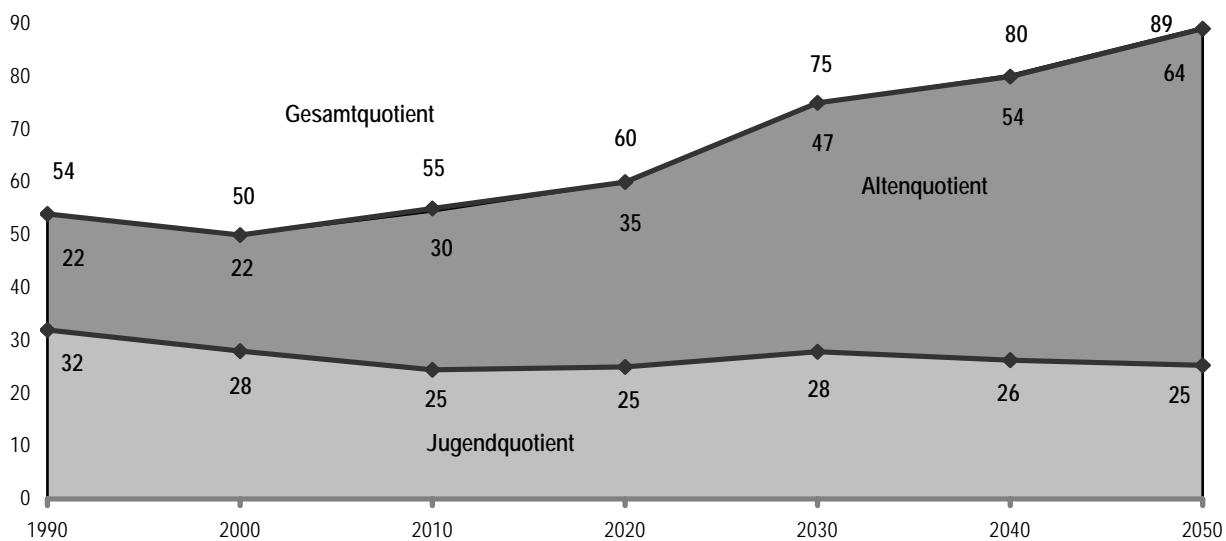
- Der Alterungsprozess der Bevölkerung setzt sich fort. Die Zahl der älteren Bürger ab 65 Jahre wird bis zum Jahr 2020 auf 729 Tsd (627 Tsd) steigen. Ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung wird in Berlin 22 % (18,4 %) betragen. Die Zahl der Personen im Alter von 75 und mehr Jahren wird sogar um 57 % auf 376 Tsd (239 Tsd) Personen ansteigen und im Jahr 2020 einen Anteil von 11,4 % (7,0 %) an 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. 2020 werden in dieser Gruppe 516 Tsd Personen (569 Tsd) zu erwarten sein, die an der Gesamtbevölkerung einen Anteil von 15,6 % (16,6 %) haben werden.
- Die Bevölkerung im Alter von 20 bis 65 Jahren wird sich auf 2 063 Tsd (2 220 Tsd) verringern, wobei innerhalb dieser Altersgruppe der potentiell Erwerbstätigen eine Verschiebung von den jüngeren zu den älteren Jahrgängen hin stattfindet.

Die Verschiebung der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung führt zu gravierenden Veränderungen in den statistischen Messzahlen, 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, wird kontinuierlich ansteigen.

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

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«⁷ berichten.

Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes

Die investive Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel prüft der Bund regelmäßig anhand eines pauschalierten Berechnungsschemas. Berlin hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beurteilung der sachgerechten Mittelverwendung dann zu einem sinnwidrigen Ergebnis führen muss, wenn das betrachtete Land eine strukturell überhöhte Kreditaufnahme aufweist.

Im Jahr 2007 hat das Land Berlin keine neuen Schulden aufgenommen sondern – wenn auch zunächst nur in bescheidenem Ausmaß – Schulden getilgt. Auch in diesem Falle gelten frühere Vorbehalte – wenn auch in eingeschränktem Umfang – fort. Unabhängig von diesen Vorbehalten 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 berücksichtigt drei Kriterien:⁸

- 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 Gesamtinvestitionsausgaben im Vergleich zu den westlichen Bundesländern.

Kriterium 1 bezieht sich auf das genannte pauschalierte 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, beschränken 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. Der Bund ist der Auffassung, hier müsse man sich auf diejenigen Schuldendiensthilfen 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 anrechenbar waren.

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	nachrichtlich	<p>Investive Verwendung der SoBEZ</p> <p><i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i></p>

Bundesministerium der Finanzen, eigene Zusammenstellung ¹ für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995

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 Umfang eine Nettokreditaufnahme für andere Zwecke außerhalb der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen erfolgt (z.B. für Investitionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind). Da die *Zeile 4* keinerlei rechentechnischen Restriktionen unterliegt, ist hier im Falle einer Netto-Tilgung auch ein negatives Ergebnis denkbar.

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

Tabelle 4 enthält die konkreten Berechnungsergebnisse.

Tabelle 4: Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2007 nach Maßgabe des BMF

	ohne Wohnungsbauförderung	mit Wohnungsbauförderung
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1 004	1 713
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Ogr. 81 + Ogr. 82)</i>	307	307
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	123	123
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung)¹</i>	45	754
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	529	529
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	473	473
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	326	326
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	147	147
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	531	1 240
4 anteilige Nettokreditaufnahme	-796	-796
<i>Nettokreditaufnahme</i>	- 98	- 98
<i>abzüglich Investitionsausgaben insgesamt, abzüglich Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbau</i>	-1 658 -45	-1 658 -754
<i>zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1 004	1 713
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. – 4. wenn 3. ≥ 4., sonst 0)	1 327	2 036
6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ <i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>	67,2 %	> 100,0 %

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

Auch nach dem Berechnungsmuster des Bundes ergibt sich, dass die Solidarpaktmittel im Jahr 2007 zu mindestens zwei Dritteln investiv verwendet worden sind. Bezieht man – was sachgerecht ist – die Ausgaben für die Wohnungsbauförderung mit in die anrechenbaren Schuldendiensthilfen ein, sind die Solidarpaktmittel sogar vollständig investiv verwendet worden.

Ein Blick auf die Zeilen 1 bis 3 des Vorjahresberichts zeigt, dass sich bei der Höhe der Investitionsausgaben und den insoweit anrechenbaren Sachverhalten keine durchgreifenden Veränderungen gegenüber 2006 ergeben haben. Entscheidend für das Rechenergebnis in Zeile 6 ist vielmehr, welcher Wert der Nettokreditaufnahme (bzw. im vorliegenden Fall der Schuldentilgung) in Zeile 4 des Berechnungsschemas eingeht. Diese Feststellung unterstreicht noch einmal nachdrücklich die bereits früher vorgebrachten Vorbehalte gegen das pauschalierte Berechnungssystem. Die Finanzplanungsdaten des Landes Berlin lassen erwarten, dass auch nach dem Berechnungsmuster des Bundes dem Land Berlin für das Jahr 2008 ein vollständiger investiver Verwendungsnachweis gelingen wird. Dies dürfte sich allerdings mit Blick auf das Jahr 2009 wieder ändern, wenn die Tilgungsmöglichkeiten des Landes Berlin aufgrund geringerer Veräußerungserlöse eingeschränkt sind.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahr 2007 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«⁹ 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.¹⁰ Gleichwohl wird nachstehend der Versuch eines Steuerkraftvergleichs unternommen.

Tabelle 5 zeigt zunächst im Überblick das kommunale Steueraufkommen im Jahr 2007 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 2007 je Einwohner 913 Euro. Berlin lag mit 812 Euro um 101 Euro (-11,1 %) unter dem Länderdurchschnitt, Hamburg mit 1 695 Euro um 782 Euro je Einwohner (85,6 %) darüber. Der Abstand Bremens zum Länderdurchschnitt belief sich im Jahr 2007 auf 101 Euro 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 auch 2007 wieder unter den alten Ländern das Land Bremen (bis einschließlich 2005 Saarland). Dieser Ausgleichsprozentsatz lässt sich allerdings

nicht 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 Jahr 2007 in Mio Euro

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
1 Grundsteuer A	0	0	0	354
2 Grundsteuer B	721	393	148	10 359
3 Gewerbesteuer (E + K)	1 173	1 787	353	40 109
4 Gewerbesteuerumlage ¹	-112	-155	-53	-3 851
5 Gemeindeanteil ESt ²	837	829	192	24 748
6 Gemeindeanteil USt	147	129	32	3 389
insgesamt	2 766	2 983	672	75 108
<i>in Euro je Einwohner</i>				
<i>insgesamt</i>	<i>812</i>	<i>1 695</i>	<i>1 014</i>	<i>913</i>
<i>alle Länder</i>	<i>913</i>	<i>913</i>	<i>913</i>	<i>913</i>
<i>Differenz zum Durchschnitt</i>	<i>-101</i>	<i>782</i>	<i>101</i>	<i>0</i>

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

Gegen die dahinterstehende Sichtweise des Bundes, dass die Gewährung von SoBEZ auf keinen Fall die Finanzkraftreihenfolge nach Finanzausgleich verändern dürfe, 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 *a n d e r e* 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.
- Weitergehend ist der Bezug auf Bremen mit folgenden Gründen abzulehnen:

Es ist zu berücksichtigen, dass Bremen als Notlagenland im April 2006 einen erneuten Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht und überdies für sich reklamiert hat, nicht aus eigener Kraft einen Haushaltsausgleich realisieren zu können. Dies kann zumindest als Indiz dafür gesehen werden, 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. 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.¹¹

Bereits eine einfache Simulationsberechnung zeigt, dass sich der Mindestbetrag, der durch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen werden müsste, im Jahr 2007 auf 526 Mio Euro belief (**Tabelle 6**). Gegenübergestellt sind dabei LFA und Allgemeine BEZ nach geltendem Recht sowie die Ergebnisse einer Simulationsrechnung unter der Annahme, die Kommunalsteuern würden in allen Ländern jeweils zu 100 % im Länderfinanzausgleich berücksichtigt.

Der tatsächlich erforderliche Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft kann nach Auffassung Berlins aus den oben dargelegten Gründen nicht innerhalb des geltenden Finanzausgleichssystems errechnet werden. Stattdessen wird auf das in den letz-

Tabelle 6: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2007 in Mio Euro

	2007
1 LFA und Allgemeine BEZ im geltenden Recht	3 809
2 LFA und Allgemeine BEZ bei Einbeziehung von 100 % der Kommunalsteuern	4 335
3 Differenz (Ausgleichsbetrag)	526

Eigene Berechnungen

ten Fortschrittsberichten 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« Einwohnerzahl herangezogen (*Zeile 2*); dieser Schritt wird später in *Zeile 7* wieder rückgängig gemacht, so dass das tatsächliche Berechnungsergebnis hiervon nicht abhängig ist.¹²

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.

Tabelle 7: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2007

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
<i>in Euro je Einwohner</i>				
1 <i>kommunales Steueraufkommen</i>	812	1 695	1 014	913
2 <i>dgl., Stadtstaaten gewichtet mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	601	1 256	751	913
3 <i>alle Länder</i>	913	913	913	852
4 <i>Differenz (Zeile 2 – Zeile 3)</i>	-312	343	-162	0
5 <i>hiervon Ausgleich durch LFA (64 %)</i>	-200	220	-104	0
6 <i>verbleibender Abstand zum Durchschnitt</i>	-112	123	-58	0
7 <i>multipliziert mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	-151	166	-78	0
Ausgleichsbedarf				
	<i>in Euro je Einwohner</i>		<i>in Millionen Euro¹</i>	
8 ... bei Referenz Hamburg	151 + 166 = 317		1 079	
9 ... bei Referenz Bremen	151 - 78 = 73		249	
10 ... Durchschnitt Hamburg/Bremen	(1 079 + 249) : 2		664	

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

Der Abstand der kommunalen Steuerkraft Berlins, die nicht durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen (151 Euro je Einwohner) bzw. im Falle Hamburgs nicht vom Länderfinanzausgleich abgeschöpft wird (166 Euro je Einwohner), beläuft sich danach auf 317 Euro je Einwohner; dies ergibt, hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins, einen Absolutbetrag von 1 079 Mio Euro.

Der entsprechende Vergleich mit Bremen endet bei einem Betrag von 249 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).

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 664 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.

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 aus Sicht des Bundes (1) und alternativ in der Berliner Betrachtungsweise (2) dar. Nach dem Berechnungsweg des Bundes – der Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ist dabei wie im Vorjahr mit 16 % unterstellt – ergibt sich eine sachgerechte Verwendung von knapp 83 %; aus Berliner Sicht – bei Anrechnung auch der Schuldendiensthilfen für den Wohnungsbau – sind die zugeflossenen Mittel im Jahr 2007 vollständig sachgerecht verwendet worden.

Tabelle 8: Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2007

		Mio Euro	Mio Euro
		(1)	(2)
1	Investive Verwendung	1 327	2 036
2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	310	> 310
3	Gesamtbetrag	1 637	> 1 974
4	erhaltene SoBEZ	1 974	1 974
5	Zeile 3 im Verhältnis zu Zeile 4	82,9 %	> 100 %

(1) nach dem Schema BMF

(2) unter Anrechnung der Schuldendiensthilfen des Wohnungsbaus

3 Einige Bemerkungen zu den Fördermitteln des »Korb II«

Im Jahr 2001 ist der Solidarpaket II mit seinen Bestandteilen »Korb I« (Volumen: rd. 105 Mrd Euro) und »Korb II« (rd. 51 Mrd Euro) beschlossen worden. Der Pakt gilt für die Jahre 2005 bis 2019. Seinem Gesamtvolumen in Höhe von rund 156 Mrd Euro liegen Berechnungen wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute¹³ zur Infrastrukturlücke in Ostdeutschland zugrunde. Der dort bezifferte Nachholbedarf öffentlicher Investitionen belief sich danach auf rund 300 Mrd DM. Neuere Auswertungen zu Beginn der Laufzeit des Solidarpakts II bestätigen diesen Wert.¹⁴

Die im Rahmen von Korb I gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind im Solidarpaketfortführungsgesetz gesetzlich geregelt. Zu Korb II haben Bundestag und Bundesrat nahezu wortidentische Entschlüsse gefasst. So hat der Deutsche Bundestag u. a. beschlossen¹⁵:

»Das Finanzvolumen des Korbes II (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.«

Die zwischen Bund und Ländern am 29./30. November 2006 geschlossene und von der Bundesregierung am 13. Dezember 2006 bestätigte Vereinbarung konkretisiert die auf den Korb II anzurechnenden wachstumsorientierten Politikfelder (vor allem Wirtschaft, Verkehr, EU-Strukturfonds, Wohnungs- bzw. Städtebau sowie Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung). Im Textteil der Vereinbarung werden die überproportionalen Bundesleistungen des Korbs II auf rund 5,8 Mrd Euro im Jahr 2005 und rund 29,1 Mrd Euro im Finanzplanungszeitraum bis 2010 beziffert. Darüber hinaus ist eine Finanzprojektion für die Jahre 2011 bis 2019 als Teil der Vereinbarung erstellt worden, deren degressiver Verlauf sich an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen des Korbs I orientiert. Für das Jahr 2006 waren danach rd. 5,1 Mrd Euro vorgesehen.

Die in der Vereinbarung getroffene Festlegung von Politikfeldern schafft für die ostdeutschen Länder Klarheit und Planungssicherheit. Zugleich legt die Angabe von Jahresbeträgen mittelfristig eine weitgehende Konstanz wesentlicher Förderinstrumente nahe. Nach gemeinsamer Überzeugung ist eine exakte Ausgestaltung der überproportionalen Leistungen bis zum Jahr 2019 zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch 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 Stellungnahmen 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 Mittel

durch, aus der sich ersehen ließe, mit welchen Anteilen die einzelnen Bundesländer an den insgesamt zur Verfügung gestellten Mitteln beteiligt waren.

Im Jahr 2007 hatten die ostdeutschen Länder daher ihr Interesse an einer Regionalisierung der Korb-II-Mittel bekundet. Der Bund und die ostdeutschen Länder haben daraufhin am 30. November 2007 eine Vereinbarung zur Dokumentation der Berechnungsmethoden zum Korb II abgeschlossen.

Außerdem haben die Finanzreferenten der Länder die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) beauftragt, im Rahmen eines Pilotprojekts die Korb-II-Leistungen des Bundes an die ostdeutschen Länder zu regionalisieren. Nach diesen ZDL-Berechnungen betragen die Leistungen in den Jahren 2005 und 2006 insgesamt 5 802,2 bzw. 5 180,2 Mio Euro. Das Land Berlin erhielt danach 532,2 (2005) bzw. 370,4 Mio Euro (2006).

Im Februar 2008 hat die Finanzministerkonferenz die ZDL beauftragt, die Leistungen aus dem Korb II bis zum Jahr 2019 jährlich zu regionalisieren.

Ein methodisches Problem der im Rahmen des Korbs II zur Verfügung gestellten Mittel liegt nach nur zwei Berichtsjahren notwendigerweise darin, dass sich belastbare Aussagen über eine mögliche, sich ggf. kumulierende Über- oder Unterbelegung der vorgesehenen Jahresbeträge noch nicht eindeutig treffen lassen. Ob es zu bedeutsamen Abweichungen kommen wird, die ein Umsteuern erforderlich machen, ist daher vermutlich erst in mittlerer Frist zu beurteilen. Auch die Frage, ob statt zusätzlicher, den infrastrukturellen Rückstand ausgleichender Zuweisungen im Rahmen des Korbs II lediglich eine neue Etikettierung von Haushaltsmitteln des Bundes stattgefunden hat, kann erst auf mittlere Sicht beantwortet werden.

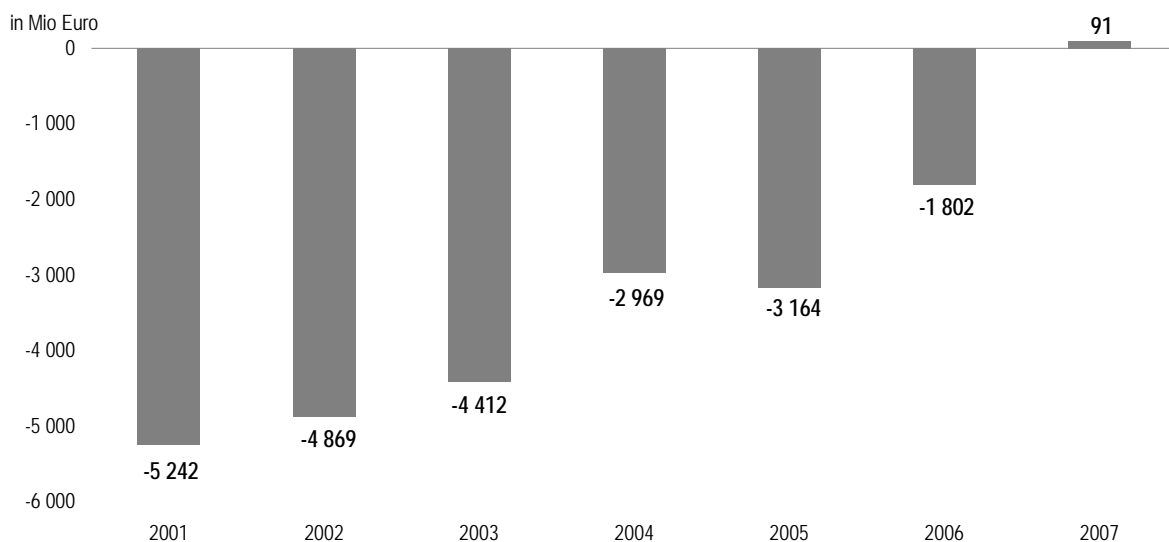
4 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Der vorliegende vierte Teil des Fortschrittsberichts stellt, dem gesetzlichen Auftrag entsprechend, die Anstrengungen des Landes Berlin zur Begrenzung der Neuverschuldung 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 Berlin¹⁶ entnehmen, die auch im Internet verfügbar sind.¹⁷

Konsolidierungserfolge im Land Berlin

Das Land Berlin hat 2007 erstmals einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 90,9 Mio Euro realisieren können, der vollständig für eine – bescheidene – Netto-Tilgung eingesetzt worden ist. Dieser Erfolg konnte erreicht werden, weil die Primärausgaben je Einwohner im Zeitraum von 2001 bis 2007 um 11,6 % zurückgeführt worden sind (Entwicklung im Bundesdurchschnitt: + 3,5 %). Dies hat – im Zusammenspiel mit teils konjunkturell, teils steuerrechtlich bedingten Einnahmenverbesserungen – den Finanzierungssaldo von –1 547 Euro je Einwohner (2001) in den positiven Bereich (+ 22 Euro, 2007) gebracht (**Abbildung 16**).

Abbildung 16: Entwicklung des Finanzierungssaldos seit 2001



Die voraussichtliche Entwicklung im Finanzplanungszeitraum

Die Finanzplanung 2008 bis 2012, die vom Senat am 29. Juli beschlossen wurde, geht von der Erwartung wachsender Finanzierungsüberschüsse auf stabiler Grundlage aus. Damit werden die Planungen des Vorjahres bestätigt. Vorausgesetzt ist dabei allerdings, dass die konjunkturelle Entwicklung keinen dauerhaften Rückschlag erfährt (**Tabelle 9**).

Tabelle 9: Ausgewählte Eckwerte der Finanzplanung

	2007 (Ist)	2008	2009	2010	2011	2012
Primärausgaben	18 245	18 293	18 195	18 657	18 768	18 841
Primäreinnahmen	20 057	20 281	20 515	20 925	21 354	21 681
Primärsaldo	1 812	1 988	2 320	2 269	2 586	2 840
Finanzierungssaldo	91	514	90	65	339	566
Schuldentilgung ¹	98	531	106	65	339	566
Schuldenstand ²	60 123	59 531	59 374	59 259	58 872	58 261

Millionen Euro. Rundungsbedingte Abweichungen in den Summen möglich. 2008, 2009 gemäß Soll.

1 Finanzierungssaldo, Tilgung von Bundesdarlehen, besondere Finanzierungsvorgänge 2 einschl. Verwaltungsschulden, Kassenkredit und innerem Darlehen, gemäß Haushaltsabgrenzung

Erreicht werden ansteigende Finanzierungsüberschüsse durch eine weitgehende Begrenzung des Anstiegs der Primärausgaben. Die Finanzplanung 2008 bis 2012 sieht vor, dass sich die Zuwachsrate der Primärausgaben im Jahresdurchschnitt des mittelfristigen Planungszeitraums auf lediglich 0,6 % beläuft; hierin sind alle Tarif- und Preissteigerungen abgefangen. Für den Länderdurchschnitt ist beim gegenwärtigen Planungsstand von einem Gesamtzuwachs in der Größenordnung von mindestens 13 % auszugehen; dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von etwa 2 ½ %. Das Differential beider Zuwachsraten stellt den wesentlichen (ausgabeseitigen) Konsolidierungsbeitrag des Landes dar. Bis zum Ende der mittelfristigen Planungsperiode ergibt sich hieraus eine Konsolidierungsleistung in Höhe von reichlich zehn Prozentpunkten, bezogen auf das heutige Primärausgabenniveau.

Bei der Entwicklung der Einnahmen ist unterstellt, dass sich der Zuwachs der Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich im Rahmen der Steuerschätzung vom Mai 2008 bewegt; für die Jahre 2011 und 2012 wurden dabei Sicherheitsabschläge vorgenommen. Einem nachhaltigen Konjunkturunbruch würden jedoch auch diese Abschläge nicht gerecht werden.

Die Finanzierungsüberschüsse werden vollständig verwendet zum Abbau des Schuldenstandes. Dessen historischer Höchststand war zum Jahresende 2006 mit knapp 60,3 Mrd Euro erreicht worden. Nach aktueller Planung soll der Schuldenstand im Jahr 2012 nur noch knapp 58,3 Mrd Euro betragen und damit den Höchststand bereits um zwei Milliarden unterschreiten. Dies entspricht einer Rückführung um insgesamt 3,3 %.

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.

Unverändert bestehen zwischen dem Bund und Berlin Auffassungsunterschiede über die Art des Nachweises der sachgerechten Mittelverwendung. Selbst nach der Berechnungsmethodik des Bundes hat Berlin im Jahr 2007 mehr als 80 % der zugeflossenen Mittel sachgerecht verwendet. Das Land Berlin ist – 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 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 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.
- ⁶ Die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung setzt auf den Ist-Zahlen zum Jahresende 2005 auf, hat also bereits die Bevölkerungsentwicklung des Jahres 2006 prognostiziert. Jetzt, im Jahr 2008, 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 demografischen Kleinraum Berlin – relativ gesehen – die tatsächliche Entwicklung stärker von der 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.
- ⁷ § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG
- ⁸ 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)
- ⁹ H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006
- ¹⁰ 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)
- ¹¹ 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
- ¹² 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.
- ¹³ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Institut für Wirtschaftsforschung München, Institut für Wirtschaftsforschung Halle sowie Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen
- ¹⁴ D. Vesper, Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht Nr. 25/2005, S. 400: „... In Ostdeutschland besteht also noch

immer ein beträchtlicher Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur, so dass die Höhe der Mittel aus dem Solidarpaket II gerechtfertigt erscheint.“

¹⁵ vgl. BT-Drs.14/6577

¹⁶ letztmalig Finanzplanung von Berlin 2008 bis 2012 (Stand August 2008)

¹⁷ <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/mifrfi/index.html>