

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2010

Inhaltsverzeichnis:

0	Gegenstand des Fortschrittsberichts	5
	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	5
1	Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke	7
2	Die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.....	8
	Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes	8
	<i>Investive Verwendung der SoBEZ</i>	8
	<i>Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft</i>	11
	Zusammengefasster Verwendungsnachweis	13
3	Zusammenfassende Bewertung	15
4	Anmerkungen	15

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1:	Zuweisungen aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (einschließlich IfG-Mittel).....	6
Tabelle 2:	Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF.....	9
Tabelle 3:	Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2010 nach Maßgabe des BMF.....	10
Tabelle 4:	Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2010 in Mio Euro	12
Tabelle 5:	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2010.....	13
Tabelle 6:	Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2010	14

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1:	Investitionsausgaben je Einwohner 2010.....	7
--------------	---	---

Methodische Vorbemerkung

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.

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 2010 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1 663,0 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.

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

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

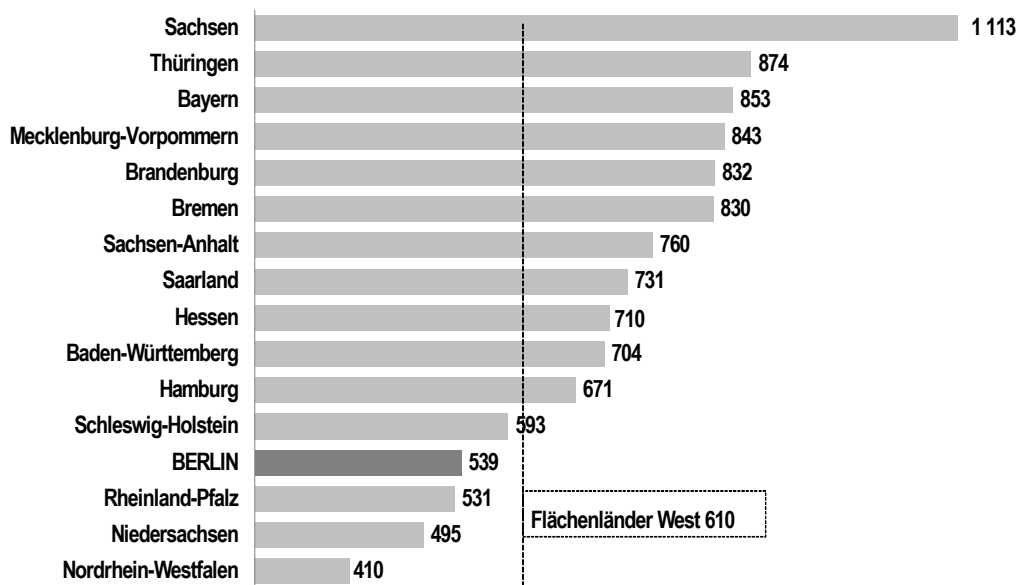
- ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und
- die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

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‹).

1 Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke

Die Investitionsausgaben des Landes Berlin unterschreiten mit ca. 539 Euro je Einwohner den Durchschnitt der Flächenländer West (**Abbildung 1**). Dieser Zustand ist u.a. 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, 1 113 Euro je EW) und den niedrigsten (Nordrhein-Westfalen, 410 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 2010 in Rechnung gestellt werden, dass die jeweiligen Investitionssummen entscheidend von den Ausgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung des Konjunkturprogramms II geprägt waren, die in den einzelnen Ländern zudem sehr unterschiedlich zwischen den beiden Programmjahren 2009 und 2010 aufgeteilt worden sind und auch faktisch zu sehr unterschiedlichen Mittelabflüssen geführt haben.

Abbildung 1: Investitionsausgaben je Einwohner 2010



Euro je Einwohner. Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse), eigene Berechnungen (Bereinigung um Tilgungen an öffentliche Darlehensgeber, ohne Bereinigung um Sondersachverhalte und Strukturbrüche, 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 Abs. 3 GG) und ab 2011 aus den Vorgaben zum Erhalt von Konsolidierungshilfen (Artikel 143d Abs. 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«⁴ 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 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, 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 pauschalierten 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 Investitionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind). Ebenso sind an dieser Stelle diejenigen Kreditaufnahmen zu subtrahieren, die unter Rückgriff auf die geltende Regelung der Verfassung von Berlin nicht durch die Höhe der Investitionen, sondern durch eine festgestellte Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichge-

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	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

wichts gerechtfertigt sind. Diese Größe wird in der Haushaltsgesetzgebung nicht beziffert, kann aber hilfsweise gleichgesetzt werden mit dem Berliner Anteil an der vom Bundeswirtschaftsministerium ermittelten gesamtstaatlichen Konjunkturkomponente. Für 2010 werden Werte für das nominale Produktionspotential (2 548,4 Mrd Euro) und das nominale BIP (2 498,8 Mrd Euro) genannt⁵, die zu einer Differenz (=Produktionslücke) von 49,6 Mrd Euro führen. Nach Maßgabe der Budgetsensitivitäten für Länder und Gemeinden einerseits und dem Berliner Anteil am gesamten Steueraufkommen des Vorjahres andererseits ergibt sich daraus für Berlin im Jahre 2010 eine Konjunkturkomponente von 430,1 Mio Euro.⁶ Wird die im Haushaltsabschluss ausgewiesene Nettokreditaufnahme um diesen Betrag verringert, ergibt sich die konjunkturneutrale Nettokreditaufnahme.

Zeile 5 weist den Anteil der Infrastrukturinvestitionen an der Summe der SoBEZ aus; **Tabelle 3** enthält die konkreten Berechnungsergebnisse.

Tabelle 3: Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2010 nach Maßgabe des BMF

	ohne Wohnungsbauförderung / Konjunkturkomponente	mit
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1 476,4	1 972,7
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Ogr. 81 + Ogr. 82)</i>	425,8	425,8
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	73,4	73,4
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung)¹</i>	45,1	541,4
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	932,1	932,1
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	625,5	625,4
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	561,5	561,5
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	64,0	64,0
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	850,9	1 347,2
4 anteilige Nettokreditaufnahme	1 060,7	630,6^a
<i>Nettokreditaufnahme² / konjunkturneutrale Kreditaufnahme</i>	1 401,9	971,8
<i>abzüglich Investitionsausgaben insgesamt,</i>	-1 772,5	-1 772,5
<i>abzüglich Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbau</i>	-45,1	-541,4
<i>zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1 476,4	1 972,7
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. – 4. wenn 3. ≥ 4., sonst 0)	0	716,6
6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ <i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>	–	43,1 %

eigene Berechnung; 1 für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995 2 unter Berücksichtigung der anteiligen Tilgung des inneren Darlehens
a hierin enthalten eine (negative) Konjunkturkomponente von 430 Mio Euro

Unter Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen für die Wohnungsbauförderung ergibt sich aus dieser Aufstellung, dass im Jahr 2010 ein Anteil von 43,1 % der SoBEZ investiv verwendet wurde. In der Betrachtungsweise des Bundes sinkt dieser Prozentsatz auf null.

Die Investitionsausgaben Berlins haben 2010 um mehr als 300 Mio Euro über denen des »Normaljahres« 2008 gelegen; darin kommt zum Ausdruck, dass sich Berlin unter Hintanstellung dringender Konsolidierungsnotwendigkeiten – beginnend in 2009, mit dem größeren Anteil in 2010 – an der Finanzierung eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten Konjunkturpaketes beteiligt hat. Für das genannte Jahr 2008 konnte – ohne die umstrittenen Schuldendiensthilfen (!) – eine Verwendungsquote von etwa 90 % nachgewiesen werden. Trotz erheblich gesteigerter Investitionsausgaben, die teils mit den Zuschüssen des Bundes, zum Teil aber eben auch mit eigener Kreditaufnahme finanziert wurden, die überdies zum Ausgleich konjunkturbedingter Einnahmeneinbrüche erforderlich war, ist die Nachweisquote im Jahr 2010 in der Sichtweise des Bundes wiederum auf null gesunken. Wie schon für 2009 ausgeführt wurde, zeigt sich auch 2010 wieder, dass das pauschalisierte Verfahren zur Ermittlung der investiven SoBEZ-Verwendung nicht sachgerecht und damit nicht geeignet ist, Auskunft über die tatsächliche Mittelverwendung zu geben.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahr 2010 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. Gleichwohl wird nachstehend der Versuch eines Steuerkraftvergleichs unternommen.

Tabelle 4 zeigt zunächst im Überblick das kommunale Steueraufkommen im Jahr 2010 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 2010 je Einwohner 886 Euro. Berlin lag mit 852 Euro um 34 Euro (-3,8 %) unter dem Länderdurchschnitt, Hamburg mit 1 675 Euro um 789 Euro je Einwohner (89,1 %) darüber. Der Abstand Bremens zum Länderdurchschnitt belief sich im Jahr 2010 auf 133 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 2010 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.

Tabelle 4: Kommunales Steueraufkommen in Berlin, Hamburg, Bremen und allen Ländern im Jahre 2010 in Mio Euro

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
1 Grundsteuer A				360
2 Grundsteuer B	747	424	155	10 955
3 Gewerbesteuer (E + K)	1 224	1 710	307	35 705
4 Gewerbesteuerumlage ¹	- 99	- 125	- 25	-3 109
5 Gemeindeanteil ESt ²	909	830	200	24 955
6 Gemeindeanteil USt	153	141	35	3 592
insgesamt	2 934	2 980	672	72 458
<i>in Euro je Einwohner</i>				
<i>insgesamt</i>	<i>852</i>	<i>1 675</i>	<i>1 019</i>	<i>886</i>
<i>alle Länder</i>	<i>886</i>	<i>886</i>	<i>886</i>	<i>886</i>
<i>Differenz zum Durchschnitt</i>	<i>- 35</i>	<i>789</i>	<i>133</i>	<i>0</i>

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

Der Bezug auf Bremen ist abzulehnen, weil diesem Land ausweislich der Beschlüsse des Stabilitätsrats vom 23. Mai 2011 eine Haushaltsnotlage droht. Dies muss als deutliches 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.

Insoweit ist es in jeder Hinsicht gerechtfertigt, für Berlin als Vergleich Hamburg heranzuziehen, auch wenn sich das BMF erstmals in seiner letztjährigen Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten mit Blick auf Berlin nicht mehr ausdrücklich darauf bezieht, sondern nur noch allgemein von »geeigneten Referenzländern« spricht.⁸

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« Einwohnerzahl 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.

Tabelle 5: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Berlins durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2010

	Berlin	Hamburg	Bremen	alle Länder
<i>in Euro je Einwohner</i>				
1 <i>kommunales Steueraufkommen</i>	852	1 675	1 019	886
2 <i>dgl., Stadtstaaten gewichtet mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	631	1 240	755	886
3 <i>alle Länder</i>	886	886	886	886
4 <i>Differenz (Zeile 2 – Zeile 3)</i>	-255	354	-131	0
5 <i>hiervon Ausgleich durch LFA (64 %)</i>	163	-227	84	0
6 <i>verbleibender Abstand zum Durchschnitt</i>	-92	127	-47	0
7 <i>multipliziert mit besonderer Einwohnerwertung (1,35)</i>	-124	171	-63	0
Ausgleichsbedarf				
	<i>in Euro je Einwohner</i>		<i>in Millionen Euro¹</i>	
8 ... bei Referenz Hamburg	124 + 171 = 295		1 016	
9 ... bei Referenz Bremen	124 - 63 = 61		210	
10 ... Durchschnitt Hamburg/Bremen	(295 + 61) : 2 = 178		613	

Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 4. Abweichungen in den Differenzen wegen Rundung

¹ Vorspalte hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins

Der Abstand der kommunalen Steuerkraft Berlins, der nicht durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen (124 Euro je Einwohner) bzw. im Falle Hamburgs nicht vom Länderfinanzausgleich abgeschöpft wird (171 Euro je Einwohner), beläuft sich danach auf 295 Euro je Einwohner; dies ergibt, hochgerechnet mit der Einwohnerzahl Berlins, einen Absolutbetrag von 1 016 Mio Euro. Der entsprechende Vergleich mit Bremen führt zu einem Betrag von 210 Mio Euro.

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 613 Mio Euro.

Zusammengefasster Verwendungsnachweis

In der Sicht des Landes Berlin bestehen auch 2010 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 nicht berücksichtigten 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 287 Mio Euro ein und wird in der nachstehenden **Tabelle 6** in einer Summe (737 Mio Euro) mit der Konjunkturkomponente (430 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 2010

		Mio Euro	Mio Euro
		(1)	(2)
1	Investive Verwendung	0	717
2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	266	1 016
3	Gesamtbetrag	266	1 733
4	erhaltene SoBEZ	1 663	1 663
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 430 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 ergibt sich ein Wert von 104 %.

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.

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 § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG
- ⁵ Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie ICI-020163 an das Sekretariat des Stabilitätsrates vom 4. Mai 2011
- ⁶ Dieser Wert liegt als sog. Ex-ante-Konjunkturkomponente den Berechnungen zugrunde, die in der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen Verwendung gefunden haben.
- ⁷ H. Seitz, Zur Versachlichung der Diskussion um die Verwendung der Osttransferleistungen, Arbeitspapier, Juni 2006
- ⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten ›Aufbau Ost‹ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, September 2010 (Beratungsunterlage für die 2. Sitzung des Arbeitskreises Stabilitätsrat am 6. Dezember 2010), S. 6