

Fortschrittsbericht ›Aufbau Ost‹
des Landes Berlin
für das Jahr 2018

0 Gegenstand des Fortschrittsberichts

Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte

Seit ihrer gleichberechtigten Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 erhalten die neuen Länder und das Land Berlin im Rahmen des ›Solidarpakts‹ ergänzende finanzielle Hilfen des Bundes. Diese sind ein wichtiger solidarischer Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern. Das Ziel besteht darin, den aus der deutschen Teilung herrührenden, nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Nachholbedarf gegenüber den westdeutschen Ländern möglichst bald abzubauen.

Der im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms vereinbarte ›Solidarpakt I‹ trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Er umfasste die Jahre 1995 bis 2004 und stellte in diesem Zeitraum ein Fördervolumen von insgesamt 105,3 Mrd. Euro bereit.

Mit dem 1. Januar 2005 ist mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz der ›Solidarpakt II‹ in Kraft getreten, auf dessen Grundlage der Aufbau Ost vollendet werden soll. Der ›Solidarpakt II‹ umfasst den Zeitraum 2005 bis 2019; seine Leistungen teilen sich auf zwei ›Körbe‹ auf:

- Aus dem ›Korb I‹ gewährt der Bund den neuen Ländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 105,3 Mrd. Euro (d.h. in gleicher Höhe wie im ›Solidarpakt I‹). Bei einem insgesamt längeren Förderzeitraum werden die Förderbeträge seit 2006 zunächst in kleinen Schritten, ab dem Jahr 2009 mit deutlich höheren Beträgen – zwischen 715 und 767 Mio. Euro jährlich – abgeschmolzen (**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 2018 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 535 Mio. Euro. Letztmalig wird Berlin im Jahr 2019 ein Betrag in Höhe von 399 Mio. Euro zufließen.

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

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

Mio. €	insgesamt (Mio. Euro)	Land Berlin (Mio. Euro)
1995 bis 2004¹	10.532,6	2.002,7
2005	10.532,6	2.003,4
2006	10.481,5	1.993,6
2007	10.379,2	1.974,2
2008	10.225,8	1.945,0
2009	9.510,0	1.808,9
2010	8.743,1	1.663,0
2011	8.027,3	1.526,8
2012	7.260,4	1.381,0
2013	6.544,5	1.244,8
2014	5.777,6	1.098,9
2015	5.061,8	962,8
2016	4.294,8	816,9
2017	3.579,0	680,8
2018	2.812,1	534,9
2019	2.096,3	398,7
Gesamtsummen		
1995 – 2019	210.652,3	40.060,7
1995 – 2004	105.326,1	20.027,0
2005 – 2019	105.326,1	20.033,7

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

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

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

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

1 Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke

Die Investitionsausgaben des Landes Berlin lagen 2018 mit ca. 816 Euro je Einwohner deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer West (einschl. Kommunen). Allerdings kam es in den Jahren seit 2015 auch deswegen zu so hohen Werten, weil mit der Einrichtung des „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds“ (SIWANA) die Zuführungen an das SIWANA (2018 in Höhe von insg. rund 802 Mio. Euro) über einen Investitionstitel gebucht werden. Diese Zuführungen zählen im Rahmen des Haushalts und damit der Finanzstatistik zu den Investitionen des Landes Berlin, obgleich die dem Sondervermögen zugeführten Mittel zumeist erst in späteren Jahren investiv wirksam werden.¹

Investitionsausgaben je Einwohner 2018



Im Haushaltsjahr 2018 flossen aus dem SIWANA rund 358 Mio. Euro ab. Zusammen mit den direkt aus dem Haushalt finanzierten Investitionen lagen die tatsächlichen Investitionsausgaben in Berlin im Jahr 2018 bei 2.194 Mio. Euro oder bei rd. 605 Euro je Einwohner und damit unterhalb des Durchschnitts der Bruttoinvestitionen der Flächenländer West einschließlich ihrer Kommunen. Diese Werte werden auch für die Berechnung zur investiven Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel in Abschnitt 2 (Tabelle 3) zu Grunde gelegt.

Der Vergleich der nach der oben dargestellten Rechnung bereinigten Pro-Kopf-Investitionsausgaben des Landes Berlin mit den Brutto-Investitionsausgaben anderer Länder oder der Ländergesamtheit hat nur eingeschränkte Aussagekraft. Denn ebenso wie das Land Berlin haben andere Länder die im Jahr 2018 erzielten Überschüsse – zum Teil in erheblichem Umfang – dafür genutzt, investive Sondervermögen zu dotieren. Da für die übrigen Länder keine detaillierten Zahlen zu Zuführungen an Sondervermögen oder tatsächlichen investiv

¹ Die Zuführung an das SIWANA betrug insgesamt ca. 802 Mio. Euro. Davon flossen 37 Mio. Euro in den Nachhaltigkeitsfonds. Diese Mittel sind nicht exklusiv für Investitionen reserviert. Die Dotierung des Nachhaltigkeitsfonds ist daher bei der Berechnung der Investitionen inkl. SIWANA nicht berücksichtigt worden.

wirkenden Mittelabflüssen aus Sondervermögen vorliegen, ist eine analoge Bereinigungsrechnung für die einzelnen Länder oder die Ländergesamtheit nicht möglich. Die ausgewiesenen Werte für die Brutto-Investitionen dürften daher für die anderen Länder zum Teil über dem Niveau der tatsächlichen Investitionsausgaben liegen.

Seit 2015 verfolgt Berlin das Ziel, den Investitionsrückstand abzubauen. Durch die gute Einnahmesituation des Landes können große Teile der geplanten, gegenüber den vergangenen Jahren deutlich höheren Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Verkehr finanziert werden.

Es spricht aber viel dafür, den Betrag der ausgewiesenen Brutto-Investitionen je Einwohner in einem einzelnen Jahr in seiner Aussagekraft nicht zu hoch einzuschätzen, denn der Abstand zwischen dem Land mit den höchsten (Sachsen mit 1074 Euro je EW) und den niedrigsten (Rheinland-Pfalz, 460 Euro je EW) Investitionsausgaben pro Kopf ist so groß, dass es schwerfallen dürfte, daraus im Vergleich dieser beiden Länder eine belastbare Aussage hinsichtlich ihrer Infrastrukturausstattung abzuleiten.

Berlin wird weiterhin unter Beachtung der strikten Vorgaben, die ab 2020 aus der »Schuldenbremse« des Grundgesetzes (Art. 109 Abs. 3 GG) und seit 2011 aus den Vorgaben zum Erhalt von Konsolidierungshilfen (Artikel 143d Abs. 2 GG i.V.m. der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen) erwachsen, den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Zugleich werden aber die Handlungsspielräume, die sich das Land geschaffen hat, konsequent genutzt. Vorrangig geschieht dies im investiven Bereich, wo eine deutliche Ausweitung der Investitionsvolumina angestrebt wird mit einer Steigerungsrate, die über dem Wachstum der bereinigten Ausgaben insgesamt liegen soll.

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 (alte Fassung mit Fortgeltung bis zum 31.12.2019) zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines Landes gewährt und sind deshalb rechtlich nicht zweckgebunden. Das Finanzausgleichsgesetz sieht allerdings vor, dass die neuen Länder und Berlin in ihren Fortschrittsberichten über »die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten« berichten.

Pauschalisiertes Berechnungsschema nach den Grundsätzen des Bundes

Die investive Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel prüft der Bund regelmäßig anhand eines pauschalisierten Berechnungsschemas. Berlin hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der Berechnung keinen sachgerechten Hinweis auf die SoBEZ-Verwendung geben, sondern jährlich aufs Neue von den Rahmenbedingungen der Finanzierung des Haushalts überlagert werden. Hinzu kommt, dass ein Berechnungsschema, in dem die Höhe der Investitionen als Rechtfertigungsgrund für Kreditaufnahmen dient, angesichts des verfassungsrechtlichen Paradigmenwechsels hin zur »Schuldenbremse« ohnehin als fragwürdig gelten muss. Trotz dieser Bedenken legt Berlin – wie schon in den Vorjahren – erneut eine Berechnung zur investiven Mittelverwendung vor, die den Vorstellungen des BMF folgt.

Investive Verwendung der SoBEZ

Tabelle 2 zeigt den Berechnungsgang der 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 Umfang eine Nettokreditaufnahme für andere Zwecke außerhalb der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen erfolgt (z.B. für Investitionen, die keine Infrastrukturinvestitionen im Sinne des Berechnungsschemas sind).

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

Tabelle 2: Berechnungsschema für die investive Verwendung der SoBEZ nach Maßgabe des BMF

1		Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen <i>Summe folgender vier Positionen:</i> 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)
2	abzüglich	Investitionseinnahmen <i>Summe folgender beider Positionen:</i> Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33) Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)
3	gleich	eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen
4	abzüglich	anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen <i>errechnet aus:</i> Nettokreditaufnahme abzüglich Investitionsausgaben insgesamt, abzüglich Schuldendiensthilfen zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen (Zeile 1)
5	gleich	aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen
6	nachrichtlich	Investive Verwendung der SoBEZ <i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>

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

Tabelle 3: Berechnung der investiven Verwendung der SoBEZ im Jahr 2018 nach Maßgabe des BMF

	ohne Wohnungsbauförderung	mit
1 Investitionsausgaben für Infrastruktur einschl. Schuldendiensthilfen	1.927	2.007
<i>Sachinvestitionen (HGr. 7 + Ogr. 81 + Ogr. 82)</i>	480	480
<i>Investive Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich (Ogr. 88)</i>	631	631
<i>Schuldendiensthilfen (Ogr. 66 ohne/mit Wohnungsbauförderung) ¹</i>	0	80
<i>Investitionszuschüsse an andere Bereiche (Ogr. 89)</i>	816	816
2 Investitionseinnahmen für Infrastrukturinvestitionen	507	507
<i>Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)</i>	393	393
<i>Beiträge und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)</i>	114	114
3 eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur (1. – 2.)	1.420	1.500
4 anteilige Nettokreditaufnahme	-1.033	-1.033
<i>Nettokreditaufnahme²</i>	-766	-766
<i>abzüglich Investitionsausgaben insgesamt,</i>	-2.194	-2.194
<i>abzüglich Schuldendiensthilfen ohne/mit Wohnungsbau</i>	0	-80
<i>zuzüglich Investitionsausgaben für Infrastruktur (Zeile 1)</i>	1.927	2.007
5 aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen (3. – 4. wenn 3. ≥ 4., sonst 0)	2.453	2.533
6 nachrichtlich: investive Verwendung der SoBEZ <i>Verhältnis von Zeile 5 (aus SoBEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen) zu den erhaltenen SoBEZ in v.H.</i>	458,5%	473,5%

eigene Berechnung, Abweichungen durch Rundungsdifferenzen möglich. ¹ nach Bereinigung wg. SIWA (s. S. 4) ² für Maßnahmen nach dem 1. Januar 1995 ³ unter Berücksichtigung der anteiligen Tilgung des inneren Darlehens

Unter Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen für die Wohnungsbauförderung ergibt sich aus dieser Aufstellung, dass im Jahr 2018 rechnerisch ein Anteil von 473,5% der SoBEZ investiv verwendet wurde. In der Betrachtungsweise des Bundes sinkt dieser Prozentsatz auf 458,5%.

Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft

Auch im Jahr 2018 war ein Teil der erhaltenen SoBEZ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft heranzuziehen. Nach der Sichtweise des Bundes ist dieser Ausgleich auf den rechnerischen Ausgleichsprozentsatz für das finanzschwächste Land zu begrenzen; im Gegensatz zum Vorjahr war das im Jahr 2018 unter den alten Ländern die Freie Hansestadt Bremen. Der entsprechende Ausgleichsprozentsatz wird nach einem abgestimmten Rechenmodell ermittelt. Aus hiesiger Sicht wäre für Berlin der angemessene Vergleichsmaßstab die kommunale Finanzkraft von Hamburg. Gleichwohl verzichtet Berlin in der nachstehenden **Tabelle 4** auf Alternativrechnungen.

Tabelle 4: Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft 2018

	Berlin
1 <i>Kommunale Finanzkraft nach FAG (100 %, Mio. Euro)</i>	4.245
2 <i>Kommunale Finanzkraft nach FAG und Fehl-BZ (Mio. Euro)</i>	5.596
3 <i>Relative kommunale Finanzkraft (% des Durchschnitts)</i>	86
4 Anteilige Auffüllung der Lücke zum Referenzland Bremen (Mio. Euro)	332
5 Erhaltene SoBEZ (Mio. Euro)	535
6 Nachweisquote (%)	62,1

eigene Berechnung nach Vorgaben des BMF

Der Teil der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, der für das Berichtsjahr 2018 dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zuzurechnen ist, stellt sich damit bei 332 Mio. Euro bzw. 62,1 % ein.

Zusammengefasster Verwendungsnachweis

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

Tabelle 5: Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Land Berlin im Jahr 2018

		Mio. Euro	Mio. Euro
		(1)	(2)
1	Investive Verwendung	2.453	2.533
2	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	332	332
3	Gesamtbetrag	2.785	2.865
4	erhaltene SoBEZ	535	535
5	Zeile 3 im Verhältnis zu Zeile 4	> 100 %	> 100 %

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

3 Zusammenfassende Bewertung

Die neuen Länder und Berlin erhalten im Rahmen des ›Solidarpakts II‹ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Diese Mittel werden zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines Landes gewährt und sind deshalb rechtlich nicht zweckgebunden. Die neuen Länder und Berlin tragen die Verantwortung, durch verantwortungsvolle Haushaltspolitik die vereinbarte sachgerechte Verwendung der erhaltenen Solidarpaktmittel sicherzustellen.

Berlin hat mit dem vorliegenden Bericht erneut den Nachweis geführt, dass die zugeflossenen Solidarpaktmittel auch 2018 in vollem Umfang bestimmungsgemäß verwendet worden sind.