

Geppert, Kurt; Vesper, Dieter

Research Report

Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunction für Berlin: Endbericht

DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 14

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Geppert, Kurt; Vesper, Dieter (2006) : Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunction für Berlin: Endbericht, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 14, ISBN 3-938762-03-9, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2011011810378>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129144>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt

14

Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunction für Berlin

Kurt Geppert
Dieter Vesper

Endbericht

Forschungsprojekt
im Auftrag
der Senatsverwaltung
für Finanzen, Berlin

Berlin, 2006

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2006

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 3-938762-03-9
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.



DIW Berlin: Politikberatung kompakt 14

Kurt Geppert*

Dieter Vesper**

Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunktion für Berlin

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

Berlin, Januar 2006

* DIW Berlin, Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistung. kgeppert@diw.de

** DIW Berlin, Abteilung Konjunktur, dvesper@diw.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Hauptstadtbedingte wirtschaftliche Impulse für Berlin	2
2.1	Konzeptionelle Fragen	2
2.2	Einkommens- und Beschäftigungswirkungen	3
2.2.1	Direkte Effekte	4
2.2.2	Indirekte Effekte	9
2.2.3	Induzierte Effekte	11
2.2.4	Gesamter Einkommens- und Beschäftigungseffekt	13
3	Fiskalische Effekte der Hauptstadtfunction für Berlin	15
3.1	Zur Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs	16
3.2	Zum Einfluss der hauptstadtbedingten Einwohnergewinne	17
3.3	Simulationsrechnung zu den fiskalischen Nettoeffekten	18
3.4	Überlegungen zur Finanzierung von Hauptstadtfunctionen	20
4	Die wirtschaftliche Position Berlins unter den deutschen Großstädten aus einer historisch-regionalökonomischen Perspektive.....	27
5	Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen	36
	Literatur.....	41
	Anhang.....	43

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2-1 Beschäftigte des Bundes in Deutschland insgesamt und in Berlin 1993-2003.....	6
Tabelle 2-2 Direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Verlagerung von Bundesarbeitsplätzen nach Berlin.....	8
Tabelle 2-3 Direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin	9
Tabelle 2-4 Indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin	11
Tabelle 2-5 Induzierte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin	13
Tabelle 2-6 Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin	14
Tabelle 4-1 Kennziffern zur Wirtschafts- und Finanzkraft der fünf größten Städte Westdeutschlands im Jahr 1990.....	33

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2-1 Beschäftigte des Bundes in Deutschland insgesamt und in Berlin 1993-2003	7
Abbildung 4-1 Hauptsitze der 100 größten Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 1990	28
Abbildung 4-2 Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West) 1951-1988	29
Abbildung 4-3 Beschäftigte in überregional orientierten Branchen 1990	30
Abbildung 4-4 Beschäftigte im öffentlichen Sektor 1990	31
Abbildung 4-5 Hauptsitze der 582 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland im Jahr 2005.....	34
Abbildung 4-6 Beschäftigungsentwicklung in Berlin und in deutschen Dienstleistungsmetropolen 1999 bis 2004.....	35

1 Einleitung

Die Effekte der Hauptstadtverlagerung auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt Berlins sind schon mehrfach Gegenstand empirischer Untersuchungen gewesen (vgl. z. B. Bankgesellschaft Berlin 1994; IAB 1997; Prognos 2003). Die vorliegende Studie knüpft an diese Arbeiten an. Sie konzentriert sich auf die laufenden, permanenten Impulse der Hauptstadtfunktion für Berlin, während die temporären Effekte, die im Wesentlichen aus Bauinvestitionen in den Jahren 1998 bis 2004 resultierten, nur im Rahmen der abschließenden Gesamtbewertung behandelt werden. Die Studie geht insofern über frühere Analysen hinaus, als sie neben den laufenden Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der Hauptstadtverlagerung auch die fiskalischen Netto-Effekte für Berlin betrachtet. Netto bedeutet in diesem Zusammenhang, dass den unmittelbaren Veränderungen der Steuereinnahmen des Landes Berlin die Rückwirkungen im Wege des Länderfinanzausgleichs gegenübergestellt werden. Darüber hinaus werden die hauptstadtbedingten Mehraufwendungen Berlins, z. B. im Bereich der Sicherheit, und die diesbezüglichen Finanzierungsbeiträge des Bundes in die Untersuchung einbezogen. Die Diskussion dieser Fragen ist eingebettet in generelle Überlegungen zur Finanzierung von Hauptstadtfunktionen.

Schließlich werden die Berechnungsergebnisse zu den hauptstadtbedingten wirtschaftlichen Effekten für Berlin sowie andere Impulse, die nur qualitativ benannt, aber nicht quantifiziert werden können, in einen breiteren Kontext gerückt. Die historisch bedingten Deformationen der Wirtschaft Berlins können nur in einem langwierigen Aufholprozess behoben werden. Diese Erkenntnis ist aber erst allmählich im Laufe der 1990er Jahre gereift; zuvor hatten allzu optimistische Erwartungen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und speziell in Berlin vorgeherrscht. Auch 15 Jahre nach der Vereinigung und 7 Jahre nach Übernahme der Hauptstadtfunktion erreicht Berlin bei weitem nicht die Wirtschaftskraft anderer deutscher Metropolen. Die Bedeutung von hauptstadtbedingten Impulsen ist auch an dem Rückstand, den Berlin im überregionalen Vergleich noch immer aufweist, zu messen.

2 Hauptstadtbedingte wirtschaftliche Impulse für Berlin

2.1 Konzeptionelle Fragen

Das grundsätzliche methodische Problem jeder ökonomischen Wirkungsanalyse besteht darin, dass ein hypothetischer Zustand oder Entwicklungspfad bestimmt werden muss, eine Situation, die eingetreten wäre, wenn eine bestimmte Maßnahme nicht ergriffen worden wäre - oder umgekehrt: eine Situation, die eintreten würde, wenn eine Maßnahme erst eingeführt würde. Als Differenz zwischen dieser hypothetischen und der realen Situation ergibt sich der Effekt einer Veränderung des politischen Instrumenteneinsatzes oder eines äußeren Einflusses. Wegen der Komplexität ökonomischer Prozesse und des Mangels an geeigneten Daten gestaltet sich die Bestimmung solcher hypothetischen Situationen in der Regel sehr schwierig. Meist sind nur Schätzungen möglich, oder es muss sogar auf bloße Plausibilitätsüberlegungen zurückgegriffen werden. Das Problem des Datenmangels stellt sich in besonderem Maße, wenn sich die Untersuchung nicht auf die gesamte Volkswirtschaft, sondern auf einzelne Regionen bezieht (vgl. Geppert, Vesper 1997, S. 19).

Übertragen auf die hier zu behandelnde Fragestellung heißt dies: Um die Bedeutung der Hauptstadtfunction für die Wirtschaft und die Finanzen Berlins zu ermitteln, müsste abgeschätzt werden, wie die Situation der Stadt wäre, wenn die Hauptstadtentscheidung anders ausgegangen wäre. Jenseits aller Datenprobleme würde die Bestimmung eines solchen hypothetischen Entwicklungspfades eine Reihe von grundlegenden – und mehr oder weniger willkürlichen - Annahmen zum Verhalten einer Vielzahl von Akteuren innerhalb und außerhalb Berlins erfordern. Aber auch wenn sich dieses Problem befriedigend lösen ließe, wären der daran anknüpfenden quantitativen Wirkungsanalyse enge Grenzen gesetzt. Ein so gewichtiger Vorgang wie die Verlagerung der Hauptstadtfunctionen hat vielfältige Preis- und Mengenreaktionen auf den Güter- und Faktormärkten der betroffenen Regionen zur Folge. Diese Effekte könnten nur dann einigermaßen vollständig und konsistent erfasst werden, wenn es ein hinreichend differenziertes Modell der regionalen Wirtschaft mit allen wesentlichen Verhaltensparametern sowie internen und externen Verflechtungen gäbe. Ein solches Analyseinstrument steht indes weder für Berlin noch für andere Städte oder Regionen zur Verfügung.¹

¹ Es gibt indes Bestrebungen, solche Modelle zu entwickeln und bis zur Anwendungsreife zu verfeinern, vgl. z.B. Fan, W., Treyz, F., Treyz, G. (2000).

Die vorliegende Studie verfolgt daher einen pragmatischen Ansatz, bei dem zentrale Wirkungsketten, die von der Verlagerung der Hauptstadtfunktionen ausgehen, durchkalkuliert werden. Dabei können andere auf Berlin bezogene Untersuchungen zu ähnlichen Fragestellungen herangezogen werden (Geppert, Vesper 1997; Geppert, Seidel, Vesper 1997; Baumgartner, Seidel 2001). Wichtige, zum Teil originär erhobene Daten zu den wirtschaftlichen Hauptstadteffekten für Berlin liefert darüber hinaus eine Untersuchung aus dem Jahr 2003 (Prognos 2003). Ziel der Analyse ist es zunächst, die hauptstadtbedingten wirtschaftlichen Impulse für Berlin - Erhöhung der Bruttowertschöpfung (BWS) und der Beschäftigung - abzuschätzen. Daran knüpfen finanzwirtschaftliche Simulationen an, die den fiskalischen Nettoeffekt der Hauptstadtfunktion für Berlin bestimmen sollen.

2.2 Einkommens- und Beschäftigungswirkungen

Die Schätzung der wirtschaftlichen Impulse stützt sich im Wesentlichen auf das Konzept der regionalen Impact- und Multiplikatoranalyse (vgl. z. B. Baumgartner, Seidel 2001 und dort zitierte weitere Studien). Dabei wird unterschieden zwischen

- direkten Einkommens- und Beschäftigungseffekten, die unmittelbar aus der Verlagerung von Regierung und Parlament sowie von hauptstadtorientierten Institutionen resultieren,
- indirekten Effekten, die sich aus der Nachfrage der verlagerten Organisationen nach lokalen Diensten und Zulieferungen ergeben, sowie
- induzierten Effekten, die durch die Verausgabung der von den direkten und indirekten Effekten herrührenden zusätzlichen Einkommen entstehen.

Aus der Zusammenführung dieser drei Einzeleffekte ergibt sich der durch die Hauptstadtfunktion bedingte permanente Gesamtimpuls für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt Berlins.

Eine zentrale Frage bei der Abschätzung der wirtschaftlichen Impulse der Hauptstadtfunktion ist, wie viele Arbeitsplätze in diesem Zusammenhang nach Berlin verlagert wurden. Diese Frage ist deshalb nicht einfach zu beantworten, weil es Umsiedlungen in beide Richtungen gegeben hat (und noch gibt). Es ist also eine Nettogröße zu ermitteln. Der Beschluss des Deutschen Bundestages zur "Vollendung der Einheit Deutschlands" vom 20. Juni 1991 (siehe Antrag vom 19. Juni 1991, Bundestagsdrucksache 12/815) hat drei wesentliche Bestandteile:

- Der Deutsche Bundestag und der "Kernbereich der Regierungsfunktionen" werden nach Berlin verlegt.
- Bonn bleibt "Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland" und wird für den Verlust der Parlaments- und Regierungsfunktionen entschädigt.
- "Zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland" werden in jedem der neuen Bundesländer Bundeseinrichtungen angesiedelt. "Auch vorhandene Institutionen des Bundes in Berlin stehen dafür zur Disposition."

Auf der Basis dieses Beschlusses des Deutschen Bundestags hat die Unabhängige Föderalismuskommission am 27. Mai 1992 Vorschläge zur Umsiedlung von Bundeseinrichtungen in die neuen Bundesländer gemacht, die vom Bundestag am 25. Juni 1992 zustimmend zur Kenntnis genommen wurden (Bundestagsdrucksache 12/2853). Danach sollen Institutionen mit insgesamt rund 5 000 Stellen von ihren bisherigen Standorten in die neuen Bundesländer verlegt werden. Rund 4 700 Stellen (94 %) davon werden aus Berlin abgezogen.

Ebenfalls auf der Basis des Beschlusses des Deutschen Bundestags vom 20. Juni 1991 wurden Vorschläge zur Verlagerung von Bundesinstitutionen von Berlin nach Bonn entwickelt, die 1994 im Berlin/Bonn-Gesetz festgeschrieben worden sind (Bundestagsdrucksache 12/6614 und Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, S. 918ff.). Danach sind Bundeseinrichtungen mit 4 350 Arbeitsplätzen von Berlin nach Bonn umzusiedeln (Bundestagsdrucksache 14/1601 vom 13. September 1999).

Die drei Elemente des Bundestagsbeschlusses vom 20. Juni 1991 finden sich nicht zufällig zusammen in einem Beschlusstext, sie bilden vielmehr eine sachlich-politische Einheit. Dem ist bei der Berechnung hauptstadtbedingter wirtschaftlicher Impulse für Berlin Rechnung zu tragen. Als Arbeitsplatzgewinn Berlins aufgrund des Hauptstadtbeschlusses und der darauf beruhenden Funktionsverlagerungen ist der Nettoeffekt der drei einzelnen Komponenten zu veranschlagen.

2.2.1 Direkte Effekte

Der Nettoeffekt der Verlagerung von Arbeitsplätzen von und nach Berlin im Zusammenhang mit der Hauptstadtentscheidung kann anhand der Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes ermittelt werden. Sie weist für das Jahr 1993 27 594 Beschäftigte des Bundes in

Berlin aus. Bis 1995 ist die Zahl auf 24 492 zurückgegangen, und 1998 lag sie nur unwesentlich darüber. In den Jahren danach – also mit dem Hauptstadiumzug – ist die Zahl dann deutlich gestiegen: Im Jahr 2003 waren 29 834 Bundesbedienstete in Berlin beschäftigt. Diese Zahlen geben indes nicht unmittelbar den hauptstadtbedingten Zuwachs von Bundes-Arbeitsplätzen in Berlin zu erkennen. Sie enthalten neben dem Personal in Bundesbehörden auch dasjenige in rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen des Bundes. Hier spielte zu Beginn der Untersuchungsperiode die in Berlin angesiedelte Bundesdruckerei eine absolut dominierende Rolle. Mit der Privatisierung dieser Einrichtung ging die Zahl der Beschäftigten des Bundes in rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen dementsprechend stark zurück, von gut 4 700 im Jahr 1993 auf weniger als 1 000 im Jahr 1995 (allein in Berlin von gut 3 300 auf rund 50). Um diesen Privatisierungseffekt auszuschließen, wird hier nur das Personal im sogenannten Kernhaushalt des Bundes betrachtet. Damit sind freilich mehr als 99 % des gesamten Bundespersonals abgedeckt.

In der Tabelle A1 im Anhang ist das Bundespersonal nach Ländern aufgeschlüsselt. Bezogen auf die Bevölkerung war Berlin 1993 mit 7 Beschäftigten je 1 000 Einwohner etwas schwächer mit Bundesarbeitsplätzen ausgestattet als Deutschland im Durchschnitt (7,2 Beschäftigte). Dabei wurde die sehr schwache Präsenz der Bundeswehr in Berlin (Tabelle A2) weitgehend kompensiert durch einen relativ hohen Besatz mit Arbeitsplätzen in den nichtmilitärischen Aufgabenbereichen des Bundes (Tabelle A3). Im Laufe der 1990er Jahre wurden Berlin und andere ostdeutsche Bundesländer verstärkt in das Standortnetz der Bundeswehr eingebunden. Während die Zahl der Beschäftigten im Bereich Verteidigung in Westdeutschland von 1993 bis 2003 um rund 28 % zurückging, stieg sie in Ostdeutschland um gut 8%, in Berlin verdoppelte sie sich. Dieser Prozess stellt im Grunde eine Normalisierung in der räumlichen Verteilung der Militärstandorte im vereinigten Deutschland dar. Im Falle Berlins ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass ein Teil der Verlagerungen im Verteidigungsbereich administrative und militärische Führungsfunktionen betrifft und damit als hauptstadtbedingt anzusehen ist. Der Berechnung des gesamten Netto-Zuwachses an Bundesarbeitsplätzen in Berlin im Zusammenhang mit der Hauptstadtverlagerung wird deshalb die Zahl der Bundesbeschäftigten im Kernhaushalt ohne Soldaten zugrunde gelegt.² Damit wird der Hauptstadteffekt zwar etwas überschätzt, weil die zusätzlichen zivilen Beschäftigten im Verteidigungsbe-

² Die Personalstandstatistik 2003 weist für Berlin 128 Soldaten aus, die nicht der Verteidigung, sondern dem Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung zugeordnet sind. Diese Beschäftigten werden hier, obwohl Soldaten, zum Hauptstadtkomplex gerechnet.

reich zur Gänze als hauptstadtbedingt betrachtet werden, quantitativ fällt dies aber nicht stark ins Gewicht.

Auf dieser Basis errechnet sich - als Differenz zwischen den Personalständen 1993 und 2003 - ein hauptstadtbedingter Netto-Zuwachs von 3 659 Bundesarbeitsplätzen in Berlin (Tabelle 2-1). Bis 2003 waren zwar noch nicht alle Verlagerungen im Zusammenhang mit dem Hauptstadtwechsel abgeschlossen, dies gilt aber für Bewegungen in beide Richtungen - nach Berlin und aus Berlin heraus. Insgesamt dürfte die genannte Zahl den Gesamteffekt daher der Größenordnung nach richtig wiedergeben.³

Tabelle 2-1
Beschäftigte des Bundes in Deutschland insgesamt und in Berlin 1993-2003

Kernhaushalt¹ ohne Soldaten²

	1993	1995	1998	2003
Deutschland	361 021	344 968	318 236	295 884
Berlin	23 542	22 862	22 520	27 201

1 Im Kernhaushalt sind rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen des Bundes nicht enthalten. Die Beschäftigten des Bundes im Ausland bleiben hier ebenso unberücksichtigt.
2 Berufs- und Zeitsoldaten. Grundwehrdienstleistende sind ohnehin nicht in der Statistik enthalten.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin. DIW Berlin 2005

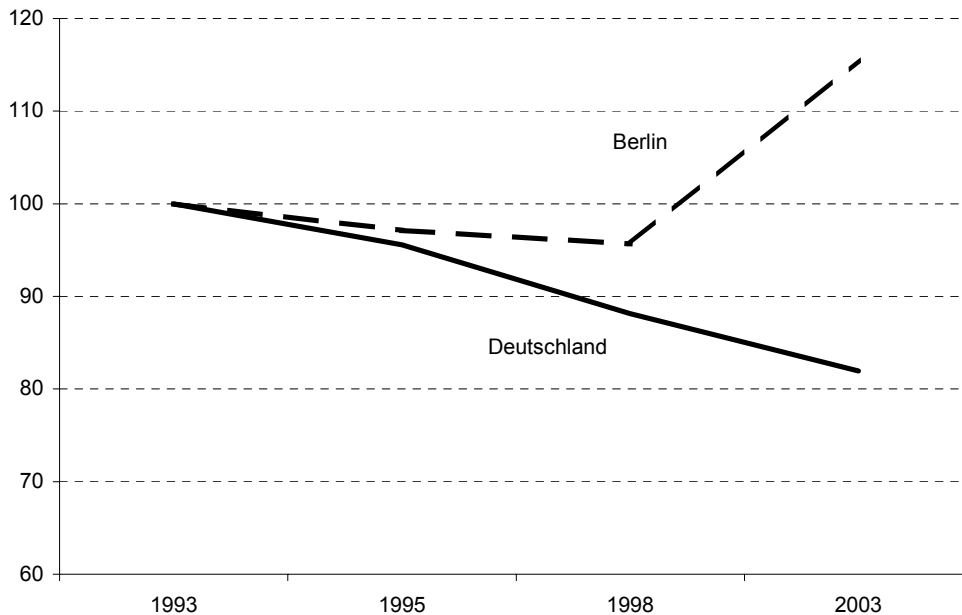
Die Abbildung 2-1 macht den zeitlichen Verlauf der Beschäftigung des Bundes (ohne Soldaten) deutlich. In Deutschland insgesamt ist das Personal von 1993 bis 2003 kontinuierlich und deutlich zurückgegangen. Der wesentliche Faktor dabei war, dass neben den Soldaten auch das zivile Personal im Bereich Verteidigung kräftig reduziert wurde. In Berlin hat die Zahl der Bundesbeschäftigten von 1993 bis 1998 bedingt durch die Verlagerungen nach Bonn und in die neuen Bundesländer ebenfalls abgenommen. Mit dem Umzug von Teilen der Bundesregierung und des Parlaments ab 1998 überwogen dann aber die expansiven Effekte; die Zahl der Bundesarbeitsplätze in Berlin stieg von 1998 bis 2003 um gut 20 %.

³ In Vollzeitäquivalenten gerechnet dürfte der Netto-Zuwachs Berlins an Bundesbeschäftigten etwas geringer sein als nach der Gesamtbeschäftigtenzahl, denn die Teilzeitquote beim Bundespersonal ist in Berlin von 1993 bis 2003 stärker gestiegen als in Deutschland insgesamt (in Berlin von 5,4 % auf 13,1 %, in Deutschland von 3,9 % auf 9,9 %). Inwieweit diese Entwicklung den hauptstadtbedingten Verlagerungen zuzurechnen ist, lässt sich anhand der verfügbaren Daten nicht feststellen. In jedem Falle wäre das Gewicht eines möglichen Teilzeiteffektes für die Berechnung des hauptstadtbedingten Netto-Zuwachs Berlins an Bundesbeschäftigten nur gering.

Abbildung 2-1
Beschäftigte des Bundes in Deutschland insgesamt und in Berlin 1993-2003

Kernhaushalt ohne Soldaten

1993=100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Für die Abschätzung der wirtschaftlichen Effekte der hauptstadtbedingten Arbeitsplatzverlagerungen nach Berlin ist nicht nur die Zahl, sondern auch die Struktur der zusätzlichen Beschäftigten des Bundes in der Stadt von Bedeutung. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass die Zahl der Arbeiter und Angestellten um 2 142 abgenommen hat, während die Zahl der Beamten um 5 801 gestiegen ist. Da die durchschnittlichen Bruttoverdienste der Beamten deutlich höher sind als die der Arbeiter und Angestellten, ist der direkte Einkommenseffekt der Hauptstadtverlagerung größer als der Beschäftigungseffekt. Die Personalstandsstatistik bietet Informationen zu den monatlichen Bezügen der Arbeiter, Angestellten und Beamten des Bundes (letzter Stand 2002). Diese Angaben enthalten weder Urlaubs- noch Weihnachtsgeld. Sie wurden mit dem Faktor 12,75 multipliziert, um zum Bruttojahresverdienst für die drei Beschäftigtengruppen zu gelangen. Insgesamt ergibt sich auf diese Weise ein durch die Hauptstadtverlagerung bedingtes zusätzliches Bruttoarbeitseinkommen von Bundesbeschäftigten in Berlin in Höhe von 152 Mill. Euro. Dieser Betrag wird gleichzeitig auch als Beitrag zur Bruttowertschöpfung Berlins veranschlagt, da per saldo ausschließlich Beamte verlagert

wurden, also keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung anfallen. Die Tabelle 2-2 fasst die aus der Verlagerung von Einrichtungen des Bundes resultierenden direkten Effekte in Berlin zusammen.

Tabelle 2-2
Direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Verlagerung von Bundesarbeitsplätzen nach Berlin

Wirkungsbereich	Geschätzte Effekte für Berlin
Bruttoarbeitseinkommen	152 Mill. Euro
Bruttowertschöpfung	152 Mill. Euro
Beschäftigung	3 659 Arbeitsplätze
DIW Berlin 2005	

Neben Einrichtungen des Bundes sind auch andere Institutionen im Zusammenhang mit der Hauptstadtverlagerung nach Berlin gewandert. Zu berücksichtigen sind hier die Bundestagsabgeordneten und ihre Büros, Botschaften, Vertretungen der Bundesländer, Parteien, Verbände, Stiftungen und Medienvertretungen. Die daraus resultierenden direkten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte für Berlin wurden von Prognos (2003, S. 21) auf 14 500 Arbeitsplätze bzw. knapp 800 Mill. Euro (Personalkosten) geschätzt. Diese Werte beruhen im Wesentlichen auf originären Erhebungen bei den betroffenen Institutionen. Recherchen des DIW Berlin bei ausgewählten Institutionen und eine Auswertung der Statistik sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die sehr differenzierte Angaben zur sektoralen Gliederung der Beschäftigung in Berlin enthält, zeigten, dass die von Prognos erhobenen und hochgerechneten Werte den Verlagerungsprozess im Bereich hauptstadtorientierter Institutionen realistisch abbilden. Diese Daten werden daher für die Berechnung der direkten hauptstadtbedingten Einkommens- und Beschäftigungseffekte in Berlin übernommen. Um zu einem Schätzwert für die Bruttoarbeitseinkommen zu gelangen, wurden von den Personalausgaben für die Mitarbeiter in Abgeordnetenbüros und die Beschäftigten der hauptstadtorientierten Institutionen pauschal 20 % abgezogen (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung).

Die gesamten direkten Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung ergeben sich durch Addition der Angaben in Tabelle 2-2 (Bundeseinrichtungen) und den entsprechenden Werten für hauptstadtorientierte Institutionen. Sie sind in Tabelle 2-3 zusammengefasst.

Tabelle 2-3

Direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin

Wirkungsbereich	Geschätzte Effekte für Berlin
Bruttoarbeitseinkommen	791 Mill. Euro
Bruttowertschöpfung	947 Mill. Euro
Beschäftigung	18 159 Arbeitsplätze
DIW Berlin 2005	

2.2.2 Indirekte Effekte

Die indirekten Effekte der Hauptstadtfunction für Berlin resultieren zum einen daraus, dass die verlagerten Bundeseinrichtungen und die hauptstadtorientierten Institutionen nicht nur Personal in Berlin beschäftigen, sondern auch Sachausgaben tätigen. Eine andere Quelle indirekter Effekte ist der hauptstadtbedingte Tourismus. Beides erhöht die Nachfrage nach Leistungen der Berliner Wirtschaft und - in mehreren Kreislaufunden - auch die Einkommen und die Beschäftigung in der Stadt.

Als Informationsgrundlagen für die Schätzung der Sachausgaben dienen hier Befragungs- und Hochrechnungsergebnisse von Prognos (2003), Daten zur Kostenstruktur von Dienstleistungsunternehmen aus der Kostenstruktur- und der Dienstleistungsstatistik des Statistischen Bundesamtes sowie Erhebungen des DIW Berlin bei außeruniversitären Forschungseinrichtungen (Geppert, Seidel, Vesper 1997). Auf dieser Basis werden die Sachausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb⁴ pauschal auf ein Drittel der Bruttolohn- und -gehaltssumme der betroffenen Institutionen veranschlagt. Zu diesem Betrag werden die laufenden Zahlungen des Bundes an Berlin zur Kulturförderung und zur Abgeltung hauptstadtbedingter Belastungen des Landeshaushalts in Höhe von 126 Mill. Euro (Stand 2004) addiert.⁵ Dies ergibt einen Betrag von 373 Mill. Euro. Der Ausgabeneffekt des auf die Hauptstadtfunction Berlins zurückzuführenden Tourismus wird von Prognos (2003, S. 29) auf 314 Mill. Euro veranschlagt. Dieser Wert beruht auf Schätzungen der Berlin Tourismus Marketing GmbH (BTM) und auf Analysen des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr (dwif

⁴ Laufende Ausgaben für Bau- und Ausrüstungsinvestitionen werden hier vernachlässigt. Insofern wird der Effekt der Hauptstadtverlagerung unterschätzt.

⁵ Diese Zahlungen des Bundes steigern zwar nicht unmittelbar das wirtschaftliche Aktivitätsniveau in Berlin, doch erhöht sich der finanzielle Spielraum des Landes für Ausgaben an anderer Stelle.

2001) zur Bedeutung des Tourismus für die Wirtschaft Berlins. Insgesamt belaufen sich die indirekten hauptstadtbedingten Ausgaben damit auf 687 Mill. Euro.

Die Nachfragewirkung dieser Ausgaben auf die Wirtschaft Berlins hängt entscheidend davon ab, zu welchen Anteilen die benötigten Güter und Dienste von Berliner und von auswärtigen Unternehmen beschafft werden. Auch dazu gibt es keine offiziellen Statistiken, es kann aber auf Ergebnisse einzelner Fallstudien zurückgegriffen werden. Eine detaillierte Untersuchung des Beschaffungswesens der Londoner South Bank University ergab eine Quote lokaler Einkäufe von 50 % (LEPU 1995). Für die University of Portsmouth führte eine ähnliche Auswertung zu einem lokalen Anteil von gut 40 % (Harris 1997). Im Allgemeinen dürfte der lokale Anteil bei Einkäufen von Gütern und Diensten um so höher sein, je größer die betrachtete Region ist. Für die vorliegende Studie wird daher der für London ermittelte Wert zugrunde gelegt. Im Falle der Sachausgaben des Bundes wird die lokale Quote (Bezüge aus Berlin) allerdings auf 60 % erhöht, weil die Zahlungen des Bundes an Berlin zur Kulturförderung und zur Abgeltung hauptstadtbedingter Belastungen hier der Einfachheit halber zu den Sachausgaben gezählt wurden; diese Ausgaben dürften zu einem sehr hohen Teil in Berlin nachfragewirksam werden. Für die Ausgaben der Touristen wird eine Berlin-Quote von 95 % unterstellt, auf Ausflüge in die Umgebung der Stadt entfallen damit 5 % der hauptstadtbedingten Touristenausgaben. Insgesamt führt dies zu einem Schätzwert für die lokalen Ausgaben, die aus Einkäufen der Bundeseinrichtungen und der hauptstadtorientierten Institutionen sowie aus dem Tourismus resultieren, in Höhe von gut 500 Mill. Euro.

Dieser Betrag fließt indes nicht in voller Höhe den Berliner Unternehmen zu, er ist vielmehr um die Netto-Gütersteuern (Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuern abzüglich Gütersubventionen) zu reduzieren. In Anlehnung an die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) für Deutschland insgesamt (Statistisches Bundesamt 2004) werden hierfür 11 % veranschlagt. Der so ermittelte Netto-Nachfrageimpuls in Höhe von 447 Mill. Euro führt über die intraregionale Vorleistungsverflechtung zu einem gesamten zusätzlichen Bedarf an Gütern und Diensten (Produktionswert) der Berliner Wirtschaft von rund 540 Mill. Euro. Bei der Berechnung des Verflechtungseffekts wurde die von Prognos (2003) geschätzte sektorale Inputstruktur für Berlin zugrunde gelegt.

Der Produktionswert aufgrund der indirekten Effekte der Hauptstadtfunction für Berlin ist die Ausgangsgröße für die Berechnung der entsprechenden Einkommens- und Beschäftigungswirkungen. Dabei werden die Wertschöpfungsquoten (Verhältnis von Bruttowertschöpfung

zu Produktionswert einschließlich Handelsware) aus der nationalen VGR verwendet (Statistisches Bundesamt 2004). Für die Nachfrage der hauptstadtorientierten Institutionen wird die durchschnittliche Quote über alle Sektoren der Wirtschaft von 40 % angesetzt. Für die Nachfrage der Bundeseinrichtungen (einschließlich Kulturförderung etc.) und der Touristen ergibt sich aufgrund der spezifischen sektoralen Struktur der Ausgaben eine etwas höhere Quote (50 %). Daraus resultiert eine Bruttowertschöpfung in Berlin von 258 Mill. Euro und - über die Arbeitsproduktivität nach der VGR für Berlin - ein Beschäftigungseffekt von 5 455 Erwerbstätigen. Die Bruttoverdienste der Beschäftigten gehen ebenfalls aus der VGR für Berlin hervor. Sie lagen im Jahr 2004 im Durchschnitt der Berliner Wirtschaft bei 26 400 Euro, in den tourismusbezogenen Sektoren waren es gut 21 100 Euro. Auf dieser Basis kann berechnet werden, wie stark sich das Bruttoarbeitseinkommen in Berlin aufgrund der indirekten Effekte der Hauptstadtverlagerung erhöht; es ergibt sich ein Wert von 128 Mill. Euro.

Die Tabelle 2-4 fasst die indirekten Hauptstadteffekte auf die Arbeitseinkommen, die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung zusammen.

Tabelle 2-4

Indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin

Wirkungsbereich	Geschätzte Effekte für Berlin
Bruttoarbeitseinkommen	128 Mill. Euro
Bruttowertschöpfung	258 Mill. Euro
Beschäftigung	5 455 Arbeitsplätze
DIW Berlin 2005	

2.2.3 Induzierte Effekte

Die Schätzung der induzierten Effekte der Hauptstadtverlagerung für Berlin knüpft an die Ergebnisse der Berechnung der direkten und indirekten Wirkungen an (Abschnitte 2.2.1 und 2.2.2). Danach haben die Präsenz von Bundeseinrichtungen und hauptstadtorientierten Institutionen sowie deren Vorleistungsnachfrage die Bruttoarbeitseinkommen in Berlin um 919 Mill. Euro steigen lassen (Tabellen 2-3 und 2-4). Die Verwendung dieses Einkommens induziert weitere ökonomische Aktivitäten in Berlin. Die Stimulierung der Nachfrage manifestiert sich dabei über Vorleistungsverflechtungen auf nahezu allen Stufen der städtischen Wertschöpfungskette. Für die Abschätzung der durch die Verwendung des zusätzlichen Ein-

kommens bedingten Gesamtnachfrage, die sich nach Ablauf mehrerer Kreislaufunden in der Wirtschaft Berlins ergibt, wird hier das Multiplikator-konzept verwendet. Der Multiplikator m_r bringt zum Ausdruck, um wie viel letztlich der regionale Nachfrageeffekt ΔY_r größer ist als der ursprüngliche Anstoß I :

$$\Delta Y_r = m_r I .$$

Auf die formale Herleitung wird hier verzichtet, sie ist in der Literatur vielfach dokumentiert (vgl. z. B. Armstrong, Taylor 2000). Der Multiplikator lässt sich schreiben als

$$m = \frac{1}{1 - (c(1-t)(1-k)(1-l))} ,$$

wobei c die Konsumquote, t die Steuerbelastung des Einkommens, k die Importquote und l den Anteil des Einkommensabflusses ins Umland Berlins bezeichnen.

Die durchschnittliche Konsumquote (Anteil des Konsums am verfügbaren Einkommen) für Deutschland liegt bei knapp 90 %. Für die vorliegende Untersuchung erscheint dieser Wert etwas zu hoch, da die Beschäftigten des Bundes und der hauptstadtorientierten Institutionen deutlich überdurchschnittliche Einkommen beziehen und damit im Allgemeinen eine unterdurchschnittliche Konsumquote aufweisen werden. Für die Größe c wird deshalb ein Wert von 0,88 angenommen. Die Steuerbelastung (direkte und indirekte Steuern) wird auf 45 % veranschlagt (vgl. Baumgartner, Seidel 1997). Die Importquote bringt zum Ausdruck, zu welchem Teil der Konsum der Berliner Haushalte durch den Bezug von Gütern und Diensten aus anderen Regionen gedeckt wird. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gestattet hier eine grobe Abschätzung (vgl. auch Baumgartner, Seidel 1997); für k wird ein Wert von 0,45 unterstellt. Schließlich ist zu bestimmen, welcher Teil der in Berlin verdienten Einkommen in andere Regionen, insbesondere ins Umland der Stadt, abfließt, weil die Einkommensbezieher dort ihren Wohnsitz haben. Der Anteil der Einpendler von Brandenburg nach Berlin an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Jahr 2004 bei gut 14 %. Es wird angenommen, dass die hauptstadtbedingt Zugezogenen sich ähnlich auf die beiden Bundesländer verteilen, l wird mit 0,15 angesetzt. Dieser Wert ist möglicherweise etwas zu niedrig,

andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Einpendler einen nicht unbeträchtlichen Teil ihres Einkommens in Berlin verausgaben dürften.⁶

Diese Schätzungen führen zu einem Multiplikator von 1,29. Die gesamte Nachfrageerhöhung in Berlin aufgrund der direkten und indirekten Einkommenseffekte der Hauptstadtverlagerung beträgt damit 1 185 Mill. Euro (919 Mill. Euro \times 1,29). Bei einer Wertschöpfungsquote von 40 % (vgl. Abschnitt 2.2.2) und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität nach der VGR für Berlin ergibt sich daraus eine Bruttowertschöpfung von 474 Mill. Euro und ein Beschäftigungseffekt von rund 10 000 Erwerbstätigen. Die Arbeitseinkommen steigen um 264 Mill. Euro (Tabelle 2-5).

Tabelle 2-5

Induzierte Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin

Wirkungsbereich	Geschätzte Effekte für Berlin
Bruttoarbeitseinkommen	264 Mill. Euro
Bruttowertschöpfung	474 Mill. Euro
Beschäftigung	10 004 Arbeitsplätze
DIW Berlin 2005	

2.2.4 Gesamter Einkommens- und Beschäftigungseffekt

Die direkten, indirekten und induzierten wirtschaftlichen Effekte der Hauptstadtfunktion für Berlin werden in der Tabelle 2-6 zusammenfassend dargestellt. Auf Basis der im Jahr 2004 geltenden Preis-, Einkommens- und Produktivitätsverhältnissen erhöht sich das Bruttoarbeitseinkommen in Berlin aufgrund der Hauptstadtverlagerung dauerhaft um knapp 1,2 Mrd. Euro, die Bruttowertschöpfung steigt um knapp 1,7 Mrd. Euro und die Zahl der Arbeitsplätze nimmt um rund 33 600 zu. Diesen expansiven Effekten in Berlin stehen entsprechende kontraktive Effekte in anderen Regionen Deutschlands gegenüber.⁷

⁶ Eine gewisse Zahl der neuen Hauptstadtbeschäftigten pendelt immer noch aus der Region Bonn nach Berlin. Entsprechendes gilt aber auch für viele Beschäftigte von Bundesinstitutionen, die aus Berlin abgezogen wurden. Beide Ströme dürften sich weitgehend ausgleichen; sie verlieren zudem im Zeitverlauf immer mehr an Gewicht.

⁷ Die in dieser Studie geschätzten wirtschaftlichen Hauptstadtimpulse für Berlin sind deutlich geringer als die von Prognos (2003) berechneten Wirkungen. Dies resultiert im Wesentlichen aus sehr unterschiedlichen Schätzungen zur Verlagerung von Bundesinstitutionen. Zum Teil erklärt sich die Differenz dadurch, dass in der Untersuchung von Prognos die Verlagerungen von Bundesinstitutionen von Berlin in die neuen Bundesländer nach dem Konzept der Unabhängigen Föderalismuskommission von 1992 nicht als hauptstadtbedingt betrachtet werden. Dieses Vorgehen erscheint angesichts der Diskussion und Beschlussfassung zur Hauptstadtfrage nicht angemessen (vgl. dazu Abschnitt 2.2 der vorliegenden Studie). Aber auch unabhängig von diesem Tatbestand verbleibt zwi-

Tabelle 2-6

Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung nach Berlin

	Bruttoarbeits- einkommen	Bruttowert- schöpfung	Arbeits- plätze
	Mill. Euro		Zahl
Direkte Effekte ²	791	947	18 159
Indirekte Effekte ³	128	258	5 455
Induzierte Effekte ⁴	264	474	10 004
Gesamteffekt	1 183	1 679	33 618

1 Berechnungen nach dem Preis- und Produktivitätsstand von 2004.

2 Einkommens- und Beschäftigungseffekte, die unmittelbar aus der Verlagerung von Regierung und Parlament sowie von hauptstadtorientierten Institutionen resultieren.

3 Effekte, die sich aus der Nachfrage der verlagerten Organisationen nach lokalen Diensten und Zulieferungen ergeben.

4 Effekte, die durch die Verausgabung der von den direkten und indirekten Effekten herrührenden zusätzlichen Einkommen entstehen.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

schen den beiden Studien ein großer Unterschied in Bezug auf die Berechnungen zur Verlagerung von Bundesarbeitsplätzen. Aus der hier zugrunde gelegten Personalstandstatistik, die das gesamte Bundespersonal erfasst, ergibt sich ein wesentlich geringerer Zuwachs Berlins als nach den von Prognos herangezogenen Angaben zur Verlagerung von Planstellen.

3 Fiskalische Effekte der Hauptstadtfunction für Berlin

Mit dem im vorigen Kapitel berechneten Einkommenseffekt in Berlin sind Steuermehreinnahmen von etwa 370 Mill. Euro pro Jahr verbunden. Diese Summe ergibt sich, wenn man sich an der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von rund 22 % orientiert. Weniger als die Hälfte der Steuermehreinnahmen, rund 170 Mill. Euro, verbleibt zunächst in Berlin, der Differenzbetrag entfällt auf die Bundessteuern (Mineralöl-, Tabak- und andere spezifische Verbrauchsteuern), wird also vom Bund vereinnahmt, sowie auf die Umsatzsteuer. Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird zu drei Vierteln entsprechend der Einwohnerzahl, der Rest im Zuge des Länderfinanzausgleichs auf die finanzschwachen Länder verteilt. Doch kann Berlin nicht wirklich über Mehreinnahmen in Höhe von 170 Mill. Euro disponieren. Zum einen sind die wichtigsten Steuern sog. Gemeinschaftssteuern, an denen Bund und Länder mit unterschiedlichen Quoten beteiligt sind. Von den Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer erhält Berlin als Stadtstaat beispielsweise 57,5 % (Landesanteil 42,5 %, Gemeindeanteil 15 %). Von dem zusätzlichen Steueraufkommen in Höhe von 170 Mill. Euro verbleiben im Landeshaushalt etwa 115 Mill. Euro. Zum anderen ist Berlin in das System des Länderfinanzausgleichs eingebunden. Eine Erhöhung der Steuerkraft zieht eine erhebliche Minderung der Ansprüche im Rahmen des Finanzausgleichs nach sich.

Im Finanzausgleich sind freilich nicht nur einnahmeseitige Wirkungen zu berücksichtigen. Auch der *Finanzbedarf* ändert sich, wenn die Zahl der Einwohner als bedarfsverursachender Faktor steigt oder zurückgeht. Da sich die Länder in ihrer Größe, ihrer Einwohnerzahl und auch ihrem Finanzaufkommen unterscheiden, werden die absoluten Steuererträge auf die Einwohnerzahlen umgerechnet, d. h. die Steuerkraft wird als Finanzaufkommen bezogen auf die Zahl der Einwohner eines Landes verstanden. Damit dient der Einwohnermaßstab nicht nur als Vergleichsgröße, sondern auch als Bedarfsgröße (Hidien 1999, S. 199), denn faktisch wird davon ausgegangen, dass „bei typisierender Betrachtung der Bedarf pro Einwohner gleich ist.“⁸ Es wird den Ländern als Grundsatz ein allgemein akzeptierter „objektiver“ bzw. „abstrakter“ Bedarf zuerkannt; darüber hinaus werden politisch gewollte Sonderbedarfe als Ausnahme berücksichtigt. Modifiziert wird der Einwohnermaßstab sowohl durch die Einbeziehung des kommunalen Bedarfs für die Länderfinanzkraftermittlung als auch durch die besondere Behandlung der Stadtstaaten, die aufgrund deren historisch vorgegebener struktu-

rellen Andersartigkeit erforderlich ist und eine höhere Einwohnerwertung zur Folge hat. Für Berlin sind diese Aspekte von besonderer Bedeutung, da Berlin ein Stadtstaat ist, zugleich aber auch ein großer Teil der hier bereitgestellten öffentlichen Güter kommunale Leistungen sind.

3.1 Zur Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

Dem Länderfinanzausgleich vorgeschaltet ist die Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie des Zinsabschlags, wobei die Zerlegung insbesondere der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip den Stadtstaaten aufgrund der Pendlerströme in der Regel Steuerausfälle beschert. Im nächsten Schritt wird der Umsatzsteueranteil der Länder verteilt, und zwar werden drei Viertel nach der Einwohnerzahl zugewiesen, während aus dem restlichen Viertel die Finanzkraft der steuerschwachen Länder auf 92 % des Durchschnitts angehoben wird. Im horizontalen Ausgleich i.e.S. – dem Kernstück der Ausgleichsregelungen – wird die Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf mindestens 95 % des Durchschnitts erhöht. Den letzten Schritt bilden die sog. Fehlbetragsergänzungszuweisungen des Bundes, die den schwachen Ländern eine Finanzkraft von mindestens 99,5 % des Durchschnitts sichern. Im Ergebnis wird also die Finanzkraft der Länder je Einwohner nahezu vollständig angeglichen.

Die Einwohner der Stadtstaaten werden zum Ausgleich der „strukturellen Andersartigkeit“ um 35 % höher als die der Flächenstaaten gewertet. Dieser Aspekt ist beispielsweise für die Frage von Bedeutung, ob und in welchem Maße Berlin einen Ausgleich dafür erhält, dass aufgrund der höheren Einwohnerzahlen infolge des Hauptstadttumzugs auch das Angebot an öffentlichen Gütern in der Stadt gesteigert werden muss. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten drückt sich vor allem darin aus, dass sie einerseits aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile im Regelfall höhere Steuereinnahmen je Einwohner generieren, andererseits aber auch höhere Belastungen infolge der Agglomeration, der Pendlerproblematik und der Zentralörtlichkeit zu tragen haben. Probleme ergeben sich daraus, dass die höhere Steuerkraft infolge der regionalen Steuerverteilungsmechanismen nur teilweise in den Ballungszentren „hängen“ bleibt und im Gegensatz zu den Großstädten in Flächenländern bei den kommunalen Leistungen der Stadtstaaten ein Ausgleichsmechanismus fehlt.

⁸ BVerfGE 101,158 (167 f), zitiert nach Geske, O.-E., Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München 2001.

Die spezielle Einwohnerwertung der Stadtstaaten sorgt im Prinzip dafür, dass der zusätzliche Bedarf an öffentlichen Leistungen in Berlin, der infolge des hauptstadtbedingten Einwohnerzuwachses entstanden ist und der über den typischen (durchschnittlichen) Bedarf der Flächenländer (100 % Einwohnerwertung) und Stadtstaaten (135 % Einwohnerwertung) nicht hinausgeht, finanziell abgedeckt ist. Nicht abgedeckt ist jedoch der Mehrbedarf an öffentlichen Gütern, der exklusiv durch die Verlagerung von Hauptstadtfunctionen entstanden ist, wie beispielsweise Aufwendungen für spezifische Sicherheitsdienste oder die Einrichtung internationaler Schulen (soweit hierfür Aufwendungen anfallen, die über das „durchschnittliche“ schulische Versorgungsniveau hinausgehen).

3.2 Zum Einfluss der hauptstadtbedingten Einwohnergewinne

Ein Versuch, Informationen über Einwohnergewinne Berlins aufgrund der Hauptstadtfunction zu erhalten, besteht darin, den zeitlichen Verlauf der Wanderungen zwischen Berlin und den anderen Bundesländern zu verfolgen. Insgesamt fällt auf, dass Berlin bis zum Jahre 1997 einen immer größer werdenden Fortzugsüberschuss aufweist, der sich in jenem Jahr auf fast 26 000 belief (Tabelle A4). In den folgenden Jahren wurde er jedoch immer kleiner. In den Jahren 2001 und 2002 war der Saldo zwischen Fort- und Zuzügen nahezu ausgeglichen, ehe er zuletzt wieder auf das Niveau der frühen neunziger Jahre gestiegen ist. Im Wesentlichen wurde die Entwicklung des Saldos durch die Fortzüge nach Brandenburg bestimmt, die 1998 ihren Höhepunkt erreicht hatten; seitdem ist auch hier der Saldo stark zurückgegangen.

Für die Fragestellung ist insbesondere die Bilanz mit Nordrhein-Westfalen von Interesse; nicht nur der Bund hat Einrichtungen aus Bonn nach Berlin verlagert, auch Verbände, ausländische Botschaften etc. sind nach Berlin umgezogen. Hier ist in den Jahren nach 1997 ein relativ hoher Überschuss an Zuzügen erkennbar: Während sich für den vorangegangenen Fünfjahreszeitraum ein durchschnittlicher Überschuss von etwa 850 Personen pro Jahr (insgesamt 4 285) errechnet, betrug der Zuzugsüberschuss in den Jahren 1998 bis 2002 rund 3 360 Personen jährlich (insgesamt 16 820). In den Jahren danach ist er stark zurückgegangen, auf 852 bzw. 248 Personen. Dabei sind in diesen Salden bereits die Fortzüge jener enthalten, die durch die Verlagerung von Bundesinstitutionen nach Bonn verursacht worden sind.⁹ Im Fol-

⁹ Hierbei handelte es sich vor allem um das Bundeskartellamt, das Bundesversicherungsamt, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das Bundesinstitut für Berufsbildung, um Teile des Bundesgesundheitsamtes, der Bundesbaudirektion sowie um Außenstellen verschiedener Bundesanstalten.

genden wird unterstellt, dass die Differenz der Überschüsse in den beiden Fünfjahresperioden auf die Verlagerung der Hauptstadt zurückzuführen ist; dies wären jährlich 2 500 Personen (insgesamt 12 535). Diese Zahl dürfte etwas zu niedrig sein, weil einige Institutionen (Verbände, Gewerkschaften etc.) auch aus anderen Bundesländern als Nordrhein-Westfalen nach Berlin gezogen sind. Auch ist zu berücksichtigen, dass ganz allgemein das Interesse an Berlin und die Bedeutung von Berlin gewachsen ist.

Umgekehrt werden die Zuzugsgewinne dadurch geschmälert, dass durch die Verlagerung von Bundesinstitutionen in die neuen Länder Arbeitsplätze verloren gegangen sind. Nicht nur sind dadurch die Einkommen in Berlin verringert worden, sondern es sind zudem die Ansprüche Berlins im Finanzausgleich gesunken, zumal ja auch Angehörige mit fortgezogen sind. Zwar könnte man argumentieren, dass dadurch weniger öffentliche Leistungen bereitgestellt werden müssen, doch sind dabei sog. Kostenremanenzen zu beachten, da vielfach die Kapazitäten beispielsweise im Bereich der Kindergärten und Schulen nicht sofort angepasst werden können.

Auch die „rein“ hauptstadtbedingten Zuzugsgewinne Berlins sind geschmälert worden, indem ein Teil der neuen Bundesbeschäftigten in Berlin weiterhin in Bonn wohnt oder nach Brandenburg gezogen ist.¹⁰ Durch die Pendler werden Berlins Ansprüche im Finanzausgleich auf zweierlei Weise verringert: Zum einen, indem sie als bedarfsverursachender Faktor fehlen, zum anderen, indem sie die Steuer auf das in Berlin erzielte Einkommen an ihrem Wohnsitz entrichten, Berlin also Steuern abführen muss.

3.3 Simulationsrechnung zu den fiskalischen Nettoeffekten

Die Simulation der Wirkungen im Länderfinanzausgleich vollzieht sich in mehreren Schritten:¹¹

- Es wird unterstellt, dass sich in Berlin die Einwohnerzahl per Saldo um 11 500 erhöht hat. Aus Nordrhein-Westfalen sind „netto“ 14 000 Einwohner zugezogen, und aus

¹⁰ Nach Angaben der Bundesregierung pendelten Ende 1999 etwa 3 700 Bundesbeschäftigte von Bonn nach Berlin. Für die Jahre danach wurde ein kontinuierlicher Rückgang dieser Zahl erwartet (Bundestagsdrucksache 14/1601). Allerdings dürfte mit der Verlagerung von Bundesinstitutionen nach Bonn auch die Pendlerintensität in die umgekehrte Richtung zugenommen haben.

¹¹ Zu Beginn dieses Jahres wurde der Länderfinanzausgleich neu geregelt. Die Reform zielte vor allem darauf, die Anreizproblematik des Systems zu entschärfen. Die Berechnungen im Rahmen dieser Studie haben aber das

Bayern und Baden-Württemberg wird ein Zuzug von zusammen 1 500 Personen simuliert. Zugleich hat Berlin 4 000 Einwohner durch den Wegzug von Bundesinstitutionen nach Sachsen und Sachsen-Anhalt verloren.

- In einem zweiten Schritt ist die hauptstadtbedingt höhere Steuerkraft zu berücksichtigen. Dabei wird die höhere Steuerkraft Berlins – insgesamt handelt es sich um 170 Mill. Euro – gemäß der Verteilung des Ist-Aufkommens im Jahr 2004 auf die einzelnen Steuerarten aufgeteilt. Unterstellt wird bei der Steuerkraft ein „Nullsummenspiel“, d.h. dem Plus in Berlin steht in den anderen Bundesländern, insbesondere in Nordrhein-Westfalen ein Minus (-175 Mill. Euro) gegenüber. Sachsen und Sachsen-Anhalt können in der vorliegenden Rechnung einen Zuwachs von jeweils 15 Mill. Euro erwarten, während Bayern und Baden-Württemberg zusammen ein Verlust von 25 Mill. Euro unterstellt wird.
- In einem dritten Schritt ist zu berücksichtigen, dass sich die effektiven Steuereinnahmen im Berliner Landeshaushalt nur um 115 Mill. Euro erhöhen, da die Anteile des Bundes an den Gemeinschaftssteuern abzuziehen sind.
- Die höhere Steuerkraft zieht für Berlin negative Wirkungen im Finanzausgleich nach sich. Gegenüber dem Status quo muss die Stadt Mindereinnahmen in Höhe von 71 Mill. Euro aus dem Ausgleichssystem hinnehmen (Tabelle A5); dies entspricht zwei Dritteln der Steuermehreinnahmen im Berliner Landeshaushalt..

Im Ergebnis verfügt Berlin also über ein Plus von etwas mehr als 45 Mill. Euro. Allerdings stellt diese Summe noch nicht den hauptstadtbedingten fiskalischen Nettogewinn dar. Vielmehr ist in Rechnung zu stellen, dass aus diesen saldierten Mehreinnahmen der zusätzliche Finanzbedarf Berlins für die öffentlichen Leistungen, die von den zugezogenen Einwohnern in Anspruch genommen werden, zu bestreiten ist. Hierbei handelt es sich um eine Größenordnung von 30 Mill. Euro.

Hinzu kommen spezifische hauptstadtbedingte Mehraufwendungen Berlins (etwa im Sicherheitsbereich), soweit sie nicht durch entsprechende Zahlungen des Bundes ausgeglichen wer-

alte System zur Grundlage, da sich alle Daten und Bezüge auf die vergangenen Jahre und nicht auf das Jahr 2005 richten.

den. Für ihre Finanzierung verbleiben aus den hauptstadtbedingten Steuermehreinnahmen nur etwa 15 Mill. Euro. Auf diese Problematik wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

3.4 Überlegungen zur Finanzierung von Hauptstadtfunctionen

Im Normalfall sind Hauptstädte das politische, gesellschaftliche und kulturelle, nicht notwendigerweise das wirtschaftliche Zentrum eines Staates. Nicht nur haben Regierung, Parlament und leitende Verfassungsorgane ihren Sitz in der Hauptstadt, auch ausländische Vertretungen ebenso wie Parteien und Verbände sind hier präsent und nehmen am gesellschaftlichen Leben teil bzw. bestimmen dieses. Auch große Museen, bedeutende Theater und wissenschaftliche Einrichtungen prägen das Bild. Eine Hauptstadt ist die „Bühne der Nation, und sie ist das Fenster zur Welt“ (Richard Schröder)¹², sie repräsentiert den Staat national wie international in all seinen politischen, sozialen und kulturellen Facetten.

Die Rolle, die Berlin als „Hauptstadt Deutschlands“ einnimmt, ist bisher nicht geklärt. Die Diskussion darüber, welche Aufgaben Berlin als Hauptstadt zu erfüllen hat und wie diese Aufgaben zu finanzieren sind, hat erst jüngst – im Rahmen der Föderalismuskommission des Bundes – an Bedeutung gewonnen. Dies ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Rolle einer Hauptstadt im Bundesstaat Deutschland nach den Brüchen der Geschichte und den Nachkriegsprovisorien erst gefunden werden muss. Auch die spezifische Ausprägung der föderalen Strukturen in Deutschland spielt eine Rolle, zumal zwar die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten, nicht aber die Regelung der Hauptstadtfinanzierung in den föderalen Finanzbeziehungen vorgesehen ist. Trotz allem ist unverkennbar, dass Berlin sich im letzten Jahrzehnt mehr und mehr als politischer und kultureller Identifikationspunkt im föderalen Deutschland etabliert hat. Um so mehr stellt sich die Frage der Finanzierung von Hauptstadtfunctionen.

Neben der Finanzierungsverpflichtung des Bundes aus Art. 106 Abs. 8 GG (Abgeltung von Sonderbelastungen) lässt sich eine Finanzierungsverantwortung auf Basis der – bisher ungeschriebenen - Kompetenz des Bundes zur gesamtstaatlichen Repräsentation in der Bundeshauptstadt ableiten. Hierauf gründen sich die Ansprüche Berlins im kulturellen Bereich sowie in der gesamtstaatlichen Darstellung und Dokumentation deutscher Geschichte (ehemalige

¹² Vgl. R. Schröder: Die Rolle und die Funktion Berlins als Hauptstadt Deutschlands. Redebeitrag in der Sitzung der Berliner Enquetekommission am 21.01.05.

www.benjaminhoff.de/haushalt/hauptstadtfinanzierung/200501221600.html

preußische Einrichtungen; Gedenkstätten von nationaler und internationaler Bedeutung; repräsentative Stadtbildpflege). Als Pate für derartige Überlegungen hat die Vereinbarung zwischen dem Bund, dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Bonn vom 13. Dezember 1989 gestanden, in der die Aufgaben der Stadt Bonn als Bundeshauptstadt und ihre Finanzierung geregelt worden waren. In dieser sog. Bonn-Vereinbarung '90 hatte sich die Stadt – ähnlich wie in früheren Vereinbarungen - verpflichtet, diejenigen Leistungen zu erbringen, die für die Tätigkeit der Bundesorgane in Bonn oder zur Repräsentation unerlässlich sind. Dazu zählten seinerzeit die Unterhaltung hauptstädtischer kultureller Einrichtungen einschließlich der Durchführung entsprechender Veranstaltungen, die Unterhaltung leistungsfähiger Tagungsstätten ebenso wie die Gestaltung und Unterhaltung eines repräsentativen Stadtbildes sowie die Unterhaltung sonstiger Einrichtungen.¹³ Neben kulturellen Institutionen wie Oper, Schauspiel, Orchester, Konzerte etc. und Tagungskapazitäten wurden auch Parkanlagen, die Stadt- und Regionalplanung, das Kataster- und Vermessungswesen wie auch die Gestaltung und Unterhaltung eines repräsentativen Stadtbildes in die Förderung aufgenommen. Dabei wurden sowohl investive Maßnahmen gefördert (in Höhe von 40 bzw. 50 %) als auch die laufenden Ausgaben, und zwar mit 70 % des jeweiligen jährlichen Zuschussbedarfs der Stadt.¹⁴ Das Land Nordrhein-Westfalen gewährte, unabhängig von seinen Verpflichtungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, ebenfalls Zuweisungen.

Auch für Berlin sind in den vergangenen Jahren verschiedene Vereinbarungen zur Finanzierung von Hauptstadtaufgaben getroffen worden. Allerdings sind sie kaum Ausdruck eines in sich geschlossenen Vorgehens. Vielmehr beziehen sich die Verträge auf die Finanzierung einzelner, enumerativer Hauptstadtfunktionen, die in einem wenig transparenten und sachlogischen Zusammenhang stehen: So gibt es einen Hauptstadtfinanzierungsvertrag (1994)¹⁵ nebst einer Verwaltungsvereinbarung über eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Parlaments- und Regierungsviertel, einen Vertrag zur Abgeltung hauptstadtbedingter Sicher-

¹³ Daneben wurden Aufgaben wie die Betreuung von Besuchern der Hauptstadteinrichtungen, die Unterstützung von Presseeinrichtungen und Sonderaufgaben im Zusammenhang mit den Auslandsbeziehungen des Bundes genannt.

¹⁴ Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsen und abzüglich der mit diesen Ausgaben zusammenhängenden Einnahmen.

¹⁵ Im Rahmen dieses Vertrages stellte der Bund vor allem Mittel für Baumaßnahmen im Verkehrsbereich, Mittel zur Förderung der Hauptstadtkultur und zur Finanzierung von Sonderbelastungen zur Verfügung. Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung hat der Bund 64 % der Kosten für Entwicklungsmaßnahmen für das Parlaments- und Regierungsviertel übernommen, 36 % trägt Berlin; die Ländergemeinschaft ist an der Finanzierung nicht beteiligt.

heitsmaßnahmen (2001)¹⁶ sowie Vereinbarungen zur Finanzierung der Kulturaufgaben Berlins.¹⁷ Abgesehen davon, dass eine eindeutige Definition der Hauptstadtfunction und der damit verbundenen Aufgaben fehlt, fällt bei einem Vergleich der „Bonn-Vereinbarung `90“ und der mit Berlin abgeschlossenen Verträge auf, dass die hauptstädtischen Aufgaben in Berlin deutlich restriktiver gefasst sind, insbesondere die Förderung von Tagungseinrichtungen, Parkanlagen, der Stadt- und Regionalplanung, des Kataster- und Vermessungswesens sowie auch der Gestaltung und Unterhaltung eines repräsentativen Stadtbildes fehlt. Allein für diese Maßnahmen wurden jährlich fast 20 Mill. Euro vom Bund an Bonn überwiesen.

Die Zurückhaltung des Bundes in der Frage der Hauptstadtfunctionen kann nicht losgelöst von den föderalen Strukturen in Deutschland diskutiert werden. In vielen Fragen werden die Interessen der Länder berührt. Nicht nur fallen wichtige „hauptstadtrelevante“ Funktionen in ihren Kompetenzbereich; auch achten sie darauf, dass die Macht- und Kompetenzverteilung im Bundesstaat seinen föderalen Strukturen entspricht und nicht zu stark zentriert ist. Insbesondere wachen sie mit Argusaugen über ihre Hoheit in Fragen der Bildung, Wissenschaft und Kultur, also jener Politikbereiche, in denen sie ihre eigene Souveränität ausüben und nicht durch Vorgaben des Bundes eingeschränkt werden. Doch wurde gerade der Kulturbereich in den letzten Jahren zum Spannungsfeld in den Beziehungen zwischen Bund und Ländern, nachdem sich der Bund immer weniger mit der alleinigen Rolle des Kofinanziers zufrieden gegeben, sondern – im Zusammenhang mit dem Hauptstadtkulturvertrag – offensiv Kompetenzen in kulturellen Angelegenheiten formuliert hatte. Seine Legitimation in dieser Frage bezieht er aus der „Natur der Sache“, nämlich der gesamtstaatlichen Repräsentationspflicht. Sie liegt vor, wenn es sich um herausragende Objekte oder Vorhaben mit bundesweiter Ausstrahlung, die keinen regionalisierbaren Charakter besitzen, handelt.¹⁸ Eine verfassungsrechtlich eindeutige Absicherung der Kompetenz des Bundes zur Wahrnehmung gesamtstaatlicher Repräsentation in der Hauptstadt ist mit der geplanten Hauptstadtklausel im Grundgesetz vorgesehen. Für die Kulturförderung der Hauptstadt beruft sich der Bund dar-

¹⁶ Dieser Vertrag wurde mit einer Laufzeit bis Ende 2004 abgeschlossen und für das Jahr 2005 verlängert; Berlin erhielt 38 Mill. Euro zur pauschalen Abgeltung hauptstadtbedingter Sicherheitsmaßnahmen.

¹⁷ Neben der Förderung im Rahmen des Hauptstadtkulturvertrags fördert der Bund verstärkt die Stiftung Preussischer Kulturbesitz und einzelne Einrichtungen bzw. Projekte in der Hauptstadt: Jüdisches Museum, Berliner Festspiele, Haus der Kulturen der Welt (beide ab 2003 zusammengefasst), Martin-Gropius-Bau, und von 2004 an auch den Hamburger Bahnhof, die Akademie der Künste und die Stiftung Deutsche Kinemathek; zudem wird ein Hauptstadtkulturfonds gefördert.

¹⁸Vgl. Nida-Rümelin: Die kulturelle Dimension des Nationalstaates. www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix-72068.htm vom 8.3.2002.

über hinaus auf Art. 106 Abs. 8 GG; dort ist der Anspruch auf finanziellen Ausgleich einzelner Länder oder Gemeinden formuliert, wenn der Bund besondere Einrichtungen veranlasst. Die Hauptstadt wiederum befindet sich in einer schwierigen Situation: Auf der einen Seite ist sie dringend auf finanzielle Entlastung angewiesen, auf der anderen Seite möchte das Land weiterhin eigenständige Entscheidungen in jenen Bereichen treffen, in denen ihm Kompetenzen zugewiesen worden sind.

Tatsächlich wird sich die Diskussion in Zukunft verstärkt der Frage über die Rolle und die Funktion Berlins als Hauptstadt eines föderalen Bundesstaates hinwenden müssen. Damit einher geht natürlich die Finanzierungsfrage. Vorrangig wird es darum gehen, in welchen Aufgabenfeldern der Bund seiner gesamtstaatlichen Repräsentationspflicht im Sinne des Art. 106 Abs. 8 GG nachkommen wird und ob auch die Gesamtheit der Länder im Bundesstaat (und nicht in einem Staatenbund) bereit ist, in den hauptstadtrelevanten Angelegenheiten gesamtstaatliche Verantwortung wahrzunehmen. Wo der Bund involviert ist, wird er in hohem Maße auf das Land Berlin angewiesen sein, da die Länder generell die Verwaltungskompetenzen innehaben, d.h. der Bund sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben der Verwaltung der Länder bedienen muss. Das Land Berlin wiederum tut gut daran, seine Finanzprobleme nicht mit der Finanzierung von Hauptstadtaufgaben zu verquicken. Um so mehr kommt es darauf an, die hauptstadtbedingten Aufgaben Berlins zu definieren und für eine adäquate Finanzierung zu sorgen.

Aus der theoretischen Perspektive ist es schwierig Kriterien zu entwickeln, anhand derer sich hauptstadtbedingte Aufgaben formulieren lassen. Eindeutigkeit besteht lediglich darin, dass jene Entscheidungsträger, die über das Angebot an öffentlichen Gütern entscheiden, auch für die Finanzierung zu sorgen haben. Fallen Entscheidungskompetenz und Aufgabenerfüllung (Verwaltungskompetenz) auseinander, so muss die entscheidende Ebene die Kostendeckung sicherstellen, denn ansonsten wird die ausführende Körperschaft kaum einen Anreiz verspüren, die Leistung bereitzustellen. In der finanzpolitischen Praxis fehlen oft solche eindeutigen Kriterien, Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen sind im hohen Maße verwischt. Nicht zuletzt deshalb ist es bisher nicht gelungen, die Hauptstadtaufgaben zu bestimmen und für ihre dauerhafte Finanzierung zu sorgen. Es ist kaum möglich, die Aufgaben der „gesamtstaatlichen Repräsentanz“ aus ökonomischer Sicht für konkretes politisches Handeln inhaltlich zu füllen.

Sieht man einmal davon ab, dass zum Aufbau des Regierungs- und Parlamentviertels erhebliche, doch einmalige Bauausgaben erforderlich waren, wird sich in der politischen Praxis die „gesamtstaatliche Repräsentanz“ zu einem bedeutsamen Teil in kulturellen Angelegenheiten niederschlagen. Insofern war es nur folgerichtig, dass sich der Bund im Hauptstadtfinanzierungsvertrag für die Förderung kultureller Ereignisse und Einrichtungen mit Hauptstadtbezug zuständig erklärt hat. Kulturelle Angelegenheiten sind dabei eher relativ eng gefasst, wenn man pragmatisch der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes oder auch der funktionalen Abgrenzung der staatlichen Haushaltspläne und -rechnungen folgt. Hierin sind nicht nur Theater, Orchester, Museen und Ausstellungen enthalten, auch Denkmalschutz und -pflege gehören hierzu. Auch die Herausforderung, mit dem geschichtlichen und architektonischen Erbe Berlins in seiner Funktion als ehemaliger Reichshauptstadt angemessen umzugehen, fällt darunter. So ist zum Beispiel die Frage zu stellen, warum der Bund sich nicht auch zuständig fühlt für die Pflege der Denkmäler im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg (z. B. Russisches Ehrenmal in Berlin-Tiergarten).

Ebenso stellt sich die Frage, ob er nicht noch stärker als bisher sich an den *laufenden* Kosten der kulturellen „Leuchttürme“, die noch am ehesten zur „gesamtstaatlichen Repräsentation“ beitragen, beteiligen soll. Hier ist auf die „Bonn-Vereinbarung `90“ zu verweisen, nach der die laufenden Aufwendungen der Stadt Bonn allein für die kulturellen Einrichtungen immerhin mit rund 36 Mill. Euro gefördert wurden. Bedingt durch das kulturelle Erbe Berlins, aber auch durch die Größe der Stadt und der Vielzahl seiner Einrichtungen müssten die laufenden Zuschüsse für diese Aufgabe sehr viel höher angesetzt werden. Tatsächlich wendet das Land Berlin für die Finanzierung der Opernhäuser, Theater und Orchester jährlich etwa 230 Mill. Euro auf. Unterstellt man den gleichen Finanzierungsanteil, den der Bund für Bonn geleistet hat, nämlich 70 %, so errechnet sich ein Zuschussbedarf des Bundes für diese kulturellen Einrichtungen in Höhe von 160 Mill. Euro.¹⁹ Tatsächlich fördert der Bund die kulturellen Einrichtungen in Berlin mit insgesamt rund 60 Mill. Euro zuzüglich des Finanzierungsanteils Berlins an den Bauinvestitionen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Dabei handelt es sich aber nicht um die Förderung der Opernhäuser, Theater und Orchester, vielmehr konzentriert sich der Bund auf eine institutionelle Förderung, indem er die Kosten des Jüdischen Muse-

¹⁹ Diese Summe ist nicht deshalb so hoch, weil sich Berlin ein vergleichsweise großes Kulturangebot leistet, sondern weil die Größe der Stadt zu Buche schlägt. Insgesamt gibt Berlin je Einwohner gerechnet keinen überproportional hohen Betrag für kulturelle Zwecke aus. Von den großen Städten tätigen Frankfurt/Main, München und Stuttgart höhere Kulturausgaben als Berlin. Vgl. Frank, B., Geppert, K., Vesper, D., Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin. Studie im Auftrag der IHK Berlin, Berlin 2002, S.37.

ums, der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH, des Martin-Gropius-Baus, der Deutschen Kinemathek und der Akademie der Künste trägt; zusätzlich leistet er einen Zuschuss zum sog. Hauptstadtkulturfonds, so dass sich insgesamt für 2004 eine Fördersumme von rund 70 Mill. Euro ergibt. Darüber hinaus finanziert der Bund zu einem erheblichen Teil die Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Schließlich trägt er mit 5 Mill. Euro zur Finanzierung von Gedenkstätten und Ehrenmälern in Berlin bei.

Auch der Bereich Bildung und Wissenschaft wird – gemessen an seiner Ausstrahlung – das Bild einer Hauptstadt prägen. Vor allem im Bereich der Schulen wird man einen hauptstadtbedingten Zusatzbedarf reklamieren können. Die Kosten je Schüler an internationalen Schulen dürften signifikant höher sein als im „normalen“ Schulangebot, und diese Schulen werden vor allem von Schülern besucht, die aus hochmobilen Familien in den Bereichen Auswärtiges Amt, diplomatische Vertretungen, internationale Konzerne etc. kommen. Solche Zusatzkosten dürften z. B. durch ein notwendiges bilinguales Angebot begründet sein. Im normalen Schulangebot werden zusätzliche Leistungen, die durch den Zuzug erforderlich werden, durch die spezifische Einwohnerwertung kompensiert. Das Land Berlin beziffert den finanziellen Mehrbedarf gegenüber der Regelversorgung auf knapp 8 Mill. Euro pro Jahr. Hierin enthalten sind die Mehraufwendungen der Staatlichen Internationalen Schule, der internationalen Schulen in privater Trägerschaft sowie der Staatlichen Europa-Schule Berlin.

Auch in anderen Aufgabenbereichen werden die Ausgaben durch den Zuzug von Einwohnern steigen. Beispielsweise ergeben sich in der Justiz zusätzliche Streitsachen, die zu bearbeiten sind und höhere Verwaltungskosten begründen. Diese Mehraufwendungen werden ebenfalls durch die Einwohnerwertung ausgeglichen. Berlin muss auch hier nachweisen, dass die höheren Kosten nicht durch den Einwohner, sondern durch Institutionen, die ihren Sitz im Zuge der Hauptstadt“werdung“ nach Berlin verlegt haben, entstanden sind (z.B. Verwaltungsstreitsachen). Das Land beziffert diese hauptstadtbedingten Mehrbelastungen auf mindestens 4 Mill. Euro.

Ein eindeutiges Bild ergibt sich im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Hier macht die Hauptstadt relativ hohe Ausgaben für hauptstadtbedingte Sicherheitsmaßnahmen geltend. In einem detaillierten Nachweis listet das Land Berlin jährliche Mehrkosten in Höhe von etwas über 100 Mill. Euro auf. Diese Aufwendungen entstehen insbesondere für den Personen- und Objektschutz, die Begleitung und Verkehrslenkung bei Staatsbesuchen und auch bei sog. hauptstadtbedingten Großlagen. Nach der Vereinbarung mit dem Bund aus dem Jahre 2001 erstattet

dieser 38 Mill. Euro pro Jahr, also lediglich 35 % der von Berlin aufgelisteten und nachvollziehbaren laufenden Kosten. Dieser Anteil erscheint sehr niedrig, denn diese Aufwendungen stehen allein im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Hauptstadtaufgaben. Zwar schreibt Art. 106 Abs. 8 GG, der die Rechtsgrundlage für die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt ist, vor, dass der Bund nicht stets zum vollen Ausgleich von Sonderbelastungen verpflichtet ist. Doch müssen bei der Wertung die Frage der Zumutbarkeit wie auch die direkt zurechenbaren Vorteile berücksichtigt werden. Die fiskalischen Vorteile Berlins aus der Hauptstadtwerdung sind - wie gezeigt wurde – gering zu veranschlagen, so dass die Frage der Zumutbarkeit geklärt werden muss. Hierbei wird sicher die Finanzsituation des Berliner Haushalts eine zentrale Rolle spielen. Und auch hier ist das Fazit eindeutig: Trotz eines beispiellosen Konsolidierungskurses seit 1996 ist es nicht gelungen, die Haushaltsfehlbeträge auf ein erträgliches Maß zurückzuführen. Angesichts der zum Teil drastischen Ausgabekürzungen in allen Bereich scheint ein Spielraum für zumutbare Eigenleistungen im Sicherheitsbereich kaum vorhanden zu sein. Schon allein vor diesem Hintergrund ist ein deutlich höherer Anteil des Bundes gerechtfertigt.

Wie in Bonn wurden und werden in Berlin hauptstadtbedingte Investitionen, insbesondere im Verkehrsbereich, durch den Bund gefördert. Als künftige Maßnahmen fordert das Land Berlin vor allem die Erschließung des Lehrter Bahnhofs durch die S-Bahnlinie S 21 und die Instandsetzung der Staatsoper, die mit einer Summe von mindestens 290 Mill. Euro finanziell besonders markant sind. In den Katalog fällt auch die Übernahme des verbleibenden Landesanteils am Straßentunnel unter dem Tiergarten zur verkehrlichen Entlastung des Parlaments- und Regierungsviertels in Höhe von knapp 25 Mill. Euro. Ebenso soll sich der Bund an der Herichtung und dem Weiterbau von Grünanlagen und Straßen in Mitte außerhalb der Entwicklungsmaßnahmen „Hauptstadt Berlin“ beteiligen. Bei all diesen Maßnahmen ist ein Bezug zur Funktion Berlins als Regierungssitz und Hauptstadt erkennbar.

4 Die wirtschaftliche Position Berlins unter den deutschen Großstädten aus einer historisch-regionalökonomischen Perspektive

Berlin - und Ostdeutschland insgesamt – haben nach dem 2. Weltkrieg einen enormen und nachhaltig wirksamen Verlust an wirtschaftlichen Entwicklungspotenzialen hinnehmen müssen. Eine große Zahl von Unternehmen wurden in dieser Zeit in die Westzonen umgesiedelt oder dort neu aufgebaut. Damit hat Berlin nicht einfach nur Arbeitsplätze eingebüßt, sondern zu einem erheblichen Teil auch den Anschluss an überregionale Märkte verloren, denn bei vielen der abgewanderten Firmen handelte es sich um große, national und auch international aktive Unternehmen, die sich sehr bald nach dem Krieg wieder fest etabliert hatten. Das strukturelle Manko (West-)Berlins ist in der Folgezeit noch größer geworden. Bei der weitgehenden Isolation von europäischen und globalen Märkten konnte es kaum gelingen, innovative, wachstumsstarke Produktionen oder gar unternehmerische Headquarters und die zu ihrem Umfeld gehörenden wissensintensiven Aktivitäten anzusiedeln. Auch ausländische Unternehmen, die in der Bundesrepublik Niederlassungen gründeten, wählten ausnahmslos westdeutsche Standorte.²⁰

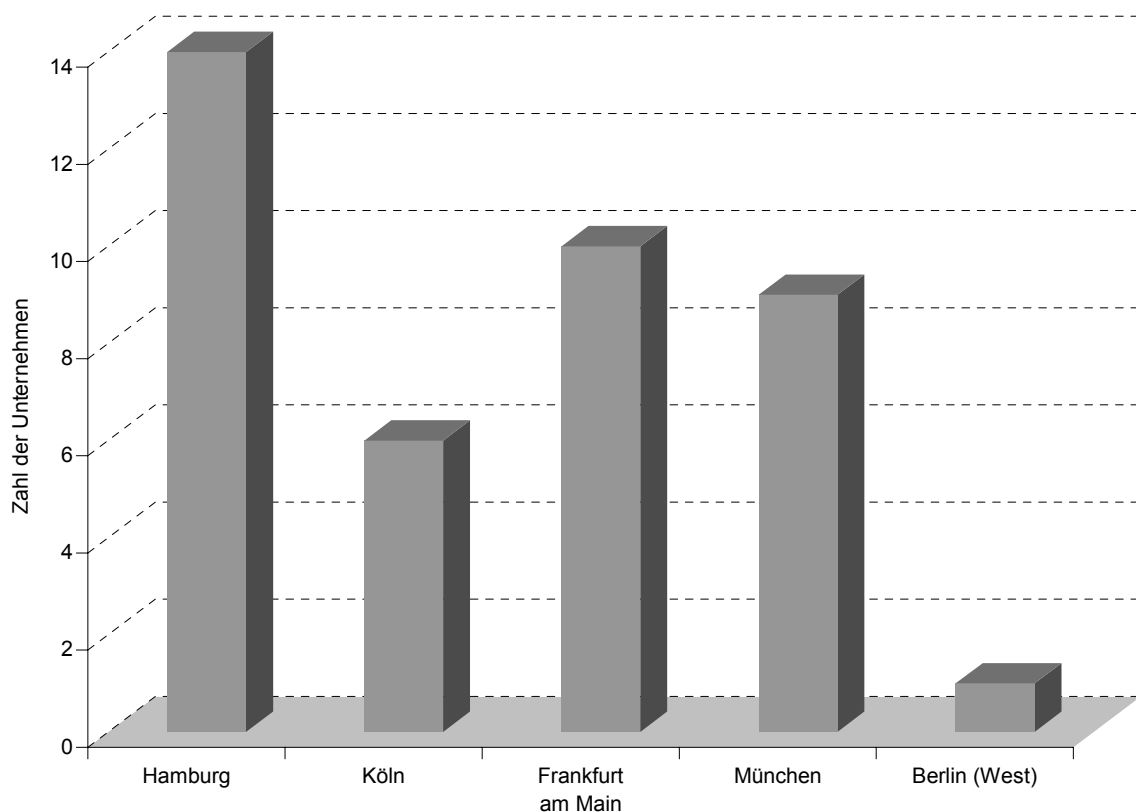
Der Mangel Berlins an großen, überregional operierenden Unternehmen im produzierenden Gewerbe sowie in den Sektoren Handel, Verkehr, Banken und Versicherungen hatte zur Folge, dass sich auch der gesamte Bereich unternehmensbezogener Dienstleistungen wie Unternehmensberatung, Werbung, Softwareentwicklung etc. in der Stadt nur schwach entwickelte und im Grunde über lokale Bedeutung nicht hinauskam. Für einen solchen engen räumlichen Zusammenhang zwischen unternehmerischen Headquarterfunktionen und unternehmensbezogenen Diensten bietet die empirische regionalökonomische Forschung eine Vielzahl von Belegen, vgl. z. B. aus jüngster Zeit Davis, Henderson (2004).

Die Abbildung 4-1 gibt die Zahl von Unternehmenszentralen in den 5 größten westdeutschen Städten (einschließlich West-Berlins) im Jahr 1990 wieder. Es zeigt sich deutlich, dass West-Berlin als Standort großer Unternehmen keine Rolle spielte. Der Rückstand gegenüber den westdeutschen Wirtschaftszentren wäre noch wesentlich ausgeprägter, wenn Banken und Versicherungen ebenfalls in die Betrachtung einbezogen würden. Die in der Abbildung darge-

²⁰ Für eine ausführlichere Behandlung der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung Berlins siehe Brenke, Geppert (1992) und dort angegeben weitere Literatur, sowie Geppert (1999).

stellten Relationen für das Jahr der Wiedervereinigung sind nicht das Ergebnis eines allmählichen Auszehrungsprozesses über vier Jahrzehnte der Abschottung West-Berlins von überregionalen Märkten, sie haben sich vielmehr sehr schnell nach dem 2. Weltkrieg eingestellt und sind danach unverändert geblieben.

Abbildung 4-1
Hauptsitze der 100 größten Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 1990



Hauptsitze der 100 umsatzstärksten Unternehmen ohne Banken und Versicherungen sowie ohne Bundespost und Bundesbahn.

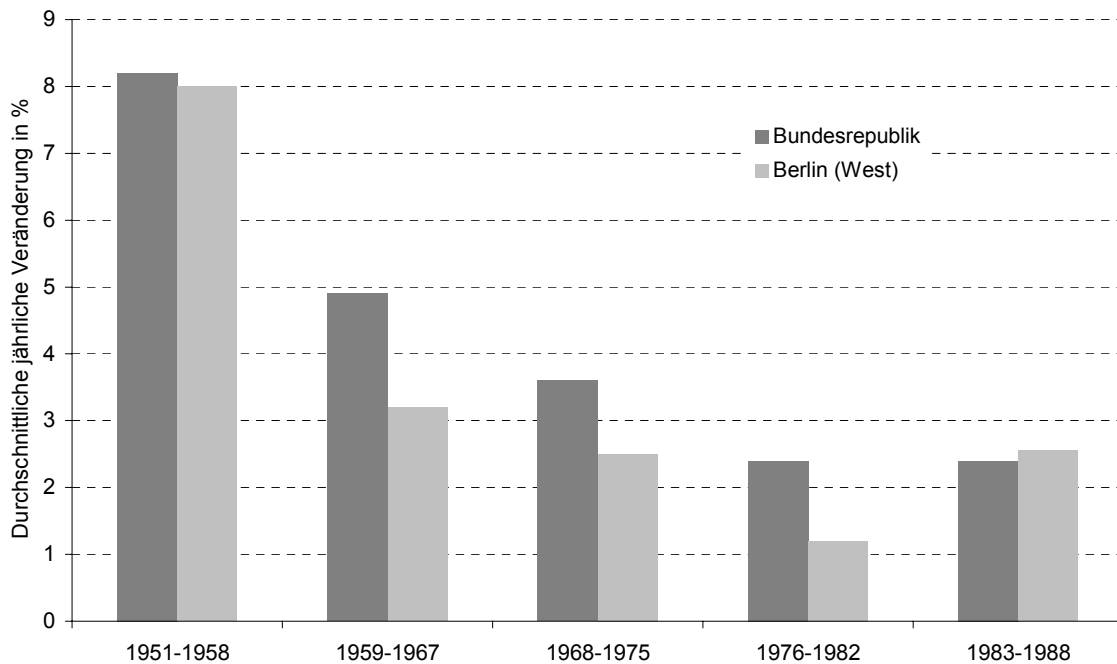
Quellen: Schmacke, E. (Hrsg.): Die großen 500, Ausgabe 1990; DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

In Anbetracht der skizzierten Ausgangslage und der auch in der Folgezeit ungünstigen Standortbedingungen West-Berlins verwundert es nicht, dass die Stadt im wirtschaftlichen Wachstum weit hinter der allgemeinen Entwicklung in Westdeutschland zurückblieb. Im Laufe der gesamten vier Jahrzehnte von 1950 bis zur Wiedervereinigung ist das Bruttoinlandsprodukt in West-Berlin mehr oder weniger deutlich schwächer gestiegen als in der Bundesrepublik insgesamt (Abbildung 4-2). Die Relation für die letzte dargestellte Teilperiode (1983-1988)

deutet keinesfalls eine Trendumkehr an. Sie geht vielmehr auf vorübergehend relativ hohe Zuwachsraten West-Berlins Mitte der 1980er Jahre zurück.²¹

Abbildung 4-2
Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (West) 1951-1988



Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen; für West-Berlin ohne Verbrauchsteuern.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Berlin; Voy 1988; DIW Berlin.

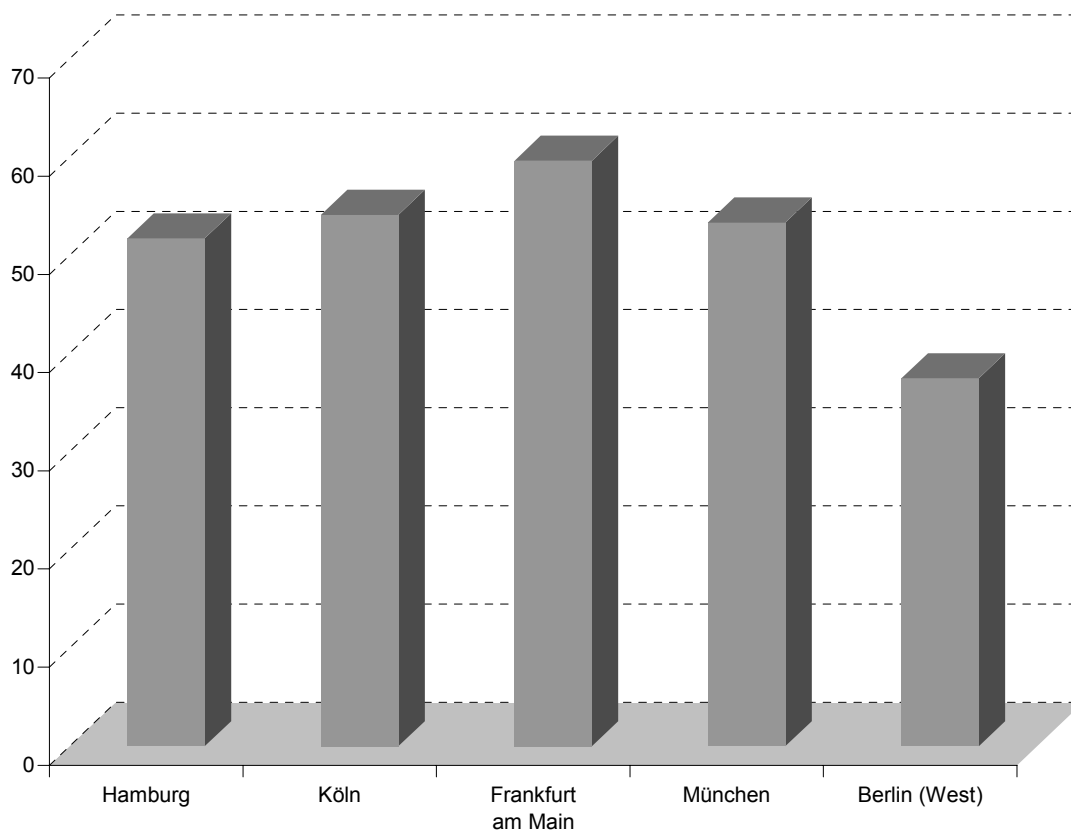
DIW Berlin 2005

Um den widrigen Standortbedingungen West-Berlins entgegenzuwirken, wurde mit Beginn der 1950er Jahre eine Reihe von Vergünstigungen für Unternehmen und private Haushalte in Berlin eingeführt. Das finanzielle Volumen dieser Hilfen stieg im Laufe der Zeit stark und erreichte im Jahr 1990 gut 4 Mrd. Euro (Brenke, Geppert 1992, S. 65). Ein wesentliches Ziel der Förderung war die Stärkung der Einbindung West-Berlins in überregionale Märkte. Die Wachstumsschwäche und die strukturellen Defizite der Berliner Wirtschaft konnten mit diesem Instrumentarium jedoch nicht beseitigt oder auch nur verringert werden. Es wurden vorwiegend wertschöpfungsschwache und kapitalintensive Fertigungen, die eigentlich kaum mehr in Ballungs- und Hochlohngebieten angesiedelt würden, in die Stadt gezogen. Anderer-

²¹ Generell wurden bei der Bildung von Teilperioden für den Vergleich der Wachstumsraten die Konjunkturzyklen in der Bundesrepublik beachtet (vgl. Voy 1988), für die letzte Teilperiode war dies jedoch nicht mehr möglich.

seits gelang es kaum, standortgerechtere Tätigkeiten wie technisch komplexe und innovative Produktionsaktivitäten und unternehmensbezogene Dienstleistungen anzuziehen. Damit blieb auch einer der wenigen Standortvorteile Berlins, das große wissenschaftliche und kulturelle Potenzial, wirtschaftlich weitgehend ungenutzt.

Abbildung 4-3
Beschäftigte in überregional orientierten Branchen 1990
Anteile an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung in %



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe, Großhandel, Schifffahrt, Luftfahrt, Spedition, Finanzdienste, hochwertige Unternehmensdienste, Hotels, Medien in % der Gesamtbeschäftigung.
Quellen: Beschäftigtenstatistik; DIW Berlin.

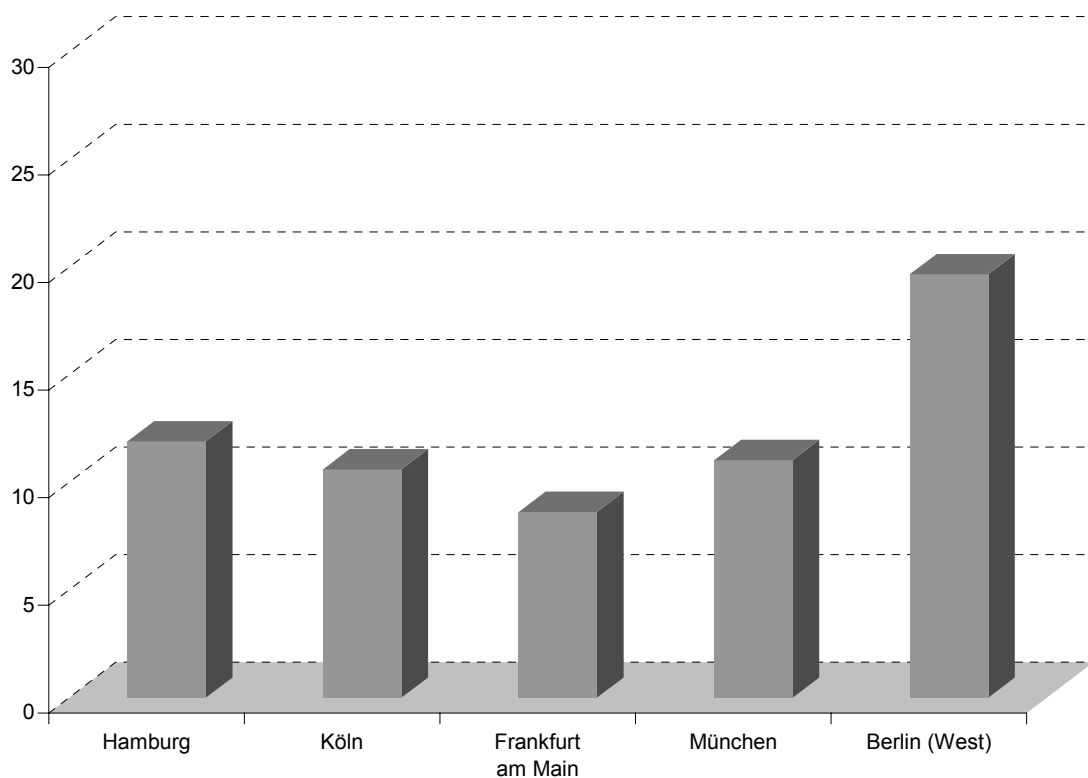
DIW Berlin 2005

Das zentrale wirtschaftliche Problem West-Berlins, zwar die mit Abstand größte Stadt der alten Bundesrepublik zu sein, aber in ökonomischer Hinsicht über keinerlei überregionale Ausstrahlung zu verfügen, wird aus der Abbildung 4-3 deutlich. Wirtschaftszweige, die einen größeren Teil ihrer Leistungen überregional absetzen und insofern die wirtschaftliche Basis

einer Region darstellen, hatten in Berlin im Jahr 1990 einen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von 35 %, in Hamburg, Köln, Frankfurt und München waren es dagegen mehr als 50 %.

Die großen Defizite im privatwirtschaftlichen Sektor Berlins sind zum Teil durch einen starken Ausbau des öffentlichen Bereichs kompensiert worden. Bei der Ansiedlung von zivilen Einrichtungen des Bundes (vgl. auch Abschnitt 2.2.1) und Forschungsinstituten sowie bei der Förderung von Wissenschaft und Kultur durch den Bund wurde West-Berlin bevorzugt. Darüber hinaus leistete der Bund hohe Zuschüsse zum Landeshaushalt, im Jahr 1990 fast 7 Mrd. Euro. Dadurch wurde es der Stadt ermöglicht, trotz relativ geringer eigener Steuereinnahmen den öffentlichen Sektor wesentlich stärker auszubauen, als es in vergleichbaren westdeutschen Großstädten der Fall war (Abbildung 4-4). Während in West-Berlin im Jahr 1990 fast 20 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei staatlichen Stellen arbeiteten, waren es in Hamburg, Köln, Frankfurt und München um 10 %.

Abbildung 4-4
Beschäftigte im öffentlichen Sektor 1990
Anteile an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung in %



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im öffentlichen Sektor; Beamte nicht enthalten.

Quellen: Beschäftigtenstatistik; DIW Berlin.

Eine gewisse Kompensation für die Schwäche des privatwirtschaftlichen Sektors in West-Berlin war dies indes nur bei einer rein rechnerischen, an der unmittelbaren Zahl der Arbeitsplätze orientierten Betrachtung. Im Grunde hat sich aber der überdimensionierte Verwaltungsapparat zu einem zusätzlichen Strukturproblem der Stadt entwickelt.

Mit dem 1971 geschlossenen Viermächteabkommen über Berlin und den darauf aufbauenden innerdeutschen Vereinbarungen waren die wirtschaftliche Zugehörigkeit West-Berlins zum Bundesgebiet zwar geregelt und die Verkehrsverbindungen gefestigt worden. Die Hoffnung, West-Berlin würde dadurch recht bald zu einer „normalen“ Großstadt werden und wirtschaftlich zu westdeutschen Städten und Ballungsräumen aufschließen, erfüllte sich aber nicht. Bei solchen Erwartungen wurde vernachlässigt, dass die Existenz und die wirtschaftliche Stärke von Städten auf handfesten Agglomerationsvorteilen beruht. In der theoretischen und empirischen regionalökonomischen Forschung wird in diesem Zusammenhang auf verschiedene Arten und Übertragungskanäle solcher Vorteile („lokalisierter Externalitäten“) verwiesen. Die neue Wachstumstheorie (z. B. Lucas 1988; Romer 1990) betont die Bedeutung des bereits vorhandenen Humankapitals und technischen Wissens für die Schaffung neuen Wissens und damit für wirtschaftliches Wachstum. In der Neuen Ökonomischen Geografie (z. B. Krugman 1991; Fujita et al. 1999) spielen entfernungsabhängige Transaktionskosten, d. h. der Zugang zu Bezugs- und Absatzmärkten, eine entscheidende Rolle für die Entwicklung von Regionen. Andere Agglomerationstheorien (z. B. Henderson 1988; Fujita, Thisse 2004) greifen neben lokalen Wissensübertragungen weitere Vorteile der räumlichen Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten wie „thick labour markets“ auf.

Alle diese Ansätze beschreiben kumulative, sich selbst verstärkende regionale Entwicklungsprozesse. Einmal gegebene regionale Ausstattungen mit Humankapital, technologischem Wissen, Arbeitsmarktviefalt, lokalen Netzwerken und Zugang zu großen Märkten erzeugen positive lokale „Externalitäten“ und „Spillovers“, die wiederum das künftige Wachstum vorantreiben. West-Berlin war aufgrund seiner spezifischen Situation und Entwicklung sehr schlecht mit solchen Triebkräften des Wachstums ausgestattet. Deshalb konnte sich an der relativen wirtschaftlichen Schwäche der Stadt auch nach einer gewissen Verbesserung der äußeren Bedingungen nichts Wesentliches ändern.

Die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit West-Berlins zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung der beiden Stadthälften wird in Tabelle 4-1 anhand einiger weniger Kennziffern zusammenfassend dargestellt. Bei dem zentralen wirtschaftlichen Leistungsindikator,

dem Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, erreichte West-Berlin bei weitem nicht das Niveau der zum Vergleich herangezogenen vier größten Städte Westdeutschlands. Noch viel ausgeprägter waren die Diskrepanzen bei der finanziellen Leistungskraft. Die Steuereinnahmen je Einwohner waren 1990 in den Vergleichsstädten drei- bis viermal so hoch wie in West-Berlin, und die Realsteueraufbringungskraft, in der sich vor allem die Ertragskraft der Unternehmen widerspiegelt, lag in den Vergleichsstädten um 36 % bis 165 % über dem Berliner Niveau.

Tabelle 4-1

Kennziffern zur Wirtschafts- und Finanzkraft der fünf größten Städte Westdeutschlands im Jahr 1990

Berlin (West) = 100

	Hamburg	Köln	Frankfurt am Main	München	Berlin (West)
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 1990	132	112	160	138	100
Gemeindliche Steuereinnahmen je Einwohner 1990 (netto)					
Steuern insgesamt	280	282	476	341	100
Einkommensteuer	286	248	262	285	100
Realsteueraufbringungskraft ¹	136	141	265	181	100

¹ Gewerbesteuer und Grundsteuern unter Zugrundelegung fiktiver bundeseinheitlicher Hebesätze.

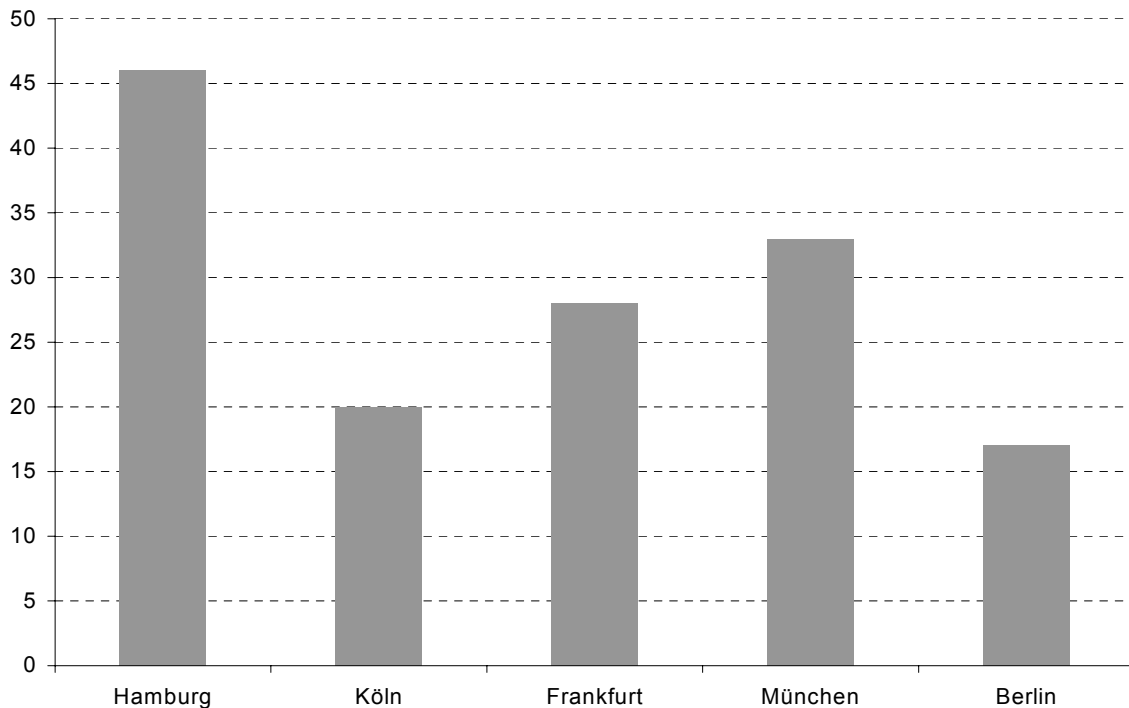
Quellen: Eurostat REGIO-Datenbank; Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden; DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Diese Daten machen deutlich, dass West-Berlin wirtschaftlich und finanziell nicht aus eigener Kraft lebensfähig war. Für die wiedervereinigte Stadt stellte sich das Problem in noch verschärfter Form. Dies wurde allerdings zu Beginn der 1990er Jahre vielfach nicht erkannt. Sowohl in der Politik wie in der wissenschaftlichen Politikberatung dominierten vielmehr zunächst sehr optimistische Erwartungen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung Berlins unter den veränderten politischen Bedingungen in Deutschland. Der Bund fuhr seine hergebrachten Subventionen und Haushaltshilfen für Berlin sehr schnell zurück, ohne für einen hinreichenden Ausgleich in Form anderer, der veränderten Situation angemessenen Maßnahmen zu sorgen (vgl. auch Weitzen 1996). Und auch die eigene Politik Berlins war zunächst vielfach von den allzu optimistischen Wachstumserwartungen geprägt.

Im Laufe der 1990er Jahre wurde dann immer deutlicher, welche zentrale Bedeutung die weiter oben beschriebenen Agglomerationsvorteile für die wirtschaftliche Entwicklung von Städten haben, und es wurde immer klarer, dass die Defizite Berlins auf diesem Gebiet nur in einem sehr langen Aufholprozess behoben werden können. Die Hauptstadtverlagerung leistet dazu zweifellos einen Beitrag, in Anbetracht des immer noch enormen wirtschaftlichen Gefälles zwischen Berlin und anderen deutschen Metropolen sollten ihre Effekte aber nicht überschätzt werden. So hat sich an dem Mangel an unternehmerischen Headquarterfunktionen Berlins auch 15 Jahre nach der Wiedervereinigung und 7 Jahre nach Übernahme der Hauptstadtfunction nichts Wesentliches geändert. Dabei zeichnet die Abbildung 4-5 noch ein für Berlin zu günstiges Bild, weil Banken und Versicherungen sowie generell Unternehmenssitze im unmittelbaren Umfeld der Städte nicht berücksichtigt sind. Anders als im Falle Berlins spielt dies bei westdeutschen Städten durchaus eine Rolle.

Abbildung 4-5
Hauptsitze der 582 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland im Jahr 2005



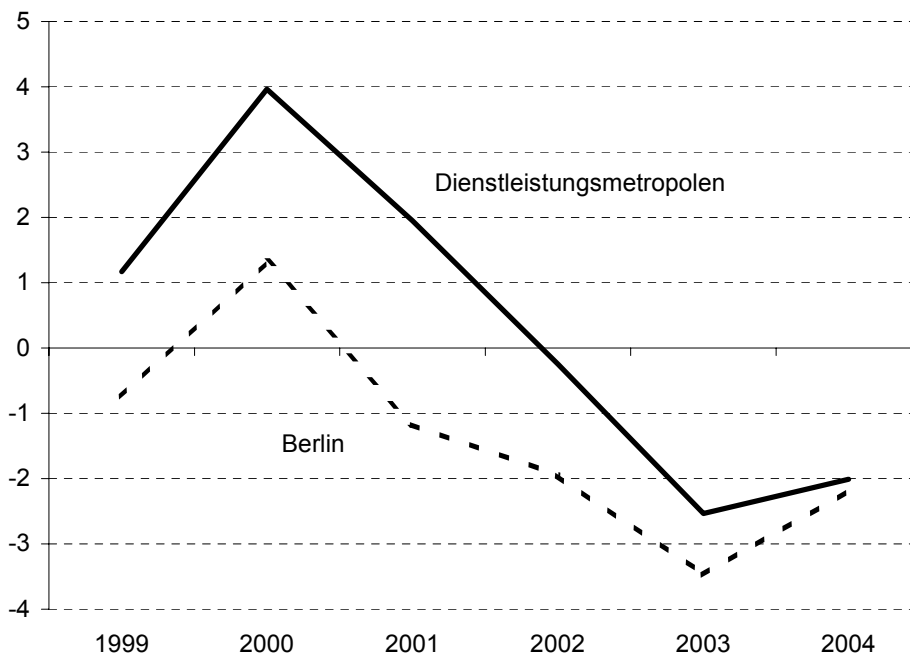
Grundgesamtheit sind die 582 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland ohne Banken und Versicherungen.

Quellen: Die Großen 500. Müssig Verlag. Stand September 2005;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Immerhin gibt es in jüngster Zeit Anzeichen für eine neue wirtschaftliche Dynamik in Berlin. Die Beschäftigung in den meisten Branchen überregionaler Dienstleistungen hat in Berlin wesentlich stärker zugenommen als in den anderen deutschen Großstädten (Geppert, Gornig 2005). Hier bilden sich allmählich ein neues wirtschaftliches Profil der Stadt und eigene Spezialisierungsfelder heraus. Das Wachstum der überregionalen Dienstleistungen hat zwar noch nicht zu einer positiven Entwicklung der Gesamtbeschäftigung Berlins geführt. Dem stehen beispielsweise Belastungen durch die Sparzwänge im öffentlichen Bereich, durch die anhaltende Schrumpfung der Industrie und durch den Abbau von Überkapazitäten im Bausektor entgegen. Im Laufe der vergangenen Jahre ist der Wachstumsrückstand Berlins gegenüber den führenden deutschen Dienstleistungsmetropolen aber kontinuierlich kleiner geworden (Abbildung 4-6). Während der Rückstand in der Beschäftigungsentwicklung im Jahr 2000 noch fast 3 Prozentpunkte betragen hatte, waren es im Jahr 2004 nur noch 0,2 Prozentpunkte – allerdings bei allgemein deutlich rückläufiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland.

Abbildung 4-6
Beschäftigungsentwicklung in Berlin und in deutschen Dienstleistungsmetropolen 1999 bis 2004
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, d. h. ohne Beamte, geringfügig Beschäftigte und Selbständige. Dienstleistungsmetropolen nach den hier gewählten Kriterien sind die Städte Hamburg, München, Frankfurt, Köln, Düsseldorf, Stuttgart.

Quellen: Beschäftigtenstatistik; Berechnungen des DIW Berlin.

5 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

Die Hauptstadtverlagerung hat Berlin wirtschaftliche Impulse verliehen. Aufgrund der temporären Effekte, die vor allem aus den Bauinvestitionen des Bundes und hauptstadtorientierter Institutionen resultierten, ist das Bruttoinlandsprodukt der Stadt im Durchschnitt der Jahre von 1995 bis 2004 um etwa 0,6 % pro Jahr höher ausgefallen, als es sonst der Fall gewesen wäre. Dadurch wurden in diesem Zeitraum etwa 12 000 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert (Prognos 2003). Von größerer und vor allem nachhaltiger Bedeutung für Berlin sind die dauerhaften Wirkungen der Hauptstadtfunktion. Sie ergeben sich aus der Präsenz und der laufenden Arbeit der hauptstadtbezogenen Bundeseinrichtungen sowie der in ihrem Umfeld angesiedelten Botschaften, Interessenvertretungen und Medienbüros. Die Personal- und Sachausgaben dieser Institutionen stimulieren die Berliner Wirtschaft und führen auf direktem und indirektem Weg zu einer Erhöhung der Beschäftigtenzahl. Den hauptstadtbedingten Zuzügen von Institutionen nach Berlin stehen zwar Verlagerungen aus Berlin heraus gegenüber, der ökonomische Nettoeffekt ist aber für die Stadt positiv. Darüber hinaus ist Berlin durch seine neue Funktion attraktiver für Besucher und Investoren geworden.

Einer quantitativen Abschätzung zugänglich sind die Effekte, die sich aus den Ausgaben der Hauptstadteinstitutionen und der von der Hauptstadtfunktion angezogenen Besucher (Privattouristen, Geschäftsreisende, Kongressteilnehmer etc.) ergeben. Gerechnet nach den im Jahr 2004 geltenden Preis-, Einkommens- und Produktivitätsverhältnissen ist die Bruttowertschöpfung Berlins auf Dauer um knapp 1,7 Mrd. Euro (rund 2,4 %) und die Zahl der Arbeitsplätze um rund 34 000 höher, als es der Fall wäre, wenn Berlin nicht Hauptstadt geworden wäre.

Inwieweit die Hauptstadtfunktion Berlins auch private Investoren angelockt hat, unterliegt der Spekulation. Zweifellos sind in den letzten Jahren eine Reihe von Unternehmen und vor allem Niederlassungen in Berlin angesiedelt worden, welche Motive dafür im Einzelnen maßgeblich waren, ist aber nicht bekannt. In jedem Falle kann ein hauptstadtbedingter Ansiedlungseffekt nicht sehr bedeutend gewesen sein, denn an dem großen Defizit Berlins an unternehmerischen Headquarterfunktionen hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert. Nur 17 der 582 umsatzstärksten Unternehmen (einschließlich Tochterunternehmen) in Deutschland hatten im Jahr 2005 ihren Sitz in Berlin.

Die Frage, welchen ökonomischen Wert die Hauptstadtrolle für Berlin hat, lässt sich nur vor dem Hintergrund der generellen wirtschaftlichen Lage der Stadt beantworten. Auch 15 Jahre

nach der Vereinigung und 7 Jahre nach Übernahme der Hauptstadtfunktion erreicht Berlin bei weitem nicht die Leistungskraft anderer deutscher Metropolen. Die historisch bedingten Deformationen der Wirtschaft Berlins können nur in einem langwierigen Aufholprozess behoben werden. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist gegenwärtig in Berlin weniger als halb so hoch wie in den vier nächstgrößten Städten Deutschlands (Hamburg, München, Köln, Frankfurt), und beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen erreicht Berlin knapp drei Viertel des Niveaus dieser Städte. Diese Relationen machen deutlich, dass der ökonomische Hauptstadteffekt mit etwa zweieinhalb Prozent des Berliner Bruttoinlandsprodukts nur einen sehr kleinen Beitrag zur wirtschaftlichen Gesundung der Stadt leistet.

Auch die aus den wirtschaftlichen Hauptstadtimpulsen resultierenden dauerhaften Einnahmeneffekte im Berliner Landeshaushalt sind gering. Nach Berücksichtigung aller Umverteilungen im Länderfinanzausgleich erhält Berlin jährliche Mehreinnahmen von etwas mehr als 45 Mill. Euro. Darin enthalten sind rund 30 Mill. Euro, die Berlin im Länderfinanzausgleich zufließen, weil die Stadt hauptstadtbedingt mehr Einwohner und damit entsprechend mehr Aufwendungen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen hat. „Netto“ verbleiben der Stadt also Mehreinnahmen von jährlich rund 15 Mill. Euro.

Dem stehen spezifische hauptstadtbedingte Mehraufwendungen gegenüber, die nur teilweise durch Zahlungen des Bundes ausgeglichen werden. Vor allem zu nennen sind die Ausgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit, die sich nach Abzug der Erstattungen des Bundes auf etwa 70 Mill. Euro belaufen dürften. Auch im schulischen Bereich und im Rechtsschutz lassen sich signifikante Mehrausgaben im zweistelligen Millionenbereich nachweisen. Per saldo muss Berlin zur Finanzierung der hauptstadtbedingten Mehrausgaben also mehr Mittel aufwenden als der Stadt aus dem Gewinn an Steuerkraft zufließen. Berlin profitiert zwar wirtschaftlich von der Hauptstadtfunktion, der fiskalische Effekt ist aber negativ.

Dabei sind die Aufgaben, die sich aus der gesamtstaatlichen Repräsentanz in der Bundeshauptstadt ableiten lassen, noch nicht berücksichtigt. Angesprochen sind vornehmlich der kulturelle Bereich, Aufgaben, die sich aus dem historischen Kontext ergeben (Finanzierung der Gedenkstätten von nationaler und internationaler Bedeutung) und auch Maßnahmen im Verkehrsbereich und zur Gestaltung eines repräsentativen Stadtbildes. Nur zum Teil beteiligt sich der Bund an deren Finanzierung. Vergleicht man die seinerzeit mit Bonn getroffenen Vereinbarungen und die mit Berlin abgeschlossenen Verträge, so fällt auf, dass der Bund sich Berlin gegenüber deutlich restriktiver verhält. Somit stellt sich die Frage, ob er sich an der

Finanzierung der gesamtstaatlichen Repräsentationsaufgaben in Berlin hinreichend beteiligt, selbst wenn es keine eindeutigen Kriterien gibt, anhand derer sich hauptstadtbedingte Aufgaben formulieren lassen.

Literatur

- Armstrong, H., Taylor, J. (2000): *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Bankgesellschaft Berlin (1994): *Modellrechnung Arbeitsplätze für die Region Berlin-Brandenburg*.
- Baumgartner, H. J., Seidel, B. (2001): *Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt*. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 39/2001.
- Brenke, K., Geppert, K. (1992): *Die Wirtschaft im Raum Berlin*. In: Moser, H. (Hrsg.): *Berlin-Report. Eine Wirtschaftsregion im Aufschwung*. Wiesbaden: Gabler.
- Davis, J. C., Henderson, J. V. (2004): *The Agglomeration of Headquarters*. Mimeo.
http://www.econ.brown.edu/faculty/henderson/papers/Agglomeration_of_Headquarters51303.pdf
- Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr (dwif) (2001): *Wirtschaftsfaktor Tourismus für Berlin. Untersuchung im Auftrag der Investitionsbank Berlin und der Berlin Tourismus Marketing GmbH*.
- Fan, W., Treyz, F., Treyz, G. (2000): *An Evolutionary New Economic Geography Model*. *Journal of Regional Science*, 40, 671-695.
- Frank, B., Geppert, K., Vesper, D. (2002): *Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin. Studie im Auftrag der IHK Berlin*.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J. (1999): *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Fujita M., Thisse J.-F. (2004): *Economics of Agglomeration. Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geppert, K. (1999): *Berlin - Dienstleistungszentrum der Zukunft?* In: Walter Momper, Jürgen Kromphardt und Georg Dybe (Hrsg.): *Berlins zweite Zukunft. Aufbruch ins 21. Jahrhundert*. Berlin: Sigma.
- Geppert, K., Vesper, D. (1997): *Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Berliner Hochschulen. Gutachten im Auftrag der Freien Universität Berlin*.
- Geppert, K., Seidel, B., Vesper, D. (1997): *Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Berlin. Stellungnahme im Auftrag der Wissenschaftsgemeinschaft Baue Liste (WBL) e.V.*
- Geppert, K., Gornig, M. (2005): *Berlin: Potentiale einer neuen wirtschaftlichen Dynamik*. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 44/2005.
- Harris, R. I. D. (1997): *The Impact of the University of Portsmouth on the Local Economy*. *Urban Studies*, 34, 605-626.
- Henderson J. V. (1988): *Urban Development. Theory, Fact, and Illusion*. New York: Oxford University Press.
- Hidien, J. W. (1999): *Handbuch Länderfinanzausgleich*, Baden-Baden.
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (1997): *Regierungshauptstadt Berlin und regionaler Arbeitsmarkt. Gutachten in Zusammenarbeit mit der Universität Köln und dem Institut für angewandte Sozialforschung*.
- Krugman, P. (1991): *Increasing returns and economic geography*. *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.
- LEPU (Local Economy Policy Unit) (1995): *Impact Study of South Bank University*. London: South Bank University.

- Loidl-Stuppi, J. (2005): Wie die Lohnsteuer in den Länderfinanzausgleich einfließt. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg Nr. 2/2005.
- Lucas, R. (1988): On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Prognos (2003): Bedeutung der Hauptstadtfunction für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Berlin. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- Romer, P. (1990): Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98, 71-102.
- Schmacke, E. (Hrsg.)(1990): Die großen 500. Neuwied: Luchterhand.
- Statistisches Bundesamt (2004): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Konten und Standardtabellen. Fachserie 18, Reihe 1.3.
- Voy, K. (1988): Ausgewählte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Berlin (West) 1950 bis 1986. In: *Berliner Statistik*, Heft 12, S. 254-301.
- Weinzen, H. W. (1996): Von der Bundeshilfe in den Finanzausgleich – Berlins Finanzen im Umbruch. In: Süß, W. (Hrsg.): *Hauptstadt Berlin*, Band 3, S. 183-204. Berlin Verlag.

Anhang

Tabelle A1

Beschäftigte des Bundes nach Bundesländern 1993 und 2003

Kernhaushalt¹

	Zahl der Beschäftigten		Beschäftigte je 1 000 Einwohner	
	1993	2003	1993	2003
Schleswig-Holstein	60 637	41 358	22,6	14,6
Hamburg	12 640	10 541	7,4	6,1
Niedersachsen	92 225	64 571	12,1	8,1
Bremen	5 738	3 183	8,4	4,8
Nordrhein-Westfalen	107 261	86 722	6,1	4,8
Hessen	36 592	27 571	6,2	4,5
Rheinland-Pfalz	44 974	34 543	11,5	8,5
Baden-Württemberg	41 836	33 043	4,1	3,1
Bayern	91 475	71 667	7,7	5,8
Saarland	5 748	4 544	5,3	4,3
Berlin	24 265	29 776	7,0	8,8
Brandenburg	20 328	18 087	8,0	7,0
Mecklenburg-Vorpommern	16 783	19 744	9,1	11,4
Sachsen	12 168	15 946	2,6	3,7
Sachsen-Anhalt	6 575	8 595	2,4	3,4
Thüringen	7 420	7 787	2,9	3,3
Insgesamt ²	586 665	477 678	7,2	5,8

¹ D. h.: ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen des Bundes.

² Ohne Beschäftigte im Ausland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle A2

Beschäftigte des Bundes im Bereich Verteidigung nach Bundesländern 1993 und 2003

	Zahl der Beschäftigten				Beschäftigte je 1 000 Einwohner			
	1993		2003		1993		2003	
	insgesamt ¹	Soldaten ²	insgesamt ¹	Soldaten ²	insgesamt ¹	Soldaten ²	insgesamt ¹	Soldaten ²
Schleswig-Holstein	49 770	29 305	32 385	19 199	18,5	10,9	11,5	6,8
Hamburg	7 250	4 612	5 366	3 095	4,3	2,7	3,1	1,8
Niedersachsen	75 157	42 887	51 366	29 749	9,9	5,6	6,4	3,7
Bremen	3 308	2 024	1 486	1 121	4,8	3,0	2,2	1,7
Nordrhein-Westfalen	58 073	33 701	47 061	28 917	3,3	1,9	2,6	1,6
Hessen	17 889	10 212	11 569	7 544	3,0	1,7	1,9	1,2
Rheinland-Pfalz	38 323	18 108	29 462	14 551	9,8	4,6	7,3	3,6
Baden-Württemberg	32 278	18 455	23 338	13 709	3,2	1,8	2,2	1,3
Bayern	70 527	41 930	53 256	33 118	6,0	3,5	4,3	2,7
Saarland	4 118	2 136	2 862	1 439	3,8	2,0	2,7	1,4
Berlin	2 187	723	4 466	2 575	0,6	0,2	1,3	0,8
Brandenburg	13 745	6 585	10 263	5 365	5,4	2,6	4,0	2,1
Mecklenburg-Vorpommern	11 557	5 977	14 367	9 586	6,2	3,2	8,3	5,5
Sachsen	6 370	2 789	6 836	3 913	1,4	0,6	1,6	0,9
Sachsen-Anhalt	4 134	2 515	5 611	3 619	1,5	0,9	2,2	1,4
Thüringen	5 617	3 685	5 726	4 294	2,2	1,5	2,4	1,8
Insgesamt	400 303	225 644	305 420	181 794	4,9	2,8	3,7	2,2

¹ Ohne Beschäftigte im Ausland.

² Berufs- und Zeilsoldaten, ohne Grundwehrdienstleistende.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A3

Beschäftigte des Bundes nach Bundesländern 1993 und 2003

Kernhaushalt¹ ohne Verteidigung

	Zahl der Beschäftigten		Beschäftigte je 1 000 Einwohner	
	1993	2003	1993	2003
Schleswig-Holstein	10 867	8 973	4,0	3,2
Hamburg	5 390	5 175	3,2	3,0
Niedersachsen	17 068	13 205	2,2	1,7
Bremen	2 430	1 697	3,6	2,6
Nordrhein-Westfalen	49 188	39 661	2,8	2,2
Hessen	18 703	16 002	3,1	2,6
Rheinland-Pfalz	6 651	5 081	1,7	1,3
Baden-Württemberg	9 558	9 705	0,9	0,9
Bayern	20 948	18 411	1,8	1,5
Saarland	1 630	1 682	1,5	1,6
Berlin	22 078	25 310	6,4	7,5
Brandenburg	6 583	7 824	2,6	3,0
Mecklenburg-Vorpommern	5 226	5 377	2,8	3,1
Sachsen	5 798	9 110	1,3	2,1
Sachsen-Anhalt	2 441	2 984	0,9	1,2
Thüringen	1 803	2 061	0,7	0,9
Insgesamt ²	186 362	172 258	2,3	2,1

¹ D. h.: ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen des Bundes.

² Ohne Beschäftigte im Ausland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle A4

Wanderungen über die Grenze von Berlin 1993 bis 2004 nach Herkunfts- bzw. Zielgebieten

Saldo von Zu- und Abwanderungen

Herkunfts- bzw. Zielgebiet	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Schleswig-Holstein	-1 130	-786	-557	-646	-531	74	-105	-98	-60	73	-403	-578
Hamburg	-341	-45	314	93	167	252	456	571	677	780	-108	-223
Niedersachsen	-2 476	-1 128	-720	-725	-99	1 174	1 181	2 698	3 169	2 531	1 362	1 274
Bremen	48	78	54	115	142	309	243	278	207	118	63	-9
Nordrhein-Westfalen	284	1 364	1 354	343	940	2 443	5 962	3 830	2 871	1 713	852	248
Hessen	-196	409	263	-3	-80	397	101	441	765	303	289	-74
Rheinland-Pfalz	-436	-87	-48	-186	-141	209	169	210	144	4	46	-106
Baden-Württemberg	448	887	679	651	104	422	15	167	-244	-552	-751	-796
Bayern	-591	-165	-932	-1 019	-915	-951	-1 491	-1 056	-1 595	-947	-772	-523
Saarland	102	115	147	47	95	208	139	143	177	48	75	-67
Brandenburg	4 105	-10 143	-14 536	-18 861	-27 351	-28 499	-23 092	-17 146	-12 178	-9 707	-10 808	-11 122
Mecklenburg-Vorpommern	651	447	785	325	381	832	727	998	1 638	1 160	846	706
Sachsen	316	234	466	622	506	978	1 249	1 242	1 792	1 473	943	744
Sachsen-Anhalt	384	401	380	431	678	1 032	852	1 322	1 369	1 338	902	979
Thüringen	73	23	133	87	140	199	369	580	567	615	421	414
Bundesgebiet	-6 969	-8 396	-12 218	-18 726	-25 964	-20 921	-13 225	-5 820	-701	-1 050	-7 043	-9 133

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle A5

Hauptstadteffekte im Länderfinanzausgleich

Mill. Euro

Land	Länderanteile Umsatzsteuer			Länderfinanzausgleich i.e.S.			Differenz insgesamt
	Status-quo	Simulation	Differenz	Status-quo	Simulation	Differenz	
Nordrhein-Westfalen	12 529	12 536	7	- 207	- 162	45	52
Bayern	8 617	8 628	11	-2 285	-2 290	- 5	6
Baden-Württemberg	7 424	7 434	9	-2 131	-2 134	- 3	7
Niedersachsen	6 488	6 496	8	444	441	- 3	5
Hessen	4 221	4 227	6	-1 529	-1 532	- 3	3
Sachsen	5 559	5 561	2	917	912	- 5	- 3
Rheinland-Pfalz	2 813	2 817	4	188	187	- 2	2
Sachsen-Anhalt	3 299	3 299	0	525	522	- 3	- 3
Schleswig-Holstein	1 959	1 961	3	103	102	- 1	2
Thüringen	3 093	3 096	2	511	508	- 3	0
Brandenburg	3 173	3 175	3	527	525	- 3	0
Mecklenburg-Vorpommern	2 234	2 236	2	398	397	- 1	0
Saarland	837	838	1	114	113	- 1	0
Berlin	2 636	2 576	- 60	2 692	2 681	- 12	- 71
Hamburg	1 204	1 206	2	- 598	- 598	- 1	1
Bremen	459	460	1	330	329	0	0

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005