

Rosenschon, Astrid

**Article — Digitized Version**

## Berlinförderung auf dem Prüfstand

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Rosenschon, Astrid (1990) : Berlinförderung auf dem Prüfstand, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 71-83

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1454>

**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.*

# Berlinförderung auf dem Prüfstand

Von Astrid Rosenschon\*

Der Finanzbedarf der Bundesregierung für Starthilfen zugunsten der neuen Bundesländer ist beträchtlich. Um eine kräftig steigende Beanspruchung des Kapitalmarktes und wachstumshemmende Steuererhöhungen zu vermeiden, bietet es sich an, Ausgaben an anderer Stelle zu kürzen, insbesondere auch bei den "Kosten der Teilung" einzusparen.<sup>1</sup> Darunter ist die Berlinförderung besonders bedeutsam. Die Ankündigung des Bundesfinanzministers, die Berlinförderung schrittweise abzubauen, hat allerdings Widerspruch hervorgerufen. Teils wurde argumentiert, "in Berlin kostet die Einheit sofort und viel Geld",<sup>2</sup> so daß eine Aufstockung erforderlich sei. Teils wurde zwar eingeräumt, daß die Regionalhilfe für Westberlin obsolet geworden sei, da das Gebiet nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten keine förderungswürdige Enklave mehr sei; doch wurde zugleich die Forderung nach Regionalhilfen für den Ausbau der Infrastruktur in Ostberlin erhoben.<sup>3</sup> Zudem sind Kontroversen darüber entstanden, innerhalb welcher Zeitspanne die Berlinförderung gestrichen werden soll. Dem Plädoyer des Bundesfinanzministers für einen möglichst zügigen Abbau steht die Auffassung des Stadtstaates Berlin gegenüber, der Prozeß sei zeitlich stärker zu strecken.<sup>4</sup>

Im folgenden werden zunächst die einzelnen Maßnahmen im Rahmen der Berlinförderung sowie die damit angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele kurz dargestellt. Im Anschluß daran werden die öffentlichen Ausgaben Berlins (West) mit jenen der beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen verglichen. Dieser Vergleich dient der Beantwortung der Frage, ob der Zuschuß des Bundes zum Berliner Staatshaushalt zu überdurchschnittlich hohen öffentlichen Ausgaben geführt hat oder ob nur ein potentieller, lagebedingter Mangel an Steuerkraft ausgeglichen worden ist. Untersucht wird hierbei auch, ob der Stadtstaat Berlin (West) bei konsumtiven oder bei investiven Verwendungsarten (im volkswirtschaftlichen Sinn) besondere ausgabepolitische Akzente gesetzt hat. Träfe das erstere zu, so wäre

\* Die Verfasserin dankt Alfred Boss und Klaus-Werner Scharz für wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Kürzungspotentiale liegen zudem bei allen Subventionskategorien der öffentlichen Haushalte, aber beispielsweise auch - wie das Phänomen des "Dezemberfiebers" vermuten läßt - beim staatlichen Sachaufwand. Wegen des weltpolitischen Entspannungsprozesses könnten ferner die Militärausgaben gekürzt werden. Im übrigen würden die Steuereinnahmen höher ausfallen, wenn die Bundesregierung die von ihr lange angekündigte Deregulierungspolitik, die ein höheres Wachstum erwarten läßt, nunmehr in die Tat umsetzen würde.

<sup>2</sup> Vgl. das Interview der Kieler Nachrichten mit dem ehemaligen Berliner Regierenden Bürgermeister Walter Momper vom 22. September 1990.

<sup>3</sup> "Bei der Bewältigung dieser Aufgaben [Forcierung des Wohnungsbaus und Ausbau der Infrastruktur, d. Verf.] ist die Region auf massive finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen. Die im Zuge des Abbaus der Berlinförderung eingesparten Mittel sind hierzu ein wichtiger Finanzierungsbeitrag." Vgl. Karl Brenke, Alexander Eickelpasch, Kurt Geppert, "Wird das Berlinförderungsgesetz noch gebraucht?". DIW-Wochenbericht 29/90, Vol. 57, 19. Juli 1990, (S. 393-399) S. 399.

<sup>4</sup> Nach den Planungen der Bundesregierung ist ein Abbau der Steuervergünstigungen nach dem Berlinförderungsgesetz bis Ende 1994 vorgesehen. Vgl. Handelsblatt, "Förderung für Berlin wird stufenweise abgebaut", 12. Dezember 1990, S. 1. Hingegen plädiert der Berliner Senat für das Jahr 2000. Vgl. Dieter Fockenbrock, "Rückführung auf das Normalniveau", Handelsblatt, 22. November 1990, S. 4. Konkrete Zeitplanungen für den Abbau der Berlinhilfe - das ist der Zuschuß zum Landeshaushalt - liegen bislang noch nicht vor.

der potentielle Einwand, ein Abbau des Zuschusses würde die regionalen Entwicklungschancen Berlins beeinträchtigen, nicht stichhaltig.<sup>5</sup> Schließlich wird – auch vor dem Hintergrund des finanzstatistischen Befundes – die Frage diskutiert, ob eine Weiterführung der Förderung nun für Ostberlin, wie sie gelegentlich gefordert wird, ökonomisch sinnvoll ist.

### Fördermaßnahmen zugunsten Berlins im Überblick

Der Stadtstaat Berlin (West) wird durch Finanzhilfen des Bundes und durch Steuervergünstigungen gefördert. Bei ersteren ist der allgemeine Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt besonders bedeutsam. Für das Jahr 1990 war ein Zuschuß in Höhe von 13,1 Mrd. DM<sup>6</sup> vorgesehen (Tabelle 1); dieser Betrag entspricht mehr als der Hälfte der öffentlichen Ausgaben des Stadtstaates Berlin.<sup>7</sup> Einschließlich der übrigen Regionaltransfers betragen die Finanzhilfen des Bundes zugunsten Berlins im Jahre 1990 rund 13,5 Mrd. DM. Darin sind jene Zahlungen des Bundes an den Berliner Staatshaushalt, die aufgrund der Gleichstellung Berlins mit den übrigen Bundesländern geleistet werden (etwa der Bundesanteil am Wohngeld, die Ausbildungsbeihilfen oder Darlehen nach BAföG), nicht enthalten, da sie nicht den Charakter spezifischer Regionaltransfers haben; 1990 beliefen sich diese auf rund 1 Mrd. DM.<sup>8</sup> Ferner sind unmittelbare Zahlungen des Bundes (wie etwa die Besatzungskosten, Zuschüsse zur Sozialversicherung, Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz) nicht berücksichtigt (1990 knapp 6 Mrd. DM<sup>9</sup>).

Die Steuervergünstigungen aufgrund des Berlinförderungsgesetzes (BFG) beliefen sich 1990 auf insgesamt 9,2 Mrd. DM. Schwerpunkte sind die Förderung der Arbeitsaufnahme, der gewerblichen Investitionen und des Wohnungsbaus in Berlin. Ferner zahlen Unternehmen, die in Berlin produzieren, und im Bundesgebiet ansässige Abnehmer Berliner Produkte weniger Umsatzsteuer (sogenannte Hersteller- und Abnehmerpräferenz). Die Steuerausfälle aufgrund des Berlinförderungsgesetzes belasten den Bund aber nur zum Teil, denn die Mindereinnahmen schmälern das örtliche Aufkommen an Gemeinschaftssteuern (Steuern auf Einkommen und Umsatz), das gemäß gesetzlich festgelegter Schlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt wird. Die gesamten fiskalischen Verluste des Bundes betragen 1990 knapp 4,7 Mrd. DM; der Stadtstaat Berlin nahm infolge der Vergünstigungen rund 3 Mrd. DM weniger Steuern ein, die übrigen Bundesländer einschließlich Gemeindeebene 1,5 Mrd. DM.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Freilich wäre eine vorwiegend zukunftsirksame Mittelverwendung kein Argument gegen den Abbau der Berlinförderung, da die auf die Insellage abstellende wirtschaftspolitische Begründung der Regionalhilfe obsolet geworden ist.

<sup>6</sup> Einschließlich der Aufstockung um 400 Mill. DM im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts 1990. Dazu bemerkt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91. Wiesbaden, November 1990, Ziff. 222, S. 229: "Da es mit der Öffnung der Grenzen in Berlin (West) zu einem Nachfrageschub kam und sich die Standortbedingungen dort nachhaltig verbessert haben, wäre dagegen eine Rückführung der Berlinförderung des Bundes wünschenswert gewesen".

<sup>7</sup> Der Haushaltsplan Berlins für das Jahr 1990 sieht Ausgaben in Höhe von 25,3 Mrd. DM vor.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1990. Bonn 1989, S. 106 f.

<sup>9</sup> Die Transitzuschüsse gemäß Art. 18 des Transitabkommens mit der DDR (1990: 1 089 Mill. DM) wird in Zukunft entfallen. Auch die Besatzungskosten (1990: 1 518 Mill. DM) dürften zur Disposition stehen.

<sup>10</sup> Die Steuerausfälle des Bundes sind im Zwölften Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen. Vgl. Deutscher Bundestag, Zwölfter Subventionsbericht. Bundestagsdrucksache 11/5116 vom 1. September 1989, S. 153 ff. Die Mindereinnahmen des Landes Berlin und der übrigen Bundesländer (einschließlich Gemeindeebene) wurden geschätzt.

Tabelle 1 - Berlinförderung des Bundes 1988 und 1990 (Mill. DM)

	1988 (Ist)		1990 (Soll)	
<b>Finanzhilfen</b>				
Allgemeiner Zuschuß zum Berliner Haushalt .....		12 137		13 110
Förderung des Luftreiseverkehrs zwischen Berlin und dem übrigen Bundesgebiet .....		111		100
Leistungen an den RIAS Berlin .....		115		166
Beiträge an die Stiftung "Preußischer Kulturbesitz" ....		100		119
Förderung der Arbeitsaufnahme in Berlin .....		22		23
<b>Insgesamt .....</b>		<b>12 485</b>		<b>13 518</b>
<b>Steuervergünstigungen</b>	<b>insgesamt</b>	<b>Bundes- anteil</b>	<b>insgesamt</b>	<b>Bundes- anteil</b>
§ 14 Berlinförderungsgesetz (BFG): Erhöhte Absetzungen bis zu 75 vH im Jahr der Anschaffung bzw. Herstellung und in den vier folgenden Jahren bei bestimmten Investitionen im abnutzbaren Anlagevermögen von Betrieben in Berlin .....	565	215	415	154
§ 14a BFG: Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienwohnhäuser und für bestimmte Eigentumswohnungen in Berlin .....	75	32	145	60
§ 14b BFG: Erhöhte Absetzungen für bestimmte Modernisierungsmaßnahmen bei Mehrfamilienhäusern in Berlin .....	12	5	15	6
§§ 16 und 17 BFG: Steuerermäßigung für die Hingabe von Darlehen für betriebliche Investitionen und Baumaßnahmen in Berlin .....	1 089	523	1 000	480
§ 19 BFG: Gewährung von Investitionszulagen für bestimmte Investitionen in Berliner Betriebsstätten .....	930	440	1 050	500
§§ 21 bis 27 BFG: Ermäßigung der Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer bei Einkünften aus Berlin .....	750	340	770	350
§§ 28 und 29 BFG: Zulage für Arbeitnehmer in Berlin .....	2 850	1 211	3 000	1 275
§§ 1, 1a, 2 und 13 BFG: Umsatzsteuerkürzungsanspruch .....	2 920	1 898	2 850	1 853
<b>Insgesamt .....</b>	<b>9 191</b>	<b>4 664</b>	<b>9 245</b>	<b>4 678</b>
<b>Berlinförderung insgesamt .....</b>	<b>21 676</b>		<b>22 763</b>	
<b>Budgetbelastung des Bundes .....</b>		<b>17 149</b>		<b>18 196</b>

Quelle: Deutscher Bundestag, Zwölfter Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 11/5116 vom 1. September 1989. - Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Bonn: Finanzbericht 1990; Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1988; Der Bundeshaushalt 1990 mit den beiden Nachtragshaushalten.

Im Rahmen der Steuerreform 1990 sind einzelne Berlinprivilegien abgebaut worden: Der Umsatzsteuerkürzungsanspruch wurde vermindert, die erhöhten Absetzungen nach § 14 BFG wurden auf neue Wirtschaftsgüter beschränkt und die Fördersätze nach § 19 BFG gesenkt. Die Bundesregierung schätzt die gesamten Mehreinnahmen aufgrund dieser Maßnahmen für 1990 auf rund 700 Mill. DM.<sup>11</sup>

Die gesamten Berlinhilfen beliefen sich 1990 auf fast 23 Mrd. DM (Tabelle 1) oder rund 11 000 DM je Einwohner Berlins. Der Betrag entspricht fast dem steuerlichen Entlastungs-

<sup>11</sup> Darunter sind die Mehreinnahmen zu verstehen, die auf der Basis der steuerlichen Bemessungsgrundlagen des Jahres 1990 nach dem Auslaufen aller Veranlagungslags realisiert werden. Die tatsächlichen Mehreinnahmen im Jahre 1990 sind aufgrund von zeitlichen Verzögerungen bei der Steuerentrichtung geringer (200 Mill. DM). Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 49.

volumen im Rahmen der dritten Stufe der Steuerreform im Jahre 1990 für alle Bürger der Bundesrepublik Deutschland oder 40 vH des Verteidigungsetats der Bundesrepublik. Die Belastung des Bundeshaushalts betrug 18,2 Mrd. DM (13,5 Mrd. DM Finanzhilfen und 4,7 Mrd. DM Steuermindereinnahmen.)<sup>12</sup> Der Stadtstaat Berlin erzielte netto Mehreinnahmen in Höhe von 10,1 Mrd. DM (13,1 Mrd. DM Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt abzüglich 3 Mrd. DM an Steuerausfällen aufgrund des Berlinförderungsgesetzes).

### Zur Rechtfertigung der Berlinförderung

Die Gewährung des Bundeszuschusses an das Land Berlin ist durch das "Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes" vom 4. Januar 1952 mit Wirkung vom 1. April 1951 beschlossen worden.<sup>13</sup> Gemäß § 16 dient der Bundeszuschuß "zur Deckung des Fehlbetrags" im Berliner Landeshaushalt und "soll so bemessen sein, daß das Land Berlin die durch seine besondere Lage bedingten Aufgaben erfüllen kann". Präzisere Formulierungen enthält das Gesetz nicht. Es wird nicht näher ausgeführt, welche besonderen standortabhängigen Aufgaben das Land Berlin zu erfüllen hat und welche Kosten damit verbunden sind. Der Gesetzgeber hat den Bundeszuschuß vielmehr als allgemeine Finanzhilfe konzipiert und ihn weder der Höhe nach begrenzt noch die Zuwachsrate an einen Indikator (etwa die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner) gebunden.

Der steuerliche Sonderstatus aufgrund des Berlinförderungsgesetzes zielt - anders als die allgemeine Finanzhilfe - explizit auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung einer räumlich isolierten Region ab. So führte die Bundesregierung als Ziele des Berlinförderungsgesetzes im Zwölften Subventionsbericht an: "Ausgleich von Nachteilen gegenüber westdeutschen Standorten, Erschließung und Sicherung von Märkten in Westdeutschland, Stärkung der Berliner Wirtschaftskraft, Verbesserung der Attraktivität Berlins als Wohn- und Arbeitsort".<sup>14</sup>

### Bundeszuschuß: Anreiz zur Verschwendung? - Öffentliche Ausgaben der Stadtstaaten im Vergleich

Die Tatsache, daß der Bundeszuschuß nicht regelgebunden, sondern auf der Grundlage politisch diskretionärer Entscheidungen festgesetzt wird, die sich an den faktischen Ausgaben im Berliner Haushalt und damit am Zuschußbedarf bemessen, läßt vermuten, daß die öffentlichen Ausgaben Berlins durch eigene Einnahmen weniger bestimmt und höher sind als die anderer Regionen. Zur Überprüfung dieser Hypothese werden die öffentlichen Ausgaben der drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen (einschließlich Gemeindeebene) miteinander verglichen.

Dem Vergleich sei eine grundsätzliche Bemerkung vorangestellt: Wegen der fehlenden Steuerautonomie haben die Bundesländer keine Möglichkeit, durch Senkung der Steuersätze ihre Positionen im regionalen Standortwettbewerb zu verbessern; dies schwächt die Anreize, marktfähige Staatsleistungen zu reprivatisieren, öffentliche Institutionen straff zu organisieren und Umverteilungsmaßnahmen zu begrenzen, also Steuern und Ausgaben zu senken. Das bedeutet, daß das Niveau der öffentlichen Ausgaben in Hamburg und Bremen

<sup>12</sup> Einschließlich der Besatzungskosten und der Transirpauschale bezifferte sich die Belastung auf 20,8 Mrd. DM. Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 49.

<sup>13</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt (BGBl.), 1, Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) vom 4. Januar 1952. Bonn, 9. Januar 1952, S. 1-6.

<sup>14</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 41.

nicht als normative Richtgröße dafür zu werten ist, was ökonomisch angemessen ist. Vielmehr dient dieses nur zur Beantwortung der Frage, ob die Regelungen im "Gesetz über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes" zu zusätzlichen öffentlichen Ausgaben angeregt haben.

Die öffentlichen Ausgaben<sup>15</sup> waren 1988 in Berlin, gemessen an den regionalen Staatsquoten (Ausgabenvolumen in vH des regionalen Bruttoinlandsprodukts), mit über 30 vH mehr als doppelt so hoch wie in Hamburg und auch deutlich höher als in Bremen (Tabelle 2). Hätte die regionale Staatsquote in Berlin jener in Hamburg (Bremen) entsprochen, so wären die Ausgaben um 12,6 Mrd. DM (7,2 Mrd. DM) niedriger gewesen. Auch die Ausgaben je Einwohner waren 1988 in Berlin mit 12 003 DM deutlich höher als in Hamburg (8 846 DM) oder Bremen (9 454 DM). Hätte Berlin je Einwohner gleich viel wie Hamburg (Bremen) ausgegeben, so hätten sich Einsparungen in Höhe von 6,5 Mrd. DM (5,3 Mrd. DM) ergeben.

Bei den einzelnen Ausgabearten fallen vor allem die relativ hohen Zahlungen Berlins an andere Bereiche auf. Dazu zählen Subventionen, Geldtransfers, Darlehen an Private, Erwerb von Beteiligungen sowie Zinsen auf die öffentlichen Schulden. Auch die Ausgaben für Personal und für den laufenden Sachaufwand waren - auf die Einwohnerzahl bezogen - in Berlin am höchsten.

Die öffentlichen Ausgaben in Berlin sind von 1970 bis 1988 stärker gestiegen als in Hamburg und ebenso stark wie in Bremen. Wären die öffentlichen Ausgaben Berlins in diesem Zeitraum mit jahresdurchschnittlich nur 6,5 vH ähnlich wie in Hamburg expandiert oder hätten sie sich im Gleichschritt mit dem regionalen Bruttoinlandsprodukt entwickelt (6,2 vH), so hätten sie im Jahre 1988 um 4 Mrd. DM (5 Mrd. DM) niedriger ausfallen können.

Zu der relativ hohen Zunahme der öffentlichen Ausgaben Berlins (7,6 vH) hat wohl vor allem die großzügige Ausweitung der Finanzhilfen des Bundes beigetragen: Zwischen 1970 und 1988 wurden sie im jährlichen Durchschnitt um 8,6 vH aufgestockt. Daß ein enger Zusammenhang zwischen den Finanzhilfen des Bundes und den öffentlichen Ausgaben Berlins besteht, zeigt sich, wenn man den hier untersuchten Zeitraum in zwei Teilperioden untergliedert, die sich durch einen merklichen Tempowechsel bei der Erhöhung des Bundeszuschusses unterscheiden. Während der siebziger Jahre sind die Finanzhilfen im jährlichen Durchschnitt um 12,6 vH angehoben worden, in den Jahren 1980-1988 nur noch um durchschnittlich 3,8 vH. Der Anstieg der öffentlichen Ausgaben Berlins flachte sich gleichzeitig von 10,4 auf 4,1 vH ab. Zwar reflektieren die verminderten Zuwachsraten dieser nominalen Größen den Rückgang der Inflation (Verbraucherpreiserhöhungen 1970-1979 durchschnittlich 5 vH; 1980-1988: 2,6 vH). Doch läßt sich damit nicht begründen, daß sich die Relation zwischen beiden Veränderungsraten nur wenig verändert hat. Eine plausible Interpretationsmöglichkeit hierfür wäre, daß öffentliche Ausgaben vor allem von der Finanzausstattung abhängen, weniger von klar abgegrenzten, anhand ökonomischer Kriterien abgeleiteter öffentlicher Aufgaben. Natürlich ist auch eine alternative Erklärung denkbar, wonach der verlangsamte Anstieg des Bundeszuschusses durch eine erhöhte Ausgabendisziplin Berlins ermöglicht worden ist. Gegen diese Hypothese spricht allerdings, daß Landesregierungen wenig Interesse an einer Dämpfung der öffentlichen Ausgaben haben: Sie können

<sup>15</sup> Den Tabellen liegen die unmittelbaren Ausgaben zugrunde. Dies sind alle Bruttoausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich. Zuschüsse anderer Gebietskörperschaften (insbesondere der Bundeszuschuß zum Berliner Staatshaushalt) sind nicht in Abzug gebracht. Zu den unmittelbaren Bruttoausgaben zählen Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, Erwerb unbeweglichen und beweglichen Sachvermögens, laufende und vermögenswirksame Zahlungen an den privaten Sektor, Erwerb von Beteiligungen und Zinsen auf öffentliche Schulden.

Tabelle 2 – Öffentliche Ausgaben<sup>1</sup> der Stadtstaaten in der Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1988

	1970			1988			Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH		
	Hamburg	Bremen	Berlin (West)	Hamburg	Bremen	Berlin (West)	Hamburg	Bremen	Berlin (West)
Ausgaben insgesamt (Mill. DM) .....	4 520	1 664	6 535	14 101	6 230	24 355	6,5	7,6	7,6
darunter:									
Personalausgaben .....	2 179	738	2 969	6 753	2 659	9 980	6,5	7,4	7,0
Laufender Sachaufwand ..	612	200	910	2 278	981	5 353	7,6	9,2	10,3
Baumaßnahmen, Erwerb unbeweglicher und beweglicher Sachen .....	753	360	672	867	541	1 626	0,8	2,3	5,0
Zahlungen an andere Bereiche .....	976	366	1 984	4 203	2 049	7 396	8,4	10,0	7,6
In vH des regionalen Bruttoinlandsprodukts ...	13,5	15,1	24,4	14,8	21,5	30,1	.	.	.
Je Einwohner (DM) .....	2 520	2 264	3 090	8 846	9 454	12 003	7,2	8,3	7,8
Nachrichtlich:									
Bruttoinlandsprodukt (Mill. DM) .....	33 593	11 023	26 801	95 572	28 999	79 681	6,0	5,5	6,2
Einwohner <sup>2</sup> (1000) .....	1 794	735	2 115	1 594 <sup>3</sup>	659 <sup>3</sup>	2 029 <sup>3</sup>	-0,7	-0,7	-0,2

<sup>1</sup> Unmittelbare Ausgaben. – <sup>2</sup> Am Jahresende. – <sup>3</sup> 1987.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte 1988, Arbeitsunterlage. Wiesbaden 1988. – Derselbe, Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1989. – Eigene Berechnungen.

nämlich aufgrund der bestehenden Finanzverfassung die Einsparungen nicht in eine Verminderung der regionalen Steuerbelastung umsetzen, also die Vorteile räumlich nicht internalisieren. Argumentiert werden könnte ferner, der Bedarf zum Ausgleich der Nachteile Berlins habe die Entwicklung des Bundeszuschusses bestimmt. Diese potentielle Erklärung überzeugt jedoch nicht, da der Bedarf nicht quantifiziert worden ist. Die Ausgaben sind nicht an Richtgrößen gebunden worden.

Zu prüfen ist nun, wo der Stadtstaat Berlin besonders hohe Ausgaben getätigt hat. Möglicherweise lagen die Schwerpunkte bei produktiven Staatsausgaben, so daß die Streichung des Bundeszuschusses eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der Region bedeuten würde. Um dies zu klären, wurde die Finanzstatistik ausgewertet, die die öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Ausgaben für Polizei, Grund- und Hauptschulen, Theater usw.) und nach Ausgabearten (Personalausgaben, Übertragungszahlungen usw.) ausweist. Die nach Aufgabenbereichen aufgefächerten Ausgaben der drei Stadtstaaten wurden dabei an der Größe der jeweiligen Gruppe relativiert, die daraus Nutzen zieht.

Die wichtigsten Ergebnisse des Ausgabenvergleichs (Tabelle 3) für das Jahr 1988 sind:

- Innerhalb des Funktionalbereichs "Allgemeine Dienste" gab Berlin für politische Führung und zentrale Verwaltung deutlich mehr aus als Hamburg und Bremen. Die Ausgaben je Einwohner waren um 45 vH (18 vH) höher als in Hamburg (Bremen). Maßgeblich dafür waren die Personalausgaben in diesem Bereich (Berlin 599 DM je Einwohner; Hamburg

Tabelle 3 - Ausgaben der Stadtstaaten in der Bundesrepublik Deutschland  
nach Funktionalbereichen 1988 (Mill. DM)

	Hamburg	Bremen	Berlin (West)
Allgemeine Dienste .....	2 031	827	3 512
Politische Führung und zentrale Verwaltung .....	828	421	1 528
Je Einwohner (DM) .....	519	639	753
Auswärtige Angelegenheiten .....	1	1	14
Öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	771	276	1 386
Polizei .....	540	185	1 085
Je strafmündigen Tatverdächtigen (DM) .....	9 725	8 266	13 616
Sonstiges (öffentliche Ordnung, Feuerschutz) .....	231	91	301
Je Einwohner (DM) .....	145	138	148
Rechtsschutz .....	431	130	584
Gerichte und Staatsanwaltschaften .....	318	100	409
Je Abgeurteilten (DM) .....	10 019	7 847	9 667
Justizvollzugsanstalten .....	113	30	175
Je Inhaftierten (DM) .....	65 055	43 860	58 198
Bildung, Wissenschaft, Forschung .....	3 267	1 159	5 564
Schulen, vorschulische Bildung einschließlich Verwaltung .....	1 496	673	1 895
Je Schüler (DM) .....	6 411	6 295	7 477
Hochschulen (ohne Hochschulkliniken) .....	631	264	1 404
Je Studenten (DM) .....	10 177	14 498	13 082
Hochschulkliniken .....	531	-	1 046
Sonstige Ausgaben für Bildung, Wissenschaft, Forschung .....	378	128	543
Kulturelle Angelegenheiten .....	231	94	676
Je Einwohner (DM) .....	145	143	333
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeausgaben u. a. ....	2 888	1 076	4 852
Sozialhilfeleistungen .....	1 350	579	1 709
Je Sozialhilfeempfänger (DM) .....	8 074	9 875	9 700
Wohn- und Kindergeld .....	238	115	293
Leistungen für Folgen von Krieg .....	84	26	460
Jugendhilfeleistungen, Förderung der freien Jugendhilfe, Einrichtungen des öffentlichen Bereichs .....	417	92	1 181
Je unter 25-jährigen (DM) .....	993	504	2 200
Übrige Sozialausgaben .....	799	264	1 209
Je Einwohner (DM) .....	501	401	596
Gesundheit, Sport, Erholung .....	1 302	678	2 413
Sport und Erholung .....	121	58	509
Je Einwohner (DM) .....	76	88	251
Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde .....	35	8	64
Einrichtungen des Gesundheitswesens .....	1 146	612	1 840
Nachrichtlich:			
Einrichtungen des Gesundheitswesens einschließlich Hoch- schulkliniken .....	1 677	612	2 886
Je Einwohner (DM) .....	1 052	929	1 422
Krankenhausbetten je 100 000 Einwohner .....	1 040	1 209	1 768
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste. Förderung des Wohnungsbaus .....	1 020	442	2 614
Je Einwohner (DM) .....	285	90	1 888
Städtebauförderung .....	179	137	931
Kommunale Gemeinschaftsdienste .....	49	15	203
Sonstiges .....	609	301	437
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten .....	77	36	86
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten .....	30	13	50
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen .....	175	272	257
Verkehr und Nachrichtenwesen .....	687	145	744
darunter:			
Erwerb von Beteiligungen .....	-	-	224
Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen ..	288	367	2 170
Ausgaben ohne Zahlungen an andere Bereiche und Erwerb von Beteiligungen .....	57	258	1 113
Zahlungen an andere Bereiche und Erwerb von Beteiligungen .....	231	109	1 057
Allgemeine Finanzwirtschaft .....	2 414	1 251	2 180
Ausgaben insgesamt .....	14 101	6 230	24 355

Quelle: Wie Tabelle 2. - Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe 1988. Stuttgart 1990.

391 DM; Bremen 519 DM). Man könnte vermuten, daß dies an zahlreichen in Berlin ansässigen Bundesbehörden (z.B. Bundeskartellamt, Bundesaufsichtsämter für Kreditwesen und Versicherungswesen) liegt. Doch werden diese direkt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Ferner lagen in Berlin die Ausgaben für das Polizeiwesen je strafmündigen Tatverdächtigen merklich über jenen in den beiden anderen Stadtstaaten. Dies mag teilweise auf Unterschieden in der Kriminalitätsstruktur beruhen. Auch hatte Berlin nicht die Möglichkeit, auf Katastrophenhilfe durch Polizeikräfte anderer Länder und den Bundesgrenzschutz nach Art. 35 Grundgesetz zurückzugreifen. Dennoch überrascht das im Vergleich zu Bremen (Hamburg) um 65 vH (40 vH) höhere Ausgabenniveau.

- Die an der Größe der Nutzergruppen relativierten Ausgaben innerhalb des Funktionalbereichs "Bildung, Wissenschaft und Forschung" waren in Berlin durchweg höher als in Hamburg und - mit Ausnahme der Hochschulausgaben je Studenten - auch höher als in Bremen. Das Kostengefälle zwischen Berlin und Hamburg im Schul- sowie im Hochschulbereich lag an höheren Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand und für Baumaßnahmen je Schüler bzw. Studenten. Während die Relation "Schüler je hauptamtlichen Lehrer" in Berlin mit 12,8 niedriger war als in Hamburg (14,6), kamen in beiden Stadtstaaten jeweils 3,7 Studenten auf einen Hochschulbediensteten. Das Gefälle bei den Personalausgaben je Studenten<sup>16</sup> (Berlin 6 884 DM; Hamburg 5 290 DM) geht somit nicht auf eine unterschiedliche Personalintensität zurück, sondern liegt wohl an der Lohnstruktur (Stellenkegel). Potentielle Lohnniveaueffekte aufgrund der Berlinförderung scheiden nämlich als Bestimmungsgründe aus: Zwar bemißt sich die Berlinzulage (§§ 28 und 29 BFG) am Bruttolohn bzw. -gehalt.<sup>17</sup> Aber der Zuschlag wird mit der Steuerschuld verrechnet, so daß das Bruttolohn- bzw. -gehaltsniveau nicht erhöht wird.
- Für soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeausgaben u.a. gab Berlin 2 390 DM je Einwohner (insgesamt 4,85 Mrd. DM) aus, Hamburg 1 813 DM (insgesamt 2,89 Mrd. DM) und Bremen 1 639 DM (insgesamt 1,08 Mrd. DM). Besonders bedeutsam sind hierbei die Sozialhilfeleistungen. Nach der Finanzstatistik wandte Berlin je Sozialhilfeempfänger 9 700 DM auf, Hamburg 8 074 DM und Bremen 9 875 DM.<sup>18</sup> Ferner waren in Berlin die Ausgaben für Jugendhilfe je Einwohner unter 25 Jahren mehr als viermal (doppelt) so hoch wie in Bremen (Hamburg). Dazu zählen im wesentlichen Leistungen für Kindertagesstätten, Erholungspflege, Freizeithilfen, Schutz der Pflegekinder in Familien- und Heimpflege, freiwillige Erziehungshilfe, Fürsorgeerziehung und Zuschüsse an Träger der freien Jugendhilfe. Auch bei den übrigen Sozialausgaben<sup>19</sup> lag Berlin an der Spitze.

<sup>16</sup> Ohne Personalausgaben der Hochschulkliniken.

<sup>17</sup> Die Berlinzulage beträgt 8 vH des Bruttolohns bzw. -gehalts. Hinzu kommt ein Zuschlag von 49,50 DM je Kind. Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 157.

<sup>18</sup> In der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes werden für Hamburg und Bremen Sozialhilfeausgaben ausgewiesen, die von jenen der hier ausgewerteten Finanzstatistik abweichen (Hamburg 1 461 Mill. DM, Bremen 554 Mill. DM). Legt man diese Daten zugrunde, so betragen die Ausgaben je Sozialhilfeempfänger (ohne Mehrfachzählungen des gleichen Empfängers bei den verschiedenen Leistungskategorien) im Jahre 1988 in Berlin 9 700 DM, in Hamburg 8 738 DM und in Bremen 9 449 DM. Das im Vergleich zu Hamburg deutlich höhere Ausgabenniveau Berlins lag nicht an der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern an der Hilfe in besonderen Lebenslagen (Hamburg 9 547 DM je Empfänger, Berlin 15 135 DM - ohne Eliminierung von Mehrfachzählungen). Besonders bedeutsam waren dabei die Hilfe zur Pflege (Hamburg 19 681 DM je Empfänger, Berlin 23 072 DM) und die Krankenhilfe, Hilfe bei Schwangerschaft oder Sterilisation, Hilfe zur Familienplanung (Hamburg 2 650 DM je Empfänger, Berlin 14 308 DM). Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe 1988. Stuttgart 1990.

<sup>19</sup> Summe der Ausgaben für Sozialverwaltung, Arbeitsmarktpolitik und für sonstige soziale Angelegenheiten. Isoliert betrachtet waren die Ausgaben Berlins für Arbeitsmarktpolitik (247 Mill. DM) allerdings niedriger als die Hamburgs (261 Mill. DM).

- Die auf die Einwohnerzahl bezogenen Ausgaben für Einrichtungen des Gesundheitswesens (einschließlich Hochschulkliniken<sup>20</sup>) waren 1988 in Berlin um 53 vH (35 vH) höher als in Bremen (Hamburg). Durch Altersstruktureffekte sind diese Kostendifferenzen kaum erklärbar: Denn der Anteil der über Sechzigjährigen an der Einwohnerzahl, der freilich nur ein grober Indikator zur Messung des Einflusses der Altersstruktur ist, war 1988 in allen drei Stadtstaaten mit knapp 25 vH nahezu gleich.<sup>21</sup> Möglicherweise haben klimatische Unterschiede eine gewisse Rolle gespielt. Bedeutsam war eventuell auch, daß Berlin stärker unter grenzüberschreitenden Umweltbelastungen zu leiden hatte. Dennoch stellt sich die Frage, weshalb die auf die Einwohnerzahl bezogene Kapazität an Krankenhausbetten in Berlin um 70 vH (46 vH) höher war als in Hamburg (Bremen).<sup>22</sup> Für Sport und Erholung gab Berlin je Einwohner mehr als dreimal (fast dreimal) soviel aus wie Hamburg (Bremen).
- Der Wohnungsbau wurde in Berlin mit 931 DM je Einwohner (1,89 Mrd. DM<sup>23</sup>) gefördert, in Hamburg mit 179 DM (285 Mill. DM) und in Bremen mit 137 DM (90 Mill. DM). Das Fördervolumen Berlins entspricht fast zwei Drittel dessen, was alle Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam für diesen Zweck ausgaben (3 Mrd. DM). Zu berücksichtigen ist auch, daß der Wohnungsbau in Berlin ohnehin durch das Berlinförderungsgesetz steuerlich besonders gefördert wird. Vergleichsweise wenig gab Berlin hingegen für kommunale Gemeinschaftsdienste aus (Straßenbeleuchtung, Ortsentwässerung, Müllbeseitigung, Straßenreinigung usw.).
- Im Funktionalbereich "Verkehr und Nachrichtenwesen" fällt auf, daß im Jahre 1988 lediglich Berlin Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen tätigte (224 Mill. DM). Ähnlich wie in den Vorjahren wurde den stark defizitären Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) Kapital zugeführt.<sup>24</sup> Ohne diese Kapitalzuführung gab Berlin mit 256 DM je Einwohner (0,52 Mrd. DM) für Verkehr und Nachrichtenwesen weniger aus als Hamburg (431 DM bzw. 0,69 Mrd. DM). Dies liegt vor allem daran, daß in Berlin, lagebedingt, kaum Kosten für die Unterhaltung und den Ausbau von Wasserstraßen und Häfen anfallen. Hamburg wendete rund 300 Mill. DM für diese Zwecke auf.
- Gravierend waren die Ausgabenunterschiede im Funktionalbereich "Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen". Hier lag Berlin mit Ausgaben von 1 069 DM je Einwohner (2,17 Mrd. DM) deutlich an der Spitze, verglichen mit 557 DM (0,37 Mrd. DM) in Bremen und 181 DM (0,29 Mrd. DM) in Hamburg. Dabei betrug die Ausgaben abzüglich der Zahlungen an andere Bereiche (Subventionen, Darlehen) und für Beteiligungserwerb in Berlin 1,11 Mrd. DM, in Bremen 0,26 Mrd. DM und in Hamburg nur 57 Mill. DM. Die relativ hohen Ausgaben von 1,11 Mrd. DM gingen weitgehend auf den Erwerb unbeweglichen Sachvermögens (216 Mill. DM) und auf den laufenden Sachaufwand (über 824 Mill. DM) zurück. Bei letzterem schlug die Unterposition "Unterhal-

<sup>20</sup> Die Ausgaben für Hochschulkliniken werden in der statistischen Funktionalgliederung beim Bereich "Bildung, Wissenschaft und Forschung" erfaßt. In Tabelle 3 wurden sie nachrichtlich dem Gesundheitssektor zugeordnet, um realitätsgerechte Gesundheitsausgaben je Einwohner ermitteln zu können.

<sup>21</sup> Zu regionalisierten Altersstrukturdaten siehe Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1989 der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1989.

<sup>22</sup> Die Vermutung, daß die sachlichen und personellen Kapazitäten im Berliner Gesundheitssektor überhöht sind, wird durch die Ergebnisse der Sozialhilfestatistik - siehe Fußnote 18 - erhärtet.

<sup>23</sup> Davon entfielen 0,71 Mrd. DM bzw. 350 DM je Einwohner auf Darlehen.

<sup>24</sup> Im Haushaltsplan Berlins für das Jahr 1990 ist eine Kapitalzuführung in Höhe von 389 Mill. DM vorgesehen.

tung unbeweglichen Vermögens“ mit 595 Mill. DM<sup>25</sup> stark zu Buche (Bremen 61 Mill. DM, Hamburg 3 Mill. DM). Dieser Betrag entspricht 60 vH dessen, was alle Flächenländer der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland einschließlich Gemeindeebene zusammen dafür ausgaben. Die Zahlungen an andere Bereiche und der Erwerb von Beteiligungen betragen in Berlin – neben der schon erwähnten Kapitalzuführung an die BVG, die beim Funktionalbereich “Verkehr und Nachrichtenwesen“ erfaßt wird – 1,06 Mrd. DM, in Hamburg 0,23 Mrd. DM und in Bremen 0,11 Mrd. DM. Ein erheblicher Teil davon (0,66 Mrd. DM) diente zur Deckung des Defizits der BVG.<sup>26</sup> Ferner wurden Beteiligungen in Höhe von 0,28 Mrd. DM erworben.<sup>27</sup>

- Innerhalb des Funktionalbereichs “Allgemeine Finanzwirtschaft“ gab Berlin mit 2,18 Mrd. DM weniger aus als Hamburg (2,41 Mrd. DM). Zwar hat Berlin Pensionszahlungen in Höhe von 1,56 Mrd. DM geleistet, Hamburg nur 1,21 Mrd. DM (Bremen 0,34 Mrd. DM), aber die Zinsausgaben als zweite wichtige Kategorie innerhalb dieses Funktionalbereichs fielen in Berlin mit 0,62 Mrd. DM nur halb so hoch aus wie in Hamburg (1,20 Mrd. DM) und auch niedriger als in Bremen (0,84 Mrd. DM). Wegen des hohen Bundeszuschusses zum Berliner Staatshaushalt hat Berlin den Kapitalmarkt weniger stark beansprucht als die beiden anderen Stadtstaaten.

### Einsparpotentiale vorhanden – Abbau der Förderung angebracht

Der Budgetvergleich hat gezeigt, daß Berlin (West) der ausgabefreudigste Stadtstaat ist und daß der hohe Bundeszuschuß zum Berliner Staatshaushalt die Ausgabeneigung wohl stimuliert hat. Die Subventionen (vor allem für Wohnungsbauförderung und für den öffentlichen Nahverkehr), die Ausgaben für kulturelle Angelegenheiten, für Sport und Erholung, für Städtebauförderung und für die Unterhaltung von unbeweglichem Sachvermögen sind in Berlin deutlich höher als in den beiden anderen Stadtstaaten. Auch bei den Sozialtransfers und den Zuschüssen an Organisationen ohne Erwerbszweck ist Berlin besonders großzügig,

<sup>25</sup> Davon fielen 386 Mill. DM auf Bezirksebene an. Zu der Position zählen Ausgaben für laufende Unterhaltung eigener, gemieteter und gepachteter Gebäude, Grundstücke und Anlagen, für Unterhaltung von Straßen, Wegen, Brücken, Wasserstraßen, Dämmen und Deichen.

<sup>26</sup> In diesem Betrag sind die Zahlungen für betriebsfremde politische, für sonstige betriebsfremde Lasten und für den Ersatz von Fahrgeldausfällen nach dem Personenbeförderungsgesetz nicht enthalten. Das Defizit der mit der BVG vergleichbaren HHA (Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft), die den U-Bahn- und Omnibusverkehr in Hamburg sowie in den Grenzgebieten der Nachbarländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen betreibt, betrug 106 Mill. DM (im Haushaltsplan der Hansestadt Hamburg als Zuschuß an die Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH zum Verlustausgleich erfaßt). Der Zuschuß an die BVG macht mehr als das Sechsfache dieses Betrages aus. Bezogen auf die Fläche des jeweiligen Stadtstaates ist das Defizit der BVG fast zehnfach so hoch wie das der HHA, relativiert an den Einwohnern fast fünfmal so hoch. Die Auswertung der Verkehrsstatistik – vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1989 der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 294 –, die allerdings aggregierte Daten aller regionalen Verkehrsunternehmen ausweist, läßt vermuten, daß das relativ hohe Defizit der BVG nicht preis-, sondern kostenbedingt ist: Der Umsatz je Personenkilometer betrug in Hamburg 19,2 Pfennige, in Berlin rund 20 Pfennige. Aus dem Haushaltsplan Berlins geht hervor, daß die Personalkosten der BVG die Umsätze (einschließlich der Erstattungen aufgrund des Personenbeförderungsgesetzes) um 245 Mill. DM überstiegen. Bei der HHA hingegen war der Personalaufwand um 64 Mill. DM geringer als der marktmäßige Umsatz (vgl. Saling Aktienführer 1990, herausgegeben vom Verlag Hoppenstedt, Darmstadt 1990) plus Erstattungen aufgrund des Personenbeförderungsgesetzes (vgl. den Haushaltsplan der Hansestadt Hamburg). Auch waren die Abschreibungen der BVG (185 Mill. DM) fast viermal so hoch wie die der HHA (50 Mill. DM). Die Zahlen lassen auf personelle und sachliche Überkapazitäten der BVG schließen und dokumentieren, daß ein staatlicher Eigenbetrieb unwirtschaftlicher produziert als ein privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen.

<sup>27</sup> Die größten Positionen waren dabei die Kapitalzuführung an die Wohnungsbaukreditanstalt (90 Mill. DM) und der Erwerb von Beteiligungen an Wohnungsbaugesellschaften (91 Mill. DM).

und das dortige Gesundheitswesen scheint an Überkapazitäten zu kranken. Außerdem gibt Berlin für den Bereich "Politische Führung und Verwaltung" am meisten aus. Insgesamt werden somit für konsumtive Verwendungen<sup>28</sup> besonders viel Mittel eingesetzt.

Ferner läßt der Budgetvergleich vermuten, daß in Berlin öffentliche Leistungen aufgrund personeller und sachlicher Überkapazitäten relativ teuer produziert werden. Eine Kürzung des Bundeszuschusses bedeutet daher nicht notwendigerweise eine Einschränkung öffentlicher Leistungen, da überhöhte Kosten abgebaut werden könnten. Aber selbst wenn im Zuge des Subventionsabbaus öffentliche Leistungen reduziert werden müßten, folgt daraus nicht zwingend eine Verminderung der Attraktivität Berlins: Vielmehr ließe sich durch eine Ausgabenumschichtung von konsumtiven zu investiven Zwecken die Standortqualität Berlins sogar erhöhen.

Mit der deutschen Vereinigung ist den auf die Insellage Berlins abstellenden Begründungen für den Bundeszuschuß der Boden entzogen worden. Dies gilt auch für das Berlinförderungsgesetz. Würde es abgeschafft, so flössen dem Stadtstaat Berlin nach dem Auslaufen veranlagungsbedingter Verzögerungen steuerliche Mehreinnahmen in Höhe von rund 2,7 Mrd. DM<sup>29</sup> zu. Der Abbau der steuerpolitischen Privilegierung Westberlins ist zudem geboten, um potentiellen Spannungen zwischen beiden Teilen der Stadt entgegenzuwirken. Die Ausgaben für Wohnungsbauförderung - 1990 rund 2 Mrd. DM - könnten relativ rasch zur Disposition stehen, und bei nahezu allen anderen Ausgabearten sind beträchtliche Einsparpotentiale zu vermuten. Daher könnte eine Kürzung des Bundeszuschusses für Berlin schon im Jahre 1991 um etwa ein Drittel (4,4 Mrd. DM) erwogen werden. Die daraus resultierende finanzielle Entlastung des Bundes würde knapp 9 Mrd. DM betragen.

Je rascher der weitere Abbau des Bundeszuschusses erfolgte, desto größer wäre der ökonomisch gebotene Zwang, die Palette der öffentlichen Ausgaben im Hinblick auf ihre ökonomische Dringlichkeit hin zu überprüfen und jene Staatsleistungen zu privatisieren, die marktfähig sind. Falls die Ausgabenkürzung nicht mit der Kürzung der Subventionen für Berlin Schritt hält, muß dies nicht zwangsläufig ein höheres Staatsdefizit Berlins bedeuten. Denn Berlin könnte durch eine Veräußerung von Staatsbeteiligungen (Tabelle 4) den Kreditbedarf verringern. Ferner würde der Berliner Staatshaushalt durch Rückflüsse von Darlehen entlastet: Der im Zeitraum 1970-1988 kumulierte Bestand an Darlehen an den privaten Sektor betrug nach Angaben der Finanzstatistik in Berlin (West) 8,31 Mrd. DM (Hamburg 1,22 Mrd. DM; Bremen 0,91 Mrd. DM).

### Wohlstandsgefälle - Grund für neue Regionalhilfen?

Gelegentlich wird eine der bisherigen Berlinförderung entsprechende Hilfe für Ostberlin gefordert. Dagegen sprechen folgende Argumente:

- Das frühere SED-Regime dürfte die Hauptstadt der DDR gegenüber anderen Gebieten finanzpolitisch begünstigt haben. Der Sanierungsbedarf und der Bedarf an Finanzmitteln ist in den übrigen Regionen der neuen fünf Bundesländer wahrscheinlich höher als in Ostberlin. Auch dürfte die Attraktivität Ostberlins zunehmen, wenn die Subventionen zugunsten Westberlins gestrichen würden.

<sup>28</sup>Die Ausgaben für Wohnungsbau werden zwar in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Investitionen verbucht. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich aber um Ausgaben für langlebige Konsumgüter.

<sup>29</sup>Die Mindereinnahmen aufgrund der Kürzung der Berlinprivilegien ab 1. Januar 1990 sind hierbei in entstehungs-mäßiger Rechnung berücksichtigt. Diese Zusatzeinnahmen ließen sich bereits 1991 erzielen, wenn die Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen entsprechend angehoben würden.

Tabelle 4 - Wichtige Beteiligungen des Landes Berlin (West)

Unternehmen	Grund- bzw. Stammkapital in Mill. DM <sup>1</sup>	Anteil des Landes Berlin in Mill. DM
Arbeitnehmer-Wohnheimbaugesellschaft mbH (AR WO BAU) .....	51	51
Berlin Ausstellung-Messe-Kongreß GmbH (AMK) .....	11 <sup>2</sup>	11
Berlin-Consult GmbH (BC) .....	15 <sup>2</sup>	15
Berliner Bank Aktiengesellschaft .....	289	175
Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH .....	75	39
Berliner Gaswerke (GASAG) .....	750	750
Berliner Großmarkt GmbH .....	49 <sup>2</sup>	49
Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe (BEHALA) .....	60	60
Berliner Kraft- und Licht-Aktiengesellschaft (BEWAG) .....	560	285
Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) .....	936 <sup>3</sup>	936
Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) .....	3 350	3 350
Berliner Wasserbetriebe (BWB) .....	2 393	2 393
Berliner Wohn- und Geschäftshaus GmbH .....	92	92
Deutsche Gesellschaft zur Förderung des Wohnungsbaus .....	246	246
Fernheizwerke Neukölln Aktiengesellschaft .....	12	6
Gemeinnützige Heimstätten-Aktiengesellschaft .....	16	13
Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft mbH .....	178	178
Gemeinnützige Wohnungsbau-Aktiengesellschaft .....	107	102
Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau, gemeinnützige Aktiengesellschaft..	132	132
Sparkasse der Stadt Berlin .....	805	805
Staatliche Porzellan Manufaktur (KPM) .....	15	15
"Stadt und Land" Wohnbautengesellschaft mbH .....	120	120
Tempelhofer Feld Aktiengesellschaft für Grundstücksverwertung .....	2 <sup>2</sup>	1
Treuarbeit Aktiengesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft .....	21 <sup>2</sup>	2
Wohnungsbau-Kreditanstalt Berlin .....	183	183
Insgesamt .....	10 468	10 009

<sup>1</sup> Stand Ende 1988. - <sup>2</sup> Stand Ende 1987. - <sup>3</sup> Sachvermögen zu Anschaffungswerten.

Quelle: Handbuch der Großunternehmen 1990, herausgegeben vom Verlag Hoppenstedt, Darmstadt 1990. - Saling Aktienführer 1990, herausgegeben vom Verlag Hoppenstedt, Darmstadt 1990. - Commerzbank, Wer gehört zu wem? Frankfurt/M. 1988. - Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 1990.

- Im Großraum Berlin wird durch die Wiedervereinigung Deutschlands ein neues wirtschaftliches Ballungszentrum entstehen. Dies gibt zur Vermutung Anlaß, daß die dort anfallenden Steuereinnahmen relativ höher ausfallen werden als im übrigen Gebiet der ehemaligen DDR. Die Förderung Ostberlins, wenn sie denn sein muß, kann somit dem Stadtstaat Berlin überlassen werden.
- Auch die Tatsache, daß die Finanzhilfe des Bundes an das Land Berlin (West) zu einer Ausweitung der konsumtiven Ausgaben angeregt hat, spricht gegen eine Verlängerung der Berlinhilfe.
- Ferner deuten empirische Untersuchungen ganz allgemein darauf hin, daß der Erfolg der bislang in der Bundesrepublik Deutschland betriebenen Regionalpolitik im Hinblick auf die angestrebten Ziele zweifelhaft ist.<sup>30</sup> Denn Subventionen können eine Veränderung der Verhaltensweisen nach sich ziehen: So können durch Regionalhilfen etwa die Innova-

<sup>30</sup> Ausführliches bei Konrad Lammers, Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 224, Tübingen 1989; derselbe, "Wege der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer" in diesem Heft.

tionsfreudigkeit beeinträchtigt und Anreize zu Lohnabschlüssen gesetzt werden, die höher als bei Verzicht auf Regionalförderung sind. Auch fehlt den Subventionsgebern grundsätzlich das nötige Zukunftswissen, um abschätzen zu können, ob die mit der Regionalpolitik verbundenen Eingriffe in die wirtschaftliche Entwicklung den Strukturwandel beschleunigen oder verzögern. Selbst wenn die Subventionspolitik räumliche Wachstumsimpulse auslösen sollte, darf der Finanzierungsaspekt nicht außer acht gelassen werden: Die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der zahlenden Regionen werden entsprechend beeinträchtigt.

### Fazit

Nach der deutschen Vereinigung kommt es darauf an, Wachstumsimpulse in allen fünf neuen Bundesländern auszulösen. Erwägenswert ist, mit der angekündigten Reform der Unternehmensbesteuerung in den neuen Bundesländern zu beginnen.<sup>31</sup> Dies würde die wirtschaftliche Aktivität beleben, die Sachkapitalbildung stimulieren und somit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Auch ist der Ausbau der zum privaten Kapitalstock komplementären Infrastruktur - Verkehrswege, Kommunikationsnetze - dringend nötig. Hier sind private Lösungen möglich.<sup>32</sup> Die öffentliche Hand sollte sich auf den Abbau wachstumshemmender Regelungen des Steuerrechts sowie eine konsequente Deregulierungspolitik<sup>33</sup> konzentrieren. Ein solcher wirtschaftspolitischer Kurs würde auch international mobiles Kapital anlocken und den Aufholprozeß in den neuen Bundesländern beschleunigen.

<sup>31</sup> Näheres bei Alfred Boss, "Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland" in diesem Heft.

<sup>32</sup> Aktuelles Beispiel ist das Angebot eines amerikanischen Unternehmens, eine Autobahn von Dresden nach Görlitz zu bauen. Zu den Möglichkeiten des privaten Ausbaus der Infrastruktur vgl. Horst Siebert, "Der Engpaß Infrastruktur in den neuen Bundesländern". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Oktober 1990.

<sup>33</sup> Die jüngste Verteidigung der staatlichen Monopolstellung im Kommunikationsbereich zeigt allerdings, daß die politischen Widerstände gegen eine wachstumsfördernde Deregulierungspolitik hoch sind.