



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 147 · 1993

Dieter Vesper

**Finanzielle und finanzpolitische Konsequenzen
eines gemeinsamen Bundeslandes
Berlin-Brandenburg**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

Königin-Luise-Straße 5 · D-14195 Berlin (Dahlem)

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Sir Leon Brittan · Prof. Dr. Johann Eekhoff · Dr. Norbert Meisner · Wolfgang Roth · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Fritz Franzmeyer · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Wolfgang Kirner
Prof. Dr. Eckhard Kutter · Dr. Wolfram Schrettl · Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Alexander von Tippelskirch

Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident

Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Verkehr

Bundesministerium für Post und Telekommunikation

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Bundesministerium für Forschung und Technologie

Land Berlin

Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie

Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe

Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten

Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft

Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium

Deutsche Bundesbank

Deutsche Bundesbahn

Deutsche Bundespost Postdienst

Deutsche Bundespost Telekom

Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsvereinigung Bergbau

Christlich-Demokratische Union Deutschlands

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Freie Demokratische Partei

Deutscher Gewerkschaftsbund

Industriegewerkschaft Metall

Berliner Bank Aktiengesellschaft

Berlin Hyp Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank AG

IKB Deutsche Industriebank AG

Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft

Elektrowerke GmbH Holding

Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun

Dr. Dieter Hiss

Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Dieter Vesper

**Finanzielle und finanzpolitische Konsequenzen
eines gemeinsamen Bundeslandes
Berlin-Brandenburg**



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Verzeichnis der Mitarbeiter

Bearbeiter

Dieter Vesper

Statistik

Edwin K. Wohlgemuth

Textverarbeitung

Ingrid Moewius

Monika Neuwald

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Kirner

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich Becker-Weg 9, D-12165 Berlin. Alle Rechte vorbehalten

Druck: 1993 bei ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-428-07897-7

Gliederung

Seite

	Tabellenverzeichnis	5
0	Aufgabenstellung und Vorgehensweise	9
1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	11
1.1	Ausgangslage	11
1.2	Perspektiven	12
2	Die finanziellen Perspektiven Berlins und Brandenburgs	16
2.1	Der Berliner Haushalt	16
2.1.1	Strukturelle Besonderheiten	16
2.1.2	Haushaltsentwicklung 1991	18
2.1.3	Mittelfristige Perspektiven	20
2.1.4	Ein Ausblick auf das Jahr 2000	29
2.2	Der Haushalt des Landes Brandenburg	31
2.2.1	Aktuelle Lage	31
2.2.2	Perspektiven	33
2.3	Ein Zwischenfazit	35
3	Berlin und Brandenburg im Länderfinanzausgleich	37
3.1	Das System des Länderfinanzausgleichs	37
3.1.1	Grundzüge des Systems	37
3.1.2	Umfang der Ausgleichswirkungen 1991	40
3.2	Ergebnisse von Simulationsrechnungen	42
3.2.1	Ausgleichswirkungen im Jahre 1995	42
3.2.2	Konsequenzen für Berlin und Brandenburg	48
3.2.2.1	Berlin und Brandenburg als getrennte Länder	48
3.2.2.2	Berlin und Brandenburg als gemeinsames Land	52
3.2.3	Ein Ausblick auf das Jahr 2000	54
3.2.3.1	Berlin und Brandenburg als getrennte Länder	54
3.2.3.2	Berlin und Brandenburg als ein gemeinsamer Flächenstaat	57
3.3	Ein alternatives Modell des horizontalen Finanzausgleichs	59
3.4	Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder	66
3.5	Zusammenfassung	70
3.6	Exkurs: Vorstellungen von Bund und Ländern zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs	74

4	Der Ausgabenrahmen für einen gemeinsamen Flächenstaat Berlin-Brandenburg	80
4.1	Methodische Probleme	80
4.2	"Normierte" Ausgaben und die Konsequenzen für Berlin-Brandenburg	82
4.3	Ausgewählte staatliche Leistungen Berlins im interregionalen Vergleich	86
4.4	Staatliches Personal im Land Brandenburg	96
4.5	Personal für kommunale Aufgaben in westdeutschen Großstädten und in Brandenburg	99
4.6	Fazit	103
5	Berlin - eine Kommune Brandenburgs	105
5.1	Das kommunale Finanzsystem in Deutschland	105
5.1.1	Beteiligungen der Gemeinden am Steueraufkommen	105
5.1.2	Zuweisungen von den Ländern: Der kommunale Finanzausgleich	110
5.1.3	Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen	118
5.1.4	Kommunaler Finanzausgleich in Ostdeutschland	123
5.1.5	Kommunale Kreditaufnahme	125
5.2	Das Einnahmepotential einer Großstadt Berlin	128
5.2.1	Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer	128
5.2.2	Zuweisungen des Landes	130
6	Schlußfolgerungen	135

Tabellenverzeichnis

	<u>Seite</u>
Tabelle 1:	Ausgaben der Stadtstaaten 1990, je Einwohner in DM 16
Tabelle 2:	Ausgewählte Steuern der Stadtstaaten 1991, je Einwohner in DM 17
Tabelle 3	Entwicklung der Einkommen- und Körper- schaftsteuern in Berlin bis 1995 21
Tabelle 4:	Projektion der Einnahmen und Ausgaben Berlins (Variante I) 24
Tabelle 5:	Projektion der Einnahmen und Ausgaben Berlins (Variante II) 25
Tabelle 6:	Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Landes Brandenburg 32
Tabelle 7:	Steuereinnahmen der Länder je Einwohner in vH des Durchschnitts 1991 41
Tabelle 8:	Berechnung der Ergänzungsanteile im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich 1995 (Variante I) 44
Tabelle 9:	Veränderung der Steuerkraft durch den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich 1995 (Variante I) 45
Tabelle 10:	Wirkungen des Finanzausgleichs i.e.S. im Jahre 1995 (Variante I) 46
Tabelle 11:	Ergänzungsanteile und Finanzausgleich i.e.S. 1995 in Variante II 50
Tabelle 12:	Ein gemeinsamer Flächenstaat Berlin- Brandenburg im Länderfinanzausgleich: Modellrechnung für das Jahr 1995 53
Tabelle 13:	Berlin und Brandenburg im Länderfinanz- ausgleich: Modellrechnung für das Jahr 2000 55
Tabelle 14:	Ein gemeinsamer Flächenstaat Berlin- Brandenburg im Länderfinanzausgleich: Modellrechnung für 2000 58
Tabelle 15:	Berlin und Brandenburg im Länderfinanz- ausgleich: Alternativrechnung für 1995 61

	<u>Seite</u>
Tabelle 16:	Ein gemeinsamer Flächenstaat Berlin- Brandenburg im Länderfinanzausgleich: Alternativrechnung für 1995 62
Tabelle 17:	Berlin und Brandenburg im Länderfinanz- ausgleich: Alternativrechnung für 2000 63
Tabelle 18:	Ein gemeinsamer Flächenstaat Berlin- Brandenburg im Länderfinanzausgleich: Alternativrechnung für 2000 64
Tabelle 19:	Verteilung der Bundesergänzungszuwei- sungen 1992 auf die Bundesländer 68
Tabelle 20:	Verteilung der Bundesergänzungszuwei- sungen auf die Bundesländer - Modell- rechnung für 1995 (Variante I) 69
Tabelle 21:	Finanzkraft und Steueraufkommen Berlins und Brandenburgs in den Modellvarianten 71
Tabelle 22:	Gegenüberstellung der Simulationsergeb- nisse des Länderfinanzausgleichs und die Auswirkungen auf Berlin und Brandenburg 72
Tabelle 23:	Ausgaben je Einwohner in den westdeutschen Flächenstaaten und Großstädten in DM 83
Tabelle 24:	Personal der Flächen- und Stadtstaaten nach Aufgabenbereichen 1990 87
Tabelle 25:	Schüler je Lehrer an allgemeinbildenden Schulen in den Stadtstaaten und im Bundesgebiet nach Schularten 1990 89
Tabelle 26:	Erteilte Unterrichtsstunden je Schüler in den Stadtstaaten und im Bundesgebiet an allgemeinbildenden Schulen 1990 90
Tabelle 27:	Anteil der ausländischen Schüler in ausge- wählten Großstädten und im Bundesgebiet 91
Tabelle 28:	Erteilte Unterrichtsstunden je Schüler an beruflichen Schulen in den Stadt- staaten und im Bundesgebiet 92
Tabelle 29:	Personal, Studenten und Einwohner nach Ländern 1990 93
Tabelle 30:	Kindergarten und Hortplätze in den Stadtstaaten und im Bundesgebiet 94

	<u>Seite</u>
Tabelle 31:	Schüler, Lehrer und Unterrichtsstunden in Ost-Berlin 1991 97
Tabelle 32:	Personal des Landes Brandenburg nach Aufgabenbereichen 1991 98
Tabelle 33:	Kommunales Personal in Brandenburg 1991 100
Tabelle 34:	Kommunales Personal in ausgewählten Großstädten nach Aufgabenbereichen 1991 102
Tabelle 35:	Auswirkungen alternativer Höchst- beträge von zu versteuernden Einkommen nach Gemeindegrößenklassen 107
Tabelle 36:	Gemeindliche Steuerkraft 1990 nach Gemeinde- größenklassen und Ländern, DM je Einwohner 109
Tabelle 37:	Hebesatzbereiche nach Gemeindegrößen- klassen - Gewerbesteuer 1990 111
Tabelle 38:	Steuerverbund 1992 in den alten Bundesländern 113
Tabelle 39:	Einnahmen und Ausgaben der kreisfreien Städte nach Größenklassen - Pro Kopf der Bevölkerung in DM 119
Tabelle 40:	Einnahmen und Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen - Pro Kopf der Bevölkerung in DM 120
Tabelle 41:	Struktur der Zuweisungen der kreisfreien Städte nach Größenklassen in vH 121
Tabelle 42:	Struktur der Zuweisungen in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen in vH 122
Tabelle 43:	Einnahmen eines gemeinsamen Landes Berlin- Brandenburg 1995 132
Tabelle 44:	Hypothetische Einnahmen und Ausgaben in einem Kommunalhaushalt Berlin 1995 132
<u>Übersicht 1:</u>	Modellrechnungen der Länder zur Reform des Länderfinanzausgleichs - Aufteilung des Transfervolumens auf die alten Länder und den Bund in Mill. DM 77
<u>Übersicht 2:</u>	Sonderbedarfsansätze in den Finanzaus- gleichsgesetzen der alten Länder 115

0 Aufgabenstellung und Vorgehensweise

Durch die deutsche Vereinigung vom 3. Oktober 1990 wurde Berlin auch in der Finanzpolitik vor die größte Herausforderung in seiner Nachkriegsgeschichte gestellt. Mit der Aufhebung der Insellage und dem Wegfall der politischen Sonderrolle werden für Berlin alle finanzpolitischen und haushaltsrechtlichen Besonderheiten, die das Haushaltswesen im Westteil der Stadt in der Zeit der Teilung und Abschnürung vom Umland prägten, fortfallen. Spätestens 1995, wenn Berlin in das bestehende System des Länderfinanzausgleichs einbezogen wird, hat die Stadt - ebenso wie die neuen Länder - finanzpolitisch den gleichen Status wie die alten Bundesländer bzw. die Stadtstaaten Hamburg und Bremen.

Einschneidende Veränderungen wären die Folge, wenn sich Berlin und Brandenburg zu einem gemeinsamen Flächenstaat zusammenschließen. Berlin wäre nicht mehr ein eigenständiger Stadtstaat. Es entfiel das "Stadtstaatenprivileg" und damit die besondere Behandlung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Auch die auf Berlin entfallenden Landesanteile an den Steuern würden dem gemeinsamen Flächenstaat zufallen. Als Kommune des Landes Brandenburg müßte damit ein erheblicher Teil des Finanzbedarfs aus dem Landeshaushalt gedeckt werden; an eigenen Steuereinnahmen verblieben lediglich der kommunale Einkommensteueranteil, die Grund- und Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage) sowie einige Bagatellsteuern. Die Frage nach den finanziellen Konsequenzen eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg liegt auf der Hand. Das DIW wurde im Frühjahr 1992 von der Senatsverwaltung für Finanzen beauftragt, diese Frage zu untersuchen.

Die Untersuchung ist in mehrere Schritte gegliedert:

- Ausgangsbasis sind die finanziellen Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Berlin und Brandenburg, die sich auf der Basis einer Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region ableiten lassen.
- In einem zweiten Schritt wird das bestehende System des Länderfinanzausgleichs skizziert. Es werden sowohl die finanziellen Auswirkungen berechnet, die sich 1995 durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer und Berlins in dieses System ergeben, als auch die finanziellen Konsequenzen dargestellt, die eine Vereinigung von Berlin und Brandenburg hätte.

Konsequenzen gäbe es auch für die Ausgaben. Um die Dimension der Anpassungsprobleme beider Länder zu verdeutlichen, müssen Informationen über die Ausgabenintensität und "Versorgungsgrade" in Westdeutschland verarbeitet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Berliner Haushalt auch kommunale Aufgaben erfüllt.

Schließlich gilt es, die Grundzüge der bestehenden Regelungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs darzustellen und Größenordnungen zu schätzen, die Berlin aus dem Haushalt des gemeinsamen Bundeslandes erhalte. Bedeutsam ist dabei, welchen Finanzbedarf eine Kommune in der Größenordnung Berlins reklamieren kann. Auch hier bietet sich ein Vergleich zu Westdeutschland an. Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich, der ein bloßer Steuerkraftausgleich ist, werden im kommunalen Finanzausgleich unterschiedliche, zumeist von der Gemeindegröße abhängige Finanzbedarfe berücksichtigt.

1. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist gespalten. Noch immer ist der Prozeß der Zerstörung alter Strukturen in Ostdeutschland im Gange und die Kräfte für einen Neuaufbau sind noch nicht ausreichend mobilisiert. Von dem Zusammenbruch im Osten profitierte bisher der Westen, die Zerstörung dort wirkte hier wie ein Konjunkturprogramm. Dies war möglich, weil die ostdeutsche Nachfrage durch hohe staatliche Transferzahlungen gestützt wurde. Diese Transfers haben nicht nur die Einkommensverhältnisse stabilisiert, sondern legen auch die Grundlagen für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur.

Je länger es dauert, bis ein Aufschwung in Ostdeutschland in Gang kommt, um so mehr bleibt die Region auf hohe staatliche Transferzahlungen aus Westdeutschland angewiesen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Finanzpolitik der ostdeutschen Wirtschaft selbst auch Wachstumsimpulse vermitteln und somit den Anpassungsprozeß beschleunigen kann. Zweifelsohne sind eine gute Infrastrukturausstattung und entsprechendes Humankapital unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen. Hierzu sind aber riesige Finanzvolumina erforderlich. Und die Perspektive, daß der Bedarf an öffentlichen Transfers von West nach Ost noch längere Zeit hoch sein wird, schafft zunehmend Akzeptanzprobleme, sowohl beim Steuerbürger wie auch auf den einzelnen Haushaltsebenen.

Aufgrund der besonderen Lage Berlins treten in dieser Stadt die wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Anpassungsprobleme zwischen West und Ost noch viel schärfer zutage. Andererseits sind die Chancen groß, daß die Stadt ökonomisch und auch sozial schneller zusammenwächst als die beiden Teile Deutschlands.

Nach dem Fall der Mauer war die wirtschaftliche Entwicklung auch in den beiden Teilen Berlins höchst verschieden. Insbesondere die Ost-Berliner Industrie hat es sehr schwer mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung; nach dem dramatischen Einbruch 1990 stagniert die Produktion auf sehr niedrigem Niveau. Die Wirtschaftskraft in Ost-Berlin beträgt - pro Kopf gerechnet - nur 40 vH der West-Berlins¹. Hingegen zog die Wirtschaft im Westteil der Stadt in überdurchschnittlichem Maße Nutzen von der Nachfrage nicht nur aus dem Ostteil der Stadt, sondern auch aus den neuen Bundes-

¹ Vgl. Grundlinien der wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin 1991/92. Bearb.: Karl Brenke. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 15/1992.