

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1146

**Zur Finanzlage Berlins –
ein Vergleich mit Hamburg**

von

Astrid Rosenschon

Februar 2003

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Zur Finanzlage Berlins – ein Vergleich mit Hamburg

Zusammenfassung: Die Einnahmen Berlins waren aufgrund der Alimentierung durch den Bund vor und nach der Wiedervereinigung überdurchschnittlich hoch. Das hatte einen Mangel an Ausgabendisziplin zur Folge. Ein Vergleich mit Hamburg für das Jahr 2001 zeigt, dass Ausgaben in Höhe von rund 6 Mrd. Euro eingespart werden können, legt man die Ausgaben Hamburgs je Einwohner als Referenz zugrunde. Dabei liegt ein Ausgabenschwerpunkt bei den Subventionen. Das Einsparpotential insgesamt entspricht fast der Summe aus Primärdefizit und Zinsen im Jahr 2001. Ein Rückgriff auf Sparpotentiale würde also eine Neuverschuldung überflüssig machen.

Abstract: Budgetary revenues of the Land Berlin have been considerably high because of an external co-alimentation from the federal budget, both before and in the aftermath of German reunification. This support has contributed to a lack of discipline on the expenditure side of the budget of Berlin. In comparison to the budget of the Hanseatic town of Hamburg, a list of potential expenditure cuts has been compiled for the year 2001. The list shows that the expenditure cuts are concentrated on subsidies. Potential budgetary savings as measured against expenditures per capita in Hamburg would amount to nearly 6 bill. euro, a total which roughly equals the sum of primary deficit and interest payments for the year 2001. Realizing these budgetary savings, therefore, would supersede additional public debts.

Schlagworte: Öffentliche Finanzwirtschaft

JEL Klassifikation: H71, H72

Astrid Rosenschon

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: (0431) 8814-488

Telefax: (0431) 8814-502

E-mail: a.rosenschon@ifw.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
1. Zur Finanzlage Berlins und Hamburgs – ein kurzer Rückblick	3
2. Indikatoren zur Finanzlage ausgewählter Länder im Jahr 2001 ...	6
3. Vergleich der Ausgaben von Berlin und Hamburg auf der Basis der Funktionalgliederung der öffentlichen Haushalte.....	9
a) Vorbemerkungen.....	9
b) Der globale Befund	10
c) Allgemeine Dienste.....	11
d) Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	13
e) Soziale Sicherung, Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutmachung	18
f) Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung.....	20
g) Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste.....	23
h) Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	24
i) Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.....	25
j) Verkehrs- und Nachrichtenwesen	26
k) Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	28
4. Sparpotentiale Berlins – gemessen an den Verhältnissen in Hamburg.....	30
Literaturverzeichnis	33

Einführung

Der Stadtstaat Berlin hat am 5. November 2002 eine extreme Haushaltsnotlage deklariert (Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 5. November 2002a). Es wird ein Abdriften in eine Zins-Schulden-Spirale befürchtet, sofern keine drastischen Sparmaßnahmen eingeleitet werden. Berlin möchte beim erforderlichen Konsolidierungsprozess die Solidargemeinschaft aller Steuerzahler in die Pflicht nehmen und fragt beim Bund – wie schon zuvor Bremen und das Saarland – Sanierungshilfen nach. Ist der Bund nicht bereit, im Rahmen des Finanzausgleichs zusätzliche Hilfen zu gewähren, will Berlin beim Bundesverfassungsgericht auf solidarischen Beistand klagen (ebenda).

Huber, Milbrandt und Runkel (2002: 395) haben untersucht, „inwieweit die Konsolidierungsanstrengungen ausreichen, um die Haushaltssituation zu entschärfen“, und geprüft, „ob die Berliner Finanzpolitik das Kriterium der Nachhaltigkeit erfüllt, das ... als Beurteilungskriterium für die Zukunftsfähigkeit der Haushaltspolitik entwickelt worden ist“ (ebenda: 395). Ihre Analyse zeigt, dass die Finanzpolitik Berlins dem Kriterium nicht genügt.¹

¹ Bei endlichem Zeithorizont muss die Finanzpolitik nicht revidiert werden, wenn sich die Schuldenquote nicht verändert. „Übersteigt die Verschuldungsquote den gegenwärtigen Wert, wäre die Finanzpolitik nicht nachhaltig“ (ebenda: 396). „Bei einem unendlichen Zeithorizont verlangt die intertemporale Budgetrestriktion, dass der Barwert des Schuldenstandes gegen null konvergiert. Diese Bedingung ist genau dann erfüllt, wenn der Barwert der Primärüberschüsse (Einnahmen abzüglich Ausgaben ohne Zinsausgaben) der Summe aus gegenwärtigem Schuldenstand und Zinszahlungen für diesen Schuldenstand entspricht“ (Huber, Milbrandt und Runkel 2002: 395 f.).

Fraglich ist, inwieweit Berlins desolate Finanzlage „hausgemacht“ ist und ob sie aus eigener Kraft revidierbar ist oder ob die Einnahmen unzureichend für unabweisbare Aufgaben und Ausgaben sind, so dass die strukturell bedingte Lücke durch zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen zu schließen ist.

Um Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Frage zu gewinnen, wird im Folgenden der Haushalt Berlins mit dem Hamburgs verglichen. Zunächst werden die globalen Finanzdaten Berlins denen von Hamburg in den Jahren 1989–2000 gegenübergestellt. Im Anschluss werden für das Jahr 2001 für die Länder Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen sowie den Durchschnitt aller sechzehn Bundesländer Indikatoren zur Finanzlage präsentiert. Danach erfolgt für das Jahr 2001 für Berlin und Hamburg ein Budgetvergleich auf der Basis der Funktionalgliederung der öffentlichen Haushalte. Schließlich wird das Sparpotential Berlins ausgelotet; als Vergleichsmaßstab dienen die Verhältnisse in Hamburg. Generell kann man durch solche Vergleiche versuchen festzustellen, ob der Staat zu viele Aufgaben wahrnimmt und ob es Anzeichen für Verschwendung gibt. Beides könnte impliziert sein, wenn die Staatsaufgaben anderswo bei geringeren Ausgaben wahrgenommen werden können (Boss und Bothe 1987: 1).

1. Zur Finanzlage Berlins und Hamburgs – ein kurzer Rückblick

Der folgende Vergleich beginnt mit dem Jahr 1989, dem letzten vor der Wiedervereinigung Deutschlands im Oktober 1990. Die Zahlen für das Jahr 1989 beschränken sich auf Berlin West.

Vor der Vereinigung ist Berlin wegen seiner Insellage sowie der dadurch bedingten Schwächen in seiner Wirtschaftsstruktur und Steuerkraft massiv vom Bund alimentiert worden. Im Jahre 1989 hat der Bundeszuschuss zum Berliner Haushaltsplan 6,4 Mrd. Euro betragen. Obwohl die Steuerkraft Berlins nur 55 Prozent der von Hamburg betragen hat, waren im Jahr 1989 die bereinigten Einnahmen Berlins je Einwohner mit 5 459 Euro um knapp ein Drittel höher als die Hamburgs (Tabelle 1). Wegen der besseren Einnahmeausstattung hat sich Berlin bereinigte Ausgaben je Einwohner geleistet, die um 39 Prozent über denen in Hamburg (5 704 Euro gegenüber 4 100 Euro) gelegen haben.

In den Jahren 1991 bis 1996 waren die Einnahmen je Einwohner niedriger als im Ausgangsjahr 1989. Gleichwohl waren die Einnahmen Berlins mit Ausnahme der Jahre 1995 und 1996 höher als die von Hamburg. In den Jahren 1992 bis 1994 wurde der Zuschuss zum Berliner Haushalt auf Null reduziert, 1995 wurde Berlin in das System des Finanzausgleichs eingebunden. Neben den Länderzahlungen sind Berlin wie den neuen Ländern Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt

worden, ferner Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. In den Jahren 1997 bis einschließlich 1999 erzielte Berlin höhere Einnahmen je Einwohner als vor der Vereinigung im Jahr 1989.

Tabelle 1: Bereinigte Ausgaben und Einnahmen je Einwohner in Euro in den Jahren 1989 bis 2000

	Ausgaben		Einnahmen		Darunter: Steuern	
	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg
1989	5 703,9	4 100,4	5 459,4	4 136,9	1 664,4	3 010,5
1990	5 882,5	4 357,7	5 495,1	4 012,3	1 481,8	2 982,9
1991	5 288,4	4 633,2	4 819,0	4 257,3	1 398,9	3 316,5
1992	5 662,9	5 299,4	5 117,3	4 390,0	1 820,1	3 397,7
1993	6 048,8	5 113,2	5 060,7	4 405,0	2 127,9	3 398,3
1994	6 098,1	5 246,6	4 920,3	4 458,1	2 435,6	3 350,1
1995	6 362,6	5 306,9	4 784,9	4 807,3	2 310,6	3 415,9
1996	6 305,9	5 535,6	4 712,2	5 031,8	2 219,1	3 631,4
1997	6 253,0	5 525,0	5 882,5	5 026,6	2 314,8	3 549,7
1998	6 234,9	5 506,3	5 468,2	5 131,9	2 382,4	3 930,0
1999	6 220,6	5 565,7	5 689,5	5 183,7	2 507,4	4 226,5
2000	6 178,3	5 679,4	5 423,6	5 282,3	2 541,2	4 350,9

Quelle: BMF (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Die Ausgaben Berlins waren im untersuchten Zeitraum durchweg – meist deutlich – höher als die von Hamburg. Sie sind sogar erhöht worden, als im Zeitraum 1991 bis 1996 (mit Ausnahme des Jahres 1992) das Einnahmenniveau gesunken ist, und anschließend kaum zurückgenommen worden. Das kumulierte Defizit lag Ende des Jahres 2000 bei 31,5 Mrd. Euro in Berlin und 9,2 Mrd. Euro in Hamburg bzw. 9 305 Euro je Einwohner in Berlin und 5 385 Euro in Hamburg (Tabelle 2). Ab 1989 fiel in Berlin eine kumulierte Nettoneuverschuldung in Höhe von 20,1 Mrd. Euro an, in Hamburg von 5,5 Mrd. Euro. Das

waren Ende des Jahres 2000 je Einwohner 5 933 Euro in Berlin und 3 217 Euro in Hamburg (Tabelle 3). Finanzierungssaldo und Nettoneuverschuldung unterscheiden sich vor allem durch die Salden der Abrechnung der Vorjahre, der Rücklagen und der haushaltstechnischen Verrechnungen.

Tabelle 2: Finanzierungssaldo je Einwohner in den Jahren 1989 bis 2000 (Euro)

	Berlin	Hamburg	kumuliert	
			Berlin	Hamburg
1989	-240,65	-36,48	-240,65	-36,48
1990	-385,01	-345,40	-622,65	-381,30
1991	-468,12	-391,20	-858,04	-768,62
1992	-543,75	-519,47	-1 396,83	-1 278,99
1993	-984,92	-706,74	-2 378,13	-1 975,21
1994	-1 172,20	-788,52	-3 552,39	-2 760,26
1995	-1 569,52	-499,62	-5 122,94	-3 256,64
1996	-1 590,19	-503,81	-6 730,90	-3 760,45
1997	-365,63	-498,40	-7 161,37	-4 265,46
1998	-760,85	-374,45	-7 979,10	-4 652,46
1999	-528,34	-378,75	-8 530,99	-5 017,56
2000	-756,66	-397,11	-9 305,30	-5 385,41

Quelle: BMF (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Nettoneuverschuldung je Einwohner in den Jahren 1989 bis 2000 (Euro)

	Berlin	Hamburg	kumuliert	
			Berlin	Hamburg
1989	-239	-294	-239	-294
1990	-365	-315	-602	-605
1991	-534	-441	-911	-1 040
1992	-601	-271	-1 507	-1 299
1993	-940	-496	-2 443	-1 785
1994	-1090	-480	-3 535	-2 261
1995	-994	-448	-4 530	-2 706
1996	-902	-524	-5 447	-3 230
1997	-813	-509	-6 313	-3 745
1998	-722	-437	-7 085	-4 193
1999	614	474	-6 493	-3 707
2000	573	468	-5 933	-3 217

Quelle: BMF (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

2. Indikatoren zur Finanzlage ausgewählter Länder im Jahr 2001

Der mittelfristige Finanzplan Berlins 2002 bis 2006 (Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2002b) beinhaltet für das Jahr 2001 für mehrere Länder ausgewählte Kennziffern, die für die Finanzlage aussagefähig sind (Tabelle 4). Zusätzlich zu Hamburg als Stadtstaat sind in den Vergleich einbezogen worden: Sachsen als neues Bundesland, Bayern als reiches Flächenland und Rheinland-Pfalz wegen seiner mit Berlin vergleichbaren Einwohnerzahl. Auch sind die Durchschnittswerte für alle sechzehn Bundesländer aufgeführt.

Tabelle 4: Indikatoren zur Finanzlage Berlins und anderer Bundesländer im Jahr 2001 (Euro)

	Berlin	Hamburg	Bayern	Rhein- land-Pfalz	Sachsen	Alle Länder
Bereinigte Pro-Kopf- Einnahmen	4 950	4 470	3 700	3 480	4 170	3 690
Pro-Kopf-Primärausgaben	5 540	4 770	3 800	3 620	4 080	3 840
Pro-Kopf-Primärdefizit bzw. -überschuss	-590	-300	-80	-140	100	-150
Pro-Kopf-Zinsausgaben	610	580	140	340	200	300
Pro-Kopf-Schuldenstand	11 350	10 100	2 550	5 800	3 600	5 300
Zins-Steuer-Relation	26,1 ^a bzw. 41,7 ^b	14,7 ^a	4,9 ^a	14,6 ^a	9,6 ^a	11,6 ^a

^aProzent. – ^bEinschließlich zinsähnlicher Ausgaben.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002).

- Bei den bereinigten Einnahmen je Einwohner als Deckungspotential für Ausgaben einschließlich Schuldendienst rangierte Berlin im Jahr 2001 mit 4 950 Euro an der Spitze, gefolgt von Hamburg, das um knapp 500 Euro darunter lag. Rheinland-Pfalz nahm mit 3 480 je Einwohner am wenigsten und rund 30 Prozent weniger als Hamburg aus. Der Durchschnitt betrug 3 690 Euro.
- Statt der bereinigten Ausgaben wurden von der Senatsverwaltung für Finanzen die Primärausgaben für den Ländervergleich herangezogen. Das sind die um die Zinsen (auf die Schulden) gekürzten Ausgaben, die im Rahmen des Konzepts der Nachhaltigkeit den Einnahmen gegenübergestellt werden müssen.² Bei den Pro-Kopf-Primärausgaben lag Berlin mit 5 540 Euro um 770 Euro über denen Hamburgs und um 1 920 Euro über denen

² Eine Analyse für den gesamten Staatssektor findet sich bei Boss und Lorz (1995).

von Rheinland-Pfalz, das am Ende der erfassten Länder angesiedelt war. Vom Durchschnitt aller Länder wich Berlin um knapp 45 Prozent nach oben ab.

- Die Primärdefizite bzw. -überschüsse je Einwohner ergeben sich aus der Gegenüberstellung von bereinigten Einnahmen und Primärausgaben je Einwohner. Normalerweise soll der Haushalt mit einem Primärüberschuss abschneiden, aus dem die Zinsen finanziert werden. Liegt ein Primärdefizit vor, werden sowohl Zinsen als auch ein Teil der Primärausgaben schuldenfinanziert, die Finanzpolitik ist dann nicht nachhaltig. Berlin erwirtschaftete ein Primärdefizit, das mit –590 Euro fast doppelt so hoch war wie das von Hamburg (–300 Euro) und viermal so hoch wie im Durchschnitt aller Bundesländer, die – auch wegen der starken Steuereinbrüche – mit 150 Euro im Minus lagen. Das Jahr zuvor hatten die Länder insgesamt noch einen Primärüberschuss von 100 Euro je Einwohner.
- Nicht nur bei den Primärausgaben je Einwohner, auch bei den Pro-Kopf-Zinsausgaben lag Berlin an der Spitze (610 Euro). Weit günstiger schnitt vergleichsweise Bayern mit 140 Euro je Einwohner ab. Der Länderdurchschnitt war mit 300 Euro je Einwohner rund halb so hoch wie der Berliner Wert.
- Beim Pro-Kopf-Schuldenstand war Berlin ebenfalls führend. Mit 11 350 Euro übertraf Berlin das allgemeine Niveau, das sich auf 5 300 Euro bezifferte, um 214 Prozent, den Schuldenstand Bayerns um 445 Prozent. Der Abstand zum ebenfalls relativ hoch verschuldeten Hamburg betrug 12 Prozent.

Dabei hat Hamburg seinen Schuldenberg über Jahrzehnte aufgebaut, während Berlin das Gros seiner Schulden während der letzten Dekade bis 1998 aufgetürmt hat.

- Die Zins-Steuer-Relation drückt aus, welcher Teil der Steuereinnahmen durch Zinszahlungen absorbiert wird. Hier ist der Abstand Berlins zu den anderen Ländern ebenfalls ausgeprägt. Während im Jahr 2001 Berlin 26,1 Prozent der Steuern für Zinszahlungen verwendete, waren es in Hamburg 14,7 Prozent und in Bayern 4,9 Prozent. Unter Einbezug zinsähnlicher Belastungen sind es in Berlin gar 41,7 Prozent. Die zinsähnliche Belastung resultiert aus der Wohnungsbauförderung, die in Berlin – anders als in anderen Bundesländern, wo die Kapitalsubventionierung vorherrscht – als Aufwendungszuschuss gewährt wird.

3. Vergleich der Ausgaben von Berlin und Hamburg auf der Basis der Funktionalgliederung der öffentlichen Haushalte

a) Vorbemerkungen

Im Folgenden werden für das Haushaltsjahr 2001 die Ausgabedaten für Berlin und Hamburg auf der Basis der Funktionalgliederung miteinander verglichen. Für Berlin wurde der Haushaltsplan für das Doppelhaushaltsjahr 2002/2003 herangezogen; er enthält vorläufige Haushaltsdaten für das Jahr 2001. Für

Hamburg wurden die Ist-Werte für das Jahr 2001 in Funktionalgliederung von der Finanzbehörde bereitgestellt. Die Zahlen beziehen sich auf die Ausgaben der ersten acht Bereiche der Funktionalgliederung, enthalten also nicht die Ausgaben im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft.

b) Der globale Befund

Im Jahr 2001 betragen die so abgegrenzten Ausgaben je Einwohner in Berlin 6 039 Euro und in Hamburg 4 778 Euro (Tabelle 5). In der Zahl für Hamburg waren allerdings die Sonderlasten für Wasserstraßen und Häfen in Höhe von 178 Euro und die für Wasserwirtschaft und Küstenschutz in Höhe von 55 Euro enthalten. Das Ausgabeniveau Berlins war durch eine Hilfe an die Bankgesellschaft Berlin in Verbindung mit den Leerständen im Immobiliensektor in Höhe von 519 Euro je Einwohner überhöht. Das bereinigte Ausgabeniveau Berlins lag um 21,3 Prozent über dem Niveau der bereinigten Ausgaben Hamburgs. Das machte einen absoluten Betrag in Höhe von rund 4 Mrd. Euro aus. Das Primärdefizit lag bei 3,8 Mrd. Euro. Wären also die Ausgaben Berlins je Einwohner so hoch wie die Hamburgs, gäbe es einen Primärüberschuss in Höhe von 0,2 Mrd. Euro.

Tabelle 5: Ausgaben je Einwohner nach Funktionen im Jahr 2001 (Euro)

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
0	Allgemeine Dienste	1 460,1	1 297,5
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1 296,3	1 432,5
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1 260,1	1 494,4
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	125,2	229,7
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	137,2	578,5
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	9,2	14,0
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	102,6	95,4
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	322,4	150,4
8	Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	64,7	746,7
	Summe	4777,8	6039,1
	Ohne Wasserstraßen und Häfen, Wasserwirtschaft und Küstenschutz, Bankenhilfe	4544,6	5520,2

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

c) Allgemeine Dienste

Bei den allgemeinen Diensten gab Hamburg mit 1 460 Euro je Einwohner mehr aus als Berlin mit 1 298 Euro (Tabelle 6). Die höheren Ausgaben Hamburgs lagen an jenen für politische Führung und zentrale Verwaltung (788 Euro in Hamburg, 513 Euro in Berlin, dort vor allem an den Ausgaben für innere Verwaltung, für Hochbauverwaltung sowie für Versorgung einschließlich Beihilfen).

Tabelle 6: Ausgaben für allgemeine Dienste je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
0	Allgemeine Dienste	1 460,1	1 297,5
01	<i>Politische Führung und zentrale Verwaltung</i>	788,2	513,2
011	Politische Führung	49,9	132,1
012	Innere Verwaltung	241,8	120,8
013	Informationswesen	0,4	0,6
014	Statistischer Dienst	5,8	5,3
016	Hochbauverwaltung	84,9	24,7
018	Versorgung einschließlich Beihilfen	386,1	228,5
019	sonstige allgemeine Staatsaufgaben	19,2	1,2
02	<i>Auswärtige Angelegenheiten</i>	1,2	5,4
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung	0,3	0,6
024	Auslandsschulwesen und kulturelle Angelegenheiten im Ausland	0,7	4,8
04	<i>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</i>	391,7	440,6
042	Polizei	236,2	341,5
043	Öffentliche Ordnung	18,2	40,7
044	Brandschutz	62,2	55,1
045	Katastrophenschutz	0,9	0,0
048	Versorgung einschließlich Beihilfen	67,7	0,0
049	Sonstiges	6,4	3,3
05	<i>Rechtsschutz</i>	212,3	208,1
051	Verfassungsgerichte	0,0	0,1
052	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	110,3	118,7
053	Verwaltungsgerichte	5,4	5,5
054	Arbeits- und Sozialgerichte	8,3	8,7
055	Finanzgerichte	1,5	1,1
056	Justizvollzugsanstalten	59,1	43,1
058	Versorgung einschließlich Beihilfen	27,6	29,0
059	Sonstige Rechtsschutzaufgaben	0,0	1,9
06	<i>Finanzverwaltung</i>	66,8	130,2
061	Steuer-, Zoll- und Vermögensverwaltung	23,8	105,4
062	Schulden- und sonstige Finanzverwaltung	20,4	6,7
068	Versorgung einschließlich Beihilfen	22,6	18,1

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

Demgegenüber tätigte Berlin höhere Ausgaben als Hamburg in den Funktionsbereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung (441 Euro in Berlin, 392 Euro in Hamburg) und Finanzverwaltung (130 Euro in Berlin, 67 Euro in Hamburg). Hinter den im Vergleich zu Hamburg höheren Ausgaben Berlins für Sicherheit und Ordnung standen relativ hohe Polizeiausgaben. Innerhalb der Finanzverwaltung gab Berlin in der Steuer-, Zoll- und Vermögensverwaltung 4,4-mal so viel aus wie Hamburg. Innerhalb der Rubrik Rechtsschutz gab Berlin für ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften mehr und für Justizvollzugsanstalten weniger aus als Hamburg.

d) Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten

Für den Funktionalbereich Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten hat Berlin um 10,5 Prozent höhere Ausgaben je Einwohner als Hamburg getätigt (Berlin 1 433 Euro, Hamburg 1 296 Euro) (Tabelle 7). Dabei rangierte im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen Hamburg mit 736 Euro vor Berlin mit 706 Euro, wobei die strukturellen Unterschiede wegen eingengter Vergleichbarkeit der Schulsysteme ausgeprägt waren.

Tabelle 7: Ausgaben für Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffern	Funktion	Hamburg	Berlin
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1 296,3	1 432,5
<i>11-12</i>	<i>Allgemeinbildende und berufliche Schulen</i>	<i>736,1</i>	<i>706,4</i>
111	Unterrichtsverwaltung	27,1	53,3
112	Grundschulen	0,1	189,7
113	Hauptschulen	0,0	22,9
114	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	23,0	0,0
116	Realschulen	0,0	26,8
117	Gymnasien, Kollegs	16,2	95,7
118	Versorgung einschließlich Beihilfen	27,1	79,2
119	Gesamtschulen	102,9	75,0
121	Schulformunabhängige Orientierungsstufe	163,0	0,4
124	Sonderschulen	146,1	51,3
127	Berufliche Schulen	100,7	75,4
129	Sonstige schulische Aufgaben	129,9	36,5
<i>13</i>	<i>Hochschulen</i>	<i>343,4</i>	<i>397,4</i>
131	Universitäten	176,4	246,0
132	Hochschulkliniken	79,0	91,7
133	Verwaltungsfachhochschulen	0,0	2,2
135	Kunsthochschulen	12,0	23,6
136	Fachhochschulen	38,0	32,4
137	Deutsche Forschungsgemeinschaft	7,5	1,0
138	Versorgung einschließlich Beihilfen	26,5	0,1
139	Sonstige Hochschulaufgaben	4,0	0,5
<i>14</i>	<i>Förderung von Schülern und Studenten</i>	<i>42,1</i>	<i>45,9</i>
141	Fördermaßnahmen für Schüler	9,0	7,4
142	Fördermaßnahmen für Studierende	27,8	30,3
143	Fördermaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs	0,4	4,2
145	Schülerbeförderung	4,5	4,0
146	Studentenwohnraumförderung	0,4	0,1
<i>15</i>	<i>Sonstiges Bildungswesen</i>	<i>13,9</i>	<i>11,9</i>
151	Förderung der Weiterbildung	3,5	0,1
152	Volkshochschulen	4,3	7,8
153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung	0,4	0,6
154	Einrichtungen der Lehrerbildung	3,3	0,0
155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung	2,0	0,0
156	Berufsakademien	0,3	3,4

16-17	<i>Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen</i>	43,6	78,3
162	Wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Fachinformationszentren	1,8	3,0
164	Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	24,6	70,3
165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung	15,1	4,8
169	Forschung und experimentelle Entwicklung zur industriellen Produktivität und Technologie	0,0	0,0
172	Forschung u. experimentelle Entwicklung zum Schutz u. zur Förderung der menschlichen Gesundheit	1,9	0,0
174	Forschung und experimentelle Entwicklung zur landw. Produktivität u. Technologie	0,1	0,0
175	Forschung und experimentelle Entwicklung zu gesellschaftlichen Strukturen u. Beziehungen	0,1	0,3
177	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erkundung und Nutzung der irdischen Umwelt	0,2	0,0
18	<i>Kultureinrichtungen (einschl. Kulturverwaltung)</i>	109,5	145,9
181	Theater	57,2	67,4
182	Einrichtungen der Musikpflege	5,8	12,2
183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	17,5	18,3
184	Zoologische und Botanische Gärten	0,0	3,5
185	Musikschulen	3,5	9,5
186	Nichtwissenschaftliche Bibliotheken	15,2	21,2
187	Sonstige Kultureinrichtungen	8,4	8,0
188	Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten	1,8	5,9
19	<i>Kulturförderung, Denkmalschutz, kirchliche Angelegenheiten</i>	7,6	46,6
191	Einzelmaßnahmen im Bereich Theater und Musikpflege		
192	Einzelmaßnahmen im Bereich Museen und Ausstellungen	0,1	0,2
193	Andere Einzelmaßnahmen der Kulturpflege	5,5	17,9
195	Denkmalschutz und -pflege	1,7	5,6
199	Kirchliche Angelegenheiten	0,0	22,9

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

Bezieht man die Ausgaben auf die Zahl der Schüler (Tabelle 8), lag das Ausgabenniveau Berlins um 20 Prozent über dem von Hamburg. Dem entsprechen

absolute Mehrausgaben Berlins in Höhe von 414 Mill. Euro. In Berlin war zudem die Schulverwaltung doppelt so teuer wie in Hamburg.

Tabelle 8: Ausgaben für Schulen und Hochschulen je Schüler und Student im Jahr 2001

	Hamburg	Berlin
Ausgaben für Schulen in Mill. Euro	1 262	2 389
Schüler ^a	219 829	344 073
Ausgaben je Schüler in Euro	5 740	6 943
Ausgaben für Hochschulen in Mill. Euro	589	1 344
Studenten	66 514	138 394 ^b
Ausgaben je Student in Euro	8 855	9 711

^aAn staatlichen Schulen. – ^bWintersemester 2001/2002.

Quelle: Senatsverwaltung für Bildung und Sport Hamburg (2002); Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung Hamburg (2002); Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport Berlin (2002); Statistisches Landesamt Berlin (2002); Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg; eigene Berechnungen.

Im Bereich der Hochschulen lag das Berliner Ausgabenniveau um 15,7 Prozent über dem Hamburgs (Berlin 397 Euro, Hamburg 343 Euro), wenn man auf der Basis der Einwohnerzahl vergleicht (Tabelle 7). Auf Studentenbasis waren es 9,7 Prozent (Tabelle 8). Für Universitäten wurden in Berlin auf Einwohnerbasis um 39,5 Prozent mehr ausgegeben als in Hamburg, für Hochschulkliniken 16,1 Prozent mehr, für Fachhochschulen allerdings 14,7 Prozent weniger. Die Ausgaben für Kunsthochschulen waren in Berlin fast doppelt so hoch wie in Hamburg. Zu nennen sind die Kunsthochschule, die Musikhochschule „Hans Eisler“ und die Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“. Es fällt auf, dass im Bereich der Hochschulen im Funktionenplan Berlins keine nennenswerten Beträge für Versorgung einschließlich Beihilfen ausgewiesen wurden. Sie sind

unter die einzelnen Hochschulsparten subsumiert worden, was teilweise erklärt, weshalb dort die Ausgaben höher sind als in Hamburg. Zur Ermittlung des Sparpotentials im Vergleich zu Hamburg muss daher auf die Summe der Ausgaben für Hochschulen auf Studentenbasis abgestellt werden.

Auf Einwohnerbasis war die Förderung von Studierenden durch BAföG in Berlin um 9 Prozent höher als in Hamburg. Innerhalb des sonstigen Bildungswesens gab Berlin für Volkshochschulen fast doppelt soviel aus wie Hamburg.

Im Bereich Forschung, Wissenschaft und Entwicklung außerhalb der Hochschulen tätigte Berlin Ausgaben in Höhe von 78 Euro, verglichen mit 44 Euro in Hamburg. Dies lag vor allem an Unterschieden bei der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern.

Bei den Ausgaben für Kultureinrichtungen (einschließlich Kulturverwaltung) leistete sich Berlin ein um 33,2 Prozent höheres Niveau als Hamburg. Für Theater wurden je Einwohner 17,8 Prozent mehr ausgegeben. Auch bei Einrichtungen der Musikpflege, Musikschulen und nichtwissenschaftlichen Bibliotheken entwickelte Berlin relativ zu Hamburg eine besonders rege Ausgabentätigkeit. An geförderten Institutionen nennt der Berliner Haushaltsplan beispielsweise die Deutsche Film- und Fernsehakademie, die Rundfunk-Orchester und Chöre GmbH, das Theater des Westens, das Hebbel-Theater Berlin GmbH, die Deutsche Oper Berlin, die Deutsche Staatsoper Berlin, die Komische Oper, das Deutsche Theater/Kammerspiele, die Volksbühne, das Maxim Gorki Thea-

ter, das Carrousel-Theater an der Parkaue, das Schauspielhaus Berlin/Konzert-
haus am Gendarmenmarkt, die Stiftung Berliner Philharmoniker, die Berliner
Kulturveranstaltungs-GmbH, die Schaubühne, das Renaissance-Theater, die
Tribüne, das Hansa-Theater, das Kleine Theater am Südwestkorso, die Vaga-
bundenbühne, das Schlossparktheater, die Neuköllner Oper, das Theater 89, das
Grips-Theater, die Berliner Ensemble GmbH und die Berliner Symphoniker e.V.

Im Bereich Kulturförderung, Denkmalschutz, kirchliche Angelegenheiten
gab Berlin je Einwohner 47 Euro aus, Hamburg 8. Während Berlin die Evange-
lische und Katholische Kirche sowie andere Religionsgemeinschaften mit insge-
samt 23 Euro je Einwohner unterstützte, wurden diese in Hamburg nicht
gefördert. Auch lagen die Budgetansätze für Einzelmaßnahmen der Kulturpflege
und für Denkmalschutz und -pflege deutlich über dem Hamburger Niveau.

e) Soziale Sicherung, Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutmachung

Im Funktionalbereich Soziale Sicherung, Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutma-
chung überstieg das Berliner Ausgabenniveau auf Einwohnerbasis das von
Hamburg um 18,6 Prozent (Tabelle 9). Eklatant höher waren die Ausgaben Ber-
lins für Sozialämter und für Jugendämter. Das liegt aber daran, dass in Hamburg
Ausgaben für Asylbewerber unter der Rubrik Soziale Einrichtungen innerhalb

Tabelle 9: Ausgaben für soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutmachung je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1 260,1	1 494,4
21	<i>Verwaltung</i>	41,3	102,5
211	Versicherungsbehörden	3,0	0,0
212	Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband	27,1	42,4
213	Jugendämter	3,7	46,5
214	Versorgungsämter	7,5	13,4
216	Wiedergutmachungsbehörden	0,0	0,0
219	Sonstige Behörden	0,0	0,2
22	<i>Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung</i>	11,4	58,3
221	Rentenversicherung (nur Bund)	5,8	0,0
223	Unfallversicherung	0,0	9,1
227	Pflegeversicherung	0,0	10,2
229	Sonstige Sozialversicherung	5,6	39,0
23	<i>Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.Ä.</i>	774,0	744,0
233	Wohngeld	89,6	88,2
234	Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asylbewerberleistungsgesetz	554,0	598,2
235	Soziale Einrichtungen	103,8	11,6
236	Förderung der Wohlfahrtspflege	10,9	31,2
237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	15,8	14,8
24	<i>Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen</i>	16,9	41,5
243	Lastenausgleich	0,7	0,0
244	Wiedergutmachung	5,5	24,2
246	Vertriebene und Spätaussiedler	0,5	0,3
247	Kriegsopferfürsorge	9,6	8,7
249	Sonstiges	0,6	8,2
25	<i>Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz</i>	93,6	83,5
252	Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung	16,5	15,9
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung	70,0	63,5
254	Arbeitsschutz	7,1	4,1

26	<i>Jugendhilfe</i>	23,6	151,8
261	Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	1,5	0,3
262	Jugendsozialarbeit und erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	1,0	2,0
263	Förderung der Erziehung in der Familie	1,0	3,0
264	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	9,1	14,3
265	Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	11,1	131,1
266	Andere Aufgaben der Jugendhilfe	0,0	1,1
27	<i>Einrichtungen der Jugendhilfe</i>	277,0	286,5
271	Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	14,7	4,5
272	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes	9,3	20,9
273	Einrichtungen der Familienförderung	11,9	2,4
274	Tageseinrichtungen für Kinder	160,5	244,9
275	Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	71,1	7,2
276	Einrichtungen für andere Aufgaben der Jugendhilfe	9,5	6,7
29	<i>Sonstige soziale Angelegenheiten</i>	22,2	26,3

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

der Oberfunktion Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.Ä. verbucht wurden; in diesem Bereich weist der Funktionalhaushalt Hamburgs einen zehnmal so hohen Wert aus wie der Berlins. Beim Wohngeld hingegen gab es kaum Unterschiede (90 Euro in Hamburg, 88 Euro in Berlin). Hingegen fielen in Berlin für Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asylbewerberleistungsgesetz 8 Prozent mehr Ausgaben an; freilich ist diese Zahl ebenfalls durch die oben genannte Verbuchung verzerrt. Die Wohlfahrtspflege wurde in Berlin fast dreimal so viel wie in Hamburg gefördert. Für Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz gab Hamburg 94 Euro je Einwohner und Berlin

84 Euro je Einwohner aus. Obwohl in Berlin weniger für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz anfielen, hat es 56 Euro mehr geleistet als Hamburg für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen (einschließlich Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung und Eingliederung). Dies könnte ein Indiz für mehr Großzügigkeit sein. Auch gab Berlin mehr als Hamburg für Tageseinrichtungen für Kinder aus (Berlin 245 Euro, Hamburg 161 Euro).

f) Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung

In den Bereichen Gesundheitswesen sowie Sport und Erholung war Berlin deutlich ausgabefreudiger als Hamburg (Tabelle 10). Hinter den Berliner Ausgaben für Krankenhäuser und Heilstätten in Höhe von 65 Euro je Einwohner standen vor allem die Förderung des Klinikums Benjamin Franklin, des Klinikums Charité und des Universitätsklinikums Rudolf Virchow.

Für Sport und Erholung gab Berlin 112 Euro je Einwohner aus, Hamburg hingegen nur 32 Euro. Ins Gewicht fielen die Ausgaben für Park- und Gartenanlagen (Berlin 52 Euro, Hamburg 20 Euro). Neben dem Botanischen und Zoologischen Garten – der Tierpark Hagenbeck in Hamburg ist privat geführt – spielten u.a. die Zuwendungen an die Grün Berlin Park und Garten GmbH eine Rolle.

Tabelle 10: Ausgaben für Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	125,2	229,7
<i>31</i>	<i>Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens</i>	<i>78,1</i>	<i>104,1</i>
311	Gesundheitsbehörden	0,0	3,0
312	Krankenhäuser und Heilstätten	0,3	64,8
314	Maßnahmen des Gesundheitswesens	77,7	36,4
319	Sonstiges	0,0	0,0
<i>32</i>	<i>Sport und Erholung</i>	<i>31,9</i>	<i>111,6</i>
321	Park- und Gartenanlagen	19,9	52,2
322	Badeanstalten	0,0	16,6
323	Sportstätten	5,7	34,3
324	Förderung des Sports	6,0	8,5
329	Sonstiges	0,3	0,0
<i>33</i>	<i>Umwelt und Naturschutz</i>	<i>15,2</i>	<i>13,9</i>
331	Umwelt- und Naturschutzbehörden	0,6	4,4
332	Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes	4,1	9,5
	Rest	10,6	0,0

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

Für die Förderung des Sports hat Berlin insgesamt 59 Euro je Einwohner ausgegeben, Hamburg nur 12 Euro. Hinter dem Berliner Betrag verbergen sich vor allem der allgemeine Zuschuss für Sportförderung sowie die Zuschüsse zum Olympiastadion, für zentrale Sportanlagen und zum Sportforum.

g) Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste

Ein gewichtiger Posten für die Erklärung der höheren Ausgaben Berlins im Vergleich zu Hamburg ist der Unterschied im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus. Während Hamburg für diese Zwecke 28 Euro je Einwohner ausgab, waren es in Berlin 435 Euro (Tabelle 11). Hier schlagen sich Baumaßnahmen und Renovierungen in Ostberlin nieder. Allerdings hatte Berlin schon vor der Vereinigung ein hohes Niveau der Ausgaben realisiert. Im Jahr 1988 waren es gar 476 Euro je Einwohner gewesen (Rosenschon 1990: 77). Hohe Ausgaben in diesem Bereich sind wohl weniger eine Folge der Wiedervereinigung als der Reflex einer überdurchschnittlich hohen Einnahmebasis.

Wie schon erwähnt, stellt in Berlin der Bauherr die Kapitalsumme und erhält einen Zuschuss zu den Zins- und Tilgungszahlungen. In den anderen Bundesländern dagegen wird ein Teil der Kapitalsumme vom Staat getragen.

Die Städtebauförderung in Berlin betrug 47 Euro je Einwohner und war damit fast viermal so hoch wie in Hamburg. Bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten war das Ausgabeniveau in Berlin um 9,7 Prozent höher als das in Hamburg.

Tabelle 11: Ausgaben für Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	137,2	578,5
41	<i>Wohnungswesen</i>	36,3	446,4
411	Förderung des Wohnungsbaues	28,1	435,2
419	Sonstiges	8,3	11,3
42	<i>Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen</i>	26,6	17,8
421	Kataster- und Vermessungsverwaltung	13,0	9,5
422	Raumordnung und Landesplanung	13,6	8,3
43	<i>Kommunale Gemeinschaftsdienste</i>	61,8	67,8
431	Straßenbeleuchtung	16,8	7,2
432	Ortsentwässerung	20,1	21,8
433	Müllbeseitigung und -verwertung	20,2	0,7
434	Straßenreinigung	0,7	25,0
439	Sonstiges	4,1	13,0
44	<i>Städtebauförderung</i>	12,4	46,5

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

h) Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Ausgaben für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten spielen in Berlin und Hamburg eine marginale Rolle. Der Ausgabevorsprung Berlins lag vor allem daran, dass dort – anders als in Hamburg – Ausgaben für die Verwaltung von Forsten getätigt wurden (Tabelle 12).

Tabelle 12: Ausgaben für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	9,2	14,0
51	<i>Verwaltung</i>	4,1	11,1
511	Ernährung und Landwirtschaft	4,1	6,2
512	Forsten	0,0	5,0
52	<i>Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)</i>	1,0	2,1
54	<i>Sonstige Bereiche</i>	4,1	0,8

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

i) Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen

Im Funktionalbereich Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen fielen in Hamburg Sonderlasten in Höhe von 55 Euro je Einwohner für Wasserwirtschaft und für Küstenschutz an (Tabelle 13). Berlin leistete Subventionszahlungen an das verarbeitende Gewerbe, an Handel, Fremdenverkehr, sonstige Bereiche und für regionale Fördermaßnahmen in Höhe von insgesamt 90 Euro je Einwohner, während Hamburg für diese Zwecke nur 25 Euro je Einwohner erübrigte.

Tabelle 13: Ausgaben für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	102,6	95,4
61	<i>Verwaltung</i>	22,7	2,7
62	<i>Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau</i>	55,4	2,2
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau	21,6	2,1
625	Küstenschutz	33,7	0,0
629	Sonstiges	0,0	0,1
63	<i>Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe</i>	6,2	38,8
634	Verarbeitende Industrie	5,0	0,0
635	Handwerk und Kleingewerbe	1,2	38,8
64	<i>Handel</i>	0,7	0,3
642	Exportförderung, Auslandsmessen	0,2	0,0
643	Märkte und Inlandsmessen	0,1	0,3
649	Sonstiges	0,4	0,0
65	<i>Fremdenverkehr</i>	2,4	0,8
68	<i>Sonstige Bereiche</i>	3,0	24,5
69	<i>Regionale Fördermaßnahmen</i>	12,3	26,0
691	Betriebliche Investitionen	0,7	0,0
692	Verbesserung der Infrastruktur	8,9	8,0
699	Sonstiges	2,7	18,1

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

j) Verkehrs- und Nachrichtenwesen

Im Funktionalbereich Verkehrs- und Nachrichtenwesen waren die Ausgaben Hamburgs mehr als doppelt so hoch wie die Berlins (Hamburg: 322 Euro je Einwohner, Berlin: 150 Euro je Einwohner) (Tabelle 14). Ursächlich dafür waren die Sonderlasten für Wasserstraßen und Häfen in Höhe von 178 Euro je

Einwohner. Auch hat Hamburg mehr öffentliche Güter in Form von Straßenbau und für Verwaltung der Verkehrswege bereitgestellt als Berlin. Allerdings fielen in Berlin mit 101 Euro höhere Zuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr an als in Hamburg (68 Euro). Das waren die Subventionen an die Deutsche Bahn AG für die S-Bahn und jene an die örtliche Verkehrsgesellschaften für die U-Bahn, Busse und Straßenbahnen.

Tabelle 14: Ausgaben für Verkehrs- und Nachrichtenwesen je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	322,4	150,4
71	<i>Verwaltung</i>	17,2	9,5
711	Straßen- und Brückenbau	12,6	9,5
712	Wasserstraßen und Häfen	4,6	0,0
72	<i>Straßen</i>	59,6	39,8
721	Bundesautobahnen	1,1	1,7
722	Bundesstraßen	-0,1	0,0
725	Gemeindestraßen	46,7	33,2
729	Sonstiges	12,0	4,9
	<i>Wasserstraßen und Häfen, Förderung der</i>		
73	<i>Schifffahrt</i>	177,9	0,0
731	Wasserstraßen und Häfen	177,9	0,0
	<i>Eisenbahnen und öffentlicher</i>		
74	<i>Personennahverkehr</i>	67,8	100,7
	Maßnahmen für den öffentlichen		
741	Personennahverkehr	67,8	100,6
749	Sonstiges	0,0	0,1
75	<i>Luftfahrt</i>	0,0	0,4
751	Flugsicherung	0,0	0,4

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

k) Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen

In Berlin wurden 134 Euro je Einwohner für Straßenverkehrsunternehmen gezahlt, während in Hamburg nur 37 Euro je Einwohner für Eisenbahnen geleistet wurden (Tabelle 15). Dahinter stand die Deckung des Defizits der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG). Der Finanzierungsbedarf der Hamburger Hochbahn AG schien in der Statistik kaum auf, weil er innerhalb der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung (HGV) durch Bündelung von Erträgen und Verlusten finanziert wurde. Nur die überhängenden Beträge wurden haushaltswirksam. Dies schränkt die Vergleichbarkeit ein.

In Berlin ist im Jahr 2001 Bankenhilfe in Höhe von 1,75 Mrd. Euro bzw. 519 Euro je Einwohner gezahlt worden, nachdem die Bankgesellschaft Berlin durch die Misere auf dem Immobilienmarkt in Mitleidenschaft gezogen worden war.³ Insbesondere im Ostteil Berlins und in Brandenburg befindet sich der Immobilienmarkt weiterhin in einer Talsohle und ist von Leerständen geprägt (Dohse, Krieger-Boden, Sander, Soltwedel 2002). Durch die Neubewertung der Kreditsicherheiten musste die öffentliche Hand Maßnahmen der Risikovorsorge treffen und Eigenkapital zuschießen. Mit dieser Interventionsspirale wurden

³ Darüber hinaus wurden Garantien abgegeben. „Ferner erzwang der Senat vom Abgeordnetenhaus eine Garantieübernahme für Risiken der Bankgesellschaft in Höhe von 21,6 Mrd. Euro“ (Kerber 2002: 14).

Kapitalverluste kompensiert, die durch das politisch initiierte Überangebot eingetreten sind.

Tabelle 15: Ausgaben für Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen je Einwohner in Euro im Jahr 2001

Funktionskennziffer	Funktion	Hamburg	Berlin
8	Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	64,7	746,7
81	<i>Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen</i>	0,7	0,0
812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	0,7	0,0
83	<i>Verkehrsunternehmen</i>	36,5	134,5
831	Straßenverkehrsunternehmen	0,0	133,6
832	Eisenbahnen	36,5	0,0
835	Flughafen und Luftverkehr	0,0	0,9
85	<i>Sonstige Wirtschaftsunternehmen</i>	0,4	541,8
853	Banken und Kreditinstitute	0,0	518,9
855	Entsorgungsunternehmen	0,0	0,1
857	Lotterie, Lotto, Toto	0,0	0,5
859	Sonstiges	0,4	22,4
87	<i>Allgemeines Grund und Kapitalvermögen, Sondervermögen</i>	27,1	70,3
871	Allgemeines Grundvermögen	15,6	66,6
872	Allgemeines Kapitalvermögen	0,0	0,9
873	Sondervermögen	11,5	2,9

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

Berlin gab mit 70 Euro je Einwohner auch deutlich mehr für allgemeines Grund- und Kapitalvermögen sowie Sondervermögen aus als Hamburg (27 Euro).

4. Sparpotentiale Berlins – gemessen an den Verhältnissen in Hamburg

Um grobe Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, was Berlin im Vergleich zu Hamburg einsparen kann, muss man zunächst fragen, welche Posten überhaupt von der Landesregierung beeinflussbar sind.⁴ Innerhalb der disponiblen Ausgabekategorien werden bei jenen, bei denen Berlin mehr Ausgaben je Einwohner tätigte, Hamburger Verhältnisse unterstellt. Die Differenz zum gegenwärtigen Zustand ist das Sparpotential Berlins im Vergleich zu Hamburg. Es ist freilich als eine Untergrenze zu betrachten, weil im Hamburger Haushalt die Sparpotentiale vermutlich nicht ausgeschöpft sind.

Der auf der Basis der Funktionalgliederung gewonnene Streichkatalog (Tabelle 16) zeigt, dass die Ausgabenschwerpunkte bei den Subventionen und bei den Verwaltungs- sowie Sozialausgaben liegen. Diese drei Kategorien zusammen beinhalten ein Sparpotential in Höhe von 5,9 Mrd. Euro. Ohne Bankenhilfe sind es 4,15 Mrd. Euro. Auch muss man noch die im Rahmen der Holding „heimlich gedeckten“ Verluste der Hamburger Hochbahn-AG in Abzug bringen, um die Größenordnung zu veranschlagen, die Berlin dauerhaft mehr für Subventionen, Verwaltungsausgaben und Sozialausgaben als Hamburg verwendet.⁵

⁴ Entgegen der Behauptung, die Ausgaben für sozialen Wohnungsbau seien zinsähnlich und nicht disponibel, steht die Empfehlung einer Expertenkommission, die Förderung von Sozialwohnungen aus den Jahren 1987 bis 1997 allmählich zu beenden (*FAZ* 2002).

⁵ Diese sind der Verfasserin aber nicht bekannt.

Tabelle 16: Sparpotentiale Berlins – Minderausgaben bei Ausgaben je Kopf wie in Hamburg im Jahr 2001

	In Euro je Einwohner	In Mill. Euro
Verwaltungsausgaben	225,00	724,5
Politische Führung	82,20	
Steuer, Zoll- und Vermögensverwaltung	81,60	
Verwaltung sozialer Sicherung	61,20	
Subventionsausgaben	1 468,90	4 729,9
Hochschulkliniken	12,70	
Volkshochschulen	3,50	
Kultureinrichtungen	36,40	
Kulturförderung, Denkmalschutz, kirchliche Angelegenheiten	39,00	
Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens	26,00	
Sport und Erholung	79,70	
Wohnungswesen	410,10	
Straßenreinigung	24,30	
Städtebauförderung	34,10	
Handwerk und Kleingewerbe	37,60	
Sonstige Wirtschaftsförderung	21,50	
Sonstige Regionalförderung	15,40	
Eisenbahnen und ÖPNV	32,90	
Straßenverkehrsunternehmen	133,60	
Sonstige Wirtschaftsunternehmen (ohne Bankenhilfe)	518,90	
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen	43,20	
Sozialausgaben	141,80	456,6
Jugendhilfe	128,20	
Einrichtungen der Jugendhilfe	9,50	
Sonstige soziale Angelegenheiten	4,10	
Zwischensumme	1 835,70	5 911,0
Sonstige Ausgaben	.	944,0
Polizei	105,30	
Öffentliche Ordnung	22,50	
Schulen	1 203 ^a	
Hochschulen	856 ^b	
Zusammen	.	6 855,0

^aJe Schüler. – ^bJe Student.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2002c); Freie und Hansestadt Hamburg (2002); Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002); Statistisches Bundesamt (2002); eigene Berechnungen.

Das Sparpotential bei den sonstigen Ausgaben (Polizei, öffentliche Ordnung, Schulen, Hochschulen) liegt bei 944 Mill. Euro. Hinzu kommen hohe

Vermögensreserven Berlins, die ebenfalls als Finanzierungspotential in Frage kommen. Die Summe aus Primärdefizit und Zinsen – 5,9 Mrd. Euro – ist wohl abgedeckt. Es bedürfte keiner Neuverschuldung, wenn Berlin diese Potentiale und Reserven nutzen würde. Daher liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Haushaltskrise „hausgemacht“ ist und nicht in struktureller Überforderung liegt. Berlin ist – anders als Hamburg – vor und nach der Wiedervereinigung durch Alimente überdurchschnittlich gut gestellt worden, was einen Mangel an Ausgabedisziplin zur Folge hatte und unnötige oder gar kontraproduktive Ausgaben förderte.

Im Prinzip sind also beträchtliche Ressourcen gebunden, die sich für Haushaltskonsolidierung ohne große Einschnitte bei den klassisch öffentlichen Aufgaben einsetzen lassen. Es obliegt den politisch Verantwortlichen Berlins, die Sparpotentiale rasch umzusetzen, statt diese Aufgabe nur zögerlich anzugehen und neue Alimente einzuklagen. Gäbe der Bund – gegebenenfalls aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts – den Forderungen Berlins statt, würde dies das Verantwortlichkeitsprinzip im Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft weiter aushöhlen. Dies setzte falsche Anreize und stünde so einer nachhaltigen Finanzpolitik im Wege.⁶

⁶ Möglicherweise trifft die Einschätzung Kerbers zu: „Wenn selbst der Berliner Senat nicht vor 2005/2006 mit einem Urteil rechnet, so bleibt daher die Frage nach dem zwischenzeitlich erforderlichen radikalen Kurswechsel umso brennender. Wird in diesem Zeitraum keine politische Mechanik gefunden, um den unabdingbaren Prozess der Anpassung (Überversorgung dank überzogener Ausgaben bei unterdurchschnittlicher Steuerkraft und untragbarem Schuldenstand) einzuleiten, könnte das BVerfG im Zeitpunkt der Beschlussfassung sich mit einer Situation konfrontiert sehen, die rechtlich gar nicht mehr zu bändigen ist. Dies folgt nicht nur aus der Macht des Faktischen gerade bei Verschuldungskrisen, sondern auch aus der Konkursunfähigkeit der deutschen Bundesländer“ (Kerber 2002: 27 f.).

Literaturverzeichnis

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Finanzbericht*. Bonn bzw. Berlin.
- Boss, A., und A. Bothe (1987). *Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor*. Kieler Studien 207. Tübingen.
- Boss, A., und J.O. Lorz (1995). Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland: Ausmaß und Belastungswirkungen. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 46 (2): 152–183.
- Dohse, D., C. Krieger-Boden, B. Sander und R. Soltwedel (2002). Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle. Kieler Diskussionsbeiträge 395. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung)* (2002). Weniger Geld für Sozialwohnungen. 12. Dezember: 8.
- Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2002). Arbeitsunterlagen.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2002). *Haushaltsplan 2002*. Hamburg.
- Huber, B., B. Milbrandt, M. Runkel (2002). Die Finanzkrise Berlins: Eine Analyse der Nachhaltigkeit der Berliner Finanzpolitik. *Wirtschaftsdienst* (7): 395–401.
- Kerber, M.C. (2002). *Vor dem Sturm. Anmerkungen zur finanziellen Neuordnung Berlins aus staatsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht*. Berlin.
- Rosenschon, A. (1990). Berlinförderung auf dem Prüfstand. *Die Weltwirtschaft* (2): 71–83.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport Berlin (2002). *Arbeitsunterlagen*.
- Senatsverwaltung für Bildung und Sport Hamburg (2002). *Arbeitsunterlagen*.
- Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (Hrsg.) (2002a). *Pressemitteilung* vom 5. November. Verfügbar unter Internet, <http://www.Berlin.de/bin/print.php/senfin/Presse/Alt/051102.html>, Zugriff am 3. Dezember 2002.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (Hrsg.) (2002b). *Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006*. Verfügbar unter Internet, http://www.berlin.de/home/Land/SenFin/Abt.II/Haushalt_Finanzpolitik, Zugriff am 3. Dezember 2002.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (Hrsg.) (2002c). *Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2002/2003*. Berlin.

Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung Hamburg (2002). *Arbeitsunterlagen*.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.

Statistisches Landesamt Berlin (2002). *Arbeitsunterlagen*.