

Geppert, Kurt; Vesper, Dieter

**Article**

## Hauptstadtrolle Berlins: wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Geppert, Kurt; Vesper, Dieter (2006) : Hauptstadtrolle Berlins: wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 73, Iss. 6, pp. 65-74

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151423>

**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.*

## Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust

Kurt Geppert  
kgeppert@diw.de

Dieter Vesper  
dvesper@diw.de

*Berlin hat durch die Übernahme der Hauptstadtfunktion spürbare wirtschaftliche Impulse erhalten. Sie ergeben sich aus der Präsenz und der laufenden Arbeit der hauptstadtbezogenen Bundeseinrichtungen sowie aus der in ihrem Umfeld angesiedelten Botschaften, Interessenvertretungen und Medienbüros. Darüber hinaus ist Berlin durch seine neue Rolle attraktiver für Besucher und Investoren geworden. Die insgesamt daraus resultierenden Effekte für die Wirtschaft Berlins sind für sich genommen zwar beträchtlich (Bruttowertschöpfung: +2,4 %, Zahl der Arbeitsplätze: +34 000); dies ändert allerdings nichts an dem immer noch großen wirtschaftlichen Rückstand Berlins gegenüber anderen deutschen Metropolen.*

*In fiskalischer Hinsicht ist die Hauptstadtrolle für Berlin eher ein „Verlustgeschäft“. Nach Berücksichtigung der Umverteilungen im Länderfinanzausgleich und der Kosten im Zusammenhang mit den hauptstadtbedingten Einwohnerzuwanderungen verbleiben Berlin jährliche Mehreinnahmen von lediglich 15 Mill. Euro. Dem stehen aber beträchtliche hauptstadtbedingte Aufwendungen – z. B. im Bereich der öffentlichen Sicherheit – gegenüber, die bisher nur teilweise durch Zahlungen des Bundes ausgeglichen werden.*

Da die Verlagerung von Hauptstadtfunktionen nach Berlin weitgehend abgeschlossen ist, kann auf relativ gesicherter Datenbasis abgeschätzt werden, welche wirtschaftlichen und fiskalischen Effekte die Hauptstadtrolle für Berlin hat. Die hier präsentierte Untersuchung<sup>1</sup> konzentriert sich auf die laufenden dauerhaften Impulse; die temporären Effekte, die im Wesentlichen aus Bauinvestitionen in den Jahren 1995 bis 2004 resultierten, werden nicht behandelt.<sup>2</sup> Neben den Einkommens- und Beschäftigungswirkungen werden die hauptstadtbedingten fiskalischen Nettoeffekte für Berlin berechnet. Den unmittelbaren Veränderungen der Steuereinnahmen des Landes Berlin werden dabei die negativen Rückwirkungen im Wege des Länderfinanzausgleichs gegenübergestellt. Darüber hinaus werden die hauptstadtbedingten Mehraufwendungen Berlins, z. B. im Bereich der öffentlichen Sicherheit, und die damit verbundenen Finanzierungsbeiträge des Bundes in die Untersuchung einbezogen.

<sup>1</sup> K. Geppert und D. Vesper: Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunktion für Berlin. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Januar 2006.

<sup>2</sup> Aufgrund der temporären Effekte ist das Bruttoinlandsprodukt der Stadt von 1995 bis 2004 um durchschnittlich etwa 0,6 % pro Jahr höher ausgefallen, als es sonst der Fall gewesen wäre. Dadurch wurden in diesem Zeitraum vorübergehend etwa 12 000 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert. Vgl. Prognos AG: Bedeutung der Hauptstadtfunktion für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Berlin. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin 2003.

### Inhalt

Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust  
Seite 65

## Einkommens- und Beschäftigungswirkungen

Die Schätzung der wirtschaftlichen Impulse der Hauptstadtfunktion für Berlin stützt sich im Wesentlichen auf das Konzept der regionalen Impact- und Multiplikatoranalyse<sup>3</sup>. Dabei wird unterschieden zwischen

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

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

Eine zentrale Frage bei der Abschätzung der wirtschaftlichen Impulse ist, wie viele Arbeitsplätze nach Berlin verlagert wurden. Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, weil es Umsiedlungen in beide Richtungen gegeben hat (und noch gibt). Es ist also eine Nettogröße zu ermitteln. Der Beschluss des Deutschen Bundestages zur „Vollendung der Einheit Deutschlands“ vom 20. Juni 1991<sup>4</sup> hat drei wesentliche Bestandteile:

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

Auf der Basis dieses Beschlusses hat die Unabhängige Föderalismuskommission am 27. Mai 1992 Vorschläge zur Umsiedlung von Bundeseinrichtungen in die neuen Bundesländer gemacht, die vom Bundestag am 25. Juni 1992 zustimmend zur Kenntnis genommen wurden.<sup>5</sup> Danach sollten Institutionen mit insgesamt rund 5 000 Stellen von ihren bisherigen Standorten in die neuen Bundesländer verlegt werden; mit rund 4 700 Stellen (94 % des

Gesamtvolumens) sollte dies vor allem zu Lasten Berlins gehen.

Ebenfalls auf der Basis des Beschlusses des Deutschen Bundestags vom 20. Juni 1991 wurden Vorschläge zur Verlagerung von Bundesinstitutionen von Berlin nach Bonn entwickelt, die 1994 im Berlin/Bonn-Gesetz festgeschrieben worden sind.<sup>6</sup> Danach waren Bundeseinrichtungen mit 4 350 Arbeitsplätzen von Berlin nach Bonn umzusiedeln.<sup>7</sup>

Die drei Elemente des Bundestagsbeschlusses vom 20. Juni 1991 finden sich nicht zufällig zusammen in einem Beschlusstext; sie bilden vielmehr eine sachlich-politische Einheit. Dem ist bei der Berechnung hauptstadtbedingter wirtschaftlicher Impulse für Berlin Rechnung zu tragen.

### Direkte Effekte

Der Nettoeffekt der Verlagerung von Arbeitsplätzen des Bundes von und nach Berlin im Zusammenhang mit der Hauptstadtentscheidung kann anhand der Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes ermittelt werden. Bezogen auf die Bevölkerung war Berlin 1993 mit 7 Beschäftigten je 1 000 Einwohner fast ebenso gut mit Bundesarbeitsplätzen (Kernhaushalt, d. h. ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen) ausgestattet wie Deutschland insgesamt. Dabei wurde die sehr schwache Präsenz der Bundeswehr in Berlin weitgehend kompensiert durch einen relativ hohen Besatz mit Arbeitsplätzen in den nichtmilitärischen Aufgabenbereichen des Bundes. Im Laufe der 90er Jahre wurden Berlin und andere ostdeutsche Bundesländer verstärkt in das Standortnetz der Bundeswehr eingebunden. Während die Zahl der Beschäftigten im Bereich Verteidigung in Westdeutschland von 1993 bis 2003 um rund 28 % zurückging, stieg sie in Ostdeutschland um gut 8 %; in Berlin verdoppelte sie sich sogar. Dieser Prozess stellt im Grunde eine Normalisierung in der räumlichen Verteilung der Militärstandorte im vereinigten Deutschland dar. Im Falle Berlins ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass ein Teil der Verlagerungen im Verteidigungsbereich administrative und militärische Führungsfunktionen betrifft und damit als hauptstadtbedingt anzusehen ist. Der Berechnung des gesamten Nettozuwachses an Bun-

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Hans J. Baumgartner und Bernhard Seidel: Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 39/2001.

<sup>4</sup> Siehe Antrag vom 19. Juni 1991, Bundestagsdrucksache 12/815.

<sup>5</sup> Bundestagsdrucksache 12/2853 vom 25. Juni 1992.

<sup>6</sup> Bundestagsdrucksache 12/6614 und Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, S. 918 ff.

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 14/1601 vom 13. September 1999.

Tabelle 1

**Beschäftigte des Bundes<sup>1</sup> in Deutschland insgesamt und in Berlin**Kernhaushalt<sup>2</sup> ohne Soldaten<sup>3</sup>

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

**1** Ohne Beschäftigte im Ausland.**2** Ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen.**3** Berufs- und Zeitsoldaten. Grundwehrdienstleistende sind ohnehin nicht in der Statistik berücksichtigt.Quellen: Statistisches Bundesamt;  
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

des Arbeitsplätze in Berlin im Zusammenhang mit der Hauptstadtverlagerung wird deshalb die Zahl der Bundesbeschäftigten im Kernhaushalt ohne Soldaten zugrunde gelegt.<sup>8</sup> Damit wird der Hauptstadteffekt zwar etwas überschätzt, weil die zusätzlichen zivilen Beschäftigten im Verteidigungsbereich zur Gänze als hauptstadtbedingt betrachtet werden, quantitativ fällt dies aber nicht stark ins Gewicht.

Auf dieser Basis errechnet sich – als Differenz zwischen den Personalständen 1993 und 2003 – ein hauptstadtbedingter Nettozuwachs von 3 659 Bundesarbeitsplätzen in Berlin (Tabelle 1). Bis 2003 waren zwar noch nicht alle Verlagerungen im Zusammenhang mit dem Hauptstadtwechsel abgeschlossen, dies gilt aber für Bewegungen in beide Richtungen – nach Berlin und von Berlin weg.

Anhand der ebenfalls in der Personalstandsstatistik enthaltenen Informationen über die Bezüge der Bundesbeschäftigten errechnet sich ein durch die Hauptstadtverlagerung bedingtes zusätzliches Bruttoarbeitsentgelt von Bundesbeschäftigten in Berlin von 152 Mill. Euro. Dieser Betrag wird gleichzeitig auch als Beitrag zur Bruttowertschöpfung Berlins veranschlagt, da per saldo ausschließlich Beamte betroffen waren, für die keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung anfallen.<sup>9</sup>

Neben Einrichtungen des Bundes sind auch andere Institutionen im Zusammenhang mit der Hauptstadtverlagerung nach Berlin gewandert, vor allem die Bundestagsabgeordneten und ihre Büros, Botschaften, Vertretungen der Bundesländer, Parteien, Verbände, Stiftungen und Medienvertretungen. Die daraus resultierenden direkten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte für Berlin wurden von Prognos<sup>10</sup> auf 14 500 Arbeitsplätze bzw. 795 Mill. Euro (Personalkosten) geschätzt. Diese Werte beruhen im Wesentlichen auf originären Erhebungen bei den betroffenen Institutionen. Recherchen des DIW

Berlin bei ausgewählten Institutionen und eine Auswertung der Statistik sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die sehr differenzierte Angaben zur sektoralen Gliederung der Beschäftigung in Berlin enthält, zeigten, dass die von Prognos erhobenen und hochgerechneten Werte den Verlagerungsprozess im Bereich hauptstadtorientierter Institutionen realistisch abbilden. Um zu einem Schätzwert für die Bruttoarbeitsentgelt zu gelangen, wurden von den Personalausgaben für die Mitarbeiter in Abgeordnetenbüros und die Beschäftigten der hauptstadtorientierten Institutionen pauschal 20 % abgezogen (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung).

Die gesamten *direkten* Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Hauptstadtverlagerung sind in Tabelle 2 (erste Zeile) zusammengefasst. Das Bruttoarbeitsentgelt und die Bruttowertschöpfung der Stadt erhöhen sich um knapp 800 Mill. Euro bzw. rund 950 Mill. Euro, der direkte Beschäftigungseffekt liegt bei 18 000 Personen.

**Indirekte Effekte**

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

Als Informationsgrundlagen für die Schätzung der Sachausgaben dienen hier Befragungs- und Hochrechnungsergebnisse von Prognos, Daten zur Kostenstruktur von Dienstleistungsunternehmen aus der Kostenstruktur- und der Dienstleistungsstatistik des Statistischen Bundesamtes sowie Erhebungen des DIW Berlin bei außeruniversitären Forschungseinrichtungen.<sup>11</sup> Auf dieser Basis werden die Sachausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb<sup>12</sup> pauschal

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

**9** Im Zuge der hauptstadtbedingten Verlagerungen von Bundespersonal hat die Zahl der Arbeiter und Angestellten des Bundes in Berlin um 2 142 abgenommen, während die der Beamten um 5 801 gestiegen ist.

**10** Prognos AG: Bedeutung der Hauptstadtverlagerung für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Berlin. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Berlin 2003, S. 21.

**11** K. Geppert, B. Seidel und D. Vesper: Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Berlin. Stellungnahme im Auftrag der Wissenschaftsgemeinschaft Blaue Liste (WBL) e.V., Berlin 1997.

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

Tabelle 2

**Einkommens- und Beschäftigungseffekte<sup>1</sup> der Hauptstadtverlagerung für Berlin**

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

**1** Berechnungen nach dem Preis- und Produktivitätsstand von 2004.

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

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

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

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

auf ein Drittel der Bruttolohn- und -gehaltsumme der betroffenen Institutionen veranschlagt. Zu diesem Betrag werden die laufenden Zahlungen des Bundes an Berlin zur Kulturförderung und zur Abgeltung hauptstadtbedingter Belastungen des Landeshaushalts in Höhe von 126 Mill. Euro (Stand 2004) addiert.<sup>13</sup> Dies ergibt einen Betrag von 373 Mill. Euro. Der Ausgabeneffekt des auf die Hauptstadtfunction Berlins zurückzuführenden Tourismus wird von Prognos<sup>14</sup> auf 314 Mill. Euro veranschlagt. Dieser Wert beruht auf Schätzungen der Berlin Tourismus Marketing GmbH und auf Analysen des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr<sup>15</sup> zur Bedeutung des Tourismus für die Wirtschaft Berlins. Insgesamt belaufen sich die indirekten hauptstadtbedingten Ausgaben damit auf 687 Mill. Euro. Nach Schätzungen des DIW Berlin werden davon knapp 190 Mill. Euro in anderen Regionen nachfragewirksam, 500 Mill. Euro verbleiben in Berlin. Über die intraregionale Vorleistungsverflechtung führt dies zu einem gesamten zusätzlichen Bedarf an Gütern und Diensten (Produktionswert) der Berliner Wirtschaft von rund 540 Mill. Euro.

Der Produktionswert aufgrund der *indirekten* Effekte der Hauptstadtfunction für Berlin ist die Ausgangsgröße für die Berechnung der entsprechenden Einkommens- und Beschäftigungswirkungen. Dabei werden die Wertschöpfungsquoten (Verhältnis von Bruttowertschöpfung zu Produktionswert einschließlich Handelsware) aus der nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) verwendet.<sup>16</sup> Für die Nachfrage der hauptstadtorientierten Institutionen wird die durchschnittliche Wertschöpfungsquote über alle Sektoren der Wirtschaft von 40 % angesetzt. Für die Nachfrage der Bundeseinrichtungen (einschließlich Kulturförderung u. a.) und der Touristen ergibt sich

aufgrund der spezifischen sektoralen Struktur der Ausgaben eine etwas höhere Quote (50 %). Daraus resultiert eine Bruttowertschöpfung in Berlin von 258 Mill. Euro und – unter Berücksichtigung der Arbeitsproduktivität gemäß VGR – ein Beschäftigungseffekt von 5 455 Erwerbstätigen. Das Bruttoarbeits-einkommen in Berlin ist aufgrund der indirekten Effekte der Hauptstadtverlagerung um 128 Mill. Euro höher (Tabelle 2).

**Induzierte Effekte**

Die Schätzung der induzierten Effekte der Hauptstadtverlagerung für Berlin knüpft an die Ergebnisse der Berechnungen zu den direkten und indirekten Wirkungen an. Danach lassen die Präsenz von Bundeseinrichtungen und hauptstadtorientierten Institutionen sowie deren Vorleistungsnachfrage die Bruttoarbeits-einkommen in Berlin um 919 Mill. Euro steigen. Die Verwendung dieses Einkommens induziert weitere ökonomische Aktivitäten in Berlin. Die Stimulierung der Nachfrage manifestiert sich dabei über Vorleistungsverflechtungen auf nahezu allen Stufen der städtischen Wertschöpfungskette. Für die Abschätzung der durch die Verwendung des zusätzlichen Einkommens bedingten Gesamtnachfrage, die sich nach Ablauf mehrerer Kreislauf-runden in der Wirtschaft Berlins ergibt, wird hier das Multiplikator-konzept verwendet (siehe Kasten).

Unter den gewählten Annahmen ergibt sich ein Multiplikator von 1,29. Die gesamte Nachfrageerhöhung in Berlin aufgrund der direkten und indirekten Einkommenseffekte der Hauptstadtverlagerung beträgt damit 1 185 Mill. Euro (919 Mill. Euro × 1,29). Bei einer Wertschöpfungsquote von 40 % und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität nach der VGR für Berlin errechnet sich daraus eine *induzierte* Bruttowertschöpfung von 474 Mill. Euro und ein Beschäftigungseffekt von rund 10 000 Erwerbstätigen. Die Arbeitseinkommen steigen um 264 Mill. Euro (Tabelle 2).

**Ökonomische Gesamteffekte**

Die direkten, indirekten und induzierten wirtschaftlichen Effekte der Hauptstadtfunction für Berlin

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

**14** Prognos AG, a. a. O., S. 29.

**15** Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr (dwif): Wirtschaftsfaktor Tourismus für Berlin. Untersuchung im Auftrag der Investitionsbank Berlin und der Berlin Tourismus Marketing GmbH, 2003.

**16** Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Konten und Standardtabellen. Fachserie 18, Reihe 1.3, Ausgabe 2004.

Kasten

### Zur Berechnung des regionalen Multiplikators für Berlin

Der Multiplikator  $m_r$  bringt zum Ausdruck, um wie viel letztlich der regionale Nachfrageeffekt  $\Delta Y_r$  größer ist als der ursprüngliche Anstoß  $I$ :

$$\Delta Y_r = m_r I$$

Die formale Herleitung ist in der Literatur vielfach dokumentiert.<sup>1</sup> Der Multiplikator lässt sich schreiben als

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

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

Die durchschnittliche Konsumquote (Anteil des Konsums am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte) für Deutschland liegt bei knapp 90 %. Für die vorliegende Untersuchung erscheint dieser Wert etwas zu hoch, da die Beschäftigten des Bundes und der hauptstadtorientierten Institutionen deutlich überdurchschnittliche Einkommen beziehen; sie haben damit im Allgemeinen eine überdurchschnittliche Sparquote und daraus folgend eine unterdurchschnittliche Konsumquote. Für die Größe  $c$  wird deshalb ein Wert von 0,88 angenommen. Die Steuerbelastung (direkte und indirekte Steuern) wird auf 45 % veranschlagt.<sup>2</sup> Die Importquote bringt zum Ausdruck, zu welchem Teil der Konsum der Berliner Haushalte durch den Bezug von Gütern und Diensten aus anderen Regionen gedeckt wird. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gestattet hier eine grobe Abschätzung; für  $k$  wird ein Wert von 0,45 unterstellt. Schließlich ist zu bestimmen, welcher Teil der in Berlin verdienten Einkommen in andere Regionen, insbesondere ins Umland der Stadt, abfließt, weil die Einkommensbezieher dort ihren Wohnsitz haben. Der Anteil der Einpendler von Brandenburg nach Berlin an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Jahre 2004 bei gut 14 %. Es wird angenommen, dass die hauptstadtbedingt Zugezogenen sich ähnlich auf die beiden Bundesländer verteilen;  $s$  wird mit 0,15 angesetzt. Dieser Wert ist möglicherweise etwas zu niedrig, doch ist zu berücksichtigen, dass die Einpendler einen nicht unbeträchtlichen Teil ihres Einkommens in Berlin ausgeben dürften.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. z. B. H. Armstrong und J. Taylor: *Regional Economics and Policy*. Oxford 2000.

<sup>2</sup> Vgl. Hans J. Baumgartner und Bernhard Seidel: *Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt*. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 39/2001.

<sup>3</sup> Eine gewisse Zahl der neuen Hauptstadtbeschäftigten pendelt immer noch aus der Region Bonn nach Berlin. Entsprechendes gilt aber auch für viele Beschäftigte von Bundeseinrichtungen, die aus Berlin abgezogen wurden. Beide Ströme dürften sich weitgehend ausgleichen; sie verlieren zudem im Laufe der Zeit immer mehr an Gewicht.

werden in der letzten Zeile von Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt. Auf Basis der im Jahre 2004 geltenden Preis-, Einkommens- und Produktivitätsverhältnisse erhöhen sich das Bruttoarbeitseinkommen in Berlin aufgrund der Hauptstadtverlagerung dauerhaft um rund 1,2 Mrd. Euro und die Bruttowertschöpfung um knapp 1,7 Mrd. Euro (+2,4 %). Die Zahl der Arbeitsplätze ist um rund 33 600 höher, als es der Fall wäre, wenn Berlin nicht Hauptstadt geworden wäre.

### Fiskalische Effekte

Mit der erhöhten Bruttowertschöpfung fallen in Berlin Steuermehreinnahmen von etwa 370 Mill. Euro pro Jahr an. Diese Summe ergibt sich, wenn man sich an der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von

etwa 22 % orientiert. Weniger als die Hälfte der Steuermehreinnahmen, rund 170 Mill. Euro, verbleibt in Berlin; der Differenzbetrag entfällt auf die Bundessteuern (Mineralöl-, Tabak- und andere spezifische Verbrauchsteuern) sowie auf die gemeinschaftliche Umsatzsteuer.<sup>17</sup> Allerdings kann Berlin per saldo nicht über Mehreinnahmen in Höhe von 170 Mill. Euro disponieren, da die Hauptstadt in das System des Länderfinanzausgleichs eingebunden ist und eine Erhöhung der Steuerkraft eine erhebliche Minderung der Ansprüche im Rahmen des Finanzausgleichs nach sich zieht.

Im Finanzausgleich sind freilich nicht nur einnahmeseitige Wirkungen zu berücksichtigen. Auch die Zahl der Einwohner ist relevant, denn danach be-

<sup>17</sup> Auch die EU-Anteile sind zu berücksichtigen.



Tabelle 3

**Wanderungen über die Grenzen Berlins 1993 bis 2004 nach Herkunfts- und Zielgebieten**

Zuzugs- bzw. Fortzugsüberschuss (-) in Personen

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

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.

DIW Berlin 2006

misst sich der Finanzbedarf der Länder. Modifiziert wird der Einwohnermaßstab durch die besondere Behandlung der Stadtstaaten, die aufgrund ihrer strukturellen Andersartigkeit erforderlich ist und eine höhere Einwohnerwertung<sup>18</sup> zur Folge hat. Für den Stadtstaat Berlin sind diese Aspekte von besonderer Bedeutung, so für die Frage, ob und in welchem Maße Berlin einen Ausgleich dafür erhält, dass aufgrund der höheren Einwohnerzahlen infolge des Hauptstadtumzugs auch das Angebot an öffentlichen Gütern in der Stadt gesteigert werden muss.

Die spezielle Einwohnerwertung deckt jedoch nicht den Mehrbedarf Berlins ab, der exklusiv durch die Verlagerung von Hauptstadtfunktionen entstanden ist, etwa Aufwendungen für spezifische Sicherheitsdienste oder die Einrichtung internationaler Schulen (soweit hierfür Aufwendungen anfallen, die über das „durchschnittliche“ schulische Versorgungsniveau hinausgehen).

### Zum Einfluss der hauptstadtbedingten Einwohnergewinne

Eine Möglichkeit, Informationen über Einwohnergewinne Berlins aufgrund der Hauptstadtfunktion zu erhalten, besteht darin, den zeitlichen Verlauf der Wanderungen zwischen Berlin und den anderen Bundesländern zu verfolgen. Insgesamt fällt auf, dass Berlin bis 1997 einen immer größer werdenden Fortzugsüberschuss aufwies, der sich damals

auf fast 26 000 belief (Tabelle 3). In den folgenden Jahren wurde er jedoch immer kleiner.

Für die hier behandelte Fragestellung ist insbesondere die Bilanz mit Nordrhein-Westfalen von Interesse. Nicht nur der Bund hat Einrichtungen aus Bonn nach Berlin verlagert; auch Verbände, ausländische Botschaften usw. sind nach Berlin umgezogen. Hier ist in den Jahren nach 1997 ein relativ hoher Überschuss an Zuzügen erkennbar: Während sich für den vorangegangenen Fünfjahreszeitraum ein durchschnittlicher Überschuss von etwa 850 Personen pro Jahr (insgesamt 4 285) errechnet, betrug der Zuzugsüberschuss in den Jahren 1998 bis 2002 rund 3 360 Personen jährlich (insgesamt 16 820). Danach ist er stark zurückgegangen, auf 852 (2003) bzw. 248 (2004) Personen. Dabei sind in diesem Saldo bereits die Fortzüge jener Personen enthalten, die durch die Verlagerung von Bundesinstitutionen nach Bonn verursacht worden sind.<sup>19</sup> Im Folgenden wird unterstellt, dass die Differenz der Überschüsse in den beiden Fünfjahresperioden auf die Verlagerung der Hauptstadt zurückzuführen ist; dies wären jährlich 2 500 Personen (insgesamt 12 535). Diese Zahl dürfte etwas zu niedrig sein, weil einige Institutionen (z. B. Verbände, Gewerkschaften) auch aus anderen

<sup>18</sup> Die Einwohner der Stadtstaaten werden um 35 % höher als die der Flächenstaaten gewertet.

<sup>19</sup> Hierbei handelte es sich vor allem um das Bundeskartellamt, das Bundesversicherungsamt, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das Bundesinstitut für Berufsbildung, um Teile des Bundesgesundheitsamtes, der Bundesbaudirektion sowie um Außenstellen verschiedener Bundesanstalten.

Tabelle 4

**Wirkungen der Hauptstadteffekte im Länderfinanzausgleich**

In Mill. Euro

Land	Länderanteile Umsatzsteuer			Länderfinanzausgleich i.e.S.			Differenz <sup>1</sup> insgesamt
	Status quo	Simulation	Differenz <sup>1</sup>	Status quo	Simulation	Differenz <sup>1</sup>	
Nordrhein-Westfalen	12 529	12 536	7	- 207	- 162	46	52
Bayern	8 617	8 628	11	-2 285	-2 290	- 5	6
Baden-Württemberg	7 424	7 434	9	-2 131	-2 134	- 3	7
Niedersachsen	6 488	6 496	9	444	441	- 3	5
Hessen	4 222	4 227	6	-1 529	-1 532	- 3	3
Sachsen	5 559	5 561	2	917	912	- 5	- 3
Rheinland-Pfalz	2 813	2 817	4	189	187	- 2	2
Sachsen-Anhalt	3 299	3 299	0	525	522	- 3	- 3
Schleswig-Holstein	1 959	1 962	3	103	102	- 1	2
Thüringen	3 094	3 096	3	511	509	- 3	- 0
Brandenburg	3 173	3 175	3	527	525	- 3	0
Mecklenburg- Vorpommern	2 234	2 236	2	398	397	- 1	0
Saarland	837	838	1	114	113	- 1	0
Berlin	2 636	2 577	- 60	2 692	2 681	- 12	- 71
Hamburg	1 205	1 206	2	- 598	- 598	- 1	1
Bremen	459	460	1	330	329	- 1	0

<sup>1</sup> Abweichungen rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Bundesländern als Nordrhein-Westfalen nach Berlin gezogen sind. Den Zuzugsgewinnen stehen Wanderungsverluste Berlins aufgrund der Verlagerung von Bundesinstitutionen in die neuen Länder gegenüber. In der Summe errechnen sich 4 700 Beschäftigte. Die Abwanderungen sind deutlich höher, da auch Angehörige mit fortgezogen sind.

Die „rein“ hauptstadtbedingten Zuzugsgewinne Berlins werden auch dadurch geschmälert, dass ein Teil der neuen Bundesbeschäftigten weiterhin in Bonn wohnt oder nach Brandenburg gezogen ist.<sup>20</sup> Durch die Pendler werden Berlins Ansprüche im Finanzausgleich auf zweierlei Weise verringert: zum einen, indem sie als bedarfsverursachender Faktor fehlen, zum anderen, indem sie die Steuer auf das in Berlin erzielte Einkommen an ihrem Wohnsitz entrichten.

**Simulationsrechnung zu den fiskalischen Nettoeffekten**

Die Simulation der Wirkungen im Länderfinanzausgleich vollzieht sich in mehreren Schritten:<sup>21</sup>

- Es wird unterstellt, dass sich in Berlin die Einwohnerzahl per saldo um 11 500 erhöht hat. Aus Nordrhein-Westfalen sind „netto“ 14 000 Einwohner zugezogen, und aus Bayern und Baden-Württemberg wird ein Zuzug von zusammen 1 500 Personen angenommen. Zugleich hat

Berlin 4 000 Einwohner durch den Wegzug von Bundesinstitutionen nach Sachsen und Sachsen-Anhalt verloren.

- In einem zweiten Schritt ist die hauptstadtbedingt höhere Steuerkraft zu berücksichtigen. Dabei werden die Steuermehreinnahmen Berlins (170 Mill. Euro) gemäß der Verteilung des Ist-Aufkommens 2004 auf die einzelnen Steuerarten aufgeteilt. Unterstellt wird ein „Nullsummenspiel“, das heißt, dem Plus in Berlin steht in den anderen Bundesländern, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, ein Minus von 175 Mill. Euro gegenüber. Sachsen und Sachsen-Anhalt können in der vorliegenden Rechnung Steuermehreinnahmen von jeweils 15 Mill. Euro erwarten, während für Bayern und Baden-Württemberg zusammen ein Verlust von 25 Mill. Euro unterstellt wird.
- Von der zusätzlichen Steuerkraft in Höhe von 170 Mill. Euro verbleiben im Berliner Landeshaushalt nur 115 Mill. Euro; die Differenz steht dem Bund zu, da es sich bei einem Großteil der

<sup>20</sup> Nach Angaben der Bundesregierung pendelten Ende 1999 etwa 3 700 Bundesbeschäftigte von Bonn nach Berlin. Für die Jahre danach wurde ein kontinuierlicher Rückgang dieser Zahl erwartet (Bundestagsdrucksache 14/1601). Allerdings dürfte mit der Verlagerung von Bundesinstitutionen nach Bonn auch die Pendlerintensität in die umgekehrte Richtung zugenommen haben.

<sup>21</sup> Anfang 2005 wurde der Länderfinanzausgleich neu geregelt. Die Reform zielt vor allem darauf, die Anreizproblematik des Systems zu entschärfen. Die Berechnungen im Rahmen dieser Studie haben aber das alte System zur Grundlage, da sich alle Daten und Bezüge auf die vergangenen Jahre und nicht auf das Jahr 2005 richten.



Steuern um sog. Gemeinschaftssteuern handelt. So erhöht sich das Lohnsteueraufkommen in der Stadt um 90 Mill. Euro, doch hat der Bund hierauf einen Anspruch in Höhe von 42,5 %, also 38 Mill. Euro.

- Die höhere Finanzkraft zieht für Berlin zudem negative Wirkungen im Finanzausgleich nach sich. Gegenüber dem Status quo muss die Stadt Mindereinnahmen in Höhe von 71 Mill. Euro aus dem Ausgleichssystem hinnehmen (Tabelle 4); dies entspricht gut drei Fünfteln der Steuermehreinnahmen im Berliner Landeshaushalt.

Im Ergebnis verfügt Berlin also über ein Plus von 45 Mill. Euro im Landeshaushalt. Allerdings stellt diese Summe nicht den hauptstadtbedingten fiskalischen Nettogewinn dar. Vielmehr ist in Rechnung zu stellen, dass aus den Mehreinnahmen der zusätzliche Finanzbedarf Berlins für die öffentlichen Leistungen, die von den zugezogenen Einwohnern in Anspruch genommen werden, zu bestreiten ist. Hierbei handelt es sich um eine Größenordnung von 30 Mill. Euro. Dies ist die Summe, die Berlin im Länderfinanzausgleich infolge der hauptstadtbedingt höheren Einwohnerzahl erhält und die in den oben genannten Mehreinnahmen von 45 Mill. Euro enthalten ist. Auf der anderen Seite müssen spezifische hauptstadtbedingte Mehraufwendungen Berlins (etwa im Sicherheitsbereich), soweit sie nicht durch entsprechende Zahlungen des Bundes ausgeglichen werden, berücksichtigt werden. Für sie verbleibt lediglich ein Finanzierungsrahmen von 15 Mill. Euro.

### Überlegungen zur Finanzierung von Hauptstadtfunktionen

Im Normalfall sind Hauptstädte das politische, gesellschaftliche und kulturelle, aber nicht notwendigerweise das wirtschaftliche Zentrum eines Staates. Eine Hauptstadt ist die „Bühne der Nation, und sie ist das Fenster zur Welt“<sup>22</sup>; sie repräsentiert den Staat national wie international in all seinen politischen, sozialen und kulturellen Facetten. Die Rolle, die Berlin als „Hauptstadt Deutschlands“ einnimmt, ist bisher nicht geklärt. Die Diskussion, welche Aufgaben die Hauptstadt zu erfüllen hat und wie diese zu finanzieren sind, hat erst jüngst an Fahrt gewonnen.

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

chen Darstellung und Dokumentation deutscher Geschichte (ehemalige preußische Einrichtungen, Gedenkstätten von nationaler und internationaler Bedeutung, repräsentative Stadtbildpflege). Als Pate für derartige Überlegungen steht die Vereinbarung zwischen dem Bund, dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Bonn vom 13. Dezember 1989, in der die Aufgaben Bonns als Bundeshauptstadt und ihre Finanzierung geregelt worden waren. Neben kulturellen Einrichtungen und Tagungsstätten wurden dort zudem Parkanlagen, die Stadt- und Regionalplanung, das Kataster- und Vermessungswesen wie auch die Gestaltung und Unterhaltung eines repräsentativen Stadtbildes in die Förderung aufgenommen.

Auch für Berlin sind in den vergangenen Jahren verschiedene Vereinbarungen zur Finanzierung von Hauptstadtaufgaben getroffen worden. So gibt es einen Hauptstadtfinanzierungsvertrag (1994)<sup>23</sup> nebst einer Verwaltungsvereinbarung über eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Parlaments- und Regierungsviertel, einen Vertrag zur Abgeltung hauptstadtbedingter Sicherheitsmaßnahmen (2001)<sup>24</sup> sowie Vereinbarungen zur Finanzierung der Kulturaufgaben Berlins.<sup>25</sup>

Bei einem Vergleich mit der „Bonn-Vereinbarung 90“ fällt auf, dass die hauptstädtischen Aufgaben in Berlin deutlich restriktiver gefasst sind.<sup>26</sup> So stellt sich die Frage, ob sich der Bund nicht noch stärker als bisher an den laufenden Kosten der kulturellen „Leuchttürme“, die noch am ehesten zur „gesamtstaatlichen Repräsentation“ beitragen, beteiligen sollte. Hier ist auf die „Bonn-Vereinbarung 90“ zu verweisen, in der die laufenden Aufwendungen der Stadt Bonn allein für die kulturellen Einrichtungen immerhin mit rund 36 Mill. Euro gefördert wurden. Bedingt durch das kulturelle Erbe Berlins, aber auch durch die Größe der

<sup>22</sup> Vgl. R. Schröder: Die Rolle und die Funktion Berlins als Hauptstadt Deutschlands. Redebeitrag in der Sitzung der Berliner Enquetekommission am 21. Januar 2005 ([www.benjaminhoff.de/haushalt/hauptstadtfinanzierung/200501221600.html](http://www.benjaminhoff.de/haushalt/hauptstadtfinanzierung/200501221600.html)).

<sup>23</sup> Im Rahmen dieses Vertrages stellte der Bund vor allem Mittel für Baumaßnahmen im Verkehrsbereich, Mittel zur Förderung der Hauptstadtkultur und zur Finanzierung von Sonderbelastungen zur Verfügung. Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung hat der Bund 64 % der Kosten der Entwicklungsmaßnahme für das Parlaments- und Regierungsviertel übernommen, 36 % trägt Berlin; die Ländergemeinschaft ist an der Finanzierung nicht beteiligt.

<sup>24</sup> Dieser Vertrag wurde mit einer Laufzeit bis Ende 2004 abgeschlossen und für das Jahr 2005 verlängert; Berlin erhielt 38 Mill. Euro zur pauschalen Abgeltung hauptstadtbedingter Sicherheitsmaßnahmen.

<sup>25</sup> Neben der Förderung im Rahmen des Hauptstadtkulturvertrags fördert der Bund verstärkt die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und einzelne Einrichtungen bzw. Projekte in der Hauptstadt: Jüdisches Museum, Berliner Festspiele, Haus der Kulturen der Welt (die beiden Letzteren sind seit 2003 zusammengefasst), Martin-Gropius-Bau und von 2004 an auch den Hamburger Bahnhof, die Akademie der Künste und die Stiftung Deutsche Kinemathek; zudem wird ein Hauptstadtkulturfonds gefördert.

<sup>26</sup> So fehlen im Vertrag mit Berlin insbesondere die Förderung von Tagungseinrichtungen und Parkanlagen, der Stadt- und Regionalplanung, des Kataster- und Vermessungswesens sowie auch der Gestaltung und Unterhaltung eines repräsentativen Stadtbildes. Allein für diese Maßnahmen wurden jährlich fast 20 Mill. Euro vom Bund an Bonn überwiesen.

Stadt und die Vielzahl seiner Einrichtungen müssten die laufenden Zuschüsse für diese Aufgabe sehr viel höher angesetzt werden. Tatsächlich wendet das Land Berlin für die Finanzierung der Opernhäuser, Theater und Orchester jährlich etwa 230 Mill. Euro auf. Unterstellt man den gleichen Finanzierungsanteil, den der Bund für Bonn geleistet hat, nämlich 70 %, so errechnet sich ein Zuschussbedarf des Bundes für diese kulturellen Einrichtungen in Höhe von 160 Mill. Euro.<sup>27</sup> Tatsächlich fördert der Bund die kulturellen Einrichtungen in Berlin mit insgesamt rund 60 Mill. Euro zuzüglich des Finanzierungsanteils Berlins an den Bauinvestitionen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Zusätzlich leistet er einen Zuschuss zum sog. Hauptstadt Kulturfonds, so dass sich insgesamt für 2004 eine Fördersumme von rund 70 Mill. Euro ergibt. Darüber hinaus finanziert der Bund auch weiterhin zu einem erheblichen Teil die Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Schließlich trägt er mit 5 Mill. Euro zur Finanzierung von Gedenkstätten und Ehrenmälern in Berlin bei.

Auch die Herausforderung, mit dem geschichtlichen und architektonischen Erbe Berlins in seiner Funktion als ehemalige Reichshauptstadt angemessen umzugehen, ist eine wichtige Aufgabe mit Hauptstadtbezug. Genannt sei beispielsweise die Pflege der Denkmäler im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg.

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

Auch in anderen Aufgabenbereichen sind die Ausgaben durch den Zuzug von Einwohnern gestiegen. Beispielsweise ergeben sich in der Justiz zusätzliche Streitsachen, die zu bearbeiten sind und höhere Verwaltungskosten begründen. Während die durch Bevölkerungsgewinne bedingten Mehraufwendungen bereits durch erhöhte Zuweisungen im Länderfinanzausgleich gedeckt werden, kann Berlin die durch zugewanderte Institutionen verursachten Justizkosten (z. B. Verwaltungsstreitsachen) als hauptstadtbedingte Mehrbelastungen geltend

machen. Das Land beziffert diese auf mindestens 4 Mill. Euro.

Im Bereich „Öffentliche Sicherheit“ macht die Hauptstadt relativ hohe Ausgaben für hauptstadtbedingte Sicherheitsmaßnahmen geltend. In einem detaillierten Nachweis listet das Land Berlin jährliche Mehrkosten in Höhe von etwas über 100 Mill. Euro auf. Diese Aufwendungen entstehen insbesondere für den Personen- und Objektschutz, die Begleitung und Verkehrslenkung bei Staatsbesuchen und auch bei sog. hauptstadtbedingten Großlagen. Nach der Vereinbarung mit dem Bund aus dem Jahr 2001 erstattet dieser 38 Mill. Euro pro Jahr, also lediglich 35 % der von Berlin aufgelisteten und nachvollziehbaren laufenden Kosten. Dieser Anteil erscheint sehr niedrig, der Anteil der „zumutbaren“ Eigenleistungen Berlins mithin sehr hoch.<sup>28</sup> Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Berliner Finanzsituation: Trotz eines beispiellosen Konsolidierungskurses seit 1996 ist es nicht gelungen, die Haushaltsfehlbeträge auf ein erträgliches Maß zurückzuführen.

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

Insgesamt errechnet sich für den von Berlin geltend gemachten Bedarf zum Ausgleich der hauptstadtbedingten Lasten – soweit sie die laufenden Ausgaben betreffen – überschlägig eine Summe von

<sup>27</sup> Diese Summe ist nicht deshalb so hoch, weil sich Berlin ein vergleichsweise großes Kulturangebot leistet, sondern weil die Größe der Stadt zu Buche schlägt. Insgesamt gibt Berlin je Einwohner gerechnet keinen überproportional hohen Betrag für kulturelle Zwecke aus. Von den großen Städten tätigen Frankfurt/Main, München und Stuttgart höhere Kulturausgaben als Berlin. Vgl. B. Frank, K. Geppert und D. Vesper: Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin. Studie im Auftrag der IHK Berlin, Berlin 2002, S. 37.

<sup>28</sup> Art. 106 Abs. 8 GG, der die Rechtsgrundlage für die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt ist, schreibt vor, dass der Bund nicht stets zum vollen Ausgleich von Sonderbelastungen verpflichtet ist, weil auch die direkt zurechenbaren Vorteile berücksichtigt werden müssen. Die fiskalischen Vorteile Berlins aus der Hauptstadtverlagerung sind indes – wie gezeigt wurde – nicht gegeben.

160 Mill. Euro. Zusätzlich beansprucht das Land erhebliche Hilfen des Bundes für investive Maßnahmen im Zusammenhang mit der Hauptstadtfunktion.

## Fazit

Die Hauptstadtverlagerung hat Berlin wirtschaftliche Impulse verliehen. Sie ergeben sich aus der Präsenz und der laufenden Arbeit der hauptstadtbezogenen Bundeseinrichtungen sowie aus der in ihrem Umfeld angesiedelten Botschaften, Interessenvertretungen und Medienbüros. Den hauptstadtbedingten Zuzügen von Institutionen nach Berlin stehen zwar Verlagerungen aus Berlin heraus gegenüber, der Nettoeffekt ist aber für die Stadt positiv. Darüber hinaus ist Berlin durch seine neue Funktion attraktiver für Besucher und Investoren geworden.

Nach der hier vorgelegten Schätzung ist die Bruttowertschöpfung Berlins auf Dauer um knapp 1,7 Mrd. Euro (rund 2,4 %) und die Zahl der Arbeitsplätze um etwa 34 000 höher, als es der Fall wäre, wenn Berlin nicht Hauptstadt geworden wäre. Inwieweit die Hauptstadtfunktion Berlins auch private Investoren angelockt hat, unterliegt der Spekulation. Zweifellos sind in den letzten Jahren eine Reihe von Unternehmen und vor allem Niederlassungen in Berlin angesiedelt worden; welche Motive dafür im Einzelnen maßgeblich waren, ist aber nicht bekannt. In jedem Falle kann der hauptstadtbedingte Ansiedlungseffekt nicht sehr bedeutend gewesen sein, denn an dem großen Defizit Berlins an unternehmerischen Headquarterfunktionen hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert.<sup>29</sup>

Die Frage, welchen ökonomischen Wert die Hauptstadttrolle für Berlin hat, lässt sich nur vor dem Hintergrund der generellen wirtschaftlichen Lage der Stadt beantworten. Nach wie vor erreicht Berlin bei weitem nicht die Leistungskraft anderer deutscher Metropolen. Die historisch bedingten Deformationen der Wirtschaft Berlins können nur in einem langwierigen Aufholprozess behoben werden. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist gegenwärtig in Berlin nicht einmal halb so hoch wie im Durch-

schnitt der vier nächstgrößten Städte Deutschlands (Hamburg, München, Köln, Frankfurt), und beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen erreicht Berlin auch nur knapp drei Viertel des Niveaus dieser Städte. Diese Relationen machen deutlich, dass der für sich genommen durchaus spürbare ökonomische Hauptstadteffekt nur einen sehr kleinen Beitrag zur wirtschaftlichen Gesundung der Stadt leistet.

Die aus den wirtschaftlichen Hauptstadtimpulsen resultierenden dauerhaften Einnahmeeffekte im Berliner Landeshaushalt sind gering. Nach Berücksichtigung aller Umverteilungen im Länderfinanzausgleich erhält Berlin jährliche Mehreinnahmen von etwa 45 Mill. Euro. Doch muss die Stadt hauptstadtbedingt mehr Einwohner mit öffentlichen Leistungen versorgen. Netto verbleiben der Stadt also Mehreinnahmen von jährlich nur 15 Mill. Euro.

Dem stehen spezifische hauptstadtbedingte Mehraufwendungen gegenüber, die nur teilweise durch Zahlungen des Bundes ausgeglichen werden. Zu nennen sind hier vor allem die Ausgaben für öffentliche Sicherheit. Auch bei Schulen und im Rechtsschutz lassen sich signifikante Mehrausgaben nachweisen. Per saldo muss Berlin zur Finanzierung der hauptstadtbedingten Mehrausgaben mehr Mittel aufwenden, als der Stadt aus dem Gewinn an Steuerkraft zufließen. Berlin profitiert zwar wirtschaftlich von der Hauptstadtfunktion, der fiskalische Effekt ist aber negativ.

Dabei sind die Aufgaben, die sich aus der gesamtstaatlichen Repräsentanz in der Bundeshauptstadt ableiten lassen, noch nicht berücksichtigt. Nur zum Teil beteiligt sich der Bund an deren Finanzierung. Vergleicht man die seinerzeit mit Bonn getroffenen Vereinbarungen und die mit Berlin abgeschlossenen Verträge, so verhält sich der Bund Berlin gegenüber deutlich restriktiver.

<sup>29</sup> Nur 17 der 582 umsatzstärksten Unternehmen (einschließlich Tochterunternehmen) in Deutschland hatten im Jahre 2005 ihren Sitz in Berlin. Vgl. Die Großen 500. Müssig Verlag, Stand September 2005.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Franziska Holz, Christian von Hirschhausen und Claudia Kemfert

### **A Strategic Model of European Gas Supply (GASMOD)**

Structural changes in the European natural gas market such as liberalization, increasing demand, and growing import dependency have triggered new attempts to model this market accurately. This paper presents a model of the European natural gas supply, GASMOD, which is structured as a two-stage game of successive natural gas exports to Europe (upstream market) and wholesale trade within Europe (downstream market), and which explicitly includes infrastructure capacities. We compare three possible market scenarios: Cournot competition on both markets, perfect competition on both markets, and perfect competition on the downstream with Cournot competition on the upstream market. We find that Cournot competition on both markets is the most realistic representation of today's European natural gas market, where suppliers at both stages generate a mark-up at the expense of the final customer (double marginalization). Our results yield a diversified supply portfolio with newly emerging (LNG) exporters gaining market shares. Enforcing perfect competition on the European downstream market would result in positive welfare effects. The limited infrastructure strongly influences the results, and we identify bottlenecks mainly for intra-European trade relations whereas transport capacity on the upstream market is sufficient (with the exception of Norwegian exports) in the Cournot scenario.

### **Diskussionspapier Nr. 551**

Januar 2006

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als PDF-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere)).

## Hinweis auf eine neue Publikation



### Deutschland – was nun?

Reformen für Wirtschaft und  
Gesellschaft

Hrsg. von Klaus F. Zimmermann

Beck im dtv, München 2006

369 Seiten

ISBN 3-406-54319-7

Euro 16,-

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft unseres Landes stehen vor einer großen Bewährungsprobe. Deutschland braucht dringend einen entschiedenen Reformaufbruch, scheint davon aber noch weit entfernt.

Dieses Buch bezieht in 20 Beiträgen bekannter Ökonomen eine klare Position zu den zentralen Zukunftsaufgaben, liefert ungeschönte Diagnosen von Fehlentwicklungen und stellt Reformkonzepte zur Diskussion. Im Zentrum steht dabei jeweils die konkrete Handlungsempfehlung an die Politik. Der Band behandelt unter anderem die Themen Föderalismus, Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit, Bildung, Steuern, Familie, Innovationen, Infrastruktur, Industrie, Ostdeutschland, Europäische Verfassung und Klimaschutz.

Der Herausgeber Klaus F. Zimmermann ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und zugleich Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Mit Beiträgen von David B. Audretsch, Charles B. Blankart, Friedrich Breyer, Christian von Hirschhausen, Michael Hüther, Claudia Kemfert, Gebhard Kirchgässner, Georg Meran, Hans-Georg Petersen, Rüdiger Pohl, Bernd Raffelhüschen, Bert Rürup, Friedrich Schneider, Hilmar Schneider, Alfred Steinherr, Thomas Straubhaar, Gert G. Wagner, Wolfgang Wiegard und Klaus F. Zimmermann.

#### Impressum

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Dr. Tilman Brück  
Dörte Höppner  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Kurt Geppert  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Manfred Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789-249  
presse@diw.de

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805 – 198888, 12 Cent./min.

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und  
Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen  
vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Satz

eScriptum, Berlin

#### Druck

on the fly GmbH  
Adalbertstraße 7–8  
10999 Berlin