

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 24/75

Berlin

12. Juni 1975

42. Jahrgang

Heft

Noch immer große Unterschiede in der regionalen Infrastrukturversorgung

Als Ergebnis nunmehr sechsjähriger Erörterungen in Bund und Ländern ist kürzlich vom Kabinett das „Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes“ verabschiedet worden. Am 3. Juli 1969 hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, „auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen“.

Wachsende Bedeutung der Infrastrukturversorgung

Das Bundesraumordnungsprogramm ist ein weiterer Beitrag zu den lebhaften Diskussionen zum Thema „Lebensqualität“. Allgemein setzt sich die Erkenntnis durch, daß mit steigenden Einkommen in zunehmendem Maße solche Bedürfnisse an Bedeutung gewinnen, die nicht durch privaten Konsum befriedigt werden können. Als Grundlage der Chancengleichheit für alle Bürger werden in dem Programm daher neben den Erwerbsmöglichkeiten ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Wohnungen und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung sowie eine menschenwürdige Umwelt genannt.

Diese Voraussetzungen sind jedoch noch nicht in allen Teilräumen des Bundesgebietes erfüllt. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, Strategien der regionalen Entwicklungspolitik zu formulieren, die sich nicht darauf beschränken, das regionale Gefälle an Verdienstmöglichkeiten zu beseitigen. Die regionalen Disparitäten in den Lebensbedingungen erfordern

ebenso eine Verbesserung der Infrastrukturausstattung (einschließlich des Wohnungsangebots) wie auch der Umweltqualität und der Siedlungsstruktur.

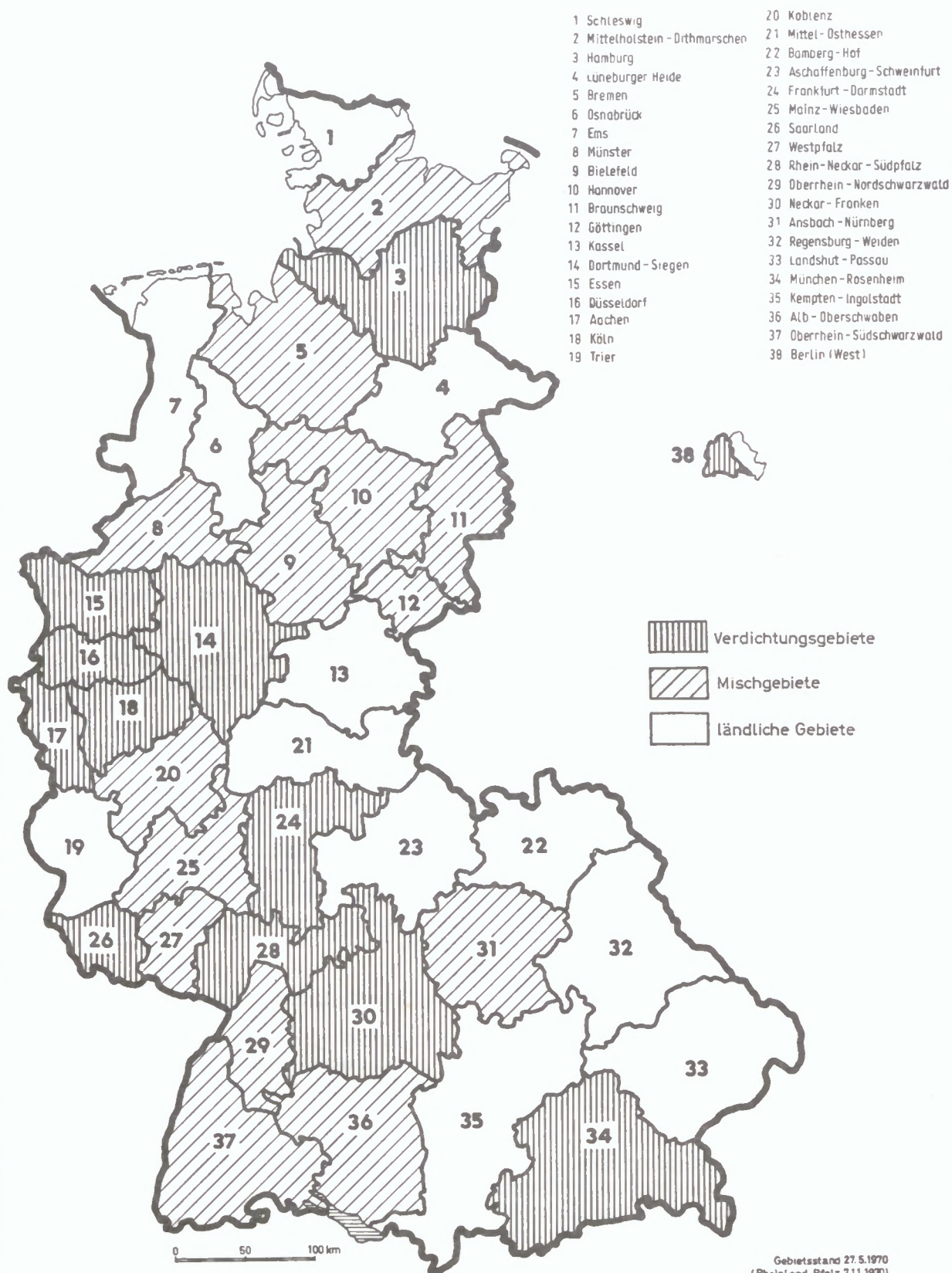
Ziel der Infrastrukturanalyse zum Bundesraumordnungsprogramm ist es, einen Orientierungsrahmen für den koordinierten Mitteleinsatz zu setzen. Zu diesem Zweck wurden diejenigen Teilräume bestimmt, in denen sich Strukturschwächen kumulieren. Ein Maßstab hierfür ist die Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen im Bundesdurchschnitt. In solchen Regionen, deren Ausstattungsniveau erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt, soll der Ausbau der Infrastruktur durch verstärkte Mittelzuweisung beschleunigt vorangetrieben werden. Als räumlicher Bezugsrahmen sind hierfür gemeinsam von Bund und Ländern 38 Gebietseinheiten abgegrenzt worden.

Infrastrukturbedarf abhängig vom Regionstyp

Für diese Regionen¹ hat das DIW mit einem Gutachten im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ein nach Regionstypen differenziertes Konzept zur Bestimmung des Infrastrukturbedarfs und der regionalen Versorgungsniveaus erarbeitet, das die Analysen des Raumord-

¹ Allerdings lassen sich mit Hilfe dieses weitmaschigen Gebietsrasters auch regionale Disparitäten der Infrastrukturversorgung nur in groben Zügen erkennen. Einige Gebietseinheiten dehnen sich über eine Fläche von mehr als 10 000 qkm aus und sind entsprechend heterogen in ihrer räumlichen Struktur und ihrem Bedarf an Infrastruktureinrichtungen.

GEBIETSEINHEITEN FÜR DAS BUNDESRAUMORDNUNGSPROGRAMM



nungsprogramms ergänzt². Dabei wurde unterstellt, daß der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen nicht in allen Regionstypen gleich groß ist. Dies ist auf eine Reihe von sozioökonomischen Faktoren zurückzuführen, wie die Bevölkerungsstruktur (Haushaltsgröße, Altersstruktur, Geschlechterproportion, Geburtenhäufigkeit), die Erwerbsstruktur (Erwerbstätigkeit, Berufs- und Bildungsstrukturen, Wirtschaftsstruktur), die Siedlungsstruktur und geographische Faktoren³.

Die Bedarfsfaktoren treten in ländlich strukturierten Räumen in anderen Kombinationen auf als in Räumen mit hoher Verdichtung. Dementsprechend können die Gebietseinheiten in drei Kategorien mit unterschiedlichem Infrastrukturbedarf eingeordnet werden:

- Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil (Verdichtungsgebiete),
- ländliche Gebiete und
- verhältnismäßig ausgeglichene Gebietseinheiten (Mischgebiete)⁴.

Nur Gebietseinheiten, die derselben Gruppe angehören, sind in ihrer Infrastrukturausstattung miteinander verglichen worden. Die Versorgungsniveaus der Gebietseinheiten bzw. ihre Versorgungsdefizite (Fehlbestand an Infrastruktureinrichtungen in vH des Bedarfs) werden somit nicht – wie im Bundesraumordnungsprogramm – an Normen gemessen, die für alle Gebietseinheiten einheitlich, sondern abgestuft jeweils für Verdichtungsgebiete, Mischgebiete und ländliche Gebiete definiert sind⁵.

Die regionale Versorgung in den Infrastrukturbereichen

Untersuchungsgegenstand sind diejenigen Infrastrukturbereiche, die primär der individuellen Bedürfnisbefriedigung dienen (haushaltsorientierte Infrastruktur), also insbesondere

- Wohnungen,
- Gesundheitswesen,
- soziale Einrichtungen,
- Bildung und Kultur sowie
- Naherholung und Sport.

Wohnungen (1973) und Einrichtungen zu ihrer Ver- und Entsorgung (1969)

Ende 1973 gab es im Bundesgebiet etwa genauso viele Wohnungen wie Haushalte. Das besagt jedoch nicht, daß Wohnungsbestand und Wohnungsbedarf der Haushalte auch in den einzelnen Regionen und Wohnungsgrößenklassen ausgeglichen waren⁶.

Kleinwohnungen (1 bis 3 Räume) sind in den meisten Gebietseinheiten noch immer knapp. Dabei

sind im Durchschnitt Verdichtungsgebiete besser versorgt als Mischgebiete und ländliche Gebiete. Unbefriedigend ist dagegen vor allem in Verdichtungsgebieten die Versorgung mit großen Wohnungen. Dafür sind die Wohnungen deutlich besser ausgestattet als in ländlichen Gebieten. Insgesamt ist der Nachholbedarf an Verbesserung des Heizkomforts im Mittel fast doppelt so hoch wie der zur Verbesserung des Sanitärkomforts.

Die Lücken in der Ausstattung der Wohnungen mit Wasseranschlüssen sind mit Ausnahme weniger ländlicher Gebiete weitgehend geschlossen. Weniger gut ist die Ausstattung mit öffentlicher Sammelkanalisation. Hier gibt es im norddeutschen Raum und im südöstlichen Teil der Bundesrepublik noch große Versorgungsdefizite.

An vollbiologischen Kläranlagen besteht in fast allen Gebietseinheiten beträchtlicher Mangel.

Gesundheitswesen (1970)

Für das Bundesgebiet entspricht die Zahl der Betten in Akutkrankenhäusern etwa dem Bedarf; nicht bedarfsgerecht ist dagegen die regionale Verteilung. Schwerwiegende Versorgungsmängel dürften damit jedoch nicht verbunden sein.

Regional sehr unterschiedlich ist auch die Dichte in der Versorgung mit Ärzten im ambulanten Bereich.

² Stefan Heckhausen: Möglichkeiten und Voraussetzungen einer ausgewogenen infrastrukturellen Versorgung von großen Siedlungseinheiten, dargestellt an ausgewählten Beispielen. Gutachten des DIW im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (noch nicht veröffentlicht).

³ Bei der Bewertung der regionalen Infrastrukturversorgung waren erhebliche methodische Schwierigkeiten zu überwinden. Sie reichen von der Definition globaler Versorgungsziele und ihrer Beziehungen zueinander sowie ihrer Umsetzung in konkrete Richtgrößen bis hin zu der Gewichtung von Indikatoren und der Berücksichtigung der Qualität von Infrastruktureinrichtungen. Hierbei spielen politisch-normative Einschätzungen zwangsläufig eine große Rolle.

⁴ Die Einteilung ist dem Entwurf eines Bundesraumordnungsprogramms vom 10. Oktober 1973 entnommen.

⁵ Anders als im Bundesraumordnungsprogramm wurden auch Soll-Werte für die Ausstattung mit Infrastruktur festgelegt. Dabei sind Richtwerte, die in staatlichen Plänen und Programmen, in der Literatur und von Interessenverbänden vertreten werden und teilweise erheblich voneinander abweichen, als „exogene Normen“ in die Analyse eingegangen. Zusätzlich sind Struktur und Niveau der gegenwärtigen regionalen Ausstattung mit Hilfe der „oberen Quartilswerte“ der Ausstattungsindikatoren berücksichtigt und als „immanente Normen“ interpretiert worden.

⁶ Hierbei wird jedem Haushalt Anspruch auf einen Raum je Person außer der Küche zuerkannt. Darüber hinausgehend soll der Hälfte der Haushalte in jeder Größenklasse ein weiterer Raum zugebilligt werden. Zur näheren Beschreibung der Methode vgl. auch Stefan Heckhausen: Wohnungsbestand und Wohnungsversorgung in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 24/1974, S. 213 ff.

Versorgungsniveau und Versorgungsstruktur in den Infrastrukturbereichen

	Wohnungen			Gesundheitswesen	Soziale Einrichtungen		Bildungswesen	Kultur	Naherholung	Sportstätten
	Wohnraum 1973	Wohnungsausstattung 1968	Ver- und Entsorgung 1969		Jugendhilfe 1970	Altenhilfe 1969				
Allgemeines Versorgungsniveau . .	+	O	O	+	— —	— —	—	.	O	—
Versorgungsstruktur. — regionale Versorgung										
Verdichtungsgebiete . . .	+	O	O	+	— —	— —	—	.	—	— —
Mischgebiete	+	—	O	+	— —	— —	—	.	O	—
Ländliche Gebiete . . .	+	—	O	O	— —	— —	—	.	+	—
— einzelne Komponenten . . .	Kleinwohnungen +	Sanitärkomfort O	Wasseranschluß +	Betten +	Kinderkrippen — —	Altenwohnheime — —	Schulraum —	Bibliotheken — —	Erholungsfläche O	Sportplätze O
	Großwohnungen O	Heizkomfort —	Kanalisation O	freiprakt. Ärzte O	Kindergärten — —	Altenheime —	Lehrer —			Sporthallen — —
			Kläranlagen — —	Zahnärzte +	Kinderhorte — —	Altenpflegeheime — —				Hallenbäder — —
										Freibäder —
Zeichenerklärung: + Versorgungsdefizit weniger als 10 vH O Versorgungsdefizit 10 vH bis unter 30 vH — Versorgungsdefizit 30 vH bis unter 40 vH — — Versorgungsdefizit 40 vH und mehr . Keine Bewertung möglich Versorgungsdefizit: Fehlbestand an Infrastruktureinrichtungen in vH des Bedarfs.										

Lediglich einige Verdichtungsgebiete und die Universitätsregionen Göttingen und Mainz-Wiesbaden sind gut ausgestattet. Zu den ländlichen Gebieten hin fällt das Versorgungsniveau dagegen stark ab.

Auch bei Zahnärzten gibt es partielle regionale Defizite, die sich jedoch nur vereinzelt zu einem schwerwiegenden Mangel ausgeweitet haben.

Soziale Einrichtungen der Jugendhilfe (1970) und Altenhilfe (1969)

Gemessen an den Normen des Bildungsgesamtplans⁷ hätte nach den Kennziffern von 1970 die Zahl der Kindergartenplätze im gesamten Bundesgebiet verdoppelt werden müssen, um den statistisch ausgewiesenen Nachholbedarf zu befriedigen. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß der Gesamtbedarf gerade im Bereich der Kindertagesstätten infolge des Geburtenrückgangs seit einigen Jahren kräftig zurückgeht. Damit wird auch das im Analysejahr noch bestehende Versorgungsdefizit reduziert. Das gleiche gilt für Kinderkrippen und Kinderhorte.

Im Bereich der Altenwohnstätten sollte künftig ein besonderes Gewicht auf den Bau von Altenwohnheimen gelegt werden, die für den großen Teil noch

rüstiger älterer Menschen gedacht sind. Alle Gebietseinheiten verfügen nur über einen Bruchteil der notwendigen Plätze in dieser modernen Wohnform. Mit Altenheimen besser ausgestattet sind insbesondere einige landschaftlich reizvolle Regionen Süddeutschlands. Dennoch sind auch in diesen Infrastrukturbereichen erhebliche regionale Defizite festzustellen. Auch der Bau von Altenpflegeheimen ist in Anbetracht der fast überall sehr großen Versorgungslücken in einigen Gebietseinheiten dringend erforderlich.

Bildungswesen (1970) und kulturelle Einrichtungen (1972)

Im Bildungsbereich war das Defizit in der Ausstattung mit Schulraum in allgemeinbildenden Schulen im Vergleich zu den Normen des Bildungsgesamtplans in allen Gebietseinheiten im Jahr 1970 noch erheblich; ein ähnliches Bild zeigte sich für die Versorgung mit Lehrern. Günstiger stellt sich die Versorgungssituation allerdings dar, wenn man

⁷ Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan I, S. 22. Variante III: Kindergartenplätze für 70 vH der Drei- und Vierjährigen und für alle Fünfjährigen.

den erwarteten und inzwischen bei den jüngsten Jahrgängen bereits eingetretenen Rückgang der Schülerzahlen berücksichtigt.

Eine regionale Versorgungsmessung verspricht bei solchen kulturellen Einrichtungen wenig Erfolg, bei denen es in besonderer Weise auf eine von der quantitativen materiellen und personellen Ausstattung unabhängige Qualität des Angebots ankommt (z. B. Theater, Museen). Vertretbar erscheint dagegen diese Bewertung der Versorgung mit Bibliotheken anhand des Medienbestandes⁸.

Legt man unabhängig von der Siedlungsdichte die Norm von einer Medieneinheit je Einwohner zugrunde, so schneiden die ländlichen Gebiete noch wesentlich schlechter ab als die ebenfalls mangelhaft versorgten Verdichtungsgebiete und Mischgebiete.

Naherholungspotential (1970) und Sportstätten (1971)

Angemessene Erholungsmöglichkeiten sollen als ein wichtiger Bestandteil der Versorgung mit öffentlichen Leistungen ebenfalls der Infrastruktur zugerechnet werden. Betrachtet man nur die natürlichen Erholungsflächen, so sind die Verdichtungsgebiete pro Kopf der Bevölkerung erwartungsgemäß am schlechtesten ausgestattet. Als einziges Verdichtungsgebiet verfügt München-Rosenheim über ein großes natürliches Naherholungspotential. Dagegen ist Nordrhein-Westfalen vergleichsweise schlecht mit Erholungsgebieten versorgt.

Um das Defizit an Naherholungspotential auszugleichen, gewinnen daher in den dichter besiedelten

⁸ Außer Büchern auch Schallplatten, Noten und Diapositive.

Gebietseinheiten mit schwerwiegenden Versorgungsmängeln in den Infrastrukturbereichen

Gebietseinheit	Wohnungen				Gesundheitswesen		Soziale Einrichtungen		Bildung und Kultur			Naherholung und Sport		Lfd. Nr.
	Wohnraum		Wohnungs- aus- stat- tung	Ver- und Ent- sor- gung	Ärzte ³⁾	Kran- ken- haus- betten ⁴⁾	Kinder- tages- stätten	Alten- wohn- stätten	Allgemein- bildende Schulen		Öffent- liche Biblio- theken	Erho- lungs- fläche	Sport- stätten	
	Klein- woh- nun- gen ¹⁾	Groß- woh- nun- gen ²⁾							Lehrer	Schul- raum				
1 Schleswig				x						x				1
2 Mittelholstein- Dithmarchen							x			x				2
3 Hamburg		x					x						x	3
4 Lüneburger Heide .														4
5 Bremen														5
6 Osnabrück							x				x			6
7 Ems				x	x		x				x			7
8 Münster					x				x	x		x	x	8
9 Bielefeld							x	x	x					9
10 Hannover									x					10
11 Braunschweig . . .						x						x		11
12 Göttingen	x						x	x						12
13 Kassel		x			x		x	x	x					13
14 Dortmund-Siegen .		x			x			x	x			x	x	14
15 Essen					x									15
16 Düsseldorf		x							x			x	x	16
17 Aachen							x		x					17
18 Köln												x	x	18
19 Trier														19
20 Koblenz							x	x			x			20
21 Mittel-Osthessen . .											x			21
22 Bamberg-Hof			x						x					22
23 Aschaffenburg- Schweinfurt									x		x			23
24 Frankfurt-Darmstadt										x	x			24
25 Mainz-Wiesbaden . .														25
26 Saarland					x		x	x		x				26
27 Westpfalz						x		x			x			27
28 Rhein-Neckar- Südpfalz								x						28
29 Oberrhein-Nord- schwarzwald											x			29
30 Neckar-Franken . . .										x				30
31 Ansbach-Nürnberg .			x		x		x		x		x			31
32 Regensburg-Weiden .			x	x	x		x				x			32
33 Landshut-Passau . .														33
34 München-Rosenheim .														34
35 Kempten-Ingolstadt .									x	x				35
36 Alb-Oberschwaben . .	x									x				36
37 Oberrhein-Süd- schwarzwald											x		x	37
38 Berlin (West)		x												38

1) 1 bis 4 Räume. — 2) 5 und mehr Räume. — 3) Freipraktizierende Ärzte und Zahnärzte. — 4) Planbetten in Akutkrankenhäusern.

Regionen Sportstätten an Bedeutung. Verglichen mit den Normen der Deutschen Olympischen Gesellschaft in der 3. Fassung des „Goldenen Plans“ zeigen sich aber auch hier zum Teil erhebliche Defizite in den Verdichtungsgebieten. Auffallend ist, daß der Süden der Bundesrepublik wesentlich besser versorgt ist als der Norden.

Zusammenfassung und Ausblick

Als Ergebnis kann festgehalten werden:

- Im Bundesdurchschnitt entspricht gegenwärtig das Versorgungsniveau keines Infrastrukturbereichs den ehrgeizigen Zielen der regionalen Infrastrukturpolitik.

Der größte Rückstand zu diesen Zielen ist bei der Versorgung mit Kindertagesstätten und Altenwohnstätten festgestellt worden. Auch die Ausstattung mit Sportstätten ist noch weit von den Vorstellungen für das nächste Jahrzehnt entfernt. Zu niedrig ist ferner im Vergleich zu den anspruchsvollen bildungspolitischen Zielen das Niveau in der Ausstattung mit Lehrern und Schulraum.

Die Lücken in der Versorgung mit Wohnraum fallen dagegen weniger ins Gewicht, wenn Fragen der Belegung, der Ausstattung sowie der angemessenen Versorgung aller Schichten der Bevölkerung zunächst ausgeklammert bleiben. Auch für den Gesundheitsbereich ergeben sich nur relativ geringe Defizite. Eine ganz andere Einschätzung kann sich jedoch ergeben, wenn auch die Altersstruktur und die Funktionstüchtigkeit der vorhandenen Einrichtungen des Gesundheitswesens in die Betrachtung einbezogen werden.

- Nicht nur in ländlichen Gebieten und Mischgebieten, auch in Verdichtungsgebieten bestehen noch Versorgungsmängel.

Vergleicht man die Infrastrukturausstattung von Gebietseinheiten sowohl untereinander als auch mit Vorstellungen über die anzustrebende Höhe des Versorgungsniveaus, so schälen sich einige Regio-

nen als besonders schlecht versorgt heraus, weil sich in ihnen sowohl relative als auch absolute Versorgungsmängel häufen. Neben 5 ländlichen Gebietseinheiten und 4 Mischgebieten gehören hierzu auch 6 Verdichtungsgebiete. Ein beschleunigter Ausbau der Infrastruktur ist also nicht nur in einigen dünn besiedelten Gebietseinheiten erforderlich. Eine Reihe von Verdichtungsgebieten ist nur gemessen am Bundesdurchschnitt gut ausgestattet. Dennoch ist ihre Infrastruktur häufig bei überdurchschnittlich hohem Bedarf weit überlastet.

- Die Analyse der regionalen Versorgungsniveaus im Infrastrukturbereich muß zu einer Forschungskonzeption erweitert werden, in der neben dem Nachholbedarf auch Neubedarf und Ersatzbedarf berücksichtigt werden.

In dieser Untersuchung sind die Versorgungsdefizite lediglich durch einen Vergleich von Kennziffern für den Bestand an Infrastruktureinrichtungen mit dem heutigen Bedarf ermittelt worden. Für eine regional vergleichende Untersuchung der Infrastrukturversorgung ist dieser Nachholbedarf jedoch nur eine, wenn auch sehr wichtige Information⁹. Die Unterschiede in der Höhe des Ersatzbedarfs, der durch die Altersstruktur und die Funktionstüchtigkeit des vorhandenen Bestandes bestimmt ist, und des Neubedarfs, der von künftigen Veränderungen der bedarfswirksamen Faktoren (z. B. Bevölkerung, Altersstruktur, Haushaltsgröße) abhängt, können so groß sein, daß eine lediglich am Nachholbedarf orientierte Entwicklungsstrategie zu einer nicht optimalen regionalen Mittelzuweisung für die Verbesserung der Infrastruktur führt. Gravierende Fehleinschätzungen wären vor allem in denjenigen Infrastrukturbereichen unvermeidlich, in denen ein beträchtlicher Ersatzbedarf aus der Überalterung der vorhandenen Einrichtungen resultiert (z. B. im Gesundheitswesen) oder Bedarfsfaktoren im Zeitverlauf erheblichen Veränderungen unterliegen werden (z. B. im Bildungsbereich die Zahl der Schüler).

Erst auf dieser Basis ist es möglich, die Kosten, die aufgewendet worden sind, um die Bedarfslücken in den einzelnen Infrastrukturbereichen zu schließen, zu einem Gesamtbild für den künftigen Investitionsbedarf und darüber hinaus auch Personal- und Sachmittelbedarf zusammenzufassen.

⁹ Auf die Befriedigung des größten Nachholbedarfs wird auch im Bundesraumordnungsprogramm der Hauptakzent gelegt, weil ein wirksamer Abbau der großräumigen Disparitäten zur Erreichung überall gleichwertiger Lebensbedingungen besonders vordringlich ist. Vgl. Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm), Entwurf vom 25. 7. 1974, S. 43.

Gebietseinheiten mit insgesamt mangelhafter Infrastrukturversorgung

Verdichtungsgebiete	Mischgebiete	Ländliche Gebiete
Dortmund-Siegen (14)	Münster (8)	Osnabrück (6)
Essen (15)	Bielefeld (9)	Ems (7)
Düsseldorf (16)	Braunschweig (11)	Regensburg-Weiden (32)
Aachen (17)	Koblenz (20)	Landshut-Passau (33)
Köln (18)		Kempten-Ingolstadt (35)
Saarland (26)		

Bundeshilfe für Berlin (West)

West-Berlin nimmt am Finanzausgleich unter den Bundesländern nicht teil. Statt dessen erhält das Land Berlin aus Haushaltsmitteln des Bundes einen allgemeinen Zuschuß und für spezielle Investitionen zusätzlich Darlehen. Zuschuß und Darlehen bilden die Bundeshilfe für den Berliner Landeshaushalt. Diese soll so bemessen sein, daß Berlin nicht nur die normalen Ausgaben zur wirtschaftlichen und sozialen Sicherung seiner Bevölkerung leisten, sondern auch den Aufgaben gerecht werden kann, die aus der politischen Situation der Stadt resultieren¹.

Dominierende Bedeutung der Bundeshilfe für den Berliner Haushalt . . .

Im Berliner Haushaltsplan für 1975 ist eine Bundeshilfe in Höhe von 5,9 Mrd. DM ausgewiesen. Das entspricht einem Deckungsbeitrag von rund 45 vH der veranschlagten Landesausgaben. Aus Steuern sollen mit 3,5 Mrd. DM lediglich 27 vH des Haushaltsvolumens finanziert werden. In heutiger Sicht ist dieser Wert allerdings zu hoch angesetzt: Die Steuervorausschätzung basiert auf einer projizierten Zunahme des nominalen Sozialprodukts im Jahre 1975 von 11 vH²; die tatsächliche Entwicklung bleibt erheblich hinter dieser Erwartung zurück. Für die Schließung der resultierenden Finanzierungslücke kommt in erster Linie eine weitere Aufstockung der Bundeshilfe und eine zusätzliche Nettoneuverschuldung in Frage. Ausgabenkürzungen — bei Landeshaushalten noch schwerer durchzusetzen als beim Bundeshaushalt — können auch bei der gegenwärtigen konjunkturellen Situation nicht ganz aus dem Kalkül ausscheiden; Einschränkungen des ohnehin vergleichsweise geringen Investitionsvolumens sollten bei solchen Überlegungen aber auf alle Fälle ausscheiden.

Die dominierende Bedeutung der Bundeshilfe für den Berliner Haushalt könnte wegen der Abhängigkeit von Beschlüssen des Deutschen Bundestages grundsätzlich eine Einschränkung der Budgetsouveränität des Berliner Abgeordnetenhauses implizieren. Da aber die Hilfe kontinuierlich gewährt wird und in ihrem Ausmaß über einen Ausgleich der Steuerkraft beträchtlich hinausgeht, tritt diese Restriktion in ihrer Bedeutung zurück hinter den Begrenzungen der parlamentarischen Entscheidungsmöglichkeiten, die in anderen Bundesländern von der Höhe der Steuereinnahmen vorgegeben sind. Die relativ weitgehende konjunkturelle Unabhängigkeit der Bundeshilfe begünstigt zudem eine verstetigte Entwicklung der Ausgaben aus dem Berliner Landeshaushalt.

. . . bedingt durch Berliner Steuerdefizit . . .

Ursache für die vergleichsweise geringen Berliner Steuereinnahmen und damit für die überragende Bedeutung der Bundeshilfe im Rahmen des Landeshaushaltes sind zum Teil die Steuerpräferenzen für die Berliner Wirtschaft. Allerdings wirken sich die im Berlinförderungsgesetz eingeräumten Ermäßigungen

der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer³ nicht allein zu Lasten Berlins aus. Da Gemeinschaftssteuern tangiert sind, werden durch diese Steuerausfälle auch die Haushalte des Bundes und der westdeutschen Länder betroffen. Immerhin wurden 1971 — dem letzten Jahr, für das Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik interregional vollständig verfügbar sind — von den präferenzbedingten Steuermindereinnahmen in Höhe von 3,2 Mrd. DM rund 900 Mill. DM vom Land Berlin getragen⁴. Wird dieser Betrag auf der Einnahmeseite in Rechnung gestellt, so erhöht sich der steuerliche Deckungsbeitrag zum Berliner Landeshaushalt auf gut ein Drittel. Aber auch dann bleibt das Steueraufkommen Berlins beispielsweise gegenüber dem Stadtstaat Hamburg — beide Städte haben annähernd die gleiche Beschäftigtenzahl — noch um 18 vH zurück. Diese Rechnung hat allerdings weitgehend fiktiven Charakter, denn ohne die Förderung wäre die heutige Steuerkraft der Stadt nicht erreicht, West-Berlin vielmehr überhaupt nicht lebensfähig.

Das auch nach dieser fiktiven Zurechnung bestehende Berliner Steuerdefizit dürfte weitgehend durch die in Hamburg durchschnittlich höheren Verdienste und Gewinne bedingt sein: Mit 21 500 DM lag der Wert des Nettoinlandprodukts⁵ je Erwerbstätigen 1971 in Berlin um fast 17 vH unter dem Hamburger Ergebnis. Das entspricht annähernd dem Rückstand des bereinigten Berliner Steueraufkommens gegenüber dem Hamburgs.

Dabei war die Bereichsstruktur der Berliner Wirtschaft im Hinblick auf die Arbeitsproduktivität noch vergleichsweise günstig. Gemessen an der Zahl der Beschäftigten lag der Anteil des überdurchschnittlich produktiven verarbeitenden Gewerbes in Berlin über dem in Hamburg — dort sind die Dienstleistungsbereiche Handel, Verkehr sowie Banken und Ver-

¹ Vgl. § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I, S. 1432) und § 16 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (BGBl. I, S. 1) in der Fassung vom 11. Mai 1956 (BGBl. I, S. 420).

² Vgl. Finanzplanung von Berlin 1974 bis 1978, S. 8.

³ Vgl. Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft vom 29. Oktober 1970 (BGBl. I, S. 1481).

⁴ Vgl. Berlinförderungsgesetz — Ansatzpunkte, Kosten, Wirkungen. Bearb.: Burkhard Dreher. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 45/1974.

⁵ Zu Faktorkosten.

Finanzierung des Berliner Landeshaushalts durch Bundeshilfe und Steuern 1966 bis 1973

Ergebnisse der Haushaltsrechnungen

Jahr	Bundeszuschuß		Bundesdarlehen		Bundeshilfe insgesamt		Steuern	
	Mill. DM	in vH der Landesausgaben ¹⁾	Mill. DM	in vH der Landesausgaben ¹⁾	Mill. DM	in vH der Landesausgaben ¹⁾	Mill. DM	in vH der Landesausgaben ¹⁾
1966	2 036	36,9	264	4,7	2 300	41,6	1 430	25,9
1967	1 982	34,6	296	5,2	2 278	39,8	1 480	25,9
1968	2 235	36,2	193	3,1	2 428	39,3	1 637	26,5
1969	2 500	38,7	185	2,4	2 658	41,1	1 874	29,0
1970	2 703	38,1	115	1,9	2 818	40,0	1 952	27,5
1971	3 309	40,2	107	1,3	3 416	41,5	2 045	24,8
1972	3 934	42,5	92	1,0	4 026	43,5	2 341	25,3
1973	4 480	42,2	105	1,0	4 585	43,2	2 734	25,7

¹⁾ Einschließlich Sonderhaushalte (Universitäten und Grundstücksverwaltung) und bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.
Quelle: Haushaltsrechnungen von Berlin.

sicherungen stärker vertreten. Der resultierende Struktureffekt wurde allerdings durch das in Berlin beträchtlich höhere Gewicht des staatlichen Sektors zum Teil kompensiert. Eine Bereinigung der nominalen Leistungsdifferenz je Erwerbstätigen um den Einfluß unterschiedlicher Strukturen der Wirtschaftsbereiche vergrößert den Rückstand Berlins im Wert des individuellen Produktionsergebnisses auf rund 20 vH.

... und überdurchschnittliche Landesausgaben

Selbst bei gleich hohem Steueraufkommen in Berlin und Hamburg wäre die Steuerdeckungsquote — diese beträgt in Hamburg annähernd zwei Drittel — hier geringer als dort und mithin Bundeshilfe erforderlich: Die Landesausgaben sind in Berlin absolut, aber auch auf die Zahl der Einwohner bezogen höher. 1971 übertrafen sie das Hamburger Niveau absolut um 41 vH, bezogen auf die — in Berlin größere — Wohnbevölkerung immer noch um 20 vH.

Zu bedenken ist dabei, daß Berlin, anders als Hamburg, für alle Erwerbstätigen in der Stadt auch die entsprechenden öffentlichen Vorsorgeleistungen erbringen muß. Hamburg hingegen ist wegen seines Einpendlersaldos von mehr als 110 000 Erwerbspersonen von einem Teil dieser Lasten durch umliegende Gemeinden befreit, ohne einen entsprechend hohen Teil seiner Steuereinnahmen zu verlieren: Die an die Betriebsstätten gebundenen Einnahmen verbleiben dem Stadtstaat zu großen Teilen.

Hinzu kommt, daß die Überalterung der Berliner Bevölkerung überdurchschnittliche Anstrengungen im Gesundheits- und Sozialbereich erfordert. Die beson-

dere politische Lage der Stadt bedingt darüber hinaus Mehraufwendungen für das Sicherheitswesen. Hohe öffentliche Ausgaben in Berlin folgen schließlich auch aus der Konzentration von Institutionen im Bereich von Wissenschaft und Kunst.

Ausblick

Beim Ansatz der Bundeshilfe für Berlin wird 1976 auch bei wirtschaftlicher Wiederbelebung dem konjunkturellen Abschwung und den zusätzlich steuermindernden finanzpolitischen Beschlüssen in der Bundesrepublik in den Jahren 1974/75 Rechnung getragen werden müssen: Über Rückzahlungen im Lohnsteuerjahresausgleich dürfte die bisherige Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit retardierend auf das Berliner Steueraufkommen wirken. Zudem wird das im Dezember 1974 beschlossene „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ weitgehend erst 1976 haushaltswirksam. Die darin befristet gewährten Investitionszulagen in Höhe von 7,5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten — Kernstück des Programms — kommen größtenteils erst 1976 und 1977 zur Auszahlung. Da die Zulagen aus dem örtlichen Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer, mithin aus Gemeinschaftssteuern aufzubringen sind, müssen dabei auch Berliner Steuermittel in Anspruch genommen werden.

Einnahmeverluste aus der Steuerreform sind auch noch für 1976 zu erwarten. Durch die Neuregelung des Ehegattensplittings bei der Lohnsteuer wird ein Teil der doppelverdienenden Ehepaare im laufenden Lohnsteuerabzug 1975 insgesamt zu hoch belastet⁶⁾, so daß für 1976 mit erhöhten Lohnsteuerrückzahlungen zu rechnen ist. Überdies werden die 1975 noch

Ausgaben und Einnahmen der Stadtstaaten Berlin und Hamburg¹⁾ im Jahre 1971

Ergebnisse der Haushaltsrechnungen

Art der Ausgaben/Einnahmen	Mill. DM		Anteil an den Gesamt- ausgaben in vH		Betrag je Einwohner in DM	
	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg
Ausgaben						
Personalausgaben	3 603	2 621	43,7	44,8	1 717	1 471
Laufender Sachaufwand	1 030	651	12,5	11,1	491	365
Investitionen	714	795	8,7	13,6	340	446
Zinsen	227	198	2,8	3,4	108	111
Übertragungen ²⁾	1 793	1 233	21,7	21,1	854	692
Erwerb von Forderungen bzw. Abbau der Verbindlichkeiten ³⁾	872	349	10,6	6,0	416	196
Ausgaben insgesamt	8 239	5 847	100,0	100,0	3 926	3 282
Einnahmen						
Steuern und Abgaben	2 045	3 577	24,8	61,2	974	2 008
Erwerbseinkünfte ⁴⁾	766	884	9,3	15,1	365	496
Zinsen	72	47	0,9	0,8	34	26
Übertragungen ⁵⁾	4 151	425	50,4	7,3	1 978	239
darunter: Bundeszuschuß	3 309	—	40,2	—	1 577	—
Verkauf von Forderungen bzw. Zunahme der Verbindlichkeiten ⁶⁾	1 193	793	14,5	13,6	568	445
darunter: Bundesdarlehen	107	—	1,3	—	51	—
Einnahmen insgesamt	8 227	5 726	99,9	97,9	3 920	3 214
Finanzierungssaldo⁷⁾	— 622	— 630	.	.	— 296	— 354

1) Einschließlich Sonderhaushalte (z. B. Universitäten) und bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen. — 2) Zuweisungen und Zuschüsse, Vermögensübertragungen, Schuldendiensthilfen. — 3) Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Darlehenstilgungen, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen. — 4) Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (z. B. Mieten), Verwaltungseinnahmen (z. B. Gebühren), Verkauf von Sachvermögen. — 5) Zuweisungen und Zuschüsse, Vermögensübertragungen, Schuldendiensthilfen. — 6) Darlehensrückflüsse, Verkauf von Beteiligungen, Schuldenaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Überschüsse der Vorjahre. — 7) Saldo der Ausgaben und Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Tilgung von Kreditmarktmitteln (einschl. Ausgleichsforderungen und Tilgung an Sozialversicherungsträger), Rückzahlung von inneren Darlehen, Zuführungen an Rücklagen, Abwicklung von Vorjahresfehlbeträgen, Aufnahme von Kreditmarktmitteln (einschl. Darlehen von Sozialversicherungsträgern), innere Darlehen, Entnahme aus Rücklagen, Münzeinnahmen, Abwicklung von Überschüssen aus Vorjahren) zuzüglich bzw. abzüglich des Saldos aus haushaltstechnischen Verrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

nach altem Steuerrecht anfallenden Lohnsteuernachzahlungen 1976 weitgehend ausbleiben. Schließlich ist eine Schmälerung der Steuereinnahmen Berlins von der bevorstehenden Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zu erwarten, durch die der Bund zu Lasten der Länder und Gemeinden einen Ausgleich für seine — durch die Steuerreform bedingten — überproportionalen Steuerausfälle erhalten soll.

Kompensierend wird die angestrebte Anhebung der Tarife für öffentliche Dienstleistungen wirken — für Berlin als Land und Stadt zugleich sind die Erwerbseinkünfte eine wichtige Einnahmequelle. Ein entlastender Effekt geht auch vom beabsichtigten „Null-Wachstum“ der Stellenzahl im staatlichen Bereich aus — in der mittelfristigen Finanzplanung Berlins war für 1976 noch ein Mehrbedarf von knapp 2 500 Stellen berücksichtigt worden. Diese personalpolitische Entscheidung ist auch unter längerfristigem Aspekt zu begrüßen: Das Land Berlin setzt sich damit einem verstärkten Rationalisierungsdruck aus, der — ist er erfolgreich — die Chance zur Finanzierung künftiger Reformen vergrößert. Die Maßnahme dürfte besonders wirksam sein, wenn die Gesamtstellenzahl — und nicht die Stellenzahl der einzelnen

Ressorts — unverändert bleibt: Durch Personalverstärkung in öffentlichen Engpaßbereichen einerseits und entsprechende Personaleinsparungen in anderen Zweigen andererseits könnte auf diese Weise 1976 sogar bei personellem „Null-Wachstum“ die Qualität des öffentlichen Leistungsangebots verbessert werden.

Dennoch wird die für 1976 im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung von Berlin veranschlagte Bundeshilfe in Höhe von 6,4 Mrd. DM nicht ausreichen, den Landeshaushalt voll auszugleichen. Die den Planungen zugrunde liegende Projektion der Eigeneinnahmen Berlins basiert auf einem realen Wirtschaftswachstum von 4 vH im Jahre 1975 und 4,5 vH 1976. Unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Wachstumsstillstands im laufenden Jahr wäre — wenn die Preisentwicklung zutreffend projiziert worden ist — im Jahre 1976 eine Zunahme des realen Sozialprodukts von 9 vH erforderlich. Eine solche Entwicklung ist jedoch wenig wahrscheinlich.

* Vgl. Enttäuschung der Doppelverdiener nach der Steuerreform. Bearb.: Dieter Teichmann. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 7/1975.

Unabhängig davon, ob die sich abzeichnende Finanzierungslücke durch erhöhte Bundeshilfe oder verstärkte Netto-Neuverschuldung am Kapitalmarkt geschlossen wird, ist bereits heute sicher: Der Deckungsanteil der Bundeshilfe wird 1976 schon wegen der beschlossenen Ausgabenkürzungen rascher steigen als in der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagt.

Auf längere Sicht indes könnte die Steuerquote des Berliner Landeshaushalts wieder steigen. Projektionen der künftigen Bevölkerungsentwicklung in

Berlin zeigen einen Anstieg der Erwerbsquote und damit einen zunehmenden Anteil von Bürgern, die direkt Steuern zahlen müssen. Allerdings wird sich dieser Prozeß bei insgesamt rückläufiger Bevölkerungszahl vollziehen und damit ein retardierender Einfluß auf andere Steuerarten ausgehen. Ob per Saldo ein haushaltsentlastender Effekt eintritt, hängt wesentlich vom Zuwachs der Landesausgaben ab. Die gegenwärtige Zurückhaltung des Landes bei der Personalplanung vergrößert die Möglichkeit zu Einsparungen.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1 Berlin 33, Königin-Luise-Str. 5
Tel. (030) 8 29 11 — telex 01 83247 diwbl

Präsident: Dr. Karl König

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Günther John,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Noch immer große Unterschiede in der regionalen Infrastrukturversorgung bearbeitet von Stefan Heckhausen. —
Bundeshilfe für Berlin bearbeitet von Burkhard Dreher.

Verlag: Duncker & Humblot, 1 Berlin 41, Dietrich-Schäfer-Weg 9. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangaben zulässig. Druck: ZIPPEL-DRUCK, Herbert Zippel KG, 1 Berlin 36, Muskauer Str. 43

Bezugspreis für den Jahrgang DM 50,—, vierteljährlich DM 15,—, Einzelnummer DM 2,—.