

Arnold, Felix; Brinkmann, Johannes; Brill, Maximilian; Freier, Ronny

Article

Investitionstätigkeit in Berlin: Schulen und Verkehr kommen zu kurz

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Arnold, Felix; Brinkmann, Johannes; Brill, Maximilian; Freier, Ronny (2016) : Investitionstätigkeit in Berlin: Schulen und Verkehr kommen zu kurz, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 83, Iss. 29, pp. 645-655

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/144590>

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.

Investitionstätigkeit in Berlin: Schulen und Verkehr kommen zu kurz

Von Felix Arnold, Johannes Brinkmann, Maximilian Brill und Ronny Freier

Auch in Berlin sind öffentliche Investitionen entscheidend für die Lebenszufriedenheit der Menschen und Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Die Betätigungsfelder für öffentliche Investitionen sind vielfältig. Aufgaben für Berlin sind unter anderem ein zukunftsfähiges Verkehrskonzept mit dem Erhalt und dem Ausbau des ÖPNVs und einem tragfähigen Fahrradkonzept, es müssen alte Schulgebäude saniert und neue gebaut werden und Berlin muss Antworten auf die Probleme am Wohnungsmarkt finden.

Mit Blick auf die Investitionstätigkeit in Berlin ergibt sich ein gemischtes Bild. Die Stadt hat im Jahr 2014 im Kernhaushalt und über öffentliche Unternehmen immerhin insgesamt 2,8 Milliarden Euro und damit etwa 810 Euro pro EinwohnerIn investiert. Die Hauptstadt steht damit allerdings schlechter da als beispielsweise Hamburg.

Um die Investitionstätigkeit zu stärken, muss die Berliner Verwaltungspraxis überdacht werden, um die Vermögensstände und den Investitionsbedarf zu überblicken. Außerdem empfiehlt sich eine Organisation in inhaltlichen Einheiten als Sondervermögen oder ein öffentliches Unternehmen mit eigenem Personal und weitreichenden Durchgriffsrechten – so wie etwa die Grün Berlin GmbH¹. Da Schulen einer der wichtigsten Standortfaktoren sind, müssen nicht nur die Schulinfrastrukturlücke geschlossen, sondern auch mehr neue Lehrerinnen und Lehrer eingestellt werden.

Dieser Teilbericht analysiert die Investitionsausgaben in den Berliner Landeshaushalten. Dafür werden einige Betätigungsfelder umrissen und ein Überblick über die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand gegeben (Kasten). Zunächst wird die Entwicklung der Gesamtausgaben für Investitionen im Zeitverlauf dokumentiert. Danach werden die Aufteilung der Investitionen nach Arten, also Baumaßnahmen, Erwerb von Sachwerten und Zuschüsse sowie nach Verwaltungsebene, also Senat, Bezirke und öffentliche Unternehmen, besprochen. Vor allem Investitionen in Bildung und Verkehr werden hier hervorgehoben. Darüber hinaus wird der Bericht auf den öffentlichen Wohnungsbau eingehen. Obwohl mit diesen drei Aufgaben bereits wichtige Aspekte der Investitionstätigkeit abgedeckt werden, bleiben andere Aufgaben, beispielsweise Kita, Digitalisierung oder Daseinsvorsorge, außen vor. Die hier analysierten Daten stammen zumeist aus dem Jahr 2014, weil diese Datensätze vollständig sind. Für die wichtigsten Themen wird darüber hinaus versucht, die Entwicklung am aktuellen Rand abzudecken.

Fehlplanungen und Versäumnisse bei öffentlichen Investitionen

Berlin steht in der öffentlichen Wahrnehmung mit seinen Investitionsprojekten oft in der Kritik. Der Flughafen Berlin Brandenburg (BER) steht inzwischen symbolisch für Fehlplanungen und finanzielles Risiko bei öffentlichen Investitionen. Auch die Staatsoper kostet nach aktuellen Plänen fast doppelt so viel wie gedacht.² Das Berliner Bildungssystem leidet unter dem Mangel an Lehrenden und auch die Schulgebäude sind oft alt, baufällig oder die Schulen sind ungenügend ausgestattet.

¹ Die Grün Berlin GmbH ist ein öffentliches Unternehmen und gestaltet die „Stadtlandschaften“ Berlins: unter anderem das Tempelhofer Feld, den Park am Gleisdreieck und die Internationale Gartenausstellung 2017.

² Abgeordnetenhaus Berlin, Untersuchungsausschuss zur Staatsoper, Drucksache 17/2999 vom 10.06.2016, 108–109. Die Kosten für das Land Berlin haben sich von ursprünglich neun Millionen auf nun geplante 196 Millionen Euro erhöht.

Kasten

Datengrundlage

Um ein Gesamtbild der Investitionstätigkeit der Städte Hamburg und Berlin zu erhalten, werden Daten aus verschiedenen Quellen herangezogen. Die Zahlen zu den Investitionen im Kernhaushalt stammen im Wesentlichen aus der Haushalts- und Vermögensrechnung (Berlin) beziehungsweise der Haushaltsrechnung (Hamburg). Weitere Investitionszahlen der öffentlichen Unternehmen und Landesbetriebe stammen aus den jeweiligen Beteiligungsberichten beziehungsweise Haushaltsplänen der beiden Städte. Hierbei handelt es sich um realisierte Zahlen, im Fall der Hamburger Landesbetriebe sind es Plandaten für das Jahr 2014. Bei den Beteiligungen werden nur Unternehmen berücksichtigt, die zu 100 Prozent der jeweiligen Stadt gehören. So wird eine klare politische Zuordnung garantiert. Daten zum Investitionsprogramm „SIWA“ stammen von der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen. Allgemein ist anzumerken, dass die

Datenrecherche schwierig ist. Es mussten verschiedene Quellen herangezogen und kombiniert werden, um Daten vergleichen und zuordnen zu können. Teilweise sind wir von den offiziellen Investitionsdefinitionen abgewichen und haben Unterhalts- und Instandhaltungskosten hinzugerechnet, um eine Vergleichbarkeit zwischen Berlin und Hamburg zu gewährleisten. Ein weiteres Problem besteht in zahlreichen Sonderprogrammen (zum Beispiel die GRW „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), die teilweise Investitionen für Verkehr durchführen, ohne dies an den entsprechenden Stellen im Haushalt kenntlich zu machen. Zudem mussten für den Bericht widersprüchliche Angaben aus verschiedenen Quellen in Einklang gebracht werden. Um möglichst transparent zu sein, werden die jeweiligen Probleme und Annahmen an den verschiedenen Stellen im Bericht durch Fußnoten kenntlich gemacht.

Die Wohnungsbaupolitik wurde nicht zuletzt mit dem Plebiszit über die Zukunft des Tempelhofer Feldes abgestraft und der Verkehrspolitik droht mit dem Volksentscheid „Fahrrad“ ein ähnliches Schicksal. Der Berliner Senat hat sich im Jahr 2003 entschieden, komplett aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus auszuweisen.³ Mit Blick auf die steigende Wohnungsknappheit hat die öffentliche Hand erst im Jahr 2014 wieder begonnen, Sozialwohnungen zu fördern.⁴ Der Berliner Landeshaushalt war im Jahr 2014 mit 60 Milliarden Euro im Kernhaushalt verschuldet. Das erklärt, warum für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur Berlins nicht immer genug Geld zur Verfügung stand.

Gelungene Berliner Wirtschaftspolitik: Adlershof und Charité

Es gibt aber auch Erfolgsgeschichten. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich positiv verändert.⁵ Berlin hat es geschafft, für Gründungen und Firmenansiedlungen attraktiv zu werden.⁶ Gute Beispiele

für erfolgreiche Wirtschaftspolitik sind der Wissenschaftsstandort Adlershof und die starke Entwicklung im Wirtschaftssektor Gesundheit mit der Charité als Zentrum.⁷ Insgesamt ist Berlin als Wissenschaftsstandort attraktiv und schafft damit die Voraussetzung für innovative und neue Wirtschaftsaktivität. Sogar der unfertige Flughafen BER hat schon positive Wachstumsimpulse für den Süden Berlins gebracht⁸ – eine Entwicklung, die mit seiner Eröffnung wohl um ein vielfaches zunehmen wird.

Positiv ist zudem, dass die ordentlichen Haushaltsüberschüsse der vergangenen Jahre neben dem Schuldenabbau in ein Investitionsprogramm fließen. Getrennt vom Kernhaushalt werden die wichtigsten Investitionsprojekte der Stadt in dem Sondervermögen (SIWA – „Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt“) organisiert und in Angriff genommen. Die Schwerpunkte liegen auf Bildungsinvestitionen und der Verbesserung der Unterbringung der Geflüchteten.⁹

³ www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/anschlussfoerderung/.

⁴ www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/foerderung/.

⁵ Im Vergleich aller Bundesländer wuchs die Berliner Wirtschaft in den vergangenen zehn Jahren stark überdurchschnittlich. Siehe Editorial in diesem Wochenbericht.

⁶ Siehe dazu in dieser Ausgabe den Bericht von Kritikos, A. (2016): Berlin: Hauptstadt der Gründungen, aber (noch) nicht der schnell wachsenden Unternehmen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016; und Brenke, K. (2016): Der Arbeits-

markt in Berlin seit 2005: starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016.

⁷ Die Charité sorgte im Jahr 2011 für eine Wertschöpfung in Berlin in Höhe von 1,4 Milliarden Euro, bei einem Zuschuss des Senats von 217 Millionen Euro. Außerdem war das Universitätskrankenhaus Grundlage für rund 26 000 Arbeitsplätze. Siehe DIWecon (2012): Wirtschaftsfaktor Charité. vom 2. 11.2012, Zugriff am 21.06.2016.

⁸ Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunaler Finanzreport. Gütersloh. 89.

⁹ www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.454452.php.

Berlin ist als größte Stadt Deutschlands und als Stadtstaat schwer vergleichbar mit anderen deutschen Städten. In Köln oder München werden etwa neben den kommunalen Investitionen oft auch große Landesprojekte umgesetzt, die sich in den Landeshaushalten nicht immer den jeweiligen Kommunen zuordnen lassen. Vergleichbarer sind dagegen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, allerdings ist Bremen verhältnismäßig zu klein. Mit dem Vergleich zu Hamburg können die Zahlen besser eingeordnet werden, weil Berlin durchaus im direkten Wettbewerb um Ansiedlung von Unternehmen und Wirtschaftskraft mit Hamburg steht. Trotzdem ist klar, dass sich auch hier Probleme mit der Vergleichbarkeit ergeben. Hamburg ist Nettozahler im Länderfinanzausgleich, hat eine starke wirtschaftliche Basis und bessere finanzielle Rahmenbedingungen im Landeshaushalt. Zudem ist Berlin auch in seiner Rolle als Bundeshauptstadt speziell. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Organisation der Verwaltung in Kernhaushalte, Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen und Landesbetrieben je nach Sektor länderspezifisch ausgestaltet ist.

**Langfristiger Trend:
Gesamt- und Realinvestitionen gehen zurück**

Sowohl die Gesamtausgaben für Investitionen als auch die Realinvestitionen (Bauinvestitionen und Erwerb von Sachen) gehen seit dem Ende der 90er Jahre stark zurück (Abbildung 1).¹⁰ Hier zeigt sich erstens, dass der direkte Investitionsdruck nach der Wiedervereinigung über die Zeit nachlässt, zweitens wurden ab dem Jahr 2005 die Mittel aus dem Solidarpaket II reduziert.¹¹

Berlin investierte von 2002 bis 2010 in den Kernhaushalten deutlich weniger als Hamburg. Erst in den vergangenen Jahren ist es in den Kernhaushalten der beiden Städte zu einer Annäherung bei den Pro-Kopf-Investitionen gekommen. 2014 gab Berlin etwa 398 Euro pro EinwohnerIn für Investitionen aus, in Hamburg waren es 451 Euro. Bei den Realinvestitionen, die mit den Baumaßnahmen und Sachinvestitionen als die klarere Abgrenzung für Investitionen gelten, wurden jedoch lediglich 87 Euro in Berlin vorgesehen, während 127 Euro in Hamburg bereitgestellt wurden.¹²

10 Der enorme Anstieg 2001 erklärt sich durch die Notfallhilfen für die Landesbank Berlin. Da der Bankgesellschaft Berlin drohte, die nötige Eigenkapitalquote zu verfehlen, schoss das Land Berlin im Rahmen einer Kapitalerhöhung zwei Milliarden Euro an frischem Kapital zu. Geschäftsbericht der Bankgesellschaft Berlin für 2001, 1 und 50.

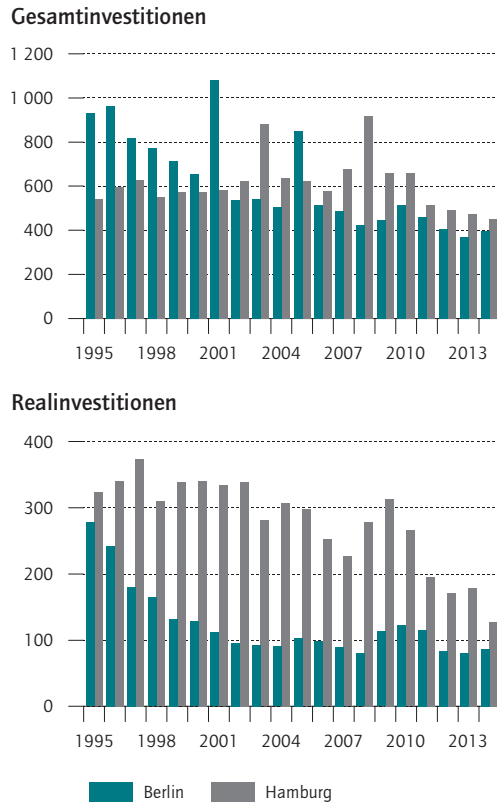
11 Der Solidarpaket II ersetzte ab 2005 den Solidarpaket I. Hier werden die Mittel für die sogenannten Neuen Länder von Jahr zu Jahr abgeschmolzen. Für Berlin heißt das: von etwa zwei Milliarden Euro im Jahr 2005 auf etwa 400 Millionen im Jahr 2019. FAG §11.

12 In Berlin und Hamburg erklärt sich der relativ geringe Anteil der Realinvestitionen an den Gesamtinvestitionen im Kernhaushalt durch Investitionszuschüsse an private und öffentliche Unternehmen, die nicht den Realinvestitionen zugerechnet werden.

Abbildung 1

**Öffentliche Investitionen im Kernhaushalt
in Berlin und Hamburg**

In Euro pro Kopf



Quelle: Berlin - Haushalts- und Vermögensrechnung; Hamburg - bis 2001 Genesisdatenbank, ab 2002 Haushaltsrechnung.

© DIW Berlin 2016

Die Gesamtinvestitionen in Berlin sinken seit Mitte der 90er Jahre. Hamburg hat gerade bei den Realinvestitionen ein deutlich höheres Investitionsniveau vorzuweisen als Berlin.

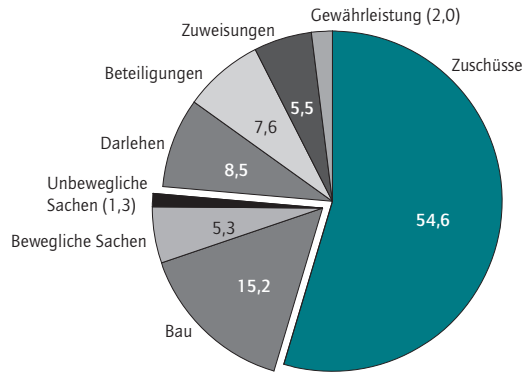
**Größte Investitionsart im Kernhaushalt:
Zuschüsse an öffentliche und private
Unternehmen**

Um die Gesamtausgaben bei den Investitionen und die Realinvestitionen besser zu verstehen, lohnt sich ein Blick auf die Zusammensetzung dieser Haushaltsposten in der Haushaltsrechnung 2014 (Abbildung 2). Hier zeigt sich, dass deutlich über 50 Prozent der Investitionen als Zuschüsse verbucht sind. Darunter fallen Zuschüsse an landeseigene Betriebe und Beteiligungen, wie die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und den Krankenhauskonzern Vivantes, an Körperschaften öffentlichen Rechts, wie die Universitäten und die Charité, sowie Zuschüsse für

Abbildung 2

Öffentliche Investitionen im Kernhaushalt Berlins 2014 nach Arten

In Prozent



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2014, Seiten 47-49.

© DIW Berlin 2016

Zuschüsse machen den größten Posten bei den Investitionen im Kernhaushalt aus.

Investitionen an private und gemeinnützige Unternehmen, also karitative Kitaträger oder andere Sozialträger.

Den zweitgrößten Posten machen die Realinvestitionen mit etwa 22 Prozent der Gesamtausgaben für Investitionen aus. Er unterteilt sich in drei Gruppen: 15,2 Prozent für Baumaßnahmen, 5,3 Prozent für den Erwerb von beweglichen Sachen und 1,3 Prozent für den Erwerb von unbeweglichen Sachen. Dass der Anteil dieser Investitionsarten hier so niedrig ausfällt, liegt hauptsächlich an der Verwaltungsstruktur mit vielen ausgelagerten Investitionstätigkeiten. Die hier geleisteten Zuschüsse werden aber potentiell eben auch für Realinvestitionen verwendet, doch werden diese im Kernhaushalt nicht als solche aufgeführt.

Neben Investitionszuschüssen und den Realinvestitionen werden auch verschiedene Finanzgeschäfte als Investitionsausgaben verbucht. Dazu gehören Ausgaben für Beteiligungen an Unternehmen, direkte Darlehen in der Wirtschaftsförderung oder in Anspruch genommene Gewährleistungen.

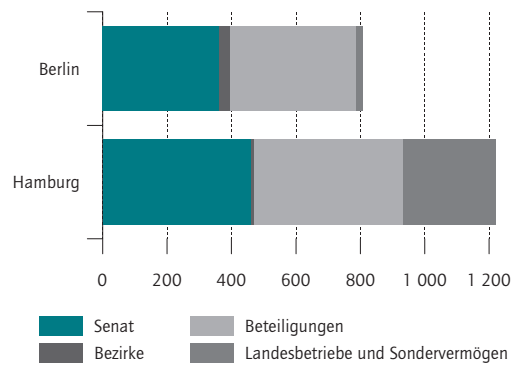
Öffentliche Unternehmen investieren fast so viel wie der Kernhaushalt

Im Folgenden werden die Gesamtinvestitionen des Senats, der Bezirke, der Landesbetriebe, sowie der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung betrachtet (Abbildung 3). Neben dem Kernhaushalt wird ein Überblick

Abbildung 3

Öffentliche Investitionen in Berlin und Hamburg 2014

In Euro pro Kopf



Quelle: Haushaltsjahr 2014 Gesamthaushalt IST für Berlin und Haushaltsplan 2014 (Zahlenwerk) für Hamburg, Beteiligungsberichte und Wirtschaftspläne der Landesbetriebe/Sondervermögen.

© DIW Berlin 2016

Hamburg investiert mehr als Berlin, vor allem durch die Beteiligungen und die Landesbetriebe/Sondervermögen.

über die Investitionstätigkeit der öffentlichen Unternehmen gegeben – wieder im Vergleich zu Hamburg.

Es zeigt sich zunächst nochmal, dass der Unterschied zwischen Berlin und Hamburg bei den Investitionen im Kernhaushalt, also Senat plus Bezirke, nicht besonders groß ist. Innerhalb des Berliner Kernhaushaltes liegt die Investitionsquote der Bezirke bei zehn Prozent. Hamburg dagegen lässt seine Bezirke weniger als zwei Prozent der Investitionen im Kernhaushalt durchführen. Dieser Unterschied zwischen Berlin und Hamburg liegt vor allem daran, dass die Berliner Bezirke verantwortlich für Schulen sind. Hamburg hingegen stellt seit dem Jahr 2010 das Sondervermögen „Schulimmobilien“ bereit und investiert seitdem kräftig in die Schulinfrastruktur.

Außer den Investitionen im Kernhaushalt spielen auch die öffentlichen Unternehmen Berlins eine wichtige Rolle. Diese Unternehmen unterteilen sich in Beteiligungen an Unternehmen und in Landesbetriebe, inklusive Sondervermögen. Berlin ist nach dem Beteiligungsbericht für das Jahr 2014 an 33 Unternehmen zu 100 Prozent beteiligt.¹³ Beispiele sind die BVG, das Olympiastadion, die Grün Berlin GmbH, Vivantes und Wohnungsbaugesellschaften. An 22 Unternehmen ist die Stadt mit unter

¹³ Würde man die Investitionen der Unternehmen mit unter 100%-Beteiligung Berlins auch hinzunehmen, wären die Pro-Kopf-Investitionen um etwa 170 Euro erhöht.

100 Prozent beteiligt.¹⁴ Dazu gehören etwa der Flughafen BER, der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) und die Messe Berlin. Für die Darstellung beschränken wir uns aufgrund der klaren politischen Steuerbarkeit auf die 100 Prozent Beteiligungen.¹⁵ Allgemein ist die Auslagerung von Investitionen in öffentlichen Unternehmen dann interessant, wenn die Verantwortung für einen bestimmten Bereich durch die Auslagerung zentral erfüllt, betriebswirtschaftlich organisiert und für BürgerInnen und PolitikerInnen die Aufgabenerfüllung klar ersichtlich ist.¹⁶ Neben den rechtlich eigenständigen Beteiligungen, die über den Beteiligungsbericht ausgewiesen werden, gibt es auch sogenannte Landesbetriebe. Sie haben ihre Verwaltung in selbständige Organisationen ausgelagert. Rechtlich sind diese jedoch klar der Berliner Landesverwaltung zuzuordnen.¹⁷ Hier sind unter anderem die Landesbetriebe Staatliche Münze, Sondervermögen Immobilien und Gebäudebewirtschaftung zu nennen.¹⁸

In Berlin sind die Investitionen der öffentlichen Unternehmen etwa so hoch wie jene im Kernhaushalt (Abbildung 3).¹⁹ In Hamburg liegen die Investitionen der öffentlichen Unternehmen bei etwa dem 1,6-fachen der Ausgaben für Investitionen im Kernhaushalt.²⁰ Besonders deutlich zeigt sich der Unterschied zwischen Berlin und Hamburg bei den Investitionen der Landesbetriebe – insbesondere wegen des oben angesprochenen Sondervermögens.

Die Investitionstätigkeit der öffentlichen Betriebe zeigt, dass Berlin im Jahr 2014 durchaus eine ordentliche Investitionslücke im Vergleich zu Hamburg hatte. Die Pro-Kopf-Investitionen in Hamburg lagen etwa 50 Prozent über dem Berliner Niveau.

14 Die Beteiligungsstruktur der Berliner Wasserbetriebe ist besonders. Hier ist Berlin mittelbar und unmittelbar zu 100 Prozent Eigentümer, der Beteiligungsbericht weist aber nur 50,1 Prozent Beteiligung aus. Aufgrund der de facto Eigentümerschaft, wurden die Berliner Wasserbetriebe mit zu den 100%-Beteiligungen gerechnet.

15 Eine weitere Problematik bei den öffentlichen Unternehmen ist die Organisationsstruktur in Holdings, deren weitere Tochterunternehmen nicht zwingend ihre Investitionen in den Beteiligungsberichten ausweisen.

16 Cullmann, A. et al. (2015): Kein Rückgang der Investitionen in der kommunalen Energie- und Wasserversorgung. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, 1041-1047; und Cullmann, A. et al. (2016): Keine Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Energieversorgungsunternehmen. DIW Wochenbericht Nr. 20/2016, 448-453.

17 Hamburg hat deutlich mehr öffentliche Betriebe und oft eine komplexe Konzernstruktur mit Holdings und Tochterunternehmen. Dazu kommen nochmal 24 Landesbetriebe und Sondervermögen.

18 Berlin hat zudem Landesbetriebe für Kitas. Daten zu den Investitionen dieser Landesbetriebe konnten im Haushaltsplan nicht gefunden werden.

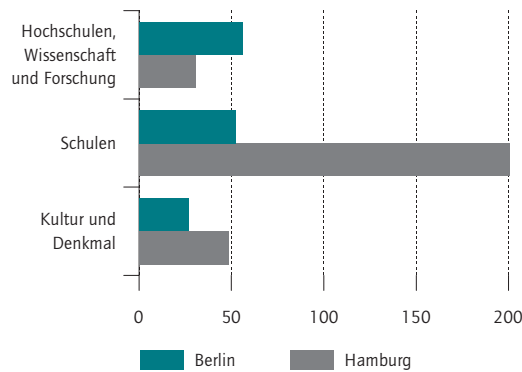
19 Wir betrachten hier für Berlin und Hamburg jeweils nur die 100%-Beteiligungen, weil diese dem Land auch in der politischen Steuerung klar zuzuordnen sind.

20 Allerdings sei hier auch erwähnt, dass die Investitionen der Beteiligungen in Hamburg auch deshalb höher sind, weil die Daseinsvorsorge rekommunalisiert wurde. Hier investieren also öffentliche Unternehmen in der Abwasser-, Wasser- und Energieversorgung, während in Berlin nur die Wasserversorgung in öffentlicher Hand liegt.

Abbildung 4

Öffentliche Investitionen in Bildung und Kultur in Berlin und Hamburg 2014

In Euro pro Kopf



Quelle: Haushaltsjahr 2014 Gesamthaushalt IST für Berlin und Haushaltsplan 2015/2016 (mit fortgeschrittenem Plan für 2014) für Hamburg, Beteiligungsberichte und Wirtschaftspläne der Landesbetriebe/Sondervermögen.

© DIW Berlin 2016

Berlin vorne bei Hochschulen/Wissenschaft, aber deutlich hinten bei Schulen.

Berlin hat lange Zeit zu wenig in Schulen investiert

Bildung und Kultur sind nicht nur deshalb interessant, weil sowohl Senat als auch Bezirke hier zuständig sind, sondern weil sie auch die größten Posten bei den Investitionen im Kernhaushalt (31 Prozent 2014) sind.

Im Bildungssektor gibt Berlin 56 Euro pro Kopf für Hochschulen sowie Wissenschaft und Forschung aus. Das sind etwa Investitionszuschüsse für Universitäten, die Sanierung des Charité-Hochhauses und Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungsinstitute. Hier liegt Berlin tatsächlich auf einem höheren Niveau als Hamburg, wo etwa 31 Euro pro EinwohnerIn ausgegeben werden (Abbildung 4).

Hamburg investiert hingegen mehr in Kultur und Denkmal: 49 Euro pro EinwohnerIn, gegenüber 27 Euro in Berlin. Der Großteil dieses Effekts ist allerdings allein auf die Elbphilharmonie zurückzuführen, die im Jahr 2014 allein mit 47 Euro pro EinwohnerIn bei den Investitionen in Hamburg zu Buche schlug. Dagegen fallen die etwa 15 Euro pro EinwohnerIn für die Staatsoper in Berlin bescheiden aus.

Der große Unterschied in der Bildungspolitik wird aber bei den Investitionen in Schulen dokumentiert. Hier hat Berlin im Haushalt 2014 lediglich 53 Euro pro Einwohn-

erIn vorzuweisen, Hamburg hat dagegen schon 2014 über 200 Euro pro EinwohnerIn in Schulen investiert.²¹

Damit wird auch klar, warum es einen massiven Investitionsstau bei den Berliner Schulen gibt. Denn inzwischen hat die Hauptstadt mithilfe eines „Gebäudeskans“ den Sanierungsbedarf seiner Schulen auf etwa fünf Milliarden Euro taxiert.²² Um diese Zahl in Verhältnis zu setzen, bietet sich der Vergleich mit den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels an. Hier wurde für alle Flächenländer für 2016 eine Investitionslücke von 34 Milliarden Euro für Bildung ausgewiesen. Das sind etwa 450 Euro pro EinwohnerIn entspricht.²³ Berlins Investitionsbedarf ist dagegen mehr als dreimal so hoch, er liegt bei über 1.400 Euro pro Kopf. Innerhalb der nächsten zehn Jahre sollen für die Beseitigung der größten Mängel zwischen 1,2 und 1,5 Milliarden Euro investiert werden.²⁴ Doch alleine um diese Summe zu erreichen, müssten die jährlichen Investitionen in den Schulsektor beinahe verdoppelt werden.

In Berlin sind die Bezirke für ihre jeweiligen Schulen verantwortlich, doch diese aufgesplittete Zuständigkeit scheint ein Problem zu sein. Denn auch das Ergebnis des aktuellen „Gebäudeskans“ muss nachgerechnet werden, da die gemeldeten Daten der Bezirke aufgrund verschiedener Softwares und unterschiedlicher Erfassung von bestimmten Sanierungsprojekten noch nicht kompatibel sind. Der Senat hat deshalb die „Taskforce Schulbau“ gegründet, um den Schulausbau besser zu koordinieren.²⁵ Zusätzlich sollen die Bezirke zum Jahr 2017 eine einheitliche Software erhalten.

Hamburg hat hingegen schon vor sieben Jahren erkannt, dass es großen Investitionsbedarf gibt und zum Januar 2010 das Sondervermögen „Schulimmobilien“ gesetzlich verankert.²⁶ Die Verantwortung für Schulen wurde auf

das zentral organisierte Sondervermögen übertragen, die Investitionsbedarfe wurden systematisch dokumentiert und die Investitionsmaßnahmen umgesetzt. Das Beispiel Hamburg zeigt, dass es sich positiv auswirkt, Aufgaben des Schulbaus zu zentralisieren. Für Berlin stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob die Bezirke bereit wären, dafür einen Teil ihres Gestaltungsspielraums abzugeben.

Verkehrspolitik ist mehr als nur ein Flughafen

Auch die Verkehrspolitik ist mit 24 Prozent im Jahr 2014 ein wichtiger Teil der Investitionen im Kernhaushalt. Hier dominierte in den vergangenen Jahren der Flughafen BER die Medien. Die Kosten des Flughafens wurden anfänglich auf zwei Milliarden Euro taxiert, inzwischen sind 6,5 Milliarden Euro²⁷ im Gespräch. Verantwortlich für den Bau des neuen Flughafens ist die Flughafengesellschaft Berlin Brandenburg GmbH (FBB), die ebenfalls die Flughäfen Tegel und Schönefeld betreibt. An der Flughafengesellschaft sind die Länder Berlin und Brandenburg mit jeweils 37 Prozent und der Bund mit 26 Prozent beteiligt.²⁸

Die tatsächliche finanzielle Belastung für das Land Berlin ist noch nicht abzusehen. Ein Großteil der Investitionen des neuen Hauptstadtflughafens wurde bisher über Bankkredite mit öffentlicher Bürgschaft in Höhe von 2,4 Milliarden Euro fremdfinanziert.²⁹ Der Anteil der Bankkredite an der Bilanzsumme beträgt etwa 65 Prozent (Stand 2014).³⁰ Sollte die Flughafen GmbH mit einem funktionierenden Flughafen zukünftig Überschüsse erwirtschaften, kann die Fremdfinanzierung darüber abgebaut werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Bürgschaft in Anspruch genommen wird, falls das Projekt scheitert. Dann würde Berlin die entsprechende finanzielle Belastung in Höhe seines Gesellschafteranteils tragen. Von 1999 bis 2010 hat das Land Berlin über 300 Millionen Euro in das Eigenkapital der

21 Tatsächlich ist die genaue Darstellung der Zahlen für Berlin hier schwierig. Neben den üblichen Investitionen werden in den 53 Euro pro Kopf auch Gebäudeunterhalts- sowie Baumaßnahmen im Rahmen des Sanitär- und Sportanlagen-sanierungsprogramms berücksichtigt. Für diese Analyse wurde von der ursprünglichen Definition der Investitionen im Kernhaushalt abgewichen. Dadurch ergibt sich eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Sondervermögen in Hamburg, welches ebenfalls Sanierungsmaßnahmen durchführt.

22 www.berlin.de/sen/bjw/schulsanierung/, Zugriff am 05.07.2016.

23 Das beinhaltet den Investitionsstau im gesamten Bildungssektor (also auch Kitas). Damit ist Berlins Rückstand bei den Schulen tatsächlich noch größer. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2016): KfW-Kommunalpanel 2016.1.

24 Gemeinsame Erklärung zur Statuserhebung des Sanierungsstaus und der Sanierungsbedarfe an Berliner Schulen, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, 30.06.2016.

25 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Pressemitteilung vom 28.06.2016, Zugriff am 1.07.2016, www.berlin.de/sen/bjw/service/presse/pressearchiv-2016/pressemitteilung.492227.php.

26 Hamburg hat dem Sondervermögen zum 01.01.2010 das gesamte Anlagevermögen der Schulgebäude und -flächen übertragen – fast vier Milliarden Euro. Finanziert wird das Sondervermögen einerseits durch die Vermietung der Schulen an die Behörde für Schulen und durch externe Kredite. Siehe www.hamburg.de/pressearchiv/2038002/2010-01-07-fb-sov-schulbau-gf/,

Zugriff am 13.06.2016. Zum 1. Januar 2013 folgte eine Umstrukturierung des Sondervermögens. Der Landesbetrieb „SBH Dienstleistungen“ wird Dienstleister für Bau und Bewirtschaftung der Schulen, während die Schulgebäude im Sondervermögen „Schulimmobilien“ verbleiben. Das Personal wechselt größtenteils vom Sondervermögen in den Landesbetrieb. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 20/5317 vom 18.09.2012, Zugriff am 17. Juni 2016.

27 www.tagesspiegel.de/berlin/flughafen-in-berlin-eu-begrenzt-ber-kosten-auf-6-5-milliarden-euro/12728266.html.

28 In den bisher genannten Zahlen sind die Investitionen der Flughafengesellschaft nicht enthalten. In diesem Bericht werden nur Investitionen von öffentlichen Unternehmen aufgeführt, die zu 100 Prozent dem Land Berlin gehören. Dies ist für den Flughafen nicht der Fall. www.berlin-airport.de/de/unternehmen/ueberuns/unternehmensorganisation/beteiligungsstruktur/.

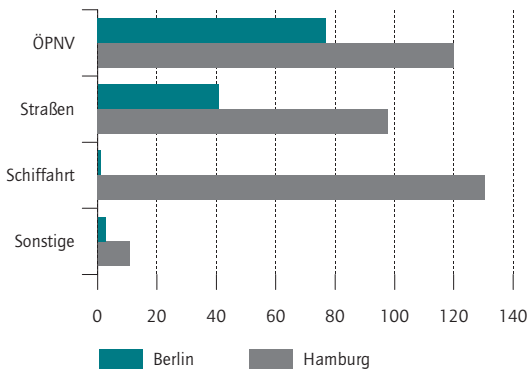
29 Pressemitteilung der FBB vom 30.06.2009, Zugriff am 21.06.2016. www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/2009/2009-06-30-bbi-finanzierung/index.php.

30 Beteiligungsbericht des Landes Berlin 2015, Bd. 2, 396.

Abbildung 5

Öffentliche Investitionen im Verkehrsbereich in Berlin und Hamburg 2014

In Euro pro Kopf



Quelle: Haushaltsjahr 2014 Gesamthaushalt IST für Berlin und Haushaltsplan 2014 (Zahlenwerk) für Hamburg, Beteiligungsberichte und Wirtschaftspläne der Landesbetriebe/Sondervermögen.

© DIW Berlin 2016

Hamburg investiert mehr bei ÖPNV und bei Straßen.

Flughafengesellschaft eingezahlt.³¹ Als die Flughafengesellschaft infolge der verschobenen Eröffnung 2012 in finanzielle Schwierigkeiten geriet, stellten die drei Gesellschafter gemäß ihres Beteiligungsanteils darüber hinaus zusammen etwa 1,2 Milliarden Euro für das Eigenkapital der Flughafengesellschaft als Nothilfe zur Verfügung.³² Der Betrag wurde aber bis zum Ende des Jahres 2014 noch nicht komplett abgerufen.

Außer dass die Stadt ein Interesse an der baldigen Eröffnung des Flughafens BER hat, muss Berlin auch die Infrastruktur für ÖPNV und den Straßenbau mit Fahrradverkehr instand halten und verbessern. Sowohl in Berlin als auch in Hamburg macht der ÖPNV einen Großteil der Investitionen aus (Abbildung 5). Für Straßen inklusive Fahrradverkehr gibt Hamburg aber mehr als doppelt so viel pro Kopf aus wie Berlin.³³

Im Straßenbau profitiert die Hauptstadt genauso wie andere Bundesländer von direkten Investitionen des Bundes, beispielsweise bei Bundesautobahnen. So wird der lange Zeit umstrittene Ausbau der Autobahn A100 fast vollständig vom Bund finanziert.³⁴ Dabei geht es um hohe Summen, denn der 16. Bauabschnitt kostet etwa 473 Millionen Euro,³⁵ seine Fertigstellung ist für 2022 geplant.³⁶

Berlin sollte mehr in Fahrradverkehr investieren

Laut dem Berliner Landeshaushalt von 2014 sind nur etwa sieben Millionen Euro für die Unterhaltung von Radwegen und die Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur eingeplant worden. Trotz des Budgets von sieben Millionen Euro, waren bis Ende des Jahres lediglich Projekte im Umfang von etwa fünf Millionen Euro umgesetzt. Folglich wurden 30 Prozent des geplanten Verkehrsinfrastrukturbudgets nicht investiert. Im Rahmen der GRW-Förderung (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) gewährte Berlin allerdings nochmal knapp zwei Millionen Euro an Zuschüssen für den Bau von Radwegen.³⁷ Dennoch kommt Berlin im Jahr 2014 damit insgesamt auf Ausgaben von lediglich etwa zwei Euro pro EinwohnerIn für den Fahrradverkehr. Verglichen mit anderen Städten in Deutschland und Europa ist diese Zahl sehr niedrig. So investierte beispielsweise Oslo 2015/16 mehr als 70 Euro pro EinwohnerIn in die Radwegeinfrastruktur³⁸ und auch Kopenhagen gibt mehr als 20 Euro pro EinwohnerIn und Jahr aus. Hamburg hat im Jahr 2014 etwa sieben Euro pro Kopf investiert, was ebenfalls deutlich mehr war als in der Hauptstadt.

So verwundert es kaum, dass im Rahmen des Volksentscheids „Fahrrad“ in der ersten Hürde 105 000 Unterschriften für den Vorschlag eines Radgesetzes gesammelt wurden. Nach der Kostenkalkulation der Initiative würden die Ausgaben für das Gesetz etwa 13 Euro pro Kopf und Jahr bedeuten. Die Gesamtkosten würden über einen Zeitraum von acht Jahren etwa 320 Mil-

31 Haushaltspläne von Berlin, Kapitel Vermögen für die Jahre 2000 bis 2012/2013.

32 Pressemitteilung der FBB vom 19. 12. 2012, Zugriff am 21.06. 2016. www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/2012/2012-12-19-finanzierung/index.php.

33 Etwa ein Drittel der Hamburger Investitionen in Straßen sind für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen und die Deckelung der A7 vorgesehen. Werden diese Sondereffekte herausgerechnet, sind die Pro-Kopf-Ausgaben in Hamburg etwa doppelt so groß. Sowohl für Berlin als auch für Hamburg werden Ausgaben für Straßensanierung und -unterhalt zu den Verkehrsinvestitionen hinzugerechnet.

34 Das Land Berlin trägt hier lediglich die Planungskosten.

35 www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/strassenbau/a100_16_ba/de/zahlen.shtml.

36 Im kürzlich erschienenen Bundesverkehrswegeplan (BVWP) des Bundesverkehrsministeriums ist neben dem 16. auch der 17. Bauabschnitt der A100 berücksichtigt. In der Kostenplanung sind für beide Abschnitte in Summe 848 Millionen Euro veranschlagt. Neben der A100 sind auch die Sanierung und der 6-spurige Ausbau der AVUS-Strecke für insgesamt 126,5 Millionen Euro vorgesehen. Für Hamburg sind ebenfalls Investitionen im neuen BVWP vorgesehen. Unter anderem die neue innerstädtische Autobahnverbindung mit Hafenzubringer (895 Millionen Euro) und die Deckelung der A7. www.bvwp-projekte.de.

37 Mitteilung zu EFRE- beziehungsweise GRW-Mitteln, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1796, Zugriff am 21.06. 2016.

38 Oslo hat mit der Wahl einer neuen Bürgermeisterin 2015 den Fahrradverkehr zur Maxime erklärt und plant bis 2025 mehr als 460 Millionen Euro in diesem Bereich zu investieren (bei etwa 600 000 EinwohnerInnen).

lionen Euro für verbesserten Radverkehr in Berlin beitragen. Nach Schätzung der Senatsverwaltung liegt der Finanzbedarf für die Umsetzung des Radgesetzes aber bei über zwei Milliarden Euro.³⁹

Investitionsbedarf auch für ÖPNV

Weil immer mehr Menschen nach Berlin ziehen, ist es zudem wichtig, dass sich der Berliner Senat über den Ausbau des ÖPNV-Netzes Gedanken macht. Neben dem Neubau der U5 vom Hauptbahnhof zum Alexanderplatz⁴⁰ stehen immer wieder Verlängerungen bestimmter U-Bahn-Strecken zur Diskussion – so etwa die Verlängerung der U1 bis Frankfurter Tor (oder zum Ostkreuz) im Osten, bis Adenauerplatz im Westen, die Verlängerung der U8 ins Märkische Viertel sowie die Verlängerung der U3 bis Mexikoplatz.⁴¹ Zudem wird auch über den Ausbau des Tram-Liniennetzes nachgedacht, nachdem auch hier bereits einige Verbesserungen umgesetzt wurden. Es steht auch zur Diskussion, Verbindungen in das Berliner Umland zu verbessern (S-Bahn Anschluss Falkensee oder Nauen, Reaktivierung der Berliner Stammbahn).

Konkreten Investitionsbedarf bei der BVG besteht zudem beim Ausbau der Busflotte, den neuen Tramlinien und dem Kauf von neuen U-Bahnzügen. Auch wenn schon neue Fahrzeuge gekauft wurden, fehlen vor allem Fahrzeuge auf den Linien U5 bis U9. Und auch für die geplante Barrierefreiheit im U-Bahnnetz gibt es weiteren Investitionsbedarf.⁴²

Wichtig für die Verkehrspolitik ist zudem, den direkten Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt und Wohnungsbaupolitik zu beachten. Denn je mehr Stadtgebiete gut angebunden sind, desto mehr attraktive Wohnlagen entstehen.

³⁹ Gesetz zur Förderung des Radverkehrs in Berlin (RadG) – Initiative Volksentscheid Fahrrad. Siehe www.volksentscheid-fahrrad.de.

⁴⁰ Nachdem dieses Projekt lange zeitlich und finanziell im Rahmen war, scheinen sich die Kosten auch hier deutlich zu erhöhen. Aktuell ist eine Kostenüberschreitung von etwa 20 Prozent über Budget eingeplant (von 433 auf 525 Millionen Euro). Die Kosten für die neue U-Bahnverbindung übernehmen der Bund und das Land Berlin. Die Fertigstellung der U5 ist für das Jahr 2020 geplant. Sollte das Projekt später als geplant fertig gestellt werden, müsste Berlin Zuschüsse in Höhe von 150 Millionen Euro zuzüglich Zinsen an den Bund zurückzahlen. Siehe www.projekt-u5.de/de/die-neue-u5/ und www.morgenpost.de/berlin/article206823699/Kanzler-U-Bahn-wird-noch-mal-um-30-Millionen-Euro-teurer.html.

⁴¹ Flächennutzungsplan für Berlin, FNP-Bericht 2015, FNP-Themenkarte Schienennetz, 161, Zugriff am 05.07.2016

⁴² Etwa 64 Prozent (110 von 173) der Berliner U-Bahnstationen sind momentan barrierefrei erreichbar. Die BVG plant, bis 2020 alle Stationen barrierefrei zu machen, allein im laufenden Jahr sollen noch zehn Bahnhöfe umgebaut werden. Pressemitteilung der BVG: Neuer Aufzug am U-Bahnhof Haselhorst vom 29.01.2016 und Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Alexander Herrmann, Drucksache 17/16504 vom 29.06.2015.

Wohnungspolitik sollte auf zusätzlichen Wohnraum setzen

In Berlin sind Wohnungsmieten allgemein niedriger als in anderen deutschen Großstädten oder europäischen Hauptstädten. Allerdings stiegen die Mieten in den vergangenen Jahren stark.⁴³

Als Reaktion auf den angespannten Berliner Wohnungsmarkt hat der Senat mit als erstes die Mietpreisbremse umgesetzt und zudem im Mai 2014 ein Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum erlassen. Wie bereits im DIW Wochenbericht Nr. 22/2016 diskutiert, greifen diese Maßnahmen nicht weit genug.⁴⁴ Echte Entlastung kann nur zusätzlicher Wohnraum schaffen.

Berlin ist erst seit kurzem wieder bemüht, in den sozialen Wohnungsbau zu investieren. Dafür wurde im Jahr 2014 ein Wohnungsneubaufond aufgelegt, der seit vergangem Jahr als Sondervermögen gesetzlich verankert ist. Von 2014 bis 2017 sind hier 320 Millionen Euro an Fördergeldern eingeplant.⁴⁵ Die Förderung ist als Darlehensfinanzierung für Bauherren oder als Mietförderung geplant und an Mietpreis- und Belegungsbedingungen geknüpft. 2014 und 2015 wurden so etwa 1200 Wohnungen zu solchen Konditionen gefördert.⁴⁶ Wie schnell und in welcher Höhe die Mittel zukünftig bereitgestellt und von Investoren abgerufen werden, bleibt abzuwarten. Bei fast 40000 zusätzlichen EinwohnerInnen pro Jahr muss Berlin seine Anstrengungen deutlich verstärken.

Mittel stehen zur Verfügung, werden aber nur langsam abgerufen

Um auch der neueren Entwicklung Rechnung zu tragen, soll an dieser Stelle auch auf das „Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt“ (SIWA) hingewiesen werden. Aufgrund der über den Erwartungen liegenden Haushaltsüberschüsse von über 800 Millionen Euro im Jahr 2014 wurde im Dezember desselben Jahres beschlossen, diese Überschüsse anteilig in den Schuldenabbau und in das Investitionsprogramm SIWA zu verteilen. Zudem hat der Senat beschlossen, die Überschüsse weiterer Jahre zur Hälfte in dieses Sonderver-

⁴³ Unter anderem hat sich der Leerstand an Wohnungen in Berlin seit 2004 halbiert. Siehe Kholodilin, K. et al. (2016): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. DIW Wochenbericht Nr. 22/2016.

⁴⁴ Insbesondere die Mietpreisbremse hat sich bisher als unwirksam erwiesen. Unter anderem deshalb wird jetzt eine Verschärfung der Mietpreisbremse politisch diskutiert.

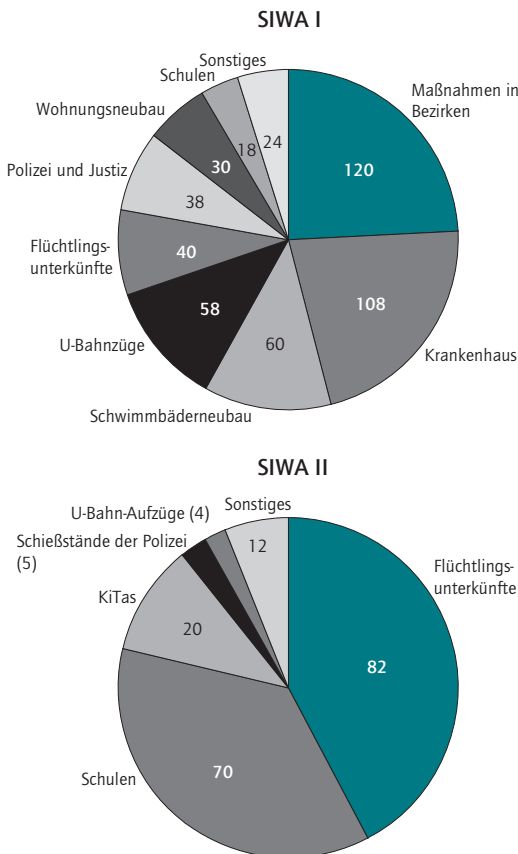
⁴⁵ Abgeordnetenhaus, Vorgang 1482, Brief an den Vorsitzenden des Hauptausschusses vom 01.04.2014.

⁴⁶ www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/foerderung/.

Abbildung 6

Geplante Investitionen aus den Investitionsprogrammen „SIWA I“ und „SIWA II“

In Millionen Euro



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, pdf und Pressemitteilung.

© DIW Berlin 2016

In vielen verschiedenen Bereichen soll investiert werden, die größten Posten sind Flüchtlingsunterkünfte, Krankenhäuser und Schulen.

mögen einzubringen.⁴⁷ Die Verantwortung über die Investitionsausgaben verbleibt dabei weiterhin bei den MitarbeiterInnen der jeweiligen Behörden. Anders als Investitionsmaßnahmen im Kernhaushalt sind die Mittel im Sondervermögen nicht an ein bestimmtes Jahr gebunden, sondern können über mehrere Jahre verteilt ausgegeben werden.⁴⁸

⁴⁷ Die genaue Regelung ist abhängig von der genauen Höhe der Überschüsse. Die Hälfte der Überschüsse wird in das Investitionsprogramm eingebracht, so lange die Überschüsse 200 Millionen übersteigen. Bei geringeren Überschüssen gelten abweichende Regelungen. Siehe SIWA ErrichtungsG §4, Satz 1.

⁴⁸ Siehe SIWA ErrichtungsG § 4, Abs. 3.

Das Gesamtvolumen aus den Überschüssen von 2014 in SIWA I liegt bei 496 Millionen. In SIWA II sind nochmals 193 Millionen Euro durch Überschüsse aus 2015 vorgesehen. Gemessen an den Gesamtinvestitionen im Haushalt und in öffentlichen Unternehmen von fast drei Milliarden Euro im Jahr 2014, handelt es sich demnach um ein substantielles Programm zur Verbesserung der Infrastruktur (Abbildung 6). Hervorzuheben sind die 120 Millionen Euro im SIWA I für Infrastrukturmaßnahmen in den Bezirken: 58 Millionen Euro für neue U-Bahnen, 40 Millionen für Geflüchtetenunterkünfte und 18 Millionen für Schulen (modulare Ergänzungsbauten).⁴⁹ Von den Mitteln, die an die Bezirke gehen, ist der Großteil für Investitionen in Schulen vorgesehen. Insgesamt sollen etwa 93 Millionen Euro in den Schulbereich fließen.⁵⁰

In SIWA II sind für 2016 über 80 Millionen Euro für Geflüchtetenunterkünfte und 70 Millionen für Schulen (Abbildung 6), fünf Millionen Euro für Polizeischießstände⁵¹ und vier Millionen für U-Bahn-Aufzüge vorgesehen.⁵²

Das Programm geht in die richtige Richtung, um die Investitionslücke zu schließen. Doch viele Maßnahmen verzögern sich. Trotz der zur Verfügung stehenden Mittel konnten Senat und Bezirke im Jahr 2015 lediglich zehn Prozent der Mittel abrufen. So wurden von einem Budget von 496 Millionen Euro tatsächlich nur 48 Millionen investiert. Den größten Einzelposten macht dabei der Kauf von U-Bahnen im Wert von etwa 43 Millionen Euro⁵³ aus, die Lieferung ist für die Jahre 2017 und 2018 geplant.

Schlussfolgerungen

Dieser Bericht zeigt ein gemischtes Bild der Investitionstätigkeit in Berlin. Gerade der Vergleich mit Hamburg offenbart, dass Berlin in eine erhebliche Investitions-

⁴⁹ Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung zu SIWA vom 03.03.2015, www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/nachrichten/artikel.272270.php.

⁵⁰ www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/siwa/siwa-i-2014/artikel.457146.php, Zugriff am 05.07.2016.

⁵¹ Tatsächlich sind viele Schießstände der Berliner Polizei seit Jahren aufgrund von Kontamination und Sanierungsbedarf geschlossen. Dadurch ist die Schießausbildung der Polizisten in Berlin eingeschränkt. Siehe Schriftliche Anfrage ans Abgeordnetenhaus Berlin (Drucksache 17/15416).

⁵² Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung Nr. 16-002 vom 03.03.2016 zu SIWA II www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.454452.php.

⁵³ Bericht des Tagesspiegels, bestätigt durch Finanzverwaltung laut rbb. www.tagesspiegel.de/berlin/siwa-programm-fuer-infrastruktur-berlin-will-689-millionen-investieren-und-schafft-es-nicht/12907980.html; www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/stadt-berlin-und-bezirke-rufen-bisher-nur-zehn-prozent-ders-iva-mittel-ab.html, Zugriff am 05.07.2016. Siehe auch Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Zwischenbericht zum Nahverkehrsplan 2014 bis 2018 – Berücksichtigung der Neubeschaffung von U-Bahnen in der Finanzplanung, 12.06.2015, 1677 C, Zugriff am 22.06.2016.

lücke hat.⁵⁴ Besonders in Schulen und dem Verkehr gibt es einen enormen Investitionsbedarf. Andererseits ergeben sich durch die Haushaltsüberschüsse 2014 und 2015 erstmals die finanziellen Rahmenbedingungen, um zusätzliche Projekte umzusetzen. Das Sondervermögen „SIWA“ dokumentiert den politischen Willen hin zu mehr Investitionen in die Berliner Infrastruktur. Die geplanten Maßnahmen werden allerdings nur schleppend umgesetzt.

Der dringlichste Bedarf zeigt sich bei den Berliner Schulen. Hier ist der Investitionsstau fast dreimal so hoch wie in den anderen Bundesländern. Schulen, als einer der wichtigsten Standortfaktoren, müssen demnach deutlich gestärkt werden – wie auch die Ergebnisse der anderen Berichte dieser Ausgabe zeigen. Berlin braucht hier eine großangelegte Initiative, um die Investitionslücken bei Schulsanierung und -neubau zu schließen. Um die Qualität der Schulen zu sichern, muss sich die Stadt darüber hinaus um mehr Lehrerinnen und Lehrer bemühen.

Neben den Schulen zeigt sich, dass Berlin auch in der Verkehrsinfrastruktur deutlichen Nachholbedarf hat. Hier bietet sich die Chance, nicht zuletzt in den Verhandlungen mit der Initiative für den Volksentscheid „Fahrrad“ die Weichen für eine zukunftsfähige Lösung zum Wohle der Stadt zu stellen. Zudem müssen die Pläne für eine Erweiterung des ÖPNVs konkretisiert werden, um einer wachsenden Bevölkerung Rechnung zu tragen und zusätzliche Wohnlagen zu erschließen.

Allgemein kommt der Wohnungsbaupolitik eine entscheidende Rolle zu. Gerade für eine Stadt wie Berlin mit einem weiterhin unterdurchschnittlichen Gehalts-

⁵⁴ Der objektive Investitionsbedarf und die Effizienz der geleisteten Investitionen können nicht gemessen werden und wurden daher in diesem Bericht ausgeklammert.

Felix Arnold ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | farnold@diw.de

Johannes Brinkmann ist studentische Hilfskraft in der Abteilung Staat am DIW Berlin | jbrinkmann@diw.de

gefüge (Teilbericht 2) sind Investitionen in bezahlbaren Wohnraum essentiell. Darüber hinaus sind sie die Basis für eine weiterhin aktive Gründer- und Künstler-szene (Teilbericht 3). Die Mietpreisbremse und das Verbot von Ferienwohnungen schaffen hier nur oberflächlich eine Entlastung und ersetzen nicht den notwendigen Neubau. Hier muss Berlin die geplante Förderung von Sozialwohnungen konsequent in die Tat umsetzen, die notwendigen Bauflächen freigeben, und mit Hilfe der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften selbst aktiv werden. Es gibt keinen Grund, warum die staatlichen Wohnungsbaugesellschaften nicht, gegebenenfalls unter Einbeziehung privaten Kapitals, mit Investitionen in den sozialverträglichen Wohnungsbau eine angemessene Rendite erzielen sollten.

Berlin hat also einige „Baustellen“, die dringend in Angriff genommen werden sollten. Um diese Investitionsmaßnahmen gezielt und zügig umzusetzen, braucht es nicht nur zusätzliches Personal, es muss auch über eine Veränderung in der Verwaltungspraxis nachgedacht werden. Bei der Datenaufbereitung für diesen Bericht fiel die Intransparenz der Haushalte auf. Hier würde ein konsequenter Übergang von der kameralistischen zur doppelten Buchführung (Doppik) helfen. In der doppelten Buchführung findet darüber hinaus eine konsequente Bewertung aller Vermögensgegenstände statt, weshalb Investitionslücken leicht ermittelt werden.

Zudem empfiehlt sich eine Organisation nach inhaltlichen Einheiten, um doppelte Zuständigkeiten zu vermeiden. Einzelne Verwaltungsbereiche könnten entweder als Sondervermögen oder als öffentliches Unternehmen jeweils mit eigenem Personal und weitreichenden Durchgriffsrechten neu aufgestellt werden. Bestes Beispiel dafür ist die Grün Berlin GmbH. Auch das Hamburger Sondervermögen „Schulimmobilien“ zeigt die Möglichkeiten eines solchen Modells.

Maximilian Brill ist Student der Wirtschaftswissenschaft an der FU Berlin | m.brill@fu-berlin.de

Ronny Freier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin und Juniorprofessor für Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin | rfreier@diw.de

PUBLIC INVESTMENT IN BERLIN: EDUCATION AND TRANSPORT FALLING SHORT

Abstract: In Berlin, as elsewhere, public investment is critical to an individual's life satisfaction and a prerequisite for positive economic development. There are many fields of activity for public investment. For instance, the tasks for Berlin include a sustainable transport concept that maintains and develops the local passenger transport network, a sustainable cycle concept, new schools need to be built and old ones need renovating, and Berlin must find answers to problems in its housing market.

A glance at Berlin's public investment activities reveals a mixed picture. In 2014, the city invested a total of 2.8 billion euros in its core budget and in local public firms, equivalent to around 810 euros per inhabitant. This means the capital city is worse off than Hamburg, for example.

To strengthen public investment activity, Berlin's administrative practices should be thoroughly reviewed in order to gain an overview of its asset situation and public investment requirements. In addition, it is recommended that the structure be organized in content-related special funds or public enterprises with their own personnel and extensive rights to assert claims—similar to Grün Berlin GmbH. Grün Berlin GmbH is a public company that designs Berlin's "cityscapes": these include Tempelhof Feld (location of the former Tempelhof airport), the park at Gleisdreieck, and the Internationale Gartenausstellung (International Garden Festival) 2017. Since schools are one of the most important locational factors, not only must gaps in the school infrastructure be closed but also more teachers need to be employed.

JEL: H70, H90

Keywords: Berlin state budget, public investment, local public firms

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 29+30/2016:

www.diw.de/econbull





DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
83. Jahrgang

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Critje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Sebastian Kollmann
Dr. Peter Krause
Marie Kristin Marten
Ilka Müller
Miranda Siegel

Lektorat

Dr. Heike Belitz
Dr. Astrid Cullmann
Dr. Kai-Uwe Müller

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.