

*Ralf Ahrens*

## **Teure Gewohnheiten. Berlinförderung und Bundeshilfe für West-Berlin seit dem Mauerbau**

### *ABSTRACT*

In the aftermath of World War II, the political and geographical isolation of the Western parts of the former German capital also cut economic hinterland ties and caused an exodus of industrial companies. In consequence, West Berlin soon became dependent on West German transfer payments to balance the city's budget. At the same time, a system of tax preferences was created to foster private investment and employment in the isolated city. The complex of subsidies was maintained and even expanded during

the following decades though its negative economic effects became obvious in the second half of the 1960s. The article focuses the conceptual significance of subsidies in industrial policy as well as their factual impact on Berlin's economic development from the early 1960s to the late 1980s, i.e. in a period of massive structural change. It comes to the conclusion that the persistence of subsidization should be explained primarily by its symbolic political value and by a lack of alternatives.

Keywords: Subsidies, Industrial Policy, Structural Change, West Berlin  
JEL-Codes: N14, N44, N94, H25, H5

### *1. Einleitung*

Subventionsabhängigkeit, Deindustrialisierung und ein aufgeblähter öffentlicher Sektor gelten als charakteristisch für die West-Berliner Wirtschaftsgeschichte. Die westlichen Bezirke der ehemaligen Reichshauptstadt waren seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs massiv von der Abwanderung von Industriebetrieben und der politischen Zerschneidung gewachsener Markt-, Verkehrs- und Kommunikationsbeziehungen betroffen. Die Errichtung einer Mauer um die Halbstadt bekräftigte 1961 gewissermaßen, dass hier eine marktwirtschaftliche Enklave dauerhaft von ihrem Hinterland abgeschnitten war, und ließ die finanzielle Unterstützung aus Westdeutschland umso folgerichtiger erscheinen. Durch Zahlungen des Bundes wurde alljährlich der chronisch defizitäre West-Berliner Landeshaushalt ausgeglichen; gleichzeitig sollte eine Reihe steuerlicher Vergünstigungen, die zunächst als „Berlinhilfe“, später als „Berlinförderung“ bezeichnet wurden, die Erhaltung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen anregen. Schon Zeitgenossen galt indes die Berlinförderung, mit der sich die historische Forschung bislang kaum beschäftigt hat, als „erfolglos, aber teuer“. Geradezu legendär sind die Transporte von Schweinehälften und Rindervierteln, die allein zwecks Zerlegung aus dem Bundesgebiet nach Berlin und anschließend wieder zurück transportiert

wurden, um damit erhebliche Steuervorteile zu erzielen, sowie die Bauskandale im Gefolge der großzügigen Abschreibungsmöglichkeiten.<sup>1</sup>

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich nicht mit der Skandalgeschichte der Berlinförderung, sondern versucht Letztere – stets im Zusammenhang mit der Alimentierung des Landeshaushalts aus Bundesmitteln, die überhaupt erst den finanziellen Spielraum für Steuerverzichte oder die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst schuf – in einen größeren wirtschafts- und politikhistorischen Kontext einzuordnen. Subventionen wurden schließlich auch in anderen Regionen eingesetzt, um nachholende wirtschaftliche Entwicklung zu fördern oder jenen Wachstumsschwächen entgegenzutreten, die in manchen Branchen schon in den 1950er Jahren auftraten und in den 1970ern zum zentralen Problem der bundesdeutschen Arbeitsmärkte wurden.<sup>2</sup> Dabei geht es nicht um eine nachträgliche Berechnung der Gesamthöhe der Subventionen oder gar ihrer Wirkung. Neben den methodischen Problemen einer eindeutigen Ermittlung der direkten und indirekten Effekte von Subventionen<sup>3</sup> wäre damit auch nicht zu klären, wieso derart hartnäckig an einem spätestens in den 1970er Jahren allgemein als ineffizient geltenden Förderinstrumentarium festgehalten bzw. dieses nur geringfügig modifiziert wurde.

Konzentriert auf die 1960er bis 1980er Jahre, die als Phase beschleunigten Strukturwandels und neuer wirtschaftspolitischer Herausforderungen nach dem Auslaufen des langen Nachkriegs-„Booms“ gelten,<sup>4</sup> soll vielmehr der Frage nachgegangen werden, welchen wirtschaftlichen und politischen Prioritäten Entstehung und Persistenz der Berlin-Subventionen folgten. Der gängige ökonomische Erklärungsansatz für die Existenz von Subventionen begreift diese als protektionistisches Instrument zur Unterstützung bestimmter Branchen gegen verschärften internationalen Wettbewerbsdruck.<sup>5</sup> Subventionen erscheinen aus ökonomischer Perspektive als Ergebnis der Lobbyarbeit von Interessengruppen, also des *rent seeking* von Unternehmen, oder als politisches Instrument zur Sicherung von Wählerstimmen. Der Politologe Zoltán Jákli hat dagegen die Persistenz ökonomisch nicht zu rechtfertigender Leistungen durch einen Mangel an schlagkräftigen politisch-gesellschaftlichen Akteuren erklärt, „die ein originäres Interesse an wirksamer Subventionskontrolle und wirksamem Subventionsabbau“ besaßen und umsetzen konnten.<sup>6</sup> Der Fokus der Analyse verschiebt sich dadurch von der Ent-

- 1 Dietlind Köhnke/Ralph Landsfeld: Das Berlin-Förderungsgesetz – erfolglos, aber teuer, in: Michael Heine/Klaus Peter Kisker (Hg.): Wirtschaftswunder Berlin? Berlin 1987, S. 37-64; Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik in Berlin. Vom Notopfer zur Milliardensubvention. Frankfurt a. M. 1979; vgl. als journalistische Momentaufnahme der Skandale etwa Peter Bölke: Geschäfte mit Berlin. München 1973. Der Aufsatz entstand im Rahmen des DFG-geförderten Projekts „Strukturpolitik und Subventionen in der Bundesrepublik. Debatten und Entscheidungen nach dem ‚Wirtschaftswunder‘“. Für hilfreiche Kommentare danke ich Rüdiger Graf und André Steiner.
- 2 Vgl. als wichtigste Regionalstudien: Stefan Goch: Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet (Schriften des Instituts für Stadtgeschichte 10). Essen 2002; Stefan Grüner: Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973 (Bayern im Bund 7). München 2009.
- 3 Vgl. Bastian Alm: Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung (Volkswirtschaftliche Schriften 565). Berlin 2013, S. 64-82, 196 f.
- 4 Pointiert Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen 2008; Werner Plumpe: Das Ende des deutschen Kapitalismus, in: Westend. Neue Zeitschrift für Sozialforschung 2 (2005), H. 2, S. 3-26.
- 5 Vgl. nur das Standardwerk von Herbert Giersch/Karl-Heinz Paqué/Holger Schmieding: The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany (Cambridge Surveys in Economic Policies and Institutions). 3. Aufl., Cambridge 1994, S. 216-230.
- 6 Zoltán Jákli: Vom Marshallplan zum Kohlepfennig. Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1982 (Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung

stehung zur Beharrungstendenz von Subventionen, von der Lobbyarbeit zur politischen Routine. Andreas Wirsching schließlich hat in seiner Geschichte der Bundesrepublik der 1980er Jahre diese Perspektive um den Aspekt der politisch-gesellschaftlichen Interaktion erweitert, indem er zur Erklärung der sehr begrenzten Erfolge der christlich-liberalen Koalition beim angestrebten Subventionsabbau auf eine „langetablierte Pfadabhängigkeit bundesdeutscher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“ verwies, die es sehr schwierig gemacht habe, einmal entstandene „Erwartungshaltungen“ zu korrigieren.<sup>7</sup>

Lässt sich die Subventionierung West-Berlins, die ja auf die finanzielle Unterstützung einer ganzen Region und nicht einer speziellen Branche zielte, in diese Erklärungsansätze einordnen, und ist dabei eine Orientierung an strukturpolitischen Konzepten jenseits der flächendeckenden Förderung erkennbar? Inwieweit fügte sich die Berliner Entwicklung in allgemeine Trends des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Ausweitung strukturpolitisch motivierter Subventionen in der Bundesrepublik ein; inwiefern lassen sich spezifische Formen und Leitvorstellungen der Subventionspolitik feststellen, die nur durch die besondere politische Lage West-Berlins erklärbar sind? Diesen Fragen wird in drei Abschnitten nachgegangen, die im Wesentlichen der Chronologie folgen und weitgehend auf Quellen aus den Bundesministerien beruhen. Der Fokus liegt daher auf dem Verhältnis zwischen West-Berlin und dem Bund, während die Interessenkonstellationen und Entscheidungsprozesse innerhalb Berlins weiteren Studien vorbehalten bleiben müssen.

## *2. Eingemauertes Wirtschaftswunder: Arbeitsplatz- und Arbeitskräftemangel in den 1960er Jahren*

Als „Berlinförderung“ wurde eine Reihe von Vergünstigungen („Präferenzen“) gegenüber den bundesdeutschen Steuersätzen bezeichnet. Die Kosten dieses umfangreichen Pakets zur Stimulierung privater Investitionen in der Stadt werden gemeinhin als entgangene Einnahmen des Fiskus berechnet und sind so – in unterschiedlicher Höhe – in den Subventionsberichten der Bundesregierung und in Berichten des Berliner Senats ausgewiesen. Diese Zahlen bleiben allerdings insofern hypothetisch, als ein erheblicher Teil der entsprechenden Geschäfte ohne die Vergünstigungen gar nicht stattgefunden hätte. Ab 1952 wurde West-Berlin außerdem in das Finanzausgleichssystem von Bund und Bundesländern einbezogen. Durch die hiermit auf Dauer gestellte Bundeshilfe – später unterteilt in einen allgemeinen Haushaltszuschuss, teils variable Zuschüsse für spezielle Posten sowie ein Bundesdarlehen – wurde die Halbstadt nicht länger mit einem westdeutschen „Notopfer“ bedacht, das zunächst die städtischen Haushaltslücken gestopft hatte. Ein geringer Teil der jährlich neu festgelegten Bundeshilfe, die zeitweise mehr als die Hälfte des West-Berliner Budgets ausmachte, entsprach dem, was andere strukturschwache Länder aus dem Länderfinanzausgleich bezogen. Aber der Zuschuss und zusätzliche Bundesdarlehen trugen von Anfang an explizit der besonderen politisch-geografischen Lage der Stadt Rechnung und wurden als Teil der Wirtschaftsförderung wahrgenommen.<sup>8</sup>

der Freien Universität Berlin 58). Opladen 1990, insb. S. 293-305 (Zitat S. 304). Jákli verzichtete unter Verweis auf die „von der übrigen Subventionspolitik abgehobene Eigendynamik“ der Berlinförderung auf deren Analyse; ebd., S. 223.

7 Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990. München 2006, S. 250-255 (Zitat S. 250).

8 Vgl. zu den ersten Jahrzehnten Doris Cornelsen: Finanzhilfe für West-Berlin. Eine Untersuchung über Umfang und Bedeutung der finanziellen Verflechtung im öffentlichen Sektor zwischen West-Berlin und Westdeutschland (Beiträge zur Strukturpolitik 12). Berlin 1970; Frank Zschaler: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in Berlin 1945–1961. Eine vergleichende Untersuchung von Ost- und West-Berlin (mit

Eine historische Analyse der Berlin-Subventionen hat also nicht nur die Wirtschaftsförderung *in* Berlin zu betrachten, sondern auch die Leistungen des Bundes *an* Berlin. Dass dabei enorme Summen von Westdeutschland nach West-Berlin flossen, ist unstrittig. Das Bundesfinanzministerium bezifferte die Netto-Gesamtkosten Berlins für den Bundeshaushalt von 1951 bis 1989 auf etwa 243,3 Mrd. DM. Den Löwenanteil von 186,7 Mrd. nahm der Bundeszuschuss zum Landesbudget ein, die Nettokosten der Bundesdarlehen beliefen sich auf weitere etwa 2 Mrd. Hinzu kamen geschätzte steuerliche Mindereinnahmen im Bundesgebiet aufgrund der Berlinförderung von 21,8 Mrd., „Auswirkungen der Gleichstellung Berlins mit den übrigen Ländern“ von 16 Mrd. (ein breites Spektrum von Kriegsofferfürsorge und Besatzungsfolgekosten bis zum Hochschulausbau und Zuschüssen zur Sozialversicherung) und schließlich „Sonstige Leistungen“ von 16,8 Mrd. (u. a. die Transitpauschale an die DDR und Zuschüsse für die Stiftung Preußischer Kulturbesitz).<sup>9</sup> Doch ist eine solche Addition laufender nominaler Werte, die in den jeweiligen Jahren höchst unterschiedliche Kaufkraft hatten, nur begrenzt aussagekräftig. Eine Berechnung in vergleichbaren Zahlen etwa des Jahres 1990 oder in gegenwärtiger Kaufkraft würde auf deutlich höhere Summen kommen, dabei aber wiederum die variierende – tendenziell zunehmende – Bedeutung der Hilfszahlungen im Laufe der Jahrzehnte ebenso vernachlässigen wie ihren komplementären Charakter innerhalb der Gesamtkosten der Wirtschaftsförderung.

Berlin als eines der großen Industriezentren und unbestrittene Finanzmetropole des Deutschen Reichs wurde nicht nur durch den Luftkrieg und die militärische Eroberung sowie die anschließenden Demontagen empfindlich geschädigt. Bereits in der letzten Kriegsphase, aber vor allem seit der sowjetischen Besetzung wanderte eine große Zahl von Unternehmen angesichts der eklatanten Standortnachteile und der Unsicherheit über die weitere Entwicklung ganz oder in wichtigen Teilen nach Westdeutschland ab. Die Errichtung der vier Besatzungssektoren, die politische Spaltung und die Etablierung der Planwirtschaft in der Sowjetischen Besatzungszone, schließlich die separaten Währungsreformen und die Berlin-Blockade trennten außerdem den Westteil der Stadt von seinem wirtschaftlichen Umland und durchschnitten mitunter ganze Unternehmen.<sup>10</sup>

Die finanzielle Unterstützung West-Berlins aus Westdeutschland begann während der sowjetischen Blockade der Halbstadt 1948 mit dem „Notopfer Berlin“, einer Sondersteuer. Nachdem zunächst noch amerikanische Zuschüsse zum Berliner Haushalt flossen, musste die Stützung nach dem Ende der Blockade vollständig aus westdeutschen Steuermitteln erfolgen. Neben diese letztlich politisch motivierte Finanzhilfe – die einzige Alternative wäre die Preisgabe der westlichen Sektoren an die entstehende DDR und die sowjetischen Besatzer gewesen – trat indes sehr bald eine gezielte Wirtschaftsförderung durch Kredite und Subventionen an

Datenanhang 1945–1989) (Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 88). New York 1995, S. 198-223, 243-253; essayistisch Ders.: Bundeshilfen für Berlin, in: Michael C. Bienert/Uwe Schaper/Hermann Wentker (Hg.): Hauptstadtanspruch und symbolische Politik. Die Bundespräsenz im geteilten Berlin 1949–1990 (Zeitgeschichte im Fokus 1). Berlin 2012, S. 209-220. Einige Hinweise zu den 1980er Jahren bietet Dieter Vesper: Die öffentlichen Finanzen in Berlin, in: Hubertus Moser (Hg.): Berlin-Report. Eine Wirtschaftsregion im Aufschwung. Wiesbaden 1992, S. 175-193.

9 Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Finanzbericht 1990. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1990. Bonn 1989, S. 105 ff.

10 Vgl. insbesondere Johannes Bähr: Industrie im geteilten Berlin (1945–1990). Die elektrotechnische Industrie und der Maschinenbau im Ost-West-Vergleich. Branchenentwicklung, Technologien und Handlungsstrukturen (Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 83). München 2001, S. 48-93, 104-129, 445-449; einzelne Hinweise auch bei Michael Lemke: Vor der Mauer. Berlin in der Ost-West-Konkurrenz 1948 bis 1961 (Zeithistorische Studien 48). Köln 2001, S. 265-290.

Unternehmen, deren übergeordnetes Ziel es war, die auf bis zu 30 Prozent gestiegene Arbeitslosenquote zu reduzieren. Produktion und Absatz der Industrie sollten vor allem durch den Zugang zu Marshallplan-Krediten und die Einführung von Umsatzsteuerpräferenzen gefördert werden. Das bedeutete, dass West-Berliner Unternehmen ihre gesamte Umsatzsteuerschuld um einen Betrag mindern konnten, der einem bestimmten Prozentsatz (zunächst vier Prozent) ihrer Verkäufe nach Westdeutschland entsprach; westdeutsche Unternehmen sollten durch eine analoge Regelung zum Einkauf von Berliner Erzeugnissen motiviert werden. Die Förderung der West-Berliner Industrieproduktion sollte also zugleich die wirtschaftliche Verflechtung mit der Bundesrepublik unterstützen. Bis 1961, als Vollbeschäftigung erreicht war, stieg die Zahl der Industriebeschäftigten tatsächlich auf 342.800 und damit um mehr als das Doppelte.<sup>11</sup> Eine zeitgenössische Analyse bezeichnete die Situation als „subventioniertes Gleichgewicht“ und schrieb den Fördermaßnahmen eine tendenziell positive Wirkung zu, ohne diese freilich genau beziffern zu können. Offen blieb auch, wie nachhaltig sich die Schaffung von Arbeitsplätzen erweisen würde. Die Industrieproduktion West-Berlins wuchs jedenfalls bis 1961 wesentlich schneller als im Bundesgebiet, obwohl der Anteil der Industrie an der Gesamtbeschäftigung markant unter dem Bundesdurchschnitt lag.<sup>12</sup>

Durch die Errichtung der Mauer im August 1961 wurde die Vollbeschäftigung zum akuten Problem. Während die unmittelbaren Belastungen für Handel und Gewerbe gering blieben,<sup>13</sup> resultierte aus der Einschließung ein massiver Arbeitskräftemangel. Der Ausfall an arbeitenden Grenzgängern, der auf 63.000 Personen geschätzt wurde, verschärfte zugleich ein strukturelles Defizit an qualifizierten Arbeitskräften, das sich wegen des relativ hohen Durchschnittsalters der Berliner Bevölkerung und der angesichts der politischen Lage befürchteten Abwanderung junger Arbeitnehmer noch zu vergrößern drohte.<sup>14</sup> Die verstärkte Subventionierung West-Berlins nach dem Mauerbau sollte daher insbesondere Anreize gegen die Abwanderung und für den Zuzug weiterer Arbeitskräfte schaffen. Kurzfristig bewilligte die Bundesregierung pauschal 500 Mio. DM, mit denen ein Sammelsurium an sozialen Unterstützungsmaßnahmen finanziert wurde, darunter die finanzielle Förderung von Arbeitskräften, die bereit waren, aus Westdeutschland nach Berlin zu wechseln. Weitere Berliner Forderungen in dieser Richtung wurden parteiübergreifend unterstützt, die Anliegen der Exklave stießen zunächst auf offene Ohren. Die Bundesregierung fragte indes durchaus nach dem ökonomischen Nutzen solcher Maßnahmen und setzte auf die von Wirtschaftssenator Karl Schiller vorgeschlagene „Weiterentwicklung Berlins zu einem modernen Industriezentrum“. Investitionsförderung sollte „die Lebensfähigkeit der Berliner Wirtschaft durch eine Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erhalten“. Bei der Erörterung der Berliner Forderungen mit dem Regierenden Bürgermeister und diversen Senatoren im Kabinettsausschuss für Wirtschaft bestand im März 1962 indes auch Einigkeit, „dass die wirtschaftliche Situation Berlins durch den 13.8.1961 zwar keine nachhaltigen Einbrüche erlitten“ hatte, „es aber zur Stärkung der Wirtschaftskraft Berlins und um die Anziehungskraft der Stadt zu vergrößern, neuer Impulse“ bedürfe.<sup>15</sup>

- 11 Vgl. Zschaler: Finanzen (wie Anm. 8), S. 223-233, 243-249; Bähr: Industrie (wie Anm. 10), S. 153-173, 434-442; Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 17 ff.
- 12 Horst Günther Schakat: Die wirtschaftspolitischen Instrumente zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Westberliner Wirtschaft 1948 bis 1961 (WWI-Studie zur Wirtschaftsforschung 6). Köln 1963, S. 59-62.
- 13 Kurt L. Shell: Bedrohung und Bewährung. Führung und Bevölkerung in der Berlin-Krise (Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft 19). Köln 1965, S. 390 f., 415-424.
- 14 Vermerk Z A 3 Betr.: Berlin (West). Arbeitsmarktsituation und Sozialbelastung, 5.9.1961, Bundesarchiv Koblenz (im Folgenden: BAK), B 102/110425.
- 15 Kabinettsvorlage der Bundesminister für Wirtschaft und für Finanzen, 30.4.1962, BAK, B 102/110425.

In Verhandlungen mit dem Berliner Senat wurde daraufhin ein umfangreiches Maßnahmenpaket ausgehandelt, das zum einen eine steuerfreie prozentuale Zulage auf den Arbeitslohn – zuzüglich zu einer bereits bestehenden Einkommensteuerpräferenz von 20 Prozent – umfasste. Diese „Zitterprämie“ sollte insbesondere mittlere Einkommensschichten zum Bleiben bewegen, bei denen man die stärkste Abwanderungsneigung beobachtete. Zum anderen wurde eine Reihe investitionsfördernder Maßnahmen beschlossen: eine zehnpromtente Investitionszulage, die steuerliche Begünstigung von Investitionskrediten und der Unterhaltung von Lagervorräten in Berlin, eine Ausdehnung von Sonderabschreibungen auf Investitionen und Umsatzsteuerausnahmen.<sup>16</sup> Gleichzeitig wurde die unmittelbare Bezuschussung der Landesausgaben deutlich angehoben. Der Bundeszuschuss hatte sich im Durchschnitt der Jahre 1950 bis 1961 auf 26,7 Prozent der West-Berliner Gesamteinnahmen belaufen, und dies bei sinkender Tendenz seit Mitte der 1950er Jahre.<sup>17</sup> Im Gefolge des Mauerbaus stieg er rasch auf etwa 36 Prozent zuzüglich Bundesdarlehen von etwa acht Prozent, die in der Literatur zeitweise etwas voreilig als faktische Zuschüsse eingestuft wurden. Im Laufe der 1960er Jahre wurden die Darlehen indes zu einer marginalen Größe, der Zuschuss stieg entsprechend an.<sup>18</sup>

Im August 1964 wurden das seit 1950 existierende „Gesetz über die Förderung der Wirtschaft von Berlin (West)“ und das 1962 hinzugekommene „Gesetz über Steuererleichterungen und Arbeitnehmervergünstigungen in Berlin (West)“ zum „Berlinhilfegesetz“ zusammengefasst.<sup>19</sup> Diese Systematisierung mochte zwar signalisieren, dass die Halbstadt sich auf die langfristige Persistenz der Subventionen einrichtete, sagte aber nichts über deren grundsätzliche Ziele. Schiller forderte die Bundeshilfen durchaus offensiv ein, begriff sie aber als Hilfe zur Selbsthilfe, um die eigenen Kräfte der Stadt zu wecken. Er stellte West-Berlin nach der Abriegelung gar als „Testfall“ für die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft unter Extrembedingungen dar, um allzu großes Vertrauen der Berliner Unternehmerschaft in die politische Abschirmung vor kaufmännischen Risiken zu dämpfen. Der Keynesianer Schiller brachte sich überdies in Gegensatz zur lokalen Wirtschaft, weil er steigende Löhne als Voraussetzung begriff, um Arbeitskräfte aus dem Westen anzulocken, und auf eine produktivitätsorientierte Wachstumsstrategie statt auf Lohnkostenvorteile setzte.<sup>20</sup> Die Arbeitnehmerzulage lässt sich

- 16 Ebd.; zum Ablauf vgl. immer noch Shell: Bedrohung (wie Anm. 13), S. 379-407; knapp Wilfried Rott: Die Insel. Eine Geschichte West-Berlins 1948–1990. München 2009, S. 188. Die Arbeitnehmerzulage, aus der 1970 die achtprozentige Berlin-Zulage auf die Bruttobezüge hervorging, betrug in der untersten Einkommensgruppe 5 % und war degressiv nach der Höhe des Einkommens gestaffelt; vgl. Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes zur Förderung der Wirtschaft von Berlin (West) und des Steuererleichterungsgesetzes für Berlin (West) vom 26.7.1962, Bundesgesetzblatt 1962, Teil I, S. 481-492, hier 491; Berlinhilfegesetz vom 19.8.1964, Bundesgesetzblatt 1964, Teil I, S. 675-688, hier 688.
- 17 Schakat: Instrumente (wie Anm. 12), S. 28 f.; vgl. die Daten bei Cornelsen: Finanzhilfe (wie Anm. 8), S. 90.
- 18 Jürgen Kunze: Die Ära Schiller. Leitvorstellungen der Berliner Wirtschaftspolitik zwischen 1961 und 1965 (FWF Forschung 17). Berlin 1988, S. 46-49, 130. Die von West-Berlin geleisteten Zins- und Tilgungszahlungen auf die Bundesdarlehen beliefen sich bis 1989 auf 3,88 Mrd., die Darlehen auf 5,83 Mrd. DM, wobei Darlehen und Rückzahlungen, die ja zeitlich auseinanderfielen, wegen der nominalen Werte nicht sauber miteinander verrechnet werden können; Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Finanzbericht 1990 (wie Anm. 9), S. 105 f. Der Anteil der Darlehen an der gesamten Bundeshilfe, der sich den laufenden Berliner Haushaltsrechnungen entnehmen lässt, ging bis 1972 auf 1 %, bis 1989 auf 0,3 % zurück.
- 19 Bundesgesetzblatt 1964, Teil I, S. 674-688.
- 20 Kunze: Ära (wie Anm. 18); Robert Scholz: Karl Schiller und die West-Berliner Wirtschaftspolitik 1961–1965, in: Otto Büsch (Hg.): Beiträge zur Geschichte der Berliner Demokratie: 1919–1933/1945–1985 (Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 65). Berlin 1988, S. 231-271, hier 236-239, 259-267; Torben Lütjen: Karl Schiller (1911–1994). „Superminister“ Willy Brandts (Reihe Politik und Gesellschaftsgeschichte 76). Bonn 2007, S. 170-174.

vor diesem Hintergrund auch als Lösung zu Lasten des Bundes (bzw. der bundesdeutschen Steuerzahler) interpretieren, mit der freilich in Berlin alle Seiten leben konnten.

Darüber hinaus war Schillers Politik zwar von Desinteresse an konkreter Strukturpolitik, aber doch von einer Technik- und Rationalisierungseuphorie geprägt, in der die Einsparung von Arbeitsplätzen von der Not zur Tugend mutierte: Nach dem Mauerbau werde „alles, was der weiteren Technisierung, Rationalisierung und Modernisierung der Produktion in Berlin dient, ganz besonders wichtig sein“, so Schiller 1962 im Interview.<sup>21</sup> Die Visionen Schillers und des Regierenden Bürgermeisters Willy Brandt, die Halbstadt „zu einer der modernsten und vorbildlichen Industriestädte Europas auszubauen“<sup>22</sup>, entwickelten sich aber nicht zu einem wirksamen Begründungsnarrativ der Subventionierung. Während das Bundeswirtschaftsministerium 1964 aus zunehmenden Investitionen und einer Nettozuwanderung von Arbeitskräften schon folgerte, „dass die nach der Errichtung der Mauer wesentlich verstärkten Bundeshilfen für Berlin gute Früchte tragen“<sup>23</sup>, fürchtete Schiller, dass infolge der umfangreichen Unterstützung „die ‚Subventionsmentalität‘ sich breitmacht und das Ganze einer Marktwirtschaft nur dem Scheine nach gleicht, tatsächlich aber zu einer Angelegenheit kollektiver Fürsorge denaturiert“. Nur wenige Jahre nach dem Mauerbau mehrten sich die Mahnungen zum sparsamen Umgang mit den westdeutschen Steuergeldern – auch seitens der Berliner Wirtschaft, wo man allerdings nur die Ausgaben für den Verwaltungs- und Kulturbereich als ökonomisch kontraproduktiv ansah.<sup>24</sup>

Die Kritik an der mangelnden Effizienz der Subventionen blieb aber noch recht zurückhaltend, auch wenn Letztere inzwischen wenigstens beim Namen genannt wurden – 1962 hatte Schiller sich sogar noch dagegen verwahrt, die Präferenzen überhaupt als Subventionen zu bezeichnen.<sup>25</sup> 1967 brachte er, nun als Bundeswirtschaftsminister, deren Problematik schärfer auf den Punkt: Bei aller Zustimmung zur Fortexistenz des Berlinhilfegesetzes könnten doch „gewisse reichlich bemessene Vorteile gekürzt und Regelungen, die die Wirtschaftsentwicklung Berlins ungünstig beeinflussen oder zu Missbräuchen verleiten können, verbessert werden“. Das gelte insbesondere für die Umsatzsteuerpräferenz, die nicht auf die Wertschöpfung innerhalb Berlins zielte, sondern Unternehmen dazu anreizte, nur die letzte (und umsatzstärkste) Stufe ihrer Produktionsketten in die Stadt zu verlagern. Schiller befand sich hier in unmittelbarem Gegensatz zum Berliner Senat, der auch nach der anstehenden Umsatzsteuerreform mit dem Übergang zur Mehrwertsteuer das bisherige System der Umsatzsteuerpräferenzen fortführen und jede Beunruhigung der Berliner Unternehmerschaft vermeiden wollte.<sup>26</sup>

Zu bestreiten waren die unbeabsichtigten Effekte des Fördersystems indes auch in West-Berlin nicht. 1968 bemängelte eine „Wissenschaftliche Beratungskommission beim Senat von Berlin“ abnehmende Investitionsneigung und von der pauschalen Steuerersparnis ausgehende Fehlanreize für Industrie und Bauwirtschaft: Subventionierte Geschäftsgebäude standen leer,

21 Soll aus Berlin ein Monaco werden? SPIEGEL-Gespräch mit dem Berliner Senator für Wirtschaft und Kredit, Professor Dr. Karl Schiller, in: Der Spiegel, 20.6.1962, S. 22-28, hier 22. Vgl. Scholz: Karl Schiller (wie Anm. 20), S. 237, 251; Rott: Insel (wie Anm. 16), S. 189.

22 Regierungserklärung Brandts vom 18.3.1963, zit. nach Scholz: Karl Schiller (wie Anm. 20), S. 235.

23 Vermerk I A 2, 21.4.1964, BAK, B 102/163856.

24 Scholz: Karl Schiller (wie Anm. 20), S. 241 ff., 264 f. Zitat: Karl Schiller: Die Berliner Wirtschaftspolitik als Probestück der marktwirtschaftlichen Ordnung unter besonderen politischen Belastungen (1963), in: Ders.: Berliner Wirtschaft und deutsche Politik. Reden und Aufsätze 1961–1964. Stuttgart 1964, S. 133-169, hier 138.

25 Soll aus Berlin ein Monaco werden (wie Anm. 21), S. 24.

26 Schiller an Chef des Bundeskanzleramtes, 27.2.1967, BAK, B 102/163856. Zum Hintergrund der Steuerreform 1968 vgl. Hans-Peter Ullmann: Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute (Beck'sche Reihe 1616). München 2005, S. 194 f.

und nicht nur die von den geltenden Regelungen gleich mehrfach begünstigte Tabak- und Spirituosenindustrie, bei der die Umsatzsteuerpräferenz sogar noch die auf den Produkten lastenden speziellen Verbrauchssteuern umfasste, nutzte den Standort in erster Linie als „Steuer-Oase“.<sup>27</sup> Was sich hier zumindest andeutete, war eine Debatte über den subventionpolitischen Sonderstatus der Halbstadt, der sich aus ihrer besonderen Lage zweifellos ergab. Die Frage war nur, in welchem Umfang die westdeutschen Steuerzahler dafür heranzuziehen waren, die inzwischen nicht nur die eigene Landwirtschaft und den Zonenrand, sondern mit dem Steinkohlenbergbau auch noch eine große „alte“ Industrie mitfinanzierten.<sup>28</sup>

Ein Bericht des Bundeswirtschaftsministers an den Bundestag über „Lage und Erwartungen der Berliner Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des gewerblichen Mittelstandes“ behauptete im Mai 1969 nichtsdestoweniger, die Unterstützung durch den Bund habe entscheidend zur Sicherung der Vollbeschäftigung und zur Verbreiterung der Produktionsstruktur beigetragen. Dass die Ansiedlung der Tabakindustrie hier gar als Erfolg gefeiert wurde, wirkt heute eher unfreiwillig ironisch. Insgesamt prägte die Bonner Stellungnahme eine gewisse Unbestimmtheit, mit der die Berliner Empfänger vermutlich ganz gut leben konnten: Es lasse sich, so die Ministerialexperten, „nicht auseinander halten, in welchem Ausmaße der gegenwärtige Entwicklungsstand und die wirtschaftlich-sozialen Strukturwandlungen der Berliner Wirtschaft Folge der Integration Berlins in das Rechts-, Finanz- und Wirtschaftsgefüge der Bundesrepublik sind und inwieweit die vielfältigen wirtschaftsfördernden Hilfen des Bundes dazu beigetragen haben. Sicher ist, daß das eine ohne das andere weitgehend wirkungslos geblieben wäre.“ Damit wurde in erster Linie der Status der Halbstadt als unvermeidbarer Haushaltsposten des Bundes bekräftigt. Die Schwächen der Wirtschaftsförderung wurden hier zwar rhetorisch verdeckt, blieben aber leicht erkennbar: Sie zeigten sich schon daran, dass die Zahl der Industriebeschäftigten in Berlin von Ende 1962 bis Ende 1968 um 15 Prozent und damit weit stärker geschrumpft war als im Bundesgebiet, wo nur ein Minus von drei Prozent zu verzeichnen war. Aber auch nach dem gerade überwundenen ersten stärkeren Konjunkturinbruch seit Beginn des „Wirtschaftswunders“ machte man sich in erster Linie Sorgen, ob die Investitionen hinreichten, um genügend attraktive Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen – auf einen West-Berliner Arbeitslosen entfielen im September 1968 fünf offene Stellen.<sup>29</sup> So berechtigt diese Fokussierung der Wirtschaftspolitik zu dieser Zeit noch sein mochte, vor dem Hintergrund des bald darauf über die Stadt hereinbrechenden Arbeitsplatzabbaus erscheint sie fast schon als Arbeit an Luxusproblemen.

### 3. Deindustrialisierung in der „Steuer-Oase“

Die Kritik an den wirtschaftsstrukturellen Folgen der Steuerpräferenzen blieb nicht ohne Konsequenzen. Das Auslaufen einiger Regelungen des Berlinhilfegesetzes Ende 1969 bot Gelegenheit zur Nachbesserung, wobei niemand die grundsätzliche Notwendigkeit von Subventionen infrage stellte. Auf wenig Begeisterung stieß im Bundeswirtschaftsministerium

27 Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 22. Zu den Fehlanreizen und zum „Scheitern der vom Senat nach dem Mauerbau eingeleiteten Wachstums- und Modernisierungspolitik“ am Beispiel zweier wichtiger Industriebranchen vgl. Bähr: Industrie (wie Anm. 10), S. 214-229 (Zitat S. 222).

28 Vgl. zusammenfassend Jákli: Marshallplan (wie Anm. 6).

29 Bericht über Lage und Erwartungen der Berliner Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des gewerblichen Mittelstandes, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/4251, 19.5.1969, S. 8, 11, 24-27 (Zitat S. 24).

allerdings, dass der Senat die Reformdiskussion als Chance zu insgesamt erheblichen Ausweitungen nutzen wollte. Dabei wurde in Bonn sogar grundsätzlich akzeptiert, dass Berlin bessergestellt werden müsse, um den „Vorsprung“ gegenüber inzwischen ebenfalls stärker subventionierten Bereichen wie dem Steinkohlenbergbau und dem Zonenrand zu halten. Innerhalb gewisser Grenzen herrschte also Übereinstimmung, dass die Berlinförderung auch in Zeiten des beschleunigten Strukturwandels über die zu dieser Zeit intensiv diskutierte bundesdeutsche Strukturpolitik hinaus gerechtfertigt war. Strittig war aber vor allem die Umgestaltung der Umsatzsteuerpräferenzen, die in Bonn als das „eigentliche heiße Eisen“ galt. Zu diesem Thema waren zwar verschiedene Gutachten in Auftrag gegeben worden, doch nach Ansicht der Ministerialexperten scheute der Senat jede auch nur vorübergehende Verunsicherung der Berliner Wirtschaft.<sup>30</sup>

Nichtsdestoweniger staffelte das seit 1970 gültige Berlinförderungsgesetz schließlich die Umsatzsteuerpräferenzen nach der innerhalb Berlins erbrachten Wertschöpfung, statt pauschal den Umsatz des Endprodukts zu belohnen. Eine substanzielle Umsteuerung bewirkte dies jedoch nicht, und an der Tendenz zu wenig innovativer Massenproduktion änderte auch die 1968 auf 25 Prozent erhöhte Zulage für Investitionen in Forschung und Entwicklung wenig. Umsatzsteuerpräferenzen, Investitionszulage und Sonderabschreibungen förderten kapitalintensive, besonders rationalisierungswirksame Investitionen. Die Umsatzsteuerpräferenzen lockten überdies weiterhin Niederlassungen westlicher Unternehmen an, die mit gering qualifizierten Arbeitskräften große Umsätze erwirtschafteten, aber nur geringe Koppelungseffekte zugunsten der übrigen Berliner Wirtschaft bewirkten. Die Kapazitäten waren offensichtlich dauerhaft förderabhängig und führten zu volkswirtschaftlich absurden Mitnahmeeffekten, weil Waggonladungen von fast fertigen Erzeugnissen zwecks minimaler Veränderungen von Westdeutschland nach Berlin und anschließend wieder zurück transportiert wurden.<sup>31</sup>

Mit einer stärker produktivitäts- und innovationsorientierten Strukturpolitik suchte der West-Berliner Senat seit den 1970er Jahren an bundesweite Trends zur Bewältigung ökonomischen Strukturwandels anzuschließen. Der gleichzeitige überdurchschnittliche Ausbau des öffentlichen Sektors lässt jedoch vermuten, dass neben den Ansätzen zur Modernisierung des strukturpolitischen Förderinstrumentariums die haushaltsfinanzierte Schaffung von Arbeitsplätzen als kurzfristig rationale Alternative betrieben wurde.<sup>32</sup> Mit einer Berichterstattung analog zu den seit 1966 vorgelegten Subventionsberichten der Bundesregierung<sup>33</sup> in dem seit 1972 vom Senator für Finanzen herausgegebenen „Bericht über die Finanzhilfen des Landes Berlin“ folgte man ebenfalls allgemeinen Trends. Im Gegensatz zur Bundesregierung war Berlin dazu nicht rechtlich verpflichtet und begann im Vergleich mit den anderen Bundesländern sogar ausgesprochen früh mit der öffentlichen Rechenschaftslegung. Dass die Offenlegung der Zahlen tatsächlich Einfluss auf den Umfang der Subventionen oder die konkrete Vergabepaxis gehabt hätte, ist allerdings nicht zu erkennen.

Das Interesse der Bundespolitik an der ökonomischen Ineffizienz der Subventionierung scheint sich in Grenzen gehalten zu haben. Dass die strukturellen Defizite der Stadt in Bonn durchaus wahrgenommen wurden, demonstrierten prominent zwei „Berliner Wirtschaftsgespräche“ mit Bundeskanzler Helmut Schmidt, westdeutschen Unternehmensleitungen und Gewerkschaftern 1974/75. Nachdem der Bundesverband der Deutschen Industrie schon 1967

30 Giel (BMW) an Chef des Bundeskanzleramts, 20.3.1968, BAK, B 136/48202.

31 Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 129-138; Köhnke/Landsfeld: Berlin-Förderungsgesetz (wie Anm. 1), S. 42-51; Gesetz zur Änderung des Berlinhilfegesetzes und anderer Vorschriften, 23.6.1970, Bundesgesetzblatt 1970, Teil I, S. 826-834.

32 Vgl. etwa Hans-Jürgen Krupp: Berlin – Eine Stadt auf der Suche nach ihrer wirtschaftlichen Identität, in: Außenpolitik 37 (1986), S. 327-341, insb. 333.

33 Vgl. dazu Jákli, Marshallplan (wie Anm. 6), S. 172-181.

einen „Arbeitskreis Berlin“ gegründet hatte,<sup>34</sup> gaben diese Konferenzen offenbar den Anstoß zur Etablierung einer größeren Runde von „Berlin-Beauftragten“ westdeutscher Großunternehmen, die bis Ende der 1970er Jahre auf 53 Köpfe anwuchs und sich jährlich unter Leitung des Bundeswirtschaftsministers versammelte.<sup>35</sup> Anstöße für innovative Reaktionen auf die wachsenden Strukturprobleme gaben diese Runden aber wohl kaum. Das gemeinsame Komunique der ersten Veranstaltung hielt lediglich fest, die Bundesregierung werde „weiterhin ihre Möglichkeiten voll nutzen, um den Gleichklang der Entwicklung Berlins mit der des Bundesgebietes im wirtschaftlichen, finanziellen und gesellschaftlichen Bereich sicherzustellen. Sie hat ihren Willen bekräftigt, die bewährten Förderungsmaßnahmen fortzusetzen.“<sup>36</sup>

Der Entwurf für Schmidts Begrüßungsansprache beim zweiten Gespräch enthielt zwar die markigen Worte, für ihn gelte „nicht die Frage: ‚Wieviel muss ich nach Berlin hineinstecken‘“. Die Berlinförderung möge man keineswegs „als politisch motivierten Beitrag zur künstlichen Erhaltung dieser Stadt verstehen“, sondern sich fragen: „Wie und was kann Berlin mehr leisten?“<sup>37</sup> Am Ende blieb die Regierung Schmidt indes weit zurückhaltender, als es ein Jahrzehnt zuvor Schillers Warnungen vor „Subventionsmentalität“ gewesen waren. Bundesregierung und Berliner Senat waren sich Mitte der 1970er Jahre grundsätzlich einig, dass ein Abbau der Förderung insgesamt „gegenwärtig und in der überschaubaren Zukunft nicht in Betracht“ komme. Debattiert wurde lediglich über geringe Korrekturen am Präferenzsystem im Gefolge von Steueränderungen auf Bundesebene. „Die Berlinpräferenzen sind nach allgemeiner Meinung richtig konstruiert. Grundlegende Änderungen sind nicht erforderlich“, bilanzierte das Bundesfinanzministerium.<sup>38</sup>

Das spiegelte eine gewisse Realitätsverweigerung wider, wenn man die Arbeitslosenstatistik betrachtete. In Zeiten des Arbeitsplatzmangels mochte die Förderung von Rationalisierungsinvestitionen trotz aller Detailprobleme grundsätzlich ihren Sinn gehabt haben; in den allgemeinen Deindustrialisierungstendenzen der 1970er Jahre wirkte sie sich fatal aus. Im Januar 1978 legte das Prognos-Institut ein vom Senator für Wirtschaft in Auftrag gegebenes Gutachten vor, das eine ernüchternde Bilanz zog. Die Zahl der Industriebeschäftigten war in Berlin zwischen 1962 und 1976 von 302.000 auf 192.000, also um mehr als ein Drittel, gesunken (gegenüber etwa elf Prozent im Bundesdurchschnitt), und bis 1990 wurde ein Rückgang um weitere acht Prozent prognostiziert.<sup>39</sup> Immerhin geriet das seit langem eingespielte System der Umsatzsteuervergünstigungen unter heftigen wissenschaftlichen Beschuss. Neben dem Prognos-Gutachten kritisierten ein Forschungsbericht der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit an der Freien Universität, die umfangreiche Analyse einer aus Berliner Wirtschafts-

34 Die Industrie will Berliner Wirtschaft stärken. Konstituierende Sitzung des Berlin-Arbeitskreis der Industrie am 12. Dezember 1967, in: Mitteilungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 15 (1967), Nr. 12, S. 1-6.

35 Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 27; Rott: Insel (wie Anm. 16), S. 296. Von den Kanzlergesprächen selbst, die Schmidt als „Initialzündung“ betrachtete, blieb allein eine Arbeitsgruppe Forschung und Entwicklung übrig, die drei- bis viermal jährlich tagte. „Besonderheit dieser Themen: Die Wirtschaft äußert Wünsche und der Staat zahlt“, wie ein Referent im Bundeswirtschaftsministerium diesen weiteren Subventionstopf genervt kommentierte; V C 2, Aufzeichnung. Berliner Wirtschaftsgespräche und ihre Realisierung, 10.3.1977, BAK, B 102/206088.

36 Gespräch über Sicherung und Ausbau der Berliner Wirtschaft, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 156, 20.12.1974, S. 1581-1588 (Zitat S. 1587).

37 Entwurf. Einleitende Ausführungen des Herrn Bundeskanzlers zum Berliner Wirtschaftsgespräch am 26. Juni 1975 in Schloß Bellevue, o. D., BAK, B 136/9335.

38 BMF, Referat IV A 2, Kurzinformation über das Berlinförderungsgesetz, 6.10.1976, BAK, B 136/19221.

39 Aufzeichnung IV C 2, 21.6.1979, BAK, B 102/395441. Ein zweiter Band des Gutachtens wurde im August 1978 vorgelegt. Vgl. die Zusammenfassung des ersten Gutachtens durch die Landeszentralbank Berlin, 25.7.1979, BAK, B 136/11691.

wissenschaftlern zusammengesetzten „Arbeitsgruppe Berlinförderung“ sowie ein Gutachten des in Berlin ansässigen Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) die schwachen oder in die falsche Richtung wirkenden Effekte der Präferenzregelungen. Dennoch bestand offenbar weder in Berlin noch in Bonn große Neigung, erneut an den Steuerpräferenzen zu schrauben, zumal die dramatischste Phase des Arbeitsplatzabbaus beendet schien.<sup>40</sup>

Die abwartende Haltung der Politik war durchaus bemerkenswert, hatte das DIW doch immerhin ausgerechnet, dass 1977 auf jeden West-Berliner Erwerbstätigen Subventionen von 2.700 DM entfielen, während sich die „regional orientierten Subventionen“ je Erwerbstätigen in den Fördergebieten der westlichen Bundesländer – also nur in strukturschwachen Gebieten und keineswegs für die Gesamtbevölkerung – auf 20 bis 150 DM beschränkten. Die Halbstadt erhielt dadurch 58 Prozent der gesamten „regional orientierten Subventionen des Bundes und der Länder“. Während sich die Förderung im Westen vor allem aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, d. h. aus Investitionszulagen und Investitionszuschüssen, sowie aus speziellen Länderprogrammen insbesondere zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen ergab, stammte der Löwenanteil der gesamten Berlinförderung von 2,3 Mrd. DM aus der Umsatzsteuerpräferenz (1,3 Mrd.), sodann folgten die Einkommen- und Körperschaftsteuerpräferenz (395 Mio.), erst danach die Investitionszulage (384 Mio.) und schließlich zinsverbilligte Kredite (126 Mio.). Hinzu kamen Maßnahmen wie die zinsgünstige Verpachtung öffentlicher Grundstücke, die eher mit der kommunalen Wirtschaftsförderung im Westen vergleichbar war. Von der sektoralen Unterstützung einzelner Branchen profitierte Berlin allerdings nur in geringem Maße, weil die hochsubventionierten Branchen Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau sowie Luft- und Raumfahrtindustrie hier kaum vertreten waren. Für die Agrarwirtschaft etwa flossen im selben Jahr allein aus nationalen Subventionstöpfen 2.550 DM pro Arbeitsplatz, für den Bergbau gar 4.419. Der Anteil an der Forschungsförderung („funktional orientierte Subventionierung“) war ebenfalls recht niedrig. Insgesamt schätzte das Berliner Forschungsinstitut nichtsdestoweniger, der Subventionierungs-„Vorsprung“ der Stadt gegenüber westdeutschen Fördergebieten sei in den 1970er Jahren noch leicht gewachsen.<sup>41</sup>

Das DIW-Gutachten korrigierte damit die vor allem von der Berliner Landeszentralbank seit längerem vorgetragene Behauptung, das „Präferenzgefälle“ habe sich zuungunsten der Exklave entwickelt. Der Senat hatte diese These, die die besondere Entwicklungsschwäche Berlins letztlich einer ungenügenden Unterstützung durch den Bund anlastete, erst nach langem Zögern wissenschaftlich prüfen lassen. Das Gutachten wurde denn auch von der Berliner Industrie- und Handelskammer harsch kritisiert. Der Senat weigerte sich laut Bundeswirt-

40 Weiss (Bundeskanzleramt), Betr.: Berlin-Förderung, 17.9.1979, BAK, B 136/11691. Vgl. Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1).

41 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Präferenzsystem und Präferenzvolumen in Berlin (West) und den übrigen Bundesländern. Ein Vergleich der regionalen Wirtschaftsförderung, in: DIW-Wochenbericht 8/79, S. 71-77. Diese Untersuchung betraf nur Subventionen zugunsten privater bzw. nach privatwirtschaftlichen Kriterien arbeitender öffentlicher Unternehmen, also nicht die Arbeitnehmerzulage, die allein rund 2 Mrd. DM ausmachte. Erhebliche Differenzen zu den Berichten über die Finanzhilfen des Landes Berlin oder den Subventionsberichten der Bundesregierungen sind nicht mehr zu klären, müssen aber hier ohnehin vernachlässigt werden. Laut Bundes-Subventionsbericht betragen die gesamten Steuerminder-einnahmen aus der Umsatzsteuerpräferenz 1977 etwa 1,6 Mrd. DM; Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für die Jahre 1975 bis 1978 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (Sechster Subventionsbericht), Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Bundestags-Drucksache 8/1195, 17.11.1977, S. 213. Die Branchendaten finden sich im Zehnten Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 10/3821, 12.9.1985, S. 18 f.

schaftsministerium gar, „das Gutachten weiter zu analysieren oder zu diskutieren, weil die Aussagen der Berliner Interessenlage widersprechen“. Von der CDU im Bundestag wurde die ökonomische Analyse der „Naivität und Weltfremdheit“ geziehen, und niemand aus den anderen Fraktionen widersprach.<sup>42</sup> Gemessen am Bundeszuschuss war die unmittelbare Subventionierung der Wirtschaft und der Arbeitskräfte ohnehin fast bescheiden: Der westdeutsche Haushaltszuschuss erreichte inzwischen mehr als 7.000 DM pro Kopf der Berliner Bevölkerung.<sup>43</sup> West-Berlin schien sich, nachdem man sich mit dem offenbar nicht umkehrbaren Abbau der Industriearbeitsplätze abgefunden hatte, in einer hochsubventionierten, aber politisch nicht mehr grundsätzlich infrage gestellten Normalität der Strukturschwäche eingerichtet zu haben. Auch im sechsten Subventionsbericht der Bundesregierung fand sich zur Legitimierung der Umsatzsteuerpräferenz Ende der 1970er Jahre nur die karge Begründung: „Die Gründe, die zur Gewährung von Umsatzsteuervergünstigungen im Wirtschaftsverkehr zwischen Berlin (West) und Westdeutschland geführt haben (Ausgleich für Standortnachteile und besondere politische Risiken, Stärkung der Berliner Wirtschaftskraft durch Anreiz zum Bezug Berliner Waren), bestehen fort. Unter den gegenwärtigen Umständen kommt ein Abbau dieser Vergünstigungen nicht in Betracht.“<sup>44</sup>

Grundsätzlich galt die Berlinförderung daher in Bonner Ministerialkreisen, ähnlich wie die besondere Unterstützung von Landwirtschaft und Steinkohlenbergbau, als langfristig angelegte „atypische Subvention“, die nicht in die Ende der 1970er Jahre geführte Diskussion um ein Subventionsordnungsgesetz einzubeziehen war.<sup>45</sup> Möglicherweise fiel es auch leichter, einen Verzicht auf theoretische Steuereinnahmen aus Umsätzen zu akzeptieren, die es ohne die Steuervergünstigungen ja tatsächlich nur in weit geringerem Maße gegeben hätte, als eine entsprechende reale Ausgabenerhöhung durch direkte Beihilfen – jedenfalls gewinnt man aus den Quellen den Eindruck, als habe eine Art Basiskonsens bestanden, an einer wirtschaftlich offenkundig ineffizienten und nicht gerade billigen Subvention ebenso festzuhalten, wie sich die politische Lage West-Berlins nun einmal nicht grundsätzlich ändern ließ. Die Bonner Politik konnte sich darin insofern bestätigt fühlen, als auch Spitzenvertreter der westdeutschen Wirtschaft im „Bungalow-Gespräch“ beim Kanzler 1979 ihre „Einigkeit über die optimalen öffentlichen Rahmenbedingungen, die einer Ausweitung oder Verbesserung derzeit nicht bedürfen“, verlauten ließen – was freilich nichts an der Zurückhaltung vor allem bei größeren Neuinvestitionen änderte, die hier mit Bedenken hinsichtlich einer stabilen Versorgung mit Energie und Facharbeitern begründet wurde.<sup>46</sup> Im Bundeswirtschaftsministerium wurde anlässlich des Gesprächs ebenfalls notiert, das geltende „System“ der Präferenzen stehe „nicht zur Diskussion. Es kann und muss von der Konstanz der Berlin-Förderung ausgegangen werden.“<sup>47</sup>

#### 4. Sparprogramme, konzeptionelle Stagnation und steigende Förderkosten

Ernste Gefahr schien dem Subventionskonsens erst zu drohen, als die Haushaltskonsolidierung stärker ins Zentrum der sozialliberalen Finanzpolitik rückte und die neuerliche Kon-

42 IV C 2, Stellungnahme zum Gutachten des DIW, 20.3.1979, BAK, B 102/206088.

43 Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 52.

44 Sechster Subventionsbericht (wie Anm. 41), S. 213.

45 Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Subventionen“ (Stand: 6.4.1979), BAK, B 102/277389. Zur Subventionsordnungs- und Abbaudebatte vgl. Jákli: Marshallplan (wie Anm. 6), S. 233-245, 270-275.

46 Informationsvermerk IV C 2, Betr.: Ergebnisse des Bungalow-Gesprächs vom 15.5.1979, 28.5.1979, BAK, B 102/234225.

47 IV C 2 an Minister, 9.5.1979, BAK, B 102/206088.

junkturkrise der frühen 1980er Jahre die Spielräume weiter verengte.<sup>48</sup> Im September 1981 schlug der Regierende Bürgermeister Richard von Weizsäcker beim Kanzler Alarm: Für die neuerdings in Bonn vorgesehenen Sparmaßnahmen seien „rein fiskalische Haushaltsüberlegungen maßgeblich“, die eine „notwendige politische Gesamtbetrachtung der Lage Berlins“ vermissen ließen. Einseitig beschlossene Einschnitte in die Berlinförderung verstießen „gegen den bisherigen gemeinsamen Grundsatz, dass das Präferenzgefälle zugunsten Berlins für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Stadt von ausschlaggebender Bedeutung ist und deshalb erhalten bleiben muss“. Der mittlerweile auf 10,2 Mrd. DM angewachsene jährliche Bundeszuschuss sollte zwar erneut schneller wachsen als der Bundeshaushalt, dennoch impliziere er Einschnitte „über die vom Senat beschlossenen harten Sparmaßnahmen hinaus“, und das sei nicht akzeptabel.<sup>49</sup>

Der Verweis auf die eigenen Sparanstrengungen zeigte zunächst eine gewisse Verschiebung der finanzpolitischen Semantik. Noch 1979 hatte die „Arbeitsgruppe Berlinförderung“ das haushaltspolitische Selbstverständnis darauf zugespitzt, es veranlasse „die Vertreter der ehemaligen Hauptstadt zum öffentlichen Selbstlob, wenn sie den vorgesehenen Haushalt mit noch mehr Bonner Geldern finanzieren können als im Jahr zuvor“.<sup>50</sup> Tatsächlich ging aber auch der Anteil des Bundeszuschusses am Berliner Haushalt in den folgenden Jahren leicht zurück. Zugleich trieb der allgemeine Sparzwang wohl die Diskussion um eine Umgestaltung der Herstellerpräferenz zugunsten der Wertschöpfung voran, wie sie inzwischen vom DIW vorgeschlagen worden war.<sup>51</sup> Die Bereitschaft zur Umorientierung hielt sich, wenig verwunderlich, auch bei den Unternehmen in Grenzen. Die Industrie- und Handelskammer als Sprachrohr der Berliner Wirtschaft argumentierte bezeichnenderweise gegen die ursprünglichen Reformvorschläge der Ökonomen mit der Forderung, „die Verwirklichung der Reformziele [müsse] mit einem möglichst geringen Risiko für die vorhandenen Arbeitsplätze verbunden sein“.<sup>52</sup> Ob auf diesen Arbeitsplätzen wettbewerbsfähig produziert wurde, schien keine besondere Rolle zu spielen.

Die Novellierung 1982 änderte schließlich nicht nur die Höhe der Präferenzen, sondern suchte auch die Subventionierung des Arbeitseinsatzes auf die Berliner Anteile zu beschränken.<sup>53</sup> Falls damit überhaupt noch eine Rettung der Berliner Industrie beabsichtigt war, kam sie jedenfalls zu spät. Zwischen 1970 und 1982 waren in West-Berlin schließlich 38 Prozent der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe verloren gegangen, der Vergleichswert für die gesamte bundesdeutsche Volkswirtschaft lag bei nur 16 Prozent. Anfang der 1980er Jahre stellten staatliche Stellen (einschließlich Sozialversicherungen) mehr Arbeitsplätze als das verarbeitende Gewerbe, im Bundesdurchschnitt lag das Verhältnis dagegen bei 1 : 2. Eine „wachsende industrielle Bedeutungslosigkeit der Stadt“ und den Wandel von einer „Industrie- und Handelsmetropole“ zu einer „Verwaltungs- und Dienstleistungsstadt“ konstatierten zwei Forscher der Freien Universität angesichts dieser Zahlen. Auf den ersten Blick hätte man dies in Teilen sogar als durchaus zeitgemäßen Strukturwandel interpretieren können, aber die Verschiebung zwischen den Sektoren hatte in West-Berlin bei ständigem Sinken der Gesamtbeschäftigung stattgefunden. Die Arbeitslosenquote hatte zwar in der zweiten Hälfte der

48 Vgl. Ullmann: Steuerstaat (wie Anm. 26), S. 205 f.; Tim Schanetzky: Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982 (Wissenskultur und gesellschaftlicher Wandel 17). Berlin 2007, S. 213-232.

49 Telegramm Weizsäcker an Schmidt, 9.9.1981, BAK, B 136/11692. Vgl. Schmidt an Weizsäcker, 4.9.1982, ebd.

50 Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 11.

51 Vgl. die Korrespondenz in BAK, B 136/11692.

52 Zit. nach Herbert Krafft: Marktwirtschaft auf dem Prüfstand. 45 Jahre Berliner Wirtschaft. Berlin 1984, S. 348.

53 Köhnke/Landsfeld: Berlin-Förderungsgesetz (wie Anm. 1), S. 51 ff. Überhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.

Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

1970er Jahre zeitweise unter der westdeutschen gelegen, was jedoch einer Nettoabwanderung arbeitsfähiger Einwohner zuzuschreiben war.<sup>54</sup>

Zwar entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt West-Berlins inzwischen etwa im Einklang mit dem Bundesgebiet, Auftragseingang und Nettoproduktion im verarbeitenden Gewerbe schnitten sogar deutlich besser ab, und die Investitionsausgaben je Beschäftigtem waren mehr als doppelt so schnell gestiegen wie im Westen. Doch die Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt waren nach einem kurzen Zwischenhoch von 1978 bis 1980 problematischer als dort. Durch politische Solidaritätsaktionen war daran auch weiterhin wenig zu ändern. Ein Gespräch Weizsäckers und des neuen Bundeskanzlers Helmut Kohl mit der Führung deutscher Großunternehmen im Dezember 1982 führte zur Zusage diverser größerer Investitionsentscheidungen zugunsten Berlins; eine weitere derartige Konferenz im Juni 1984 resümierte, dass daraus immerhin 650 Arbeitsplätze entstanden seien, was allerdings weit hinter den öffentlichen Erwartungen zurückblieb. Dass der allgemeine Beschäftigungsabbau inzwischen zum Stillstand gekommen war, ging vielmehr auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst (mit geplanten 10.000 Arbeitsplätzen) und die Förderung von Teilzeitarbeit zurück. Das industrielle Wachstum aber fand weiterhin vor allem in hochautomatisierten Massenfertigungen statt; Berlin wurde immer mehr zur „verlängerten Werkbank“ mit relativ gering qualifizierten Arbeitsplätzen. Kanzler Kohls erklärtem Ziel, „einer wirtschaftlichen Auszehrung der Inselstadt mit marktwirtschaftlichen Mitteln entgegenzuwirken“, war also mit Motivationsgesprächen nur bedingt näherzukommen, zumal wo es sich bei der „Auszehrung“ um Strukturdefizite handelte. Dass die Kosten der Arbeitsplatzschaffung trotz der allgemeinen Sparziele zumindest im Bundeswirtschaftsministerium nicht sonderlich hoch gewichtet wurden, demonstrierte der erleichterte Vermerk, immerhin seien „noch ungünstigere Entwicklungen neutralisiert“ worden durch die Aufblähung des öffentlichen Dienstes, die Abwanderung der deutschen Bevölkerung „und die Überalterung der Bevölkerung (Rentner statt arbeitslos)“.<sup>55</sup>

Tatsächlich stiegen die Kosten der Berlinförderung in den frühen 1980er Jahren erheblich an. Die Umsatzsteuerminderungsansprüche von Berliner Herstellern und westdeutschen Abnehmern summierten sich 1983 auf 40 Prozent der ausgezahlten Löhne und Gehälter im verarbeitenden Gewerbe West-Berlins; 1970 und 1975 hatte die Quote noch bei 28 Prozent gelegen. Die Erträge aus dieser Subvention überstiegen inzwischen die Bruttoanlageinvestitionen der Industrie um mehr als 20 Prozent. Dabei wurde in wachsendem Maße für auswärtige Absatzmärkte produziert, also weder der Berliner Wirtschaftskreislauf noch die Integration mit dem Bundesgebiet gefördert. Vielmehr wurden inzwischen fast 80 Prozent der von Berlin ins Bundesgebiet gelieferten Erzeugnisse „ohne weitere Be- oder Weiterverarbeitung“ in andere Länder weiterverkauft – die Berlinförderung hatte sich zum guten Teil zu einer Exportförderung für westdeutsche Unternehmen mit Berliner Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften entwickelt. Von dem ursprünglichen Anspruch, durch die geografische Isolierung entstandene Transportkostennachteile auszugleichen und dadurch zugleich die industrielle Verflechtung mit Westdeutschland aufrecht zu erhalten, hatte sich die Umsatzsteuerpräferenz längst weit entfernt.<sup>56</sup>

54 Karl Brenke/Jürgen Wituschek: Die Entwicklung der Berliner Industrie 1970 bis 1983. Kommentierter Tabellenband (Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit 84,2). Berlin 1984, S. 4-11. Dieser von der Forschungsstelle Sozialökonomik der Freien Universität Berlin vorgelegte Projektbericht stellt eine Fortschreibung der oben erwähnten Studie von 1979 dar. Vgl. auch Michael Bolle/Jürgen Wituschek: Eine Erfolgskontrolle der Berlinförderung, in: Wirtschaftsdienst VI (1986), S. 307-313.

55 Informationsvermerk IV C 2, 10.7.1984, BAK, B 102/395441. Zum allgemeinen „Verzicht auf eine subventionspolitische Wende“ der Regierung Kohl vgl. Wirsching: Abschied (wie Anm. 7), S. 251-255.

56 Brenke/Wituschek: Entwicklung (wie Anm. 54), S. 26 ff., 37-47 (Zitat S. 42); Arbeitsgruppe Berlinförderung: Wirtschaftspolitik (wie Anm. 1), S. 124.

Die Beschäftigungsstatistik spiegelte diese Fehlanreize. Während der Anteil des Produzierenden Gewerbes bis 1984 auf 30,8 Prozent zurückgegangen war, verzeichnete den deutlichsten Bedeutungszuwachs der Bereich „Staat und Sozialversicherung“, der von 14,4 (1960) auf 24 Prozent zugelegt hatte. Der hohe Anteil von haushaltsorientierten und öffentlichen Dienstleistungen hob Berlin selbst von vergleichbar zentralen Großstädten im Bundesgebiet ab.<sup>57</sup> Während sich Mitte der 1980er Jahre die Erfolgsmeldungen über die Entwicklung der Berliner Wirtschaft häuften, führte auch die Reform der Umsatzsteuerpräferenzierung 1982 offenbar nicht zu einer grundsätzlichen Wende zugunsten wertschöpfungsintensiver Investitionen, und die Effekte zusätzlicher innovationsorientierter Strukturprogramme blieben zumindest umstritten. Die Kosten der Berlinförderung stiegen währenddessen weiter – um etwa ein Viertel allein in den fünf Jahren zwischen 1981 und 1986, während in der Bundesrepublik intensiv über einen Subventionsabbau debattiert wurde.<sup>58</sup> Der Bundeszuschuss wuchs ebenfalls weiter und erreichte 1989 rund 13 Mrd. DM oder 49,9 Prozent der Einnahmen West-Berlins – zeitweise hatte der Anteil sogar bei mehr als 50 Prozent gelegen.<sup>59</sup>

Die letzte und gleichzeitig gründlichste Erfolgskontrolle der Berlinförderung nahm Ende der 1980er Jahre das DIW vor. Die Berliner Ökonomen kamen zu dem Ergebnis, die Fördermittel würden „teilweise in die falsche Richtung wirken und den erforderlichen Strukturwandel eher hemmen als beschleunigen“. Inzwischen (Stand 1986) beliefen sich die steuerlichen Vergünstigungen für Unternehmen nach dem Berlinförderungsgesetz auf 5,4 Mrd. DM. Dabei war zwar nicht die Berliner Wirtschaft, wohl aber der Umfang der Steuerpräferenzen für Unternehmen zuletzt dynamisch gewachsen: Zwischen 1970 und 1975 hatte die Zunahme gegenüber dem vorangehenden Jahrfünft 23 Prozent betragen, in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre 40 Prozent und in der ersten Hälfte der 1980er schließlich 49 Prozent; pro Erwerbstätigem lag der Anstieg zuletzt sogar bei 55 Prozent. Gestiegen war auch der „Förderaufwand pro Einheit Wertschöpfung“, die Subventionen waren also seit den 1970er Jahren ineffizienter geworden. Strukturelle Defizite im verarbeitenden Gewerbe waren durch die pauschale Unterstützung von wertschöpfungsschwachen Produktionen sogar noch verstärkt worden, während bei hochqualifizierten industrienahen Dienstleistungen, deren Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg von Industrieunternehmen allgemein deutlich zugenommen hatte, ein erheblicher Rückstand zu verzeichnen war. Selbst kleine und mittlere Produzenten übertrugen zum Beispiel ihren Vertrieb inzwischen westdeutschen Vertriebsgesellschaften, in Berlin aber wurden Investitionen von Dienstleistern mit einem deutlich geringeren Satz gefördert als Produktionsanlagen (10 statt 25 Prozent). Die Investitionszulage spielte nur bei wenigen Unternehmen eine wichtige Rolle für Investitionsentscheidungen, kleineren Unternehmen waren häufig nicht einmal die für sie relevanten Fördermöglichkeiten bekannt. Den Wirtschaftsforschern erschien es angesichts der offenkundigen Fehlanreize, die von den Umsatzsteuerpräferenzen ausgingen, „nicht verwunderlich, dass die Berliner Wirtschaft trotz der anhaltend kräftigen Steigerung der Mittel nach dem Berlin FG auch heute noch gravierende Schwächen aufweist“.<sup>60</sup> Mochte die-

57 Krupp: Berlin (wie Anm. 32), S. 329, 334. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre blieben die Anteile in etwa derselben Größenordnung; Senatsverwaltung für Wirtschaft (Hg.): 19. Bericht über die Lage der Berliner Wirtschaft. Berlin 1990, S. 25.

58 Michael Heine/Klaus Peter Kisker: Berlin im „Aufschwung“!? – Grund zum Feiern?, in: Dies. (Hg.): Wirtschaftswunder (wie Anm. 1), S. 9-36, hier 9 ff., 19 ff.; Köhnke/Landsfeld: Berlin-Förderungsgesetz (wie Anm. 1), S. 37; Bolle/Wituschek: Erfolgskontrolle (wie Anm. 54), S. 311 ff.

59 Hans Willi Weinzen: Berlin – Hauptstadtfinanzen und Hauptstadtfinanzierungsvertrag, in: Wolfgang Ribbe (Hg.): Hauptstadtfinanzierung in Deutschland. Von der Reichsgründung bis zur Gegenwart (Berlin-Forschungen der Historischen Kommission zu Berlin 4). Berlin 2004, S. 183-215, hier 184.

60 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wirkungsanalyse des Berlinförderungsgesetzes, Teil V: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen. Gutachten im Auftrage des Senators für Wirtschaft und Arbeit.

ses Resultat die Forscher nicht erstaunen, so bleibt es doch erklärungsbedürftig, dass trotz der seit langem bekannten Probleme nicht über eine grundlegende Änderung der Berlinförderung nachgedacht wurde, sondern weiterhin nur über graduelle Änderungen der Präferenzsätze, um damit jene effektive Stimulierung der Berliner Wertschöpfung durch zukunftsfähige Industrien zu erreichen, an der man sich seit langer Zeit vergeblich abarbeitete.<sup>61</sup>

### 5. Fazit

West-Berlin war ein subventionspolitischer Ausnahmefall. Hinsichtlich der Höhe der Subventionen gilt dies allerdings nur, wenn man sich auf die regionale Subventionierung beschränkt und außer Acht lässt, dass in anderen Regionen bestimmte, strukturbestimmende Branchen durchaus in ähnlichen Pro-Kopf-Größenordnungen gefördert wurden. Andererseits ist der Arbeitsplatzabbau in Berlin auch nicht durch die Schrumpfung solcher Krisenbranchen erklärbar. Er resultierte vielmehr aus der besonderen geopolitischen Lage der Halbstadt, was sich schon unmittelbar nach Kriegsende in Unternehmensabwanderungen, Arbeitsplatzabbau und finanzieller Hilfsbedürftigkeit äußerte. In den folgenden Jahrzehnten änderte sich diese Situation nicht grundlegend. Kontinuität und Ausbau der Berlinförderung sowie der Anstieg des Bundesanteils am West-Berliner Haushalt waren insofern in der Tat ein Ausdruck institutioneller Pfadabhängigkeit.

Nichtsdestoweniger unterlag auch West-Berlin den Belastungen des wirtschaftlichen Strukturwandels, der sich hier in einem besonders dramatischen Abbau industrieller Arbeitsplätze seit den 1960er Jahren auswirkte. Dies lässt auf eine erstaunliche wirtschaftliche Ineffizienz der Berlinförderung schließen: Obwohl sich die Subventionen pro Erwerbstätigem auf mehr als das 20-fache anderer strukturschwacher Regionen beliefen, fiel dem Strukturwandel hier ein doppelt so hoher Anteil von Industriearbeitsplätzen zum Opfer wie im Bundesdurchschnitt. Man mag einwenden, dass der Verlust an Arbeitsplätzen ohne die Förderausgaben noch höher ausgefallen wäre und dies eine Alimentierung jedes Berliner Beschäftigten in Höhe etwa eines „dreizehnten Monatsgehalts“ schon rechtfertigte. Doch bleibt dann immer noch der regelmäßig festgestellte Niveaueffekt, dass überproportional gering qualifizierte Tätigkeiten gefördert wurden, die die Berliner Wirtschaft gerade nicht gegen die Herausforderungen des Strukturwandels stärkten. Die in Form von Steuerermäßigungen anfallenden Subventionen – insbesondere die Umsatzsteuerpräferenzen als Berliner Sondermodell – sind zudem insofern zu relativieren, als die zugrundeliegenden Geschäfte ohne sie nur zum Teil überhaupt stattgefunden hätten. Hinzuzurechnen sind jedoch die Kosten der Neuschaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst, die direkt oder indirekt, nämlich über den Bundeszuschuss, ebenfalls aus bundesdeutschen Steuergeldern mitfinanziert wurde. Eine substanziellere Wirkung der Berlinförderung hätte überdies den Zuschussbedarf insgesamt nachhaltig verringert.

Dass die hohen Zuschüsse für den Landeshaushalt überhaupt mobilisiert werden konnten, ist nur dadurch erklärbar, dass es sich hier zugleich um „symbolische“, integrierende und sinnstiftende Politik handelte. Diese war allerdings nicht mehr allein mit dem heroischen Gestus des „Notopfers“ darstellbar wie in den 1940er und 1950er Jahren, als es anfangs tatsächlich um das wirtschaftliche Überleben der eingeschlossenen Halbstadt ging.<sup>62</sup> Die Bezuschussung war aber auch nicht selbstverständlich, sondern musste – vor dem Hintergrund eines generellen Konsenses über die Hilfsbedürftigkeit der Exklave – regelmäßig neu verhandelt werden.

Berlin 1989, Zitate S. 1, 15, 29.

61 Vgl. die Vorschläge zur Weiterentwicklung ebd., S. 35-43.

62 Vgl. Zschaler: *Bundeshilfen (wie Anm. 8)*. Material. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

Im Ergebnis nahm der Anteil des Bundeszuschusses am Berliner Haushalt langfristig zu; die Stagnation in den 1980er Jahren demonstrierte aber gewisse Grenzen, auch wenn sich die allgemeine Bonner Politik der Haushaltskonsolidierung hier nur gedämpft niederschlug.

Hinsichtlich der Zielsetzung der Fördermaßnahmen ist zunächst auf eine strukturpolitische Besonderheit Berlins hinzuweisen: Primäres Ziel war hier weder die Rettung „alter“ Industrien (wie etwa im Ruhrgebiet) noch die Anhebung des Lebensstandards auf den westdeutschen Durchschnitt (wie bei der Zonenrandförderung). Ein Kernanliegen war vielmehr noch in den 1960er Jahren, einer Zeit der Vollbeschäftigung, die Schaffung zusätzlicher qualifizierter Arbeitsplätze, um Menschen anzuziehen und dadurch der „Auszehrung“ entgegenzuwirken. In den krisenhaften 1970er Jahren wurde die West-Berliner Wirtschaft dann vom Abbau industrieller Arbeitsplätze erheblich härter getroffen als die westdeutsche. Anstelle grundlegender Änderungen des Förderungssystems wurden zusätzliche Stellen im öffentlichen Sektor geschaffen, während die ursprünglichen industriepolitischen Intentionen sich offenbar in die Hoffnung verflüchtigten, wenigstens ein Minimum an beliebigen industriellen Arbeitsplätzen zu erhalten.

Was Karl Schiller schon in den 1960er Jahren warnend als „Subventionsmentalität“ bezeichnet hatte, war unter diesen Umständen ein rationales Verhalten von Unternehmen, die die Anreize des Förderinstrumentariums zum *rent seeking* wahrnahmen. Das war zwar gesamtwirtschaftlich ineffizient und mochte moralisch nicht immer einwandfrei, bisweilen gar kriminell sein,<sup>63</sup> aber es war nur die Folge mehr oder minder elaborierter politischer Steuerungsversuche. Dabei nahm wiederum vor allem der Berliner Senat eine treibende und einem substanziellen Subventionsabbau entgegenstehende Rolle ein, die sich zweifellos zum Teil mit dem Blick auf Wählerstimmen erklären lässt – zumal die ökonomischen Fehlschläge in den 1970er Jahren unübersehbar wurden. Die Förderpolitik generierte Mitnahmeeffekte insbesondere aus den Umsatzsteuerpräferenzen, und sie machte Berliner Betriebe zu „verlängerten Werkbänken“ mit geringer Wertschöpfung und gering qualifizierter Beschäftigung. Daran wurde trotz aller kritischen Analysen, und wohl auch aus Mangel an ernsthaften Alternativen, grundsätzlich festgehalten. Die Subventionierung West-Berlins hatte als akute Nothilfe begonnen und sodann als Instrument einer aktiven Industriepolitik fungiert, um schließlich zu einer teuren Gewohnheit zu verkümmern.

Anschrift des Autors: Dr. Ralf Ahrens, Zentrum für Zeithistorische Forschung, Am Neuen Markt 1, D-14467 Potsdam, E-Mail: ahrens@zzf-pdm.de

63 Vgl. dazu Karin Garz-Holzmann: Die strafrechtliche Erfassung des Mißbrauchs der Berlinförderung durch Abschreibungsgesellschaften (Schriften zum gesamten Wirtschaftsstrafrecht 7), Köln 1984.

Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.  
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen  
und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2015