

Kurt Biedenkopf · Dirk Reimers · Armin Rolfink (Hg.)

Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?

Herausgegeben im Auftrag der
Deutschen Nationalstiftung



Leske + Budrich, Opladen 2003

Inhalt

<i>Helmut Schmidt</i> Einleitung	9
<i>Heinrich August Winkler</i> Wofür Berlin steht. Die widerspruchsvolle Geschichte der Stadt	15
<i>Dirk Reimers, Armin Rolfink</i> Zur finanziellen Situation Berlins	25
<i>Ernst Benda</i> Berlin und die Länderneugliederung	39
<i>Dieter Grimm</i> Der verfassungsrechtliche Status der Hauptstadt	45
<i>Richard Schröder</i> Fusion von Berlin und Brandenburg – warum?	49
<i>Wolfgang Schäuble</i> Erwartungen der Nation an Berlin	51
<i>Friedrich Dieckmann</i> Was ist deutsch?	56
<i>Michael Naumann</i> Berlin und die Sehnsucht nach der Metropole	61
<i>Wolf Jobst Siedler</i> Die wirkliche Lage Berlins – Längst ist Berlin nicht mehr das Modernisierungszentrum Deutschlands	65

6	<i>Inhalt</i>	
<i>Monika Maron</i>		
Gedanken zur Lage Berlins	71	
<i>Florian Illies</i>		
Berlin aus der Sicht der Generation Golf	73	
<i>Andrzej Byrt</i>		
Aus polnischer Sicht: Berlin – was liegt näher?	81	
<i>Volker Hassemer</i>		
Man sollte Berlin in Gebrauch nehmen	87	
<i>Dieter Simon</i>		
Braucht die Wissenschaft eine Hauptstadt?	91	
<i>Detlev Ganten</i>		
Berlin – Stadt des Wissens? Deutschland braucht einen erlebbaren Ort der neuen humanen Wissensgesellschaft.....	95	
<i>Wolf Lepenies</i>		
Berlin als Katalysator und Exterritorium	107	
<i>Christina Weiss</i>		
Hauptstadtkultur – Niemand sieht, was hier beginnt	111	
<i>Edzard Reuter</i>		
Berlin – die geduldete Hauptstadt?	115	
<i>Klaus-Dieter Lehmann</i>		
Hauptstadtkultur in einem föderalen Staat – Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz als Modell	119	
<i>Ernst Elitz</i>		
Die geteilte Medienstadt: Schultheiß-Berliner und Info-Elite	127	
<i>Giuseppe Vita</i>		
Berlin aus der Sicht der Wirtschaft	135	
<i>Mathias Döpfner</i>		
Der Geist geht voraus, das Geld kommt nach	141	

<i>Inhalt</i>	7
Die Regierenden Bürgermeister von Berlin:	
<i>Klaus Schütz</i>	
Über das Unvorhergesehene	147
<i>Dietrich Stobbe</i>	
Konkrete Utopie und Konzentration auf das Wesentliche	151
<i>Hans-Jochen Vogel</i>	
Was Berlin braucht	153
<i>Richard von Weizsäcker</i>	
Die deutsche Hauptstadt Berlin	155
<i>Eberhard Diepgen</i>	
Berlin und die deutsche Nation	157
<i>Walter Momper</i>	
Die Hauptstadtrolle als Herausforderung	161
<i>Klaus Wowereit</i>	
Berlin stellt sich neu auf	163
<i>Kurt Biedenkopf</i>	
Zusammenfassung	167
Die Autorinnen und Autoren	179
Die Deutsche Nationalstiftung	183

Zur finanziellen Situation Berlins

Dirk Reimers, Armin Rolfink

Der Staatshaushalt muß ausgeglichen sein.
Die öffentlichen Schulden müssen verringert werden.
Marcus Tullius Cicero, Rom, 55 v.Chr.

Man muß kein Haushaltsexperte sein und man braucht nicht einmal die Maas-tricht-Kriterien zu kennen, um die simplen Gesetze solider Finanzwirtschaft zu verstehen: Der Staatshaushalt muß ausgeglichen, das heißt, laufende Ausgaben müssen durch laufende Einnahmen gedeckt sein und nur die Finanzierung langlebiger Güter darf über ein Haushaltsjahr hinaus auf deren Lebensdauer verteilt werden.

Dies ist eine Erkenntnis praktischer Vernunft und auch geltendes Verfas-sungs- und Haushaltsrecht für Deutschland und seine Länder; seit 1967 mit der Möglichkeit, Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit zusätzlichen Schulden zu begegnen, wenn andererseits in Zeiten der Hoch-konjunktur Rücklagen gebildet werden.

Seit jeher versuchen politische Entscheider aber auch, diesem Prokrustes-bett finanzwirtschaftlicher Gesetzmäßigkeit zu entfliehen, und sich mit vielen plausiblen Gründen und gestützt auf wechselnde Mehrheiten an den Wün-schen ihrer Zeitgenossen und Wähler, nicht aber an den Möglichkeiten des Staates zu orientieren. Dies gilt auch für Deutschland und mit unterschiedli-cher Nuancierung für seine Länder.

Bekannt als haushaltsrechtliche „Weichmacher“ sind z.B. das Vertrauen auf andauerndes Wachstum, die Negierung von Haushaltsrisiken, die exten-sive Definition des Investitionsbegriffs, die geldmarktorientierte und auf Til-gungsverzicht hinauslaufende Umstellung von der Brutto- auf die Nettokre-ditveranschlagung, die einseitig auf „deficit spending“ beschränkte Anwen-dung keynesianischer Theorie und die reflexhafte Diskriminierung von Aus-gabenkürzungen mit den Begriffen „unzumutbar“ und „unsozial“.

Einschließlich der Folgen einer versäumten Gesamtfinanzierung der deutschen Einheit und der teilweise daraus resultierenden Ausgabensteige-rungen in den Neunziger Jahren, als der Anteil der Staatsschuld am Brutto-inlandsprodukt um 20% wuchs, haben die Gebietskörperschaften in Deutsch-land einschließlich ihrer Nebenhaushalte auf diese Weise einen Schuldenberg von rund 1.300 Mrd. € angehäuft.¹ Ergänzt man die Zukunftsbelastung um

1 Bundesministerium der Finanzen (2003), Monatsbericht: Entwicklung des Schulden-standes von Bund und Ländern im 1. Quartal 2003, S. 1f.

die künftigen Rentenansprüche, so sind es mindestens 5.000 Mrd. €.² Dies mag man getrost als Versuch der Beraubung künftiger Generationen bezeichnen, da eine Beseitigung dieser Lasten durch Kriege oder Währungsbrüche ausscheidet und so genannte „intelligente Lösungen“ ebenso wenig Erfolg versprechen wie früher die Goldsuche der Alchimisten.

Auch die Berliner Situation wird durch die Entwicklung des Schuldenstands und den damit verbundenen Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Dabei wird die Dramatik der Zahlen durch die ungünstigen Entwicklungen in anderen Ländern und im Bund nicht relativiert, sondern verstärkt, weil mit ihnen die Möglichkeiten einer Hilfe für Berlin durch die Verteilung von Wachstumsgewinnen oder Umschichtungen schwinden.

Die Lage Berlins

Der Ballungsraum Berlin mit seinen ca. 4,3 Mio. Menschen liegt als demographische Insel in einem dünn besiedelten Umfeld. Im Stadtstaat Berlin leben davon 3,4 Millionen und die Hoffnungen auf nennenswerte Zuzüge haben sich nicht erfüllt. In den letzten 10 Jahren haben nach Angaben des Statistischen Landesamtes Berlin bei nur 105.900 Zuzügen 269.900 Menschen ihren Wohnsitz von Berlin in das Umland verlegt – mit allen Konsequenzen des Creaming-off – Wirkungen für das künftige Steueraufkommen und die Auszahlungen des Länderfinanzausgleichs.

Die Wirtschaftsleistung Berlins ist seit 1996 rückläufig. Die Wachstumsrate lag in den Folgejahren unter dem Niveau der neuen Länder und auch des Bundesdurchschnitts.³ Bis auf das Jahr 2000 (+1,1%) hat Berlin seit 1996 ein negatives Wirtschaftswachstum und lag im Jahre 2002 mit -0,7% auf dem letzten Platz aller Bundesländer.

Im Juli 2003 betrug die Arbeitslosenquote mit 309.924 Meldungen 10,3% im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 10,4% und 10,1% in Hamburg.⁴ Auf jede offene Stelle wurden 38 Arbeitssuchende registriert, in Hamburg 6.

Die Sozialstruktur Berlins ist gekennzeichnet durch die Folgen des Krieges und der Nachkriegszeit. Die in anderen Ballungsräumen feststellbare „Vohlstandsspitze“ ist in Berlin schwach ausgeprägt. Dagegen übertrifft die Zahl der 262.000 Sozialhilfeempfänger den Durchschnitt z.B. der ostdeutschen Länder um 180% und liegt größenbereinigt um 140% über den Durchschnitt aller Bundesländer.

² Meinhard Miegel, Die deformierte Gesellschaft, Berlin/München 2002.

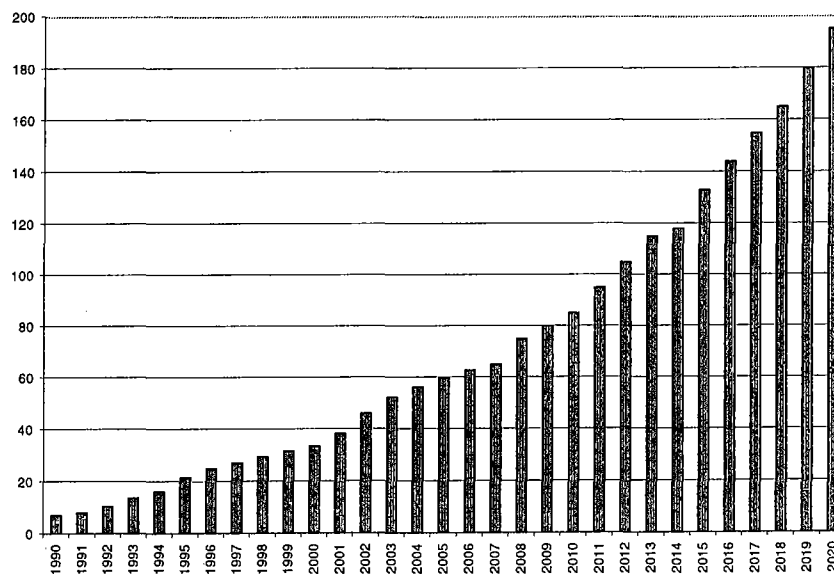
³ Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006, S. 26. Der Vergleich mit Hamburg als Stadtstaat bietet sich wegen der strukturellen und der vom Bundesverfassungsgericht in seiner zuletzt am 11. November 1999 getroffenen Entscheidung zur Einwohnerwertung von Stadtstaaten im Vergleich zu Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich an.

Die steuerliche Ertragskraft Berlins wurde in der Kriegs- und Nachkriegszeit entscheidend geschwächt. Im wesentlichen bis auf die Schering AG verließen die steuerstarken Großunternehmen und Banken die Stadt und schufen Grundlagen für wirtschaftliche Prosperität in anderen Bundesländern.

Ein Vergleich des Landeshaushalts Berlins für 2003 (Stand: 1.7.2003) mit Hamburg spiegelt diese Steuerkraftschwäche wider: Von den Gesamtausgaben in Höhe von 21,3 Mrd. € werden in Berlin nur 8,1 Mrd. € (38,1%) durch Steuern und steuerähnliche Abgaben gedeckt. Rund 2,1 Mrd. € stammen aus sonstigen Einnahmen Berlins, 6,8 Mrd. € aus Transferleistungen Dritter, der „Rest“ in Höhe von 4,3 Mrd. € (rund 20%) aus Krediten, die sich zu wachsenden Schuldenbergen auftürmen.

In Hamburg (Stand: 25.6.2003) stehen 9,95 Mrd. € Ausgaben dagegen 6,7 Mrd. € oder 67,3% vergleichbare Einnahmen gegenüber, von denen ca. 200 Mio. € im Rahmen des Länderfinanzausgleichs weitergeleitet werden müssen.

Abb. 1: Projektion des Berliner Schuldenstands (in Mrd. €)



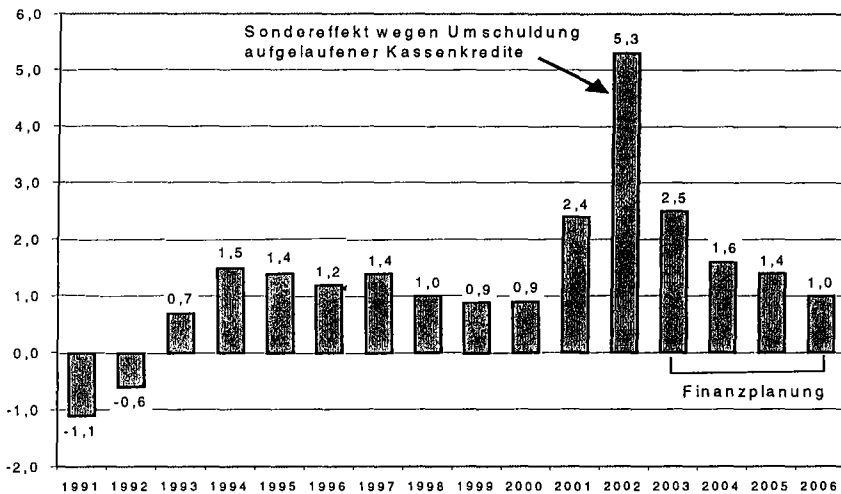
Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2003

Die Verschuldung Berlins betrug 1991 noch 9,3 Mrd. €. Sie liegt Ende 2003 bei 51,1 Mrd. € und wird in den Folgejahren – selbst bei großen Sparanstrengungen – enorm ansteigen. Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich von 1991

(2.700 €) bis heute (14.000 €) mehr als verfünffacht. Die jährlichen Zinszahlungen stiegen in diesem Zeitraum von 537 Mio. € (2,9% der Bereinigten Ausgaben) auf 2,4 Mrd. € (11,3% der Bereinigten Ausgaben) an – und dies bei dem jetzigen extrem niedrigen Zinsniveau.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wird auch in Berlin durch die Höhe der Investitionen begrenzt: Nach Art. 87 Abs. 2 der Verfassung von Berlin dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Berlin berücksichtigt dabei aber – in der Haushaltspraxis als einziges Bundesland – nicht nur die selbst finanzierten, sondern auch die von dritter Seite mitfinanzierten Investitionen. Nach Feststellung des Landesrechnungshofs Berlin wird deshalb in Berlin die verfassungsrechtliche Höchstgrenze seit 1993 überschritten (siehe Abb. 2).⁵ Im Jahresbericht 2002 stellt der Rechnungshof darüber hinaus fest, daß sich die „*ohnehin miserablen Perspektiven im Vergleich zum Vorjahr sogar noch katastrophal verschlechtert haben*“.⁶

Abb. 2: Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditfinanzierungsgrenze (in Mrd. €)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2003

Die Zins-Steuer-Quote (der Anteil, der von den Steuereinnahmen für Zinszahlungen verwandt wird und deshalb für andere Zwecke und politische

⁵ Drucksache 14/1165 des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 26. März 2001, S. 24.

⁶ Rechnungshof von Berlin, Pressemitteilung zum Jahresbericht 2002, S. 2.

Gestaltung nicht mehr zur Verfügung steht) liegt auf der Basis des Berliner Doppelhaushaltes 2002/2003 mit 27,8% bei mehr als dem Doppelten des Durchschnitts aller Bundesländer (11,5%) und auch deutlich über dem Hamburger Wert von 15,0%. Rechnet man die zinsähnlichen Schuldendienstbelastungen aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit ein, beträgt die Zins-Steuer-Quote sogar 42,9%.

Hohes Ausgabenniveau

Die Ausgaben nahezu aller Politikbereiche liegen deutlich über dem Länderdurchschnitt und auch über dem Niveau des Stadtstaates Hamburg.

Die Pro-Kopf-Ausgaben Berlins lagen im Jahr 2002 – bereinigt um die Kapitalerhöhung für die Bankgesellschaft – um 45% über dem Bundesdurchschnitt und immer noch um 12% über dem Standard Hamburgs.

Besondere Beachtung verdient der Vergleich der Ausgabenstandards in den Bereichen Öffentlicher Dienst und Sozialer Wohnungsbau.

Auf 1.000 Einwohner kamen im Jahre 2000 in Berlin 44 öffentlich Beschäftigte gegenüber nur 33 in Hamburg. Während Hamburg im Jahre 2001 den sozialen Wohnungsbau pro Kopf mit 76 € förderte, waren es in Berlin 435 €.⁷

Tab. 1: Mehrausgaben Berlins gegenüber Länderdurchschnitt 2001

Förderung des Wohnungsbaus	+ 460 Prozent	+ 1.210 Mio. €
Städtebauförderung	+ 159 Prozent	+ 100 Mio. €
Polizei	+ 153 Prozent	+ 700 Mio. €
Familien- und Jugendpolitik	+ 109 Prozent	+ 560 Mio. €
Zinsausgaben	+ 103 Prozent	+ 1050 Mio. €
Kultur	+ 103 Prozent	+ 200 Mio. €
Soziales	+ 73 Prozent	+ 1.030 Mio. €
Justizvollzug	+ 70 Prozent	+ 60 Mio. €
Hochschulpolitik	+ 59 Prozent	+ 570 Mio. €
Gesundheit	+ 55 Prozent	+ 130 Mio. €
Ordentliche Gerichte	+ 48 Prozent	+ 130 Mio. €
Allgemeinbildende Schulen	+ 11 Prozent	+ 170 Mio. €
Wirtschaftsförderung	- 26 Prozent	- 100 Mio. €

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003

Das Entstehen dieses Ausgabenniveaus hat historische Ursachen. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren Ostberlin und Berlin-West Schauplatz und jeweils Schaufenster in der Auseinandersetzung feindlicher Gesellschaftssysteme. Das Überleben Westberlins wurde 1948/49 real durch die Luftbrücke gesichert, in der Folgezeit finanziell durch massive Hilfe des Bundes. Es galt, die

⁷ Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003.

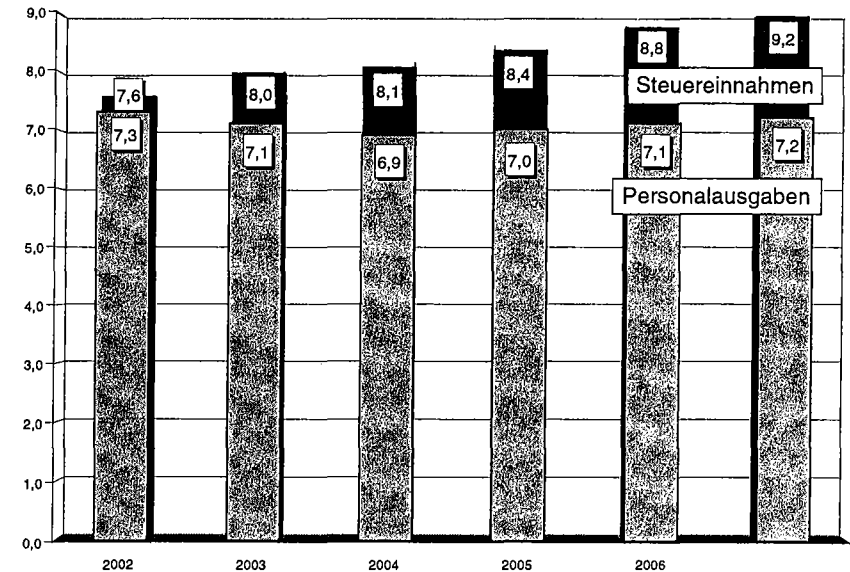
Menschen in Westberlin zu halten – z.B. durch billigen Wohnraum, durch Steuerpräferenzen und durch Arbeitsplätze, die nach dem Wegzug der privaten Arbeitgeber im wesentlichen nur im öffentlichen Bereich geschaffen werden konnten.

Mit der deutschen Einheit entfielen die Bedingungen für diese – im nationalen Interesse grundsätzlich gewollte – Entwicklung und es war für jedermann erkennbar, daß die durch Subventionen des Bundes überhöhte Berliner Ausgabenstruktur den Verhältnissen vergleichbarer Bundesländern anzupassen war. Zusätzlich wurde die Stadt durch die Vereinigung vorher konkurrierender, auf sich selbst bezogener und Identität gebender symbolischer Hauptstädte von Ost- und Westberlin – mit ihren extrem unterschiedlichen Infrastruktur- und Produktivitätsstrukturen – vor eine Aufgabe gestellt, wie sie kein anderes Land zu bewältigen hatte.

Die Dimension dieser Aufgabe, der weitgehende Wegfall der Subventionen und die im finanziellen Sinne lebensbedrohenden Folgen eines Nichthandelns wurden entweder nicht oder nicht hinreichend erkannt oder es wurden aus solcher Erkenntnis keine Konsequenzen gezogen. So wurde der Öffentliche Dienst im vereinigten Berlin zwar von etwa 200.000 Beschäftigten im Jahre 1990 auf 140.000 Beschäftigte im Jahre 2003 zurückgeführt. In dieser Zeit wurden aber auch aus verschiedenen Gründen ca. 40.000 Beschäftigte neu eingestellt, im Gegensatz zu anderen Ländern die gleiche Bezahlung der Beschäftigten in Ost- und Westberlin eingeführt und so insgesamt auf ein Konsolidierungspotential in Höhe von ca. 800 Mio. € verzichtet.⁸ Entsprechendes gilt für die mittelbare Staatsverwaltung, etwa im Bereich der öffentlichen Unternehmen der Daseinsvorsorge.

Für den Personalbestand im unmittelbaren Staatsdienst werden im Jahre 2003 mit 7,1 Mrd. € etwa 89% der gesamten Steuereinnahmen in Anspruch genommen.

Abb. 3: Entwicklung der Steuereinnahmen und Personalausgaben 2002-2007 (in Mrd. €)



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003

Im Wohnungsbau hatte sich Westberlin vor 1989 verpflichtet, über Jahrzehnte die Förderung von Sozialwohnungen zu subventionieren, aber auch unmittelbar nach der Wiedervereinigung wurde noch zusätzlich der Bau von ca. 90.000 neuen Wohnungen finanziert, deren Kostenmieten sich trotz Subventionierung nicht als marktfähig erwiesen haben. Im Haushaltsjahr 2002 wurden für die Wohnungsbauförderung ca. 1,5 Mrd. € veranschlagt, von denen zwei Drittel auf die Subventionierung von Wohnungen ab dem Förderjahrgang 1990 entfallen; eine Last, die Berlin – trotz vorheriger Mitwirkung des Bundes – allein trägt.

Erst 1997 kam es zum Ausstieg aus der Neubauförderung und erst 2003 folgte der Ausstieg aus der Anschlußförderung, die bis zum Jahr 2020 Ausgabenentlastungen in Höhe von 1,5 Mrd. € erbringen sollen, soweit der Haushalt nicht über Bürgschaften für betroffene Unternehmen belastet wird.

Soweit Berlin hauptstadtbedingte Aufgaben für den Bund wahrnimmt, ist deren Finanzierung bis 2004 im Hauptstadtfinanzierungsvertrag⁹ (einschließlich

8 Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003.

9 Vertrag zum Ausbau Berlins als Hauptstadt und zur Erfüllung der Funktion als Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung vom 30. Juni 1994 und dessen Anschlußvertrag vom 29. März 2001.

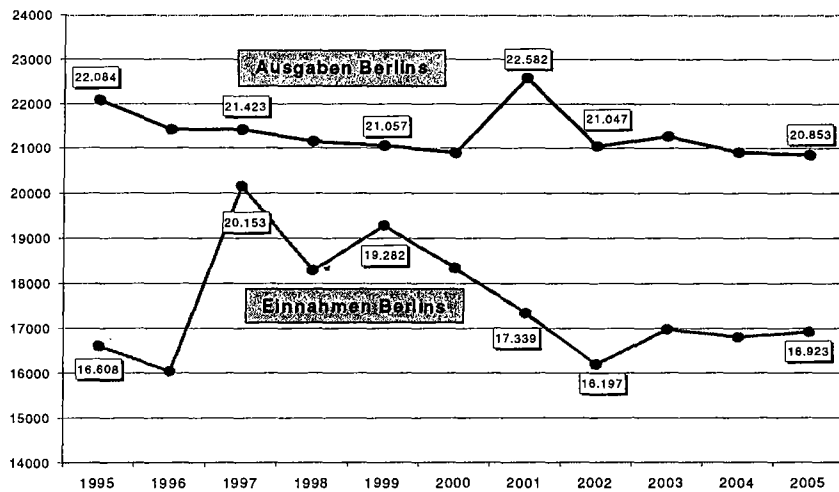
der Anschlußverträge über Sonderbelastungen und Hauptstadt kultur¹⁰⁾ geregelt. Die darüber hinausgehende Belastung des Berliner Haushalts mit hauptstadt-spezifischen Ausgaben umfaßt, selbst bei großzügiger Definition dieser Aufgaben, „nur“ ein Volumen von rund 220 bis max. 300 Mio. €. Eine strukturelle Änderung der Haushaltslage Berlins ist auf diesem Feld nicht erreichbar.

Die Belastungen des Berliner Haushalts im Zusammenhang mit der Bankgesellschaft Berlin betreffen landesinterne Vorgänge ohne Bezug auf Hauptstadt-funktionen und Deutsche Einheit. Sie können deshalb nur durch den Einsatz eigenen Vermögens der Stadt ausgeglichen werden. Für eine auf Solidaritätsprinzipien gestützte Hilfe Dritter gibt es keine Grundlage.

Die Einnahmeschwäche Berlins

Die laufenden Ausgaben Berlins werden durch die laufenden Einnahmen bei weitem nicht gedeckt. Dies ist die Ursache der beschriebenen Schuldenentwicklung.

Abb. 4: Einnahmen und Ausgaben von Berlin 1995-2005 (in Mio. €)



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003¹¹

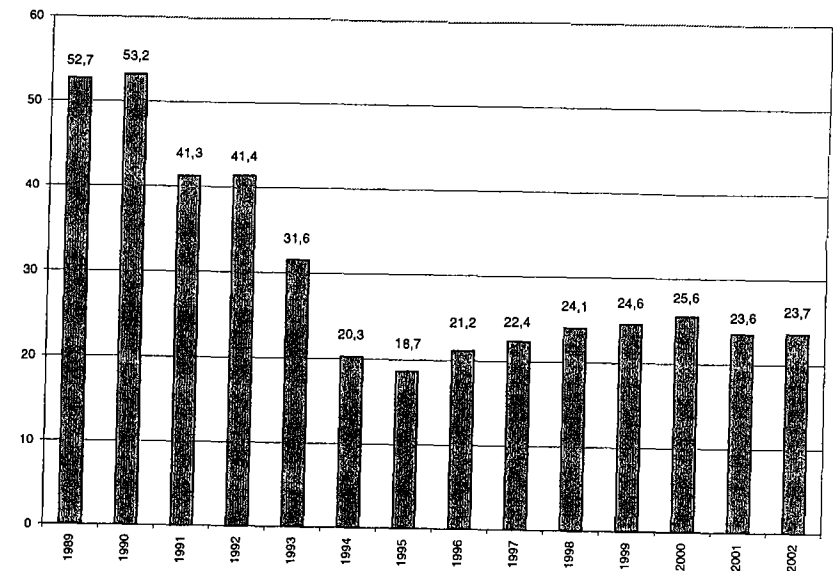
Berlin hat sich allerdings zu keiner Zeit ganz aus eigener Kraft finanzieren können und war auch immer mit der finanziellen Lage des Gesamtstaates

10 Vertrag zur Kulturfinanzierung in der Bundeshauptstadt 2001-2004 vom 13. Juni 2001.

11 Einnahmen Berlins ohne Krediteinnahmen aus Nettoneuverschuldung.

verbunden. Vor der Reichsgründung 1871 konnte es sich auf den preußischen Staatshaushalt stützen und in der Folgezeit trugen Preußen und das Deutsche Reich trotz der wirtschaftlichen Blütejahre Berlins etwa zwei Drittel des kommunalen Haushalts der Stadt.¹² Nach dem Zweiten Weltkrieg stieg die Bundeshilfe von 600 Mio. DM im Jahr 1952 auf 12,5 Mrd. DM im Jahr des Mauerfalls und machte 52,7% des Westberliner Haushalts aus. In ähnlicher Entwicklung stieg die Unterstützung Ostberlins durch den Staatshaushalt der DDR bis 1989 mit 4,6 Mrd. Ostmark auf über 50% der dortigen Ausgaben an. Nach der Wiedervereinigung erreichte die Bundeshilfe für Berlin im Jahre 1991 mit 14,5 Mrd. DM ihren Höchststand und wurde dann bis 1994 auf 5,5 Mrd. DM reduziert. Im Jahre 1995 wurden die ostdeutschen Länder und Berlin in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen. Einschließlich von Bundesergänzungszuweisungen sowie des Sonderprogramms Aufbau Ost sank der Finanzierungsanteil des Bundes von den bereits genannten 52,7% im Jahre 1989 auf 18,7% im Jahre 1995 und liegt derzeit bei 23,7%.

Abb. 5: Anteil der Bundes- und Ländertransfers an den Gesamtausgaben Berlins



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003.

12 Harald Engler, Berlin, 2001, Hauptstadtbedingte Ausgaben des Deutschen Reiches und Preußens in Berlin vom Kaiserreich bis zum Dritten Reich (1871-1945). Das Modell einer finanzhistorischen Längsschnittuntersuchung.

Ohne Neuverschuldung und Vermögensaktivierung betrug die Pro-Kopf-Einnahmen Berlins im Jahre 2002 mit allen Transferleistungen 4.800 € und lagen damit um 10% höher als in Hamburg und sogar 30% höher als im Länderdurchschnitt. Aufgrund der hohen Pro-Kopf-Einnahmen bietet sich eine Konsolidierung des Berliner Haushalts deshalb auf der Ausgabenseite an. Dies gilt um so mehr, als Transferleistungen generell Abhängigkeit und Haushaltsrisiken bedeuten, zumal der Bestand der jetzigen Zahlungen keineswegs gewährleistet ist: Eine Förderung aus den EU-Strukturfonds ist unsicher und die Zahlungsströme des Solidarpakts II werden in Erwartung einer Einnahmekraftsteigerung der ostdeutschen Länder ab 2006 in kleinen, ab 2009 in großen Schritten und im Jahre 2019 vollständig abgebaut sein. Langfristig wird Berlin dadurch Einnahmen im Umfang von rund 2,1 Mrd. € verlieren.¹³

Fazit und Ausblick

Dauerhaft mehr Geld auszugeben als man einnimmt, ist niemandem möglich. Im privaten Bereich führt ein solches Verhalten zu Strafverfahren und Entmündigung bzw. Betreuung. Gebietskörperschaften verlieren ihre Handlungsfähigkeit, ihre Legitimation und schließlich ihre Existenz. Das gilt auch für Berlin. Ein Bundesland, das in einer sich auf diese Weise entwickelnden Finanzkrise etwa Bundesgesetze nicht mehr erfüllen könnte, setzte sich äußerstenfalls der Gefahr des Bundeszwangs nach Art. 37 des Grundgesetzes aus. Eine verantwortliche Politik muß deshalb zunächst das öffentliche Bewußtsein dafür schaffen, daß es sich bei dem Ausgleichsgebot des Staatshaushalts um ein naturgesetzähnliches Überlebensprinzip handelt, das allen Ausgabewünschen Grenzen setzt.

Dieses Eintreten für Solidität ist unpopulär und erfordert Führungskraft und Führungswillen, die über einzelne Legislaturperioden hinausreichen. In einer durch jahrzehntelanges Inseldasein gekennzeichneten Stadt, deren Strukturen generell der Durchforstung und Transparenzverbesserung bedürfen, ist dies besonders schwer. Alle in Berlin erkennbaren Bemühungen um diese Bewußtseinsänderung sind deshalb zu begrüßen und zu unterstützen.

Auf der Grundlage einer realistischen Lageeinschätzung muß Berlin die drastische Senkung der Ausgaben und die Steigerung seiner Einnahmen als eigene Aufgabe annehmen. Ernsthaftigkeit und Erfolg dieser Anstrengungen entscheiden darüber, ob und in welchem Umfang Berlin sich Solidarität verdienen und dann zur Lösung seiner Finanzprobleme auch von außen Hilfe erwarten kann, wie dies auch im § 12 des Maßstäbengesetzes („Eigenanstrengungen“) zum Ausdruck kommt.

¹³ Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, 2003.

Bei den Ausgaben geht es nicht in erster Linie um die Ermittlung theoretischer Einsparpotentiale, weil deren Bemessung ebenso wie die Festsetzung von „Mindeststandards“ staatlicher und auch hauptstädtischer Aufgabenerfüllung subjektiven Bewertungen unterliegt. Es geht vielmehr um die vorrangige Orientierung der Ausgabenpolitik an den Einnahmen.

Zur Verringerung der Ausgaben muß sich Berlin zumindest der Methoden bedienen, die in anderen Gebietskörperschaften Erfolg gezeigt haben. Auch hier ist die Finanz-Enge als Chance für einen Neubeginn zu sehen, bei dem Berlin eine Vorreiterrolle übernehmen kann.

Solche Chancen liegen z.B. im Abbau ganzer Aufgabenbereiche und der dazu gehörenden Bürokratie, in der Revision von Verfahren und Kostenstrukturen (z.B. im Baubereich), in der Kombination von Verwaltungsmodernisierung und Einsparung durch verstärkte Nutzung moderner Technik, in der Straffung von Entscheidungsabläufen sowie der Fortsetzung der Verwaltungsreform. Mehr Leistung für weniger Geld – das ist die Devise.

Dabei ist nach den Erfahrungen in Hamburg der eigenverantwortlichen Entwicklungsarbeit der Beschäftigten bei vorgegebenen Einsparungszielen gegenüber der millionenschweren Vergabe von Aufträgen an Unternehmensberater mit Hochglanzgutachten und ausbleibenden Realisierungsergebnissen der Vorzug zu geben.

Die Ausstattungs- und Standardvorsprünge gegenüber anderen Stadtstaaten sind in der Gesamtsumme in Ermangelung eigener Finanzierung abzubauen. Die Erhaltung oder Schaffung besonderer Profile in Einzelfeldern muß durch mindestens zeitgleiche Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden.

Das legt z.B. nahe, zum Abbau des Personalbestandes die Fluktuationsrate bis zum Abbau des rechnerischen Überhangs voll auszuschöpfen und Ausnahmen – etwa zur Einstellung unverzichtbarer Spezialisten oder zur Ausbildung von Nachwuchskräften – durch andere Sparmaßnahmen zu finanzieren.

Hamburg hat z.B. innerhalb von fünf Jahren rund 18% des allgemeinen Verwaltungspersonals eingespart – und die Anstrengungen werden fortgeführt. Daß Berlin angesichts seines höheren Ausgangsniveaus deutlichere Sparerfolge erzielen muß, ist nur konsequent.

Unabhängig davon, ob die Einsparziele durch quotierte Vorgaben oder durch konkrete Eingriffe erfolgen sollen, muß im Rahmen der Haushaltsplanungen ein die Ost-West-Integration und alle Politikfelder umfassender Konsolidierungsplan mit nachprüfbaren Eckdaten, quantifizierten Einsparzielen und konkreten Terminen erstellt werden. Nur so kann der Leistungsdruck aufrechterhalten werden, um in den nächsten fünf Jahren Einsparungen in ausreichender Größenordnung zu erreichen.

Ausgabenkürzung bedeutet nicht Investitionsverzicht. Die (Anschub-) Förderung von Investitionen infrastruktureller Art, die wegen der Länge des Planungshorizontes ohne öffentliche Anfangsbeteiligung nicht realisiert wür-

den, schaffen die Grundlage für Privatinvestitionen und ein nachhaltiges Engagement, wie es bei punktuellen Förderungen oder Steuerpräferenzen nicht erreicht wird.

Bei den Einnahmen muß Berlin – wie alle anderen Städte auch – seine Attraktivität für Wirtschaftsunternehmen erhöhen und eine aktive Ansiedlungspolitik betreiben. In dieser Konkurrenzsituation mit anderen Standorten kann Berlin aber realistischerweise nicht auf Sonderrechte hoffen. Die Schaffung neuer Subventionstatbestände verträgt sich auch nicht mit dem Ziel eines bundesweiten Subventionsabbaus. Hemmende Verfahrensregelungen müssen gegebenenfalls nicht nur für Berlin, sondern für ganz Deutschland aufgehoben werden.

Als Alleinstellungsmerkmal kann Berlin aber vor allem auf seine Rolle als Hauptstadt verweisen, die als Macht- und Nervenzentrum Sogwirkungen auslöst. Diese Funktion ist bisher nur unvollkommen ausgestaltet. Der größere Teil der Bundesbediensten befindet sich aufgrund des Berlin/Bonn-Gesetzes¹⁴ noch in Bonn. Die Entscheidung von 1991 war ein zeitpunktgeprägter Kompromiß vor allem zwischen finanziellen und regionalen Interessen auf der einen Seite und historisch begründetem, gesamtstaatlichem Denken auf der anderen.

Seitdem hat zum einen Bonn die Chancen der neuen Situation erfolgreich genutzt. Zum anderen sind die Realitäten der Deutschen Einheit mit ihren praktischen Erfahrungen und Konsequenzen zunehmend in das Bewußtsein der politischen Öffentlichkeit gelangt. Eine Änderung mit dem Ziel der Konzentration aller Bundesministerien in Berlin ist deshalb überfällig. Dies hilft der Stadt nachhaltiger als entsprechende Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich. Zum anderen bietet die Entscheidung auch die Chance einer Straffung der Bundesverwaltung. Dies gilt mindestens insofern, als die Finanzierungskosten notwendiger Investitionen durch die Streichung von Personalstellen gedeckt werden können.

Bisherige Kosten-Nutzen-Überlegungen lassen die qualitativen Effizienzverluste und Nachteile des bestehenden Zustands wie etwa die fehlende Möglichkeit ungeplanter Begegnungen sowie Kommunikation im Rahmen informeller Strukturen grundsätzlich unberücksichtigt und sind deshalb zu relativieren. Daß die Verlagerung mit Rücksicht vor allem auf untere Besoldungs- und Vergütungsgruppen einen Stufenplan und die Ausnutzung aller personalwirtschaftlichen Umschichtungsmöglichkeiten erfordert, macht die Aktion kompliziert, aber nicht unmöglich. Entscheidend ist der politische Wille.

Aus dem Länderfinanzausgleich (ohne Bundesergänzungszuweisungen) erhielt Berlin z.B. im Jahre 2002 bei einem Verteilungsvolumen von 7,4 Mrd.

14 Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands. BGBl. 1994, Teil I, S. 918.

€ einen Betrag von 2,7 Mrd. € und damit den mit Abstand größten Anteil.¹⁵ Gleichwohl bleibt die Hauptstadtfunction dabei dem Grunde nach unberücksichtigt. Dies ist insofern unbefriedigend, als Berlin – unabhängig von seinem Status als Land, als Stadt in Brandenburg oder als bundesunmittelbare Gebietskörperschaft – als Symbol Deutschlands unvermeidlich auch die Interessen der Länder vertritt. Es liegt im Interesse aller Länder, daß Deutschland durch Berlin und in Berlin angemessen repräsentiert wird. Interesse bedeutet aber auch Finanzierungspflicht.

Hinsichtlich der Wahrnehmung und Finanzierung von konkreten Hauptstadtaufgaben ist das Hauptstadtvertragswerk auf Vollständigkeit und Auskömmlichkeit zu überprüfen. Die Leistungen des Bundes an Berlin sind vielfältig. Im Zeitraum von 1995 bis 2004 erhält Berlin im Rahmen der Hauptstadtverträge Bundesleistungen in Höhe von zusammen 1,7 Mrd. € und außerhalb dieser Hauptstadtverträge von 1999 bis 2006 zusätzlich rund 3,0 Mrd. €, beispielsweise für Verkehrsinvestitionen und die Stiftung Preußischer Kulturbesitz.

Ob Berlin darüber hinaus rechtlich gegenüber dem Bund Forderungen als Haushaltsnotlageland geltend machen kann, bleibt verfassungsgerichtlicher Prüfung überlassen.

Offenkundig ist, daß die Rückführung der Bundeszuschüsse schneller erfolgte als die Teilungsfolgen beseitigt werden konnten. Der dramatische Absturz der Bundeszuschüsse von 14,5 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 5,5 Mrd. DM im Jahre 1994 konnte auf der Ausgabenseite angesichts der Trägheit öffentlicher Bewußtwerdungs- und Entscheidungsprozesse sowie der Schwierigkeit beim Abbau rechtlich abgesicherter Strukturen realistischerweise keine Entsprechung finden. Die Bedingungen der deutschen Teilung sind entfallen, nicht aber ihre Folgen. Es ist deshalb zu prüfen, in welchem Umfang der Bund wegen seiner historisch begründeten Mitverantwortung für das Entstehen von Strukturen in Berlin auch an deren Abwicklung – z.B. bei den Lasten der Altersversorgung – hinreichend finanziell beteiligt ist. Naheliegender ist deshalb auch eine teilweise Übernahme der Schuldenlast Berlins durch den Erblastentilgungsfonds.¹⁶

Alle Entlastungsmaßnahmen sind aber im Sinne von Anreizen an konkrete Einsparerfolge Berlins zu koppeln. Zu beseitigen sind nicht in erster Linie der Schuldenstand, sondern die Ursachen bisheriger und neuer Verschuldung.

Anreizträchtige Koppelungen sind auch anzustreben in Hinblick auf eine objektiv wünschenswerte Fusion Berlins mit Brandenburg. Durch die Konzentration auf seine Hauptstadtfunction könnte sich Berlin von den Landes-

15 Bundesministerium der Finanzen (2003), Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2002 – 31.12.2002, Anlage 1, S. 3.

16 Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds vom 23.6.1993. BGBl. Teil I, S. 984.

funktionen entlasten. Die sinnvolle Planung des Großraums Berlin würde erleichtert und verfassungsrechtlich zu gestaltende Finanzierungsbeteiligungen sowie Gestaltungsrechte des Bundes könnten in Angriff genommen werden.

Die finanzielle Notlage Berlins ist zugleich eine Chance für einen kreativen Neubeginn auf der Grundlage veränderter politischer Rahmenbedingungen. Das ist nicht nur eine Aufgabe Berlins, sondern auch des ganzen Landes.