Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 15/4000

15. Wahlperiode

Schlussbericht

der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“

In Durchführung des vom Abgeordnetenhaus in seiner
42. Sitzung am 11. Dezember 2003 gefassten Beschlusses
wird gemäß Abschnitt III des Einsetzungsbeschlusses
der Schlussbericht der Enquete-Kommission
"Eine Zukunft für Berlin" vorgelegt.

Berlin, den 9. Mai 2005

Die Vorsitzende
der Enquete-Kommission
„Eine Zukunft für Berlin“

Dr. Sibyll Klotz

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.
Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin, Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

Inhaltsübersicht

Einleitung ... 3
I. Haushaltsnotlage trotz beachtlicher Konsolidierungsanstrengungen ... 4
1. Berlins extreme Haushaltsnotlage und ihre Ursachen ... 4
2. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin ... 8
3. Die Konsolidierung von 1996 – 2003 ... 9
4. Finanzplanung des Senats für den Zeitraum 2003 – 2007 ... 13
5. Das Konsolidierungsproblem: Sanierung der Finanzen und Sicherung der Zukunft Berlins ... 16
6. Abweichende Meinungen ... 17
II. Die Wachstumsregion Berlin gestalten ... 19
1. Bestandsaufnahme ... 19
2. Leitlinien ... 19
3. Handlungsempfehlungen ... 20
4. Abweichende Meinungen ... 24
III. Wissenschaft und Kultur fördern ... 25
1. Bestandsaufnahme ... 25
2. Leitlinien ... 25
3. Handlungsempfehlungen ... 27
4. Abweichende Meinungen ... 32
IV. Verwaltungsmodernisierung forcieren ... 33
A) Strukturwandel ... 33
1. Bestandsaufnahme ... 33
2. Leitlinien ... 34
3. Handlungsempfehlungen ... 35
4. Abweichende Meinungen ... 39
B) Reform des öffentlichen Dienstrechts ... 41
1. Bestandsaufnahme ... 41
2. Leitlinien ... 42
3. Handlungsempfehlungen ... 43
4. Abweichende Meinungen ... 45
V. Zukunft der Berliner Beteiligungspolitik ... 47
1. Bestandsaufnahme ... 47
2. Leitlinien ... 47
3. Handlungsempfehlungen ... 48
4. Zusammenfassung ... 50
5. Abweichende Meinungen ... 51
VI. Zukunft der Berliner Zivilgesellschaft ... 54
1. Bestandsaufnahme ... 54
2. Leitlinien ... 54
3. Handlungsempfehlungen ... 55
4. Abweichende Meinungen ... 59
VII. Haushalt sanieren – Konsequenzen aus dem Verfassungsgerichtsurteil ziehen ... 60
1. Leitlinien zur Sanierung des Berliner Haushalts ... 60
2. Quantitative Maßstäbe zur Sanierung des Berliner Haushalts ... 62
3. Qualitative Maßstäbe zur Sanierung des Berliner Haushalts ... 69
4. Handlungsempfehlungen ... 71
5. Abweichende Meinungen ... 82
VIII. Hauptstadt Berlin ... 100
1. Funktion und Rollenfindung ... 100
2. Berlin gehört als Hauptstadt in die Verfassung ... 100
3. Status: Hauptstadt in Brandenburg ... 100
4. Transparente Darstellung der Hauptstadtfinanzierung ... 101
5. Fusion mit Brandenburg ... 101
6. Die besondere Rolle Potsdams ... 102
7. Zusammenarbeit fortsetzen ... 102
8. Abweichende Meinungen ... 103
Anlage 1: Abkürzungsverzeichnis ... 104
Anlage 2: Tabellen- und Abbildungsverzeichnis ... 105
Anlage 3: Einsetzungsbeschluss ... 106
Anlage 4: Mitgliederliste ... 109
Anlage 5: Arbeitsbericht ... 112

Einleitung

Nach dem Urteil des Berliner Landesverfassungsgerichts zum Haushaltsgesetz 2002/2003, das diesen Haushalt für verfassungswidrig erklärte, verständigten sich alle Fraktionen des Berliner Abgeordnetenhauses auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission mit dem Titel „Eine Zukunft für Berlin“. Die Kommission erhielt den Auftrag, unter den Bedingungen einer extremen Haushaltsnotlage politische, wirtschaftliche und finanzielle Handlungsspielräume zur Zukunftsgestaltung Berlins auszuloten. Damit war der Rahmen gesteckt. Die Abgeordneten und Sachverständigen hatten den Auftrag, in knapper Zeit verwertbare Vorschläge zu entwickeln, die einerseits den Konsolidierungspfad weiter verfolgen und die andererseits die für die Perspektiven Berlins zentralen Innovationsfelder benennen und stärken. Dabei bestand in der Kommission von Anfang an Einigkeit darüber, dass dieser Anspruch nur verwirklicht werden kann, wenn die zivilgesellschaftlichen Akteure sich daran aktiv beteiligen.

Aus der Rückschau auf die neunziger Jahre und die Ursachen für das Entstehen der extremen Haushaltsnotlage, die Berlin ohne die Hilfe des Bundes und der Länder nicht bewältigen kann, und der Überzeugung, dass die Stadt weiterhin ihren eigenen Konsolidierungswillen bekunden muss, entstanden Vorschläge der Kommission, die zum Ziel haben,

- den Konsolidierungspfad für die Zukunft zu beschreiben,

- die Potenziale zu benennen, die für Berlins Weg aus der Haushaltsnotlage heraus entscheidend sein werden und

- wie diese Potenziale zur Wirkung zu bringen sind.

Berlin befindet sich in einer extrem schwierigen finanziellen Lage. Diese zwingt nicht nur zu Kürzungen, sondern erzwingt auch die Konzentration auf die für die Stadt wesentlichen Aufgaben und Ausgaben. Das eröffnet auch Chancen und kann kreative Potenziale frei setzen.

Der Gedanke der Konzentration und Fokussierung auf die zukunftsfähigen Bereiche findet sich als Leitmotiv in allen Themenfeldern des Berichts. Allen Mitgliedern der Kommission ist klar, dass unter den gegebenen Umständen ein „Weiter so – wenn auch auf abgesenktem Niveau“ konzeptions- und zukunftslos ist. Dies gilt für die Verteilung der finanziellen Mittel wie für die Strukturen der Wissenschafts- und Kulturlandschaft genauso wie für den öffentlichen Dienst und die Berliner Verwaltung, die nicht nur ein Kostenfaktor, sondern auch ein Standortfaktor sind.

Der Weg Berlins in die Zukunft kann nicht in der Durchschnittlichkeit liegen. Darin bestand Konsens. Bei der Frage, worauf die Energien (und finanziellen Mittel) zu konzentrieren sind, gingen die Meinungen erwartungsgemäß wieder auseinander.

Einigkeit bestand darin, dass Wissenschaft, Forschung, Kultur und Medien für Berlins Zukunft entscheidend sind. So wie Hamburg seinen Hafen hat, so verfügt Berlin über eine einzigartige Wissenschafts- und Kulturlandschaft. Diese zu pflegen und weiterzuentwickeln ist Voraussetzung dafür,

- dass Berlins Wirtschaft nachhaltig wachsen kann und die Steuereinnahmen wieder ansteigen;

- dass Berlin seine internationale Ausstrahlungskraft und Attraktivität behält und ausbaut;

- dass Berlin im Standortwettbewerb mit anderen Metropolen bestehen kann.

Neben Wissenschaft und Kultur zeichnet Berlin die Hauptstadtfunktion aus. Dabei geht es nicht nur um Kostenfragen. Als Hauptstadt gehört Berlin allen Bürgerinnen und Bürgern Deutschlands. Rolle und Funktion einer Hauptstadt müssen gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern geklärt werden.

Die Kommission hat in den zurückliegenden Monaten über die Themen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Finanzen, Wissenschaft/Kultur/Medien, Verwaltungsmodernisierung und Landesbeteiligungen beraten. Schwerpunkt des Berichts ist die zukünftige Haushaltspolitik. Die Konzentration darauf bedeutet zugleich, dass andere für Berlin wichtige Fragen, wie z. B. die schulische Bildung, von dieser Kommission nicht behandelt werden konnten.

Adressaten für die Umsetzung der Vorschläge sind der Senat und das Abgeordnetenhaus gleichermaßen. Die Kommission betrachtet diesen Bericht aber auch als Impuls für eine öffentliche Debatte. Es muss in den kommenden Monaten darum gehen, die Empfehlungen des Berichts mit Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft/Kultur/Medien, Institutionen, Verbänden und dem Bereich der ehrenamtlich Engagierten zu diskutieren. Es geht also darum, den Bericht mit Leben zu erfüllen.

Hinter den Mitgliedern der Kommission liegen Monate konzentrierter Arbeit, die trotz aller unterschiedlichen Positionen in konstruktiver und angenehmer Atmosphäre verlaufen ist. Insbesondere den Sachverständigen ist hierfür noch einmal besonders zu danken. Die Abgeordneten sind sich einig darüber, dass der Anregung der Sachverständigen gefolgt werden soll, die Realisierung der Vorschläge aus dem Bericht zu begleiten, sodass die Zusammenarbeit mit der Vorlage des Berichts nicht beendet ist.

Die von der Kommission dazugeladenen Experten haben mit ihren Vorträgen und Ausarbeitungen die Arbeit der Kommission bereichert. Auf ihre Beiträge gehen viele der in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge zurück. In der Datenbank der Enquete-Kommission können die Vorträge und Papiere dieser externen Sachverständigen nachgelesen werden (www.parlament-berlin.de/enquetezukunft.nsf).

Zu guter Letzt gilt unser Dank der Arbeit des Büros der Enquete-Kommission. Mit viel Kompetenz und der angesichts der Flut von Papieren, Meinungen und Vorschlägen notwendigen Geduld und Ruhe haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Büros die Arbeit unterstützt. Ohne sie hätte die Fülle von Material nicht verarbeitet werden können.

I. Haushaltsnotlage trotz beachtlicher Konsolidierungsanstrengungen

1. Berlins extreme Haushaltsnotlage und ihre Ursachen

Berlin befindet sich in einer extremen Haushaltsnotlage. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme überstieg bereits 1993-1995 und dann massiv ab 2001 die Summe der seit 1996 deutlich reduzierten Investitionen:

Tabelle 1: Kennzahlen[1] des Berliner Landeshaushalts (in Mio Euro)

Jahr	Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen	Finanzierungssaldo	Nettoneuverschuldung[2]	Investitionen	Differenz Neuverschuldung/Investitionen
1991	18.224	16.606	-1.618	1.840	3.538	1.698
1992	19.627	17.737	-1.890	2.084	3.371	1.287
1993	21.019	17.585	-3.434	3.267	3.183	-84
1994	21.172	17.083	-4.089	3.784	2.885	-899
1995	22.084	16.608	-5.476	3.451	3.238	-213
1996	21.812	16.299	-5.513	3.119	3.334	215
1997	21.423	20.153	-1.270	2.787	2.803	16
1998	21.193	18.587	-2.606	2.454	2.635	181
1999	21.081	19.282	-1.799	2.079	2.412	333
2000	20.895	18.342	-2.553	1.937	2.218	281
2001	22.582	17.339	-5.242	4.896	3.659[3]	-1.237
2002	21.066	16.197	-4.869	6.043	1.818	-4.225
2003	20.675	16.263	-4.412	4.064	1.815	-2.249
2004	20.517	17.520	-2.997	4.389	1.708	-2.681

[1] Ist-Zahlen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats.
[2] Die Differenzen zum Finanzierungssaldo ergeben sich daraus, dass Fehlbeträge eines Haushalts sich sofort im Finanzierungssaldo niederschlagen, bei der Neuverschuldung aber erst zwei Jahre später verbucht werden. Hinzu kommen Sondereffekte, wie z. B. 1995 und 1996 die Auflösung von Rücklagen, als die Liegenschaften, die vorher als Sondervermögen außerhalb des Haushalts geführt wurden, in diesen einbezogen wurden.
[3] Incl. Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft in Höhe von 1.755 Millionen €.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen

Die Kreditfinanzierungsquote des Haushalts 2004/2005 beträgt mehr als das Vierfache des Länderdurchschnitts. Die Zins-Steuer-Quote übersteigt den Länderdurchschnitt um mehr als das Doppelte; denn durch die weitere Verschuldung sind die Zinslasten seit 1991 von 537 Millionen € auf rund 2,4 Milliarden € gestiegen.

s. auch Abschnitt 6.
A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Zu diesen Kosten der expliziten Verschuldung am Kapitalmarkt kommen zinsähnliche Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 3,8 Milliarden €. Die größten Positionen dieser Altlasten im Haushalt 2004 resultierten aus den Schuldendiensthilfen infolge des spezifischen (West-)Berliner Systems der Wohnungsbauförderung und früher unterlassener Vorsorge für die Pensionen der Beamten. Neben vielen kleineren Posten sind ferner besonders erwähnenswert: die Verlustgarantie für die Bankgesellschaft, die Kosten für Zusatzrenten der DDR, die Kosten für Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden, die Umstrukturierungsbeihilfe für die BVG und die Sonderfinanzierungen der Messehallen und anderer Gebäude, siehe Tabelle 2. Hinzu kommt in 2004 die Belastung durch die Abdeckung des Defizits des Jahres 2002.

Insgesamt rund 8 Milliarden € und damit über ein Drittel des Berliner Haushalts werden einschließlich der Kosten für den Personalüberhang dafür aufgewendet, Zahlungsverpflichtungen aus der Vergangenheit zu begleichen. Dies ist schlicht zu viel und gefährdet die Zukunft der Stadt.

s. auch Abschnitt 6.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Die Hauptursache der extremen Haushaltsnotlage Berlins und der damit verbundenen Altlasten ist in der Sonderrolle Berlins im geteilten Deutschland zu sehen, die aus gesamtstaatlichen Aufgaben resultierte, die von beiden deutschen Staaten der ihnen jeweils zugehörigen Hälfte der Stadt zugewiesen wurden, sowie in den finanziellen Konsequenzen des abrupten Endes dieser Sonderrolle. Daraus resultieren hohe teilungs- und vereinigungsbedingte Lasten. Sie beruhen auf politischen Entscheidungen, die teils aus der Zeit der Existenz von DDR und Bundesrepublik stammen, teils zu Beginn der 90er Jahre getroffen wurden. Zu diesen Belastungen gehören vor allem

- die Politik in Ost- und Westberlin vor der Vereinigung, potenzielle Arbeitslosigkeit durch marktwirtschaftlich nicht tragfähige Strukturen zu verdecken,

Tabelle 2: Belastungen aus der Vergangenheit laut Haushaltsplan 2004

(in Mio Euro)	**Plan 2004**
Zinsen	2.387
Defizitabdeckung 2002 (davon 190 Mio. für Vivantes)	1.393
Wohnungsbauförderung	1.273
Versorgungsausgaben	1.136
Personalüberhang (ca. 20 000)[1]	760
Verlustgarantie Bankgesellschaft	300
Zusatzrenten Ex-DDR	239
ModInst von Wohngebäuden	221
BVG Umstrukturierungsbeihilfe	160
Sonderfinanzierungen (v.a. Messe Berlin GmbH)	100
Städtebauförderung	73
Fonds Deutsche Einheit	65
Darlehen für Krankenhäuser und BVG	58
Liquidierung BLEG	52
Bürgschaftsausfälle (v.a. Wohnungsbau)	37
Entwicklungsgebiete Restfinanzierung	35
Baufeld Ost (Restentschuldung)	35
Summe	**8.324**

[1] Berechnung: 20.000 Vollzeitäquivalente à 38.000 € bei einem Personalbestand von 130.000 in 2004.

- die gleichermaßen beispiellose wie politisch gewollte Subventionierung der Berliner öffentlichen Haushalte und der Unternehmen/Betriebe in beiden Stadthälften,

- die langfristigen Finanzierungszusagen aufgrund der auch teilungsbedingten Westberliner Wohnungsbauförderungspolitik, die zu weit überhöhten Baupreisen in Berlin führte und die Stadt noch heute nachhaltig belastet,

- die Übernahme des kompletten Personalbestands der Ostberliner Stadtverwaltung und zahlreicher zentraler Einrichtungen der DDR, ohne die notwendigen Personalfreisetzungen,

- die schnelle Angleichung der Ostberliner Löhne und Gehälter an das Westberliner Niveau,

- die Übernahme des umfangreichen Immobilienbestandes in Ostberlin mit erheblichem Sanierungsbedarf,

- die Übernahme der stark sanierungsbedürftigen öffentlichen Infrastruktur Ostberlins,

- die drastische Rückführung der finanziellen Förderung Berlins durch den Bund trotz der neuen Belastungen und die Expansion der Ausgaben, die das Land vornahm, um im Vertrauen auf eine sich schnell bessernde wirtschaftliche Zukunft die Folgen der Teilung zu bewältigen,

- der Zusammenbruch der Ostberliner Industriebetriebe sowie der fast genauso drastische Abbau industrieller Arbeitsplätze in Westberlin, insbesondere infolge der Abschaffung der Steuervergünstigungen für die Produktion in Berlin.

An die neue finanzielle Situation passte sich die Berliner Politik nur zögernd an. So stiegen, wie Tabelle 1 zeigt, bis 1995 die Ausgaben kontinuierlich an, obwohl die Einnahmen 1995 nicht höher waren als 1991. Erschwerend kamen ab 2000 hinzu:

- Die Steuersenkungen im Zuge der verschiedenen Steuerreformen ab Mitte der 90er Jahre führten zu einem Rückgang der Steuereinnahmen Berlins, ohne dass – auch wegen schlechter Rahmenbedingungen – der erhoffte Wachstumsschub eintrat, der den ursprünglichen Einnahmeausfall hätte ausgleichen können, sowie die Wirtschaftskrise von 2000 bis 2003 in der gesamten Bundesrepublik Deutschland, die die schwache Berliner Wirtschaft besonders getroffen hat,

- schließlich auch das wirtschaftliche Versagen der meisten Berliner Landesunternehmen.

Wesentliche Gründe für die überhöhte Kreditaufnahme bestehen also im Verlust der Sonderstellung beider Stadthälften nach der deutschen Vereinigung, in der kurzfristigen und drastischen Reduzierung der Bundeszuschüsse an den Landeshaushalt, im Abbau von Steuervergünstigungen, die zur Abwanderung und Schließung vieler Betriebe führte, und in der finanzpolitischen Reaktion darauf, nämlich eine expansive Finanzpolitik zu fahren. Die überstürzte Reduzierung der Berlinförderung ist aus der Tabelle 3 zu ersehen: Nach einem Anstieg bis 1991 und einem schrittweisen Rückgang bis 1993 erfolgte von 1993 auf 1994 ein drastischer Einschnitt (Reduktion von rund 9,46 Milliarden € auf rund 5,26 Milliarden € gleich minus 44 %). Dieses Niveau wurde dann im Trend aufrechterhalten. Zu diesem Rückgang der Berlinförderung von westlicher Seite kommt hinzu, dass die finanzielle und sonstige Förderung Ostberlins im Rahmen des DDR-Systems mit dem Ende der DDR schlagartig ganz wegfiel.

Die jetzige Schuldenlast Berlins ist also anders als die z. B. Bremens und des Saarlands zu betrachten. Zwar geht es auch hier um die Solidarität des Bundes und der Länder nach eingetretener Verschuldung gemäß dem Prinzip gesamtstaatlicher Solidarität; aber die hier geschilderte Verschuldungsverursachung liegt bei keinem anderen Bundesland in dieser Weise vor, da sie aus der gesamtstaatlichen Rolle beider Stadthälften vor 1989 resultiert. Diese Ursache wurde „von außen“ (von den beiden damaligen Regierungen) staatlich gesetzt, ihre Konsequenzen müssen deshalb ebenso „von außen“ (dem Bund) beglichen werden. Anders als Bremen und das Saarland hat Berlin insoweit einen „politischen Schuldner“.

In der auf das Solidaritätsprinzip des Bundes und der Länder rekurrierenden Klage vor dem Bundesverfassungsgericht muss dieser Teil als ein Sondertatbestand behandelt werden, der bei anderen Bundesländern nicht vorkommt. Der beantragte Beitrag zur Entschuldung leitet sich nicht erst aus der Solidarität nach eingetretener Verschuldung ab, sondern bezieht sich vor allem auf die Mitverursachung dieser Verschuldung durch andere (in Verfolgung ihrer staatlichen Ziele und Aufgaben) und der heutigen Verantwortung des Bundes für die Folgen dieser Mitverursachung.

s. auch Abschnitt 6.
C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

In den Gesamteinnahmen Berlins hat dieser Rückgang bzw. Wegfall der Berlinsubventionierung deutliche Spuren hinterlassen; insgesamt gingen die Einnahmen nach 1992 vier Jahre lang zurück, während die Ausgaben bis 1995 noch erhöht wurden. Erst 1996 begann die Landesregierung umzusteuern (s. dazu 3. Die Konsolidierung von 1996–2003). Bis dahin orientierte Berlins Politik sich vor allem an einem weitgehend von der Bundesregierung und anderen Institutionen geteilten Leitbild, das die Entwicklungschancen des wiedervereinigten Berlins weit überhöhte, und zog dementsprechend falsche Schlussfolgerungen über die wirtschaftlichen und finanziellen Perspektiven der Stadt.

Tabelle 3
Berlin Förderung: 1989 - 2002
1989-2002 in Mio. Euro (gerundet, Auszug BT-Drs. 15/2309)

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
§ 14 BerlinFG, betriebl. Investitionen	159	169	97	69	20	6								
§ 14a BerlinFG, Mehrfamilienhäuser	56	74	61	38	26									
§ 14b BerlinFG, Modernisierung Mehrfamilienhäuser	7	8	6	5	3									
§ 14c BerlinFG, Mietwohnungen		3	5	8	6	8	9	6	3	1				
§ 16, 17 BerlinFG, Industrie- u. Wohnbaukredite			512	618	1.176	394	176	31						
§ 19 BerlinFG, Investitionszulagen Industrieflächen	580	626	479	247	80	21								
§ 21-27 BerlinFG, Steuerpräferenzen	414	394	376	289	212	125	31							
§ 28, 29 Berlin FG, Zulage f. AN	1.483	1.662	1.717	1.232	816	385	33	2						
§ 1, 1a, 2 u. 13 BerlinFG, Kürzungsanspruch Unternehm.	1.677	1.657	1.536	844	220									
Summe BFG	**4.376**	**4.673**	**4.789**	**3.356**	**2.563**	**951**	**249**	**39**	**3**	**1**				
§ 2, 3, 5, 6 FördergebietsG Berlin West			31	49	174	210								
§ 2-4, 6, 8 Abs. 1a FördergebietsG West							43	41	26	31	260	73		
§ 3, 4, 8 Abs. 1a FördergebietsG Berlin West							51	51	31	18	28			
§ 3, 8 Abs. 1 Satz 1 und 6 FördergebietsG Berlin West			15	38	46	51								
§ 3 Satz 1 u. 2, § 8 Abs. 1a FördergebietsG Berlin West			2	3	8	15	15	15	13	15	76	59		
Summe FördergebietsG			**48**	**90**	**228**	**276**	**109**	**107**	**70**	**64**	**364**	**132**		
Investitionszulagengesetz				**58**	**156**	**0**	**0**	**0**	**12**	**23**	**0**			
§ 18 , 3. Überleitungsgesetz	**6.406**	**6.753**	**7.388**	**6.748**	**5.155**	**2.833**								
Bundesergänzungszuweisungen							**1.907**	**1.912**	**1.906**	**1.924**	**1.943**	**1.955**	**1.925**	**2.557**
Zuwendungen aus dem Fonds Deutsche Einheit (FDE)			**1.402**	**1.386**	**1.478**	**1.471**								
Zahlungen (Zuschüsse) an FDE					-120	-195								
Zahlungen (Schuldendiensthilfe) an FDE			-16	-45	-65	-76	-115	-114	-112	-82	-84	-86	-80	-68
Summe Zahlungen an FDE			**-16**	**-45**	**-185**	**-273**	**-115**	**-114**	**-112**	**-82**	**-84**	**-86**	**-80**	**-68**
InvestitionsförderungsG Aufbau Ost							642	642	642	642	642	642	642	
Kommunale Investitionspauschalen			206		82									
Länderfinanzausgleich							**2.159**	**2.217**	**2.286**	**2.501**	**2.725**	**2.812**	**2.635**	**2.670**
Hauptstadtvertrag, Kultur, Aufwendungen											62	51		
Hauptstadtvertrag, Sonderhilfsmaßnahmen								36	36	36	10	0	38	38
Hauptstadtvertrag, U-Bahn 5							3	67	67	45	35	13	5	2
Hauptstadtvertrag, S-Bahn 84							13	0	11	31	24	18	21	16
Summe Hauptstadtvertrag							**16**	**103**	**134**	**114**	**131**	**82**	**64**	**56**
Hauptstadtkulturvertrag, Villa Aurora u. Bauunterhaltung													2	2
Hauptstadtkulturvertrag, Kultur, Veranstaltungen													10	10
Hauptstadtkulturvertrag, Kultur, Einrichtungen													16	16
Hauptstadtkulturvertrag, Stftg. Preuß. Kulturbesitz													22	22
Summe Hauptstadtkulturvertrag													**50**	**50**
Summe der Förderungen	**10.782**	**11.426**	**13.825**	**11.590**	**9.457**	**5.258**	**4.967**	**4.966**	**4.921**	**5.187**	**5.741**	**5.337**	**5.236**	**5.283**

Die Senatsverwaltung für Finanzen beurteilt die Ursachen der Verschlechterung der Haushaltslage Berlins ähnlich:
„Der Schuldenstand, mit dem die wiedervereinigte Stadt bzw. das Land Berlin seine Haushalts- und Finanzpolitik im Jahre 1990 aufgenommen hat, ist nicht ursächlich für die heutige Notlage. Der Grund liegt vielmehr in einem anhaltenden Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben in den Jahren seit 1991. Dabei war das Ausgabenniveau, wie es zu Beginn der neunziger Jahre bestand, in wesentlichen Teilen beeinflusst durch Finanzierungsentscheidungen des Bundes bzw. der zentralstaatlichen Ebene in Zeiten der Teilung. Die Einnahmesituation hingegen war geprägt durch die beispiellose Rückführung der Bundeshilfe für Berlin in den Jahren 1992 bis 1994, die überproportionalen Steuereinbrüche, insbesondere seit dem Jahre 2001 und eine generelle kommunale Finanzkraftschwäche. Die von der Kommission gestellte Frage nach der Verantwortung für die Schuldenlast Berlins lässt sich nicht eindeutig beantworten. Festgehalten werden kann lediglich, dass Rahmensetzungen und Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten zum Schuldenzuwachs beigetragen haben. Ein ´schuldhaftes Verhalten´ im rechtlichen Sinne ist dabei für keinen der Beteiligten erkennbar; dies um so weniger als angesichts hoch interdependenter Entscheidungsverhältnisse, wie sie in einem föderalen Staatswesen bestehen, noch nicht einmal die Möglichkeit einer abschließenden kausalen Zuordnung der Schuldenzuwächse besteht. Gleichwohl kann der rasche Rückgang der Bundeshilfe in den Jahren 1992 bis 1994 als wesentlich für den Schuldenstand angesehen werden.“ [1]

Im Ergebnis hat Berlin heute aus Steuern, Finanzausgleich und Zuweisungen des Bundes real 4,9 Milliarden € weniger zur Verfügung als 1991. Diesen real gesunkenen Einnahmen stehen gestiegene Personalkosten, heruntergefahrene Investitionen und ein explosionsartig gestiegener Schuldendienst gegenüber. Gleichzeitig wurden Finanzprobleme in großem Stil aus dem Kernhaushalt in den Beteiligungsbereich des Landes verlagert.

2. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin

In Folge dieser Entwicklung wird Berlin von den finanziellen Altlasten derart erdrückt, dass der Haushaltsgesetzgeber ohne Überschreitung der Kreditobergrenze (Art. 87 Verfassung von Berlin) seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Aufgaben nicht erfüllen kann.

In Folge der Kreditüberschreitung im Haushalt 2002 und 2003 erklärte der Verfassungsgerichtshof von Berlin mit seinem Urteil vom 31. Oktober 2003 (VerfGH 125/02) das Haushaltsgesetz 2002/2003 für verfassungswidrig und ab dem Zeitpunkt des Urteils nichtig. Das Gericht erkannte zwar an, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Berlin ernsthaft und nachhaltig gestört ist, konnte aber nicht erkennen, dass die erhöhte Kreditaufnahme „auch final auf die Abwehr bezogen war“[2] Über die bisherige Rechtsauffassung hinaus erkannte das Gericht dahingehend, dass auch das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage unter bestimmten Voraussetzungen die Überschreitung der generell zulässigen Kreditaufnahme begründen kann.

Die weit überdurchschnittliche Kreditfinanzierungsquote und Zins-/Steuerquote (s. 1. Berlins extreme Haushaltsnotlage und ihre Ursachen) belegt, dass sich Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage befindet; daher kann dieses Bundesland die Verfassungsvorschriften zur Kreditobergrenze nicht mehr einhalten. Ein Ausweg aus der Verschuldungssituation aus eigener Kraft und ohne Hilfe des Bundes und der anderen Länder ist ebenfalls unmöglich. Nur mit Entschuldungshilfen des Bundes und einer Politik, die auf strikte Ausgabendisziplin und zugleich auf eine Belebung der Berliner Wirtschaftstätigkeit ausgerichtet ist, kann Berlin aus seiner Notlage herausfinden.

Das Berliner Verfassungsgericht hat dazu festgestellt, „dass in der gesamtwirtschaftlichen Realität strukturelle und konjunkturelle Ursachen und Krisensymptome kaum zu trennen sein werden“ und dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[3] verwiesen: „Auch das Bundesverfassungsgericht hat zu erkennen gegeben, dass strukturelle Anpassungsprobleme nicht prinzipiell eine erhöhte Kreditaufnahme ausschließen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht zugleich darauf hingewiesen, dass eine bloße Nachfrageausweitung bzw. Verhinderung des Nachfrageabfalls schwerlich das Fehlen einer Anpassung der Wirtschaftsstruktur an neue Gegebenheiten oder eine schon bestehende hohe Staatsverschuldung als Ursache der Störung wird ausräumen können“.[4]

Das Ziel, mittelfristig einen Haushalt aufstellen zu können, der die Kreditobergrenze der Verfassung nicht mehr verletzt, kann also nur erreicht werden, wenn folgender Grundsatz des Bundesverfassungsgerichts befolgt wird: Für den Fall einer anhaltenden, strukturell bedingten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts empfiehlt das Gericht eine Sanierungsstrategie, die Ausgabenkürzungen mit der nachhaltigen Stärkung des Produktionspotenzials verbindet. „Rührt die Haushaltsnotlage aus einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverursachter übermäßiger Verschuldung her, ist zu berücksichtigen, dass in einer solchen Lage schwerlich allein der Einsatz mittel- und langfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft, so unentbehrlich sie sein mögen, weiterhelfen kann, noch allein der Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestie-

[1] Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Juli 2004, veröffentlicht in der Datenbank der Enquete-Kommission unter Skript-Nr. 50.

[2] VerfGH, Urteil vom 31.10.2003, 125/02, D II 2.

[3] BVerfGE 79, 311.

[4] VerfGH 125/02, Urteil vom 31.10.2003, II.

renden Haushaltsnotlage – auch wenn dies dringlich sein mag, um einer weiteren Verschlechterung der Lage entgegenzutreten -, sondern nur das Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen."[5]

Die Kombination „mittel- und langfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft" mit dem „Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestierenden Haushaltsnotlage" war nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber erst im Rahmen von Sanierungshilfen des Bundes möglich. Denn auf sich allein gestellt, „ist das durch eine extreme Haushaltsnotlage betroffene Land daran gehindert, durch seine Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen."[6]

Erst das Berliner Landesverfassungsgericht hat sich des Dilemmas angenommen, in das ein Haushaltsnotlageland im Hinblick auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und andere ausgabewirksame Verfassungsvorgaben gerät, wenn „ein möglicherweise nicht unerheblicher Zeitraum bis zur bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung und gegebenenfalls deren nachfolgender gesetzgeberischer Umsetzung"[7] vergeht, bevor die erforderliche Bundeshilfe fließen kann.

Mit Blick auf dieses Dilemma der Berliner Haushaltspolitik stellt das Berliner Landesverfassungsgericht fest: „Nach dem Wortlaut der Verfassung wäre erst nach Konsolidierung des Haushalts eine Überschreitung zur Störungsabwehr wieder zulässig. Die Haushaltskonsolidierung wird unter Umständen jedoch nicht ohne bundesstaatliche Hilfe gelingen."[8]

Deshalb hat das Berliner Verfassungsgericht dem Berliner Haushaltsgesetzgeber für die Übergangszeit bis zum Erhalt von Bundeshilfen ermöglicht, dass die Kreditobergrenze der Verfassung „entgegen dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 VvB" und über die in diesem Wortlaut „ausdrücklich geregelte Ausnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinaus auch im Fall einer extremen Haushaltsnotlage überschritten werden darf".[9]

Auf diese ungeschriebene Ausnahme von der Verfassung kann sich ein Land jedoch nur berufen, wenn es eine extreme Haushaltsnotlage feststellt und Bundeshilfen gegebenenfalls auch auf dem Klagewege zu erreichen sucht. Der Verfassungsgerichtshof formuliert dazu folgende Anforderungen: „Im Gesetzgebungsverfahren ist daher im Einzelnen darzulegen, dass eine extreme Haushaltsnotlage gegeben ist, sowie dass und aus welchen Gründen eine geringere Kreditaufnahme nicht zulässig wäre, weil andernfalls das Land seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabeverpflichtungen nicht erfüllen könnte. Denn nur wenn in diesem Sinne zwingende Ausgaben ohne eine erhöhte Kreditaufnahme nicht geleistet werden können, ist das von einer extremen Haushaltsnotlage betroffene Land berechtigt, die landesverfassungsrechtliche Kreditobergrenze zu überschreiten. Zu fordern ist vom Haushaltsgesetzgeber im Rahmen eines in sich schlüssigen Sanierungskonzepts eine detaillierte Darlegung, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden.[10]

s. auch Abschnitt 6.
D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

3. Die Konsolidierung von 1996 – 2003

Erst Ende 1995 gab es eine Neubewertung der Berliner Finanzlage durch die Berliner Landesregierung, die zur Feststellung eines strukturellen Ungleichgewichts des Landeshaushalts im Haushaltsstrukturgesetz[11] führte. Die darauf folgende Konsolidierungspolitik zielte primär auf eine Absenkung der Ausgaben in allen Bereichen. Zugleich wurden durch Vermögensverkäufe in den Jahren 1997 bis 1999 erhebliche einmalige Mehreinnahmen erzielt.[12]

Berlin unternimmt seither beachtliche Konsolidierungsschritte. Trotz der Belastung des Berliner Haushalts mit Lasten der Vergangenheit haben sich die entsprechenden Maßnahmen in verringerten Gesamtausgaben niedergeschlagen. Verglichen mit 1996 sind diese in den sieben Jahren bis 2003 um 5 % gesenkt worden, trotz eines Anstiegs des Verbraucherpreisindex um fast 10 %, während die Preise für Bauleistungen für Neubauten fast unverändert blieben.

Die Personalausgaben konnten gemäß Tabelle 4 durch einen erheblichen Personalabbau und durch Maßnahmen im Bereich der Entlohnung und der Arbeitszeit reduziert werden, allerdings nur um 4,4 %, da gleichzeitig steigende Tarifverdienste und zunehmende Versorgungslasten in die entgegengesetzte Richtung wirkten. Allerdings ist festzuhalten, dass das Volumen des Personalabbaus seit 1996 durch Umgruppierungen wie die Gründung von „Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH" oder von LHO-Betrieben im Bereich der Theater und anderswo überzeichnet ist.

5 BVerfGE 86, 148, II.
6 BVerfGE 86, 148, II.
7 VerfGH 125/02, Urteil vom 31.10.2003, D III 1.
8 VerfGH 125/02, Urteil vom 31.10.2003, D III 1.
9 VerfGH 125/02, Urteil vom 31.10.2003, D III 2.
10 VerfGH 125/02, Urteil vom 31.10.2003, D III 3.
11 Haushaltsstrukturgesetz vom 15. April 1996 (GVBl. S. 126); Nachtragshaushaltsgesetz vom 15. April 1996 (GVBl. S. 134).
12 Laut Wochenbericht des DIW Nr. 25/2001 betrugen diese Erlöse 1997 5,03 Mrd. DM, 1998 2,63 Mrd. DM und 1999 3,64 Mrd. DM.

Tabelle 4
Berlin - Öffentliche Ausgaben nach Arten
in Mio Euro

Ausgaben	Position	Ist 1994	Ist 1995	Ist 1996	Ist 1997	Ist 1998	Ist 1999	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	2003/1996 in %
Ausgaben der laufenden Rechnung	1	18 173,8	18 733,8	18 370,6	18 473,8	18 462,6	18 598,6	18 612,3	18 863,1	19 185,0	18 801,5	102,3
Personalausgaben	11	7 274,0	7 301,4	7 209,9	7 189,9	7 103,0	7 132,8	7 147,2	7 188,1	7 271,0	6 991,1	95,6
Laufender Sachaufwand	12	3 954,2	4 005,9	3 815,2	3 602,0	3 373,0	3 390,2	3 574,4	3 539,2	3 711,7	3 560,3	93,2
sächliche Verwaltungsausgaben	121	2 268,8	2 313,7	2 154,8	2 116,7	1 976,1	1 992,3	1 933,6	1 839,6	1 807,1	1 699,8	78,9
Erstattungen an andere Bereiche	123	1 603,3	1 613,2	1 591,1	1 418,6	1 333,9	1 338,6	1 587,2	1 650,0	1 736,3	1 680,9	105,6
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	124	82,1	79,0	72,3	66,8	63,0	59,2	53,7	49,7	168,3	179,3	248,0
Zinsausgaben	13	985,0	1 163,0	1 065,8	1 713,8	1 822,5	1 915,3	1 962,7	2 070,8	2 194,0	2 254,8	153,8
darunter für Kreditmarktmittel	1322	923,1	1 106,2	1 411,6	1 662,9	1 778,0	1 879,2	1 939,5	2 050,0	2 174,0	2 236,6	158,4
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	14	5 011,1	5 334,8	4 786,3	4 773,3	4 896,3	4 894,9	4 684,6	4 822,5	4 765,5	4 851,2	101,4
an öffentlichen Bereich	141	169,1	226,8	223,7	228,8	275,7	306,9	303,6	365,7	388,7	426,0	190,4
an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen	1422	2 633,8	2 809,1	2 239,8	2 184,4	2 216,7	2 168,2	2 175,6	2 196,3	2 288,6	2 237,7	99,9
Kosten, Unterstützungen u.ä.	1423	1 494,1	1 521,6	1 489,9	1 531,4	1 570,1	1 577,0	1 557,6	1 651,1	1 662,0	1 781,9	119,6
an soziale u. ähnliche Einrichtungen	1424	627,3	678,3	754,0	751,1	743,3	766,4	561,5	525,1	380,7	363,4	48,2
an Ausland	1425	86,8	98,9	79,0	77,6	90,5	76,5	86,3	84,3	45,5	42,2	53,4
Schuldendiensthilfen[a]	15	949,5	928,6	990,5	1 194,7	1 267,9	1 265,4	1 243,4	1 242,4	1 242,7	1 144,2	115,5
Ausgaben der Kapitalrechnung	2	2 998,7	3 349,1	3 441,4	2 948,9	2 729,9	2 482,7	2 283,0	3 718,6	1 881,2	1 873,7	54,4
Sachinvestitionen	21	861,5	965,2	837,7	616,7	559,1	447,6	433,5	369,1	323,3	299,4	35,7
Baumaßnahmen	211	730,0	800,6	731,4	519,6	426,5	329,0	299,7	253,6	180,0	132,1	18,0
Erwerb von unbeweglichen u. beweglichen Sachen	212+213	131,5	164,5	106,3	97,0	132,6	118,6	133,9	135,5	143,3	167,4	157,5
Vermögensübertragungen	22	1 513,8	1 635,4	1 501,6	1 328,9	1 204,4	1 111,0	1 112,3	886,8	768,4	855,6	57,0
Zuweisungen für Investitionen an öffentl. Bereich	221	0,5	32,6	23,5	30,1	58,4	84,7	67,6	48,1	45,5	75,9	323,0
Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche	222	1 513,4	1 602,8	1 478,0	1 298,7	1146,0	1026,3	1 044,7	838,7	722,9	779,7	52,8
Darlehen	23	295,7	324,5	291,7	299,8	299,5	289,9	269,8	270,5	289,7	264,5	90,7
Erwerb von Beteiligungen u. ä.	24	214,1	312,6	702,8	557,7	572,1	563,6	402,4	2 132,9	437,0	395,4	56,3
Schuldentilgung an öffentlichen Bereich	25	113,6	111,5	107,5	146,0	94,7	70,6	65,0	59,2	62,8	58,8	54,7
Gesamtausgaben (bereinigte Ausgaben)	4	21 172,5	22 082,9	21 812,0	21 422,7	21 192,5	21 081,2	20 895,3	[b] 22 582,0	21 066,2	20 675,2	94,8

a) Fast ausschließlich Wohnungsbauförderung.
b) Einschl. globale Mehrausgaben in Höhe von 0,3 Mio €

Quelle der Zahlen: Senator für Finanzen, Schreiben vom 31.8.04

Die scheinbar gesparten Personal- und Verwaltungskosten finden in diesen Fällen als Zuwachs bei den Zuweisungen oder als Risiken im mittelbaren Landeshaushalt ihren Niederschlag.

Der laufende Sachaufwand konnte sogar um über 6 % verringert werden.

Während die Rückführung der Personalausgaben und des laufenden Sachaufwands insgesamt positiv zu bewerten sind, ist der starke Rückgang der Sachinvestitionen (diese schrumpften seit 1995 auf ein Drittel) kritisch zu sehen, obwohl nicht jede Sachinvestition unbedingt nötig ist und solche Investitionen häufig erhebliche Folgekosten haben. Auch die anderen Positionen der Kapitalrechnung wurden stark reduziert.

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse konnten ungefähr konstant gehalten werden, während die Schuldendiensthilfen, die fast ausschließlich die Wohnungsbauförderung betreffen, anstiegen, wenn auch durch die beginnende Rückführung der Wohnungsbauförderung nur um 15,5 %. Dagegen stiegen die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel aufgrund der steigenden Verschuldung Berlins um 58,4 %.

Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen sind Folgekosten vergangener Entscheidungen. Allein die Ausgaben für diese beiden Posten zusammen beliefen sich 2003 auf fast genau 3,4 Milliarden €, das entspricht 16,5 % der gesamten öffentlichen Ausgaben Berlins. Während bei der Wohnungsbauförderung der Ausstieg bereits eingeleitet ist und in den kommenden Jahren zu Minderausgaben führen wird, ist eine entsprechende Entwicklung angesichts der zunehmenden Verschuldung des Landes Berlin bei den Zinsausgaben nicht in Sicht. Vielmehr wird dieser Posten noch für lange Zeit ansteigen.

Einige Aufschlüsse über die Ergebnisse der bisherigen Konsolidierungspolitik sind der Tabelle 5 zu entnehmen, in der die Ausgaben der Senatsverwaltungen auf Einzelpläne aufgegliedert sind. Bei dieser Tabelle ist nur ein Vergleich ab 1996 möglich, weil mit Beginn dieses Jahres eine erhebliche Umschichtung der Ausgaben zwischen Bezirken und Senatsverwaltungen erfolgte, so dass die Zahlen vor 1996 nicht vergleichbar sind.[13] Tabelle 5 macht deutlich, dass es Ausgabenzuwächse nur in den Bereichen Bildung, Familie und Sport sowie in den allgemeinen Finanzangelegenheiten gegeben hat.[14] Um die Mehrausgaben für Bildung, Familie und Sport bewerten zu können, müsste man genauer aufschlüsseln, inwieweit sie einer verbesserten Erbringung der öffentlichen Aufgaben gedient haben. Die Zuwächse bei den allgemeinen Finanzangelegenheiten hängen vor allem mit der Entwicklung der Zinsausgaben zusammen.

[13] Auch in späteren Jahren gab es Umschichtungen, die das Bild aber weniger verzerren.

[14] Ob die Zahlen für Rechnungshof und Datenschutz zwischen 1996 und 2003 vergleichbar sind, ist stark zu bezweifeln.

Tabelle 5
Öffentliche Ausgaben
in Mio €

Einzelplan	Bezeichnung	Ist 1995	Ist 1996	Ist 1997	Ist 1998	Ist 1999	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	2003 zu 1996
Senatsverwaltung											
03-04	Reg. Bürgermeister, Bundes- und Europaangelegenheiten	39,5	39,4	[a]30,4	33,4	35,6	20,1	24,1	22,3	22,7	[b]0,747
05+06	Inneres und Justiz	3397,1	3317,9	[a]3306,0	2819,5	2829,4	2852,6	2920,2	2712,8	2707,6	0,816
07+10	Bildung, Familie und Sport	598,4	2313,1	2304,0	2557,6	2562,0	2576,5	2621,4	2631,0	2631,3	1,138
08+17	Wissenschaft, Forschung und Kultur	2571,6	2447,2	2263,6	2332,6	2293,2	2308,1	2305,3	2307,0	2284,8	0,934
09+11	Soziales und Gesundheit	906,0	843,7	743,9	675,7	685,1	708,1	1014,2	795,4	675,6	0,801
12+14	Stadtentwicklung,Umwelt, Bau- und Wohnungswesen	2550,2	2429,0	2918,2	2821,1	2703,2	2680,6	2497,8	2422,1	2288,2	0,942
13+16+18	Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Frauen	1849,1	1503,7	1603,1	1625,7	1633,7	1441,1	971,9	1248,5	1155,4	0,768
15	Finanzen	616,6	597,0	561,0	501,8	490,7	483,4	486,1	477,2	464,0	0,777
01+02	Abgeordnetenhaus, Verfassungsgericht	37,3	29,0	28,0	30,2	30,6	30,8	30,8	30,1	29,4	1,014
20+21	Rechnungshof und Datenschutzbeauftragter	16,2	16,0	16,0	22,4	23,4	23,7	24,1	24,1	24,0	1,5
28+29	Allgemeine Finanzangelegenheiten	1601,9	2291,0	1969,4	2053,2	2035,8	2087,6	3912,6	2564,9	2679,2	1,169
Senatsverwaltung insgesamt (einschl. "sonstige Institutionen" (01, 02, 20, 21)		14183,8	15827,1	15743,5	15473,1	15322,6	15221,7	16808,4	15235,3	14962,1	0,945
Bezirke		7900,7	5984,9	5679,2	5719,4	5758,4	5673,5	5765,6	5830,9	5713,1	0,954
Bereinigte Ausgaben insgesamt		22084,5	21812,0	21422,7	21192,5	21081,0	20895,2	22574,0	21066,2	20675,2	0,948

[a] Ab 1997 ohne den Bereich "Verfassungsschutz" [b] 2003 zu 1997 [c] Ab 1997 einschl. Verfassungsschutz

Quelle der Zahlen: Schreiben des Senators für Finanzen vom 31.8.04

Einem leichten Rückgang war der Bereich „Wissenschaft, Forschung und Kultur“ unterworfen, was in realen Größen gerechnet schon einer deutlichen Reduzierung der Ressourcenausstattung entspricht. Das Gleiche gilt für den Bereich Stadtentwicklung, Umwelt, Bau- und Wohnungswesen. Deutlicher verringert haben sich die Ausgaben im Bereich Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Frauen, im Einzelplan Finanzen sowie vor allem bei der politischen Führung.

Eine für die Zukunft Berlins zielführende Prioritätensetzung ist nicht zu erkennen. Umso wichtiger wäre es, dass die nachstehend von der Kommission empfohlenen Prioritäten in den Haushalten, insbesondere aber in der jährlich fortzuschreibenden mittelfristigen Finanzplanung erkennbar werden.

4. Finanzplanung des Senats für den Zeitraum 2003 – 2007

Die im Jahre 2003 beschlossene Finanzplanung sieht eine weitere Kürzung der nominalen Gesamtausgaben um 3,3 % vor (siehe Tabelle 6). Dabei konzentriert sich dieser Rückgang

- erstens auf den Bereich der Kapitalrechnung, d. h. vor allem auf die Ausgaben für Investitionen (eigene sowie Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen) sowie für Darlehen und Beteiligungen, die um 17,7 % schrumpfen sollen,

- zweitens auf die Schuldendiensthilfen für den Wohnungsbau (-24,3 %) und

- drittens auf die laufenden Zuschüsse und Zuweisungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen (-15,4 %) sowie an soziale und ähnliche Einrichtungen (-24,2 %).

Tabelle 6
Berlin - Öffentliche Ausgaben nach Arten gemäß Finanzplanung
in Mio Euro

Ausgaben	**Position**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2007/2003** in %
Ausgaben der laufenden Rechnung	**1**	**18 723**	**18 585**	**18 717**	**18 564**	**18 544**	**99,0**
Personalausgaben	**11**	**7 111**	**6 882**	**6 962**	**7 090**	**7 166**	**100,8**
Laufender Sachaufwand	**12**	**3 370**	**3 515**	**3 475**	**3 350**	**3 306**	**98,1**
sächliche Verwaltungsausgaben	121	1 685	1 744	1 736	1 656	1 629	96,7
Erstattungen an andere Bereiche	123	1 526	1 593	1 566	1 530	1 526	100,0
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	124	159	178	173	165	151	95,0
Zinsausgaben	**13**	**2 394**	**2 392**	**2 617**	**2 782**	**2 935**	**122,6**
darunter für Kreditmarktmittel	1322	2 376	2 374	2 600	2 768	2 923	123,0
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	**14**	**4 683**	**4 693**	**4 634**	**4 383**	**4 255**	**90,9**
an öffentlichen Bereich	141	437	395	416	416	416	95,2
sonstige an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen	1422	2 251	2 270	2 167	1 997	1 905	84,6
Renten, Unterstützungen u.ä.	1423	1 579	1 628	1 663	1 621	1 623	102,8
an soziale u. ähnliche Einrichtungen	1424	376	362	351	319	285	75,8
an Ausland	1425	40	37	36	29	25	62,5
Schuldendiensthilfen[a)]	**15**	**1 165**	**1 103**	**1 029**	**959**	**882**	**75,7**
Ausgaben der Kapitalrechnung	**2**	**2 030**	**2 046**	**1 929**	**1 838**	**1 673**	**82,4**
Investitionen u. Darlehen[b)]	**21-24**	**1 971**	**1 990**	**1 873**	**1 785**	**1 622**	**82,3**
Schuldentilgung an öffentlichen Bereich	**25**	**59**	**56**	**56**	**53**	**51**	**86,4**
Risikovorsorge Bankgesellschaft	**3**	**300**	**300**	**300**	**300**	**300**	**100,0**
Globale Mehr-/Minderausgaben	**3**	**217**	**-25**	**-92**	**60**	**55**	**25,3**
Gesamtausgaben (bereinigte Ausgaben)	**4**	**21 269**	**20 906**	**20 853**	**20 762**	**20 572**	**96,7**

a) Fast ausschließlich Wohnungsbauförderung.
b) Einschl. Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen sowie Erwerb von Beteiligungen.

Quelle der Zahlen: Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007, S. 47.

Diese Kürzungen kompensieren die Mehrbelastungen durch steigende Zinsausgaben (+22,6 %), während Personalausgaben und laufender Sachaufwand zusammengenommen praktisch konstant bleiben.

Zur Bewertung dieser Finanzplanung muss die detailliertere Tabelle 7 herangezogen werden, in der die Ausgabenpositionen nach Einzelplänen der Senatsverwaltungen aufgegliedert sind. Diese Tabelle zeigt erstens, dass auch von der Kürzung der investiven Zuschüsse vor allem die Wohnungsbauförderung und die Entwicklungsgebiete Berlins betroffen sind. Die investiven Zuschüsse sollen hier von 340,5 Millionen € auf 215,4 Millionen € sinken, also um 125,1 Millionen € bzw. um 36,7 %. Im Jahr 2004 mussten allerdings 670 Millionen € Verbindlichkeiten durch das Land übernommen werden, um die Entwicklungsgesellschaften zu entschulden und deren Tätigkeit abschließen zu können.

Außerdem soll die jährliche Kapitalzuführung an die BVG nach einem Anstieg in 2004 und 2005 im Jahr 2007 um 55,8 Millionen € niedriger liegen als 2003 (-14,9 %). Wo die andere Hälfte der Einsparungen erfolgen soll, lässt sich der veröffentlichten Finanzplanung nicht entnehmen, u. a. weil die geplanten Ausgaben der Bezirke nicht aufgeschlüsselt werden.

Zweitens lässt sich aus Tabelle 6 ersehen, welche Unternehmen und Einrichtungen (Positionen 1422 und 1424) von den laut Tabelle 6 geplanten Kürzungen um insgesamt 437 Millionen € betroffen sein werden: So sollen die Zuschüsse für ABM, SAM und sonstige Arbeitsmarktmaßnahmen drastisch reduziert werden, die laufenden Zuschüsse für die Hochschulmedizin um 30,9 Millionen €, die laufenden Zuschüsse an Orchester, Chöre, Akademie der Künste und Deutsches Technikmuseum sollen mehr als halbiert werden.

Tabelle 7
Berlin - Öffentliche Ausgaben nach Einzelplänen der Senatsverwaltung laut Finanzplanung 2003 bis 2007
in Mio Euro

Bezeichnung	Einzelplan*)	2003	2004	2005	2006	2007
Regierender Bürgermeister	03 (03+04)	21,5	23,7	23,0	22,5	22,9
Inneres und Justiz	05+06	2 729,4	2 660,3	2 634,6	2 621,9	2643
Gesundheit, Soziales, Verbraucherschutz	09 (09+11)	734,0	753,3	652,9	637,6	619,2
darunter: - Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR		160,0	173,0	187,0	202,0	202,0
- lfd. Zuschüsse zu ABM auch bei freien Trägern		18,4	18,1	0,0	0,0	0,0
- Investitionszuschüsse im Krankenhausbereich		63,2	72,4	72,5	63,9	49,1
- Investitionsprogramm Pflegeversicherung		46,3	48,5	0,0	0,0	0,0
Bildung, Jugend und Sport	10 (07+10)	2 747,5	2 748,8	2 727,8	2729	2 759,8
Stadtentwicklung	12 (12+14)	2 354,9	2 297,5	2 179,8	2 056,5	1 943,6
darunter: – Schuldendienstbilfen zur Wohnungsbau- und Eigentumsförderung		1 104,9	1 052,4	980,9	913,5	836,8
- Investive Zuschüsse - für Entwicklungsgebiete		44,2	48,7	33,8	19,6	17,6
- ÖPNV		85,2	86,9	88,3	90,4	91,7
- Wohnungsbauförderung		296,3	275,9	251,4	227,2	197,8
Wirtschaft, Arbeit und Frauen	13 (13+16+18)	1 233,8	1 251,3	1 163,8	1 043,8	965,5
darunter: - Zuschuss an BVG für betriebsfremde Lasten		90,5	88,7	89,7	90,3	91,0
- Zuschüsse ABM, SAM, sonstige AM		52,2	53,6	33,1	9,8	8,5
- Kapitalzuführung BVG		374,3	420,3	420,3	364,5	318,5
Finanzen	15	469,4	474,2	453,9	456,6	460,5
Wissenschaft, Forschung und Kultur	17 (08+17)	2 302,6	2 289,1	2 264,4	2 221,0	2 161,2
Dar.: - Zuschüsse und Darlehen nach BAföG		122,0	122,0	122,0	122,0	122,0
- lfd. Zuschüsse an Vertragshochschulen (ohne Medizin)		910,8	907,4	913,2	927,1	908,6
" " an Hochschulmedizin		249,2	248,6	244,4	231,4	218,3
investive Z.. an die Universitäten		105,1	106,6	115,9	108,8	103,6
lfd. Zuschüsse für außeruniversitäre Forschung		126,3	122,6	123,9	122,5	122,3
" " an Opern und Konzerthaus		115,5	125,1	123,5	121,5	117,3
" " an Theater		87,9	87,6	87,2	87,2	85,8
" " an Berliner Philharmoniker		13,0	13,3	13,3	15,0	15,0
" " an Orchester, Chöre, Akademie d. Künste, Dt. Technikmuseum		29,6	21,5	19,2	18,7	13,7
" " an kulturelle Stiftungen		54,9	51,1	51,1	50,6	50,6
" " an Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften		73,4	73,4	73,4	68,4	68,4
Zinsausgaben		2 394,0	2 392,0	2 617,0	2 782,0	2 935,0
Senatsverwaltung insgesamt		14 987,1	14 890,2	14 717,2	14 570,9	14 510,7
Risikovorsorge Bankgesellschaft	01, 02, 20, 21, 28, 29	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Inanspruchnahme aus Bürgschaften		13,0	37,0	65,0	76,0	85,0
Sonstige Institutionen (Abgeordnetenhaus, Verfassungsgericht, Rechnungshof, Datenschutzbeauftragter), sonstiges		590,5	327,0	365,9	439,1	258,6
Bezirke		5 378,4	5 351,8	5 404,9	5 376,0	5 417,7
Bereinigte Ausgaben insgesamt		21 269	20 906	20 853	20 762	20 572

*) In Klammern die früheren Einzelplan-Nummern.
Quelle: Finanzplanung von Berlin 2003-2007, Senatsverwaltung für Finanzen, 2003, Seiten: 59-71 sowie S. 47 (Zinsausgaben).

Eine Umstrukturierung gemäß den Prioritäten und Handlungsfeldern, deren Beachtung die Enquete-Kommission fordert, lässt sich auch aus den Ausgaben nach Verwaltungsebenen und Einzelplänen der Tabelle 7 nicht herauslesen. Vielmehr sind die großen Bereiche „Wissenschaft, Forschung und Kultur“ sowie „Stadtentwicklung, Umwelt-, Bau- und Wohnungswesen“ ungefähr in gleichem Ausmaß geschrumpft wie die Ausgaben der „Senatsverwaltungen insgesamt“ und damit etwas rascher als die Ausgaben der Bezirke. Deutlich stärkere Rückgänge gab es bei den Senatsverwaltungen für „Soziales und Gesundheit“, für „Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Frauen“, für „Finanzen“ sowie beim „Regierenden Bürgermeister (einschl. Bundes- und Europaangelegenheiten)“. Die in der Finanzplanung von Berlin 2003 bis 2007 als Anlage (Dokument 1) aufgeführten „Strukturellen Konsolidierungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Haushaltsplanaufstellung 2004/05 – Stand 30.6.03“ erlauben ebenfalls keine eindeutigen Aussagen.

Der Rückgang der Ausgaben für Investitionen, Darlehen und Beteiligungen um ca. 350 Millionen € (das sind 17,7 % – siehe Tabelle 6) scheint auf den ersten Blick gegen eine akzeptable Prioritätensetzung zu sprechen. Allerdings ergibt sich ziemlich genau ein Drittel dieses Rückgangs aus den um mehr als die Hälfte schrumpfenden investiven Zuschüssen für Entwicklungsgebiete und Wohnungsbauförderung (von 240,5 Millionen € auf 115,4 Millionen €, s.o.), die angesichts der Bevölkerungsentwicklung Berlins und der reichlichen Versorgung mit Wohnraum immer weniger vertretbar sind und keine Ausgaben darstellen, die für die Zukunft Berlins nötig sind. Ein weiterer Teil des Rückgangs beruht auf der im Jahr 2003 einmalig geleisteten Flutopferhilfe in Höhe von 120 Millionen €.

Was die Entwicklung über 2007 hinaus betrifft, so sollen gemäß der am 15. Februar 2005 vom Senat beschlossenen Eckwerteplanung zur mittelfristigen Finanzplanung 2006 bis 2009 die nominalen Gesamtausgaben in diesen drei Jahren praktisch konstant bleiben (Rückgang um nur 0,2 %).

5. Das Konsolidierungsproblem: Sanierung der Finanzen und Sicherung der Zukunft Berlins

Aufgabe der Politik ist es, Berlin aus dieser Haushaltssituation herauszuführen, ohne die Zukunft Berlins zu gefährden. Ohne die Hilfe des Bundes und der Länder werden Zinslast und Schuldenstand weiter steigen. Dieser Anstieg bewirkt eine weitere Verengung der finanziellen Spielräume, die zur Einschränkung von Primärausgaben führt und es Berlin unmöglich macht, seine verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen. Gegenstand der Konsolidierung müssen aber auch Maßnahmen sein, die die Potenziale Berlins stärken und weiterentwickeln, um das Land in die Lage zu versetzen, die ihm obliegenden Aufgaben langfristig aus eigener Kraft finanzieren zu können. Andernfalls wäre Berlin dauerhaft und mit steigender Tendenz auf fremde Hilfe angewiesen.

Die Enquete-Kommission hält bestimmte Bereiche im Hinblick auf die Attraktivität Berlins für die Wirtschaft und für seine Bewohnerinnen und Bewohner für besonders wichtig:

- eine unternehmerfreundliche Verwaltung,
- den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur,
- den Ausbau des Wissenschaftsstandorts,
- eine verbesserte Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft zwecks Förderung von Innovationen,
- kulturelle Vielfalt als Attraktivitätsfaktor.

Der Konsolidierungsprozess muss so gestaltet werden, dass diese Faktoren gestärkt werden, ohne die notwendige Haushaltssanierung zu beeinträchtigen; denn nur so kann es gelingen, die wirtschaftliche Entwicklung Berlins (gemessen am Bruttoinlandsprodukt und an der Erwerbstätigkeit) nicht zu schädigen.

Auch steht Berlin gegenüber dem Bund und den anderen Ländern, deren finanzielle Unterstützung es anstrebt, in der Pflicht, alle Anstrengungen zu unternehmen, sein Steueraufkommen durch mehr Wirtschaftswachstum zu steigern, selbst wenn Steuermehreinnahmen infolge des Länderfinanzausgleichs nur geringe bzw. unterproportionale Auswirkungen auf seine eigene Einnahmesituation haben. Darüber hinaus würde eine lang anhaltende schwache Wirtschaftsentwicklung Berlins Einnahmeseite schwächen, da mit einer Abwanderung von Einwohnern zu rechnen wäre, wodurch sich sowohl die Steuerkraft als auch die Zahlungen aus dem Finanzausgleich verringern. Auf der Ausgabenseite des Haushalts ergäben sich Mehrbelastungen, insbesondere durch höhere Sozialausgaben.

Einen langen und harten Konsolidierungsweg muss Berlin zurücklegen und sich dennoch seine Zukunftsaussichten erhalten. Dies erfordert das Setzen von Prioritäten ebenso wie die Konzentration auf Berlins Stärken und auf die Überprüfung aller staatlichen Leistungen.

6. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass sich aus den in der Tabelle enthaltenen Zahlen keine Rückschlüsse auf die Neuausrichtung der Haushaltskonsolidierung ergeben. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Entwicklung der Investitionsausgaben, der Nettoneuverschuldung und des Finanzierungssaldos zeigt, dass eine Konsolidierungspolitik, die ausschließlich auf Ausgabenvermeidung setzt und sich auf die Reduzierung des Primärdefizits konzentriert – wie dies seit 2002 versucht wird – unzureichend ist. Obwohl das sogenannte Primärdefizit gesenkt werden konnte, hat sich der Schuldenstand in der 15. Wahlperiode gegenüber den Vorjahren überproportional erhöht[15]; jahresdurchschnittlich sind jetzt die niedrigsten Investitionsausgaben, das höchste Finanzierungsdefizit und die höchste Nettoneuverschuldung nach dem Krieg zu verzeichnen. Daraus ergibt sich der Schluss, dass für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung vor allem auch die gezielte Entwicklung von Wachstumspotenzialen, die Verbesserung der Einnahmesituation und die Senkung der Sozialtransfers unverzichtbar sind.

B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass die Abgrenzung von vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Ausgaben einen Ansatz für die Haushaltskonsolidierung bieten kann. Dem kann nicht gefolgt werden.

Die Intentionen der Mehrheit werden in ihrer allgemeinen Zielsetzung zwar durchaus geteilt. Allerdings ist die Art und Weise der Bewertung und Berechnung der sog. vergangenheitsbezogenen Lasten im Hinblick auf die Zielführung der Argumentation nicht durchgängig nachvollziehbar, insbesondere auch deshalb, weil das „pay as you use Prinzip“ nach den gegenwarts- bzw. zukunftsorientierten Alternativen definiert wird.

Die formale Abgrenzung zwischen zinsähnlichen Belastungen als Vergangenheitslasten und zukunftsorientierten Ausgaben muss als nicht voll aussagefähig angesehen werden, weil

- die Defizitabdeckung bereits Bestandteil der bestehenden Verschuldung Berlins ist; die Verbindlichkeiten entstehen bereits mit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten und werden mit der Defizitabdeckung lediglich in Kredite zur Finanzierung von Ausgaben „umgebucht“;

- die Sonderfinanzierung für die Messehallen u.a. ebenfalls bereits Bestandteil der Verschuldung bzw. der Zinsausgaben ist,

- die Versorgungsbezüge und die Zusatzrenten der DDR eher als Verbindlichkeiten zu betrachten sind. Sie müssten mithin anders bewertet werden als die Zinslasten, d.h. die Zahlungen sind eher als die Tilgung von Schulden einzuordnen. Ähnlich verhält es sich mit der Verlustgarantie für die Bankgesellschaft.

Zudem sind die implizite Verschuldung und die sich daraus ergebenden Zahlungsverpflichtungen nur insoweit ein Problem, als sich daraus eine zwingende Zahlungsverpflichtung ergibt. Am Beispiel der Anschlussfinanzierung hat sich jedoch in manchen Fällen gezeigt, dass selbst bei klassischer „impliziter Verschuldung“, die auch in der Finanzplanung so ausgewiesen wird, eine solche Zahlungsverpflichtung nicht zwingend besteht, also die“ impliziten Zinslasten“ durchaus einseitig gesenkt werden können.

Auch bezüglich der temporären Abgrenzung von vergangenheitsbezogenen und zukunftsbezogenen Lasten ist die Berechnung nur bedingt belastbar, z.B.

- stellen die Zinszahlungen Kosten für Infrastruktur dar, die auch gegenwärtig genutzt wird. Sie sind also nur zu dem Teil vergangenheitsbezogen, zu dem das Anlagevermögen zwischenzeitlich verbraucht worden ist, ohne dass die Verbindlichkeiten getilgt worden sind. Ähnlich sind die Ausgaben im Zusammenhang mit Sonderfinanzierungen und die Aufwendungen für den Wohnungsbau und die Entwicklungsgebiete zu bewerten.

- kann der Personalüberhang allenfalls nur in dem Umfang als vergangenheitsbezogen angesehen werden, als er unproduktiv ist. Tatsächlich nehmen Mitarbeiter im sogenannten Personalüberhang teilweise reguläre Aufgaben der Verwaltung wahr bzw. erwirtschaften im Rahmen von „Sondereinsätzen“ gegenwarts- und zukunftsbezogene Leistungen der Verwaltung.

Auch hinsichtlich der Wachstumsorientierung mancher Zahlungen wäre es durchaus vertretbar,

[15] Bei dieser Betrachtung blieb das Jahr 2001 wegen seiner Besonderheiten (u.a. Regierungswechsel, Bankgesellschaft) unberücksichtigt.

- die genannten Zahlungen an die Messe (Tourismus, Aufbau des Dienstleistungsstandorts), an die Krankenhäuser (Cluster Gesundheitswirtschaft/Biotechnologie) und

- die Ausgaben für die Liquidation der BLEG als Maßnahme zur Umstrukturierung des Berliner Haushalts

den zukunftsorientierten Feldern zuzuordnen.

Die eigentliche Intention des oben beschriebenen Ansatzes dürfte darin bestehen,
- die allen Haushalten implizite erhebliche Vorbelastung zu reduzieren und damit Entscheidungsspielraum zu gewinnen

- dabei die Produktivität des eingesetzten Kapitals zu erhöhen und

- die so gewonnenen freien Ressourcen im Sinne einer zukunftsorientierten Schwerpunktsetzung zu verwenden.

Diesem Ziel nähert man sich, wenn man vor allem nach der Notwenigkeit der Ausgaben differenziert und dabei
- die (nach Bundesrecht oder Landesverfassungsrecht) zwingend wahrzunehmenden Aufgaben identifiziert, ihnen Aufwand und Ertrag zuordnet und auf dieser Basis die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung überprüft und ggf. erhöht,

- das Eingehen neuer Verbindlichkeiten soweit irgend möglich vermeidet bzw. Verbindlichkeiten tilgt, um die Zinslasten zu senken und

- das nicht benötigte Anlagevermögen einer effizienten und effektiven gegenwarts- und zukunftsorientierten Nutzung zuführt bzw. zu Gunsten einer solchen Nutzung oder der Schuldentilgung veräußert.

Dazu ist die Unterscheidung in vergangenheitsbezogene und gegenwarts- bzw. zukunftsbezogene Ausgaben irrelevant. Die Ursachenanalyse müsste statt dessen die Vorbelastung des Haushalts durch Ausgaben für die zwingende Aufgabenwahrnehmung, Schuldendienst und unnötige Kapitalbindung identifizieren.

C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission formuliert den politischen Anspruch Berlins nicht konkret. Insofern ist folgende Klarstellung geboten:

Abgeleitet aus den Ausführungen im Bericht ergibt sich für Berlin – auch im Zusammenhang mit der Klage auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vor dem Bundesverfassungsgericht – ein zweistufiger Anspruch. Dieser besteht
- zunächst in dem Ausgleich der Lasten, die sich für Berlin in Folge der oben beschriebenen Sonderrolle vor 1989 ergeben haben und

- erst in zweiter Linie aus dem Anspruch als Haushaltsnotlageland gegenüber der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern, der sich insbesondere auch aus der Finanzverfassung ergibt.

Dieser Anspruch entbindet Berlin jedoch nicht davon, weiterhin einen strikten Kurs der Haushaltskonsolidierung zu verfolgen. Dazu reichen die vom Senat für den Doppelhaushalt 2006/2007 beschlossenen Eckzahlen nicht aus.

D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass der Verfassungsgerichtshof Berlins konkrete Aussagen zur Haushaltssituation Berlins und daraus zu ziehende Folgerungen getroffen hat. Dies ist unzutreffend. Der Verfassungsgerichtshof Berlin hat zwar die Anforderungen an den Haushaltsgesetzgeber wie o.a. dargestellt, sich jedoch hinsichtlich seiner Aussagen zur tatsächlichen Situation in Berlin nicht konkret geäußert. Insofern sind die vorstehenden Anforderungen des Gerichts zu relativieren und zu ergänzen.

II. Die Wachstumsregion Berlin gestalten

1. Bestandsaufnahme

Berlins Wirtschaft ist heute kleinteilig, nur wenige Großunternehmen stehen rund 200.000 kleinen und mittelständischen Unternehmen gegenüber. In diesen arbeiten neben den Eigentümern knapp 700.000 Menschen. Trotz der großen Anzahl von Unternehmen liegt die absolute Summe der Gewerbeerträge der Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen in Berlin jedoch nur auf mittlerem Niveau, vergleichbar beispielsweise mit der in Bielefeld. Anders ausgedrückt, der gesamte Berliner Gewerbeertrag wird im Raum Bielefeld von rund der Hälfte der Unternehmen erwirtschaftet. Die Gründe für diese Ertragsschwäche der Berliner Wirtschaft reichen weit zurück.

Die Abwanderung der wichtigsten Unternehmensleitungen nach dem Zweiten Weltkrieg in verschiedene westdeutsche Regionen bedeutete einen immensen Aderlass für den Standort. Beispiele sind die Verlagerung der Elektroindustrie nach Süddeutschland oder die der Kredit- und Versicherungswirtschaft nach Frankfurt und Düsseldorf. Die einzige Gegenbewegung nach der Wiedervereinigung, nämlich Berlin wieder zum politischen Entscheidungszentrum Deutschlands zu machen, fand in den Vorstandsetagen der wichtigsten Branchen und Unternehmen kaum Nachahmer. Abgesehen von Teilen der Medien und der Verkehrswirtschaft war und ist der Standort Berlin für keinen der abgewanderten Branchen-Cluster attraktiv genug, um zurückzukehren. Unabhängig von den sie tragenden Parteien setzt daher Berlins Wirtschaftspolitik seit langem zu Recht auf die gezielte Weiterentwicklung bestehender Strukturen, auf die Förderung von Existenzgründungen und die Herausbildung wettbewerbsfähiger Kompetenznetzwerke.

Es kennzeichnet die aktuelle wirtschaftliche Situation, dass die anziehende Konjunktur am Mittelstand weitgehend vorbei geht, auch weil die Binnennachfrage nicht anspringt. Nur die in Berlin unterrepräsentierten, exportorientierten Unternehmen profitieren derzeit von den Impulsen der anziehenden Weltwirtschaft. Dieses Bild spiegelt die Entwicklung der letzten Jahre. Seit Anfang der 1990er Jahre gingen im wiedervereinigten Berlin alleine in der Industrie mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze verloren.

Dabei bietet Berlin viele Chancen. Das hohe Ausbildungsniveau der Bevölkerung, die agile Wissenschaftslandschaft, das fast überwältigende Kultur- und Freizeitangebot, das bundespolitische Entscheidungszentrum, aber auch die noch vorhandenen industriell-unternehmerischen Traditionen sind Standortvorteile Berlins. Die geographische Lage inmitten der erweiterten Europäischen Union und die Internationalität der Stadt sind Gegebenheiten, die auch unternehmerisch genutzt werden könnten. Aufgabe der Politik ist es daher, die Wirtschaft auf diese unternehmerischen Chancen aufmerksam zu machen und deren Umsetzung zu fördern.

2. Leitlinien

Arbeitslosigkeit ist heute die zentrale Herausforderung der Politik. Über 300.000 Menschen sind allein in Berlin arbeitslos, hinzu kommen rund 250.000 Arbeitslose in Brandenburg. Herausragendes Ziel der Landespolitik muss es daher sein, in den Unternehmen der Stadt reguläre Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen.

s. auch Abschnitt 4.
A: Abweichende Meinung des Sachverständigen Eder und der FDP-Fraktion

Wachstum und Nachhaltigkeit müssen für die Wirtschaftspolitik dabei genauso wie für die Haushaltspolitik der Handlungsrahmen sein. Wirtschaftswachstum und Freiräume für Standortentwicklung sichern Berlin auch künftig die Steuerkraft der Unternehmen - und nur investierende Unternehmen schaffen zusätzliche Arbeitsplätze. Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe muss auch in der Wirtschaftspolitik verankert sein. Nachhaltigkeit ergibt sich aus dem sozialen und ökologischen Nutzen, den wirtschaftliches Handeln der Gesamtgesellschaft verschafft, sowie aus der Kontinuität bei der Verfolgung strategischer Ziele durch alle Akteure der Wirtschaftspolitik.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die strategische Weiterentwicklung des Standorts voranzutreiben. Hierzu gehört die Benennung klarer Ziele für die Standortentwicklung und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Berlins Chancen als Wirtschaftsstandort, wie die Stadt diese Möglichkeiten nutzen will und wie sich Nachhaltigkeit in die Praxis übersetzt, sollte der Wirtschaftssenator gegenüber der Öffentlichkeit definieren und kommunizieren. Wachstum und Nachhaltigkeit sollten dabei immer der Rahmen sein, in den sich alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen einfügen.

Folgende Leitgedanken bestimmen die Wirtschaftspolitik Berlins:

❶ Die größte Chance Berlins liegt in der Konzentration auf ökonomische Zukunftsfelder. Eine aktive Innovationspolitik muss sich an den Stärken der Stadt ausrichten.

❷ Die wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Zukunftsinvestitionen müssen verstetigt werden. Sie beeinflussen entscheidend die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt und somit Investitionsentscheidungen.

❸ Die Unternehmen des produzierenden Gewerbes der Stadt müssen gestärkt werden. Dies ist Voraussetzung und Kern eines erfolgreichen Strukturwandels hin zu mehr unternehmensnahen Dienstleistungen.

Zu ❶:
Zukünftige Entwicklungsschwerpunkte leiten sich von den vorhandenen Standortpotenzialen der Stadt ab. Außerdem müssen neu zu erschließende Tätigkeitsfel-

der kompatibel mit den Standortkosten einer Metropole sein. Die Entwicklungspotenziale Berlins bestehen u. a. in der Wissenschaftslandschaft, der kulturellen Vielfalt, der „jungen Stadt", der Weltoffenheit und der Hauptstadtfunktion. Diese Stärken der Stadt bieten die Chance, Berlin mittelfristig zu einem internationalen Dreh- und Angelpunkt der Entwicklung in den ökonomischen Zukunftsfeldern Gesundheitswirtschaft und Kommunikations-, Medien- und Kulturwirtschaft zu machen. Deshalb müssen Berlins Stärken in Wissenschaft und Kultur weiter ausgebaut und erfolgreiche Wirtschaftscluster als Kristallisationspunkte etabliert werden. Nur so kann es gelingen, auch mittel- und langfristig private Investitionen, also Steuerkraft und Beschäftigung in nennenswertem Umfang, in Berlin zu konzentrieren.

Zu ❷:
Der Weg zu neuen Wachstumsmärkten führt über Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung zu Innovationen und Investitionen. Die Politik muss an jedem Glied dieser Kette Rahmenbedingungen dafür setzen, dass diese Entwicklung in Gang kommt und der Prozess zugleich ökologisch und sozial verträglich verläuft. Die Zukunftsinvestitionen des Staates dürfen sich dabei nicht ausschließlich auf die Bereiche Wissenschaft und Kultur konzentrieren. Im Standortwettbewerb mit Konkurrenzregionen sind auch Rahmenbedingungen wie Rechtssicherheit, ein gutes Bildungssystem, eine leistungsfähige Infrastruktur und eine bürger- sowie wirtschaftsfreundliche Verwaltung entscheidend für Investitionen. Die Qualität dieser überwiegend staatlich bereitgestellten Leistungen sollte daher kontinuierlich evaluiert und verbessert werden. Gerade kleine Unternehmen sind in anderer Weise als Großunternehmen unmittelbar abhängig von den Rahmenbedingungen.

s. auch Abschnitt 4.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer, Zeller sowie der CDU- und der FDP-Fraktion

Fördermittel sollten verstärkt für den Ausbau der wissensbasierten Infrastruktur und die Innovationsförderung eingesetzt werden. In Ballungszentren wie Berlin, in denen sich besonders technologie- und wissensbasierte Branchen mit einem hohen Verflechtungsgrad konzentrieren, ist die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur das wirkungsvollste Instrument. Dies gilt besonders für forschungs- und technologieintensive Unternehmen, die zukunftsfähige Produkte mit innovativen Verfahren herstellen und daher auf hoch qualifizierte Mitarbeiter angewiesen sind. Angesichts schlechter Kapitalausstattung würden ohne Innovationsförderung viele kleine und mittlere Unternehmen gar keine Forschung und Entwicklung (FuE) betreiben. Innovationsförderung führt deshalb zu einer deutlichen Ausdehnung der FuE-Aktivitäten.

Berlins Wirtschaft ist durch kleine und mittlere Betriebsgrößen geprägt. Angesichts der Berliner Finanzschwäche müssen die Förderprogramme Berlins, der KfW und der Deutschen Ausgleichsbank für kleine und mittlere Unternehmen besser aufeinander abgestimmt werden. Um der kleinteiligen Berliner Wirtschaftsstruktur zu entsprechen und Existenzgründungen zu erleichtern, muss insbesondere die Bereitstellung von Kleinstkrediten durch die IBB gewährleistet werden.

Zu ❸:
Zur Zukunftsfähigkeit einer Region gehört eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur. Dabei ist unumstritten, dass die modernen Dienstleistungen zukünftig im Zentrum fast jeder deutschen Wirtschaftsregion stehen werden. Auch Berlin setzt zu Recht auf seine Chancen als attraktiver Dienstleistungsstandort. Eine wettbewerbsfähige Industrie aber ist, gerade auch in Hinblick auf die Bedeutung der unternehmensnahen Dienstleistungen, mittel- und langfristig unverzichtbar. Ballungsgebiete wie Berlin mit ihrer hoch entwickelten Infrastruktur, dem breit gefächerten Arbeitskräfteangebot und schnell erreichbaren Kooperationspartnern in Wissenschaft und Forschung bieten für moderne Industrieunternehmen attraktive Standortbedingungen. Berlins Wirtschaftspolitik sollte gerade bei der Ausbildung von Wirtschaftsclustern die Bedeutung der Industrie für die Standortentwicklung nicht unterbewerten.

Unternehmerisch denken und handeln bedeutet im Kern, seine Zukunft selbst in die Hand zu nehmen. Selbstverantwortung, Eigeninitiative und der Mut, auch Fehler zu machen, sind zentrale Elemente unternehmerischen Erfolgs. Gerade die modernen Wachstumsbranchen, auf die Berlins Wirtschaftspolitik zu Recht setzt, brauchen diese unternehmerische Grundstimmung, um erfolgreich zu sein. Der gesellschaftliche Stellenwert von Unternehmertum ist, wie sich an den Erfolgen wichtiger Konkurrenzregionen in Deutschland und Europa ablesen lässt, ein Wirtschaftsfaktor.

s. auch Abschnitt 4.
C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Bäumer, Eder, Dr. Hassemer, Zeller sowie der CDU- und der FDP-Fraktion

3. Handlungsempfehlungen

Aus den Leitlinien ergeben sich drei praktische Handlungsempfehlungen:

- Erstens, Berlins Bürokratie als täglich spürbare Last der Unternehmen abbauen.

- Zweitens, den Ausbau des Flughafens Schönefeld zu „Berlin Brandenburg International" als zentrales Infrastrukturprojekt voranbringen.

- Drittens, einen Strategiewechsel in der Wirtschaftspolitik herbeiführen, sich eine klare Clusterstrategie zueigen machen. Hierzu muss entschieden werden, welche der Kompetenzfelder zu Berlins Wirtschaftsclustern weiterentwickelt werden sollen. Diese müssen zu Leitbildern für den Wirtschaftsstandort werden.

Alle drei Handlungsempfehlungen zielen auf eine Umsetzung über Landesgrenzen hinweg im gemeinsamen Wirtschaftsraum Berlin-Brandenburg.

3.1. Standortfaktor Bürokratieabbau

Berlins ausufernde Bürokratie ist bei den Unternehmen der Stadt gefürchtet. Es ist eine Kernaufgabe des Senats, Effizienz und Umfang staatlicher Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Belastung der Wirtschaft kontinuierlich zu überprüfen. Auf diesem Feld hat der Senat zudem weitgehende Handlungsfreiheit, eingeschränkt lediglich durch Bundesregelungen. Diese Handlungsfreiheit muss der Senat genauso wie die Bezirke nutzen. Zugleich muss sich der Staat einer kontinuierlichen Aufgabenkritik als Teil der Verwaltungsreform unterziehen. Unternehmerische Initiative und Leistungskraft können damit in die Erbringung des heute noch staatlichen Leistungsspektrums eingebunden werden. Entgegen dem heutigen Negativbild muss Berlins Verwaltung zum positiven Standortfaktor werden.

Die Verwaltungsreform hat gezeigt, wie schwer ein Aufbrechen alter Strukturen und ein Umdenken hin zu eigenverantwortlichem Handeln sind. Trotzdem dürfen auch die Erfolge der bisherigen und laufenden Bemühungen nicht zerredet werden. Die Erfahrung aus Wirtschaftsunternehmen aber zeigt, dass eine Flexibilisierung des Systems maßgeblich erleichtert wird durch Rahmenbedingungen wie arbeitsrechtliche Sanktionsmöglichkeiten oder Anreize durch bessere Bezahlung. Im Ergebnis muss Berlins Verwaltungshandeln auf allen Ebenen schnell, verlässlich, kundinnen- und kundenfreundlich und im Preis angemessen sein. Jede Verwaltungsleistung sollte in einer engen, klar definierten Frist vorliegen. Wird diese Frist von der Verwaltung nicht eingehalten, so sollte sich der Preis, den Kundinnen und Kunden dafür zahlen müssen, kontinuierlich reduzieren.

Vor dem Hintergrund der zur Zeit im Beratungsprozess befindlichen Dienstleistungsrichtlinie der EU wird außerdem empfohlen, das Projekt der One-stop-Agency für die Ansiedlung und Genehmigung von Unternehmen forciert weiterzuentwickeln und die hierfür erforderlichen Neuverteilungen der Kompetenzen zwischen Senat und Bezirken unverzüglich vorzunehmen.

Siehe auch Kapitel IV. Verwaltungsmodernisierung forcieren.

3.2. Flughafen Berlin Brandenburg International

Will man neue, zukunftsfähige Unternehmen und Arbeitsplätze nach Berlin bringen, gehört ein leistungsfähiger Flughafen dazu. In jedem Ansiedlungsgespräch gehört zu den ersten drei Fragen des Investors, welche Anbindung Berlin an den internationalen Flugverkehr hat. Die Expansion der Low-cost-Fluggesellschaften auch in Berlin hat in den letzten Jahren hier den Bedarf wie die Chancen für den Wirtschaftsstandort Berlin eindrucksvoll unterstrichen.

Die Bedeutung eines leistungsfähigen internationalen Flughafens für die Wirtschaftsregion kann gar nicht überschätzt werden. Dies wird umso deutlicher, wenn man beispielsweise die Auswirkungen der Flughäfen in Frankfurt und München auf die regionale Wirtschaft untersucht. Berlin, Brandenburg und der Bund als Eigentümer müssen daher, sobald der Planfeststellungsbeschluss rechtskräftig ist, mit den Bauarbeiten in Schönefeld beginnen. Mit einer kleinteiligen Ausschreibung sollten dabei die Wettbewerbschancen der ortsansässigen Unternehmen in Berlin und Brandenburg gestärkt werden.

3.3. Wirtschafts- und Innovationspolitik auf Clusterstrategie ausrichten

Die Enquete-Kommission empfiehlt, Berlins Wirtschafts- und Innovationspolitik auf zwei Wirtschaftscluster zu fokussieren. Diese sollten aus den bereits heute besonders geförderten Berliner Kompetenzfeldern entwickelt werden. Dabei ist klar, dass erst die Summe der Standortentscheidungen vieler einzelner Unternehmen zu einem Wirtschaftscluster führt – und die Auswahl an attraktiven Standorten für die Unternehmen ist groß. Die erbitterte Standortkonkurrenz legt es nahe, zwei Wirtschaftscluster zu wirklichen Leitbildern des Standorts Berlin auszubauen.

Plädiert wird für ein Drei-Ebenen-Modell (Abbildung 1) der innovationspolitischen Schwerpunktsetzung. Bei diesem Modell würden wesentliche Kompetenzfelder in ihrer bisherigen Struktur und Steuerung durch institutionalisierte Schnittstellenmanager, die bei der Technologiestiftung angesiedelt sind, erhalten bleiben, doch in ihrer Priorität zurückgestuft. Erste Priorität erhielten die zwei Cluster, mit zentraler Steuerung, definierten Zielvorgaben und politischer Fokussierung.

Abbildung 1: Drei-Ebenen-Modell der innovationspolitischen Schwerpunktsetzung



Eine Entscheidung über diesen Strategiewechsel sollte der Senat gemeinsam mit den Akteuren der Berliner Innovationspolitik, den Hochschulen und der außeruniversitären Forschung, sowie den Unternehmen, treffen.

Ziel muss sein, diese Akteure ebenso wie Marketing und Wirtschaftsförderung Berlins nach den Strategien dieser Cluster auszurichten. Die Cluster müssten mit Ziel- und Masterplänen sowie mit einer herausragenden Persönlichkeit an der Spitze eine kooperative Bündelung aller Berliner Kräfte bewirken. Die von der Kommission für notwendig gehaltene Entschiedenheit dieses Strategiewechsels wäre unzureichend verfolgt, wenn nicht eine Bündelung aller Potenziale der Region Berlin-Brandenburg angestrebt würde. Der Senat sollte schon Ende des Jahres 2005 dem Abgeordnetenhaus über eine entsprechende Konzeption und über eingeleitete Schritte berichten.

Ein Wettbewerbsvorteil Berlins ist die in der Stadt ansässige steuerfinanzierte Spitzenforschung. In vielen Technologiefeldern wie beispielsweise der Informationstechnik sind erfolgreiche Unternehmensansiedlungen ohne den Wettbewerbsvorteil Forschung kaum denkbar. Es gilt daher, die Spitzenforschung Berlins in wichtigen Teilen auf die Wirtschaftscluster auszurichten und zugleich gezielt zu stärken. Eine enge Verzahnung der Wirtschafts-, Innovations- und Wissenschaftspolitik ist hierfür nötig und wird auf vielen Feldern bereits praktiziert.

3.3.1. Prioritäten setzen

Ob ein Wirtschaftscluster Erfolg hat, hängt von der Qualität des wirtschaftlichen Umfelds ab. Dazu trägt das Vertrauen der Investoren in Politik und öffentliche Verwaltung bei. Die Clusterstrategie sollte daher von einem parteiübergreifenden Konsens getragen werden, der den für erfolgreiche Standortpolitik notwendigen langen Atem erlaubt. Dabei ist ein Wirtschaftscluster durch drei Dinge gekennzeichnet:

- Erstens, eine kritische Masse an erfolgreichen, bereits am Ort etablierten Unternehmen.

- Zweitens, eine ausdifferenzierte und weitgehend vollständige Wertschöpfungskette in der Wirtschaftsregion.

- Drittens, ein überdurchschnittliches Wachstumspotenzial der Branche.

Entscheidend für die erfolgreiche Entwicklung von zwei Wirtschaftsclustern in Berlin ist die Gewinnung einer in der jeweiligen Branche und darüber hinaus geachteten Persönlichkeit. Diese verantwortet Grundentscheidungen im Zusammenhang mit der Clusterentwicklung und stößt deren Umsetzung an. Diese Clustermanager bündeln alle Kräfte in der Region Berlin-Brandenburg und kommunizieren den Cluster im Wettbewerb mit Konkurrenzregionen. Sie müssen daher eng in die erfolgreiche Arbeit der Beratungs- und Fördereinrichtungen wie Investitionsbank, Wirtschaftsförderung oder Zukunftsagentur eingebunden sein, aber auch darüber hinaus Akzente setzen können. Zugespitzt heißt das: Jeder Wirtschaftscluster braucht ein Gesicht, das für sich alleine schon Berlins neue Priorität für diesen Wirtschaftscluster sichtbar macht - in der Stadt, in Deutschland, aber auch international.

Wirtschaftscluster schaffen, heißt Prioritäten setzen. In der Wirtschaftspolitik sollte die Förderung der Wirtschaftscluster Vorrang vor den weiterhin wichtigen Kompetenznetzwerken haben. In der Wissenschaftspolitik sollte die Stärkung jener Spitzenforschung im Mittelpunkt stehen, welche Verbindungslinien zu den Wirtschaftsclustern aufweist. Das schließt die in Berlin besonders profilierten Geistes- und Sozialwissenschaften ein, da umfassend angelegte Wirtschaftscluster gerade auch auf die Einbeziehung der Ergebnisse dieser Wissenschaftsdisziplinen angewiesen sind.

Zu beachten ist, dass Berlin nicht vorrangig Mängel in der Forschungs- und Entwicklungslandschaft aufweist. Vielmehr stellt die wirtschaftliche Umsetzung zweifelsohne vorhandener, herausragender Forschungsergebnisse das zentrale Problem dar. Den FuE-Kapazitäten und -kompetenzen folgen nicht automatisch Produktions- und Wertschöpfungsprozesse. Auf die Ansiedlung von industriellen Großunternehmen bzw. die Standortverlagerung nach Berlin zu hoffen, ist weitestgehend vergeblich. Vielmehr ist das Augenmerk auf die vorhandenen kleineren und mittleren Unternehmen zu lenken. Wirtschaftsförderung muss darauf abzielen, entweder die ortsansässigen Produktionsunternehmen in die Lage zu versetzen, FuE-Ergebnisse in Wertschöpfungsprozessen umzusetzen. Oder aber die Gründung von Produktionsunternehmen, die FuE-Ergebnisse umsetzen, zu forcieren.

Bei einer solchen Strategie spielen hoch qualifizierte Arbeitskräfte eine herausragende Rolle. Sie sind die potenziellen Unternehmensgründer, sie müssen in den Berliner Unternehmen ihr Know-how einsetzen. Kleine und mittlere Unternehmen haben jedoch meist keine Personalabteilung, um fachlich anspruchsvolle und umfassende Personalakquisition zu betreiben. Unterstützung bei der Personalsuche und die Förderung der Arbeitskräftemobilität zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sind zentrale Strategien zur Verbesserung der wirtschaftlichen Umsetzung von Forschungsergebnissen. Daneben sind Strategien der „Kompetenzleihe“ durch die Vermittlung von Diplomanden, Doktoranden oder Patenschaften mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu verstärken. Daneben ist die produktionsorientierte Gründungsförderung in den Clustern auszubauen.

Wie Berlins Wissenschaftslandschaft zügig zur Unterstützung der Clusterbildung weiterentwickelt werden kann, muss geprüft werden. Um die Umsetzung solcher Strukturüberlegungen zu erleichtern, sollten die maßgeblichen Wissenschaftseinrichtungen und Unternehmen schon bei der Analyse eine herausgehobene Rolle spielen. Reale Wertschöpfungspotenziale sind dabei stärker zu beachten, um nicht ´Wissenschafts-Kathe-

dralen in der Wüste´ oder politisch motivierte Clusterwünsche ohne realwirtschaftliche Basis zu schaffen.

3.3.2. Leitbilder benennen: Gesundheit und Kommunikation

Aus den seit mehreren Jahren geförderten Kompetenzfeldern Berlins ragen einige durch ein sichtbares Profil, hohes Wachstumspotenzial oder besonders erfolgreiche Vernetzung mit anderen Branchen heraus. Es liegt grundsätzlich nahe, diese Kompetenzfelder zu Wirtschaftsclustern weiterzuentwickeln. Als künftige Leitbilder des Wirtschaftsstandorts bieten sich zwei Wirtschaftscluster an:

- Gesundheitswirtschaft und
- Kommunikations-, Medien- und Kulturwirtschaft.

Die Gesundheitswirtschaft basiert maßgeblich auf den in der Hauptstadtregion besonders profilierten Lebenswissenschaften. Mit der Charité verfügt der Standort Berlin zudem über eine weltweit bekannte Marke für medizinische Dienstleistungen und Spitzenforschung. In den Sparten Biotechnologie und Medizintechnik gehört Berlin zu den führenden Standorten in Deutschland. Eine ausgebaute technische Infrastruktur steht bereit. Technologiestandorte wie beispielsweise Berlin-Buch oder -Adlershof zeigen exemplarisch, wie Wissenschaft und Unternehmen in der Gesundheitswirtschaft erfolgreich zusammenarbeiten. Ein Umsatz von rund 17 Mrd. Euro und 180.000 Beschäftigte im Jahre 2004 verdeutlichen die ökonomische Bedeutung der Gesundheitswirtschaft. Die höhere Lebenserwartung aber auch dynamische Sparten innerhalb der Gesundheitswirtschaft (Medizintechnik: 6 % prognostiziertes Wachstum/Jahr) lassen ein solides Wachstum dieses Wirtschaftsclusters erwarten.

Wenn es schon heute ein Leitbild für den Wirtschaftsstandort Berlin gibt, dann ist es der vielfach untereinander vernetzte Wirtschaftscluster Kommunikation, Medien und Kultur. Als Standort mit Tradition (z. B. in der Filmindustrie) und modernen Produktionsbedingungen ist Berlin schon heute sichtbar und erfolgreich. Vor allem die Bundespolitik und Berlins Kultur sind dabei selbst wichtiger Gegenstand der Medien. Die Attraktivität der Stadt für kreative Menschen ist eine Voraussetzung für den Erfolg dieses Wirtschaftsclusters. Hierzu trägt die vielfältige Kulturlandschaft Berlins wesentlich bei. Berlins Kultur ist Motor und bietet zugleich die notwendigen Reibungspunkte. Allein die Unternehmen der Kommunikations-, Medien- und IT-Wirtschaft beschäftigen in der Region über 130.000 Menschen und erwirtschaften einen Umsatz von rund 12 Mrd. Euro.

s. auch Abschnitt 4.
D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer, Zeller sowie der CDU- und der FDP-Fraktion.

3.4. Fazit: Wirtschaftsraum Berlin-Brandenburg

Der Abbau staatlicher Bürokratie, der Fokus auf den Flughafenausbau als zentrales Infrastrukturprojekt und schließlich die Etablierung von neuen Leitbildern für den Wirtschaftsstandort: Alle diese Vorhaben können nur erfolgreich sein im Rahmen einer engen Abstimmung mit Brandenburg. Berlin und Brandenburg bilden schon lange einen Wirtschaftsraum. Eine Fusion beider Länder würde das endlich auch politisch nachvollziehen.

Aus Sicht der Wirtschaftspolitik ist es daher folgerichtig, all jene Institutionen zusammenzuführen, die für die mittel- und langfristige Weiterentwicklung des Wirtschaftsraums eine herausgehobene Rolle spielen. Das sind insbesondere die Einrichtungen der Wirtschafts-, Technologie- und Innovationsförderung. Kurzfristig müssen hier Kooperationen gestärkt werden, dabei sind Holdingstrukturen denkbar. Der dadurch erreichte institutionelle Zwang zu Projektarbeit und gemeinsamem Reporting würde die gemeinsame Perspektive schärfen. Mittel- und langfristig sollten die Einrichtungen zusammengeführt werden - ein Ziel, auf das die Einrichtungen schon heute von ihren Trägern und der Politik verpflichtet werden sollten.

Erfolgreiche Wirtschaftspolitik für die Region erfordert ein die Wirtschaftsakteure und -potenziale der Region stärkendes Handeln aller Mitglieder des Berliner Senats und der Brandenburger Landesregierung. Jedes Ressort hat Bedeutung für die Entwicklung des Standorts. Die Wirtschaftsfreundlichkeit eines Standorts manifestiert sich gerade gegenüber Dritten auch im Engagement der Regierungschefs. Ihr Interesse an der Entwicklung der Unternehmen, an ihren Wünschen und Problemen, aber auch an den Ideen und Forderungen potenzieller Investoren, ist ein nicht zu unterschätzender Standortfaktor für die Region. Unterstützt von den Regierungschefs würde eine stringente Clusterorientierung eine strategische Neuausrichtung des Wirtschaftsstandorts bedeuten. Eine derartige Neuordnung ist eine Einladung an Investoren und Unternehmer, den Wirtschaftsstandort Berlin-Brandenburg neu zu entdecken.

4. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung des Sachverständigen Eder und der FDP-Fraktion:

Nachhaltige Arbeitsplätze, die zur gesellschaftlichen Wertschöpfung beitragen, entstehen im ersten Arbeitsmarkt – und damit in der freien Wirtschaft. Erfolg oder Misserfolg von Politik misst sich maßgeblich an dieser Herausforderung. Wirtschaftspolitik sollte daher Priorität haben in der täglichen Konkurrenz aller Politikfelder. Was der Bundespräsident für ganz Deutschland forderte, gilt in besonderer Weise für Berlin: alles, was Arbeitsplätze schafft, muss angepackt werden; alles was diese gefährdet, muss unterlassen werden.

B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer, Zeller sowie der CDU- und der FDP-Fraktion:

Berlin steht als Wirtschaftsstandort heute auch in direkter Konkurrenz zu Regionen, die sich durch deutlich niedrigere Arbeitskosten auszeichnen. In diesem Wettbewerb hat Berlin alle Chancen, sich einen maßgeblichen Anteil an Investitionen, Wertschöpfung und Arbeitsplätzen zu sichern. Erfolgreiche Standortsicherung unter den neuen Bedingungen bedeutet aber ein grundsätzliches Um- und Weiterdenken in Bezug auf die Rolle des Staates. Dabei ist die Richtung klar: Eine Rückbesinnung auf Kernaufgaben. Anders ausgedrückt, der Staat muss deutlich weniger, das aber wieder besser machen. Kernaufgaben wie beispielsweise das Bildungs- und Justizwesen oder die physische Infrastruktur müssen gerade bei hohen Arbeitszeitkosten sichtbare Wettbewerbsvorteile des Standorts Berlin sein. Dass hier Handlungsbedarf besteht, mag ein Beispiel verdeutlichen: In einer schon länger zurückliegenden Umfrage unter Managern wurden die Faktoren erfragt, die für oder gegen einen beruflichen Wechsel nach Berlin sprechen. Einer der am häufigsten genannten Gründe, die gegen Berlin sprachen, war das Berliner Schulsystem.

C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Bäumer, Eder, Dr. Hassemer, Zeller sowie der CDU- und der FDP-Fraktion:

Das Land Berlin kann durch einen Rückzug auf seine Kernaufgaben unternehmerisches Handeln ganz konkret fördern. Staatsaufgabenkritik schafft Freiräume und ist damit beste Wirtschaftsförderung. Das gilt in besonderer Weise für die staatlichen Unternehmensbeteiligungen. Ein Rückzug hier ist ein politisches Zeichen, das weit über die betroffenen Unternehmen hinaus positiv in die Stadt hineinwirkt. Es ist vor allem aber die Chance, mit Hilfe eines konsequenten Verkaufs privates Geld und Engagement in erheblichem Umfang für die Entwicklung der Stadt zu gewinnen. Eine konsequente Anwendung der im Kapitel V. „Beteiligungspolitik“ empfohlenen Beweislastumkehr stellt hierzu einen geeigneten politischen Mechanismus dar. Leitschnur für Berlins Politik sollte es sein, wo immer möglich Handlungsräume für Investoren und privates unternehmerisches Engagement zu eröffnen.

D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer, Zeller sowie der CDU- und der FDP-Fraktion:

Berlin muss als Wirtschaftsstandort sichtbar sein. Es ist daher richtig, ein oder zwei der schon heute profilierten Kompetenzfelder der Stadt so attraktiv für Unternehmen zu machen, dass sich mittelfristig international sichtbare Wirtschaftscluster ausbilden. Diese können Leitbildfunktion für die ganze Wirtschaftsregion übernehmen. Hierzu eignet sich Berlins Gesundheitswirtschaft, die Kommunikations- und Medienbranche, aber genauso die Verkehrswirtschaft. Traditionell fest verankert in der Stadt verfügt auch dieser Wirtschaftszweig über das Potenzial, zum Leitbild für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes zu werden.

Berlins Verkehrswirtschaft zeichnet sich durch eine besonders gut etablierte Wertschöpfungskette aus. Forschung und Entwicklung, maßgebliche Produktion, Nachfrage und schließlich auch die Nutzer sind alle im Ballungsraum Berlin-Brandenburg zu finden. Spitzentechnologie „made in Berlin“ ist heute immer wieder Verkehrstechnik. Auf Unternehmensseite stärken weltweit agierende Technologiekonzerne wie Daimler-Chrysler oder Rolls-Royce den Standort, die Deutsche Bahn ist einer der international größten Nachfrager von Bahnsystemtechnik. Neben der Bahnsystemtechnik sind die Kraftfahrzeugtechnik, Verkehrstelematik und Logistik, aber auch die Luft- und Raumfahrt gut in der Region etabliert. Knapp 50 000 Menschen beschäftigen alleine die Unternehmen der Verkehrstechnik. Dabei ist das weltweite Wachstumspotenzial der Verkehrswirtschaft beachtlich: Prognosen erwarten einen Anstieg der Verkehrsleistung im Verhältnis zum Sozialprodukt von zwei zu eins. Berlins Verkehrswirtschaft ist eine Zukunftsbranche. Die Wirtschaftspolitik sollte das bei der Weiterentwicklung und Profilierung des Standorts nutzen.

III. Wissenschaft und Kultur fördern

1. Bestandsaufnahme

Kultur im weiten Sinne, die "Kultur der Stadt", ist die Hauptstärke Berlins, die Grundressource für seine zukünftige Entwicklung. Kultur bezieht sich jedenfalls in Berlin nicht nur auf Kunst und Wissenschaft, sondern beispielsweise auch auf die Kultur der gebauten Stadt ebenso wie auf die städtische Atmosphäre oder das Gewicht und die Spürbarkeit seiner Geschichte.

Berlin verfügt über herausragende Potenziale in Forschung, Wissenschaft und Kultur. Die Wissenschafts-, Forschungs- und Kulturlandschaft zählt nicht bloß zu den Stärken der Stadt: Sie ist die entscheidende zentrale entwicklungsstrategische Ausgangsvoraussetzung für Berlin und entscheidendes Kriterium für Standort- bzw. Ansiedlungsentscheidungen.

Im internationalen Vergleich ist die Dichte von Universitäten und Forschungsinstituten bemerkenswert und attraktiv für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus aller Welt; zum Gesamteindruck in Forschung und Lehre tragen auch die zahlreichen Fachhochschulen, privaten Wissenschaftseinrichtungen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen bei. All diese Einrichtungen fördern die Ausstrahlung des Wissenschafts- und Forschungsstandorts Berlin nachhaltig. Dementsprechend spielen Wissenschaft und Forschung auch in den Wirtschafts- und Dienstleistungsclustern eine Schlüsselrolle.

Im bundesweiten Vergleich ist die Anmeldung von Patenten im Wissenschafts- und Forschungsbereich in Berlin überdurchschnittlich ausgeprägt. Ein Mangel besteht bei den Patentanmeldungen aus dem Produktions- und Entwicklungsbereich vor allem der klassischen Industriezweige, womit Berlin die notwendigen Innovationskomponenten fehlen. Als Gradmesser für die tatsächlichen Standortstärken der modernen Produktion sollte sich für Berlin daher die Innovationsquote besser darstellen. Es gelingt noch nicht hinreichend, die Innovationsfähigkeit in wirtschaftliche Anwendungen umzusetzen. Es findet ein „brain-drain“ statt: Forschung und Entwicklung werden zwar in Berlin betrieben, die wirtschaftliche Umsetzung findet jedoch andernorts statt.

Die Vernetzung von angewandter Forschung und privatem Sektor in Berlin ist unzureichend und zu wenig ergebnisorientiert. Im Verhältnis zu anderen Großstadtregionen Deutschlands verfügt die Region Berlin/Brandenburg über zu wenige international ausgerichtete, wettbewerbsfähige Firmen des Mittelstandes und Großunternehmen. Darunter leidet die angewandte Forschung ganz erheblich.

Die Kulturpolitik in Berlin wurde seit der Wiedervereinigung nicht zu einer Neuausrichtung verpflichtet. Die nach Überwindung der Teilung Europas und Deutschlands Berlin zugeschriebene Metropolenfunktion wurde nach 1990 kulturpolitisch zumeist in Anlehnung an die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts bestimmt. Offen sind deshalb sowohl die kulturpolitische Arbeitsteilung zwischen dem Bund, dem Land Berlin und der Stadt mit ihren zwölf großstädtischen Bezirken als auch die Selbstverständigung auf die explizit kommunalen Aufgaben der Kulturpolitik, die nicht allein mit bezirklicher Kultur zu assoziieren sind.

Die Folge dieser bislang nicht wahrgenommenen Aufgaben ist, dass inzwischen die Arbeitsbedingungen der großen Berliner Häuser hinter denen z B. in München, Hamburg, Stuttgart und Wien zurückliegen. Der Aufbau der in den anderen Regionen gewachsenen Metropolenfunktion der Kultureinrichtungen als Anziehungspunkt für das Umland muss in der Region Berlin-Brandenburg und darüber hinaus bewusst gefördert werden. Für die Metropolenfunktion muss das Bewusstsein gestärkt werden. Eine zukunftsgerichtete Aufstellung der Institutionen wurde nicht geleistet. Berlin droht im Wettbewerb zu internationalen Kulturmetropolen ins Hintertreffen zu geraten.

Forschung und Wissenschaft, Kultur und Kulturtourismus haben einen unmittelbaren und einen mittelbaren wirtschaftlichen Nutzen für die Stadt. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt. Die junge Bevölkerungsstruktur (mehr als 40 % aller Einwohner sind unter 35 Jahre alt) und der entspannte Wohnungsmarkt sind positive Standortmerkmale - genau wie Berlins Image, das zwischen Geschichte und Jugendlichkeit liegt.

Wissenschaft und Kultur verfügen in Berlin über starke Institutionen. Diese sind einerseits der Ausgangspunkt wichtiger Veränderungen und andererseits Sammelpunkt der Beharrungskräfte, die den institutionellen Rahmen zur Abwehr von Wettbewerbs- und Effizienzdruck nutzen. Es hat sich daher in der Wissenschaft wie in der Kultur bewährt, die langfristige inhaltliche Förderung auf Kosten der Förderung von Institutionen auszubauen.

2. Leitlinien

2.1 Kultur im weiten Sinne, die "Kultur der Stadt", ist die Hauptstärke Berlins, die Grundressource für seine zukünftige Entwicklung. Kultur bezieht sich jedenfalls in Berlin nicht nur auf Kunst und Wissenschaft, sondern beispielsweise auch auf die Kultur der gebauten Stadt ebenso wie auf die städtische Atmosphäre oder das Gewicht und die Spürbarkeit seiner Geschichte.

Kunst und Wissenschaft sind die entscheidenden Stellschrauben zur Entwicklung der Kultur Berlins. Wer ihre und damit die grundlegenden Potenziale der Stadt überhaupt im Interesse der gesamten Entwicklung Berlins ausschöpfen will, muss sie prioritär behandeln.

Deshalb hat der Bereich von Wissenschaft und Kultur („Kultur der Stadt“) für die Zukunft des heutigen Berlin eine besondere Bedeutung. Kultur hat in Berlin schon immer eine herausragende Rolle gespielt und ist traditionell weit über die Stadt hinaus anerkanntes Qualitätsmerkmal Berlins. Ihre besondere Bedeutung ergibt sich aus der neuen Gesamtsituation der Stadt, für deren Prägung ehemalige Stärken nicht mehr wie früher zur Verfügung stehen. Das gilt für den Wirtschaftsbereich (nicht mehr die Industrie-, die Bankenzentrale usw.), aber auch z. B. für den politischen (die Hauptstadt unter den Bedingungen des Föderalismus einerseits und der Europäischen Union andererseits).

Darüber hinaus werden die international bekannten Städte weltweit wichtiger. Dabei wiederum spielt ihre Kompetenz für Kultur und Wissenschaft eine immer größere Rolle. Damit wird auch die Chance und Herausforderung für Berlin verstärkt, diese nicht verloren gegangene Ressource zu etwas Besonderem bei der Entwicklung seiner heutigen Zukunftsstrategie zu machen.

2.2 Wissenschaft und Kultur sind die „Software“ dieser Stadtkultur (und ihre ersten Nutznießer). Sie müssen verstanden werden

- erstens, als Entwicklungsressourcen für Berlin selbst; als ein für die Zukunftsfähigkeit der Stadt grundlegender, nicht ein lediglich angenehmer, vielleicht schmückender und insoweit auch – neben anderem – standortfördernder Bereich;

- zweitens, als Entwicklungsressourcen, die andere Stärken der Stadt prägen, sie charakterisieren und die Voraussetzung für deren optimale Entwicklung sind.

Über diesen Grundsatz hinaus muss es jetzt darum gehen, die Bereiche Wissenschaft und Kultur in Berlin gemäß ihrer heutigen grundsätzlichen Bedeutung neu zu strukturieren, und zwar nicht nach der Frage, was Berlin sich an Wissenschaft und Kultur noch leisten kann, sondern danach, was Berlin an Wissenschaft und Kultur für seine Zukunft benötigt.

Siehe auch im Kapitel II. – „Die Wachstumsregion Berlin gestalten“ –.

2.3 Wissenschaft und Kultur in Berlin müssen betrachtet und in ihrer Entwicklung gefördert werden im Hinblick auf ihre Beiträge für

❶ die Kreativität der Stadt. Sie sind Grundlage (und Ergebnis) nicht nur der „kulturwirtschaftlichen“ Unternehmungen, sondern auch der Technologiefelder, von Wissenschaft und Forschung, einer spezifischen Attraktivität der Stadt (nicht nur, aber gerade für Junge).

❷ die städtische Atmosphäre. Sie ist der „Spirit“ Berlins, seiner Offenheit, seiner Mitteilungskraft und Widersprüchlichkeit, seiner Internationalität und Unverwechselbarkeit.

❸ die Charakteristik der Stadt nach außen. Kultur ist die Grundlage der spezifischen Interessantheit Berlins, der ausschlaggebende Grund für die meisten auf Berlin gerichteten Interessen – deshalb auch das „Pfund“ Berlins im internationalen Wettbewerb.

❹ die technologieorientierten Unternehmen. Allein in der Informations- und Kommunikationstechnologie arbeiten in 10 000 Unternehmen mit 11 Milliarden € Umsatz rund 115 000 Beschäftigte. Hinzu kommen die Unternehmen und Forschungseinrichtungen u. a. in der Biotechnologie (8 000 Beschäftigte), der Verkehrstechnik (82 000 Beschäftigte) usw.

❺ die Kulturwirtschaft. Hier arbeiten heute 18 000 Unternehmen (mit 8 Milliarden € der Berliner Wertschöpfung) mit 20 000 Selbstständigen (75 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten).

Berlin ist das Zentrum klassischer und vor allem innovativer Kultur in Deutschland und zieht kreative Köpfe aus aller Welt an. In der lange geteilten Stadt gibt es noch zahlreiche Räume, in denen schöpferisches Chaos zuweilen Wegweisendes hervorbringt. Nicht zuletzt diese Qualitäten Berlins haben zur Ansiedlung von wichtigen Medienunternehmen aus Film, Fernsehen, Musik und Marketing geführt.

Die freie Entwicklung von Wissenschaft und Kultur muss gefördert werden. Die Wissenschaftseinrichtungen sind der Humus, ohne den die Wissenschaftslandschaft austrocknet. Um ihre Funktion erfüllen zu können, müssen die Hochschulen ein breites Fachspektrum anbieten. Denn gerade aus dem Aufeinandertreffen der verschiedenen Fachrichtungen entsteht Kreativität, ergeben sich neue Entwicklungen. Die große Zahl an Studierenden sind ein wichtiges Potenzial für die Lebendigkeit der Stadt und tragen dazu bei, dass die Hochschulen zu den Orten werden, aus denen neue Ideen und Entwicklungen hervorgehen.
Gleichwohl geht es der Enquete-Kommission um die Neuorientierung der Wissenschafts- und Kulturpolitik, um deren Ziel- und Handlungssystem. Werden Wissenschaft und Kultur als strategische Entwicklungsressource Berlins angesehen und behandelt, ist eine solche neue Ziel- und Handlungsorientierung erforderlich.

Dabei ist klar: Berlin braucht eine vielfältige Wissenschafts- und Kulturlandschaft. Denn sie ist Voraussetzung für Innovationen und gesellschaftliche Entwicklung. Welche Innovation in welchem

Bereich zu welchem Zeitpunkt entsteht, das ist nur bedingt vorhersehbar und planbar.

3. Handlungsempfehlungen

3.1 Wissenschaft als zentrales Element von Berlins Innovationsstrategie

Die Berliner Technologiepolitik versuchte - mit unterschiedlichem Erfolg - Ende des 20. Jahrhunderts mit den traditionellen Instrumenten des Marketings, der Bestandspflege und der Akquisition zu agieren. Zudem war sie den Prinzipien der einzelwirtschaftlichen Optimierung und des Technikdeterminismus verpflichtet.

Seitdem wuchs die Bereitschaft für eine umfassende Gestaltung von Wertschöpfungsstrukturen und ein Verständnis für die Komplexität des regionalen Innovationssystems. Dazu wurden Kompetenzfelder definiert, die mit leichten Modifizierungen bis heute Gültigkeit besitzen, und die zu national und international konkurrenzfähigen Kompetenzzentren ausgebaut werden sollen. In diesen Kompetenzzentren werden durch koordinierende und moderierende Schnittstellenmanager Wissenschaft und Wirtschaft verknüpft. Hintergrund war, dass die deutsche Forschungssituation für eine solche Strategie außerordentlich günstig ist. Durch das gegliederte Wissenschaftssystem in Hochschulen und Forschungsgesellschaften werden einerseits exzellente Einzelinstitutionen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung geschaffen; andererseits aber führt diese Untergliederung auch zu einer oft schlechten Kooperation.

Deshalb ist es sinnvoll, diese unterschiedlichen Organisationsformen und Institutionen thematisch in Clustern zusammenzuführen, um – bei Wahrung der disziplinären Exzellenz und institutionellen Vielfalt – einzelne große zukunftsweisende Forschungsfelder und Vorhaben voranzutreiben. Eine solche Bündelung findet am günstigsten in Clustern statt, die nicht nur die verschiedenen Ebenen innerhalb der Wissenschaft von der Grundlagenforschung bis hin zur Anwendungsreife für bestimmte Themen unter einem Dach zusammenführen, sondern durch wissenschaftliche Exzellenz auch zum Magneten für Industrieforschung und Unternehmensansiedlungen werden. Ein Effekt, der nicht nur die wissenschaftliche Exzellenz stärkt, sondern auch Arbeitsplätze sichert und schafft. Berlin bietet aufgrund seiner Wissenschaftsdichte ein exzellentes Umfeld für solche Clusterbildung von Wissenschaft und Wirtschaft.

Die Forschungs- und Wissenschaftspolitik Berlins sollte sich stärker an den vorhandenen Kompetenzfeldern orientieren. Das sind die Kultur- und Medienwirtschaft, die pharmazeutische Industrie, Life Science, medizinische Technologie, die Verkehrs-, Informations- und Kommunikations- und Umwelttechnik sowie optische Technologien. Der zu geringen Vernetzung von angewandter Forschung und privatem Sektor sollte mit einer geduldigen Ansiedlungspolitik mit Blick auf forschungs- und entwicklungsaktive Unternehmen so begegnet werden, dass die außergewöhnlichen Forschungs- und Kreativitätspotenziale Berlins von den deutschen und den internationalen Unternehmen besser genutzt werden.

Siehe auch im Kapitel II. – „Die Wachstumsregion Berlin gestalten“ –.

3.2 Wissenschaftsfinanzierung/Effizienter Ressourceneinsatz

Die Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Kultur sind für die Zukunft Berlins von zentraler Bedeutung. Das bedeutet, auch bei Durchsetzung eines auf wachstums- und nachfrageorientierte Ausgaben umgestellten Haushaltes (WNA-Budget)[16], nicht, dass diese Bereiche generell von Konsolidierungsbeiträgen freigestellt werden können. Entscheidend ist aber, dass dabei ihre Schlüsselfunktion für die Zukunft Berlins bewusst bleibt. Abzulehnen ist allerdings ein Verfahren, bei dem höhere Ausgaben je Einwohner als in Hamburg oder bundesdeutschen Flächenländern bei Vernachlässigung von entsprechenden Strukturunterschieden als hinreichende Begründung für Kürzungen der Zuschüsse und Zuweisungen herangezogen werden.

Folgende Maßnahmen werden zur Ergänzung der Wissenschaftsfinanzierung vorgeschlagen:

a) Stiftungswesen/Körperschaftsvermögen

- Die Wissenschaftspolitik und die Hochschulen sollten verstärkt für Stiftungsprofessuren und Stiftungsinstitute werben. Hierfür ist die bisherige Praxis der Einrichtung von Stiftungsprofessuren so zu verändern, dass die zeitlich befristete Einrichtung von Stiftungsprofessuren für Unternehmen und Hochschulen gleichermaßen attraktiv ist.

- Die Einrichtung von Stiftungsuniversitäten ist als eine wichtige Form der von der Kommission befürworteten größtmöglichen Autonomie der Hochschulen wünschenswert. Berlin sollte hier zusätzliche Mittel von außen und von Dritten einwerben, um zu vermeiden, dass die anderen Hochschulen benachteiligt, das Konkurrenzprinzip verletzt und die gewünschte enge Kooperation der Hochschulen beeinträchtigt werden.

- Zur Förderung privater Initiativen sollten die Voraussetzungen für privatrechtlich und/oder öffentlich-rechtliche Stiftungen verbessert werden.

- Das Körperschaftsvolumen der Hochschulen ist durch Zustiftungen deutlich zu steigern. Dementsprechend sind Alumni-Programme und ähnliche Maßnahmen zu fördern.

[16] Siehe auch Kapitel VII – „Haushalt sanieren - Konsequenzen aus dem Verfassungsgerichtsurteil ziehen“.

b) Hochschulfinanzierung

Der Senat sollte dem Abgeordnetenhaus von Berlin bis Ende 2005 eine Machbarkeitsstudie vorlegen über die Einführung eines Hochschulfinanzausgleichs analog zum Schweizer Modell bzw. entsprechend einem genauer zu erarbeitenden Modell, bei dem 10 % bis 20 % der Einkommensteuer von Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen über einen Zeitraum von 10 Jahren an die Hochschulen bzw. Hochschulstandorte geleitet werden sollen. Zugleich sollen daneben Modellrechnungen über Einnahmen durch Studiengebühren, die direkt von den Studierenden erhoben werden, sowie über Ausgaben durch flankierende Stipendienprogramme von der Fachverwaltung erstellt werden.

s. auch Abschnitt 4.
A: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

c) Förderpolitik/Finanzierungsschwerpunkte

- Die Vergabe der Mittel aus dem Hochschulstrukturfonds soll sich stärker an den Clustern und Entwicklungspotenzialen orientieren.

- An der Strategie des Fachhochschulausbaus soll festgehalten werden.

- Die öffentliche Förderung von Technologieparks sollte auf bestehende Standorte beschränkt werden.

- Ausgründungen aus Hochschulen und Wissenschaftsinstitutionen müssen stärker als bisher gefördert und unterstützt werden. Bestehende Hindernisse bei der Unterstützung solcher Ausgründungen in der Anfangsphase, z. B. bei der Überlassung von Räumen oder Gerätenutzungen, müssen ausgeräumt werden. Die bestehenden Beratungs- und Unterstützungsaktivitäten sollten unter Berücksichtigung der Kompetenzfelder stärker gebündelt werden.

- Die Universitäten sind auf ein Facility-Management zu verpflichten, wobei daraus erzielte Erlöse vorrangig in die bauliche Unterhaltung und für mit dem Land abgestimmte Bauinvestitionen zu verwenden sind.

3.3 Hochschulautonomie weiterentwickeln – Kooperationsbeziehungen verstärken

Im Kontext von verändertem Hochschuldiskurs einerseits und Verwaltungsreform bzw. Personalabbau im öffentlichen Dienst andererseits, wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Instrumente zur Fortentwicklung der Hochschulautonomie entwickelt. Dazu gehören im Wesentlichen die Hochschulverträge und die Erprobungsklausel im Berliner Hochschulgesetz. Die Berliner Hochschulen verfügen über Freiräume, die weiter gehen als in den meisten anderen Bundesländern. Gleichwohl ist der Prozess der Hochschulautonomie damit nicht abgeschlossen, da es dabei kein Anfang und Ende, sondern sich stetig wandelnde Rahmenbedingungen gibt. Ziel muss sein, die Berliner Hochschulen im weltweiten, nicht nur im nationalen und europäischen Vergleich, wettbewerbsfähig zu machen.

Eine „vollständige Autonomie“, wie sie aus der Konferenz der Berliner Universitäten gefordert wird, ist nicht durchsetzbar, solange es sich um öffentlich finanzierte Einrichtungen handelt, für die der Gesetzgeber gegenüber dem Souverän die Verantwortung trägt. Die Hochschulen, der Senat und das Abgeordnetenhaus stehen deshalb vor der Aufgabe, mit Blick auf die angekündigte Novelle des Hochschulgesetzes, eine „Positivliste von Regelungen in der Hochschulautonomie“ zu entwickeln, die Kompetenzen, Rechte und Pflichten beschreiben soll. Diese „Positivliste“ soll sich im Hochschulgesetz wiederfinden und die Grundlage für den Ausbau der derzeitigen Handlungsspielräume in den kommenden Jahren darstellen.

Im Ergebnis muss ein Verhältnis entstehen, in dem Senat und Abgeordnetenhaus den Hochschulen Aufgaben definieren, Aufträge formulieren - und die Mittel zu deren Erfüllung bereitstellen. Die Hochschulen sollen sodann autonom über die Art und Weise der Erfüllung dieser Aufgaben entscheiden und sind für die Erfüllung verantwortlich. Die Eigenverantwortung der Hochschulen sollte sich so weit wie möglich auf alle Formen von Aufwendungen ebenso wie auf die über die Zuwendungen der öffentlichen Hand hinausgehenden weiteren Einnahmen erstrecken.

s. auch Abschnitt 4.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Die Berliner Universitäten haben in den vergangenen anderthalb Jahren einen Umstrukturierungsprozess vorgenommen, der einerseits den Einsparungen Rechnung trug und andererseits mit dem Ziel verbunden war, eine Abstimmung der Fächerangebote vorzunehmen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Die Universitäten machen nicht unberechtigt geltend, dass der Phase der Umstrukturierung eine Phase der Konsolidierung und Neufindung folgen muss. Dabei ist bereits vorweggenommen, dass die Hochschulen sich bereit erklärt haben, ein hochschuleigenes Facility-Management aufzubauen.

Gerade diese Form der hochschulübergreifenden Kooperation (wie z. B. gemeinsame Immatrikulation, Evaluation, Ausstellungen oder gemeinsame Abschlüsse) verweist jedoch auf die Notwendigkeit, die Bildung einer universitätsübergreifenden Verbundstruktur im Sinne einer „University of Berlin“, bei der Identität, Namen usw. der bisherigen Universitäten erhalten bleiben sollen, zu prüfen und zu forcieren. Das Beispiel der „University of California“ zeigt, dass eine effiziente administrative Verbundlösung die Ausbildung wis-

senschaftlicher Profile der einzelnen Standorte erleichtert.

Die Universitäten sind deshalb zu verpflichten, ausgehend von der bereits bestehenden ´Konferenz der Berliner Universitäten´ bis 2006 ein entsprechendes Konzept und Zeitraster der Umsetzung zu erarbeiten und mit dem Parlament bzw. dem Senat zu diskutieren.

3.4. Zielorientierung der Kulturpolitik entwickeln

a) Die Anforderungen an die Kulturpolitik der Stadt haben sich seit 1989 dramatisch gewandelt. Berlin als Schmelztiegel östlicher und westlicher Kultur, Berlin als Träger der Hauptstadtkultur der Bundesrepublik, Berlin als die junge Weltstadt – das alles sind Profile, die vorher weder in West- noch Ost-Berlin allein gegeben waren. Nichtsdestotrotz blieben die Strukturen, die Finanzierungsstrategien wie aber auch die Arbeitsbedingungen der Beteiligten in etwa die gleichen oder wurden nur an manchen Stellen (z. B. Opernhäuser) aufgrund von Finanzdruck modifiziert. Das Verständnis für einen sparsamen Umgang mit den Ressourcen wurde deutlich, eine neue Strategie jedoch nicht.

   Bezüglich der zukunftsorientierten Ausrichtung des Kulturbudgets ist eine Neuausrichtung der Abgrenzung öffentliche – private Finanzierung von Kulturleistungen einerseits und der Förderprinzipien innerhalb der öffentlichen Finanzierung andererseits erforderlich. Ohne diese politischen Entscheidungen wohnen einer weiteren finanziellen Konsolidierung der Kulturausgaben erhebliche Risiken für den Standort Berlin inne. Eine bloße Orientierung an den Ausgaben je Einwohner für Kultur vergleichbarer Länder, insbesondere Hamburgs, als Zielgröße der Konsolidierung ist auch nicht zielführend.

   Unter veränderten, inhaltlichen Voraussetzungen und angesichts der Finanzlage bedarf es einen neuen Ansatzes des infrastrukturell (treibt Berlins Wachstumsbranchen Tourismus und Medien, beeinflusst maßgeblich die Wahrnehmung der Hauptstadt und somit generell Ansiedlungsentscheidungen) überaus relevanten Komplexes im Sinne der Zukunft der Stadt. Es muss dringend definiert werden, wo die Schwerpunkte liegen, welche Stärken hierfür gestützt, welche neuen Felder hierfür ausgebaut werden müssen. Zeitgleich muss die unbequeme Diskussion geführt werden, welche Bereiche der Kultur Berlins man quantitativ oder qualitativ nicht für entscheidend hält. Eine deutliche Zielorientierung und eine klare Aufgabenstellung für den kulturellen Komplex müssen her. Dringend muss vermieden werden, in diesem stark qualitätsdefinierten Bereich proportional zu sparen, untereinander scheinbar abgewogene Kappungen vorzunehmen. Stattdessen muss eine klare Fokussierung auf Schwerpunktfelder vorgenommen werden. Diese liegen sowohl in der Hoch- als auch in der Subkultur/Grassrootskultur.

   s. auch Abschnitt 4.
   C: Abweichende Meinung FDP-Fraktion.

b) Im ersten Schritt muss der Senat auf den Tisch legen, welche Zukunftsbeiträge er im Interesse Berlins von der Kunst, dem Kunstbereich erwartet, wo er die spezifischen Möglichkeiten und Entwicklungsbedarfe gerade für diese Stadt sieht. Die Kommission kann hier klare Anregungen geben, aber nicht diese kulturpolitische Aufgabe von Senat und Abgeordnetenhaus ersetzen.

   Konkret bedeutet das, Fragen zu stellen wie:

   - Welche Bereiche der Kultur sind Felder, in denen Berlin bereits eine herausragende Position einnimmt, wie können diese gestützt, noch weiter herausgestellt werden?

   - Welche Bereiche der Kultur sind Felder, in denen Berlin gemäß seinem Anspruch als Hauptstadt und Weltstadt eine herausragende Rolle einnehmen müsste, dieses aber noch nicht tut? In welchen dieser Felder gibt es bereits Ansätze, die kulturpolitisch förder- und ausbaubar erscheinen? In welchen Bereichen ist man noch so weit von diesem Anspruch entfernt, dass man eher von „Grassroots"-Arbeit ausgehen muss?

   - Welche Angebotsmenge muss in welchem Bereich angesichts des Bedarfs von Einwohnern und Einwohnerinnen sowie Besuchern und Besucherinnen sichergestellt werden?

   - Opernhäuser: Welchen – auch internationalen – Anspruch hat die Opernstiftung zu verfolgen und zu erfüllen? Welche Ausstattung wird dafür als erforderlich und hinreichend erachtet; wie ist die Struktur der Stiftung mit Leben zu erfüllen, damit sie dieser Aufgabe gerecht werden kann? Wie sieht die Abgrenzung zwischen den einzelnen Spielstätten aus, welche unterschiedlichen Farben, Rollen stellen sie dar, welche und wie viele unterschiedliche werden überhaupt für Berlin benötigt?

   - Orchester: Welche „Art" von Orchesterlandschaft hält – angesichts welcher Ziele, Bedarfe, Aufgaben – der Senat für erforderlich und angemessen? Welche Orchester will er deshalb wie ausstatten, damit diese Ziele erfüllt werden können? Wo sind in deren Einsatz Synergien zu erzeugen?

   - Theater: Welche Struktur/Kooperation der größeren und parallel auch der kleineren Häuser soll (ähnlich den Ansätzen bei den Opernhäusern und Museen) in Angriff genommen werden?

   - Tanz: Wie wird das Land seiner neuen Rolle durch die sich hier entwickelnde international

herausragende Tanzszene gerecht (da der Tanz entgegen der ursprünglichen Absicht im Rahmen der Opernstiftung nicht neu strukturiert wurde)?

- Was ist die Rolle Berlins im sub- und popkulturellen Bereich, wie kann diese gesichert werden, welche Freiheiten und welcher Umgang mit den Kulturtreibenden müssen auch in den Bezirken gewährleistet werden, welche Infrastruktur ist für die weitere Entwicklung notwendig?

- Bildende Kunst: Wie begegnet Berlin den vielfältigen Ansprüchen, die aus der lebendigen und vielfältigen internationalen Kunstszene in Berlin entstehen?

- Literatur: Welche Förderung der zeitgenössischen Literatur ist vorgesehen und wie wird die städtische Bibliotheksstruktur gefestigt?

- Wann gestaltet die Stadt bei imageträchtigen Veranstaltungen und Clubs mit, um diese (z. B. Loveparade, Karneval der Kulturen etc.) in inhaltlicher und wirtschaftlicher Sicht zu nutzen und zu sichern? Berlin darf gerade ob seiner herausragenden Rolle in der Subkultur/Grassrootskultur Kunst nicht konservativ definieren. Subkulturelle Äußerungen, die Massenphänomene werden, brauchen Betreuung und nicht Abgrenzung durch die Kulturverantwortlichen (Erfolg ist nicht zwingend ein Zeichen für Populismus).

c) Die neue Zielorientierung darf sich zum Zweiten nicht nur auf diese Renovierung überkommener Strukturen beschränken. Die der Kultur durch die Kommission zugeschriebene zentrale Rolle für die Zukunft Berlins verlangt auch für die Kunstpolitik die Kraft zu grundsätzlicheren Umorientierungen.

Dazu gehören:

- die permanente Überprüfung der Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Projekt- (einschließlich des Umgangs mit der „freien Szene“) und institutioneller Förderung;

- dies verbunden mit einem größeren Gewicht und einer größeren Aufmerksamkeit für das (nicht auf Veranlassung und im Schoße der öffentlichen Hand sich entwickelnde) „Eigenwachstum“ der Kulturszene; mit einer zu entwickelnden Strategie eher der Sicherung von Freiheit und der Verbesserung von Arbeitsmöglichkeiten als – in welchen Formen auch immer – öffentlicher Institutionalisierung (s.a. die Hinweise zum Cluster „Kultur und Medien“ im Kapitel II.),

- Überprüfung der gewachsenen Tarifstrukturen mit dem Ziel einer den neuen Bedingungen besser gerecht werdenden Verteilung der Rechte und Pflichten;

- eine Verringerung der Entscheidungsübermacht von Politik und Verwaltung, indem – z. B. in den Aufsichtsgremien kultureller Institutionen – die von der Politik unabhängige Mitverantwortung Privater erweitert und so auch strategisch die Intensivierung ihrer Unterstützung für Wissenschaft und Kunst verfolgt wird;

- indem überhaupt zukünftig Politik und Verwaltung nur die Definition der Aufgaben – wie oben geschildert – zukommt, nicht jedoch der Eingriff in die Art und Weise der Aufgabenerfüllung;

- eine klare und systematische Definition des nationalen Interesses, der nationalen Verantwortung für die Kultur der Hauptstadt Berlin. Diese Klärung ist im Hinblick auf die nationalen Aufgaben und angesichts der spezifischen Potenziale gerade dieser Hauptstadt Berlin (Was kann und soll die Hauptstadt Berlin im nationalen Interesse leisten?) zu entwickeln. Daran allein haben sich dann die finanziellen Leistungen für die Erfüllung dieser nationalen Aufgaben auszurichten;

- Definition der Aufgaben, Evaluation und Qualitätssicherung in allen geförderten Institutionen;

- angemessene Gewichtung der Kulturvermittlung als zentrale Zukunftsaufgabe; einerseits als Aufgabe der Nachwuchspflege und andererseits als soziale Aufgabe, die der Kultur in den Stadtquartieren zunehmend zukommt.

s. auch Abschnitt 4.

D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Gipfeln muss all dieses in einem klaren Bekenntnis zu einer Politik, die einen Fokus auf Spitzen in der Hochkultur und einer breiten Subkultur/Grassroots hat und parallel in Kauf nimmt, nicht oder nur sehr bedingt für Mittelmaß zuständig zu sein. Berlin muss in vielen Kulturfeldern führende Positionen belegen und sich andererseits durch kulturelle Breitenarbeit und agile Subkultur/Grassroots ständig erneuern. Berlin kann sich all das, was zwischen diesen Polen liegt, nur sehr bedingt leisten. Diese klare Fokussierung bedarf einer ständigen Hinterfragung, aus der heraus entwickelt werden muss, was die Schwerpunkte in der Hochkultur sind und inwiefern abgesprochene Ziele hier von den einzelnen Häusern/Gruppen erreicht wurden. Im Dialog zwischen Kreativen und Kreativ-

Sachverständigen müssen klare Ziele entwickelt werden und deren Erreichung verfolgt werden. Erweisen sich einzelne Häuser/Gruppen nicht in der Lage, die definierte Rolle einzunehmen, muss der Kultursenator oder eine von ihm bestimmte Kommission die Empfehlung geben, in diesem Feld den Akteuren/der Institution die Unterstützung zu entziehen.

d) In diese neue Zielorientierung sind alle Beteiligten des Kunstbetriebs (Politik, Institutionen, Künstler, Private) einzubeziehen. Keiner darf entwickelte Besitzstände und Positionen der Vergangenheit tabuisieren, alle müssen sich auf ihre Zukunftsorientierung befragen lassen. Nur wenn alle in diese Umorientierung einbezogen und darin mit der Anstrengung und Veränderungsbereitschaft auch aller anderen konfrontiert werden, werden alle auch zu der notwendigen Beweglichkeit für sich selbst bereit sein.

Der Senat muss ein Modell entwickeln, wie er in kontinuierlichem Kontakt mit diesen Beteiligten in einem Zeitraum von etwa drei Jahren Stück für Stück diesen Reformprozess betreiben will.

Das Ziel muss hierbei sein, die Institutionen strukturell in die Lage zu versetzen, längerfristig zu planen, ein künstlerisches Profil zu entwickeln und dabei eigenverantwortlich, aber dem Zuwendungsgeber gegenüber transparent zu wirtschaften. Hierzu gehört auch:

- Planungssicherheit für die Institutionen durch auskömmliche Mehrjahres-Zuwendungsverträge bei regelmäßigem Screening und Controlling des Wirtschaftens.

- Leistungsorientierte Bezahlung der Verantwortlichen in der Leitung der Institutionen durch ein Anreizsystem mit Kriterien wie Einhaltung des Kostenrahmens bzw. dessen Unterschreitung, Auslastung, Anzahl der Neuproduktionen, künstlerisches Niveau, nationales Ranking.

e) Für Berlin werden neben den Bereichen Wissenschaft und Forschung Standortcharakteristika wie Kultur, Medien, Tourismus, Kreativmarkt und intellektuelle Wertschöpfungen immer bedeutsamer.

Die Kulturwirtschaft hat für Berlins zukünftige Entwicklung prioritäre Bedeutung. Kultur ist überaus wichtiger Standortfaktor für Berlin als

- Wohn- und Arbeitsort hoch qualifizierter Arbeitskräfte,

- Standort für das Umfeld von Unternehmen aller Branchen,
- „Vorleistung“ für die entwicklungswichtige Tourismusbranche und insbesondere auch für die privaten Unternehmen der Kultur- und Medienbranche.

Fast jeder am öffentlichen Diskurs über die Zukunft der Stadt Beteiligte – ob einheimisch oder nicht – hebt diese Merkmale besonders hervor und klassifiziert sie als die Zukunftspotenziale Berlins. Eine gezielte Ausrichtung der Gesamtpolitik auf dieses Feld ist dagegen bislang noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Hierfür soll ein Kulturwirtschaftsbericht die Grundlage legen, indem erstmals ermittelt wird, welche Rolle die Berliner Kulturwirtschaft wirklich spielt und welche Bedingungen und Parameter für sie wesentlich sind. Die Kulturwirtschaft umfasst alle Wirtschaftsbetriebe und erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten, die für die Vorbereitung, Schaffung, Erhaltung und Sicherung von künstlerischer Produktion, Kulturvermittlung und/oder medialer Verbreitung Leistungen erbringen oder Produkte herstellen oder veräußern.

Im Kulturwirtschaftsbericht soll die Berliner Kulturwirtschaft quantitativ und qualitativ nach ihren Teilmärkten Musikwirtschaft, Literatur-, Buch- und Pressemarkt, Kunstmarkt (einschließlich Design und Kunsthandwerk), Film-, TV- und Videowirtschaft, Darstellende Kunst und unterhaltungsbezogene Kunst aufgeschlüsselt daraufhin untersucht werden, welche Wirtschaftskraft (Umsätze, Steueraufkommen) und Beschäftigungswirkung sie entfaltet und wie bedeutsam sie in Relation zu anderen Wirtschaftsbranchen Berlins ist. Darüber hinaus sind – soweit möglich – die Interdependenzen zwischen dem öffentlich geförderten Kulturbetrieb und der privatwirtschaftlichen Kulturwirtschaft darzustellen (z. B. Beschäftigungswechsel, Kooperationen, Inputs des öffentlichen Kulturbetriebs in die Kulturwirtschaft).

f) Zur Bestimmung des Finanzbedarfs des Kultursektors muss der Senat unter Einbeziehung von externem Sachverstand ein Konzept entwickeln, welches

- die Förderprinzipien für Kulturanbieter (Exzellenz, Grassroots, Ansiedlungshilfen etc.) festlegt,

- konkrete Bewirtschaftungsmodelle für öffentliche oder überwiegend öffentlich finanzierte Kultureinrichtungen vorgibt, durch die die Effizienz des Mitteleinsatzes gefördert wird, und

- Modelle für die angemessene Beteiligung verschiedener Besuchergruppen („Sozialstandards“, Touristen, Freikarten, „interne Reservierungen“, Abonnementsquote) entwickelt.

4. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die Kommission fordert im Bereich der Hochschulfinanzierung einen Hochschulfinanzausgleich, wonach über 10 Jahre 10% bis 20% der Einkommensteuer der Absolventen an die Hochschulstandorte geleitet werden soll. Wie genau dies funktionieren soll, bleibt unbeantwortet. Die FDP-Fraktion spricht sich im Gegensatz zur Mehrheit der Kommission für ein Drei-Säulen-Modell aus. Die erste Säule stellt die Grundsicherung dar. Der Senat stellt die Grundfinanzierung der Hochschulen, unabhängig von der Trägerschaft, aus Steuermitteln sicher, wobei diese Mittel leistungsorientiert zugeteilt werden. Er schließt mit den Hochschulen Zielvereinbarungen ab, in denen transparente Kriterien der Grundfinanzierung festgelegt werden.

Zur Steigerung der Qualität der Lehre an den Hochschulen wird ihnen als zweite Säule die Möglichkeit eröffnet, zusätzlich Studienentgelte zu erheben. Dabei muss jedem Studierenden unabhängig vom Einkommen der Eltern ermöglicht werden, die Entgelte „nachlaufend“ zu bezahlen, indem er

- entweder von Kreditinstituten für die Studienentgelte Kredite erhält, die erst nach Eintritt in das Berufsleben getilgt werden. Die Kredite werden über staatliche Bürgschaften abgesichert und von privaten oder öffentlichen Kreditinstituten verwaltet.

- oder von der Hochschule eine (unverzinsliche oder festverzinsliche) Stundung der Entgelte erhält, bis er ein jeweils zu definierendes Einkommen erreicht.

Die Studienentgelte verbleiben in voller Höhe bei den Hochschulen und dürfen nicht zu einer Verminderung der staatlichen Grundfinanzierung führen.

Drittmittel sind ein wesentliches Element des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen in Forschung und Lehre und stellen damit die dritte Säule des Modells dar. Die Hochschulen sollen zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre langfristig eigenes Vermögen bilden. Stiftungsrecht, Erbrecht und Steuerrecht sind so zu verändern, dass es für Privatpersonen und Unternehmen attraktiver wird als bisher, Hochschulen finanziell zu unterstützen.

B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass Aufgaben und Aufträge den Universitäten vom Senat vorgegeben werden sollen. Dem kann nicht gefolgt werden. Eine direkte Einflussnahme des Senats auf die Entscheidungen der Hochschulen muss grundsätzlich unterbleiben.

C: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Im Bereich der Kulturpolitik äußert sich die Kommission leider nur sehr oberflächlich zu den Dingen, die wirklich angepackt werden müssen, damit die Kulturwirtschaft ihren Teil zur Zukunft der Stadt beitragen kann. Für die FDP zählen zu diesen Maßnahmen insbesondere die Neuordnung der Binnenstruktur der Institutionen sowie die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Land und Bezirken. Wegen der Koppelung der steigenden Tarife an den Öffentlichen Dienst einerseits und den gedeckelten Gesamtbudgets der einzelnen Institutionen andererseits schrumpfen die für den eigentlichen künstlerischen Auftrag frei verfügbaren Mittel immer weiter. Eine zukunftsweisende Binnenstruktur der Institutionen durch die Einführung von Haustarifen, die an die besonderen Bedürfnisse kultureller Betriebe angepast sind, ist damit die Grundvoraussetzung für jegliche inhaltliche Neuausrichtung der Kulturförderung. Hierzu gehört zunächst eine wirkliche Bestandsaufnahme aller ganz oder teilweise staatsfinanzierten Institutionen und Projekte sowie eine wirkliche Analyse daraufhin, welche Institutionen und Projekte bezirkliche, gesamtstädtische oder hauptstädtische Bedeutung haben. Die Auswahl der Institutionen, die im Hauptstadtkulturvertrag gefördert werden, muß an nachvollziehbaren Kriterien ausgerichtet werden, die grundsätzlich neu gedacht werden müssen. So muss das gesamtstaatliche und hauptstädtische Engagement des Bundes und der Länder in Berlin trennschärfer systematisiert und hierbei auch die Verantwortung für den Umgang mit dem preußischen Erbe von den hauptstadtbedingten Aufgaben in Berlin unterschieden werden.

D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vernachlässigt die Bedeutung der creative industries. Insofern wird folgende ergänzende Anmerkung für erforderlich gehalten. Die Ansiedlung der creative industries sollte (nach den Erfolgen in London und Wien) gezielt über einen zweckbestimmten Investitionsfonds gefördert werden.

IV. Verwaltungsmodernisierung forcieren

A) Strukturwandel

1. Bestandsaufnahme

Zur Verwaltungsneustrukturierung in Berlin sind in vielen Bereichen zukunftsfähige Ideen[17] vorhanden; sie sind auch weitgehend in Gesetzes- und Verordnungsform gegossen. In der täglichen Verwaltungspraxis kommt davon bei Bürgerinnen und Bürgern und bei Unternehmen, aber auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Berliner Senats- und Bezirksverwaltungen, gemessen an diesen Vorgaben viel zu wenig an.

Maßstab staatlichen Handelns sind allein die Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Sie gilt es zu planen, im Sinne einer Prioritätensetzung zu bewerten und zu kontrollieren. Letztlich kommt es auch bei öffentlichen Leistungen darauf an, dass sie die Steuerzahler nicht mehr kosten als unbedingt erforderlich – oder anders, dass sie für ihr Geld so viele und so gute Leistungen wie irgend möglich erhalten.

Im Zentrum der Kritik an gegenwartsbezogenen Ausgaben stehen in der öffentlichen Debatte häufig Personalausstattung und –kosten öffentlicher Verwaltung. Ob eine Leistung mit höherem Personal-, Sach- oder Transfermitteleinsatz erbracht wird, ist primär nicht von Bedeutung. Der Personalkostenanteil an den Gesamtkosten kann nicht die entscheidende Größe für die Bedarfsgerechtigkeit sein. Nur der gesamte Mitteleinsatz im Verhältnis zur Leistung gibt Auskunft über ihren effizienten Einsatz für öffentliches Handeln. Das heißt, dass die operative Ebene auf Grund praktischer Erfahrungen vor Ort entscheiden können muss, welche Produktionsfaktoren sie einsetzen will. Sie muss das Wahlrecht haben, ob Personal-, Transfer- oder Sachmittel eingesetzt werden, sie muss make-or-buy-Entscheidungen treffen.

Darüber hinaus sind betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente geeignet, finanzielle Reserven in erheblichen Größenordnungen zu identifizieren und so die Handlungsspielräume für politische Entscheidungen zu eröffnen.

Zur Konsolidierung der gegenwartsbezogenen Ausgaben schlägt die Enquete-Kommission daher ein Bündel an Maßnahmen vor, die insbesondere auf die Effizienz der Leistungserstellung abzielen.

Die Kommission schließt sich insgesamt der herrschenden Expertenmeinung an, dass Berlin kein Konzeptions-, wohl aber noch immer ein zum Teil beträchtliches Vollzugsdefizit hat. Dieser Befund bedeutet nicht, dass die derzeit in der Verwaltung angewandten Reformkonzepte keine Korrekturbedürfnisse hätten, sondern dass die grundlegenden Erkenntnisse über Art und Richtung der Neustruktur vorhanden sind. Berlin braucht deshalb heute keine weiteren kostenaufwendigen Gutachten, keine erneute politische Beschreibung, was zu tun wäre, sondern konkrete Umsetzungen sowie wirksame gesamtstädtische Steuerungsinstrumente, Anreiz- und Sanktionsmechanismen. Dazu bedarf es der Durchsetzungsbereitschaft der politischen Gremien und der Fähigkeit, nicht immer wieder Partialinteressen nachzugeben.

Die Hauptursachen für das konstatierte Vollzugsdefizit sind zu finden

- in der fehlenden Gesamtsteuerung und Ergebnisüberwachung eingeleiteter und in Regeln gegossener Reformen durch das Führungspersonal,
- in einer nach wie vor gravierenden Unterschätzung der Problematik durch politisch Verantwortliche auf Landes- und Bezirksebene,
- in einem beträchtlichen Widerstandspotenzial bei Beschäftigten und ihren Vertretungen gegenüber einem Verwaltungsumbau zu einer an der Zivilgesellschaft orientierten Dienstleistungsverwaltung,
- in fehlenden Steuerungsinstrumenten in der ansonsten zukunftsfähigen zweistufigen Berliner Verwaltung, um unter den Bedingungen dezentralisierter Fach- und Ressourcenverantwortung die Realisierung gesamtstädtisch verbindlicher Normen und Standards zu sichern.

Die Neuausrichtung der Verwaltungsmodernisierung mit Vorgaben auf deutlich mehr Bürgernähe, Verfahrensoptimierung und Kundenorientierung ist zu begrüßen. Diese Vorgaben müssen vertieft und ergebnisorientiert gesteuert werden. Bisher haben sie noch nicht dazu geführt, dass die subjektiv wahrgenommene Negativbewertung von Berlin im Bereich Verwaltung verbessert worden wäre. Ein öffentliches Beschwerdemanagement und eine der Stiftung „Warentest“ vergleichbare Einrichtung Stiftung „Verwaltungstest“ könnte dazu beitragen, Fehlentwicklungen rascher abzustellen und positive Entwicklungen ebenso bekannt zu machen.

Gleichwohl zeichnen sich Fortschritte ab, die sich mittelfristig – und bei konsequenter Umsetzung in allen Bereichen – auch im Image der Stadt positiv niederschlagen werden. Dazu gehören u. a.

- die reduzierte Zahl der Bezirke,
- Erfolge bei den eingerichteten Bürgerämtern in den Bezirken,
- die zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle für die Wirtschaft,
- die bürger- und kundenorientierte Neuorganisation in der Justiz,

[17] Siehe insbesondere die Ergebnisse der „Scholz-Kommission“.

- das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten,

- das Internetangebot der Berliner Verwaltung.

In einigen anderen Bereichen, wie der Einrichtung von Ordnungsämtern in den Bezirken, dem Aufbau eines übergreifenden Facility-Managements oder der Einrichtung einer one-stop-agency, lässt sich derzeit ein Erfolg noch nicht messen; bei konsequenter ergebnisorientierter Umsetzung kann mit ihm gerechnet werden.

Aber:
- Es handelt sich bei den aufgezeigten Fortschritten nicht um flächendeckende Durchbrüche;

- die Stadt belegt in noch zu vielen Standortrankings hintere Plätze, u. a. in der negativen Bewertung der Verwaltungsleistungen durch Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger;

- bei der Realisierung des Verwaltungsreformgrundsätzegesetzes von 1999 und der Empfehlungen der „Scholz-Kommission“ gibt es gravierende Vollzugsdefizite;

- signifikante Struktur- und Kulturveränderungen in der Verwaltung sind bisher zu wenig erkennbar.

Qualität, Transparenz, Geschwindigkeit, Verlässlichkeit der Verwaltungsleistung ist ein Standortfaktor. Wirtschaftliches Engagement, aber auch das Image einer Stadt wird durch Verwaltungshandeln entscheidend beeinflusst.

Ungeklärt und nach wie vor unbefriedigend geregelt ist allerdings das Verhältnis von Haupt- und Bezirksverwaltung. Der Kommission ist bewusst, dass dieses Verhältnis nicht statisch ist, sondern sich dynamisch weiter entwickelt. Die Regionalisierung von Aufgaben und die Orientierung auf den Sozialraum werden in Zukunft neue Fragen zum Verhältnis Senat – Bezirke aufwerfen. Dennoch ist es dringend erforderlich, die Doppelarbeit von Senats- und Bezirksverwaltungen abzubauen, nicht zuletzt um die Kosten zu senken. Hier fehlt es an einer klaren Aufgabentrennung. Der erst 1998 in das Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) eingefügte § 13a, der es den Senatsverwaltungen fast durchgängig erlaubt, Entscheidungen an sich zu ziehen, führt im Ergebnis zu Doppelarbeit und einem doppelten Personalvorhalt für gleiche Aufgaben in Bezirken und Senatsverwaltungen. Eine Vorschrift wie der § 13a AZG führt im Verwaltungsalltag dazu, dass in den übergeordneten Behörden, den Senatsverwaltungen, Vorgänge, die in den Bezirken bearbeitet werden, mitverfolgt werden, weil man entweder argwöhnisch darüber wacht, dass die eigenen Umsetzungsvorgaben eingehalten werden, oder aber weil unzufriedene Antragsteller die Senatsverwaltungen einschalten. Zu Doppelarbeit kommt es in Berlin – anders als in Hamburg – dann auch deshalb, weil der Senat nach geltendem Recht Entscheidungen, die er an sich gezogen hat, mit eigenem Personal umsetzen muss und nicht die Bezirksverwaltung damit beauftragen kann.

Die fehlende klare Aufgabentrennung zwischen Bezirken und Hauptverwaltung ist eine Ursache für unnötige, unklare und teure Verwaltungsprozesse in Berlin. Eine andere Ursache liegt in den zu schwach ausgebildeten grundsätzlichen Steuerungsmöglichkeiten des Landes gegenüber den Bezirken. Berlin hat sich bis heute nicht klar entschieden, welche Rolle die Bezirke haben sollen: eigenständige politische Einheiten mit eigenem Budget und eigener Vertretungskörperschaft mit wichtigen Befugnissen oder nachgeordnete Behörden mit eigenen Bezirksverordnetenversammlungen mit sehr eingeschränkten Befugnissen. Die heutige Struktur spiegelt das Entscheidungsdefizit wider, indem es weder klare Aufgabenzuständigkeiten noch Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten vorsieht, die denen anderer Länder im Verhältnis zu Kommunen entsprechen.

s. auch Abschnitt 4.
A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Hilfreich für eine klarere, aber dennoch nicht steuerungs- und kontrollfreie Aufgabenzuweisung an die Bezirke wäre, dass diese sich einheitliche Ämterstrukturen geben, die einer einfachen Steuerung, aber auch einer Vergleichbarkeit untereinander zugänglich sind.

s. auch Abschnitt 4.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Der Abbau von Zuständigkeiten macht nicht nur die Berliner Verwaltung wirtschaftsfreundlicher, er hilft auch, Personalkosten und Sachaufwand zu senken.

2. Leitlinien

Die Verwaltung übernimmt eine aktive Rolle bei der Neuausrichtung Berlins zu einer investitionsfreundlichen Metropole. Sie orientiert sich am Leitbild einer „Ermöglichungsverwaltung“ – u. a. um bürgerschaftliches und wirtschaftliches Engagement zu fördern. Planungssicherheit, Zeitökonomie und Transparenz werden neue Maßstäbe des Verwaltungshandelns.

Verwaltung vollzieht einen Perspektivwechsel: Weg von der Binnenorientierung, hin zur Orientierung an den Kundinnen und Kunden.

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, bedarf es eines Kulturwandels in der Verwaltung, insbesondere beim Führungspersonal. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind an den notwendigen Veränderungsprozessen aktiv zu beteiligen.

Wer in der öffentlichen Verwaltung mit weniger auskommen und sich auf das Wesentliche konzentrieren

muss und in verstärkter Konkurrenz zu anderen – privaten – Dienstleistern steht, braucht ein neues Verständnis von verantwortlichem und erfolgreichem Handeln. Der strukturelle Wandel und seine Konsequenzen für die öffentliche Verwaltung verstärkt die Ansprüche an die einzelnen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und erhöht dessen Verunsicherung. Dies aufzufangen und gangbare Wege zu weisen, ist vor allem eine Aufgabe für die Führungskräfte, von denen der Wandel ein hohes Maß an Achtsamkeit im Hinblick auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Kommunikationsbeziehungen und die kulturelle Neuausrichtung der Organisation verlangt. Die strukturellen Fragen standen lange Zeit allein im Vordergrund der Reformdebatten; die Kulturaspekte müssen aber ebenso beachtet werden, wenn die notwendigen Reformen erfolgreich sein sollen. Die bisherigen Ansätze zum Gender Mainstreaming eignen sich gut, um den Prozess der kulturellen Veränderung, des „Aushaltens pluraler und mehrdeutiger Erfahrungswelten und Sinngebungen“, in den Organisationen voranzubringen. Auf solche Ansätze sollte deshalb zurückgegriffen werden, wo sie vorhanden sind.

Das zweistufige Verwaltungssystem Berlins muss nach den Prinzipien dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung, der weitestgehenden Zusammenführung von Verantwortung und Entscheidung auf einer Ebene, der demokratischen Erarbeitung von gesamtstädtischen Verfahrensregeln und Standards zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungen sowie einer gesamtstädtischen Steuerung (einschließlich Anreiz- und Steuerungssystem) weiter entwickelt werden. Beide Seiten sollten die Möglichkeit erhalten, die Aufgabenerledigung in Einzelfällen auf die jeweils andere Ebene zu verlagern bei gleichzeitiger Budgetübertragung.

Berlin forciert das teilweise im Aufbau befindliche moderne Finanzmanagement. Mit ihm müssen generelle strukturelle Defizite beobachtet und sukzessive beseitigt und zugleich die Ausgaben der Verwaltung an politischen Zielen und daraus abgeleiteten Aufgaben ausgerichtet werden können. Das bestehende kameralistische Rechnungswesen kann die Wirtschaftlichkeit von Verwaltung (das Verhältnis von Input zu Output) nicht abbilden. Es ist daher durch ein auf die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung zugeschnittenes doppisches Rechnungssystem zu ersetzen. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist dabei auf die besonderen Bedürfnisse und Notwendigkeiten der jeweiligen Verwaltungen abzustimmen und zu beschränken.

s. auch Abschnitt 4.
C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

3. Handlungsempfehlungen

a) Grundsätzliche Empfehlungen

In Zukunft sind alle Reformen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung mit verbindlichen Zielvorgaben und Sanktions- und Anreizmechanismen sowie begleitenden Maßnahmen zum Wandel der bürokratischen Kultur zu versehen.

Alle zukünftigen Berateraufträge im Hinblick auf die Verwaltungsreform sind mit dem Auftrag konkreter Umsetzungsempfehlungen und nicht als abstrakte Gutachten zu vergeben.

Die Umsetzung der Leitidee einer bürger- und investitionsorientierten Verwaltung wird allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mittels „training on the job“ als Leitidee vermittelt und findet Eingang in die Gratifikationssysteme.

Die Reformumsetzung wird als Benchmarkingprozess vorbereitet; Erfolge dienen künftig als Maßstab der Ressourcenzumessung. Dies setzt vergleichbare Strukturen auch in den Bezirken voraus sowie eine enge Einbeziehung der Kundinnen und Kunden in den Benchmarkingprozess (stadtweit standardisierte Monitorings, die sowohl auf Zufriedenheitsgrad als auch auf Veränderungsbedarfe zielen).

Das Führungspersonal ist auf die neuen Qualifikationsmerkmale, die mit einem konsequenten Benchmarking einhergehen, vorzubereiten. Die Fähigkeit, die Idee der neuen Verwaltungskultur aufzugreifen und umzusetzen, wird Bestandteil von Weiterbildung, Gratifikation und Beförderungsvoraussetzung.

Die Steuerung über Zielvereinbarungen und Leistungsverträge ist zu verstärken.

Das „Sternverfahren“, also die parallele bzw. koordinierte Arbeit bei Beteiligung mehrerer Dienststellen („gleichzeitig“ statt „der Reihe nach“), ist vermehrt durchzusetzen.

b) Empfehlungen für ein modernes Finanzmanagement

Die Umsetzung der Sanierungsstrategien macht ein durchsetzungsfähiges Managementsystem für den Haushaltsbereich erforderlich. Schon seit mehreren Jahren werden diesbezüglich in Berlin Anstrengungen unternommen. Über einen längeren Zeitraum wurden verschiedene Instrumente des New Public Management (NPM) entwickelt und sukzessive eingeführt. Größere Probleme bereitet offenbar die Generierung der mit den Instrumenten verbundenen erheblichen Datenmenge sowie ihre effiziente und durchsetzungsfähige Nutzung. Außerdem sind die vor einigen Jahren auf dem Höhepunkt der NPM-Euphorie gewählten Konzepte so ambitioniert, dass ihre wirkungsvolle praktische Anwendung sowie ihre eigene Effizienz zumindest in Teilbereichen zweifelhaft erscheint.

Zurzeit befinden sich folgende Instrumente im fortgeschrittenen Probebetrieb bzw. noch in der Entwicklung:

- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) erhebt Informationen für eine sachlich tief gegliederte Produktsystematik. Aufbauend auf den Daten werden Benchmarkberichte für ausgewählte Bezirksleistungen veröffentlicht.

- Ein Regelwerk für eine bedarfs- bzw. outputorientierte Finanzmittelzuweisung auf der Basis der betriebswirtschaftlichen Daten wird bei den Bezirken bereits praktiziert und steht zur Einführung bei der Hauptverwaltung an. Bei den Bezirken bilden über die KLR ermittelte sog. produktbezogene Benchmarks die Basis der Mittelzuweisung.

- 2002 wurde die Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) gegründet, um Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufgaben dorthin auszulagern und nach dem Vermietermodell zu betreiben. Nach 90 Bürodienstgebäuden wird die BIM in Zukunft außerdem 40 Justizgebäude, 20 Schulen und die Gebäude von Feuerwehr und Polizei bewirtschaften.

Vor allem ein wirksames Controlling-System steht noch aus. Das gilt auch für Verwaltungsbereiche, die an zentrale Dienstleister außerhalb der Verwaltung gegeben werden. Für diese Dienstleister müssen das Controlling und die politische Steuerung sicher gestellt werden. Diese zentralen Dienstleister müssen sich Wettbewerbsverfahren mit anderen Unternehmen außerhalb der Verwaltung stellen. Es stellt sich somit die Frage, wie die bestehenden neueren Ansätze eines finanziellen Managementsystems so weiterentwickelt werden können, dass sie schneller und wirksamer die Sanierungsziele unterstützen und einen effizienteren Einsatz der öffentlichen Mittel sichern.

Drei Ebenen bieten sich hierzu vorrangig an:

❶ Eine zielführende weitere Dezentralisierung von Bewirtschaftungsentscheidungen erfordert die prinzipielle Disponibilität aller Ressourcen auf der Basis einer sachgerechten Bewertung. Schon vor einer Einführung der Doppik für das öffentliche Rechnungswesen müssen kalkulatorische Kosten durch institutionelle Vorkehrungen „pagatorisiert" werden. Andernfalls korrespondieren mit der erhöhten Transparenz keine wirtschaftlicheren Verhaltensweisen.

❷ Das neue bedarfs- bzw. outputorientierte Finanzmittelzuweisungssystem sollte nach dem Modell der Leistungspreise aus Rheinland-Pfalz weiterentwickelt werden, da die nach wie vor problematische Festlegung eines bürokratischen „Bedarfs" hier durch ein System von finanziellen Kontrakten/Zielvereinbarungen unter Einschluss von mittelfristigen Ressourcenrahmen für einzelne Leistungen abgelöst wird.

❸ Ein modernes Finanzmanagement basiert auf einem schlüssigen und abgestimmten System von Planung und Kontrolle einerseits sowie einem geeigneten Informationssystem andererseits. Unabhängig davon, welches Rechnungswesen in Berlin angewandt wird, wird für die Steuerung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs ein intelligentes Controlling-System benötigt, welches unterjährig nicht nur Abweichungen beim Mittelabfluss und bei der Einnahmenentwicklung, sondern auch bei Auslastungsgraden und bei anderen, für die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ausschlaggebenden Parametern routinemäßig analysiert und ggf. Nachsteuerungsbedarf signalisiert. Neben der für die Berliner KLR genutzten Vollkostenrechnung in Form der Kostenträgerrechnung sind hier moderne Ansätze der Teil- und Plankostenrechnung einzubeziehen. Die Kostenträgerrechnung ist außerdem um eine Teilkostenrechnung zur Identifizierung von Unwirtschaftlichkeiten vor allem da zu ergänzen, wo es keine Benchmarks zwischen den Bezirken gibt.

Die Einführung einer auf die spezifischen Informationsbedürfnisse der Verwaltungen, der Leiter der Verwaltungszweige und des Parlaments zugeschnittenen Kosten- und Leistungsrechnung ist ohne Zeitverzug umzusetzen.

Die bedarfs- und outputorientierte Finanzmittelzuweisung auf der Basis von betriebswirtschaftlichen Daten ist nach den Bezirken auch für die Hauptverwaltungen einzuführen.

Der Vermögensnachweis (Inventur und Inventar), insbesondere für Liegenschaften, ist in ein professionelles Facility-Management aufzunehmen.

Das erforderliche betriebswirtschaftliche Controlling ist unverzüglich zu implementieren.

s. auch Abschnitt 4.
D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Dem Parlament ist jährlich Bericht über den Entwicklungsstand des finanziellen Managementsystems zu erstatten. Insbesondere der ausgelagerte Bereich des Immobilienmanagements bei der BIM ist in den ersten Jahren seines konzeptionellen Aufbaus regelmäßig zu evaluieren und auf seine zielkonforme Ausgestaltung hin parlamentarisch zu begleiten.

s. auch Abschnitt 4.
E: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

c) Empfehlungen zum Ablaufcontrolling zur Sicherung einer bürger- und investitionsorientierten Verwaltung

Für alle Verwaltungsbereiche wird bis zum 1. Januar 2006 ein Ablaufcontrolling und ein Prozessmanagement eingeführt, das ein Verfahrens- und Zeitmanagement enthält, mit dem alle Verfahren für die Kunden

transparent und im Zeitablauf von Beginn an berechenbar werden.[18]

Für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen soll es in Zukunft auch bei komplexen Verfahren nur eine Anlaufstelle geben. Darüber hinaus sind für die Bezirke bis zum 31. Dezember 2005 gleichartige ämterspezifische Qualitäts- und Servicestandards zu definieren, um ein Benchmarking zu ermöglichen. Im Bereich der Hauptverwaltung ist die externe Produktbildung unverzüglich abzuschließen.

Im Jahre 2005 wird ein internes Benchmarking zwischen den Ämtern (mit gleicher Aufgabenstruktur) der zwölf Bezirke und zwischen den Senatsverwaltungen mit vergleichbaren Aufgabenfeldern zur Anwendung gebracht.

Es wird eine zentrale Beschwerdestelle für die gesamte städtische Verwaltung beim Regierenden Bürgermeister eingerichtet, an die sich Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger wenden können, wenn ihre Anliegen nicht ordnungsgemäß und entsprechend den Servicestandards bearbeitet werden. Die Beschwerdestelle übergibt den Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern bzw. der Hauptverwaltung halbjährlich einen öffentlich zugänglichen Bericht, dem Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen jährlich. Sie kann keine eigene Entscheidung treffen, aber die Fälle der betroffenen Verwaltung zur Entscheidung vorlegen. Festgelegt werden sollte intern, wie mit Beschwerden umgegangen wird und eine Berichtspflicht darüber, welche Beschwerden welche Konsequenzen zur Folge haben.

Der Senat prüft die Frage der Einrichtung einer Stiftung „Verwaltungstest“ gegebenenfalls mit anderen Ländern und deren Förderfähigkeit mit EU-Mitteln.

Das derzeit vom Abgeordnetenhaus beratene 4. Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung wird im Hinblick auf die Umsetzung und Verbindlichkeit der einzelnen Vorschläge überarbeitet. Dabei ist besonderer Wert auf die Verknüpfung der Reformansätze mit der originären Verwaltungsarbeit und auf die Erfolgskontrolle einschließlich Sanktionen zu legen.

Die Verwaltungsreform bei einem „Tandem“ aus Chef der Senatskanzlei und Staatssekretärin der Senatsverwaltung für Finanzen ressortieren zu lassen, hat sich nicht bewährt. Zur Steuerung des Modernisierungsprozesses bedarf es **einer** dafür zuständigen politischen Führungskraft (Staatssekretär/Staatssekretärin), die nicht durch andere politisch kontroverse Aufgabenfelder an der wirksamen Wahrnehmung der Steuerungsfunktion gehindert ist und die zugleich für die Steuerung des IT-Prozesses zuständig ist.

s. auch Abschnitt 4.
F: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

d) Empfehlungen im Bereich des IT-Einsatzes

Der Einsatz der Neuen Medien ist nur nach vorangegangener genauer Zielbestimmung und konkreter Aufgabenbeschreibung zu beschließen.

Es ist für die rasche Einrichtung eines medienbruchfreien Datenaustauschs in den Verwaltungen zu sorgen.

Die Verbesserung des Qualitätsmanagements (Ablaufcontrolling, Zeitmanagement, Benchmarking, Abstellen der Arbeitsprozesse auf die Wirkung) ist durch den Einsatz der Neuen Medien umfassend zu fördern.

Um zu verhindern, dass Monopolverträge mit negativen finanziellen Folgekosten abgeschlossen werden, folgt Berlin dem Beispiel anderer Gebietskörperschaften und stellt die Betriebssysteme sukzessive auf open-source-Komponenten um.

e) Empfehlungen im Bereich des Personalmanagements

Für eine umfassende, verbindliche und kontinuierliche Fortbildung des Führungspersonals – auch im Hinblick auf die neuen Anforderungen – ist durch das Qualitätsmanagement zu sorgen. Die Wirksamkeit der Fortbildungen ist auf geeignete Weise (z. B. Benchmarking über Mitarbeiterzufriedenheit, Krankenstände, Kundenbeschwerden) zu überprüfen.

Bei der Besetzung von Führungspositionen ist die Führungs- und Sozialkompetenz mit zunehmender Verantwortung stärker zu gewichten als die Fachkompetenz. Jede Besetzung ist aufgrund eines transparenten Auswahlverfahrens, z. B. eines Assessmentcenters, vorzunehmen.

Die bereits bestehenden Sanktionsmöglichkeiten gegen unzureichende Leistungen beim Personal sind konsequent umzusetzen, die vorgesehene Bandbreite von Beurteilungsabstufungen müssen realitätsgerecht ausgeschöpft werden.

Die Erfüllung der Dienstleistungspflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – verstärkt aber auch die Leistungspflichten der Vorgesetzten auf unterer, mittlerer und oberer Ebene – sind unter Ausschöpfung der Möglichkeiten des Arbeitsrechts sicherzustellen.

Der personelle Austausch mit der Wirtschaft ist durch Hospitationen und gemeinsame Fortbildungen für Führungskräfte aus Verwaltung und Wirtschaft zu fördern.

[18] Auf den Vorschlag der Sachv. Bäumer, Bücker-Gärtner und der Abg. Bluhm wird Bezug genommen, vgl. Skript Nr. 35, veröffentlicht in der Datenbank der Enquete-Kommission.

f) Empfehlungen im Bereich Hauptverwaltung/ Bezirksverwaltungen

Es findet eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Senats- und Bezirksverwaltungen statt, die bisherige Doppelbefassungen vermeidet.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, die beiden Verwaltungsebenen klarer zu trennen. Der 1998 mit dem 2. Verwaltungsreform-Gesetz eingeschlagene Weg ist in dem Sinne fortzusetzen, dass Verantwortung und Entscheidung konsequent auf einer Ebene gebündelt sowie Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten weiter aufgehoben werden. Der Verfassungsgrundsatz der bezirklichen Zuständigkeitsvermutung (Art. 67 Abs. 2 VvB) sowie das Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung müssen dabei entscheidende Grundlage bleiben.
Um grundsätzlich gleiche Lebens- und Entwicklungschancen in der ganzen Stadt zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass im engen Zusammenwirken zwischen Senat und Rat der Bürgermeister auf möglichst vielen Gebieten gesamtstädtisch verbindliche Vereinbarungen entwickelt werden. Für deren gesamtstädtische Steuerung ist ein wirksames Anreiz- und Sanktionssystem zu schaffen, das vor allem über eine leistungsentsprechende Budgetierung Fortschritte fördert und ein Zuwiderhandeln bestraft.

Gleichzeitig ist das Eingriffsrecht des § 13a AZG so fortzuentwickeln, dass statt einer Vornahme durch eine Senatsverwaltung eine Weisung an ein Bezirksamt erlassen werden kann. Wegen der weitgehenden Abschaffung der Fachaufsicht, sollte es weiterhin ein Instrument zur Durchsetzung gesamtstädtischer Interessen geben.

In den Senatsverwaltungen wird das Fachpersonal für Aufgaben, die den Bezirken zugewiesen sind, auf das Mindestmaß reduziert, das für eine aufsichtliche Steuerung notwendig ist. Auf Senatsebene findet insoweit keine operative Arbeit mehr statt.

Die Bezirke erhalten eine einheitliche Ämterstruktur, um Transparenz und die Voraussetzung für Benchmarking zu ermöglichen und um die Orientierung für die Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern.

s. auch Abschnitt 4.
G: Abweichende Meinung des Sachverständigen Bäumer und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

4. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass der § 13a AZG zu Gunsten der auftragsweisen Wahrnehmung von Aufgaben abgeschafft werden sollte. Dem kann nicht gefolgt werden. Dieser Vorschlag führt das alte Modell der übertragenen Vorbehaltsaufgaben wieder ein, das sich in Berlin nicht bewährt hat; es wurde gerade wegen der klareren Trennung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken zu Gunsten des § 13 a AZG aufgegeben. Insofern führt der Vorschlag nicht weiter, sondern ist ein Rückschritt. Der Senat sollte vielmehr aufgefordert werden festzustellen, in welchen Bereichen der § 13 a AZG in welchem Umfang angewendet worden ist, um daraus entsprechende Schlussfolgerungen für die Optimierung der Zuständigkeitsverteilung ziehen zu können.

B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass für die Bezirke einheitliche Organisationsstrukturen zwingend vorgegeben werden sollten. Dem kann nicht gefolgt werden. Dieser Vorschlag wirkt im Ergebnis kontraproduktiv. Denn zwingend vorgegebene Organisationsstrukturen hindern die Bezirke daran, Kosten durch organisatorische Verbesserungen zu senken (Zusammenfassung von Aufgaben, Verringerung von Schnittstellen). Für die gewünschte Vergleichbarkeit sind gleiche Ämterstrukturen nicht erforderlich, da das Steuerungssystem auf die Kostenträger (Produkte) zugeschnitten ist.

C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass das bestehende Rechnungswesen durch ein doppisches Rechnungssystem ersetzt werden sollte. Dem kann nicht gefolgt werden. Das geht von falschen Voraussetzungen aus und ist hinsichtlich seiner voraussichtlichen Wirkung auf die Verwaltung höchst problematisch. Aufgabe der doppischen Buchführung ist es, die Werthaltigkeit des Unternehmen (hier Land Berlin) abzubilden. Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung ist es, die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Leistungserstellung abzubilden. Während die Doppik (als externes Rechnungswesen) das Informationsbedürfnis der Adressaten außerhalb des Unternehmens bedient, bedient die Kosten- und Leistungsrechnung (als internes Rechnungswesen) das Informationsbedürfnis der Adressaten im Unternehmen; sie ist das Instrument, das Kosten- und Leistungsdaten verknüpft und damit für die Führungsebene von zentraler Bedeutung für die Steuerung ist. Beide Systeme sind in großen Organisationen unverzichtbar und werden in privaten Unternehmen als Teile des betrieblichen Rechnungswesens betrieben.

D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass der Vermögensnachweis im Rahmen des Facility-Managements erfolgen sollte. Der Vorschlag ist unpräzise und birgt die Gefahr, dass im Ergebnis ein unvollständiger Nachweis geführt wird. Vielmehr muss der Vermögensnachweis (Inventur und Inventar), insbesondere für Liegenschaften, im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung vollständig ausgewiesen und für ein professionelles Facility-Management verfügbar gemacht werden.

E: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass sich das im Zuge der Verwaltungsreform eingeführte Steuerungssystem nicht bewährt hat. Dem kann nicht gefolgt werden. Das von führenden Unternehmensberatungen Mitte der 90iger Jahre entwickelte Steuerungssystem für die Berliner Verwaltung ist hinsichtlich seiner Methodik immer noch führend. Die Ausführungen zu einem modernen Finanzmanagement sind insofern offensichtlich ohne umfassende Kenntnis des Berliner Ansatzes einer umfassenden Verwaltungsreform formuliert worden. Inwieweit – abgesehen von der Einführung einer kaufmännischen Finanzbuchhaltung, auf die in Berlin bewusst verzichtet worden ist – neuere Ansätze (die nicht zwangsläufig moderner sein müssen) entwickelt worden sind, ist nicht bekannt. Auch ist fraglich, welche Auswirkungen organisatorischer und finanzieller Art sich aus einer Berücksichtigung der nicht näher beschriebenen Ansätze für Berlin ergeben würde.

Die Tatsache, dass die Instrumente für die Bezirke seit Jahren vollständig eingeführt sind, spricht gegen die geäußerten Zweifel hinsichtlich der wirkungsvollen praktischen Anwendung und Effizienz. Die Kommission sollte die begonnenen und teilweise bereits implementierten Verfahren auch deshalb nicht in Zweifel ziehen, weil dies der Verwaltung einen Rechtfertigungsgrund für die Sabotage des betriebswirtschaftlichen Konsolidierungsansatzes bieten würde. Statt dessen sollten die positive Forderung im unten beschriebenen Sinne noch weiter verstärkt und konkretisiert werden.

Die im Bericht geforderten Optimierungen sind seit langem Gegenstand des in Berlin eingesetzten Systems bzw. Gegenstand der Verwaltungspraxis. Insofern ist lediglich die konzeptgetreue Anwendung des bestehenden Systems erforderlich und nicht dessen Neuausrichtung oder gar die Einführung eines neuen Systems. Dies wäre aus Kostengründen auch nicht opportun.

Die pauschale Kritik an den Konzepten muss deshalb entschieden zurückgewiesen werden, da sie nicht konkretisiert worden ist und durch die Praxis eindeutig widerlegt wurde.

Der Anforderung der vollständigen Erfassung kalkulatorischer Kosten wurde mit der Einführung der Anlagenbuchhaltung (Modul DAB.X der Kosten- und Leistungsrechnung) bereits in vollem Umfang erfüllt. Soweit die Aktivitäten des BIM hier im Zusammenhang mit der Anlagenbuchhaltung (AH-Vorlage betr.: Stand der Kosten- und Leistungsrechnung in der Berliner Hauptverwaltung – 44. Sitzung des Hauptausschusses vom 26. September 2001) gemeint ist, wäre der Hinweis verfehlt. Das BIM verwaltet nur einen verhältnismäßig geringen Teil des Anlagevermögens. Insoweit führt kein Weg an einer Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung vorbei. Diese Aufgabe ist bereits weitgehend erfolgreich geleistet worden.

Das Berliner System der Kosten- und Leistungsrechnung erfüllt auch die Anforderungen der Teil- und Plankostenrechnung. Dabei ist die Weiterentwicklung der Budgetierung im Sinne einer Plankostenrechnung zwar bereits Mitte der 90iger Jahre im Rahmen des Reformprojekts diskutiert jedoch wegen anderer Prioritäten zunächst nicht realisiert worden.

Das Kontraktmanagement ist Bestandteil der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung. Es ist ein zentraler Baustein der Berliner Verwaltungsreform und wird in Berlin in Form der Ziel- und Servicevereinbarungen durchgeführt. Den finanztechnischen Anforderungen wird durch das System der Produktverrechnungen (Modul DPV.X der Kosten- und Leistungsrechnung) in vollem Umfang entsprochen; Produktverrechnungen finden bereits statt. Inwieweit das Modell der Leistungspreise aus Rheinland Pfalz wirklich einen Fortschritt darstellen würde, ist zweifelhaft.

Die Generierung der Datenmengen ist als Problem bisher nicht als Problem bekannt geworden, sie wäre auch allenfalls ein lösbares technisches Problem.

F: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass der Reformprozess durch die Staatssekretärsebene zu steuern ist. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Verwaltungsreform bei einem „Tandem“ aus Chef und Senatskanzlei und Staatssekretärin der Senatsverwaltung für Finanzen ressortieren zu lassen hat sich allerdings nicht bewährt. Zur Steuerung des Modernisierungsprozesses bedarf es einer klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten. Steuerung und Kontrolle müssen auf Basis von qualifizierten Zielvereinbarungen erfolgen. Verantwortlich für die inhaltliche Steuerung des Modernisierungsprozesses sollte der Regierende Bürgermeister sein. Er muss als Querschnittsverwaltung die Umsetzung dieses Gesetzes steuern und kontrollieren sowie die Berichtspflichten gegenüber dem Abgeordnetenhaus wahrnehmen. Auf eine gesetzliche Regelung dieser Zuständigkeiten ist unverzüglich hinzuwirken, da der Regierende Bürgermeister keine Richtlinienkompetenz hat. Verantwortlich für die finanzwirksamen Elemente des Verwaltungsreformprozesses im Land Berlin ist das mit der Leitung des Finanzwesens beauftragte Mitglied des Senats. Auf der Grundlage der Ziel- und Servicevereinbarungen steuert, optimiert und kontrolliert er als Querschnittsverwaltung alle haushalts- und finanzwirksamen Prozesse.

G: Abweichende Meinung des Sachverständigen Bäumer und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Um die Aufgabenteilung zwischen Senat und Bezirken zu klären, ist eine Positivliste der im Senat bzw. in den Bezirken angesiedelten Aufgaben erforderlich, die im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG) verankert werden muss. Generell gilt dabei der Grundsatz: Staatliche und gesamtstädtische Aufgaben werden in den Senatverwaltungen erledigt, solche von kommunaler oder regionaler Bedeutung von den Bezirksverwaltungen. Die Steuerung von Aufgaben, die per Positivliste an die Bezirke übertragen wurden, soll über Zielvereinbarungen, Förderprogramme oder ähnliche Instrumente erfolgen.

Vorschriften wie der Paragraph 13a AZG oder der Paragraph 7 des AGBauG sollten gestrichen werden. Gleichzeitig werden die allgemeinen Steuerungsinstrumente wie Übertragung von Aufgaben nach Weisung, Rechts- und in Ausnahmefällen auch Fachaufsicht für den Senat gegenüber den Bezirken verstärkt. Die Senatsverwaltung könnte und sollte sich dann auf ihre Steuerungsfunktion beschränken und eigenes Fachpersonal nur in dem unumgänglichen Maß vorhalten, wie es für eine solche Steuerung nötig ist.

B) Reform des öffentlichen Dienstrechts

1. Bestandsaufnahme

Im Unterschied zur Ablauforganisation kann das Land Berlin die wesentlichen Teile des öffentlichen Dienstrechts nicht in eigener Verantwortung und Hoheit selbst reformieren. Das Beamtenrecht ist weitestgehend und vor allem in seinen Grundprinzipien bundesrechtlich normiert, in seinen Kernbereichen über Artikel 33 Absätze 4 und 5 grundgesetzlich abgesichert. Das Tarifrecht, das in seiner Ausgestaltung tief gehend vom Beamtenrecht beeinflusst ist, war bis in die letzten Jahre faktisch durch die Mitgliedschaft der Länder in der Tarifgemeinschaft ebenfalls dem direkten Einfluss eines Landes entzogen. Berlin hat durch die Aufkündigung seiner Mitgliedschaft in der Tarifgemeinschaft der Länder zwar Handlungsspielräume gewonnen. Dies bedeutet aber wegen der Fortgeltung von Tarifnormen und wegen der weiteren Einbindung des Stadtstaates in das Normengefüge der Bundesrepublik Deutschland keineswegs eine automatische Gestaltungsautonomie. Immerhin sind auf das Land bezogene erste Reformschritte mit den zuständigen Gewerkschaften vereinbart worden.

Grundsätzlich aber gilt für das öffentliche Dienstrecht, dass sich der Reformwillen der Länder über den „Umweg“ der Mitwirkung im Bundesrat artikulieren und durchsetzen muss, wenn er Geltung erlangen will.

Die Frage, die sich für Berlin stellt, ist also eine doppelte:

- Gibt es Normen und Strukturen im öffentlichen Dienstrecht, die einer zukunftsorientierten Modernisierung der staatlichen Verwaltung entgegenstehen, und wenn ja,

- welchen Weg zur Bereinigung dieser Hindernisse soll das Land im gesetzlichen und im tarifrechtlichen Raum einschlagen?

Um diese Fragen zu beantworten, bedarf es eines Rückblicks und eines Überblicks über Reformdebatten in anderen Bundesländern, aber auch über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus.

Beamtenrecht

Das öffentliche Dienstrecht in seiner heutigen Ausprägung hat sich historisch entwickelt und weist in seinen Wurzeln zurück bis in vorverfassungsrechtliche Zeiten.

Zentrale Grundsätze wie Lebenszeitprinzip statt Kündbarkeit, statusangemessene Alimentation statt leistungsgerechtes Entgelt, Laufbahnprinzip statt Durchlässigkeit und funktionsbezogene Qualifikation gelten als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG. Sie hatten in früheren Epochen ihre Berechtigung, um u. a. die Unabhängigkeit des Beamten vor der Willkür des Monarchen zu schützen oder gleichartige Qualifikation für die Aufgaben in der klassischen Eingriffsverwaltung der damaligen Zeit zu gewährleisten. Heute haben sie weitgehend ihre Funktion verloren. Sie behindern vielmehr eine Vereinheitlichung und eine flexible, zeitangemessene Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst.

Länder wie die Schweiz, Niederlande, England, Schweden, z.T. auch Österreich, haben ihre nach ähnlichen beamtenrechtlichen Grundsätzen strukturierten öffentlichen Dienstrechtssysteme deshalb inzwischen umgebaut und weitgehend den privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen angepasst. Die vom Bundesland Nordrhein-Westfalen eingesetzte Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ (sog. Bull-Kommission) aus dem Jahre 2003 – und damit die letzte große Untersuchung zu diesem Thema in Deutschland – kam ebenfalls zu dem Schluss, unter Aufhebung von Artikel 33 Absatz 5 GG sei für den öffentlichen Dienst ein einheitliches Dienstrecht für alle Mitarbeitergruppen zu schaffen. Es sollte weitestgehend dem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis entsprechen und keinesfalls die Regelungen des bisherigen öffentlichen Tarifrechts (vor allem des BAT) übernehmen.

s. auch Abschnitt 4.
A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Die Gründe für diese weitreichenden, von den Berufsverbänden deshalb abgelehnten Reformvorschläge liegen in der tatsächlichen Funktionsverschiebung des öffentlichen Dienstes von einer Ordnungs- zu einer (Dienst-)Leistungsverwaltung. Von deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden heute in ganz anderer Weise als früher Eigeninitiative und Engagement, Ergebnisorientierung wie Bereitschaft zur dauerhaften Weiterqualifikation besonders für Führungsaufgaben gefordert, auch um den Anforderungen im internationalen Wettbewerb gerecht zu werden.

Die heute notwendige Personalentwicklung und das Personalmanagement ebenso wie das Erfordernis einer leistungsgerechten Bezahlung kollidieren mit dem Laufbahn- und Anciennitätsprinzip des klassischen Beamtenrechts. Die gewachsene Kultur des deutschen öffentlichen Dienstrechts belohnt Leistungs- und Einsatzbereitschaft, Flexibilität und Fantasie bei der Aufgabenerledigung nicht oder zu wenig, statt dessen erwartet sie regelkonformes Abarbeiten der Vorgänge. Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte spielen eine nachgeordnete Rolle.

Die Ausstrahlungswirkung des Beamtenrechts auf das Tarifrecht im öffentlichen Dienst hat im Laufe der Jahrzehnte dazu geführt, dass die Anstellungsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter zum Teil noch unflexibler und ebenso wenig leistungsorientiert sind wie die der Beamten. Das Nebeneinander von Beamten- und Tarifrecht führt heute nicht nur zu ungerechten Differenzierungen in der Entlohnung gleicher Arbeit, sondern auch dazu, dass die jeweiligen Vorteile für die

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des einen Systems „schleichend“ auch auf die anderen übertragen werden.

Artikel 33 Abs. 5 GG, der bei der Ausgestaltung des beamtenrechtlichen Status die Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums fordert, prägt besonders in seiner Interpretation durch die Gerichte bis heute das Dienstrecht im Sinne einer statusschützenden Sicherung „wohlerworbener Rechte“ der einzelnen Beamten(gruppen). Die Auslegung von Artikel 33 Abs. 5 GG durch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder haben dazu geführt, dass auch nur kleinere Aufweichungen bisheriger Grundsätze wie befristete oder Dienstverhältnisse auf Teilzeitbasis oder auch nur die Befristung der Übertragung von Leitungsfunktionen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof noch im Oktober 2004) als verfassungswidrig angesehen wurden.

Ein unter Kostengesichtspunkten für ein Land wie Berlin weiterer zentraler Gesichtspunkt des geltenden Dienstrechts ist die Sicherstellung der Altersversorgung der Beamten. Über das Alimentationsprinzip steht auch das geltende Ruhegehaltssystem unter dem verfassungsrechtlichen Schutz des Artikel 33 Abs. 5 GG. Spätestens ab 2020 sind die wachsenden Pensionslasten mit den Haushaltsmitteln nicht mehr zu schultern, wenn nicht bereits jetzt Vorsorge für die Zukunft getroffen wird. Hierauf wird näher im Kapitel „VII. Haushalt sanieren – Konsequenzen aus dem Verfassungsgerichtsurteil ziehen“ eingegangen.

Für das bestehende Beamtenrecht bleibt nach Auffassung der Kommission in der Bestandsaufnahme festzuhalten: Grundlegende Änderungen wie sie eine moderne, zukunftsfähige Verwaltung erfordert, sind ohne die Streichung von Artikel 33 Abs. 5 GG nicht erreichbar**.**

s. auch Abschnitt 4.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

s. auch Abschnitt 4.
C: Abweichende Meinung FDP-Fraktion.

Das gilt auch für wesentliche Teile der von Bundesinnenminister Schily gemeinsam mit Verbändevertretern im Herbst 2004 vorgelegten so genannten Eckpunkte zur Reform des Beamtenrechts. Entweder werden die einzelnen abstrakten Vorschläge in ihrer konkreten Umsetzung so weit nivelliert, dass wenig substanzielle Verbesserungen übrig bleiben, oder aber die Vorschläge kollidieren mit dem Grundgesetz.

s. auch Abschnitt 4.
D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Tarifrecht

Das bisher im öffentlichen Dienst geltende Tarifrecht wie der BAT und die unterschiedlichen Tarifverträge im Arbeiterbereich stellen ebenfalls keine Lösungen für einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst dar. Im Gegenteil, im Hinblick beispielsweise auf den flexiblen Einsatz von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sind sie sogar restriktiver als das Beamtenrecht.

Die Verhandlungsergebnisse zur Neugestaltung des Tarifrechts für Arbeiter und Angestellte zwischen dem Bund und kommunalen Spitzenverbänden auf der einen und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auf der anderen Seite (die Länder sind bekanntlich auf Arbeitgeberseite aus der Tarifunion ausgestiegen) weisen in die richtige Richtung und sehen teilweise Veränderungen vor, die zu mehr Flexibilität und zu einer Reduzierung der unübersichtlichen Tarifgruppen und den Eingruppierungsmerkmalen führen. Die Aufhebung der Trennung zwischen Arbeiter- und Angestelltenstatus trägt ebenfalls zu einer Strukturverbesserung bei, die allerdings den grundlegenderen Statusunterschied zwischen Beamten und Angestellten/Arbeitern unberührt lässt. Vor allem die vorgesehene Zuständigkeit der unteren Verbandsebenen zur Umsetzung wesentlicher Reformen lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob am Ende tatsächlich der behauptete Sprung nach vorne zu verzeichnen sein wird.

Das Tarifrecht der öffentlichen Verwaltung bedarf insgesamt einer ebensolchen grundlegenden Erneuerung wie das Beamtenrecht. Das Land Berlin hat in diesem Bereich größere Einwirkungsmöglichkeiten als im Beamtenrecht. Diese sollten in den kommenden Monaten genutzt werden.

Die weitgehende Neustrukturierung des öffentlichen Dienstrechts in Deutschland ist ein Kraftakt, der politisches Geschick und Standfestigkeit erfordert. Sie ist nicht alleine eine Aufgabe der politischen Führung und der Verwaltung, sondern eine gesamtgesellschaftliche. Eine Öffentlichkeit, auch eine Parteiöffentlichkeit, die sich über einen wenig motivierten und leistungsbereiten öffentlichen Dienst beklagt, aber zugleich an den Strukturen festhält, die die Ursachen für die Kritik darstellen, verhält sich nach Auffassung der Kommission widersprüchlich und verhindert damit notwendige Veränderungen.

2. Leitlinien

Das öffentliche Dienstrecht sollte mittelfristig als einheitliches Dienstrecht für alle Mitarbeiter der Berliner Verwaltung konzipiert sein. Dabei dienen die von der sog. Bull-Kommission vorgeschlagenen Umsetzungsschritte als eine Orientierung. Die Statustrennung von öffentlich-rechtlichem Beamtenstatus und privatrechtlichem Arbeitsverhältnis soll zugunsten eines beide umfassenden neuen Beschäftigungsverhältnisses aufgehoben werden. Für Mitarbeiter mit besonderen Eingriffsfunktionen gegenüber den Bürgern werden dabei Sonderreglungen geschaffen.

s. auch Abschnitt 4.
E: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Um den notwendigen Reformprozess aber nicht alleine von der Option einer Grundgesetzänderung abhängig zu machen, empfiehlt es sich im Hinblick auf alle angesprochenen Themenbereiche wie u. a. Personalentwicklung, Führungskräfteentwicklung, Laufbahndurchbrechungen, Leistungsanreize oder Pensionsrücklagenbildung die geringen verfassungsrechtlichen Spielräume zu nutzen. Insbesondere geht es darum, den in Berlin begonnenen Weg zur Erarbeitung eigner Positionen im Hinblick auf Änderungen des Tarifrechts weiter zu entwickeln.

Es ist darauf hinzuwirken, die Regelungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der eigenen Bediensteten den Ländern zu übertragen. Als notwendige Ergänzung einer größeren Flexibilität bedarf es zumindest einer Öffnungsklausel für den Bereich der gesetzlichen Regelung der Beamtenbesoldung und Versorgung. Durch verschiedene Öffnungsklauseln im Bundesbesoldungsgesetz, im Urlaubsgesetz, im Beamtenversorgungsgesetz etc. müssen die Länder in jedem Fall in die Lage versetzt werden, eigenständige Regelungen innerhalb eines gewissen Rahmens zu gestalten. Entsprechende Positionen sind in den Bundesrat und in die weitergehenden Verhandlungen um die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einzubringen.

Finanzielle und immaterielle Leitungsanreize sachgerecht nutzen

Manche Diskussionen und Vorschläge zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vermitteln den Eindruck, mit finanziellen Leistungsanreizen seien grundlegende Verbesserungen zu erreichen. Derartige Vorschläge ignorieren die Forschungsergebnisse aus Betriebswirtschaftslehre, Psychologie und Verwaltungswissenschaft.

Immaterielle Leistungsanreize (Arbeitsbedingungen, Karrierechancen, Arbeitsklima, Verhältnis der Vorgesetzten zu den Beschäftigten, Lob) sind für die Arbeitsmotivation und -leistung langfristig wirksamer als finanzielle. Deshalb sind diese immateriellen Leistungsanreize mindestens ebenso stark zu berücksichtigen wie jede Art von Leistungsprämien.

Für die Ausgestaltung von finanziellen Leistungsanreizen stellt sich zunächst das Problem, ein angemessenes System von Leistungsindikatoren zu entwickeln. Die festgesetzten Indikatoren werden das Verhalten der Beschäftigten in der Weise beeinflussen, dass die dort nicht berücksichtigten Aspekte vernachlässigt werden mit entsprechenden Folgen für die Aufgabenerledigung (z. B. Quote erfolgreicher Rechtsbehelfe als Indikator; erwartbare Folge: Konzentration auf formale und inhaltliche Korrektheit eines Verwaltungsaktes, aber Vernachlässigung der individuellen Beratung).

Ferner muss ein Auftraggeber, der die Kostenersparnisse, die er aufgrund der durch Leistungsanreize erwartbaren Mehrleistungen der Beschäftigten erzielt, als so genannte Erfolgsprämie teilweise zurückgeben. Nur dann profitieren beide Seiten vom Anreizsystem. Wenn aber die Mehrzahl der Beschäftigten nicht profitiert, wird ein System der finanziellen Leistungsanreize nicht funktionieren, weil Frustration vorprogrammiert ist. Wenn zudem noch im Voraus festgelegt wird, dass Leistungsanreize keine höheren Personalkosten mit sich bringen dürfen, dann ergibt sich das Dilemma, dass die spürbaren Leistungsprämien für wenige nur dann aufzubringen sind, wenn die Einkünfte für die Mehrzahl der Beschäftigten entsprechend gekürzt werden.

Die zuvor dargestellten Rahmenbedingungen erfordern zwingend, dass zunächst durch eine systematische und konsequente Aufgabenkritik die Anzahl der erforderlichen Beschäftigten reduziert wird, um auf diese Weise den notwendigen finanziellen Spielraum zu schaffen, aus dem die für das Funktionieren von Anreizsystemen entstehenden Kosten der Erfolgsprämie gedeckt werden können. Erst wenn diese Voraussetzung gegeben ist, lassen sich wirksame Systeme zur Gewährung von Leistungsprämien entwickeln.

Die vorhandenen Schwierigkeiten sollten nicht zum Anlass genommen werden, auf das Instrument der finanziellen Anreize zur Leistungssteigerung und Förderung der Motivation der Beschäftigten zu verzichten. Ein funktionsfähiges System der Leistungsanreize und Motivationsförderung ist ein Qualitätsmerkmal modernen Verwaltungsmanagements; und es unterstützt die Außendarstellung einer Behörde als kunden- und wirtschaftsfreundliche Dienstleistungsorganisation. Für die Entwicklung eines Systems der Leistungsanreize sind insbesondere folgende Leitlinien zu beachten:

- Schaffung der Voraussetzungen zur Finanzierung der mit jedem System finanzieller Leistungsanreize verbundenen Erfolgsprämie,
- Belohnung von Leistungen, die für die Zielerreichung der Organisationseinheit von besonderer Bedeutung sind,
- keine Gefährdung der kollegialen Zusammenarbeit,
- transparente Kommunikation der Kriterien,
- Honorierung von Einzel- und Team-Leistungen.

Das allgemein akzeptierte Instrumentarium zur Umsetzung finanzieller Leistungsanreize im öffentlichen Sektor ist noch nicht gefunden. Die Berliner Verwaltung ist aufgefordert, neue Wege zu beschreiten und dabei folgende Leitgedanken zu berücksichtigen: Mut zum Experimentieren, Wirkungen genau beobachten und beim Auftreten unerwünschter Effekte zielgerichtet gegensteuern.

3. Handlungsempfehlungen

❶ Das Land Berlin setzt sich wie Nordrhein-Westfalen für eine umfassende Reform des öffentlichen Dienstrechts ein. Dazu gehört vor allem ei-

ne Streichung des Artikel 33 Abs. 5 GG (Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums), die Schaffung eines einheitlichen Dienstrechts für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

s. auch Abschnitt 4.
F: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

❷ Das Land Berlin setzt sich für die Übertragung der Regelungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der eigenen Bediensteten auf die Länder ein. Mindestens jedoch müssen weitestgehende Öffnungsklauseln in der gesetzlichen Regelung der Beamtenbesoldung und Versorgung geschaffen werden.

❸ Das Land Berlin setzt sich auch weiter für eine umfassende Reform des bestehenden Tarifrechts für die Beschäftigten des Landes ein. Das Land Berlin übernimmt den zwischen dem Bund, den kommunalen Spitzenverbänden einerseits und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes andererseits ausgehandelten Tarifvertrag in der jetzigen Form nicht, auch wenn er in eine richtige Richtung weist. Zum einen sind die mit ihm verbundenen finanziellen Risiken für das Land zunächst genau zu untersuchen, zum anderen ist er dort, wo richtige Veränderungen aufgezeigt werden, nicht verbindlich genug. Insgesamt stellt er einen ersten Schritt zu der notwendigen tief greifenden Reform des Tarifsystems im öffentlichen Dienst dar. In der vorliegenden Form ist er aber nicht klar genug, um die in Zukunft notwendigen Handlungsspielräume für das Land Berlin abzusichern. Das Land sollte daher eigene Tarifverhandlungen aufnehmen, um die Möglichkeiten einer Veränderung des Tarifsystems zu eruieren.

s. auch Abschnitt 4.
G: Abweichende Meinung des Sachverständigen Prof. Dr. Kromphardt.

❹ Unabhängig von den unter ❶ bis ❸ genannten großen Reformen gilt es, eine Reihe von kleineren Reformschritten zeitnah umzusetzen, die keine Änderungen von Gesetzen oder Tarifverträgen erfordern. Dazu zählen insbesondere[19]:

- Förderung von Maßnahmen zum Erwerb von Führungsqualifikationen,
- Einführung eines konsequenten Fortbildungscontrollings vor allem bei Führungskräften,
- Beförderungen konsequent mit durchgeführten Maßnahmen der Personalentwicklung verbinden,
- Entlohnungssysteme nicht mehr an der Zahl unterstellter Personen, sondern strikt an fachlichen Anforderungen und Verantwortlichkeiten ausrichten,
- Schaffung flexibler Vergütungs- und Besoldungsbestandteile insbesondere für die Arbeit in zeitlich befristeten Projekten,
- Konsequente Ahndung von Leistungsverweigerung mit den aktuell verfügbaren Instrumenten und Unterstützung der Vorgesetzten durch die politische Führung.

s. auch Abschnitt 4.
H: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

[19] Siehe Skript Nr. 34 und Nr. 35 zur Sitzung am 14. Mai 2004, veröffentlicht in der Datenbank der Enquete-Kommission, sowie Teil A dieses Kapitels.

4. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die von der Kommission mehrheitlich beschlossene Feststellung führt im Ergebnis zu einer Abschaffung des Beamtentums. Diese Einschätzung kann so nicht geteilt werden. Das deutsche Berufsbeamtentum hat sich in der Vergangenheit bewährt; es wird auch international als wesentliche Grundlage für die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung angesehen. Deshalb hat das Berufsbeamtentum auch in heutiger Zeit weiterhin seine Berechtigung. Dennoch ist es an die veränderten Rahmenbedingungen der heutigen Zeit anzupassen.

B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission schlägt die Streichung des Art. 33 Abs. 5 GG vor. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Streichung von Art 33 Abs. 5 GG ist der falsche Weg, weil damit die Abschaffung des Berufsbeamtentums verbunden wäre. Vielmehr ist eine Änderung dieser Verfassungsvorschrift erforderlich, um die Voraussetzungen für eine moderne, zukunftsfähige staatliche Verwaltung zu schaffen. Geeignet in diesem Sinne erscheint die von der Föderalismuskommission im Rahmen der Verhandlungen vorgeschlagene Formulierung: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln."

C: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die Kommission hat mit ihrer Mehrheit beschlossen, Artikel 33 Abs. 5 GG zu streichen und damit das Berufsbeamtentum in Gänze abzuschaffen. Dies ist aus Sicht der FDP ein deutlich zu weit gehender Schritt. Mitarbeiter mit hoheitlichen Befugnissen sowie in Führungsfunktionen müssen grundsätzlich weiterhin den Grundsätzen des Berufsbeamtentums unterliegen, allerdings in einer deutlich reformierten Form. Die Eckpunkte zur Beamtenrechtsreform enthalten dazu gute Ansätze. Eine gänzliche Abschaffung des Berufsbeamtentums ist dazu allerdings der falsche Weg. Vielmehr ist darauf hinzuwirken, die Regelungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der eigenen Bediensteten den Ländern zu übertragen. Als notwendige Ergänzung einer größeren Flexibilität bedarf es zumindest einer Öffnungsklausel für den Bereich der gesetzlichen Regelung der Beamtenbesoldung und Versorgung. Durch verschiedene Öffnungsklauseln im Bundesbesoldungsgesetz, im Urlaubsgesetz, im Beamtenversorgungsgesetz etc. müssen die Länder in jedem Fall in die Lage versetzt werden, eigenständige Regelungen innerhalb eines gewissen Rahmens zu gestalten.

D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die von der Kommission mehrheitlich beschlossene Feststellung ist unzutreffend, vielmehr weisen die Reformbemühungen des Bundesinnenministers Schily und der Interessenvertreter der Beamten und Angestellten in die richtige Richtung.

E: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass für den öffentlichen Dienst die Einführung eines einheitlichen Dienstrechts zielführend wäre. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Einführung eines einheitlichen Dienstrechtes ist der falsche Weg (s. Anmerkungen im Bereich Beamtenrecht). Vielmehr ist für alle Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst ein einheitliches Dienstrecht einzuführen. Daneben bleibt es aber beim Erhalt des Beamtenstatus für verschiedene Beschäftigtengruppen. Verbeamtet bleiben sollen insbesondere Beschäftigte mit besonderen Eingriffsfunktionen. Dies gilt vor allem für den staatlichen Kernbereich (z.B. Polizei, Justiz). In anderen Bereichen ist der Verzicht auf eine Verbeamtung zu prüfen (z.B. im Bildungswesen, in Senatsverwaltungen).

F: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission schlägt die Streichung des Art. 33 V GG vor. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Streichung von Art 33 V GG ist der falsche Weg, weil damit die Abschaffung des Berufsbeamtentums verbunden wäre. Vielmehr ist eine Änderung dieser Verfassungsvorschrift erforderlich, um die Voraussetzungen für eine moderne, zukunftsfähige staatliche Verwaltung zu schaffen. Geeignet in diesem Sinne erscheint die von der Föderalismuskommission im Rahmen der Verhandlungen vorgeschlagene Formulierung: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln."

Für alle Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst soll es ein einheitliches Dienstrecht geben. Daneben bleibt es aber beim Erhalt des Beamtenstatus für verschiedene Beschäftigtengruppen. Verbeamtet bleiben sollen insbesondere Beschäftigte mit besonderen Eingriffsfunktionen. Dies gilt vor allem für den staatlichen Kernbereich (z. B. Polizei, Justiz). In anderen Bereichen ist der Verzicht auf eine Verbeamtung zu prüfen (z.B. im Bildungswesen, in Senatsverwaltungen).

G: Abweichende Meinung der Sachverständigen Prof. Dr. Kromphardt:

Richtig ist die Einschätzung der Kommission, dass der zwischen dem Bund, den kommunalen Spitzenverbänden einerseits und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes andererseits ausgehandelte Tarifvertrag noch keine ausreichende Reform des Tarifrechts enthält, wohl aber Schritte in die richtige Richtung. In der aktuellen Tarifauseinandersetzung steht jedoch die Frage im Mittelpunkt, ob die Länder sich mit ihrem Wunsch nach Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich durchsetzen; die Reformen des Tarifrechts dagegen nicht. Daher setzt die Empfehlung, den Tarifvertrag abzulehnen, ein falsches Zeichen.

Im Bereich der Arbeitszeit hat Berlin nämlich vor zwei Jahren angesichts seiner Finanznöte den richtigen Weg beschritten, die Arbeitszeit seiner Angestellten und dementsprechend ihre Monatseinkommen zu kürzen und dadurch die Personalausgaben zu reduzieren. Eine Verlängerung der Arbeitszeit, die jetzt zur Debatte steht, führt dagegen zu keiner Reduktion der Personalausgaben, verringert aber die Einstellungschancen der jüngeren Generation und die Chancen, durch neue Mitarbeiter das Aufbrechen alter Strukturen und Verhaltensweisen voranzutreiben. Deshalb sollte das Land Berlin in dieser Auseinandersetzung bei seiner bisherigen Linie bleiben, und ich empfehle, dem zwischen Bund und Kommunen ausgehandelten Tarifvertrag zuzustimmen, der eine Arbeitszeitverlängerung nicht vorsieht, zugleich aber neue Tarifverhandlungen zu vereinbaren, um die Möglichkeiten einer weiteren Veränderung des Tarifsystems zu eruieren.

H: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass die Leitungsspanne für die Entlohnung öffentlich Bediensteter nicht mehr maßgebend sein soll. Der Leiter einer großen Justizvollzugsanstalt darf beispielsweise nicht schlechter besoldet werden als leitende Mitarbeiter in der Senatsverwaltung für Justiz. Andernfalls würde dem jeweiligen Grad der wahrgenommen (Personal-)Verantwortung nicht entsprochen. Deshalb sind bei der Ermittlung einer angemessenen Besoldung bzw. Vergütung fachliche Anforderungen und Personalverantwortung (Anzahl unterstellter Beschäftigter) zu berücksichtigen.

V. Zukunft der Berliner Beteiligungspolitik

1. Bestandsaufnahme

Eine Reihe von Wirtschaftszweigen wird in Berlin, wie auch in anderen deutschen Ballungsgebieten, von Landesunternehmen geprägt. Beispiele sind der öffentliche Nahverkehr, der regionale Finanzmarkt, Teile der Ver- und Entsorgungswirtschaft oder auch die Wohnungswirtschaft.

Die Landesbeteiligungen Berlins sind ein maßgeblicher Wirtschaftsfaktor. Trotz aller bereits erfolgten Privatisierungen tragen sie zu einer Staatsquote im Land Berlin bei, die deutlich über dem deutschen Durchschnitt liegt.

s. auch Abschnitt 5.
A: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

Heute arbeiten die Berliner Landesunternehmen in den meisten Fällen defizitär. Sie stellen darüber hinaus durch bekannte Risiken eine nicht unerhebliche Unsicherheit für den Landeshaushalt dar. Einnahmeverzichte, Kapitalzuführungen oder notwendige Zuschüsse zur Deckung von Betriebsverlusten waren in den zurückliegenden Jahren eine erhebliche Last für den Landeshaushalt. Abgeordnetenhaus und Senat, und hier federführend der Finanzsenator, haben in den letzten Monaten ihre Bemühungen fortgesetzt, Transparenz und betriebswirtschaftliche Effizienz der Landesbeteiligungen zu erhöhen. Hierbei wurde versucht, die Differenzierung zwischen politischen Vorgaben einerseits und sich aus Marktfaktoren ergebenden betriebswirtschaftlichen Vorgaben von Unternehmenszielen andererseits transparenter zu machen. Ein Gesamtkonzept zum langfristigen Umgang mit den Landesbeteiligungen ist aus Sicht der Enquete-Kommission notwendig und bisher in Ansätzen erkennbar.[20]

Das Land Berlin steht also vor einem Neuanfang in seiner Beteiligungspolitik. Art und Ausmaß der Neuregelungen zeigen: Das bisherige System des Beteiligungsmanagements hat versagt und war nicht in der Lage, Schaden vom Haushalt abzuwenden.

Ein Neuanfang kann aber nur dann gelingen, wenn ein Paradigmenwechsel auch wirklich politisch umgesetzt wird und es nicht nur bei Ankündigungen bleibt. Ein solcher Paradigmenwechsel muss daher als Ziel der Arbeit des Senats verankert und im tagespolitischen Geschäft gelebt werden.

Auch nach den schon gefassten Beschlüssen zu Veränderungen in der Beteiligungspolitik sind weitere Schritte notwendig. Neben einer Neustrukturierung der Beteiligungsverwaltung ist ein wichtiges Ziel, dass sich Beteiligungen künftig nur noch auf ihr Kerngeschäft konzentrieren und keine unternehmerischen Abenteuer eingehen, deren verwirklichte Risiken im Ergebnis dann sozialisiert werden. Dies ist weder den Bürgerinnen und Bürgern Berlins zumutbar, noch wird es vom Grundsatz der Daseinsvorsorge gedeckt.

2. Leitlinien

In der sozialen Marktwirtschaft sind die ordnungspolitischen Aufgaben der öffentlichen Hand eindeutig definiert. Der Staat sichert das Funktionieren des Marktes, ist aber nur in begründeten Ausnahmefällen im Markt selbst als Unternehmer tätig. Ein solches Engagement des Staates bedarf einer besonderen Begründung. Eine umfassende (privat)wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ist mit den ordnungspolitischen Prinzipien der Marktwirtschaft nicht vereinbar.

s. auch Abschnitt 5.
B: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

Das Beteilungsportfolio Berlins ist aufgabenkritisch zu durchforsten. Was muss der Staat selber tun? Wo bestehen funktionierende Märkte mit funktionierender Rahmengesetzgebung? Wo können solche Märkte entstehen, wenn die politischen Rahmensetzungen richtig getroffen werden?

Überall dort, wo funktionierende Märkte existieren oder geschaffen werden können, muss der Staat nicht als Ersteller agieren, sondern kann als Besteller auftreten.

Praktisch leitet sich für das Land Berlin eines daraus klar ab: Der Staat muss die Verfügbarkeit der meisten öffentlichen Güter verantworten, nicht aber deren Produktion. Anders ausgedrückt: Das Land muss sicherstellen, dass zentrale Güter der Daseinsvorsorge vorgehalten werden, und sie müssen allen zu vertretbaren Bedingungen zugänglich sein. Das Land muss diese Güter aber in aller Regel nicht selbst produzieren. Um die Chancen eines funktionierenden Marktes für Wachstum, Beschäftigung und Innovation zu nutzen, sind alle Fehlentwicklungen in Bezug auf das unternehmerische Engagement der öffentlichen Hand zu korrigieren.

Wie jedem Eigentümer steht auch dem Land aus seinen Wirtschaftsbeteiligungen grundsätzlich eine Rendite zu. Für das Landesvermögen muss als Leitschnur gelten: Es sollen nicht nur Wenige, sondern die Allgemeinheit von diesem Vermögen profitieren. Hierzu bedarf es einer effizienten Kontrolle der Kapitalbeteiligungen des Landes. Dies setzt Sachverstand, eine klare Zuordnung von Verantwortung und politischen Willen voraus.

Das Parlament hat in Bezug auf die Landesbeteiligungen eine Kontrollfunktion. Es schafft damit Öffentlichkeit für das Thema Landesvermögen und Landesbetei-

[20] Inhaltlich sind vom Senat die Themen Informationsfluss, Unternehmensleitbild, Führungspersonal, interne Orgnisation und Risikocontrolling in Angriff genommen worden. Organisatorisch wurde mit der Einrichtung eines speziellen Unterausschusses des Hauptausschusses im Oktober 2004 die Schnittstelle zwischen Abgeordnetenhaus, Senat und Unternehmen weiterentwickelt.

ligungen. Hierzu gehört auch eine weit gefasste Aufgabenkritik allen staatlichen Handelns, also die Beantwortung der Frage, was heute noch staatliche Kernaufgaben sind.

Das Abgeordnetenhaus muss deshalb bei grundsätzlichen Fragen der Beteilungspolitik frühzeitig beteiligt werden. Deswegen ist die Unterrichtung des Abgeordnetenhauses über die aktuelle Lage, Ausrichtung und Politik der Unternehmen des Landes sowie deren unternehmensbezogene Eckdaten durch mindestens jährliche Berichte in verdichteter Form zu sichern.

In diesen Berichten muss eine detaillierte Darstellung über die Erfüllung der zwischen Land und Unternehmen vereinbarten Ziele enthalten sein. Insbesondere über die finanzielle Lage, über wirtschaftliche Perspektiven und Risiken der Unternehmen muss berichtet werden.

3. Handlungsempfehlungen

3.1 Strategische Zielsetzung – Landesbeteiligungen reduzieren

Das Land Berlin sollte Kapital langfristig in Unternehmensbeteiligungen nur binden, wenn damit strategische Ziele verfolgt werden. Anders ausgedrückt: Der Senat steht in der Pflicht, in besonderer Weise seine Kapitalbeteiligungen zu begründen. Dabei rückt die ordnungspolitische Grundfrage in den Mittelpunkt: Welche Unternehmen muss Berlin als öffentlicher Eigentümer halten?

Diese Frage wurde bisher nicht geklärt. Den meisten Plänen, die Umfang und Ausgestaltung von Privatisierung in Berlin für die nächsten Jahre konkret beziffern, fehlt eine nachvollziehbare Begründung. Diese ist jedoch Voraussetzung, um Transparenz und damit Zustimmung für die Kapitalbindung in Landesvermögen bzw. für dessen Veräußerung zu erhalten. In Zukunft soll daher folgender Grundsatz gelten: Das Land Berlin muss – im Wege einer Beweislastumkehr zum bisherigen Verfahren – nachweisen, dass es belastbare Gründe gibt, die gegen eine Privatisierung von Unternehmen sprechen.

Im Rahmen der ihm obliegenden Beweislast macht der Senat zukünftig die berechtigten Interessen, die für eine Einflusswahrung durch eine Beteiligung sprechen, deutlich. Dies hat anhand eines Rasters zu erfolgen. Nach diesem Raster hat der Senat eine Entscheidung ausführlich zu begründen, anderenfalls greift die Privatisierungsalternative. Ein solches Vorgehen ist mit den Vorschriften des § 65 der Landeshaushaltsordnung vereinbar.

In Anlehnung an das Hamburger Modell könnte ein für Berlin umformuliertes Raster lauten:

Kategorie 1 – Unternehmen, welche für die Erbringung der Aufgaben der Daseinsvorsorge unabdingbar notwendig sind.

Kategorie 2 – Unternehmen, die zur Erfüllung fachspezifischer Ziele von strategischer Bedeutung sind. Bei Unternehmen dieser Kategorie ist es geboten, zumindest eine Teilprivatisierung durchzuführen, aber eine Mindestbeteiligung des Landes sicherzustellen.

Kategorie 3 – Alle anderen Unternehmen, bei denen die Notwendigkeit, im öffentlichen Portfolio Berlins zu verbleiben, nicht begründbar ist.

s. auch Abschnitt 5.
C: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

s. auch Abschnitt 5.
D: Abweichende Meinung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

s. auch Abschnitt 5.
E: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

3.2 Operative Zielsetzung – Beteiligungen für Land und Verwaltung steuerbar machen

Für die im öffentlichen Eigentum verbleibenden Beteiligungen muss erreicht werden, dass sie durch ein effektives Beteiligungsmanagement für Land und Verwaltung transparent und steuerbar werden.

Hauptaufgabe eines leistungsfähigen und sinnvollen Beteiligungsmanagements ist es, dem Land als Eigentümer Instrumente an die Hand zu geben, die es befähigen, Steuerungsfunktionen wahrzunehmen. Auf die Berliner Verhältnisse übertragen heißt das im Wesentlichen, die landesseitigen Mitglieder der Kontrollgremien optimal auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Dazu sind valide, belastbare und in erster Linie verständliche Informationen über die Unternehmen notwendig.

Die dafür erforderlichen Basisdaten sind in Form eines „Management-Letter“ von den Vorständen und Geschäftsführern der Unternehmen quartalsweise zu liefern, die auch für deren Richtigkeit haften.

Fehlentwicklungen sind vor allem mittels Quartalszahlen zu erkennen. Nur so wird es den Aufsichtsräten möglich, innerhalb vorabgesteckter Schwankungskorridore auf Veränderungen in den Unternehmenszahlen zu reagieren und geeignete Maßnahmen zu treffen.

Für eine verständliche Auswertung sind branchenübliche Kenngrößen zu erheben, die in ihrer Aggregation und der Übermittlung standardisiert werden. Ein genaues Bild von der Lage des Unternehmens kann erarbeitet werden, wenn sowohl vergangene als auch zukünftig erwartete Daten abgefragt werden.

Die Vorschaudaten müssen durch Leistungszahlen untersetzt werden, die das operative Geschäft auf der Produktebene abbilden. Auch hier sind abhängig vom Unternehmen branchenübliche Daten abzubilden. Im Ergebnis gelingt damit nicht nur die Verdeutlichung der Zukunftsannahmen, sondern auch der Vergleich

(Benchmark) zu anderen Unternehmen innerhalb Deutschlands.

Die Landesunternehmen müssen für ihre Kontrollgremien, für den Senat und das Abgeordnetenhaus deutlich differenziertere Informationen zur Verfügung stellen als bisher. Daraus müssen neben den üblichen betriebswirtschaftlichen Daten auch die Entwicklung des Unternehmens sowie die zugrunde liegenden Annahmen (Leistungsdaten) nachvollziehbar sein.

Für die Abbildung eines umfassenden Unternehmensbildes sind neben den Aufstellungen zur Gewinn- und Verlustrechnung folgende zusätzliche Pläne/Reports notwendig:

- Übersicht über den Cash Flow (Plan/Report mit Quartalsausweis), insbesondere bei Zuschussunternehmen,
- Leistungsdaten (Outputgrößen),
- Einschätzung zur Lage des Unternehmens und zu den strategischen Zielen, speziell den Investitionsvorhaben, im parlamentarischen Unterausschuss Beteiligungsmanagement und -controlling.

Der Beteiligungsbericht ist dem Abgeordnetenhaus jährlich vorzulegen. Um eine größtmögliche Transparenz zu gewährleisten, ist der Beteiligungsbericht um die Enkel- und Tochterunternehmen zu erweitern, und durch deren Unternehmensdaten weiterführend zu erläutern.

Über die Gründung von Tochter- und Enkelunternehmen sowie weiterer „Verschachtelungen“ ist durch jährlich aktualisierte Organigramme zu informieren.

3.3 Führungsaufgabe – Die Bestellung von Kontrollgremien und Vorständen

Ein Aufsichtsrat sollte in der Regel nur dann eingerichtet werden, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Bei kleinen Gesellschaften mit beschränkter Haftung ist die Etablierung eines Aufsichtsrats zu kostenaufwändig und vermindert die Flexibilität (z. B. Berliner Kulturveranstaltungs-GmbH: Umsatz 2,0 Millionen Euro, 23 Beschäftigte und 5 Aufsichtsräte).

Die Besetzung künftiger Aufsichtsräte muss sich ausschließlich an der fachlichen Kompetenz eines Kandidaten orientieren. Dieses Kriterium trifft in aller Regel auf Personen aus der jeweils zuständigen Senatsverwaltung und auf Fachleute aus Unternehmen der Branche zu.
Mit Ausnahme der Senatsmitglieder und Staatssekretäre, die in ihrem Ressort für die jeweilige Beteiligung zuständig sind, sollten keine Politiker für den Aufsichtsrat benannt werden, es sei denn, sie weisen eine gleiche fachliche Kompetenz auf wie die Fachleute aus Unternehmen und Verwaltung.

Unternehmen werden aus den Vorständen bzw. Geschäftsführungen geleitet oder saniert. Daher muss bei der Auswahl von Führungspersonal ausschließlich auf fachliche wie auch soziale Kompetenz abgestellt werden. Tief gehende Einschnitte in das Unternehmen können den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nur dann vermittelt werden, wenn der Vorstand diese glaubhaft vertreten kann und die Fähigkeit besitzt, solche Maßnahmen umfassend – intern wie extern – zu kommunizieren. Frauen sind bei der Besetzung von Aufsichtsgremien und Vorständen gezielt zu suchen und zu berufen.

Zur Auswahl geeigneter Führungspersönlichkeiten ist gegebenenfalls ein Assessmentcenter zu installieren, welches die Fähigkeiten der in Frage kommenden Bewerber überprüft und jede politisch motivierte Auswahl so weit wie möglich einschränkt. Dieser Evaluierungsschritt ist als ein zusätzliches Element neben der ohnehin notwendigen öffentlichen Stellenausschreibung zu sehen und gewissermaßen eine zweite Stufe im Bewerbungsprozess.

Zur Führung eines Unternehmens sind konkrete Zielvereinbarungen mit den Vorständen abzuschließen, die sich an den bereits oben erwähnten Leistungsdaten orientieren und bei Nichterfüllung oder Verfehlung zulasten des Managers gehen (z. B. in Form von Vertragsauflösung).

In Zukunft soll ausgeschlossen sein, dass ehemalige Mitglieder des Senats, leitende Beamte oder Mitglieder eines Bezirksamts in ein öffentliches Unternehmen wechseln, ohne dass eine Karenzzeit von drei Jahren vergangen ist.

s. auch Abschnitt 5.
F: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

Bei der Auswahl der Manager, aber auch der Aufsichtsräte sowie anderer Mitglieder von Kontrollgremien, ist ausschließlich auf fachliche und soziale Kompetenz zu achten. Für die Sicherstellung der strategischen und operativen Ziele des Unternehmens ist ein Sanktionsmechanismus gegenüber den Vorständen für die Fälle der Verfehlung der Zielvereinbarungen zu schaffen und umzusetzen.

Ob das Beteiligungsmanagement intern oder extern organisiert wird, soll hier nicht näher untersucht werden. Beide Lösungen haben Vor- und Nachteile. Wichtig ist, dass ein Berliner Modell so weit wie möglich die dauerhafte Unabhängigkeit der Steuerungseinheit sicherstellt.

3.4 Weitere Handlungsschritte

Das Ergebnis der Prüfung, welche Unternehmen der Privatisierung unterfallen, sollte anhand der oben genannten drei Kategorien – einschließlich einer umfassenden Begründung im Fall der Nichtprivatisierung – vom Senat ein halbes Jahr nach der Kenntnisnahme des Abschlussberichts der Enquete-Kommission durch das Parlament vorgelegt werden.

Im Hinblick auf die notwendige öffentliche Kontrolle staatlichen unternehmerischen Engagements ist anzustreben, den für privatwirtschaftliche Aktiengesellschaften entwickelten Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen in Richtung eines Public Corporate Governance Kodex (PCGK) zu erweitern.[21]

In einen solchen erweiterten Kodex sollten folgende Regelungen aufgenommen werden:

- Informationspflichten über die Interessen des Trägers an der öffentlichen Beteiligung sowie ihre Beachtung im Rahmen der Geschäftstätigkeit,
- Informationspflichten über Risiken der Beteiligung für ihre staatlichen Träger,
- qualitative Anforderungen an die Mitglieder der Organe,
- Auswahl, Vergütung und Verhalten der Organmitglieder,
- Kommunikationspflichten der Unternehmensführung gegenüber Legislative und Exekutive des Landes Berlin,
- Einräumung von Prüfungsrechten des Rechnungshofs von Berlin.

Es sollte dann auch Aufgabe des Rechnungshofs von Berlin sein, zu prüfen, ob die öffentlichen Unternehmen den Forderungen des Kodex Rechnung tragen bzw. inwieweit Verstöße gegen den Kodex zu beklagen sind.

4. Zusammenfassung

Das Land Berlin verfügt zurzeit nach Lage der Beteiligungsberichte[22] über kein angemessenes Beteiligungsmanagement, das dem heterogenen und entsprechend risikobehafteten Beteiligungsportfolio entspräche.

Ein Ziel, wie zwar vom Senat schon angestrebt, aber noch nicht ausreichend umgesetzt, ist die umfassende Verringerung der Beteiligungen auf ein unbedingt notwendiges Maß. Hierbei trägt der Senat die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass er aus Gründen der Daseinsvorsorge ein Unternehmen im eigenen Portfolio behält.

Im Sinne eines effektiven Beteiligungsmanagements sind die Unternehmensinformationen für Kontrollgremien zu verdichten und qualitativ zu verbessern.

Es sind neue Kriterien bei der Auswahl von Unternehmensmanagern und in der Besetzung der Aufsichtsräte anzuwenden. Die strategische Steuerung der Unternehmen hat über Zielvereinbarungen zu erfolgen. Die institutionelle Steuerung hat mittels fachkundiger und informierter Kontrollgremien zu geschehen.

Nur so wird es gelingen, haushälterische Risiken der Beteiligungen transparent zu machen und die Steuerung der Unternehmen zu gewährleisten.

s. auch Abschnitt 5.
G: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

s. auch Abschnitt 5.
H: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

[21] Budäus, Die Rolle und Verantwortung des Rechnungshofs im Reform- und Umstrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors; Rechnungshof von Berlin, Berlin2002.

[22] Siehe zum Beispiel Bericht 2004, Drs 15/3755.

5. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Hier stehen die Landesbeteiligungen zur Debatte; die Staatsquote, in der auch die Sozialversicherung, die Transferleistungen und die Subventionen enthalten sind, ist hier eine ungeeignete Kennzahl. Unseres Erachtens geht es nicht um abstrakte Durchschnittswerte, sondern darum, ob wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge ein öffentliches Engagement benötigen oder nicht.

B: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Gezielte staatliche Initiativen können die private Tätigkeit absichern und ergänzen – das ist die wirtschaftshistorische Erkenntnis aus allen erfolgreichen Marktwirtschaften, von den alten europäischen Industrienationen bis zu den heutigen asiatischen Schwellenländern.

C: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Der Maßstab einer Prüfung der Landesbeteiligungen sollte nicht der Aberglaube an die bedingungslose Überlegenheit von Märkten, sondern die angemessene und finanzierbare Erfüllung von Aufgaben sein, an denen ein öffentliches Interesse besteht. Eine derartige Prüfung findet im Ansatz laufend statt. Nach den Privatisierungen der letzten Jahre erkennt die PDS – jenseits der Bankgesellschaft Berlin - keine weiteren bedeutenden „Kandidaten".

D: Abweichende Meinung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Insbesondere nach dem Besuch des Hauptausschusses in Hamburg hält die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen das Hamburger Modell zu Klassifizierung von Landesbeteiligungen für nicht geeignet und legt deshalb folgendes Minderheitenvotum vor:

Die Beteiligungen Berlins erstrecken sich zu erheblichen Teilen auf Sektoren, in denen funktionierende Märkte existieren: Banken- und Versicherungswirtschaft, Wohnungs-, Bau- und Grundstückswirtschaft, Landwirtschaft, Gesundheitswesen sowie Handel und Logistik. In der Abfallwirtschaft und im Öffentlichen Nahverkehr befinden sich geeignete regulierte Wettbewerbsordnungen im Aufbau.

Deshalb ist es möglich, das Beteilungsportofolio Berlins aufgabenkritisch zu durchforsten, um staatliche Dienstleistungen und die Daseinsvorsorge soweit wie möglich über Auftragsvergaben politisch zu steuern, und damit zugleich die finanziellen Risiken zu beseitigen, die in den Beteiligungsgesellschaften des Landes liegen und die Sanierungsanstrengungen Berlins immer wieder zurückwerfen.
Die aufgabenkritische Neuordnung des Beteiligungsbereichs soll sich auf folgende Grundsätze stützen:

- Überall dort, wo funktionierende Märkte mit zahlreichen Anbietern bestehen, kann sich der Staat von seinen Unternehmen ganz oder teilweise trennen (z.B. Bankgesellschaft, BEHALA, Großmarkt, einzelne Wohnungsbestände, Staatliche Münze u.a.). Gemischte Gesellschaften à la Bankgesellschaft oder BWB, die erfahrungsgemäß zur Sozialisierung der Verluste bei Privatisierung der Gewinne tendieren, sind jedoch für die Zukunft abzulehnen.

- Wo funktionierende und regulierte Märkte traditionell nicht existieren, können Wettbewerbsordnungen nach dem EU-Modell des „kontrollierten Wettbewerbs" geschaffen werden, um Leistungen der Daseinsvorsorge über Ausschreibungen zu steuern. Die Vergabe staatlicher Aufgaben muss dabei befristet und in einem transparenten Ausschreibungs- und Entscheidungsverfahren erfolgen und neben wirtschaftlichen Kriterien auch qualitative Anforderungen umfassen. Die Infrastruktur muss bei diesen Betreibermodellen in öffentlicher Hand verbleiben. Das Modell des „kontrollierten Wettbewerbs" ist den Staatsunternehmen eindeutig überlegen und insbesondere für den Aufgabenbereich von BVG und BSR geeignet und anzustreben.

- Wo es keine privaten Anbieter gibt oder sich das Gemeinwesen einem privaten Monopol ausliefern würde, müssen Leistungen der Daseinsvorsorge auch weiterhin von Beteiligungsunternehmen bereit gestellt werden. So kommt etwa die vollständige Privatisierung der Berliner Wasser Betriebe wegen der Tendenz zum natürlichen Monopol in der Wasserwirtschaft nicht in Frage. Auch ein Komplettverkauf des Klinikkonzerns Vivantes mit seinem Marktanteil von 30 Prozent würde einem privaten Erwerber eine monopolartige Stellung verschaffen, die auch kartellrechtlich kaum genehmigungsfähig wäre.

E: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die FDP-Fraktion stimmt mit der Intention des Abschnittes überein, dass das Land grundsätzlich keine Güter selbst zu produzieren hat, sondern lediglich die Vorhaltung sicherzustellen hat. Auch die Beweislastumkehr, nach der das Land zu begründen hat, wenn es sich privatwirtschaftlich betätigt, wird von der FDP schon seit langem gefordert. Allerdings soll bei der Umsetzung dieser Beweislastumkehr sich an den Stadtstaat Hamburg orientiert werden, indem ein Raster von drei Kategorien aufgestellt wird, in diese die einzelnen landeseigenen Unternehmen einsortiert werden. Nur leider führte dies in Hamburg dazu, dass alle landeseigenen Unternehmen in eine Kategorie eingruppiert wurden, die sie dann für immer als unverkäuflich abstempelte. Dies ist aus Sicht der FDP eindeutig der falsche Weg. Vielmehr hat sich der Senat an folgender Leitlinie zu orientieren:

1. Unternehmen, bei denen noch nicht einmal ansatzweise eine staatliche Aufgabe mit dem Unternehmenszweck in Zusammenhang steht, sind ohne weiteres und unverzüglich zu verkaufen.

2. Unternehmen, deren Tätigkeitsfeld im Zusammenhang mit einer staatlichen Aufgabe steht, müssen ebenfalls zügig verkauft werden. Hierbei ist darauf zu achten, dass die staatliche Aufgabenerfüllung durch präzise Vorgaben im Ausschreibungsverfahren und ggf. das Innehalten einer bestimmten Infrastruktur über Besitzgesellschaften gewahrt bleibt und die eigentliche Aufgabendurchführung durch konkurrierende Unternehmen der Privatwirtschaft (Betriebsgesellschaften) sichergestellt wird.

3. Lediglich Landesunternehmen, deren Aufgabe nicht durch Private durchgeführt werden kann, bleiben im Besitz des Landes Berlin.

Ziel der Veräußerungen von Landesbetrieben ist neben der Aktivierung von Vermögen, der Minimierung von Risiken, der Einsparung von Zuschüssen und Zuwendungen vor allem das Reduzieren des öffentlichen, meist monopolistischen Sektors und damit das Schaffen von Wettbewerb zum Wohle der Bürger Berlins.

F: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die Bestellung der Kontrollgremien und Vorständen der Beteiligungen wird von der Kommission aufgegriffen, geht der FDP allerdings nicht weit genug. Die hier vorgeschlagene Karenzzeit für ehemalige Senatsmitglieder, leitende Beamte und Mitglieder von Bezirksämtern von drei Jahren ist vor dem Hintergrund der Krise um die Bankgesellschaft oder dem sog. Fall Bielka bei weitem nicht der erhoffte Mentalitätswechsel. Mitglieder des Senats, leitende Beamte oder Mitglieder eines Bezirksamtes sollten frühestens fünf Jahre nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses in die Geschäftsleitung eines Unternehmens wechseln, an dem das Land entweder selbst oder über ein weiteres oder mehrere weitere Unternehmen mindestens 25 % des gezeichneten Gesellschaftskapitals hält. Hat diese Person in dieser Eigenschaft zuvor dem Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat des jeweiligen Unternehmens angehört, so muss sich diese Frist auf zehn Jahre verlängern.

G: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die im Bericht enthaltenen Ausführungen zur Zukunft der Berliner Beteiligungspolitik werden grundsätzlich geteilt, gehen aber noch nicht weit genug und sind hinsichtlich der Handlungsempfehlung zu unverbindlich.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 2003 ausgeführt, dass ein Land die Grenze der Kreditaufnahme unter Berufung auf eine extreme Haushaltsnotlage nur dann überschreiten darf, wenn der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts detailliert darlegt, das im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabebeschränkungen ausgeschöpft wurden.

Dies bezieht zwingend auch die Beteiligungsunternehmen ein. Die Beteiligungsunternehmen sind auf vielfache Weise mit dem Schicksal des Landeshaushalts verknüpft:

- Sie belasten durch ihren latenten Zuschussbedarf die Ausgabeseite des Haushalts direkt,

- sie führen dem Land Zinsverluste zu, wenn sie aus ihren Erträgen lediglich Zuführungen an den Landeshaushalt abliefern, die kleiner sind als – bezogen auf das vom Land eingesetzte Kapital – die Schuldzinsen für die Kredite des Landes. Das bedeutet, dass auch Beteiligungsunternehmen, die Gewinne erwirtschaften, die Gesamtbilanz Berlins belasten können.

- sie stellen mit ihrem Marktwert ein Vermögen dar, das in Einnahmen des Landes zur Tilgung von Schulden umgewandelt werden kann.

Insofern bezieht die Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs – hergeleitet aus dem Finanzverfassungsrecht – die Beteiligungsunternehmen in vollem Umfang mit in die Konsolidierung des Landeshaushalts ein. Dies bedeutet, dass die Notwendigkeit jeder Beteiligung dahingehen zu überprüfen ist, ob sie bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben ist und ihre Wirtschaftlichkeit vollumfänglich gegeben ist.

Diese Beurteilung dürfte in der Praxis nicht unproblematisch sein, da in Bereichen der elementaren Grundversorgung bzw. dort, wo keine Marktsituation gegeben ist, aus gesamtgesellschaftlicher Sicht eine staatliche Aktivität durchaus geboten sein kann. In diesem Fall wäre aber immer noch die Darstellung der Wirtschaftlichkeit der Organisationsform bzw. des Unternehmens zwingend geboten.

Dem Abgeordnetenhaus von Berlin wird empfohlen, auf der Basis des ihm vorliegenden Gesetzesentwurfs[23] für die ordnungspolitische Reorganisation des Beteiligungsbereichs im beschriebenen Sinn umgehend die rechtliche Grundlage zu schaffen.

H: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Sind in den Empfehlungen des Abschnittes Beteiligungen eine Reihe von sinnvollen und richtigen Vorschlägen und Ideen erhalten, so wird die Zusammenfassung des Kapitels den getroffenen Ausführungen aus Sicht der FDP nicht gerecht. Grundsätzlich gehören Unternehmen in privaten statt in öffentlichen Besitz, denn eine privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ist mit den ordnungspolitischen Prinzipien der Marktwirtschaft nicht vereinbar. Der Senat muss im Rahmen der Beweislastumkehr zukünftig begründen, warum er eine Leistung effizienter erbringen kann als der Markt. Bislang verfügt der Senat noch über kein angemessenes Beteiligungsmanagement, das dem Ziel der Beteiligungspolitik entspricht, die Beteiligungen umfassend und konsequent zu veräußern.

[23] Siehe Drs. 15/3178.

VI. Zukunft der Berliner Zivilgesellschaft

1. Bestandsaufnahme

Die Zukunft Berlins hängt wesentlich davon ab, ob und wie es gelingt, das in der Stadt vorhandene soziale Kapital stärker für gesellschaftliche Belange zu aktivieren und gleichzeitig weitere Quellen sozialen Kapitals zu erschließen.

Aufgrund der historisch und wirtschaftlich bedingten besonderen Situation Berlins ist das bürgerschaftliche Engagement in der Stadt im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten noch immer schwach entwickelt. Die Jahrzehnte der Teilung haben in West- wie Ostberlin eine passive Versorgungsmentalität gefördert. Auch das Handeln der Politik und der Verwaltung in Berlin ist nach wie vor stark in den Denkmustern des klassischen Versorgungsstaates befangen, die sich an hohen Transferleistungen für sozialen Konsum und Steuerungsmaßnahmen „von oben" orientieren. Ein Beispiel für die Folgen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten Berlins bis zum Beginn der 1990er Jahre ist der extrem niedrige Anteil an Wohneigentum in der Stadt, der mit nur 11 % deutlich unter dem – europaweit ohnehin geringen – Vergleichswert deutscher Großstädte liegt.[24] In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Initiativen – und zwar „von oben" (z. B. Quartiersmanagement) wie „von unten" (z. B. Agenda 21) – entstanden, um diese Defizite zu überwinden und eine aktive, selbstverantwortliche Bürgerkultur in Berlin zu stärken. Auch liegt bereits eine Reihe kenntnisreicher Studien vor – wie etwa die Berlin-Studie, der Bericht der früheren Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin" –, in denen mögliche Wege zur Stärkung der Zivilgesellschaft in Berlin aufgezeigt werden. An all diese Initiativen und Überlegungen ist anzuknüpfen.

Vor dem Hintergrund dieser Bestandsaufnahme ergeben sich drei zentrale Bereiche, in denen die Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin" Leitlinien und Handlungsempfehlungen erarbeitet hat.

2. Leitlinien

Die Stärkung der Zivilgesellschaft erfolgt aus doppelter Perspektive. Auf der einen Seite muss die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger wachsen, Verantwortung für ihr Lebensumfeld zu übernehmen, ohne auf staatliche Regulierung zu warten. Auf der anderen Seite müssen Politik und Verwaltung Freiräume lassen, in denen sich zivilgesellschaftliche Initiativen entwickeln können. An die Stelle „von oben" projizierter Aufforderungen zu einem bestimmten Engagement – wie sie beispielsweise beim Quartiersmanagement überwiegen – müssen Signale treten, dass „von unten" wachsende Formen gesellschaftlichen Engagements von Politik und Verwaltung wahr und ernst genommen werden, wo immer sie entstehen. Zudem können Politik und Verwaltung Strukturen fördern, die eine Vernetzung und Stärkung bestehender zivilgesellschaftlicher Initiativen begünstigen und auch solche Bevölkerungs-gruppen erreichen, die noch nicht oder nicht mehr für Belange ihrer Stadt zu interessieren sind.

Der doppelte Blick auf die Zivilgesellschaft führt zu einer veränderten Machtverteilung zwischen allen gesellschaftlichen Kräften – d. h. Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und staatlichen Verantwortungsträgern. Es ist Aufgabe von Politik und Verwaltung, die Bereiche zu benennen und abzugrenzen, in denen ein Verantwortungstransfer vom Staat auf Bürger und/oder Wirtschaft stattfinden soll. Es muss ebenso klar sein, in welchen Bereichen eine gemeinsame Verantwortung denkbar ist (public-private bzw. public-third-sector-Partnerschaften) und welche Kernbereiche der Daseinsvorsorge auch weiterhin ausschließlich in staatlicher Verantwortung bleiben müssen.

Die Möglichkeiten von Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftliche Strukturen in Berlin zu fördern, erstrecken sich im Wesentlichen auf drei Kernbereiche, für die im Folgenden konkrete Empfehlungen entwickelt werden:

❶ „Äußere Verwaltungsreform"
Politik und Verwaltung benennen konkrete Politikfelder bzw. Verwaltungsverfahren, in denen ein Verantwortungstransfer vom Staat hin zu Bürgerinnen und Bürgern stattfinden kann.

❷ Zivilgesellschaftliche Mit-Trägerschaften
Staat und wirtschaftliche und/oder zivilgesellschaftliche Akteure teilen sich die Finanzierung und die inhaltliche Mitentscheidung in den öffentlichen Belangen, die künftig nicht mehr ausschließlich vom Staat wahrgenommen werden können bzw. sollen.

❸ Stiftung „Bürgerschaftliche Mitverantwortung"
In gemeinsamer – finanzieller wie inhaltlicher – Verantwortung schaffen Staat und wirtschaftliche Akteure eine Struktur, die sich in vollständiger politischer Unabhängigkeit der Förderung von Rahmenbedingungen widmet, die zivilgesellschaftliches Engagement in Berlin stärken können.[25]

[24] Die Wohneigentumsquote beträgt im EU-Durchschnitt 66 %, in den USA 68 %, in Deutschland 38 %, in Hamburg 25 %, in London 50 %, in New York 30 %; vgl. Skript Nr. 9, veröffentlicht in der Datenbank der Enquete-Kommission.

[25] Zu ❶, ❷ und ❸ hat eine von der Enquete-Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe Anhörungen durchgeführt, und zwar des Chefs der Senatskanzlei in seiner Eigenschaft als Beauftragter des Senats von Berlin für Bürgerschaftliches Engagement; eines Vertreters des „Agendaforums"; der Direktorin der „Checkpoint Charlie Stiftung" (bürgerlichen Rechts), die 1994 zur Pflege der deutsch-amerikanischen Beziehungen vom Abgeordnetenhaus gegründet wurde und die als Vorbild und Beispiel für die unter Punkt ❸ vorgeschlagene Stiftung dienen könnte; von Herrn Professor Dr. Leo Penta, von dem der im Zwischenbericht unter V./4.

3. Handlungsempfehlungen

Empfehlung: „Äußere Verwaltungsreform“

Um Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger in öffentlichen Angelegenheiten zwecks Qualifizierung der Arbeit von Politik und Verwaltung noch weiter zu entwickeln, sollte eine administrative Querschnittszuständigkeit bei der Senatsverwaltung für Inneres liegen. Der Senat wird aufgefordert, alle seine administrativen Aktivitäten im Kontext der Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements in der Senatsverwaltung für Inneres zu bündeln und die von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen als Ergänzungen und Erweiterungen der eigenen Vorhaben zu verstehen.

Die Kommission ist im Übrigen der Auffassung, dass alle inhaltlichen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Art unabhängig von staatlichen Einrichtungen wahrgenommen werden müssen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Enquete-Kommission den im Moment im Aufbau befindlichen Weblog "Berlin Logbuch"[26] als Instrument zur Förderung und Vernetzung zivilgesellschaftlichen Engagements in der Stadt.

Im Hinblick auf die empfohlene Bündelung bei der Senatsinnenverwaltung wird der Senat aufgefordert, dem Abgeordnetenhaus bis spätestens sechs Monate nach Vorlage des Abschlussberichts der Enquete-Kommission zu berichten,

- welche Vorschriften er geändert oder geschaffen hat oder welche er in welcher Frist zu ändern oder zu schaffen beabsichtigt, um bei dafür geeigneten Verfahren und Projekten die Mitverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern oder gar die Übertragung von Verantwortung auf sie zu ermöglichen; wie er die genaue Festlegung von Ausmaß und Verbindlichkeit der Mitverantwortung geregelt hat; wie er grundsätzlich klargestellt hat, dass der Einsatz öffentlicher Mittel im Einzelfall auch erlaubt, Privaten (Personen der Zivilgesellschaft) in einem klar definierten Umfang die Entscheidungsbefugnis darüber zu übertragen;

- welche Grundsätze er verabschiedet hat, damit eine möglichst breite und eigenverantwortliche Teilnahme von Privaten (Personen der Zivilgesellschaft) in Gremien, die ihre Mitverantwortung erlauben (wie Stiftungsräten und Aufsichtsräten) befördert wird;

- dass er bei der Einbeziehung privaten Sachverstandes bis hin zu Gutachten sowie bei der Einrichtung von Kommissionen festlegt, in welchem Verfahren Verwaltung bzw. Politik mit den Ergebnissen dieser Gutachten bzw. Kommissionen umzugehen beabsichtigen;

- wo weitere Schritte notwendig sind, wo sich schnelle Erfolge erzielen lassen;

- wie er die Wahrnehmung und Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Ansätze und Ideen durch die öffentliche Hand, z. B. durch für das jeweilige Projekt zuständige „Paten“, erleichtern bzw. ermöglichen will.

Empfehlung: Zivilgesellschaftliche Mit-Trägerschaften

Ein stärkeres Engagement der Zivilgesellschaft ist vor allem im großen Bereich der Hochschulen, Theater, Kindergärten, Schulen u. a. von Nöten. Hierbei handelt es sich um für das Gemeinwohl wichtige Güter, die mit rein marktwirtschaftlichen Mitteln nicht im notwendigen Maße erzeugt werden können, gleichzeitig jedoch nicht ausschließlich in den genuinen Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge fallen. Da die in diesen Bereichen erbrachten Leistungen auch der Allgemeinheit zugute kommen, wird in der Regel eine staatliche Mitfinanzierung erforderlich sein.

Es ist durchaus möglich, auch (und vielleicht gerade) in diesem Bereich durch Übertragung (wenn auch nicht immer unbedingt eine vollständige) an Private zu einer Stärkung der Zivilgesellschaft zu gelangen.

Anders als bei der bisherigen Privatisierung der Produktion von Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Krankenhäuser, Strom, Gas, Wasser, Abwasser) ist nur noch ein geringer Teil der oben angesprochenen Güter Berlins zur völligen Privatisierung geeignet. Nur insoweit würde die Entscheidungsverantwortung des Unternehmens fast vollständig mit seiner finanziellen Mitverantwortung zusammenfallen; Voraussetzung wäre auch die Kontrolle des Marktes bzw. ein Minimum staatlicher Kontrolle und Befristung der Aufgabenübertragung (staatliche/kommunale „Gewährleistungsverwaltung in der Daseinsvorsorge“).

Für viele dieser Güter kommt eine verstärkte Übertragung bisher staatlicher Aufgaben auf Akteure infrage, die vom bürgerschaftlichen Engagement getragen sind (z. B. Stiftungen und Vereine). Geht man davon aus, dass bis auf Ausnahmen hier keine Marktpreise zu realisieren sind und dass keine Kostendeckung zu er-

Noch Fußnote 12:
dargestellte Vorschlag stammt, in öffentlich-privater Partnerschaft ein Kompetenzzentrum „Bürgerorganisation“ zu errichten.

Der Chef der Senatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass der Senat bereits eine Reihe großer Reformen und Neuordnungsprojekte in Gang gesetzt hat, die im Ergebnis zu einer Öffnung von Freiräumen für bürgerschaftliches Engagement führen sollen, z. B. das Schulreformgesetz und die Neuordnung der Kindertagesstätten und mit seinem neuen „Bericht über Bürgerschaftliches Engagement in Berlin“ – Drs 15/3013 – dem Abgeordnetenhaus bereits eine breit gefasste Übersicht über die zahlreichen einschlägigen Aktivitäten in Berlin vorgelegt habe.

26 Vgl. http://www.berlin-logbuch.de.

zielen ist, müsste der wesentliche Teil der Finanzierung weiter aus der öffentlichen Kasse getragen werden. Immerhin könnte ein Teil der öffentlichen Mittel auch durch gemeinnützige Geldbeiträge der bürgerschaftlichen Träger selbst (oder durch Spenden oder persönliche Dienstleistungen) ersetzt werden.

Voraussetzung für eine Trägerschaft in bürgerschaftlicher Verantwortung dürfte in der Regel allerdings sein, dass auch die Nutzer der Einrichtungen durch (z. T. sozial gestaffelte) Entgelte in finanzieller Mitverantwortung stehen, und dass bei den freien Trägern eine hoheitliche oder monopolistische Mentalität verhindert wird. Die Übertragung auf bürgerschaftliche Träger ist daher desto eher möglich, je mehr Einrichtungen und Träger im Wettbewerb stehen.

Voraussetzung ist weiterhin, dass die Aufgabenüberlassung und die öffentlichen Zuschüsse einerseits für einen ausreichenden Zeitraum fest zugesagt werden, aber andererseits danach neu ausgeschrieben werden müssen. In manchen Fällen kann eine Wettbewerbslösung durch (z. T. sozial gestaffelte) staatliche Gutscheine an die Nutzer erreicht werden (z. B. Bildungsgutscheine, Pflegesatzansprüche).

Letztlich handelt es sich bei dieser zivilgesellschaftlichen Trägerschaft (mit staatlicher Teilfinanzierung) immer noch um einen Bereich der staatlichen Gewährleistungsverwaltung. Sie ist (auch wegen der Haushaltshoheit des Parlaments) verpflichtet, die Verantwortungsbereiche klar abzugrenzen und öffentliche Mindestanforderungen an die bürgerschaftliche Dienstleistung festzulegen und zu kontrollieren.

In diesem Zusammenhang muss außerdem der Verkauf bzw. die Überlassung von öffentlichen Gütern (Grundstücken, Gebäuden, Gebäudeteilen, Sportanlagen usw.) verstärkt und vereinfacht werden. Mitnahmeeffekte, Ungleichheiten oder ein Scheitern sind von vornherein einzukalkulieren. Die Stärkung des in Berlin viel zu wenig verbreiteten Wohneigentums könnte durch gezielte Verkäufe – insbesondere an Mieterinnen und Mieter bzw. Mietergenossenschaften – aus den Beständen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften befördert werden.

Empfehlung: Stiftung „Zivilgesellschaftliche Mitverantwortung“

Die Enquete-Kommission schlägt die Einrichtung einer privatrechtlichen Stiftung „Zivilgesellschaftliche Mitverantwortung“ vor, die im Ergebnis gleichrangig durch private und öffentliche Mittel getragen werden sollte. Sie soll für die freien und eigenbestimmten bürgergesellschaftlichen Aktivitäten der Berliner und Berlinerinnen als fachliche Hilfe bereitstehen, Selbstorganisation anregen und stärken.

Die Einrichtung einer in öffentlich-privater Partnerschaft organisierten und finanzierten Stiftung soll zusätzliche Möglichkeiten schaffen, bestehende Initiativen zu vernetzen, vorhandenes Know-how zu bündeln sowie neue Formen der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation anzuregen und längerfristig zu stärken. Die Aktivitäten der Stiftung konzentrieren sich insbesondere auf die Bevölkerungsgruppen, die von den bislang praktizierten Initiativen bürgerschaftlicher Beteiligung noch nicht oder nicht mehr erreicht werden können.

Die Stiftung darf auf keinen Fall als Parallelorganisation zu bereits bestehenden Strukturen agieren, was letztlich nur zu einer weiteren Bürokratisierung des staatlich verwalteten „Fördermarktes“ im Bereich sozialer Initiativen beitragen würde. Eine möglichst schlanke, flexible Organisationsform soll es ermöglichen, die Vorteile einer längerfristig stabilen, von – politisch wie wirtschaftlich motivierten – Konjunkturschwankungen weitgehend unabhängigen Instanz zu nutzen, ohne die Nachteile eines kostenintensiven, schwerfälligen, „von oben“ gesteuerten (Verwaltungs-) Apparats aufzuweisen.

Auch darf die Stiftung in keiner Weise durch eigene inhaltliche Aktivitäten bereits bestehendes zivilgesellschaftliches Engagement ersetzen oder erübrigen und schon gar nicht sich über dieses stellen („Dachorganisation“) oder öffentlichen Einfluss darauf eröffnen. Sie unterstützt bürgerschaftliche Arbeit und deren Netzwerke, steht ihnen zur Seite, beteiligt sich aber weder selbst an einzelnen Projekten und Netzwerken (nie eigene Beteiligung, allenfalls Moderation), fördert allenfalls besonders innovative und effektive Beispielinitiativen (best practices), die für weitere Projekte als Orientierungshilfe dienen können; es ist jedoch KEINE flächendeckende bzw. breit gefächerte Unterstützung einzelner Initiativen möglich.

Die Stiftung stellt eine Verkörperung und Anlaufstelle für die Idee zivilgesellschaftlicher Mitverantwortung in Berlin dar. Sie ist ein Symbol dafür, wie wichtig bürgerschaftliche Mitverantwortung in Berlin genommen wird. Sie könnte auch (soweit ihre Kräfte das zulassen und ohne Ausschließlichkeitsanspruch) in der Lage sein, gegenüber der öffentlichen Hand und der Wirtschaft als ein „Anwalt“ bürgerschaftlichen Engagements in der Stadt zu arbeiten.

Aufgaben

❶ Unterstützung bei der Selbstorganisation von Initiativen im Gemeinwesen; Informationen über rechtliche und praktische Rahmenbedingungen und Erfahrungen, organisatorische Beratung, aktive Suche, Fortbildung und Anleitung von Menschen, die Prozesse der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation über längere Zeit anstoßen und voranbringen.

❷ Informationen über andere Initiativen und ihre Erfahrungen („Kompetenztransfer“), über mögliche Partner und Unterstützer; Unterstützung bei der Entwicklung sinnvoller Kooperationen (moderierend, nicht beteiligend).

❸ Im besonderen Einzelfall, begrenzt auf die Startphase von maximal einem Jahr, die – auch finanzielle – Anschubförderung von Beispielinitiativen, die für weitere Projekte als Orientierungshilfe dienen können.

❹ Marketing des Wertes und der Bedeutung zivilgesellschaftlicher Mitverantwortung in Berlin; Aufzeigen von Wegen und Möglichkeiten gegenüber der Berliner Gesellschaft, diese Mitverantwortung konkret zu praktizieren; werbende Kommunikation solcher Beispiele gegenüber der Öffentlichkeit.

❺ Auf- und Ausbau von Partnerschaften zwischen staatlichen Aktivitäten im Bereich der Bürgerbeteiligung – wie dem Quartiersmanagement oder im Umfeld der Schulen – und Initiativen des dritten Sektors. Wünschenswert ist darüber hinaus auch eine Einbeziehung der Privatwirtschaft in einzelne Initiativen. Stichwort: „public-(private)-third-sector partnerships".

❻ Anlaufstelle zur Weitervermittlung persönlicher und finanzieller Engagements dorthin, wo der jeweils angestrebte Zweck am besten aufgehoben ist.

❼ Anwalt gegenüber der öffentlichen Hand und der Wirtschaft für angemessene Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlicher Mitverantwortung und für ein angemessenes Verhalten von Politik und Verwaltung ihr gegenüber. Herstellung von Transparenz (Verhalten von Initiativen und öffentlicher Hand in bestimmten Projektkonstellationen).

Organisation
Die Stiftung „Zivilgesellschaftliche Mitverantwortung" soll mit minimalem Organisationsaufwand betrieben werden. Insbesondere ist zu vermeiden, dass mit ihr eine weitere, parallele Institution entsteht, die bürgerschaftliches Engagement „verwaltet".

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb dem Abgeordnetenhaus die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vor, die sich mit dem Entwurf der Satzung und organisatorischen wie finanziellen Detailfragen beschäftigt.

Eine mögliche Organisationsform wäre neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Vorstand eine Geschäftsführung mit kleinem Sekretariat. Auf Vorschlag der Geschäftsführung kann der Vorstand Beiräte berufen, die ihn fachlich beraten. Der Vorstand sollte aus erfahrenen Persönlichkeiten bestehen, die weder von den Stiftern noch von zivilgesellschaftlichen Organisationen entsandt werden. Über die Modalitäten der Zusammensetzung dieses Gremiums entscheidet der Stiftungsrat, dessen erste Mitglieder von der Arbeitsgruppe benannt werden, die den Satzungsentwurf vorlegt.

s. auch Abschnitt 4.
A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Färber und der Fraktionen der SPD und PDS.

Finanzierung
Um das Kapital – und damit die inhaltliche Eigenständigkeit – langfristig zu sichern, erscheint eine gemeinnützige Stiftung als geeignete Rechtsform. Das Abgeordnetenhaus könnte hierzu eine Stiftung des bürgerlichen Rechts mit dem gemeinnützigen Ziel „der Förderung der Erziehung, Volks- und Berufsbildung einschließlich der Studentenhilfe" (Anlage 1 zu § 48 Abs. 2 EStDV) ins Leben rufen.

Damit die Stiftung ihre Arbeit von den Zinsen ihres Kapitals finanzieren kann – und die Stiftungsmasse somit langfristig nicht aufgebraucht wird, sondern sogar weiter wächst – soll sie mit einem Kapital von 30 Millionen Euro ausgestattet werden, das in Schritten über einen Zeitraum von etwa drei Jahren aufgebracht werden könnte. Das Kapital setzt sich zu je 50 % aus öffentlichen und privaten Quellen zusammen.

Zum Start der Stiftung sollte das Abgeordnetenhaus drei Millionen Euro bereitstellen; weitere drei Millionen Euro erst dann, wenn drei Millionen private Mittel in das Stiftungskapital geflossen sind. In dieser Weise wird vorgegangen, bis 30 Millionen Euro erreicht sind.

s. auch Abschnitt 4.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Färber und der Fraktionen der SPD und PDS.

s. auch Abschnitt 4.
C: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

Empfehlung: „Stadtgespräch" – Einflussnahme der Zivilgesellschaft auf die gesamtstädtische Entwicklung

Grundgedanken
Zum spezifischen Reichtum einer großen Stadt gehören die Erfahrungen und Kenntnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger. Gerade in einer Großstadt kann man von einer besonderen Konzentration von Menschen mit herausragenden Kenntnissen, wertvollen Netzwerken und reichhaltigen Erfahrungen ausgehen.

Auf der anderen Seite werden die Grenzen der Leistungsfähigkeit politisch und administrativ Zuständiger immer klarer (wobei der Ruf sogar noch schlechter ist als die Wirklichkeit). Dies ist nicht primär ein Zeichen mangelnder Leistungsfähigkeit der handelnden Personen. Dies ist vor allem das Ergebnis einer Überladung mit Aufgaben und gleichzeitig einer zunehmend schwierigeren Aufgabenlage. Diese Schere darf sich nicht weiter öffnen. An ihrer Schließung muss jede Stadt arbeiten.

Dies gilt gerade heute in besonderer Weise für Berlin. Seit 1989 hat die Stadt eine gewaltige Umstellungsaufgabe zu leisten, die sehr viel dringlicher als in normalen Zeiten verlangt, dass möglichst keine verfügbaren Ideen, Erfahrungen und Kenntnisse außer acht gelassen werden. Sonst droht, dass die Weichen für die Zukunft falsch gestellt werden. Deshalb muss Berlin auch Vor-

reiter sein bei dem Versuch, die Mitwirkung seiner Bürgerinnen und Bürger („Privater“) bei der Arbeit für die – letztlich alle betreffenden – „öffentlichen Dinge“ zu organisieren.

Gegenstand der Mitwirkung sollte die gesamtstädtische Entwicklung sein. Gerade in der aktuellen Situation Berlins muss man sich der Herausforderung stellen, über die Stadt als Ganzes zu sprechen; darf man sich nicht aus Angst vor der Komplexität von vorne herein nur Einzelthemen (dies bleibt ohnehin unbenommen) vornehmen.

Realisierung
Es darf nicht um eine Neuverteilung von Zuständigkeiten, um eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen gehen. Diese sind in Verfassung und Gesetzen geregelt und bleiben unberührt. Es geht vielmehr um die Art und Weise, wie diese Entscheidungen zustande kommen. Es geht darum, wie Politik und Verwaltung sich bei der Vorbereitung ihrer Entscheidungen in geordneter Weise Beiträge von Menschen verfügbar machen können, die sich nicht dazu entschieden haben, Politiker oder Verwaltungsmitarbeiter zu werden.

Dieses „Verfügbarmachen“ darf allerdings nicht allein dem Gutdünken der Politik überlassen werden. Will man – ohne von politischen Interessen geleitet zu sein – die Kompetenz von „Privaten“ zum Tragen kommen lassen, dann muss dieser Beitrag aus der Gesellschaft heraus organisiert werden – selbstverständlich in Verbindung mit der Politik.

Zur Debatte steht nicht eine Form der Mitwirkung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, nicht also eine Form der Mitbestimmung. Nicht um deren eigenes, privates Interesse geht es, sondern um ein öffentliches Interesse: das Interesse an möglichst guten Entscheidungen von Politik und Verwaltung. Es geht um eine Methode zur Qualitätsverbesserung dieser Entscheidungen. Das Mitwirkungsinteresse kommt „von oben“, nicht „von unten“. Dann aber muss man sich um einen möglichst einfachen, methodisch zurückhaltenden Einstieg bemühen. Mit anderen Worten: Man muss sich weit entfernt halten von einer komplizierten, umfassend ausgeklügelten „Gesamtorganisation“. Es geht darum, einen Anfang für eine höchst komplizierte Aufgabenstellung zu wagen.

4. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Färber und der Fraktionen der SPD und PDS:

Die die Sachverständige Frau Prof. Färber und die Fraktionen von SPD und PDS teilen die Auffassung der Mehrheit der Enquete-Kommissionsmitglieder bezüglich der vorgeschlagenen Umsetzungsschritte einer zu gründenden Stiftung nicht.

Sie lehnen daher die beschlossene Formulierung ab.

Die Forderung nach einer „Geschäftsführung mit kleinem Sekretariat“, die Entscheidung über die Modalitäten der Zusammensetzung dieses Gremiums sowie die Vorlage eines Satzungsentwurfs durch den Stiftungsrat, der durch die Mitglieder der Arbeitsgruppe benannt werden soll, erscheint der Sachverständigen Frau Prof. Färber und den Fraktionen von SPD und PDS fragwürdig.

B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Färber und der Fraktionen der SPD und PDS:

Die Sachverständige Frau Prof. Färber und die Fraktionen von SPD und PDS treten aus den bekannten haushälterischen Gründen Berlins für die Prüfung einer möglichen Anschubfinanzierung als Grundlage für das notwendige Stiftungskapital ein. Ansonsten sollen weitere Mittel zur Aufstockung des Stiftungskapitals vorrangig von Privaten eingeworben werden.

C: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die **FDP**-Fraktion lehnt die Gründung einer Stiftung „Zivilgesellschaftliche Mitverantwortung“ in der hier beschriebenen Form als aufgezwungene Mitverantwortung grundsätzlich ab. Weder hält die FDP es für akzeptabel, dass diese Stiftung indirekt durch das Abgeordnetenhaus gegründet wird, noch ist es hinnehmbar, dass dieser Stiftung eine bestimmte Form der Geschäftsführung aufgezwungen wird. Völlig inakzeptabel ist darüber hinaus bei der jetzigen Finanzlage der Stadt die 50%ige Finanzierung durch das Land Berlin. Es ist jedem privat unbenommen, zivilgesellschaftliches Engagement an den Tag zu legen, in welcher Form auch immer. Das hier vorgeschlagene bürgerschaftliche Engagement „von oben herab“ widerspricht klar den liberalen Grundsätzen und wird von der FDP abgelehnt. Zielgerichteter wäre es unter Umständen, in diesem Zusammenhang eine Novellierung des Stiftungsrechtes für mehr Eigeninitiative und wenige Bürokratie anzustreben.

VII. Haushalt sanieren – Konsequenzen aus dem Verfassungsgerichtsurteil ziehen

1. Leitlinien zur Sanierung des Berliner Haushalts

Die Finanzplanung und die jährlichen Haushalte müssen die fiskalische Grundlage sicherstellen, auf der das Land seine verfassungsrechtlichen Aufgaben erfüllen und gleichwertige Lebensverhältnisse mit dem Bundesgebiet gewährleisten kann. Dabei muss sichergestellt werden, dass heutige Ausgabeentscheidungen auch zukünftigen Generationen Handlungsspielräume eröffnen. Die Finanzplanung und die Haushalte müssen nachhaltig sein.

Als Maßstab für die Nachhaltigkeit eines Haushalts wird im Allgemeinen die Definition der OECD[27] herangezogen. Sie verlangt, dass die Schuldenstandquote am Ende eines Betrachtungszeitraumes die gleiche Höhe wie in der Gegenwart erreicht, also konstant bleibt.[28] Der Anfangswert eines Vergleichszeitraums kann dabei nur als Referenzwert verstanden werden, nicht jedoch als Setzung von zeitloser Gültigkeit. Denn er sagt nichts über die dauerhafte Tragfähigkeit der gegenwärtigen Schuldenstandquote aus.

Als Maßstab für die Nachhaltigkeit des Haushalts ist diese Definition also nur eingeschränkt brauchbar. Zum einen sind umfangreiche Prognosen und Projektionen zu Einnahmen, Ausgaben, Inflation, Wachstum, Zinssatz usw. notwendig. Somit besteht trotz nachhaltiger Finanzplanung die Gefahr, dass die tatsächliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklung den Referenzwert übersteigt. Zum anderen verengt die OECD-Definition das Ziel einer nachhaltigen Haushaltspolitik auf eine rein fiskalische Bewertung des Budgets. Die Wirkung der verschiedenen öffentlichen Ausgaben – insbesondere zur Stärkung gegenwärtiger und zukünftiger Wachstumspotenziale, um das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu erfüllen – wird nicht berücksichtigt.

s. auch Abschnitt 5.
A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Als Leitlinien für einen nachhaltigen Haushalt müssen daher zwei Kriterien zur Verfügung stehen:

- zum einen ein Maßstab für die inhaltlich, strategische Ausrichtung des Budgets, um gegenwärtige und zukünftige Wachstumspotenziale zu stärken,

- zum anderen ein Referenzwert für die Grenze der Verschuldung, um das Abgleiten in eine Haushaltsnotlage, die die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben gefährdet, zu verhindern.

Die bundesdeutsche Finanzverfassung enthält zu diesen beiden Zielen keine konkreten Vorschriften. Sie verpflichtet in Art. 109 GG die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. In Art. 115 GG bzw. Art. 87 VvB beschränkt sie die Nettoneuverschuldung auf die Höhe der veranschlagten Investitionen und lässt Überschreitungen nur zum Zweck der Abwehr eines Ungleichgewichtes zu. Diese verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze enthält keinen Bezug zur Rentabilität von öffentlichen Investitionen. Die Bestimmung der Verschuldungsgrenze anhand der veranschlagten Investitionen berücksichtigt, dass die mit diesen Ausgaben finanzierten Güter nicht nur im laufenden Haushaltsjahr verbraucht werden, sondern über mehrere Perioden. Über eine Verschuldungsfinanzierung kann dann eine gerechte intertemporale Lastverteilung erreicht werden, wenn die Investition gemäß ihrer Nutzung „abbezahlt“ wird (Pay-as-you-use-Prinzip). Dieser Gedanke ist jedoch unvollständig verankert, weil keine nutzungsadäquate Tilgung der aufgenommenen Staatsschulden vorgeschrieben wird.

Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff gibt allerdings auch keinerlei Information über den Beitrag zur Stärkung gegenwärtiger und zukünftiger Wachstumspotenziale. Die Unterscheidung in „gute“ investive und „schlechte“ konsumtive Ausgaben ignoriert, dass ein „investives“ Schulhaus ohne „konsumtive“ Lehrerinnen und Lehrer überhaupt keine Wohlfahrtszuwächse erwirtschaftet. Zielführender ist deshalb die Berücksichtigung der Wirkung der öffentlichen Leistungen und ihr Verwendungszusammenhang. Öffentliche Leistungen, die z. B. als Vorleistungen in die wirtschaftliche Wertschöpfung von Unternehmen eingehen, wirken positiv auf das wirtschaftliche Wachstum. Zu solchen Leistungen gehören sowohl wirtschaftsnahe Infrastruktur als auch – in längerfristiger Perspektive – öffentliche Investitionen in das Humankapital der Bürgerinnen und Bürger, z. B. durch die Bereitstellung von Lehrkräften. Allerdings lässt sich ihre volkswirtschaftliche Rentabilität nicht konkret berechnen. Außerdem fallen die Renditen nicht direkt im öffentlichen Sektor an. Trotz ihres unstrittigen Beitrags zur Erhöhung des gesamtgesellschaftlichen Einkommens, lassen sich die dadurch entstehenden Mehreinnahmen der öffentlichen Hand nicht gemäß dem Return-On-Investment-Prinzip kalkulieren.[29]

[27] Organisation for Economic Cooperation and Development.

[28] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71/2001,14 f.

[29] Von diesen volkswirtschaftlichen Dimensionen ist die Möglichkeit einer „innerbetrieblichen“ Rentabilität von Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung abzugrenzen. Denn der öffentlichen Verwaltung fehlt zwar das Motiv der Gewinnerzielung bei Ausgabenentscheidungen. Dennoch werden Ausgaben – meist Investitionsausgaben – getätigt, die die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung erhöhen und meistens auch einen insgesamt geringeren Ressourceneinsatz bewirken. Hier lassen sich monetäre „Returns on Investment“ kalkulieren. Diese Einsparmöglichkeiten sind für die Sanierung öffentlicher Haushalte von besonderer Bedeutung.

Der derzeit verwendete haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist daher weder für die Festlegung einer Verschuldungsgrenze ausreichend, noch zur Bestimmung wachstumswirksamer Ausgaben brauchbar. Darüber hinaus kann eine einzige Definition für „Investitionen“ offensichtlich nicht beide Funktionen erfüllen. Der Bestimmung für eine tragfähige Verschuldungspolitik sind andere Kriterien zugrunde zu legen als der zur Festlegung der Wachstumswirksamkeit von Ausgaben. Da jedoch ein nachhaltiger Haushalt beide Funktionen erfüllen muss, sind dafür neue Maßstäbe zu formulieren.

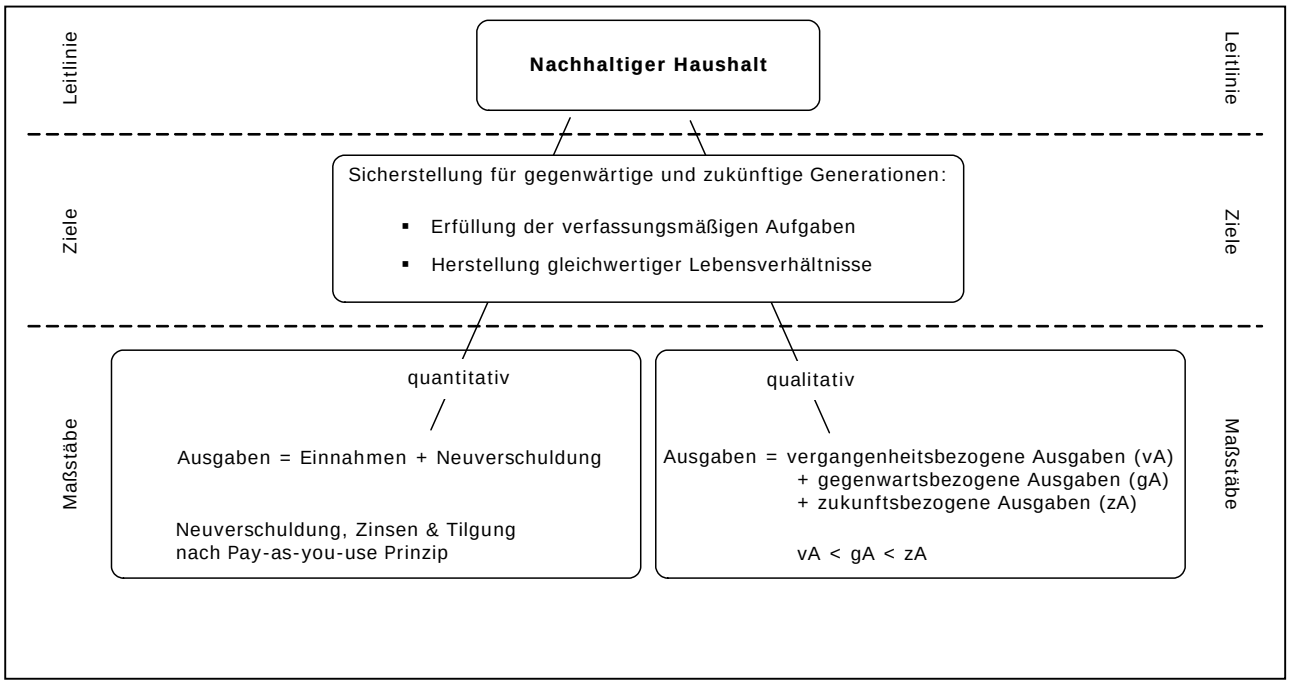
Da in der Finanzverfassung solche Vorgaben zur Gewährleistung einer nachhaltigen Haushaltspolitik fehlen, müssen diese zunächst für Berlin entwickelt werden. Hier sind zwei sich ergänzende Leitlinien erforderlich: Die erste bestimmt das globale Ausgabenvolumen während des Konsolidierungsprozesses; aus der zweiten ist abzuleiten, welche Ausgaben Zukunfts-„Investitionen“ in einem funktionalen Sinn darstellen, weil sie Wachstumspotenziale stärken und daher bevorzugt getätigt werden sollen:

- Eine quantitative Leitlinie gibt anhand von tatsächlichen Haushaltskennziffern ein Ausgabenvolumen vor, dass die Bedürfnisse gegenwärtiger Generationen noch befriedigt, die eigenständige Erfüllung der verfassungsrechtlichen Aufgaben noch ermöglicht und dabei zukünftigen Generationen Handlungsspielräume wiedereröffnet. Aufgrund der aktuellen Haushaltsnotlage wird dafür von den Berliner Bürgerinnen und Bürgern gegenüber dem Ausgabenvolumen vergleichbarer Länder ein Eigenbeitrag verlangt.

- Der Struktur und strategischen Ausrichtung des Haushaltes ist zusätzlich eine qualitative Leitlinie zugrunde zu legen. Für die Binnenstruktur des Haushaltes ist entscheidend, dass Ausgaben mit wachstumsstärkender Wirkung Vorrang vor anderen Ausgaben eingeräumt wird. Der traditionelle Investitionsbegriff wird abgelöst von der Zielgröße „zukunftsbezogene Ausgaben“ und es werden Strategien entwickelt, die den Anteil dieser „Zukunftsinvestitionen“ an den Gesamtausgaben erhöhen (s. Abbildung 2).

s. auch Abschnitt 5.
B: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Abbildung 2: Maßstäbe und Ziele des nachhaltigen Haushalts



Längerfristig muss Berlin jedoch neben der mittelfristigen Sanierung seines Haushalts auch Sorge dafür tragen, dass es – selbst unter den gleichen Rahmenbedingungen der deutschen Finanzverfassung wie derzeit – nie wieder in eine Haushaltsnotlage gerät. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die bestehenden verfassungsrechtlichen Begrenzungen der Staatsverschuldung in Art. 115 GG, Art. 87 Abs. 2 VvB sowie in allen anderen Länderverfassungen (so auch in Bremen und im Saarland), das Entstehen von Haushaltsnotlagen nicht wirksam verhindert haben. Alle drei extremen Haushaltsnotlagen – in Bremen, im Saarland und in Berlin, in Bremen sogar die fehlgeschlagene Sanierung – waren erst dann mit einer nach dem Wortlaut der Artikel verfassungswidrigen Neuverschuldung verbunden, als die extreme Haushaltsnotlage bereits eingetreten war. Es wäre also eine Verschuldensgrenze erforderlich, die gewährleistet, dass

- keine Lasten mehr auf spätere Steuerzahlergenerationen verschoben werden, ohne dass den budgetären Lasten ein entsprechender Nutzen für die späteren Generationen gegenübersteht,[30]

- eine perioden- und nutzergerechte Finanzierung der über Kreditaufnahme finanzierten Infrastruktur sichergestellt ist und

- alle Formen der Schattenverschuldung einbezogen werden, welche bei ihrer Zahlungswirksamkeit für den Staatshaushalt die gleichen Verdrängungseffekte für Primärausgaben aufweisen wie die Bedienung der fundierten Schulden.

Da die wissenschaftliche Untersuchung entsprechender Normen noch nicht abgeschlossen ist, das Thema bundesweit verfolgt werden muss und für Berlin erst gegen Ende der langen Phase der Haushaltskonsolidierung relevant werden wird, will und kann die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keine abschließende Handlungsempfehlung abgeben.

s. auch Abschnitt 5.
C: Abweichende Meinung der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Färber, Prof. Dr. Kraetke, Frau Lang und Herr Renner.

s. auch Abschnitt 5.
D: Abweichende Meinung der Sachverständigen Bäumer und Prof. Dr. Kromphardt und der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP.

2. Quantitative Maßstäbe zur Sanierung des Berliner Haushalts

Die Absenkung der Neuverschuldung auf ein vertretbares Niveau sowie die Umstrukturierung zugunsten zukunftsorientierter und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben findet dort ihre Grenze, wo es darum geht, die verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen. Dabei ist auf der Einnahmeseite der Aufforderung des Art. 106 Abs. 3 GG Rechnung zu tragen, das Steueraufkommen so auf Bund und Länder aufzuteilen, dass „die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bleibt".

Ein absoluter Maßstab für das verfassungsgemäß nicht zu unterschreitende Ausgabenniveau lässt sich kaum bestimmen. Ebenso ist die Ableitung des Finanzbedarfs eines Bundeslandes durch eine konkrete Definition seiner Aufgaben nicht möglich, da hierzu genaue Vorgaben, die sich z. B. aus der Verfassung ableiten ließen, nicht vorhanden sind. Der Verfassung ist nicht zu entnehmen, wie viele Studienplätze die Hochschule eines Bundeslandes zu unterhalten hat, ebenso wenig wird vorgegeben, wie viele Sparten ein Theater umfassen muss. Die Definition von Aufgaben, um daraus Finanzbedarfe abzuleiten, stellt zunächst eine politische Willenserklärung dar. Als abstrakten Bedarfsmaßstab kennt das Grundgesetz nur das Kriterium der Einwohnerzahl. „Die Einwohnerzahl bietet die Grundlage eines Finanzkraftvergleichs, die von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine für alle Länder gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält."[31]

Mehrbedarfe, wie etwa bei einem Stadtstaat die Berücksichtigung der Andersartigkeit als Hauptstadt ohne Umland, müssen ebenfalls nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren bestimmt werden.[32] Dazu führt das Bundesverfassungsgericht wiederum den Vergleich mit anderen Ländern an, um zu solchen Indikatoren zu gelangen. Es bietet sich deshalb an, die erforderlichen Maßstäbe für den Umfang der notwendigen Konsolidierung des Berliner Haushalts in Relation zu den Ausgaben anderer Bundesländer zu entwickeln. Zwei Maßstäbe werden hier vorgeschlagen:

Ein erster Maßstab lässt sich aus einem Vergleich der Ausgaben-/Einnahmen-Relation Berlins mit allen anderen Bundesländern gewinnen. Ein solcher Vergleich berücksichtigt, dass aus gutem Grund im Länderfinanzausgleich im so genannten „Stadtstaatenprivileg" den Stadtstaaten ein deutlich höheres Einnahmen- und Ausgabenniveau je Einwohner im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt zugestanden wird.

Der zweite Maßstab für die Aufgabenerfüllung lässt sich aus einem Vergleich der Ausgaben je Einwohner in Berlin mit den entsprechenden Zahlen des Stadtstaates Hamburg gewinnen. In seinem „Fortschrittsbericht ‚Aufbau Ost' des Landes Berlin für das Jahr 2003" nimmt der Berliner Senat Vergleiche zwischen Hamburg und Berlin für die Jahre 1995 bis 2003 vor. Er weist jedoch zu recht auf strukturelle Unterschiede hin, wenn er betont, dass „angesichts bestehender gravierender Strukturunterschiede ... ein solcher Vergleich nicht problemfrei"[33] ist. Diese Probleme entstehen auch

[30] Vgl. BVerfGE, 79, 311-357 und BVerfGE, 99, 57-69.

[31] Vgl. Bundesverfassungsgericht 1987: Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum Finanzausgleichsgesetz.

[32] BVerfG vom 11.11.1999, Absatz 319.

[33] Vgl. S. 9 des genannten Berichts, Drs. 15/3218.

durch die Unterschiede im Ausmaß und in der Rechtsform der Ausgliederung von Aufgaben der Daseinsvorsorge, wie Krankenversorgung, Energie- und Wasserversorgung, Stadtreinigung, öffentlicher Personennahverkehr usw. Hier wäre es hilfreich, wenn Berlin und Hamburg gemeinsam versuchten, eine bessere Vergleichbarkeit auch in den detaillierten Positionen herzustellen. Der Senat von Berlin sollte daher entsprechende Arbeiten intensivieren.

2.1 Ausgaben-/Einnahmen-Relation im bundesweiten Vergleich

Seit der Wiedervereinigung wurden vom Land Berlin so viele Schulden aufgenommen, dass die Zinsen nicht nur absolut wachsen, sondern auch relativ zu den Gesamtausgaben und daher entweder zunehmend Leistungsausgaben verdrängen oder durch eine verfassungswidrige Kreditaufnahme finanziert werden müssen. Selbst wenn Berlin seine Ausgaben auf ein Niveau absenkt, welches unter dem vergleichbarer anderer Länder liegt, werden weitere Kredite auch zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben – auf jeden Fall aber der Zinsausgaben – aufgenommen werden müssen. Die Möglichkeit einer autonomen Erhöhung der Steuern zur Schließung der Finanzierungslücken ist in der deutschen Finanzverfassung ausgeschlossen; eine weitere Anhebung der Realsteuerhebesätze ist im Hinblick auf ihre Einnahmewirkungen umstritten, würde aber auch keinesfalls das zusätzliche Einnahmevolumen aufbringen, welches zur Sanierung des Haushalts erforderlich ist.

In dieser Haushaltsnotlage besteht für Berlin – auf sich allein gestellt – die Wahl zwischen einer explosiven Entwicklung der Verschuldung auf der einen Seite, welche in Dimensionen wächst, dass sie den europäischen Stabilitätspakt alleine stark beeinträchtigen könnte. Die Bonität der anderen Länder und des Bundes würde ebenfalls leiden, mit entsprechenden Konsequenzen für das Niveau der auf die übrigen Staatsschulden zu entrichtenden Zinsen.

Auf der anderen Seite bliebe nur die radikale Kürzung öffentlicher Ausgaben in Berlin. Dieser Strategie sind jedoch durch eine Vielzahl bundesrechtlich vorgeschriebener Leistungspflichten für Länder und Kommunen ebenso Grenzen gesetzt wie durch die Tatsache, dass Berlin eigene Aufgaben als Stadtstaat zu finanzieren hat. Werden diese nicht erfüllt, wird nicht nur die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Frage gestellt, sondern Berlin wird als Wirtschaftsstandort so starke Nachteile erleiden, dass es nicht nur weitere Arbeitsplätze, sondern auch Einwohner und damit über den einwohnerzentrierten Länderfinanzausgleich auch weitere Einnahmen verlieren würde.

Ohne die Hilfe des Bundes und der anderen Länder führte diese Strategie zu einem Rückgang der Primärausgaben auf ein Niveau von etwa 88 % des Länderdurchschnitts, bei dem es als sicher anzunehmen ist, dass Berlin seinen verfassungsgemäßen Aufgaben nicht mehr nachkommen kann. Die deutsche Finanzverfassung sieht über die Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1986 und 1992 aus diesem Grund die Sanierungshilfen vor.

Da die deutsche Finanzverfassung von einer relativ gleichmäßigen, man könnte sogar sagen „gleichberechtigten“ Aufgabenausstattung der Länder und ihrer Kommunen ausgeht – wobei den Stadtstaaten ein über dem Niveau der Flächenländer liegendes Niveau konzediert (Stadtstaatenprivileg) und durch den Länderfinanzausgleich instrumentell abgesichert wird –, kann die Finanzausstattung eines Landes (einschl. Kommunen) in Relation zum Länderdurchschnitt als Maßstab dienen, um eine Untergrenze für eigene Sanierungsbeiträge eines Haushaltsnotlagenlandes zu bestimmen. Da Bürgerinnen und Bürger eines Haushaltsnotlagenlandes nicht über höhere Steuerzahlungen zur Sanierung des Haushaltes beitragen können, kann von ihnen verlangt werden, dass sie eine gewisse Einschränkung bei der Ausstattung mit öffentlichen Leistungen hinnehmen.

Die Finanzausstattung eines Landes kann an der Höhe der Primäreinnahmen je Einwohner abgelesen werden. Diese enthalten alle regelmäßigen Einnahmen, d. h., sie klammern Einnahmen aus Veräußerungserlösen aus. Die Höhe der Primäreinnahmen wird bestimmt durch die originäre Steuerkraft eines Landes, bereinigt um Einnahmen und Ausgaben im Länderfinanzausgleich, zuzüglich Darlehensrückflüsse, Gebühren, Beiträge und Erwerbseinkünfte.[34]

Die Primäreinnahmen bestimmen die Möglichkeit eines Landes (und seiner Kommunen), Primärausgaben zu finanzieren und dadurch öffentliche Leistungen bereitzustellen. Die Primärausgaben sind ein geeigneter Maßstab für die Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft, weil sie – im Gegensatz zu Gesamtausgaben – die Zinsausgaben nicht enthalten. Letztere ermöglichen keine Erfüllung von Aufgaben, sondern die Bedienung früher aufgenommener Kredite. Dessen ungeachtet ist es das langfristige Ziel der Haushaltskonsolidierung Berlins, nicht nur die Primärausgaben unter die Primäreinnahmen zu drücken, sondern die Gesamtausgaben soweit an das Niveau der Einnahmen anzupassen, dass den Anforderungen einer nachhaltigen Haushaltsplanung entsprochen wird.

Finanzschwache Länder sollten mit ihren Primärausgaben – sofern sie, wie meistens der Fall, überdurchschnittlich hoch verschuldet sind – unter ihren Primäreinnahmen bleiben, um ihre Verschuldung und ihre Zinsbelastung schrittweise zu reduzieren. Tabelle 8 zeigt jedoch in der letzten Spalte, dass stattdessen – abgesehen von Brandenburg – die Primärausgabenquo-

[34] Unterschiede zwischen den Ländern erklären sich nicht nur über Unterschiede in der Finanzkraft und in der Höhe der erhobenen Gebühren. Sie können auch aus unterschiedlichen institutionellen Arrangements herrühren, da Gebühren, die eine öffentliche Einrichtung in privater Rechtsform zur Finanzierung ihrer Leistungen oder ein beliehenes Privatunternehmen erheben darf, von der Statistik nicht mehr erfasst werden.

te in den finanzstarken Ländern Baden-Württemberg und Hamburg unter dem Durchschnitt liegt (sowie in dem relativ wenig verschuldeten Sachsen).

Tabelle 8: Primäreinnahmen und –ausgaben der Länder (einschl. Gemeinden) bezogen auf den Bundesdurchschnitt

2003	Primär-einnahmen je Einwohner	Relative Primär-einnahmen-position	Primär-ausgaben je Einwohner	Relative Primär-ausgaben-position	Relative Primärausgaben-quote (rel. PA in % der rel. PE)
Baden-Württemberg	3.714,81	96,8%	3.928,2	95,5%	98,6%
Bayern	3.773,78	98,4%	4.039,5		99,8%
Hessen	4.094,96	106,7%	4.359,4	105,9%	99,2%
Niedersachsen	3.341,32	87,1%	3.644,0	88,5%	101,7%
Nordrhein-Westfalen	3.642,58	94,9%	3.916,9	95,2%	100,2%
Rheinland-Pfalz	3.406,18	88,8%	3.681,4	89,5%	100,8%
Saarland	3.212,06*	83,7%	3.701,1	89,9%	107,4%
Schleswig-Holstein	3.459,79	90,2%	3.677,0	89,4%	99,1%
Bremen	4.441,03*	115,8%	5.666,2	137,7%	118,9%
Hamburg	4.973,41	129,6%	5.536,7	134,5%	103,8%
Berlin	4.702,18	122,6%	5.425,6	131,8%	107,6%
Brandenburg	4.099,92	106,9%	4.312,8	104,8%	98,1%
Mecklenburg-Vorpommern	4.300,63	112,1%	4.634,0	112,6%	100,5%
Sachsen	4.461,24	116,3%	4.460,4	108,4%	93,2%
Sachsen-Anhalt	4.179,98	109,0%	4.602,2	111,8%	102,6%
Thüringen	3.948,42	102,9%	4.191,2	101,8%	99,0%
Flächenländer	3.760,65	98,0%	4.011,8	97,5%	99,5%
Stadtstaaten	4.841,88	126,2%	5.486,5	133,3%	105,6%
Alle Länder	3.836,44	100,0%	4.115,2	100,0%	100,0%
Alte Länder ohne Berlin	3.710,73	96,7%	3.981,9	96,8%	100,0%
Neue Länder mit Berlin	4.324,13	112,7%	4.632,5	112,6%	99,9%

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 2; eigene Berechnungen
* ohne Haushaltsnotlagendotationen

Am stärksten nach oben weicht die Primärausgabenquote bei Ländern mit einem Haushaltsnotstand ab. Wenn jedoch ein Land die Haushaltshilfen der anderen Länder und des Bundes in Anspruch nimmt, sollte man verlangen, dass es sich – relativ zu seinen Primäreinnahmen – besonders stark einschränkt.

Damit Berlin seine verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen kann, ist nach Überzeugung der Kommission bei gegebener föderaler Finanzausstattung eine Einschränkung der Primärausgaben auf weniger als 95 % der Primäreinnahmen nicht vertretbar.[35]

Daher sollte Berlin seine relative Primärausgabenquote auf 95 % des Bundesdurchschnitts senken. Dies trägt zur Senkung der Nettokreditaufnahme bei und beschleunigt das Erreichen des Sanierungsziels. Wenn dies erreicht ist, könnte die relative Primärausgabenquote wieder zugunsten der Bürgerinnen und Bürger Berlins erhöht werden. Der Maßstab der „relativen Primärausgabenquote“ hat zudem den Vorteil, dass höhere Primäreinnahmen bei gleicher Quote auch höhere Ausgaben zulassen.

Akzeptiert man diese Konsolidierungsnorm, so wird aus den Zahlen der Tabelle 9 deutlich, dass Berlin seit 1995 bereits erhebliche Sanierungsanstrengungen unternommen hat, aber auch immer noch erhebliche Sanierungsbeiträge aufzubringen hat. Bezogen auf die Daten des Jahres 2003 sind Primärausgabensenkungen in einer Größenordnung von 2 Milliarden € oder 11 % der Primärausgaben erforderlich, es sei denn, die Primäreinnahmen könnten um 12,6 % erhöht werden.

Dieses Sanierungsvolumen muss außerdem erstens um den Betrag der teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), die bis zum Jahr 2019 abschmelzen, und zweitens um mögliche Verluste, die Berlin aus dem neuen Tarif des Länderfinanzausgleichs ab 2005 erleiden wird, erhöht werden. Die Primärausgaben Berlin müssten dann nach 2007 so lange um 0,5 % oder 1 % unter der Vorgabe des Finanzplanungsrats für die Fortschreibung der Haushalte für Länder und Gemeinden (ex post) bzw. den realisierten bereinigten Ausgaben dieser Haushalte bleiben, bis der Zielwert der relativen Primärausgabenquote erreicht ist. Bei einer Tilgungshilfe im Wert von 35 Milliarden € im Jahr 2006 seitens des Bundes und der anderen Länder würde der Berliner Haushalt mit diesen weiteren Opfern dann aber saniert sein.

Tabelle 9: Die Entwicklung der relativen Primärausgabenquote der drei Stadtstaaten von 1991 - 2003

	Bremen*	**Hamburg**	**Berlin**
1991	96,8 %	96,3 %	103,3 %
1992	90,4 %	98,2 %	103,1 %
1993	97,7 %	101,1 %	108,3 %
1994	100,5 %	103,7 %	116,7 %
1995	108,3 %	102,3 %	121,4 %
1996	105,8 %	104,2 %	119,6 %
1997	111,2 %	107,4 %	113,6 %
1998	116,8 %	104,1 %	114,0 %
1999	114,0 %	99,7 %	112,4 %
2000	122,9 %	100,0 %	109,9 %
2001	114,3%	101,3 %	116,5 %
2002	121,0 %	93,0 %*	112,5 %
2003	118,9 %	103,8 %*	107,6 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; eigene Berechnungen
* ohne Haushaltsnotlagendotationen

[35] Vgl. dazu Färber, Gisela, Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer 2003.

Ohne Sanierungshilfe wären Einsparungen in Höhe von 6,5 Milliarden € zuzüglich Sonderbedarfs-BEZ und Verluste im Länderfinanzausgleich erforderlich. Mit diesem Ausgabenniveau, welches auf die Haushaltsdaten des Jahres 2003 projiziert ein Primärausgabenniveau von unter 90 % des Länderdurchschnitts bzw. eine relative Primärausgabenquote von unter 70 % (!) bedeuten würde, sind die verfassungsgemäßen Aufgaben des Landes Berlin nicht mehr zu erfüllen. Eine Fusion Berlins mit Brandenburg ist außerdem mit diesen Haushaltsperspektiven nicht vorstellbar.

Die Möglichkeit, Steuern in hinreichendem Umfang zu erhöhen und so eine Sanierung zu erreichen, hat Berlin in der deutschen Finanzverfassung nicht. Welche Maßnahmen Berlin in dem Fall, dass es keine Sanierungshilfen erhält, überhaupt ergreifen könnte, ist bis heute weder instrumentell erforscht (logisch bliebe nur der Weg zum „Insolvenzrichter“) noch ist bekannt, welche finanzpolitischen Folgen hieraus für den Bund, die anderen Länder und den Wirtschaftsstandort Deutschland erwachsen würden.

Ohne nachhaltige Erhöhung der tatsächlich verfügbaren Steuereinnahmen ist jegliche Sanierungsstrategie letztlich zum Scheitern verurteilt.

Eine Haushaltsnotlage ist eine Finanzsituation, die ein Land „quer“ zu allen sonstigen finanzpolitischen Entscheidungslagen im Bundesstaat stellt. Ein geordnetes Miteinander ist im Grunde nicht mehr möglich. Zustimmungen zu Steuerreformen, die zu Mindereinnahmen führen, kann sich ein Haushaltsnotlageland überhaupt nicht „leisten“.

Es würde im Gegenteil höhere Steuereinnahmen benötigen, um seinen Sanierungsprozess zu beschleunigen. Für Ausgaben erhöhende Bundesgesetze gilt dasselbe. Auch Veränderungen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu Lasten der Länder sind vor dem Hintergrund einer Haushaltsnotlage nicht denkbar. Zwar kann das Land überstimmt werden. Indes hat es andere und überlebenswichtige Prioritäten, die ausschließlich in der Sanierung seines Haushalts bestehen dürfen.

Vor diesem Hintergrund muss der Senat im Bundesrat stärker als in der Vergangenheit Initiativen zur unmittelbaren Verbesserung der Einnahmesituation des Landes ergreifen – sowohl zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bestehender Steuern als auch zur Besteuerung bisher nicht oder nicht mehr erfasster Sachverhalte.

2.2 Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben: Vergleich mit Hamburg

Wegen der unterschiedlichen Größe der Stadtstaaten Berlin und Hamburg ist nur ein Vergleich der Ausgaben und Einnahmen je Einwohner aussagefähig. Bei dieser Bezugszahl ist zu beachten, dass Berlins Bevölkerung von 1995 bis 2003 um 2,6 % geschrumpft ist, während sie in Hamburg fast unverändert blieb. Die wichtigsten Vergleichszahlen sind in der Tabelle 10 wiedergegeben.

Tabelle 10: Ausgaben je Einwohner in €

	Bereinigte Ausgaben			Primärausgaben		
	Berlin	Hamburg	Berlin in % von Hamburg	Berlin	Hamburg	Berlin in % von Hamburg
1995	6 364	5 295	120,2	6 029	4 759	126,7
1996	6 291	5 435	115,7	5 868	4 873	120,4
1997	6 215	5 408	114,9	5 718	4 827	118,5
1998	6 202	5 346	116,0	5 669	4 763	119,0
1999	6 213	5 372	115,7	5 649	4 795	117,8
2000	6 176	5 378	114,8	5 596	4 805	116,5
2001	6 673	5 449	122,5	6 061	4 869	124,5
2002	6 216	5 553	111,9	5 569	4 955	112,4
2003	6 097	5 587	109,1	5 432	5 006	108,5

Quelle: Fortschrittsbericht Aufbau Ost, Drs. 15/3218, S. 22/23

In den betrachteten neun Jahren sanken die Ausgaben in Berlin um 4,2 %, während sie in Hamburg um 5,5 % anstiegen. Dadurch gelang es Berlin, seinen „Ausgabenüberschuss“ gegenüber Hamburg von 20,2 % auf 9,1 % mehr als zu halbieren.

Noch deutlicher wird das Ergebnis dieser Konsolidierungsbemühungen bei den Primärausgaben, in denen die unvermeidlich ansteigenden Zinsausgaben nicht enthalten sind. Hier konnte Berlin seine Ausgaben je Einwohner sogar um 9,9 % verringern, während sie in Hamburg nur etwas weniger als die Gesamtausgaben anstiegen (+5,2 %). Der „Ausgabenüberschuss“ Berlins konnte daher von 26,7 % auf 8,5 % reduziert werden.

Das Bild sieht noch günstiger aus, wenn man berücksichtigt, dass die Ausgaben Berlins im Jahr 2003 374 Millionen € für die Bahnregionalisierung enthalten (dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Durchleitung von Drittmitteln) sowie einmalige Ausgaben für die Fonds „Aufbauhilfe“ (Flutopferhilfe) von 153 Millionen €.

Ohne diese beiden Posten hätten die Primärausgaben je Einwohner noch um 2,9 % niedriger gelegen.

Bei den bereinigten Einnahmen (ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) hat Berlin keinen Vorsprung gegenüber Hamburg mehr; er bestand zwar bis 2001, ist aber seit 2002 in einen geringfügigen Nachteil umgeschlagen (2003: -0,4 %), da Hamburg seine Einnahmen je Einwohner deutlich kräftiger, nämlich um 7,3 %, steigern konnte als Berlin (+3,6 %). Dies zeigt, dass Berlin auch weiterhin die Ausgaben im Vergleich zu Hamburg drastisch reduzieren oder die Einnahmen drastisch erhöhen muss.

Der Rückgang der Primärausgaben Berlins traf relativ und absolut am stärksten die Ausgaben der Kapitalrechnung.

Tabelle 11: Struktur der Primärausgaben je Einwohner 2003 (in €)

Ausgabenkategorien	Berlin	Hamburg	Berlin in % von Hamburg	Berlin 2003 in % von 1995
Personalausgaben	2 063	1 935	106,6	98,1
- Aktives Personal	1 737	1 445	120,2	·
- Versorgungsleistungen	326	490	66,5	·
Lfd. Sachaufwand	1 048	1 010	103,8	
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	[a]1 431	[b]1 373	104,2	95,2
Schuldendiensthilfen	337	74	455,4	
Lfd. Primärausgaben insgesamt	**4 881**	**4 392**	**111,3**	**96,4**
Sachinvestitionen	88	282	31,2	·
Vermögensübertragungen	252	238	105,9	·
Darlehen	78	32	243,8	·
Beteiligungserwerb	[c]116	32	362,5	·
Sonstiges	34	84	40,5	·
Ausgaben der Kapitalrechnung	**556**	**622**	**89,4**	**59,6**
Primärausgaben insgesamt	[d]**5 437**	[d]**5 014**	**108,4**	**90,1**

[a] Einschl. AAÜG-Zahlungen i.H.v. 61 € lt. Erläuterung der Senatsverwaltung für Finanzen.
[b] Ohne die Zahlungen im Länderfinanzausgleich in Höhe von 268 € je Einwohner.
[c] Vor allem Kapitalzuführungen an die BVG.
[d] Die geringfügigen Abweichungen von Tab. III.5 beruhen darauf, dass die detaillierte Kapitalrechnung der Kassenstatistik entnommen wurde und nicht den sonst verwendeten Haushaltsabschlüssen.

Quelle: Tab. III.2, III.4, III:7, 8, 9, 10 Fortschrittsbericht Aufbau Ost (Drs. 15/3218) sowie Erläuterungen der Senatsverwaltung für Finanzen

Tabelle 11 macht deutlich, dass infolge der Konsolidierungszwänge in Berlin vor allem die Sachinvestitionen stark eingeschränkt wurden und 2003 je Einwohner knapp ein Drittel des Hamburger Niveaus erreichen. Insgesamt sind die Ausgaben der Kapitalrechnung seit 1995 um 40,4 % zurückgefahren worden.

Bei einem Städtevergleich der Ausgaben für aktives Personal ist zu beachten, dass in Hamburg insbesondere in der Mitte der 90er Jahre in großem Umfang Einrichtungen aus dem Haushalt ausgelagert wurden; dadurch fielen statt Personalausgaben laufende Zuschüsse und Zuweisungen an. Dennoch sind Letztere je Einwohner in Hamburg nicht höher als in Berlin, sondern fast genauso hoch, wenn man die Zahlungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR (A-AÜG-Zahlungen)[36] herausrechnet, die in Hamburg nicht anfallen.

Damit kristallisieren sich auch hier die Schuldendiensthilfen für die frühere Westberliner Wohnungsbauförderung als größte Zusatzbelastung Berlins heraus, während ansonsten eine zunehmende Angleichung der Primärausgaben Berlins an die Hamburgs festzustellen ist.

In der Tabelle 12 sind die signifikanten Unterschiede auf den verschiedenen Ausgabenfeldern festgehalten. Berlin „glänzt“ nicht gerade mit ärgerlichen Ausstattungsvorsprüngen. Einzig die sich hinter Park- und Gartenanlagen versteckenden Kosten der Kleingärten stoßen unangenehm auf. Hier muss das Bundeskleingartengesetz geändert werden, um zu Kosten deckenden Pachten zu gelangen. Es ist absurd, dass deren Festsetzung nicht Sache der Kommunen ist.

Tabelle 12: Ausgabenunterschiede nach Funktionen

2004	**Einwohner**	**1,729**	**3,392**	
Kennziff.	**Aufgabenfelder 2004**	**Hamburg pro Kopf in €**	**Berlin pro Kopf in €**	**Differenz pro Kopf in €**
11/12	Schulen[1]*	880	705	-175
73	Wasserstraßen und Häfen	141	0	-140
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	475	433	-42
05	Rechtsschutz	244	207	-37
264/274	Kitas	175	270	95
321	Park- und Gartenanlagen	18	49	31
16/17	FuE außerhalb der Hochschulen	47	78	31
13	Hochschulen	382	401	19
18	Kultur (o. Kirchen, Zoo und Denkmalschutz)	128	139	11
	Summe	**2.490**	**2.284**	**-207**

Quelle: Funktionenübersichten von Hamburg und Berlin im jeweiligen Haushaltsplan 2004

[36] Das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) enthält Bestimmungen zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften der Zusatz- und Sonderversorgungen der ehemaligen DDR in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Der eindeutigste „Ausstattungsvorsprung“ Hamburgs ist seine Lebensader, der Hafen. Da die Kommission die Überlegung ernst nimmt, die Cluster Wissenschaft/Gesundheitswirtschaft sowie Kultur/Medien als Lebensader Berlins anzusehen, gibt es keinen Grund, die Ausgaben für Forschung, Wissenschaft und Kultur auf Hamburger Niveau abzuschmelzen. Jede Stadt braucht ihr eigenes Profil in der Standortkonkurrenz. Berlins Hafen sind Wissenschaft und Kultur (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13: Wachstumswirksame Ausgaben im Vergleich

Kennziff.	Aufgabenfelder 2004	Hamburg pro Kopf in €	Berlin pro Kopf in €	Differenz pro Kopf in €
73	Wasserstraßen und Häfen	141	0	-140
13	Hochschulen	382	401	19
16	FuE außerhalb der Hochschulen	47	78	31
18	Kultur (o. Kirchen, Zoo und Denkmalschutz)	128	139	11
	Summe	**699**	**619**	**-79**

Quelle: Funktionenübersichten von Hamburg und Berlin im jeweiligen Haushaltsplan 2004

3. Qualitative Maßstäbe zur Sanierung des Berliner Haushalts

Schon während des Konsolidierungsprozesses der Landesfinanzen sollten die vorhandenen Gestaltungsspielräume für solche Umstrukturierungen genutzt werden, die sich an einem qualitativen Maßstab ausrichten. Solch einen Maßstab liefert das Konzept eines WNA-Haushalts (WNA = Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben). Damit ist ein Haushalt gemeint, der jenen Staatsausgaben besondere Beachtung schenkt, die für ein ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiges Wirtschaftswachstum tatsächlich von Bedeutung sind.

3.1 Umstrukturierung des Berliner Haushalts auf zukunftsbezogene Aufgaben

Die bundesweite Diskussion zur Nachhaltigkeit von Haushaltspolitik tendiert zunehmend zu der Auffassung, dass die Investitionen (Hauptgruppe 7 und 8) kein zureichendes Kriterium für die Zukunftsfähigkeit eines Haushalts darstellen. Vielmehr sind die Investitionen ein Sammelsurium unterschiedlich sinnvoller Ausgaben und fragwürdiger Subventionen – eine Auffassung, der man sich aus Berliner Sicht nur anschließen kann. Seinen traditionell guten Ruf verdankt der Investitionsbegriff allein der Wirksamkeit einer Teilmenge, den Infrastrukturmaßnahmen.

Das Bundesfinanzministerium hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, die anhand der vorhandenen empirischen Untersuchungen ausgewertet hat, welche Ausgaben des Staates überhaupt als wachstums- und nachhaltigkeitswirksame „Zukunftsinvestitionen“ anzusehen sind.[37]

In Auswertung der vorhandenen empirischen Untersuchungen zur Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben kommt die Studie zu drei wesentlichen Resultaten:

- Erstens sind bei unterentwickelter Infrastruktur Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur signifikant wachstumswirksam. In entwickelten Volkswirtschaften ist die Wirkung von Neuinvestitionen nur noch schwach ausgeprägt. Deshalb sollte der Schwerpunkt von Infrastrukturausgaben in Deutschland eindeutig beim Erhalt und der Pflege der vorhandenen Infrastruktur liegen.

- Zweitens ist die Wirkung von Investitionen in Humankapital auf Wohlstand und Wachstum von Gesellschaften nach allen einschlägigen Untersuchungen signifikant hoch. Vorschulische Erziehung, Schulbildung, Berufsausbildung, Weiterqualifizierung und Universitäten bilden folglich den Kern eines WNA-Budgets auf Länderebene.

- Drittens ist der doppelte Nutzen von Ausgaben für das Gesundheitswesen hervorzuheben. Ein guter Gesundheitsstand der Bevölkerung ist nicht nur Teil der Investitionen in das Humankapital und als sozial nachhaltig zu betrachten. Investitionen in das Gesundheitswesen stellen nach allen verfügbaren Untersuchungen auch einen sehr starken Impuls für das wirtschaftliche Wachstum dar.

Die Kommission schlägt deshalb vor, in der Haushaltspolitik Berlins folgende Grundsätze zu beachten:

Die Ausgaben für Kindertagesstätten, Schulen, Wissenschaft und qualifizierende Maßnahmen im Rahmen

[37] Michael Thöne, Finanzwirtschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben („WNA“), Köln 2004.

der Arbeitsmarktpolitik können zwar nicht generell von Beiträgen zur Konsolidierung freigestellt werden. Abzulehnen wäre es aber, höhere Ausgaben je Einwohner als in Hamburg oder gar in irgendwelchen Flächenländern pauschal und ohne Berücksichtigung von Strukturunterschieden als hinreichende Begründung von Kürzungen in diesen Bereichen heranzuziehen. Auch muss jeweils überprüft werden, inwieweit bei rückläufigen Schülerzahlen mögliche Einsparungen vor dem Hintergrund unzureichender Leistungen der Schulen für eine bessere Ausbildung und Integration der verbleibenden Schüler verwendet werden sollen.

Starke Impulse im Bereich der Infrastruktur sind vom Ausbau der Schienen- und Straßenverbindungen nach Mittel- und Osteuropa sowie vom Bau des Flughafens Schönefeld zu erwarten, sofern es dadurch gelingt, Berlins internationale Anbindung tatsächlich durchgreifend zu verbessern. Ansonsten ist Berlin gehalten, seine knappen Mittel stärker als bisher dafür einzusetzen, dass der Niedergang der Infrastruktur aufgehalten wird.

Dem Ausbau eines Clusters „Gesundheitswirtschaft“ in Wissenschaft, Gesundheitswesen und Wirtschaftsförderung kommt besondere Bedeutung zu, wobei nach Auffassung der Kommission diese Orientierung ebenso für den lokalen Zusammenhang von Förderung des kulturellen Lebens, Kulturwirtschaft und Medien gelten sollte.

Um diese Orientierung unabhängig von der Aufteilung in Personal-, konsumtive und investive Ausgaben im Rahmen der Kameralistik nutzbar zu machen, schlägt die Kommission vor, der Studie der Universität Köln zu folgen und die Bestimmung zukunftsorientierter Ausgaben in einem pragmatischen „Top-Down-Ansatz“ bis auf weiteres am Funktionenplan des Haushalts zu orientieren. Ein WNA-Budget, das die Infrastrukturausgaben sowie jene Ausgaben erfasst, die für die zukunftsorientierte Entwicklung von Umweltschutz, Humankapital und Wirtschaft relevant sind, sollte für Berlin auf Basis der Funktionenübersicht die folgenden Aufgabenfelder umfassen (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Ein WNA-Budget für Berlin

Kennziff.	**Aufgabenfelder**
33	Umwelt- und Naturschutz
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste
62	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau
692	Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen
11/12	Allgemein- und berufsbildende Schulen
13	Hochschulen
14	Förderung von Schülern und Studenten
15	Sonstiges Bildungswesen
16/17	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung
18/19	Kulturförderung (ohne kirchl. Angelegenheiten und Denkmalschutz)
252	Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung
264/274	Kitas
31	Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens
691	Betriebliche Investitionen/ Wirtschaftsförderung
	Hier nicht erfasste Unterhaltung zugehöriger Grundstücke und baulichen Anlagen
	Hier nicht erfasste zugehörige Baumaßnahmen

s. auch Abschnitt 5.
E: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Ein solches WNA-Budget würde aktuell knapp ein Drittel des Berliner Haushalts umfassen (rund 7 Milliarden €). Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik in Berlin sollte sein, den Anteil der zukunftsorientierten Ausgaben an den Gesamtausgaben des Haushalts zu steigern und zugleich die vergangenheitsorientierten Kosten (ebenfalls ein Drittel) wirksam zu begrenzen und wo immer möglich zurückzufahren.

Damit eine derartige Verbesserung der Haushaltsstruktur möglich und klare Schwerpunkte in der Berliner Haushaltspolitik erkennbar werden, sollten sich Berlins Konsolidierungsmaßnahmen in Zukunft an folgenden drei Grundüberlegungen ausrichten:

- Minderung der Lasten der Vergangenheit, um eine nachhaltige und sozial gerechte Finanzpolitik zu realisieren.

- Bei der Reduzierung von Kosten für die Verwaltung und für die landeseigenen Unternehmen der Daseinsvorsorge sollte die effektivere Bereitstellung der Leistungen im Vordergrund stehen und nicht die Kürzung von Leistungen**.**

- Einsparungen innerhalb des WNA-Budgets sollen nur insoweit vorgenommen werden, wie sie ihre Ursache nachweisbar im demografischen Wandel, dem Rückgang der Arbeitslosigkeit oder in Effizienzgewinnen finden. Effizienzsteigerungen sollen den Aufgabenfeldern belassen werden, soweit dies innerhalb des Konsolidierungspfades möglich ist. Auch innerhalb des WNA-Budgets sind Reformen unerlässlich, die darauf abzielen, die Produktivität der betreffenden Institutionen zu erhöhen.

3.2. Berücksichtigung der Nachfrageeffekte

Die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben hat notwendigerweise negative Auswirkungen auf die örtliche und regionale Nachfrage, die jedoch je nach Art der gekürzten Ausgaben sehr unterschiedlich ausfällt, je nachdem, zu welchem Teil die Ausgaben für in Berlin entstandene Wertschöpfung verwendet werden. Gehen z. B. Bauaufträge an auswärtige Unternehmen, die mit ihren auswärtigen Arbeitskräften die Arbeiten hier in Berlin verrichten, so wird das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht in Berlin kaum verändert. Auch beim Stellenabbau ist zu bedenken, dass nur ein Teil der Ausgaben der öffentlichen Bediensteten auf Berliner Wertschöpfung fällt, so z. B. die Mieten, die Restaurantbesuche, die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel usw. Die Konsolidierung auf der Ausgabenseite muss daher so betrieben werden, dass die Wertschöpfung in Berlin möglichst wenig betroffen wird.

Auch eine solche Betrachtung führt zu dem Resultat, jene Bereiche möglichst weitgehend von Ausgabenkürzungen auszunehmen, die für die Attraktivität Berlins als Wohnort und als Produktionsstandort (von Gütern und Diensten) von zentraler positiver Bedeutung sind, vor allem die Förderung von Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur.

s. auch Abschnitt 5.
F: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

4. Handlungsempfehlungen

Wenn Berlin die in diesem Bericht postulierte Sanierungsaufgabe, die Relation von Primärausgaben und -einnahmen bundesweiten Standards anzupassen und dabei für einige Zeit sogar zu unterschreiten, erreichen und dauerhaft erhalten will, wird sich die Stadt noch auf Jahre hinaus keine nennenswerte Steigerungen der Primärausgaben leisten können. Ganz im Gegenteil muss sie diese weiterhin absenken. Wichtigste Ursache dafür ist die Tatsache, dass sich Berlins relative Einnahmeposition dramatisch verschlechtern wird, weil die EU-Förderung ab 2007 weitgehend auslaufen und der Solidarpakt Ost bis 2020 komplett abgebaut werden soll.

Berlin wird deshalb den unvermeidlichen Ausgabenanstieg durch steigende Preise, Löhne und Gehälter sowie alle Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur aus eigener Kraft gegenfinanzieren und selbst erwirtschaften müssen. Aus heutiger Sicht ist dazu erforderlich, einen Konsolidierungsbedarf von mindestens 2 Milliarden € aufzulösen.

Dies erfordert von der Berliner Politik, die Altlasten im Haushalt (siehe Tabelle 2 in Kapitel I.) vollständig bis auf die verbleibende Zinslast, die Versorgungsausgaben, die DDR-Zusatzrenten und die Verlustgarantie der Bankgesellschaft abzuschmelzen und im Personalbereich strukturelle Kosten senkende Maßnahmen in Höhe von mehr als 1 Milliarde € zu ergreifen.

s. auch Abschnitt 5.
G: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

Die folgenden Handlungsempfehlungen geben Hinweise zur Umsetzung der zuvor formulierten Leitlinien sowie der qualitativen und quantitativen Maßstäbe. Allerdings bleibt letztlich die Konkretisierung dieser Maßnahmen Aufgabe der gewählten politischen Akteure. Aufgrund dessen können an dieser Stelle die genauen Volumina der Einspareffekte und Einnahmeverbesserungen nicht beziffert werden. Dennoch ist die Enquete-Kommission der Überzeugung, mit den folgenden Handlungsempfehlungen dem Konsolidierungsbedarf Rechnung tragen zu können.

4.1 Priorität für zukunftsorientierte Ausgaben: Konkretisierung des WNA-Budgets

Die Aufstellung eines WNA-Budgets erfordert eine Neustrukturierung des Berliner Haushalts, durch die die Einteilung in zukunfts-, gegenwarts- und vergangenheitsorientierte Ausgaben erkennbar und entschei-

dungsrelevant sowie für den Haushaltsvollzug und die Finanzkontrolle durch den Rechnungshof rechts- und handlungswirksam wird.

Dazu muss die formale Präsentation des Haushalts, bei welcher wegen der administrativen Lenkungs- und Kontrollaspekte die institutionelle Gliederung nach wie vor dominant bleiben muss, innerhalb der jeweiligen Kapitel so aufbereitet werden, dass erkennbar wird, welche öffentlichen Leistungen in den WNA-Kategorien erstellt werden, welche Ressourcen hierfür veranschlagt sind und zur Bewirtschaftung zugewiesen werden. Die Zuordnung zu den WNA-Bereichen ist knapp zu begründen und mit einer mittelfristigen Perspektive zu versehen.

Bei wichtigen ressortübergreifenden Zukunftsprojekten können gesonderte Programmbudgets eingerichtet werden, welche eine integrierte Mittelbewirtschaftung und einen höheren Zielerreichungsgrad sicherstellen. Zur Umsetzung der Ziele des WNA-Budgets sind mit den vollziehenden Verwaltungen und den Zuwendungsempfängern so genannte Leistungsaufträge abzuschließen. Die Kontrolle durch den Rechnungshof muss sich zukünftig entsprechend nicht nur auf die Rechts-, Ordnungsmäßig- und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung beziehen, sondern auch eine Evaluierung bezüglich der WNA-Kategorien umfassen.

Die Bezirke sind ebenfalls auf ein WNA-Budget zu verpflichten.

Vor einer detaillierten, auch haushaltsrechtlich zu fundierenden Neuausrichtung des Berliner Haushalts sind zwischenzeitig WNA-Informationen in die bestehenden Haushaltsstrukturen einzufügen. Generell kann auf der Basis des Funktionsplans angenommen werden, dass die in Tabelle 14 aufgeführten Ausgaben für Ausbau und Erhalt der Infrastruktur sowie für Umweltschutz, Humankapital und wirtschaftliche Wachstumsbereiche zu einem zukünftigen WNA-Kernbudget gehören.

4.1.1 Wissenschaft, Bildung und Kultur im WNA-Budget

Das WNA-Budget enthält die Ausgaben für Wissenschaft, Bildung und Kultur, im Funktionenplan die Kennziffern 11 – 19 sowie 252 und 253. Diese Ausgaben sind für die Zukunft Berlins von zentraler Bedeutung. Das bedeutet nicht, dass diese Bereiche generell von Konsolidierungsbeiträgen freigestellt werden können. Auch innerhalb des „WNA-Budgets“ sind Reformen unerlässlich, die darauf abzielen, die Effizienz der betreffenden Institutionen zu erhöhen. Abzulehnen ist allerdings das Verfahren, höhere Ausgaben je Einwohner als in Hamburg oder in irgendwelchen Flächenländern pauschal ohne Berücksichtigung von Strukturunterschieden als hinreichende Begründung für Kürzungen der Zuschüsse und Zuweisungen für diese Bereiche heranzuziehen.

Nach den letzten verfügbaren Angaben des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Jahrbuch 2004, S. 149 ff) tätigte Berlin an den allgemein bildenden Schulen Ausgaben je Schülerin und Schüler von 5 500 € und lag damit über dem Bundesdurchschnitt von 4 800 €. Dieser „Ausgabenüberschuss“ ist auf den hohen Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache und des größeren Erziehungsaufwands für Großstadtkinder zurückzuführen. Dennoch lagen die Ausgaben deutlich niedriger als in Hamburg (6 800 €). Bei den Personalausgaben je wöchentliche Unterrichtsstunde lag Berlin mit 3 000 € ebenfalls höher als der Bundesdurchschnitt (2 800 €), aber niedriger als Hamburg (3 400 €).

Die Kommission schlägt im „WNA-Bereich Bildung“ Folgendes vor:

- Durch zusätzliche Übertragungen von Kindertagesstätten auf freie Träger könnte Berlin noch beträchtlich sparen. Der dann verbleibende Ausstattungsvorsprung gegenüber Hamburg spiegelt den besseren Versorgungsgrad wider und ist deshalb politisch gerechtfertigt.

s. auch Abschnitt 5.
H: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

- Die Schulen sind mit einem Höchstmaß an Autonomie auszustatten und im Gegenzug einem Qualitätsmanagement zu unterstellen. An den Schulen ist dazu ein professionelles und flexibles Personal- und Gebäudemanagement zu installieren. Sowohl ein Facility-Management als auch verschiedene Konzepte zur Stärkung der „Selbständigen Schule“ sind als Instrumente hierfür zu überprüfen.

Für den Hochschulbereich sind für 2002 folgende Vergleichszahlen verfügbar: Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen sich als Durchschnitt aus nach Studienfächern sehr stark differierenden Zahlen ergeben. So belaufen sich die Ausgaben je Absolvent/in in den sehr kostengünstigen Studiengängen der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf 20 500 €, in dem kostenträchtigsten Studiengang „Humanmedizin“ (einschl. zentrale Einrichtungen der Hochschulkliniken) dagegen auf gut das Dreizehnfache, nämlich 270 900 €.

Tabelle 15 zeigt, dass Berlin bei den Grundmitteln je Studierenden, je Absolvent und je Professorenstelle auf dem Durchschnitt der Flächenstaaten des früheren Bundesgebiets liegt, während Hamburg dahinter deutlich zurückbleibt. Bei den eingeworbenen Drittmitteln je Professorenstelle liegt Berlin weit vorne, Hamburg weit zurück. Dasselbe gilt für die Verwaltungseinnahmen je Professorenstelle. Bei der „Produktion" von Absolventinnen und Absolventen ist Berlin also nicht teurer als die Flächenstaaten der früheren Bundesrepublik, bei der Einwerbung von Drittmitteln sind die Berliner Professorinnen und Professoren erfolgreicher als die sonstigen Professorinnen und Professoren in Deutschland. Die höhere Grundmittelausstattung im Vergleich zu Hamburg führt demnach zu besseren Leistungen gemessen an der Einwerbung von Drittmitteln. Der Vergleich mit dem Bund zeigt sogar eine überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit.

Tabelle 15: Grund- und Drittmittel der Hochschulen Im Jahr 2002 in Tsd. €

Lfd. Grundmittel	Berlin	Hamburg	Flächenländer früheres Bundesgebiet	Deutschland insgesamt
je Studierende(n)	7,5	6,4	7,5	7,5
je Absolvent(in)	83,1	76,7	83,6	84,5
je Professorenstelle	368,0	267,7	368,0	349,9
Drittmittel je Professorenstelle	92,5	50,0	84,6	79,6
Verwaltungseinnahmen je Professorenstelle	275,5	190,9	231,3	224,2

Eine Berechnung des DIW für das Jahr 2000[38] kommt für die Berliner Hochschulen zu dem Ergebnis, dass die Einnahmen aus externen Finanzierungsquellen (Drittmittel und Einnahmen aus sonstigen Quellen) sich auf 29,4 % der Ausgaben Berlins für die Hochschulen in Höhe von 1,95 Milliarden DM im Jahr 2000 beliefen. Jeder „Normalstudent" (ledig, im Erststudium, außerhalb des Elternhauses wohnend) dieser Hochschulen verfügte nach Angaben des Studentenwerks über 1 388 DM je Monat. Dies bedeutet bei ca. 133 000 Studierenden ein Einnahmevolumen von 2,12 Milliarden DM; das entspricht – abzüglich der vom Berliner Haushalt zu tragenden BAföG-Leistungen in Höhe von ca. 120 Millionen DM – ungefähr 102,5 % der Ausgaben des Landes Berlin für die Hochschulen. Insgesamt führen die Ausgaben Berlins für seine Hochschulen, d. h., die o.g. Finanzierungsquellen sowie die Ausgaben der Berliner Studierenden zu Einnahmezuflüssen im Land Berlin, die um 30 % über den Ausgaben Berlins für seine Hochschulen liegen (diese Berechnung ist legitim, weil ohne die Berliner Hochschulen diese Studierenden samt ihrer Einnahmen nach außerhalb Berlins flössen). Diese Einnahmezuflüsse werden zu einem hohen Prozentsatz (für die Studierenden schätzt das DIW diesen auf 70 %) in Berlin ausgegeben und sichern hier Arbeitsplätze und – über die von der Einwohnerzahl abhängigen Zuweisungen im Länderfinanzausgleich – die Einnahmen des Landeshaushalts von Berlin.

Für die außeruniversitären Forschungsinstitute ist die Relation von Ausgaben des Landes Berlin zu den sonstigen Einnahmen noch viel günstiger: Berlin gab 2000 für diese Institute 282 Millionen DM aus, die Kofinanzierung des Bundes belief sich auf 585 Millionen DM und die Drittmittel und Einnahmen aus sonstigen Quellen auf 418 Millionen DM. Insgesamt „erzeugten" die Ausgaben Berlins also um das Dreieinhalbfache höhere Einnahmeströme nach Berlin. In der Zwischenzeit dürften sich die Drittmitteleinnahmen weiter erhöht haben.

Die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung erhöhen nicht nur die Attraktivität Berlins als Wohn- und Arbeitsort; sie stärken darüber hinaus Berlin als Innovations- und Kompetenzzentrum und sie sorgen dafür, dass durch Kofinanzierungen des Bundes, über Drittmittel und durch die Einkommen der Studierenden aus anderen Bundesländern oder aus dem Ausland Finanzierungsmittel nach Berlin fließen bzw. (bei Studierenden aus Berlin) in Berlin bleiben, die zum großen Teil in Berlin verausgabt werden. Daher werden Arbeitsplätze nicht nur im Bereich von Wissenschaft und Forschung geschaffen oder gesichert, sondern auch in vielen anderen Bereichen der Wirtschaft. Durch die Stabilisierung der Einwohnerzahl Berlins werden auch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich stabilisiert.

Vorschläge der Kommission zu „Wissenschaft" und „Kultur" – auch unter WNA-Berücksichtigung –: s. Kapitel III. 3.

4.1.2 Entwicklungsmaßnahmen, Infrastruktur und bauliche Investitionen im WNA-Budget

Die Ausgaben für die Wohnungsbauförderung und die Finanzierung anderer städtebaulicher Maßnahmen im Einzelplan der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sollten angesichts der Bevölkerungsentwicklung und der Wohnungslage in Berlin besonders kräftig reduziert werden. Dadurch gehen zwar die Investitionsausgaben in diesem Bereich zurück, auf die wirtschaftliche Lage Berlins wirken solche Kürzungen jedoch weniger negativ als die Kürzung von Personalausgaben, weil ein Großteil der Bauaufträge entweder an auswärtige Unternehmen geht oder von auswärtigen Arbeitskräften und mit von auswärts bezogenen Vorleistungen er-

[38] DIW-Wochenbericht, Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt, Heft 39/2001, S. 599-605.

bracht werden, so dass nur in begrenztem Umfang Einkommen entsteht, das in Berlin ausgegeben wird.

s. auch Abschnitt 5.
I: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Da diese Ausgaben für absehbare Zeit sinken und niedrig bleiben werden, kann auch der Personalbestand dieser Senatsverwaltung und einiger ihrer nachgeordneten Behörden deutlich reduziert werden.

s. auch Abschnitt 5.
J: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung muss ihre Prioritäten auf die Erhaltung, Sanierung und Neuordnung der bestehenden Infrastruktur legen. Folgende Ziele sollten die Planungs- und Investitionstätigkeiten verfolgen, um alle Einsparpotenziale die durch eine schrumpfende Bevölkerung entstehen, auszunutzen:

- Konsequente und zeitnahe Durchführung von Ersatzinvestitionen und Bauerhalt zur Vermeidung einer schleichenden Desinvestition der städtischen Infrastruktur und damit Verlagerung von Kosten auf spätere Generationen.

- Besonderes Augenmerk ist dabei auf die energetische Sanierung der landeseigenen Gebäude zu legen, um die Energiekosten des Landes dauerhaft zu senken und zugleich die Umwelt zu entlasten.

- Konzentration auf Bestandspflege und –entwicklung, die Leerstände und Unternutzung verhindern und die langfristige Auslastung bestehender Infrastruktur sicherstellten.

- Verzicht auf unnötige Baulandausweisung zur Vermeidung von zusätzlichen Infrastrukturkosten.

s. auch Abschnitt 5.
K: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

- Erstellung eines Brachflächenkatasters sowie die Erfassung aller landeseigenen Flächen, die eine konsequente Flächenvorratspolitik und die Erstellung eines Nutzungskonzepts erst ermöglichen.

- Konsequente Übertragung des nicht benötigten Immobilienvermögens in das Portfolio des Liegenschaftsfonds mit dem Ziel der Veräußerung.

Unter diesen Voraussetzungen können erhebliche Investitions(folge)kosten eingespart werden.

Zum zukunftsorientierten Erhalt und Ausbau der Infrastruktur ist ein mittelfristig orientiertes Infrastrukturbudget als Programmbudget in den Haushalt einzufügen. Durch dieses muss für politische Entscheidungsträger und Öffentlichkeit erkennbar werden,

- dass die öffentliche Infrastruktur in Berlin zumindest werterhalten wird,

- welche ressortübergreifend koordinierten Prioritäten dabei verfolgt werden,

- welche Ressourcen mittelfristig für die Infrastrukturaufgaben benötigt werden,

- wie diese in mittelfristiger Hinsicht gedeckt werden sollen.

Berlin muss sich darüber hinaus von der Vorstellung verabschieden, die großen Investitionsprojekte müssten von der öffentlichen Hand durchgeführt werden. Das Beispiel Großsporthalle am Ostbahnhof zeigt, dass dort, wo für große Investitionen vernünftige wirtschaftliche Perspektiven bestehen, privates Kapital durchaus eingesetzt wird. Bestehen keine vernünftigen wirtschaftlichen Perspektiven, wird sich die öffentliche Hand mit den Betriebskosten ebenso übernehmen wie jeder private Investor. Deshalb müssen schon heute am Markt die Zukunftschancen der anstehenden Berliner Großprojekte in diesem Sinne erkundet und entwickelt werden. Das bedeutet, dass Berlin seine Rolle als Dienstleister in einem vorrangig von privaten Investoren getragenen Prozess definiert.

4.2 Rückführung vergangenheitsorientierter Ausgaben: Minderung der Altlasten

Eine zukunftsorientierte Konsolidierungspolitik steht zuvörderst in der Pflicht, die Altlasten zu mindern, wo immer dies möglich ist. Diese Rückführung muss nicht nur eine herausgehobene Stellung einnehmen, weil die andauernde Belastung durch finanzielle oder politische Entscheidungen aus der Vergangenheit die zentrale Ursache der Berliner Haushaltsnotlage darstellt. Darüber hinaus ist die Realisierung eines wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Budgets nur dann möglich, wenn vergangenheitsorientierte Ausgaben in erheblichem Maße zurückgeführt worden sind. Erst dann entstehen die finanziellen Spielräume, zukunftsorientierte Ausgaben zu bevorzugen und auszuweiten.

- Durch ein kompetentes Zinsmanagement sind die Zinszahlungen so gering wie möglich zu halten. Zinstitel sind realistisch zu veranschlagen und nicht als „Sparbüchse“ zu missbrauchen.

- Öffentliche Bürgschaften sind nur als Finanzierungsergänzung und bei Beträgen über 5 Millionen € nicht ohne parlamentarische Zustimmung zu vergeben. Nur wenn weitere private Bürgschafts- und Kapitalgeber die Finanzierung für sinnvoll erachten und übernehmen, der Kapitaldienst aufgebracht werden kann und das Vorhaben ertragreich sein wird, soll bei fehlenden Sicherheiten eine öffentliche Bürgschaft die Finanzierungslücke mangels Sicherheiten schließen. Die Inanspruchnahme bestehender Bürgschaften muss die letztrangige Sicherung darstellen; sie sind keinesfalls im Sinne von „Rettungshilfen“ einzusetzen.

- Der Neuordnung des Beteiligungsbereichs und damit verbundenen Vermögensaktivierungen kommt zentrale Bedeutung zu, um den Zuschussbedarf zu senken sowie die Risiken und die Zinslast zu mindern. 1 Milliarde € Vermögensverkäufe mindern die jährlichen Zinsbelastungen derzeit um 45 Millionen €. Bankgesellschaft, Stadtgüter, Staatliche Münze, BEHALA und Großmarkt sind schrittweise zu veräußern oder in den Wettbewerb zu überführen.

s. auch Abschnitt 5.
L: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

- Einnahmen aus Vermögensveräußerungen sind konsequent zur Tilgung der Schuldenlast oder zur Kompensation anderer Altlasten einzusetzen. So könnte u. a. die Inanspruchnahme aus der Risikoabschirmung soweit möglich aus dem Verkaufserlös für die Bankgesellschaft bestritten und die dadurch frei werdenden Mittel gezielt für wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben verwendet werden.

- Der öffentliche Nahverkehr und die Straßenreinigung sind in Teilbereichen im Sanierungszeitraum auszuschreiben. BVG und BSR sind so umzustrukturieren, dass sie im Wettbewerb bestehen können. Der Zuschuss an die BVG in Höhe von 400 Millionen € kann so mindestens halbiert werden, die Straßenreinigungskosten des Landes werden sinken. Wenn eine geeignete Wettbewerbsordnung geschaffen ist, können BVG und BSR zumindest teilweise privatisiert werden.

s. auch Abschnitt 5.
M: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

- Bis Ende 2005 wird das abgeschirmte Immobiliendienstleistungsgeschäft aus der Bankgesellschaft herausgelöst. Vorher müssen die Risiken aus der Verlustgarantie so genau wie möglich erfasst werden. Danach sind alle rechtlichen und wirtschaftlichen Maßnahmen zu erörtern und ggf. zu ergreifen, die zur Minderung der Verluste geeignet sind. Hier ist eine – auch für die Öffentlichkeit – äußerst transparente Debatte zu führen.

- Im Bereich der Hochschulmedizin ist eine Trennung von Klinikbetrieb und Lehrbetrieb anzustreben. Es ist auf einen Krankenhaustarifvertrag hinzuwirken, der für Charité und Vivantes vergleichbare Tarifstrukturen schafft. Die Drittmittelquote ist zu steigern und bei den notwendigen Investitionsmaßnahmen sind Kooperationen mit privaten Dritten zu prüfen.

4.3 Konsolidierung gegenwartsbezogener Ausgaben: Effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen

Zur Konsolidierung der gegenwartsbezogenen Ausgaben schlägt die Enquete-Kommission ein Bündel an Maßnahmen vor, die insbesondere auf die Effizienz der Leistungserstellung abzielen:

4.3.1 Weitere notwendige Senkung der Personalkosten

Berlins größtes Problem, das die Kostenstruktur von Hauptverwaltung, Bezirken, nachgeordneten Einrichtungen, Landesunternehmen und Zuwendungsempfängern durchzieht, sind die unverändert zu hohen Personalkosten (zu den historischen Ursachen siehe Kapitel I.). Stärker noch als bisher müssen sich die Konsolidierungsanstrengungen auf die laufenden Personalausgaben und den laufenden Sachaufwand in der Berliner Verwaltung konzentrieren. Zwar hat es der Berliner Senat durch Stellenabbau[39], den Solidarpakt mit den Arbeitnehmern (Verkürzung von Arbeitsentgelten und Arbeitszeiten um ca. 10 % durch den „Anwendungstarifvertrag“) und das Sonderzahlungsgesetz bei den Beamten (Zusammenfassung und Kürzung des Weihnachts- und Urlaubsgeldes) bereits erreicht, dass die Personalausgaben von 1996 – 2003 um gut 6 % gesunken sind. Allerdings sollen sie von 2003 – 2007 schon wieder, wenn auch nur um 0,8 %, ansteigen.

Um die Personalkostenentwicklung wie geplant zu begrenzen, besteht allein im Bereich der Landesverwaltung ein Handlungsbedarf von rund 1,2 Milliarden Euro, der in den kommenden Jahren so sozialverträglich wie möglich aufzulösen ist. Erforderlich dazu ist in den nächsten Jahren der Abbau von rund 20 000 Vollzeitäquivalenten im Zuge der Fluktuation, die Verlängerung oder Kompensation der Beamten- und der Angestelltenkomponente des 2009 auslaufenden Solidarpakts im öffentlichen Dienst Berlins, die aktive Begrenzung des Anstiegs der Versorgungskosten und ein wirksames Gesundheitsmanagement, um den Krankenstand auf das ansonsten übliche Berliner Niveau zu senken.

Eine wirkungsvolle und zukunftsorientierte Haushaltskonsolidierung lässt sich jedoch nicht auf einen zahlenmäßigen Stellenabbau im öffentlichen Dienst reduzieren. Ohne eine Reform, die dazu führt, dass die Verwaltung wirtschaftlicher arbeitet und die Wirksamkeit staatlichen Handelns deutlich erhöht wird, lassen sich die notwendigen Personalabbaumaßnahmen nicht realisieren. Dieses Ziel ist nur erreichbar, wenn Aufgabenstellungen neu definiert und Arbeitsprozesse neu strukturiert werden. Die effiziente Erledigung öffentlicher Aufgaben ist von gutem und ausreichendem Personal abhängig.

[39] So sank der Personalbestand in Berlin von 207.151 Stellen im Jahr 1991 auf 132.277 Stellen im Jahr 2004 (-36,1%). Dabei ist allerdings ein erheblicher Anteil der Stellen nicht abgebaut, sondern in Trägerschaften in anderen Rechtsformen ausgegliedert worden und wird jetzt über die Sachausgaben finanziert.

Untersuchungen und Vergleiche mit Hamburg und Bremen haben gezeigt, dass in den Bereichen, in denen Berlin mehr Personal je Einwohner einsetzt, dieser Mehreinsatz vielfach kaum in der Arbeit „vor Ort“ (also in der Betreuung von Jugendlichen, in der polizeilichen Tätigkeit, in der Unterrichtstätigkeit an den Schulen usw.) erfolgt, sondern in der Verwaltung dieser Tätigkeiten. Das DIW konstatiert dazu für das Jahr 2001: „Während sich also in den infrastrukturellen Bereichen und auch in der Justiz für Berlin keine nennenswerten Überausstattungen feststellen lassen, gilt dies nicht für viele administrative Bereiche, wie Jugend- und Versorgungsämter, Gesundheitsbehörden, Wohnungsämter oder Sport- und Erholungseinrichtungen.“ [40] Laut DIW arbeiten in diesen Bereichen in Berlin 10,99 Beschäftigte je 1000 Einwohner, in Bremen 6,43, in Hamburg nur 5,60.

- Der Abbau derartiger überdurchschnittlicher Personalausstattungen ist weiter voranzutreiben, weil und soweit er die Dienstleistungen für die Bürger nicht verschlechtert. Begleitend dazu, muss so weit wie möglich das Personal aus den „ministeriellen Bereichen“ der Senatsverwaltungen dorthin verlagert werden, wo das Dienstleistungsangebot für den Bürger noch unbefriedigend ist (z. B. Bürgerämter, Kfz-Zulassung) bzw. dort, wo Einnahmen erzielt werden (Finanzämter, Unterhaltsvorschusskasse) oder wo Investitionen beschleunigt werden können oder wo Ausgaben sinnvoll reduziert werden können (Überprüfung von Sozialhilfeansprüchen). Gleiches gilt für den Personalüberhang, der aus dem Wegfall von Aufgaben entsteht (KW-Kräfte).

- Auf Grund des demografischen Wandels können bei unveränderter Schüler-Lehrer-Relation etliche Stellen an den Berliner Schulen entfallen. Ein Teil des damit verbunden Sparvolumens wird allerdings im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung der Ganztagsschulen und erforderlicher pädagogischer Verbesserungen (insbesondere Sprachkurse) benötigt. Darüber hinaus ist im Sinne des WNA-Budgets die Einschränkung finanzieller Spielräume hier nicht in vollem Maße wünschenswert.

- Um dem Landesverfassungsgerichtsurteil Genüge zu tun, sollte Berlin seine Regelungen zum Weihnachtsgeld der aktiven Beschäftigten und der Pensionäre fortlaufend überprüfen.

- Auch „oben“ sollte gespart werden, was möglich ist. So könnten die Versorgungsbezüge für ehemalige Senatsmitglieder erst bei Erreichen des 65. Lebensjahres gezahlt werden.

- Das Gesundheitsmanagement ist zu verbessern, indem Ursachen für Fehlzeiten analysiert und so weit wie möglich beseitigt werden. Zielmarke muss sein, die Krankenstandsquote im Öffentlichen Dienst Berlins auf das Niveau der freien Wirtschaft abzusenken.
- Der Senat muss ein klares Konzept für Frühpensionierungen entwickeln. Andernfalls ist es nicht möglich, die konfliktreiche Interessenlage, die von den Konsolidierungserfordernissen Berlins, den Anstrengungen zum Personalabbau als auch den Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geprägt ist, zu einem Ausgleich zu bringen.

- Für Verwaltungen, die den vorgegebenen Personalausgabenplafond dauernd signifikant überschreiten, muss vom Senat ein langfristiges Konsolidierungsszenario entwickelt werden, da andernfalls die Zielvorgaben für den Personalhaushalt nicht zu halten sein werden und die Ernsthaftigkeit der Konsolidierungsbemühungen damit insgesamt nachhaltig in Frage gestellt wird.

- Zur arbeitsplatzschonenden Personalkostensenkung können in den Senatsverwaltungen in jedem Beförderungsamt 20 v. H. der Planstellen im höheren und 10 v. H. der Planstellen im gehobenen Dienst mit einem Umwandlungsvermerk, der die Herabstufung um eine Besoldungsgruppe vorsieht, versehen werden. Damit wäre eine Voraussetzung geschaffen, um das Verhältnis von operativer Ebene zum Overhead deutlich verbessern zu können.

s. auch Abschnitt 5.
N: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

s. auch Abschnitt 5.
O: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

4.3.2 Besondere Regeln für den Personalhaushalt

Nicht zuletzt wegen der langen Bindungswirkungen von Personalentscheidungen sowie der besonderen Probleme Berlins im Personalhaushalt wird empfohlen, den Personalhaushalt gesondert zu bewirtschaften. Folgende Instrumente stehen für die weitere Konsolidierung dieses so wichtigen Teilbereichs des Berliner Haushalts zur Verfügung:

- **Gesonderte Gesamtfortschreibung des Personalhaushalts:** Der Personalhauhalt ist bei der Festlegung der Rahmendaten der Haushaltsplanung gesondert festzulegen. Eine Bindung an andere Größen, z. B. an die Entwicklung der Steuereinnahmen, zusammen mit einer längerfristigen politischen Festlegung eines besonderen Konsolidierungsbeitrags für den Personalhaushalt muss den Rahmen setzen, in dem sich diese wichtigste und teuerste Ressource des Staates entwickeln kann. Diese finanzielle Deckelung bezieht sich auf alle Ausgaben der Hauptgruppe 4, d. h. einschließlich Pensionen. Die auf die jeweiligen Einzelpläne bzw. Globalbudgets entfallenden Personalausgabenbudgets sind nach Errechnung der auf die allgemeine Pensionsausgabenentwicklung entfallen-

[40] DIW-Wochenbericht, Berliner Haushalt, Trotz Sparkurs hohe Sanierungshilfen des Bundes erforderlich, Heft 23/2003, S. 372.

den Beträge des Gesamthaushaltes zu spezifizieren. Entsprechende Vorgaben sind für die Bezirke zu formulieren. Die Einhaltung der jeweiligen Personalbudgets ist durch die Verabschiedung entsprechender rechtlicher Normen und die Einführung negativer und positiver Sanktionen zu sichern. Jahresdefizite bzw. Überschüsse müssen in die Folgejahre vorgetragen werden können.

- **Selbstständige Bewirtschaftung der Personalausgabenbudgets:** Die bewirtschaftenden Stellen entscheiden selbstständig über den Vollzug „ihres" Personalhaushaltes. Sie sind lediglich daran gebunden, dass sie die Gesamtsumme nicht überschreiten dürfen und dass sie nur Stellen besetzen dürfen, welche sie in Art und Umfang in ihrem Stellenplan haben. Infolge der aufwachsenden Pensionsausgaben sowie der zu erbringenden Konsolidierungsbeiträge können nicht mehr alle Stellen besetzt werden. Die Behörden entscheiden selbstständig, welche dies sind. Sinkt der besetzte Teil der Stellenpläne unter die 90-%-Grenze, werden die nicht mehr besetzten Stellen auch im Stellenplan gestrichen.

- **Lohnnebenkosten für Beamtinnen und Beamte als Versicherungsbeiträge an das zentrale Pensions- und Beihilfenkapitel bewirtschaften:** Die versicherungsmathematisch ermittelten und ggf. nach größeren Einzelplänen differenzierten Beitragssätze zur Alters- und Krankenvorsorge der Beamten und Beamtinnen (s. unten) sind den Personalbudgets zuzuschlagen und monatlich an das Kapitel zu „überweisen", in welchem die Zahlungen für Pensionen und Beihilfen veranschlagt sind. Dadurch werden die Kosten für die Alters- und Krankenvorsorge stellenbezogen ausgewiesen. Die Finanzierung der Pensionen wird auf ein explizites Umlageverfahren umgestellt.

- **Differenzierung der Beitragssätze für die großen Einzelpläne und Sonderaltersgrenzen (u. a. Schule, Polizei, Feuerwehr, Finanzverwaltung, Bezirksverwaltungen):** Für größere Einzelpläne und die einzelnen Bezirke sollten die Beitragssätze für die Alters-, Kranken- und Pflegevorsorge der Beamtinnen und Beamten mit Hilfe versicherungsmathematischer Methoden differenziert werden. Hierdurch werden die Kostenfolgen kollektiver Verhaltensweisen transparent und können differenziert angelastet werden. Es entsteht dann eine Art „Wettbewerb" zwischen den Ressorts bzw. den Bezirken, die Kosten für diese Faktoren zu senken. So haben z. B. Frühpensionierungen einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Beitragssätze für die Beamtenversorgung und für die Beihilfen. Werden die Kosten über erhöhte Beitragssätze den Verursachern angelastet, würden diese selbst Anreize haben, für eine Erhöhung des Pensionseintrittsalters zu sorgen. Die Höhe der Beitragssätze muss alle zwei Jahre überprüft werden, damit die neuen Strukturen schon kurzfristig wirksame Verhaltensanreize zu einem sorgsameren und wirtschaftlicheren Umgang mit dem Faktor Personal abgeben können.

- **Produktivitätsdividende für Personalhaushalt:** Mangels unternehmerischer Gewinnerzielung kann für den öffentlichen Sektor kein methodisch dem Privatsektor entsprechender Produktivitätsfortschritt ermittelt werden. Rationalisierungen sind zwar in der öffentlichen Verwaltung wegen ihres Dienstleistungscharakters schwieriger zu realisieren als z. B. in Industrieunternehmen. Es ist aber grundsätzlich anzunehmen, dass ein Produktivitätsfortschritt ähnlich wie in vergleichbaren Dienstleistungsunternehmen stattfindet bzw. durchgesetzt werden kann und sollte. Er kann pauschal auferlegt werden, indem die o.a. globalen Personalbudgets bis auf weiteres mit einer jährlichen „Produktivitätsdividende" von z. B. 1,5 % oder 1 % belegt werden. Wie die Behörden diesen verordneten Produktivitätsfortschritt erwirtschaften, bleibt ihnen überlassen. Durch die jährliche Wiederkehr entsteht allerdings ein allgemeiner dezentraler Rationalisierungsdruck, der die eigenständigen Anstrengungen der Verwaltungen zur Verbesserung ihrer Arbeitsprozesse dauerhaft am Leben hält.

  Die „Erträge" dieser Produktivitätsdividende sind z. T. zur Konsolidierung zu verwenden, können z. T. aber auch für neue Aufgaben bzw. Aufgaben mit wachsender Bedeutung verwendet werden. Mit der Verabschiedung des Haushalts ist eine politische Entscheidung über diese Aufteilung herbeizuführen. Auf diese Weise ergibt sich auch aus der Sicht der Finanzverwaltung ein weiteres Instrument, die Personalhaushalte an die infolge der Wirtschaftsentwicklung und durch Steuerreformen unstetiger fließenden Steuereinnahmen anzupassen.

s. auch Abschnitt 5.
P: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

s. auch Abschnitt 5.
Q: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion.

4.3.3 Bundesweite Reformen im öffentlichen Dienst- und Tarifrecht

Weitere Entlastungen bei den Personalkosten und Verbesserungen des Verwaltungshandelns könnten zusätzlich bundesweite Maßnahmen beim Dienst-, Personalvertretungs- und Versorgungsrecht sowie beim BAT bringen. Berlin sollte alle diesbezüglichen Maßnahmen unterstützen und auch selbst initiieren, weil nur bundesweite Reformen in der Personalpolitik durchgreifende Veränderungen bringen können. Die ursprünglich im Rahmen der Föderalismuskommission geplanten Flexibilisierungsmöglichkeiten der Länder im Beamtenrecht sollten auf jeden Fall für Haushaltsnotlagenländer ermöglicht werden. Die flexibilisierenden Elemente (z. B. Leistungsorientierung des Gehalts) des

neuen Tarifabschlusses des Bundes und der Kommunen sollten auf Berlin übertragen werden.

4.3.4 Senkung von Sachkosten und Rationalisierung der Verwaltung

Neben den Personalkosten stellen die kalkulatorischen Kosten und die Kosten der internen Verwaltungsprozesse das größte Problem dar. Auch in den Gebäudekosten sowie den sonstigen Sachmittelausgaben der Verwaltung stecken erhebliche Effizienzreserven, die gehoben werden können und müssen. Daraus ergeben sich folgende Erfordernisse:

- Alle Bereiche, die in der Verwaltung Dienstleistungsfunktion haben, sind in einen verwaltungsinternen Wettbewerb bzw. einen Wettbewerb zu privaten Anbietern zu setzen, auch um „make-or-buy-Entscheidungen“ der Nachfrager zu ermöglichen; die Vorschrift der AV § 55 LHO, wonach bei internen Anbietern auf Ausschreibungen verzichtet werden kann, ist aufzuheben.

- Das IT-Management ist unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit ständig zu optimieren. Ein verbessertes IT-Management ermöglicht die IT-Kosten strukturell um mindestens weitere 5 Prozent zu senken (5 Millionen €). Ein zentrales IT-Management, Wirtschaftlichkeitsberechnungen für jede Investition, bevorzugte Verwendung von Standard- und Open-Source-Software sowie die Ausschreibung von Neuanschaffungen und -entwicklungen in Teillosen sind die wesentlichen Mittel dazu.

- Die Veräußerung von nicht benötigten Immobilien ist mit noch mehr Nachdruck zu betreiben und werthaltige Immobilien, die kostengünstig substituiert werden können, sind für die Veräußerung zu erschließen. Bei den im Landesbesitz verbleibenden Gebäuden ist konsequent in die energetische Sanierung zu investieren. Dadurch kann die Energierechnung des Landes bis zu 10 Millionen € niedriger ausfallen. Investitionen in die energetische Sanierung entlasten nicht nur den Landeshaushalt, sondern sind auch wirtschafts- und umweltpolitisch sinnvoll.

- Das Facility-Management ist weiter zu entwickeln. Die Frage, ob die Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) oder ein anderer öffentlicher oder privater Dienstleister in Anspruch genommen wird, ist - bei vergleichbarer gesicherter Qualität der Leistungen - unter Kostengesichtspunkten zu entscheiden. Justiz, Feuerwehr und Polizei sind in jedem Fall in das Facility-Management einzubeziehen. Weitere 10 bis 20 Millionen € Ersparnis bei den Gebäudekosten sind dadurch möglich. Den Bezirken wird angeboten, ihre Verwaltungsgebäude ebenfalls einzubringen. Bezirken, die sich nicht beteiligen, werden Mindeststandards für die bauliche Unterhaltung vorgegeben.

- Alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind hinsichtlich der darin enthaltenen Prozessabläufe auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen, ggf. zu ändern oder aufzuheben. Der „Masterplan Bürokratieabbau“ der IHK Berlin enthält dazu eine große Zahl sinnvoller Vorschläge, die nicht nur die Verwaltungsausgaben des Landes reduzieren könnten, sondern auch den Geld- und Zeitaufwand der Privatwirtschaft in Berlin und damit den Standort attraktiver machen würden. Darüber hinaus werden durch die Verbesserung von Entscheidungsprozessen und Verwaltungsabläufen Einspareffekte auf allen Ebenen und eine Entlastung der gesamten Verwaltung durch weniger Bürokratie erreicht.

- Bei Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben muss durch geeignete Datenvernetzung Doppelarbeit verhindert und Missbrauch von öffentlichen Leistungen ausgeschlossen werden, indem leicht überprüft werden kann, ob jemand Leistungen in mehr als einem Bezirk in Anspruch nimmt.

- Ein Orientierungspunkt für die Art und Umsetzung dieser Maßnahmen sollte der Bericht der Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ („Scholz-Kommission“) sein. Aus dem Bericht des Senats zum Stand der Umsetzung der Vorschläge der Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ vom 26. August 2004 geht hervor, dass von diesen Vorschlägen bereits eine große Zahl umgesetzt ist bzw. sich in der Phase der Umsetzung befindet; es bleiben aber noch viele Vorschläge aufzugreifen.

4.3.5 Eine neue Ordnung für Zuschüsse und Zuweisungen

Die extreme Haushaltsnotlage zwingt das Land Berlin darüber hinaus, die direkten und indirekten Subventionen zu kürzen. In Zukunft müssen sowohl die Zuschüsse an private und an öffentliche Einrichtungen als auch die Fehlbeträge von öffentlichen Institutionen, die sich wenigstens zum Teil aus Entgelteinnahmen (Gebühren, Beiträge, Eintrittspreise) finanzieren, überprüft und so weit wie möglich reduziert werden.

In der Vergangenheit sind Vorschläge zur Kürzung oder Streichung von Zuschüssen sowie zur Anhebung von Gebühren und Eintrittspreisen auf weitgehendes bis völliges Unverständnis sowie auf erheblichen politischen Widerstand bis hin zur politischen Verweigerung gestoßen. Dabei liegen die Ausstattungsparameter für einschlägige öffentliche Leistungsangebote und Zuschüsse – das Subventionsniveau insgesamt – immer noch weit über dem Länderdurchschnitt. Die Ursache dafür ist das bis Ende der 80er Jahre politisch vom Bund und von der DDR gewollte Subventionsniveau in Berlin, mit dem die Nachteile der geteilten Stadt und ihre auch wirtschaftsgeografisch überaus schwierige Lage kompensiert werden sollten. Mit der politischen „Normalisierung“ und der Rückführung des Ausgabenniveaus der öffentlichen Haushalte Berlins auf ein finanzierbares Volumen müssen sich die Bürgerinnen und Bürger Berlins jedoch auch auf weniger Subventi-

onen umstellen. Dazu ist es notwenig, das völlig unzureichende Wissen der Nutznießer öffentlicher Gelder über den Umfang solcher Subventionierung deutlich zu erhöhen.

Ein positiver Nebeneffekt des unvermeidbaren Subventionsabbaus wird auch sein, dass private Ressourcen in die Felder vordringen können, aus denen sich die öffentliche Finanzierung zurückziehen muss. Die Rückführung öffentlicher Finanzierungsanteile muss im Kultursektor und in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors in Berlin deshalb auch zu effizienteren Angebotsstrukturen führen.

s. auch Abschnitt 5.
R: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Entscheidungen über die Kürzungen von Zuschüssen und Zuweisungen müssen die politisch Verantwortlichen treffen. Transparenz über die gewährten Subventionen kann aber nicht nur den politischen Entscheidungsprozess verbessern, sondern auch mehr Akzeptanz für den notwendigen Subventionsabbau, für die ökonomisch rationale Substitution von öffentlichen durch private Ressourcen und für effizientere Angebotsstrukturen schaffen. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, den auf die verschiedenen öffentlich bezuschussten Leistungen entfallenden und nach dem Ressourcenverbrauchskonzept bewerteten Subventionsbetrag zu errechnen und den individuellen Empfängern der Leistungen bekannt zu machen. Dazu gehören beispielweise:

- Die Zuschüsse zu Theatern, Opern, Konzerthäusern sind auf die einzelnen Eintrittskarten umzurechnen und neben dem Preis auf der jeweiligen Karte auszuweisen.

- Mietverträge im subventionierten sozialen Wohnungsbau und Gewerbebau müssen neben dem zu entrichtenden Preis für den Quadratmeter bzw. neben der Gesamtmiete auch die entsprechenden Zuschussbeträge enthalten.

- Die Nutzungsverträge mit Vereinen und Gruppen für die Überlassung von Räumen, Sportstätten u. ä. ohne Entgelt oder gegen ein Entgelt, welches die Kosten nicht deckt, müssen zusätzlich diesen Subventionsbetrag enthalten.

- Gleiches gilt für Fahrkarten im ÖPNV, wo speziellen Gruppen (z. B. Schülern) aus dem Landeshaushalt ein spezieller Zuschussbetrag zugewendet wird.

- Museumseintrittskarten, Ausleihgebühren in öffentlichen Bibliotheken, Volkshochschulkursgebühren, Kinderbetreuungsbeiträge, Jugendzentren und Jugendfreizeiten, Mietverträge für „Laubenpieper“, im Grunde alle öffentlichen Leistungen, welche spezifizierbar sind und z. T. bereits über Entgelte finanziert werden, sollten in Zukunft Informationen über ihren Subventionsgehalt enthalten.

Zu prüfen ist des Weiteren, wie weit Fördermittel oder indirekte Zuweisungen an Unternehmen in Form von verbilligten Grundstücken oder Raummieten ebenfalls ausgewiesen und öffentlich zugänglich gemacht werden können.

s. auch Abschnitt 5.
S: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

Diese neue Ordnung schafft nicht nur Transparenz in Bezug auf die Vielzahl von Vergünstigungen auf Kosten der Allgemeinheit. Sie schafft auch eine neue Grundlage, um die Verteilungswirkungen vieler öffentlicher Güter zu durchleuchten. Sie eröffnet außerdem wirksam eine Debatte darüber, was öffentliche Leistungen kosten dürfen. Denn die Kosten- und Leistungsrechnung, welche sich in Berlin seit einigen Jahren im Prozess der Einführung befindet, würde nutzbar gemacht für weitere Effizienzanreize: Denn jede Einrichtung, vor die Entscheidung gestellt, ob sie notwendige Einsparungen durch Erhöhung der Gebühren/Nutzerpreise, durch Senkung der Kosten oder durch die Kürzung des Angebotes erwirtschaften will, wird starke Anreize haben, zunächst Effizienzreserven zu heben. Aus diesem Grund sollten die Ergebnisse dieser Zuschussordnung zu einem neuartigen Bericht zusammengefasst werden und dem Abgeordnetenhaus zusammen mit den traditionellen Vorlagen im Haushaltsverfahren vorgelegt werden.

Aufgedeckt würden durch dieses Verfahren vor allem auch nicht zielführende Zuschüsse zugunsten der Bezieher mittlerer und höherer Einkommen, die eine Umverteilung von unten nach oben bedeuten und welche angesichts der Notwendigkeit der Kürzung öffentlicher Leistungen nicht (mehr) zu rechtfertigen sind. Nur durch die Transparenz der Subventionssachverhalte sind diese Privilegien angreifbar. Nur durch Transparenz kommt überhaupt eine politische Debatte in Gang, welche öffentlichen Leistungen zugunsten welcher Gruppen in Berlin noch zu rechtfertigen sind. Damit würde es möglich werden, auf den Einsatz der „Rasenmähermethode“ allgemeiner proportionaler Einsparungen zu verzichten.

s. auch Abschnitt 5.
T: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

4.4 Einnahmeverbesserungen

Berlin verfügt heute real über 2 Milliarden € weniger Einnahmen als im Jahr 2000 in Steuerschätzungen und Finanzplanung erwartet wurden. Diese Einnahmeschwäche kann nicht ausschließlich über die Ausgabenseite aufgefangen werden.

Im Vergleich zu anderen Ländern hat Berlin je Einwohner weniger Steuerkraft und weniger sonstige Einnahmen (ohne Veräußerungserlöse) als andere Länder.

Dies resultiert zum einen aus den wirtschaftspolitischen Problemen, die dem Stadtstaat über eine niedrigere Wirtschaftskraft weniger ergiebige Steuerquellen bescheren. Verfügte Berlin über die kommunale Steuerkraft des Bundesdurchschnitts, lägen seine Einnahmen um fast 800 Millionen € höher - und das nach Finanzausgleich, weil die kommunalen Einnahmen nur zur Hälfte in den Ausgleich gehen. Die Wirtschaftskraft Münchens hätte im Jahr 2002 Berlin 1, 3 Milliarden € mehr in die Kasse gebracht. Verglichen mit der ökonomischen Situation in Frankfurt/Main wären es sogar 3 Milliarden €. Es ist ein lohnendes Ziel, in den nächsten 10 bis 15 Jahren zumindest den Bundesdurchschnitt der kommunalen Steuerkraft zu erreichen.

Ursache für die Einnahmeschwäche Berlins sind aber auch bundeseinheitlich gewährte Steuervergünstigungen sowie Sonderabschreibungen und Investitionszulagen zugunsten der Wirtschaft in den neuen Ländern, welche das Steueraufkommen über das Maß der Wirtschaftsschwäche hinaus verkürzen.

Daher wären auch für Berlin fiskalische Verbesserungen hilfreich, die inzwischen für die Gemeinde- und Länderfinanzen der gesamten Republik als dringend erforderlich anzusehen sind. Hierzu zählt neben der Streichung der Eigenheimzulage und der den tatsächlichen Aufwand übersteigenden Subventionierung des Pendelns zum Arbeitsort vor allem die zeitnahe steuerliche Bewertung von Immobilien, mit entsprechenden Auswirkungen auf Bemessung und Erhebung von Grund-, Erbschaft- und Vermögensteuer. Bei den Hebesätzen der Realsteuern nimmt Berlin bei der Grundsteuer B mit 660 % die höchste Steuer auf lokalen Immobilienbesitz, weil dessen Bemessungsgrundlage insbesondere gegenüber westdeutschen Ballungsräumen extrem niedrig ist. Bei der Gewerbesteuer wird zwar nur ein Hebesatz von 410 % angewandt, dieser ist zwar niedriger als der von Hamburg (470 %), aber fast so hoch wie der Bremens (415 %) und bewegt sich im Übrigen in der Größenordnung anderer größerer Städte in Ostdeutschland.

s. auch Abschnitt 5.
U: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Abgabenerhöhungen sind immer ein schwieriger Weg zwischen einer stärkeren Belastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft auf der einen Seite und Ausweichreaktionen und unerwünschten Verhaltensweisen auf der anderen Seite. Gerade dort aber, wo Leistung und Gegenleistung in eine direkte Beziehung gesetzt werden können und eine Entgeltfinanzierung durch die Nutzer und Nutzerinnen auch technisch und wirtschaftlich machbar ist, gehen von „rationalen Preisen“ nicht nur Rationierungseffekte bei der Inanspruchnahme aus, sondern entstehen Ansatzpunkte für effizientere Angebotsformen. Deshalb sollte die Frage der Anhebung vor allem von Gebühren und Nutzungsentgelten immer auch mit einer Überprüfung von Tarifen und Tarifstrukturen verbunden werden. Dieser Strategie sind dort Grenzen gesetzt, wo Abgabenerhöhungen die Abwanderung von Unternehmen und Arbeitsplätzen bewirken oder Ansiedlungen verhindern. Sie sind aber dort möglich, wo Berliner Bürgerinnen und Bürger im Vergleich zu anderen Großstädten geringere Belastungen haben und wo sie vor allem vergleichsweise niedrige Entgelte für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen bezahlen. Vor allem Letzteres ist auch im Zusammenhang mit dem jeweiligen Leistungsumfang und der Leistungsqualität der öffentlich bereitgestellten Güter politisch zu bewerten. Schließlich könnten und sollten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, welche nicht ihren (ersten Wohn-)Sitz in Berlin haben und die ebenfalls ganz oder teilweise subventionierte öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, in geeigneter Form an der Sanierung des Berliner Haushaltes beteiligt werden.

4.4.1 Überprüfung der Verwaltungs- und Benutzungsgebührenordnungen auf sachgerechte „Preisbildungsregeln“

Die Verwaltungs- und Benutzungsgebührenordnungen des Landes Berlin sind auf die ökonomische Sachgerechtigkeit ihrer „Preisbildungs“-Regeln zu überprüfen. Preisbildungsregeln sind außerdem für die Einführung von Verrechnungspreisen zwischen und innerhalb von Verwaltungen einzuführen, insbesondere dann, wenn die behördenintern erstellten Leistungen auch von Dritten außerhalb der Verwaltung bezogen werden könnten. Die Höhe der Gebühren und der Verrechnungspreise sollte sich immer nach den für die Leistungserstellung verursachten Kosten richten. Der öffentliche Zuschuss für das „öffentliche Interesse“ an teilweise oder überwiegend aus Gebühren finanzierten Leistungen ist ebenfalls nicht am Fehlbedarf, sondern an gesonderten Kriterien zu bemessen. Die sachlichen Entscheidungen über Gebühren sind von den jeweiligen Facheinheiten zu treffen. Die Senatsverwaltung für Finanzen erarbeitet Grundregeln für die Gebührenkalkulation und überprüft sie jeweils vor Erlass der konkreten Gebührenordnungen, ob diese den Grundregeln entsprechen.

s. auch Abschnitt 5.
V: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

4.4.2 Auftraggeberorientierte Budgetstrukturen

Langfristig sollte der Berliner (Kern-)Haushalt klar erkennbar machen, welche öffentlichen Leistungen mit welchen Beträgen aus Mitteln der Steuerzahler und Steuerzahlerinnen erstellt bzw. und bezuschusst werden. Die Einstellung der Haushaltsmittel für bestimmte Leistungen erfolgt nicht mehr primär bei der administrativ verantwortlichen Haushaltsstelle, sondern beim politisch verantwortlichen Ressort (deshalb auch als „Auftraggeber-Haushalt“ bezeichnet). Programme, für welche mehrere Ressorts verantwortlich zeichnen, können unbeachtlich der Vollzugswege separat ausgewiesen werden. In einem zweiten Teil enthält der Haushalt dann die Budgets aller unselbstständigen

öffentlichen Verwaltungseinrichtungen sowie nachrichtlich die Haushalte der rechtlich selbstständigen Zuwendungsempfänger, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzieren (Betriebs- bzw. „Auftragnehmer“-Haushalte). Dieser „Doppel“-Haushalt enthält zwangsläufig „Doppelzählungen“ in Form von budgetären Abgeltungen inneradministrativer Leistungen, in Form aller Zuschüsse an Verwaltungen, welche im zweiten Teil des Haushalts öffentliche Leistungen erbringen sowie in Form der „Beiträge zur Alters- und Krankenversicherung der Beamten.“ Um die Doppelzählungen gegenüber der derzeitigen Haushaltssystematik herauszurechnen, müsste zusätzlich eine dritte konsolidierte Haushalts- und Finanzierungsrechnung (Gesamtbudget) aufgestellt werden.

5. Abweichende Meinungen

A. Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Ausführungen im Bericht sind aus dem Zusammenhang der Fragestellung in der zitierten Publikation des Wissenschaftlichen Beirats gerissen. Sie sind insofern nicht zutreffend.

In der in Bezug genommenen Veröffentlichung wird das OECD-Konzept des „fiscal sustainability" mit dem Konzept der „Generationenbilanzierung" verglichen und bewertet. Sie behandelt lediglich – im Sinne der nachstehenden Ausführungen – den quantitativen Aspekt und kommt zu dem Schluss, dass die Finanzierungsprobleme zukünftiger Staatshaushalte um so ernster genommen werden müssen, als über die in den Nachhaltigkeitsindikatoren zahlenmäßig ausgedrückten Anpassungslasten hinaus eine Reihe grundlegender qualitativer Konsolidierungsaufgaben anstehen. Eine Diskussion von Umrissen eines entsprechenden Konsolidierungsprogramms sei nicht beabsichtigt gewesen.

Insofern sind die in dem Gutachten dargestellten Nachhaltigkeitsindikatoren durchaus als brauchbar zu bezeichnen. Sie können jedoch nicht die notwendigen Entscheidungen für eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik ersetzen.

B. Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass die Finanzverfassung keine hinreichenden Maßstäbe für einen quantitativen und qualitativen Maßstab bietet. Dem kann nicht gefolgt werden. Nach Auffassung des VGH Berlin darf ein Land in extremer Haushaltsnotlage nur Ausgaben für Aufgaben leisten, die bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben sind. Insofern hat es einen quantitativen Maßstab zur Begrenzung der Verschuldung aus der Finanzverfassung hergeleitet. Zu beantworten bleibt die Frage, inwieweit sich aus der Verpflichtung des Notlagelandes, sich durch eine nachhaltige Haushaltspolitik wieder aus der Haushaltsnotlage zu befreien, eine zusätzliche Ermächtigung zur Finanzierung zukunftsorientierter Investitionen ergibt. Allein aus dieser Fragestellung heraus kann die rechtliche Grundlage für die Entwicklung einer qualitativen Leitlinie hergeleitet werden.

C. Abweichende Meinung der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Färber, Prof. Dr. Kraetke, Frau Lang und Herr Renner zur Neufassung der Verschuldungsgrenze in der Berliner Verfassung

Vier Mitglieder der Enquete-Kommission, Gisela Färber, Stefan Krätke, Wiebke Lang und Tim Renner, sehen dringenden Reformbedarf im Hinblick auf die Formulierung einer restriktiveren Verschuldungsgrenze in der Berliner Verfassung.

Art. 87 Abs. 2 VvB schreibt vor: „Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten". Ausnahmen hiervon sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Die Vorschrift der Berliner Verfassung entspricht der des Grundgesetzes und der übrigen Landesverfassungen. Sie entspricht dem finanzpolitischen Wissensstand von Mitte der 60er Jahre aus der Zeit der großen Haushalts- und Finanzreform, als man glaubte, durch eine antizyklische Haushalts- und Verschuldungspolitik ein stetiges hohes Wirtschaftswachstum sichern zu können. Die Vorschrift wurde aber erst Mitte der 90er Jahre in der Berliner Verfassung verankert, weil sie während der Zeit der Teilung der Stadt ohne Bedeutung war.

Die Vorschrift hat allerdings nicht nur in Berlin, sondern auch beim Bund und den anderen Ländern einer Politik der übermäßigen Kreditfinanzierung Vorschub geleistet. Sie hat außerdem nicht vor einer Haushaltsnotlage geschützt. Denn alle drei Haushaltsnotlagenländer in der Geschichte der Bundesrepublik (Bremen und das Saarland seit Ende der 80er Jahre, Berlin erst in jüngster Vergangenheit) sind in diese ausweglose Situation geraten, ***obwohl*** sie über den entscheidenden Zeitraum des Entstehens der extremen Haushaltsnotlage die Vorschrift eingehalten haben. Erst als sie sich in der Haushaltsnotlage befanden, konnten sie die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze nicht mehr einhalten, vor allem auch, weil sie wegen ihres extrem hohen Verschuldungsgrades und daraus resultierenden Zinsbelastungen ihre Investitionshaushalte zurückfahren mussten. Dieser fast paradox anmutende Sachverhalt legt es nahe, die Grenzen der Kreditaufnahme neu zu formulieren und dabei auch die neueren Erkenntnisse für eine nachhaltige Finanzpolitik, nach der keine Lasten auf zukünftige Generationen verschoben werden dürfen, zu beachten.

Bei der Neuformulierung der Verschuldungsgrenze in der Berliner Verfassung ist die Kritik an der geltenden Vorschrift, die normative Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie neuere Erkenntnisse der Finanzwissenschaft zu berücksichtigen.[41] In seinem Urteil vom 18.04.1989 hatte das Bundesverfassungsgericht festgelegt, dass durch eine Schuldenfinanzierung der öffentlichen Hand keine Lasten auf spätere Generationen verschoben werden sollten.

[41] Vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht, Berlin 2003, S. 48ff.

Auch sollten Schlupflöcher, die sich der Gesetzgeber bei den Detailregelungen des Gestaltungsspielraums zur Kreditaufnahme geschaffen hat[42], geschlossen werden.

Entsprechend der vorgebrachten Kritik sollten zur Gewährleistung einer nachhaltigen Verschuldungspolitik, der kein Risiko einer erneuten extremen Haushaltsnotlage innewohnt,

- die Nettokreditaufnahme durch die Höhe der ***getätigten*** Investitionsausgaben – anstelle der veranschlagten – begrenzt werden, weil ansonsten auch „Leerveranschlagungen", Zeitverschiebungen bei Investitionsprojekten und Verschiebungen von Investitionstiteln in den konsumtiven Bereich „beliehen" werden könnten,

- der Investitionsbegriff restriktiver gefasst werden, indem nur noch Ausgaben für Sachinvestitionen des Landes und Zuschüsse für Sachinvestitionen beim direkten Beteiligungsbesitz sowie nur selbstfinanzierte Investitionen (d. h., keine durch Investitionszuschüsse aus anderen öffentlichen Haushalten finanzierte Investitionsausgaben) angerechnet werden dürfen,

- Darlehen nur dann beliehen werden dürfen, wenn die Tilgungsraten wieder zur Minderung der Nettoneuverschuldung verwendet werden,

- zur Berechnung der maximalen Neuverschuldung von der Summe der direkten und indirekten Sachinvestitionen eine angemessene, d. h. die realen, wenngleich pauschal berechneten Nutzungsdauern der Investitionsgüter berücksichtigende kalkulatorische Abschreibung abgezogen werden, um die entsprechende (Ab-)Nutzung der Infrastruktur aus dem Steueraufkommen des jeweiligen Jahres zu finanzieren; im Gegenzug könnte größerer Erhaltungsaufwand dann auch dem Investitionsbegriff zugeschlagen und in den folgenden Jahren entsprechend abgeschrieben werden,

- alle Formen der Schattenverschuldung berücksichtigt werden, indem die im Haushaltsjahr neu entstehenden Pensionsverpflichtungen (Barwert der Zahlungsverpflichtungen) ebenso von der Summe der Sachinvestitionen abgesetzt werden wie der Barwert aller Zahlungsverpflichtungen aus Leasing-Verträgen und ähnlicher Transaktionen,

- die haushaltsgesetzlichen Verschuldungsermächtigungen nur für das laufende Haushaltsjahr bis zur Schließung der Bücher gelten, d. h. die haushaltsrechtliche Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Verschuldungsermächtigungen entfallen[43].

Tabelle 16: Ermittlung der nachhaltigen Verschuldungsgrenze 1995 – 2007 und tatsächliche bzw. geplante Nettoneuverschuldung des Berliner Haushalts

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Bauinvestitionen	809	748	556	498	378	362	299	255	232	361	328	326	291
Bauerhaltungsaufwand*	*700*	*670*	*620*	*580*	*540*	*500*	*500*	*500*	599	500	500	500	500
Ausrüstungsinvestitionen	114	95	75	107	139	126	110	104	134	178	147	164	156
Zuschüsse zu Sachinvest	995	922	748	693	611	674	490	478	461	490	438	407	383
Invest.Zuwsg. v. öff. Bereich	1063	1241	1201	1125	1095	1110	1090	437	405	382	306	493	472
Darlehen	308	275	281	280	272	253	255	276	254	280	291	318	281
Rückflüsse aus Darlehen	787	347	428	302	245	155	264	249	233	*233*	*233*	*233*	*233*
Abschreibungen Baumaßnahmen**	1056	1050	1045	1026	1005	978	947	915	878	841	838	833	827
Abschreibungen Beschaffungen**	114	114	110	102	101	106	108	111	117	123	130	135	145
Barwert Beamtenversorgung	481	531	587	669	746	776	767	747	754	783	792	814	799
Verschuldungsgrenze neu	**-576**	**-568**	**-1073**	**-1045**	**-1224**	**-1179**	**-1491**	**-809**	**-670**	**-553**	**-595**	**-792**	**-865**
Im Gegensatz dazu: NKA tatsächlich	**3.451**	**3.119**	**2.787**	**2.454**	**2.079**	**1.937**	**4.896**	**6.043**	**4.064**	**4.389**	**4.290**	**3.170**	**2.610**
Differenz	**-4.027**	**-3.687**	**-3.860**	**-3.500**	**-3.303**	**-3.116**	**-6.387**	**-6.852**	**-4.734**	**-4.942**	**-4.885**	**-3.962**	**-3.475**

* geschätzt

** überschlägig ermittelt, da Daten vor 1995 z.T., insb. auch für Ostberlin vor 1991 nicht vorlagen

Quelle: SenFin; eigene Berechnungen (NKA 2004: vorläufiges Ist; 2005: Doppelhaushalt 2004/2005; 2006 und 2007: Eckzahlenbeschluss vom 15.2.2005)

[42] Vgl. Isensee, Josef: Verfassungsrechtliche Würdigung der Verschuldungsgrenze nach Artikel 115 GG - Implikationen für die Finanzkontrolle; in: Müller, Udo (Hrsg.): Haushaltsreform und Finanzkontrolle, Baden-Baden 1997, S. 111 ff.

[43] Vgl. auch die Kritik des Bundesrechnungshofs an der gleichen Praxis des Bundes in: Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2004, S. 11f. (http://www.bundesrechnungshof.de).

Tabelle 16 zeigt die Höhe der Nettoneuverschuldung an, die in Berlin für die Jahre seit 1995 vertretbar gewesen wäre, hätte man keine Belastungen auf spätere Generationen verschoben. Auch in den nächsten Jahren übersteigt die geplante Nettokreditaufnahme den nachhaltigen Kreditfinanzierungsspielraum dramatisch. Indes lässt die inzwischen eingetretene extreme Haushaltsnotlage keine Alternative zu, da Berlin sich ohne Hilfe des Bundes und der anderen Länder nicht sanieren kann; zu viele Zinsen müssen auf die aufgelaufene Staatsschuld entrichtet werden.
Die Zahlen machen aber auch deutlich, dass Berlin nicht nur rein zahlenmäßig überschuldet ist, sondern zur Konsolidierung und Sanierung seiner Finanzen auch investive Ausgaben übermäßig hat kürzen müssen. Das Sanierungsziel ist somit nicht allein durch Kürzen zu erreichen, es müssen unterhalb der Sanierungslinien auch wieder Strukturen erwirtschaftet werden, welche die öffentliche Infrastruktur durch Ersatzinvestitionen und Bauerhalt zumindest wertmäßig erhalten.

Zwar wäre eine entsprechende Verfassungsänderung erst wirksam, wenn Berlins Haushalt saniert wäre, d. h., wenn das Land nach einer erfolgreichen Sanierung überhaupt wieder in der Lage ist, die aktuell geltende oder auch eine restriktivere Verschuldungsgrenze einzuhalten. Verfassungsrechtlich bestehen aber für einen Alleingang Berlins oder eine Vorreiterrolle bei der Verankerung einer sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierenden Verschuldungsgrenze keine Probleme, da die Bestimmung restriktiver als die bestehende wäre und die Ausnahmen zur Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung erhalten bleiben könnten und sollten. Eine entsprechende Verfassungsänderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt (und nicht erst irgendwann in 15 Jahren!) hat aber folgende Vorzüge:

1. Sie stellt eine fast unumstößliche bzw. nur mit einer Zweidrittelmehrheit zu ändernde Selbstverpflichtung der Berliner Politik dar, keine finanzpolitischen Lasten mehr auf zukünftige Generationen zu verschieben und erreichte Sanierungserfolge zu sichern, statt sie durch eine nach Erhalt von Sanierungshilfen wieder mangelhaft werdende Haushaltsdisziplin zu untergraben.

2. Auch gegenüber den Wählerinnen und Wählern könnte auf diese Weise die politische Glaubwürdigkeit erhöht werden, weil für diese sichtbar würde, dass ihr Verzicht auf lieb gewordene Leistungen in jedem Fall der Sanierung des Haushalts zugute käme und ihren Kindern nicht noch höhere Lasten aufgebürdet würden. Zudem ist wissenschaftlich belegbar, dass die Politik derartige handlungsbeschränkende Maßnahmen nur in der fiskalischen Krise vornimmt. Es ist deshalb zweifelhaft, ob ein wirksamer Schritt zu nachhaltiger Verschuldungspolitik nach erfolgter Sanierung die notwendigen verfassungsändernden Mehrheiten finden würde. Insoweit sollte die Haushaltsnotlage Berlins genutzt werden, um wichtige politische Entscheidungen für eine finanzpolitische Zukunft Berlins durchzusetzen.

3. Diese Selbstverpflichtung erhöht außerdem die Chancen Berlins vor dem Bundesverfassungsgericht, Sanierungshilfen zu erhalten, weil eine sich am Nachhaltigkeitsprinzip orientierende, restriktivere Verschuldungsgrenze sicherstellt, dass gewährte Hilfen nicht wie in Bremen, z.T. auch im Saarland ohne nachhaltige Sanierungserfolge versickern.

4. Viertens würde eine sich am Nachhaltigkeitsprinzip orientierende Verschuldungsgrenze die qualitative Ausrichtung der Berliner Haushaltspolitik über ein WNA-Budget unterstützen. Denn sie schafft Spielräume für eine solide, nutzergerechte Finanzierung zukunftsorientierter Aufgaben, indem sie dafür sorgt, dass vergangenheitsorientierte Ausgaben, insbesondere Zinsausgaben für die Staatsschuld und strukturkonservierende Ausgaben, erstere nicht mehr verdrängen, sondern ihrerseits zurückgeführt werden können. Hohe Zinszahlungen könnten dann auch nicht mehr den Werterhalt des von vergangenen Generationen bezahlten Infrastrukturvermögens verhindern.

Dass Berlin als erstes Land eine Verfassungsänderung zugunsten einer nachhaltigen Verschuldungspolitik verabschiedet, könnte schließlich auch ein entscheidendes Standortsignal im wirtschaftlichen Ansiedlungswettbewerb sein, welches für eine stabile, aufwärts gerichtete Arbeitsplatzentwicklung positive Wirkungen nach sich zieht. Denn die Länder, welche angesichts der demographischen Entwicklung ihre Finanzpolitik nicht umstellen und nicht verhindern, dass ihre Vergangenheitslasten wegen der schrumpfenden Bevölkerung passiv wachsen und zukunftsgestaltende Finanzierungsspielräume verschließen, werden mit der Abwanderung von Unternehmen und Einwohnern bestraft werden.

D. Abweichende Meinung der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP sowie der Sachverständigen Hartmut Bäumer und Prof. Dr. Jürgen Kromphardt zur Neufassung zur Neufassung der Definition der Verschuldungsgrenze in der Berliner Verfassung

Die Sachverständigen Hartmut Bäumer und Prof. Dr. Jürgen Kromphardt sowie Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP sehen Reformbedarf im Hinblick auf die Definition der Verschuldungsgrenze in der Verfassung des Landes Berlin und unterbreiten einen pragmatischen Vorschlag für eine restriktivere Fassung in der Hoffnung, dass sich doch noch eine Zweidrittelmehrheit im Abgeordnetenhaus für diese Reform findet:

Der Artikel 87 der Verfassung von Berlin schreibt bislang im Einklang mit Artikel 115 des Grundgesetzes vor: „Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten

dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten". Ausnahmen hiervon sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Diese am traditionellen Investitionsbegriff ausgerichtete Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung ist gleichzeitig zu weit und zu eng gefasst. Einerseits enthält sie die in der Wissensgesellschaft zunehmend unsinnige Trennung zwischen „guten" investiv und „schlechten" konsumtiv gebuchten Ausgaben der Zukunftsvorsorge. Andererseits hat die bisherige Erfahrung gezeigt, dass die bestehenden verfassungsrechtlichen Begrenzungen der Staatsverschuldung in Artikel 115 GG (analog Artikel 87 Absatz 2 VvB) sowie in allen anderen Länderverfassungen (so auch in Bremen und im Saarland), das Entstehen von Haushaltsnotlagen nicht wirksam verhindert haben. Alle drei extremen Haushaltsnotlagen waren erst dann mit einer nach dem Wortlaut der Artikel verfassungswidrigen Neuverschuldung verbunden, als die extreme Haushaltsnotlage bereits eingetreten war.

Es wäre deshalb eine Verschuldensgrenze erforderlich, die gewährleistet, dass

- keine Lasten mehr auf spätere Steuerzahlergenerationen verschoben werden, ohne dass den budgetären Lasten ein entsprechender Nutzen für die späteren Generationen gegenübersteht,[44]

- eine perioden- und nutzergerechte Finanzierung der über Kreditaufnahme finanzierten Ausgaben sichergestellt ist,

- alle Formen der Schattenverschuldung einbezogen werden, welche bei ihrer Zahlungswirksamkeit für den Staatshaushalt die gleichen Verdrängungseffekte für Primärausgaben aufweisen wie die Bedienung der fundierten Schulden.

Die wissenschaftliche und politische Diskussion über diese Problematik hat bislang leider noch nicht dazu geführt, dass eine Neuformulierung der Verschuldungsgrenze in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland möglich wird, die die genannten Kriterien erfüllt. Zahlreiche Vorschläge sind noch in der Diskussion, die entweder weiterhin auf der Basis des Investitionsbegriffs im geltenden Haushaltsrechts operieren oder aber alternativ am realen Wirtschaftswachstum und der damit verbundenen Fähigkeit anknüpfen, Zins und Tilgung für aufgenommene Kredite zu leisten.

Die Unterzeichnenden plädieren dennoch dafür, angesichts der haushaltspolitischen Situation in Berlin nicht untätig zu bleiben. Statt auf eine wissenschaftlich konsistente und politisch mehrheitsfähige Grundgesetzänderung zu warten, schlagen wir vor, im geltenden Verfassungsrahmen und des dort verwendeten Investitionsbegriffs einige pragmatische Änderungen des Artikels 87 der Verfassung von Berlin vorzunehmen, die den Erfahrungen der 90er Jahre Rechnung tragen und einem erneuten Abgleiten in eine extreme Haushaltsnotlage entgegenwirken.
Die Kreditaufnahme Berlins hätte bereits in den in den 90er Jahren die zulässige Obergrenze überschritten und die Frage der Verfassungswidrigkeit des Haushalts aufgeworfen, wenn als beleihbar wenigstens nur die eigenfinanzierten und tatsächlich getätigten Investitionen anerkannt gewesen wären.

Die Unterzeichnenden schlagen deshalb - unbeschadet weitergehender Überlegungen – vor, den Artikel 87 der Verfassung von Berlin so zu ändern, dass zumindest Doppelzählungen von Investitionsausgaben im förderalen Verbund in Zukunft vermieden werden, Leerveranschlagungen von Investitionen ein Riegel vorgeschoben und der Aufbau von „Bugwellen" aus Kreditermächtigungen der Vorjahre verhindert wird.

Zur Gewährleistung einer nachhaltigen Verschuldungspolitik soll daher der Artikel 87 Absatz 2 VvB dahingehend geändert werden, dass

- die erlaubte Nettokreditaufnahme auf selbstfinanzierte Investitionen (d.h., keine durch Investitionszuschüsse aus anderen öffentlichen Haushalten finanzierte Investitionsausgaben) begrenzt wird, um die doppelte Beleihbarkeit von Investitionen zu vermeiden,

- die Nettokreditaufnahme ferner durch die Höhe der tatsächlich getätigten Investitionsausgaben – anstelle der veranschlagten – begrenzt wird, weil ansonsten auch „Leerveranschlagungen", Zeitverschiebungen bei Investitionsprojekten und Verschiebungen von Investitionstiteln in den konsumtiven Bereich „beliehen" werden könnten,

- die haushaltsgesetzliche Verschuldungsermächtigung nur für das laufende Haushaltsjahr bis zur Schließung der Bücher gilt, d.h. die haushaltsrechtliche Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Verschuldungsermächtigungen entfällt[45].

Eine solche Verfassungsänderung würde die erlaubte Verschuldung über das im Bund und den anderen Ländern übliche Maß einschränken und – so ist zu hoffen – möglicherweise Nachahmer finden. Vor allem aber wäre diese nur mit Zweidrittelmehrheit zu ändernde Selbstverpflichtung der Berliner Politik ein deutliches Signal an die Berliner Bevölke-

[44] Vgl. BVerfGE, Bd. 79, Nr. 27, S. 311-357 und BVerfGE Bd. 99, Nr. 6, S. 57-69.

[45] Vgl. auch die Kritik des Bundesrechnungshofs an der gleichen Praxis des Bundes in: Bundesrechnungshof; Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2004, S, 11f. (http://www.bundesrechnungshof.de).

rung, das Bundesverfassungsgericht und die Parlamente und Regierungen von Bund und Ländern, dass Berlin seine Sanierungserfolge dauerhaft sichern zu will, statt sie nach dem möglichen Erhalt von Sanierungshilfen erneut durch mangelhafte Haushaltsdisziplin zu untergraben.

E. Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass die Funktionskennzahlen einen hinreichenden Maßstab für eine nachhaltige Haushaltspolitik bilden. Dem kann nicht gefolgt werden, die Ausrichtung eines nachhaltigen Haushalts an den Funktionskennzahlen wird abgelehnt. Sie stellt innerhalb des Berichts einen argumentativen Bruch dar, weil die Kommision zu den Bereichen Wissenschaft und Wirtschaft jeweils die Ausrichtung an klar definierten Clustern fordert.

Zudem stellen die Funktionskennzahlen ein sehr ungenaues Element der Haushaltsgliederung darstellen. Auch werden unter die einzelnen Funktionen durchaus auch Ausgaben, die nicht zukunftsorientiert sind, subsumiert. Deshalb wird auch für den Bereich Finanzen im Kontext des Gesamtberichts die Bildung von Clustern (z.B. Gesundheitswirtschaft/Biotechnologie, Kommunikation/Medien/ Kulturwirtschaft, Verkehrstechnik) empfohlen, die durch politische Entscheidung konkret zu definieren und durch zielgerichtete Maßnahmen zu unterlegen sind.

F. Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion zur Entwicklung eines quantitativen und qualitativen Maßstabs sowie zu einem zukunftsorientierten und nachhaltigen Steuerungskonzept

Ziele und Voraussetzungen für eine nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik in Berlin

Das langfristige Ziel der Haushaltskonsolidierung in Berlin darf allerdings, nicht nur darin bestehen, die Primärausgaben unter die Primäreinnahmen zu drücken, sondern die Gesamtausgaben soweit an das Niveau der Einnahmen anzupassen, dass den Anforderungen einer nachhaltigen Haushaltsplanung entsprochen wird.

Staatliches Handeln dient nicht dem Profit, staatliches Handeln dient der allgemeinen Daseinsvorsorge. Staatliches Handeln ist somit Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität und darf nicht an monetären Zielen gemessen werden. Der Maßstab staatlichen Handelns sind allein die Leistungen für die Bürger. Sie gilt es zu planen, im Sinne einer Prioritätensetzung zu bewerten und zu kontrollieren.

Die monetären Aspekte staatlichen Handelns sind lediglich ein Mittel zur wirtschaftlichen Absicherungen der allgemeinen Daseinsvorsorge. Sie dürfen nicht Selbstzweck werden.

Jeder Ansatz zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, der diese Grundprinzip außer Acht lässt, ist zum Scheitern verurteilt.

Insofern müssen sich politisches Handeln und Entscheiden immer an gesamtgesellschaftlichen und makroökonomischen Zielen orientieren, während es Aufgabe der Verwaltung ist, die getroffenen Entscheidungen möglichst effizient und effektiv – d.h. mit einer bestmöglichen Kosten-/Mittelrelation – umzusetzen.

Daraus folgt, dass ein betriebswirtschaftliches Steuerungssystem nicht geeignet ist, um die politische Steuerung – also insbesondere die Setzung von Prioritäten und Posterioritäten zu ersetzen. Es ist aber geeignet,

- die betriebswirtschaftlichen Folgen politischer Entscheidungen transparent zu machen und langfristig zu kalkulieren und

- finanzielle Reserven in erheblichen Größenordnungen zu identifizieren und so die Handlungsspielräume für politische Entscheidungen zu eröffnen.

Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik, die sowohl dem quantitativen wie dem qualitativen Maßstab Rechnung trägt, ist ein funktionierendes Steuerungssystem. Die Handlungs- und Entscheidungsebenen „Politik“ und „Verwaltung“ sind dabei voneinander zu trennen.

Insofern muss Haushaltskonsolidierung einerseits die politische Setzung von Prioritäten und Posterioritäten zur Entwicklung der Zukunftschancen beinhalten, und andererseits betriebswirtschaftlich belastbar die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erhöhen.

Für dieses aufgabenkritische, wettbewerbsorientierte Konsolidierungsszenario ist die Reorganisation des Finanzmanagements, insbesondere die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Produkthaushalts nicht Beiwerk sondern unabdingbare Voraussetzung.

Die Bedeutung von Kosten und Leistungen als Argument für eine wachstumsorienterte Haushaltskonsolidierung

Die Liquiditätsprobleme von heute sind die Kostenprobleme von gestern, die Kostenprobleme von heute werden die Liquiditätsprobleme von morgen sein.

Um Kosten- und Leistungsziele vorgeben und kontrollieren zu können, muss das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen endlich flächendeckend eingeführt werden. Dies gilt auch deshalb, weil der VGH Berlin die Zulässigkeit der Leistung von Ausgaben an die bundesrechtlich und landesverfassungsrechtlich zu erfüllenden Aufgaben geknüpft hat. Das für Berlin konzipierte Rechnungswesen erfüllt diese Anforderungen beispielhaft.

Es ermöglicht ferner dem „Fachpolitiker“, finanzielle Grenzen zu erkennen und Informationen für eine Prioritätensetzung zu erhalten. Der Haushaltspolitiker wird gezwungen, nicht nur über Zahlen zu reden, sondern muss sich viel stärker als bisher mit dem eigentlichen Ziel auseinandersetzen, mehr und bessere Leistungen für den Bürger zu erbringen.

Als logische Folge wird nicht der Abbau von Infrastruktur sondern die Entwicklung der Potentiale in den Focus rücken, allein deswegen, weil Berlin über erhebliche Ressourcen (Personal, bauliche und technische Infrastruktur) verfügt, die nicht oder nicht kurzfristig liquidiert werden können (Fixkostenproblematik). Soweit die durch die vorhandenen Ressourcen verursachten Kosten aber nicht sinnvoll reduziert werden können, bleibt nur der Weg, mit diesen Ressourcen möglichst viele Leistungen zu produzieren, um unmittelbar oder mittelbar möglichst hohe Deckungsbeiträge zu erwirtschaften. Dies gleichermaßen für Opern, Schulen, Universitäten und die allgemeine Verwaltung. Dort wo die Deckungsbeiträge positv sind, wäre auch der Einsatz zusätzlicher Ressourcen, auch die Einstellung von Personal, vertretbar.

Kosten und Leistungen als Basis für die Entwicklung einer quantitativen Leitlinie

Aus diesem gedanklichen Ansatz ergibt sich vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VGH Berlin auch hinsichtlich des quantitativen Aspekts ein konkreter Ansatzpunkt:

Die Frage der politischen Prioritätensetzung im Hinblick auf die qualitative Leitlinie ergibt sich nur insoweit, als die dafür erforderlichen Ressourcen nicht durch bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich begründete Aufgaben gebunden sind.

Das Berliner Modell der Kosten- und Leistungsrechnung ist als Kostenträgerrechnung auf der Basis der (Dienstleistungs)produkte der Verwaltung angelegt. Dabei ist für jedes Produkt auch die Rechtsgrundlage, auf Grund derer es erstellt wird, angegeben. Insofern lässt sich unter Ausweis der damit verbundenen Kosten und Ausgaben detailliert darstellen

- welche Aufgaben bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich bedingt sind und
- welche Aufgaben zusätzlich wahrgenommen werden können, weil sie keine Grenzkosten verursachen (z.B. Förderung von Vereinen durch die Bereitstellung von Räumen).

Diese Aufgaben sind nach der Rechtsprechung des VGH Berlin in jedem Fall – also unabhängig von der Verschuldungsgrenze – zu finanzieren.

Insofern wäre zunächst festzustellen, inwieweit die Berlin zur Verfügung stehenden Finanzmittel überhaupt ausreichen, um seine bundesstaatlichen und landesverfassungsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Da das Prinzip der Solidargemeinschaft nicht nur auf die bloße Wahrnehmung bundesstaatlicher oder landesverfassungsrechtlicher Aufgaben beschränkt sein kann, sondern auch durch die nationale bzw. europäische Verschuldungsgrenze immer einen zukunftsorientierten volkswirtschaftlichen Bezug haben muss, ergibt sich vor dem Hintergrund der Problematik der Verschuldungsgrenze ein zweiter Ansatz zur Bestimmung der quantitativen Leitlinie. Inwieweit darf sich ein Land zur Sicherung seiner Zukunftsfähigkeit verschulden, um über die bloße Wahrnehmung verpflichtender Aufgaben zukunftsgestaltend wirken zu können.

Die Entwicklung einer quantitaiven Leitlinie als bundesstaatliche Aufgabe

Inwieweit der Investitionsbegriff als Parameter für die Höhe der öffentlichen Kreditaufnahme sachlich geeignet ist, war schon immer umstritten. Insbesondere aus den wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen überwog die Kritik (z.B. Kerber 2004, DÖV 691 ff.) Unumstritten hingegen war, dass die Ermächtigung, aus konjunkturellen Gründen u.a. die Kreditaufnahme über das vorgegebene Maß ausweiten zu können, einen Ausnahmetatbestand nur für kurzfristige Situatio-

nen darstellt. Mehr oder weniger unbestritten war bisher auch die politische Sperrwirkung, die Art. 115 GG bzw. die entsprechenden landes(verfassungs)rechtlichen Bestimmungen entfaltet haben (vgl. Maunz/Dürig Komm. z. GG zu Art. 109 und 115).

Unter den Rahmenbedingungen einer hohen Staatsquote bei fehlendem Wirtschaftswachstum und erheblicher Belastung des Arbeitsmarktes ist in den letzten Jahren eine zunehmende Erosion dieser rechtlichen Vorgabe zu verzeichnen. Dabei bestehen die wesentlichen Ausweichszenarien darin

- den Begriff der Investitionsausgaben willkürlich zu definieren. Dies spielte anfangs nur bei der Abgrenzung von Baumaßnahmen und baulicher Unterhaltung eine Rolle, inzwischen wird sogar der Betriebskostenzuschuss an die BVG investiv ausgewiesen;

- für die Kreditaufnahme Brutto- statt Nettoinvestitionen in Bezug zu nehmen, d.h. von den Investitonsausgaben die für diese Zwecke von anderen gewährten Beiträge (z.B. investive Zuweisungen des Bundes), für die eine Kreditfinanzierung nicht erforderlich ist, eben so wenig abzusetzen wie den Werteverzehr (Abschreibungen) und die Desinvestitionen (Vernichtung von Anlagevermögen durch Abriss von Gebäuden, Vermögensveräußerungen usw.). Diese Problematik ist vom Berliner Rechnungshof in der Vergangenheit wiederholt erfolglos thematisiert worden;

- Schattenhaushalte mit eigener Kreditermächtigung zu bilden, um so öffentliche Kreditaufnahme außerhalb des Geltungsbereichs des Haushalts durchführen zu können. Beispiel hierfür ist die Umwandlung der früheren Eigenbetriebe, deren Finanzierung von der Kreditermächtigung des Haushaltsgesetzes gedeckt war, in Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Kreditermächtigung. Aktuell ist ein entsprechendes Vorgehen für die landeseigenen Kindertagesstätten geplant;

- die bestehende Verschuldungsgrenze zwar bei der Planaufstellung (auch unter Verletzung des Genauigkeitsgrundsatzes z.B. bei Veranschlagung überhöhter Steuereinnahmen oder Privatisierungserlöse) formal einzuhalten, jedoch in der Haushaltswirtschaft, in der die Grenze nicht besteht, zu überschreiten.

Auf die besondere Problematik, in den Flächenländern im Gegensatz zu den Stadtstaaten die Darstellung und Bewertung der Verschuldungen des Landesebene und der Gemeindeebene zu trennen, soll hier nicht näher eingegangen werden; jedoch sollte wegen der engen Finanzbeziehungen zwischen Landes- und Gemeindeebene zumindest nachrichtlich ein zusammengefasster Nachweis erfolgen und als Grundlage für den Ländervergleich dienen.

Inzwischen ist bundesweit eine Tendenz zur Nichtbeachtung der Verschuldensgrenze zu verzeichnen. Offensichtlich verfassungswidrige Haushalte werden von der Regierung als verfassungskonform erklärt, die die Regierung tragenden Fraktionen nehmen diesbezüglich ihr Kontrollrecht nicht mehr wahr und selbst die nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit vom Verfassungsgerichtshof gestellten Anforderungen werden nicht oder nur unzureichend erfüllt (so in Berlin im Zusammenhang mit der Entscheidung des VGH Berlin zum Doppelhaushalt 2002/2003).

Aus diesen Gründen verliert die Forderung nach Alternativen zur bestehenden Verschuldungsgrenze an Gewicht (auf die darüber hinaus bestehende besondere Problematik im Zusammenhang mit der Währungsunion wird weiter unten eingegangen). Vor dem Hintergrund der Umgehung bzw. Nichtbeachtung bereits der bisherigen Normen zur Begrenzung der Kreditaufnahme kann z.B. auch die von den Rechnungshöfen in ihrer Erklärung vom 7. Mai 2004 geforderte Verengung des Investitionsbegriffs zur Reduzierung staatlicher Verschuldung allein nicht als zielführend angesehen werden.

Dem Umstand, das die – zumindest in Krisenzeiten wirkungslos gebliebene – Norm zur Begrenzung der Verschuldung nicht „genügend Biss“ hat, kann wohl nur dadurch begegnet werden, dass ein Verstoß obligatorische Konsequenzen nach sich zieht, die geeignet sind, die finanzpolitische Seriösität der Haushaltsgesetzgeber zu verbessern.

Die nationale Verschuldungsgrenze als quantitativer Maßstab wird durch die Verpflichtungen aus Art. 104 EG (früher Art. 104c EGV) i.V.m. Art. 1 und 2 des Protokolls(11) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und der Stabilitätsvereinbarung (Maastricht Kriterien) überlagert (vgl. Pfennig/Neuman, VvB, Vor Abschn. VIII, RN 15 und Art. 87 RN 20).

Im Maastricht-Vertrag wird vorgegeben, dass das Haushaltsdefizit, in der Regel die Neuverschuldungsquote (die Ausgaben sind höher als die Einnahmen), 3% des Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Die Staatsschuldenquote soll im Grundsatz unter 60% des Bruttoinlandsprodukts liegen. Diese Regelungen haben auch nach den jüngsten Modifikationen grundsätzlich ihre Gültigkeit behalten.

Insofern sind die der Haushaltsrechtsreform in der Bundesrepublik Deutschland Ende der 60iger/Anfang der 70iger Jahre zu Grunde liegenden theoretischen Modelle, der Gedanke an Keynesianismus und Deficitspending, unabhängig

von der wirtschaftswissenschaftlichen Bewertung auch juristisch nicht mehr bzw. nicht mehr uneingeschränkt anwendbar.

Der Keynesianismus setzte die öffentliche Nachfrage als staatliches Steuerungsmittel ein. In diesem Zusammenhang verwendete Keynes den Begriff des Deficitspending, d.h. konjunkturelle Schwäche mit hoher Arbeitslosigkeit wird mit Hilfe zeitlich begrenzter Haushaltsdefizite (mehr Schulden) bekämpft. Insbesondere höhere Reallöhne und staatliche Transferleistungen sollen zu gesteigerter effektiver Nachfrage führen und so zur Wiedererreichung der Vollbeschäftigung beitragen. Diese effektive Nachfrage setzt sich aus dem Konsum der privaten Haushalte, den Investitionen der Unternehmer, der staatlichen Nachfrage und dem Außenbeitrag zusammen (siehe auch unter 3.).

Die Anwendung dieser Wirtschaftstheorie in Deutschland ist als logische Folge auf Grund der Maastricht- Kriterien nicht mehr möglich, nachdem Deutschland die Kriterien seit mehreren Jahren verfehlt hat. Insofern würde jede weitere Kreditaufnahme, auch wenn sie der Finanzierung öffentlicher Investitionen dienen würde und damit nach nationalem Recht noch zulässig wäre, dazu führen, dass den Kriterien noch weniger entsprochen werden würde, als bisher. Mit der fehlenden Anwendbarkeit der Wirtschaftstheorie von Keynes fällt auch der gesamte Regelungskomplex der Art. 109, 115 GG einschließlich der korrespondierenden Normen. Insofern ergibt sich hieraus zwingend die Notwendigkeit der Novellierung.

In jedem Fall ist die Festlegung eines neuen quantitativen Maßstabs, soweit er nicht wie oben ausgeführt konkret ermittelt werden kann, spätestens mit dem Inkrafttreten der Maastricht-Kriterien eine bundesstaatliche Aufgabe. Wenn sich die Bundesrepublik Deutschland diesen Kriterien verpflichtet fühlt, ist sie als ganzes daran gebunden, d. h. dass auch die Gliedstaaten ihren Beitrag zu leisten haben.

Das heißt aber auch, dass der Bund, dessen Schuldenlast durch das BIP der Länder zu unterlegen ist, die Länder nicht über Gebühr belasten darf. Gegenwärtig überschreiten neben Berlin nur Bremen und Brandenburg mit ihrer Verschuldung die Kriterien des Maastricht-Vertrages; legt man die Verschuldung des Bundes auf die Länder nach deren Wirtschaftskraft um, erfüllen nur noch Bayern und Sachsen die Kriterien. Insofern hat auch der Bund diesbezüglich seine Verpflichtung innerhalb der Solidargemeinschaft wahrzunehmen. Außerdem ist der Aufforderung des Art. 106 Abs. 3 GG Rechnung zu tragen, das Steueraufkommen so auf Bund und Länder aufzuteilen, dass „die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bleibt."

Mithin ist die Novellierung des Finanzverfassungsrechts durch den Bund aus verschiedenen Gründen zwingend geboten.

Der qualitative Maßstab

Neben dem quantitativen Maßstab zur Begrenzung der Verschuldung gilt es, einen qualitativen Maßstab zu entwickeln, der es ermöglicht die individuellen Zukunftspotentiale Berlins zu entwickeln. Die Identifizierung der Potentiale und die Maßnahmen mit denen sie entwickelt werden, sind – auch wenn hierüber weitgehender Konsens bestehen sollte – immer der zentrale Gegenstand subjektiver politischer Schwerpunktsetzung und Gestaltung. Sie unterliegen keiner zwingend vorgegebenen Gesetzmäßigkeit und entziehen sich damit einer objektiven Festlegung. Gleichwohl rechtfertigen sie zur langfristigen Sicherung der Zukunftsperspektiven einen zusätzlichen Ressourceneinsatz.

Die Orientierungsleitlinie für einen qualitativen Maßstab liefert das gedankliche Ansatz des WNA-Haushalts (WNA = Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben). Damit ist ein Haushalt gemeint, der jenen Staatsausgaben besondere Beachtung schenkt, die für ein ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiges Wirtschaftswachstum tatsächlich von Bedeutung sind.

Die bundesweite Diskussion zur Nachhaltigkeit von Haushaltspolitik tendiert – wie bereits dargestellt – zunehmend zu der Auffassung, dass die Investitionen der Hauptgruppen 7 und 8 kein zureichendes Kriterium für die Zukunftsfähigkeit eines Haushalts darstellen.

Das Bundesfinanzministerium hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, die anhand der vorhandenen empirischen Untersuchungen ausgewertet hat, welche Ausgaben des Staates überhaupt als wachstums- und nachhaltigkeitswirksame „Zukunftsinvestitionen" anzusehen sind.[46] Die hier vorgenommene Abgrenzung, die sich an den Funktionskennzahlen der öffentlichen Haushalte orientiert, wird allerdings nicht für ausreichend gehalten, weil die Funktionskennzahlen hinsichtlich der Genauigkeit der Abgrenzung zukunftsorientierter Aufgaben völlig unzureichend sind. So werden z.B. Personalkosten der Hochschulen immer als zukunftsorientierte Ausgaben ausgewiesen, unabhängig davon, ob sie in unproduktiven Verwaltungsbereichen oder in der Lehre anfallen. Auch bezüglich der Zuordnung der Ressourcen weisen sie erhebliche Ungenauigkeiten auf. Außerdem handelt es sich bei diesen Daten um kameralistische Finanzdaten, d.h.

[46] Vgl. Michael Thöne, Finanzwirtschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben („WNA"), Köln 2004.

dass lediglich Auszahlungen betrachtet werden, während der gesamte Ressourceneinsatz – insbesondere die Sachanlagen und ihre Kosten – völlig unberücksichtigt bleiben. Deshalb wird dafür plädiert, für Berlin ein differenzierteres und zielgenaueres System auf der Basis von Clustern zu etablieren.

Vor dem Hintergrund der extremen Haushaltsnotlage und der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung ist es zwingend erforderlich, diesen qualitativen Aspekt so in die Strategie zur Haushaltssanierung einzupassen, dass der Konsolidierungseffekt von der qualitativen Entwicklung des Standorts Berlin getragen wird. Dabei kommt dem privaten Sektor eine erhebliche Bedeutung zu.

Im Mittelpunkt der Konsolidierungsstrategie muss die Stärkung des privaten Sektors ohne den Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel stehen. Der Rückgang der öffentlichen Nachfrage muss durch eine Zunahme privater Nachfrage auch im Investitionsgüterbereich soweit wie möglich kompensiert werden. Gleichzeitig wird die Stärkung der privaten Nachfrage und damit der Steuerkraft über ein höheres Steueraufkommen auch wieder den öffentlichen Haushalt entlasten und so den Weg in die Konsolidierung erleichtern. Dies kann nur erreicht werden, wenn in Berlin im privaten Sektor mehr Geld als bisher verdient werden kann.

Wenn die Konsolidierung des Landeshaushalts das primäre Ziel ist, muss die Politik in Berlin sich also primär der Erhöhung der Einkommen im privaten Sektor annehmen.

Wenn die besorgniserregende wirtschaftliche und finanzpolitische Entwicklung in Berlin durchbrochen werden soll, muss sich Berlin – wie dies nach der Wende bereits eingeleitet worden ist – auf die Entwicklung neuer eigener Kompetenzfelder konzentrieren, über die eine Erhöhung der Einkommen möglich ist.

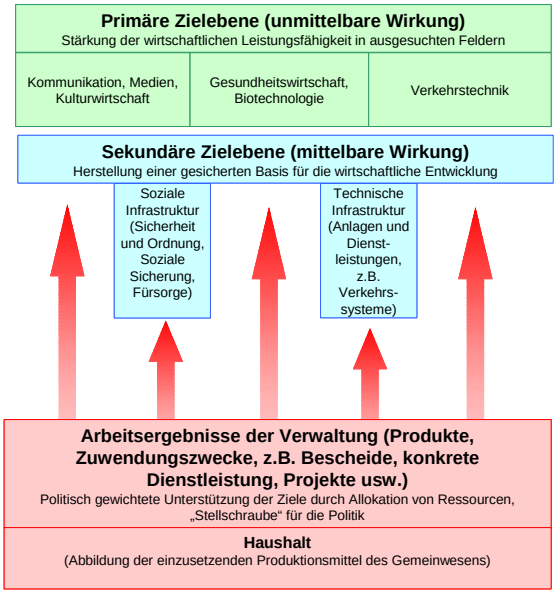
Da eine Alimentierung der Wirtschaft die strukturellen Probleme nicht löst, sondern den Weg in die Sackgasse der Staatswirtschaft bedeutet, verbleibt als einzige Alternative für die Politik, die Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben zu erhöhen.

Dies bedeutet, dass der gesamte Haushalt in den Dienst der wirtschaftlichen Entwicklung Berlins gestellt werden muss.

Auch im Vergleich zwischen Berlin und Hamburg wird dies deutlich:
Der eindeutigste „Ausstattungsvorsprung“ Hamburgs ist seine Lebensader, der Hafen. Wenn wir die Überlegung ernst nehmen, die Kompetenzfelder Wissenschaft/Gesundheitswirtschaft sowie Kultur/Medien zur Lebensader Berlins zu machen, gibt es keinen Grund, die Ausgaben für Forschung, Wissenschaft und Kultur auf Hamburger Niveau abzuschmelzen. Jede Stadt braucht ihr eigenes Profil in der Standortkonkurrenz. Berlins Hafen sind Wissenschaft und Kultur (siehe Tabelle 13).

Abgeleitet aus
- der Notwendigkeit der konsequenten Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den definierten zukunftsorientierten Geschäftsfeldern und
- der Aufgabe des Staates, zur Sicherung und Verbesserung der Lebensgrundlagen Infrastruktur zu schaffen (soziale und technische Infrastruktur)

ergibt sich folgendes Zielsystem (die Cluster sind beispielhaft gewählt und sind nicht als Präjudizierung der politischen Entscheidungen zu verstehen):



Bedeutung der Zielebenen für die Haushaltskonsolidierung

Beide Zielebenen sind für die Zielerreichung „Haushaltskonsolidierung“ unerlässlich und müssen gleichermaßen im Auge behalten werden. Allerdings ist im Hinblick auf den Erfolg der Konsolidierung die sekundäre Zielebene hinsichtlich ihres Outputs eher zu verstetigen. Das heißt, das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist so anzuwenden, dass das vorgegebene (oder das bisher erreichte) Ergebnis mit minimalem Aufwand erzielt werden muss. Für die primäre Zielebene muss es dagegen einen deutlichen Zuwachs geben. Also muss mit dem gegebenen Aufwand (den bisher zur Verfügung gestellten Mitteln) das bestmögliche Ergebnis angestrebt werden.

Setzung von Prioritäten und Posterioritäten, Steigerung der Effektivität, (Aufgabenkritik)

Zur Beurteilung der Frage, ob eine Aufgabe aus dem öffentlichen Haushalt zu finanzieren ist, ergeben sich folgende Parameter:

Primäre Zielebene
- Führt die Aufgabe mit den aus ihr abgeleiteten Arbeitsergebnissen dazu, dass das Bruttosozialprodukt Berlins erhöht wird?
- Führt die Aufgabe mit den aus ihr abgeleiteten Arbeitsergebnissen zur Erhöhung der Einkommen, z.B. durch Schaffung von Arbeitsplätzen?

Sekundäre Zielebene
- Dient die Aufgabe mit den aus ihr abgeleiteten Arbeitsergebnissen dem Erhalt der vorhandenen technischen Infrastruktur?
- Leistet die Aufgabe mit den aus ihr abgeleiteten Arbeitsergebnissen einen wirkungsvollen Beitrag zum Erhalt des sozialen Friedens?

Die Bedeutung der Arbeitsergebnisse der Verwaltung

Ob es der Wirtschaft gut geht, entscheidet nicht die Politik. Die Einflussmöglichkeiten der Politik sind also begrenzt. Sie manifestieren sich im wesentlichen im Verwaltungshandeln. Für den Investor ist es völlig unerheblich, ob er vollmundige Beteuerungen zur Wirtschaftsförderung hört, wenn er andererseits auf die Grundbucheintragung oder die Baugenehmigung monatelang warten muss. Die Politik muss sich also stärker als bisher der Organisation der Arbeitsprozesse in der Verwaltung widmen, sie kontrollieren und verbessern. Dazu bedarf es der Erhebung von Kosten- und Leistungsdaten, die an Strukturdaten gemessen werden können.

So steht die Bearbeitungsdauer in der Bauaufsicht und in den Grundbuchämtern in direktem Zusammenhang mit dem Investitionsvolumen in Berlin. Die Zahl der Touristen steht in Zusammenhang mit der Anzahl von kulturellen Angeboten. Die wirtschaftspolitischen Hemmnisse durch die Bürokratie bei Gewerbegenehmigungen oder im Denkmalschutz werden deutlich, wenn man sich die Zahl der in diesem Bereich produzierten Arbeitsergebnisse, also die „Produkte“ dieser Verwaltungen ansieht oder deren Kosten analysiert.

Zielorientierte Ausrichtung des Haushalts bedeutet also nicht bloße Umverteilung von Finanzmitteln. Vielmehr ist auch das Verwaltungshandeln, das Arbeitsergebnis der Verwaltung entscheidend. Dies lässt sich auch auf den Transferbereich übertragen; die Arbeitsergebnisse der Zuschussempfänger (z.B. Hochschulen, Opern usw.) sind ebenso entscheidend für die Entwicklung der wirtschaftlichen Potentiale, wie die Leistungen der unmittelbaren Verwaltung.

Zielorientierte Ausrichtung des Haushalts kann durchaus die Verteilung von Geld sein, dies wird aber in viel stärkerem Umfang in der Organisation der Verwaltungsabläufe und das Vorhalten eines zielorientierten Dienstleistungsangebots sowie in der Bereitstellung von Infrastruktur, also von Vermögenswerten, bestehen.

Wenn jemand z.B. in Berlin eine Sportveranstaltung durchführen will, braucht er dafür die Unterstützung der Behörden. So müssen für Radrennen Routenpläne ausgearbeitet und umfangreiche ordnungsbehördliche Genehmigungen eingeholt werden, Straßenland muss bereitgestellt und die Strecke muss entsprechend gesichert werden. Dafür benötigt ein Veranstalter die Unterstützung vieler Behörden.

Prozesse der strukturellen Haushaltskonsolidierung

Aus dem Zielsystem lassen sich folgende Prozesse ableiten. Dabei ist die von der Politik beeinflussbare Größe die Arbeitsergebnisse der Verwaltung, die als Kostenfaktor

- Entwicklungen unterstützend können
- Wirkungslos sind oder
- Entwicklungen behindern können.

Daraus ergeben sich logisch folgende Arbeitsschritte

1. Setzung von Prioritäten und Posterioritäten (Aufgabenkritik)
2. Entwicklung von quantitativen und qualitativen Zielen
3. Indizierung der Ziele (z.B. Ressourceneinsatz für Wirtschaftsförderung je € Bruttosozialprodukt, Straftaten pro Einwohner, Notendurchschnitt der Schulen, Zahl der Abschlüsse and den Hochschulen usw.)
4. Kontrolle der Zielerreichung, Abweichungsanalysen, ggf. Einleitung von Managementprozessen zur Umsteuerung

Damit wird deutlich, dass z.B. die Sportförderung nicht nur aus der Zuständigkeit der Sportverwaltung betrieben werden kann. Vielmehr muss das Sportförderungskonzept unter der Federführung der zuständigen Verwaltung übergreifend projektartig organisiert werden. Dies hätte erhebliche Rückwirkungen auf die Organisation der Berliner Verwaltung und die Abbildung der Leistungsbeziehungen zwischen den Verwaltungen. Wenn die Sportverwaltung z.B. eine Leistung von der Verkehrs- oder Polizeiverwaltung erwartet, muss sie eine gewisse Weisungsbefugnis haben und dafür die Ressourcen aus ihrem Etat finanzieren können.

Das heißt, dass aus der zielorientierten strukturellen Haushaltskonsolidierung zwingend eine dienstleistungsbezogene kundenorientierte Organisationsform der Verwaltung folgt. Auch diese ist mit der Verwaltungsreform bereits konzeptionell voll angelegt worden.

Steigerung der Effizienz, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Für beide Ebenen ist hinsichtlich der Allokation der Ressourcen weiterhin die Frage zu stellen, ob sich die den prioritären Aufgaben zuzuordnenden Arbeitsergebnisse der Verwaltung in entsprechender Qualität und Menge auch mit geringerem Ressourceneinsatz erstellen lassen. Die Festlegung auf ein Zielsystem ermöglicht es, den Haushalt in allen Politikfeldern klar zu strukturieren und hinsichtlich seiner Wirkung auf die Erreichung dieser Ziele zu optimieren und zu kontrollieren.

Alle Behördenstrukturen, die nicht unmittelbar das Zielsystem unterstützen, müssen mindestens auf den Prüfstand; viele können sicherlich sofort abgewickelt werden.

So ist die Berliner Oberfinanzdirektion als überflüssig ins Gerede gekommen und wurde inzwischen vom Senat folgerichtig abgewickelt.

In der Tat stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit mehrstufiger Organisationsstrukturen nicht nur für die Oberfinanzdirektion, sondern auch für alle anderen Verwaltungen. Z.B. leistet sich Berlin mit seinem Erholungswald ebenso wie große Flächenstaaten, die intensive Holzwirtschaft betreiben, eine vierstufige Forstverwaltung. Berlin leistet sich in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eine Architekturwerkstatt obwohl unzählige qualifizierte Architektenbüros in der Stadt ansässig sind.

Private Angebote nicht durch Öffentliche Angebote verdrängen

Am Beispiel Kindertagesstätten wird deutlich, dass die derzeitige Politik darauf gerichtet ist, teure öffentliche Angebote weiter zu finanzieren, und dafür die für die Allgemeinheit kostengünstigeren privaten Aktivitäten zu beschneiden. So

wird z.B. die Einrichtung eines landeseigenen Eigenbetriebs für die Kindertagesstätten weiter betrieben, obwohl sogar die Nutzwertanalyse des Senats die betriebswirtschaftliche Unsinnigkeit nachgewiesen hat und ausreichende private oder gemeinnützige Angebote zur Verfügung stehen bzw. erschlossen werden könnten.

Folgerungen für die Konsolidierungsstrategie

Unabhängig von allen theoretischen Überlegungen bleibt festzustellen, dass Berlin das Missverhältnis zwischen „echten" Einnahmen und Ausgaben kontinuierlich verbessern muss. Dies kann nicht durch die Aufstellung von theoretischen Modellen sondern nur durch konkretes Handeln erreicht werden.

Legt man die extreme Haushaltsnotlage und die strukturelle Schwäche der Berliner Wirtschaft als Ursache für die Überschreitung der zulässigen Kreditaufnahme zu Grunde, folgt daraus einerseits, dass die Ausgaben soweit zurückzuführen sind, bis sie ausschließlich auf die Erfüllung bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich begründeter Aufgaben reduziert sind. Diese Zurückführung kann weder innerhalb eines Haushaltsjahres noch innerhalb einer Legislaturperiode abgeschlossen werden. Berlin wird also bis auf weiteres wahrscheinlich mit einem verfassungswidrigen Haushalt leben müssen, ist aber andererseits nicht daran gebunden, formal möglichst viele Investitionen unabhängig von deren volkswirtschaftlicher Wirkung ausweisen zu müssen, um die Kreditaufnahme zu begründen. Insofern gewinnt Berlin hinsichtlich der Strategie zur Beseitigung des Problems an Flexibilität.

Daraus folgt andererseits, dass die durch die Entscheidungen der Verfassungsorgane initiierten Maßnahmen, insbesondere der Haushalt aber auch einfache Gesetze usw. primär daran zu orientieren sind, die strukturelle Schwäche der Berliner Wirtschaft zu beheben. Dies beinhaltet auch Zukunftsinvestitionen im weitesten Sinne. Auch diese Umorientierung ist weder innerhalb eines Haushaltsjahres noch innerhalb einer Legislaturperiode zu bewältigen.

Die logische Schlussfolgerung besteht darin, beide Prozesse parallel zu gestalten und aufeinander abzustimmen. Die Rückführung der Ausgaben muss einer möglichst starken Entlastung des Landeshaushalts dienen und zunächst in den Bereichen einsetzen, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt weniger bedeutsam sind. Die Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Schwäche müssen wirksam sein und den Haushalt möglichst wenig belasten.

Der erste Schritt zur Abarbeitung dieser Aufgabenstellung muss darin bestehen, alle Maßnahmen und Einsparvorschläge zur Reduzierung auf die Kernaufgaben einerseits und alle Maßnahmen, Einsparvorschläge und Zukunftsinvestitionen im weitesten Sinne zur Behebung der Strukturschwäche andererseits aufzulisten und nach ihrer Wirksamkeit zu gewichten. Die Schnittmenge stellt das aktuelle Handlungsfeld für die Berliner Politik dar.

Das Ergebnis wird nicht zwangsläufig eine permanente Absenkung der Ausgaben sein, sondern eine Umgestaltung staatlicher Aktivitäten, die zur Schließung der Haushaltslücke führt, sein. Es ist – allein vor dem Hintergrund des Rationalisierungspotentials in der Verwaltung von 10 bis 30 %, das in einzelnen Breichen bereits realisiert worden ist – davon auszugehen, dass die Notwendigkeit einer Überschreitung der Kreditobergrenze entfallen sein wird, bevor die Rückführung auf die Kernaufgaben abgeschlossen ist.

Eine besondere Schwierigkeit besteht darin, dass Sparmaßnahmen zu Einkommensverlusten und damit zu einem Nachfragerückgang führen. Die Konsolidierung wird nur gelingen, wenn der Ausfall staatlicher Nachfrage durch den Zuwachs an privater Nachfrage kompensiert werden kann. Der Umfang in dem dies gelingt, ist der Erfolgsmaßstab für die sukzessive Beseitigung der strukturellen Schwäche.

G: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass im momentanen Haushalt ein Konsolidierungsbedarf von rund 2 Mrd. Euro besteht, der durch Eigenanstrengungen des Landes aufzulösen ist. Aus Sicht der FDP summiert sich dieser Konsolidierungsbedarf auf deutlich mehr als 2 Mrd. Euro. Zunächst besteht eine Differenz zwischen Primärausgaben und Primäreinnahmen. Dies macht ein Konsolidierungsvolumen von etwa 1,5 Milliarden € erforderlich. Ein weiterer notwendiger Schritt ist es, die Relation von Primäreinnahmen und -ausgaben bundesweiten Standards oder zumindest an die des vergleichbaren Stadtstaates Hamburg anzupassen. Dies bedarf der Auflösung eines weiteren Konsolidierungsbedarfes von zusätzlichen 2 Milliarden €.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich Berlins relative Einnahmeposition drastisch verschlechtern wird, weil die EU-Förderung ab 2007 sukzessive auslaufen und der Solidarpakt Ost 2020 komplett abgebaut sein wird. Dies bedeutet einen weiteren Konsolidierungsbedarf von 2 Milliarden € bis zum Jahr 2020. In der Summe besteht somit ein Konsolidierungsbedarf von etwa 5,5 Milliarden €.

Berlin wird diese Konsolidierungssummen aus eigener Kraft finanzieren und erwirtschaften müssen. Dies erfordert von der Berliner Politik, zunächst die Altlasten im Haushalt (siehe Tabelle 2 in Kapitel I) bis auf die verbleibende Zinslast,

die Versorgungsausgaben, die DDR-Zusatzrenten und die Verlustgarantie der Bankgesellschaft abzubauen. Dadurch kann ein Konsolidierungsbeitrag von rund 4 Milliarden € geleistet werden. Doch selbst nach diesen Maßnahmen verbleibt ein Konsolidierungsbedarf von etwa 1,5 Milliarden €, der durch eine konsequente Politik der Ausgabensenkung im Landeshaushalt zu erbringen ist.

H: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Nach der jetzt bevorstehenden Zusammenfassung verbliebener kommunaler Kindertagesstätten in Eigenbetrieben gibt es objektiv keine Sparpotentiale für den Landeshaushalt mehr, da dann eine rechtsformunabhängige Finanzierung aller Kita-Plätze in derselben Höhe erfolgt.

I. Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die von der Mehrheit der Kommission vorgeschlagenen Kürzungen werden nicht mitgetragen. Auch die Absenkung in den o.a. Bereichen, die sehr allgemein beschrieben werden, muss im Rahmen des beschriebenen Zielsystems erfolgen. Soweit die Ausgaben dem Erhalt der Infrastruktur dienen, ist die apodiktische Forderung nach einer besonders kräftigen Reduzierung – wie untern dargestellt – ohnehin nicht zielführend. Ob die Argumentationslinie überhaupt belastbar ist muss bezweifelt werden, kann aber dahingestellt bleiben.

J: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Im Rahmen des WNA-Budgets, welches die FDP-Fraktion explizit unterstützt, ergibt sich für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eine Reduzierung der Aufgaben. Für die FDP führt dies sogar dazu, dass - auch im Rahmen einer konsequenten Verwaltungsverschlankung – diese Verwaltung komplett aufzulösen ist. Daher ist zu prüfen, die Aufgaben dieser Senatsverwaltung auf die Ressorts Wirtschaft, Finanzen, Soziales, Gesundheit und Kultur zu verlagern und damit langfristig die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung komplett aufzulösen.

K. Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass auf unnötige Baulandausweisung verzichtet werden soll. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Forderung wird abgelehnt, da ungeklärt bleibt, wann eine Baulandausweisung unnötig ist. Im übrigen ist davon auszugehen, dass eine solche Vorgehensweise das Investitionsklima in Berlin weiter verschlechtern würde.

L: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Im Text wird richtigerweise festgestellt, dass der Neuordnung des Beteiligungsbereichs und den damit verbundenen Vermögensaktivierungen eine zentrale Bedeutung zukommt, um den Zuschussbedarf zu senken sowie die Risiken und die Zinslast zu mindern. Allerdings wird nicht weiter darauf eingegangen, was das konkret bedeutet. Aus Sicht der FDP müssen sowohl die als Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) als auch die in privater Rechtsform (AG, GmbH) gehaltenen Unternehmen des Landes zügig und weitgehend veräußert werden, wenn sie nicht der unmittelbaren Daseinsvorsorge dienen und in einem Segment tätig sind, in dem eine Wettbewerbssituation gegeben ist (z. B. Bankgesellschaft, Stadtgüter, Staatliche Münze, BEHALA, Großmarkt, Wohnungsbestände, Vivantes). Gegebenenfalls ist die schrittweise Überführung in den Wettbewerb vorzusehen. Zusammen mit den Verkäufen des Liegenschaftsfonds lassen sich so bis zu 3 Milliarden € erlösen.

M: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Für den öffentlichen Nahverkehr und die Stadtreinigung sind die neuen EU-rechtlichen Möglichkeiten (marktorientierte Direktvergabe, Auferlegung, Ausschreibung) nach Abwägung der Zweckmäßigkeit und bei Reduzierung von bürokratischem Aufwand anzuwenden. BVG und BSR sind so umzustrukturieren, dass sie im Wettbewerb bestehen können. Das Land Berlin wird bei Nachweis der Kostenstruktur eines durchschnittlich gut geführten Verkehrsunternehmens mit der BVG einen Verkehrsvertrag zur Erbringung der Nahverkehrsleistungen im bisherigen Umfang abschließen. Im Verkehrsvertrag sind geeignete Controllingverfahren festzulegen. Für die BSR gilt der bestehende Leistungsvertrag.

Im Zuge des Beteiligungsmanagements ist für alle Landesunternehmen ein hoher Grad an Transparenz durchzusetzen.

N: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass die Personalausgaben durch massive flächendeckende Stellenstreichungen und Einkommensreduzierungen gesenkt werden muss. Dem kann nicht gefolgt werden.

Eine wirkungsvolle und zukunftsorientierte Haushaltskonsolidierung lässt sich nicht auf einen zahlenmäßigen Stellenabbau im öffentlichen Dienst reduzieren.

Die Berliner Verwaltung muss insgesamt wirtschaftlicher arbeiten und die Wirksamkeit staatlichen Handelns in Berlin deutlich erhöhen.

Letztlich kommt es auch bei öffentlichen Leistungen darauf an, dass sie den Steuerzahler nicht mehr kosten, als unbedingt erforderlich – oder anders, dass er für sein Geld so viele und so gute Leistungen wie irgend möglich erhält.

Dieses Ziel ist nur erreichbar, wenn über Aufgabenstellungen und Arbeitsprozesse neu nachgedacht wird; die Personalausgaben stellen sich dabei als ein Kostenfaktor unter vielen anderen als ein – wenn auch bedeutendes – Teilproblem dar. Dass der Anteil der Personalausgaben im öffentlichen Dienst verhältnismäßig hoch ist, ergibt sich allerdings logisch aus dem Dienstleistungscharakter der öffentlichen Einrichtungen.

Wenn wir unsere Gesellschaft zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Berlins umstrukturieren und auf die Zukunft ausrichten wollen, müssen wir auch im öffentlichen Dienst transparent aufzeigen, welche Reserven hier vorhanden sind und wo die freien Ressourcen stecken.

Aber auch im öffentlichen Dienst gibt es viele Bereiche, in denen an die Mitarbeiter überdurchschnittliche Anforderungen gestellt werden, z.B. auch weil Personal nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht bzw. organisatorische Mängel die Arbeitsabläufe erschweren. Dies betrifft insbesondere die operativen Bereiche, die in direktem Kontakt mit dem Bürger stehen.

Für die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung besteht ein erheblicher Personalbedarf, der in den unterschiedlichen Geschäftsfeldern und Tätigkeitsebenen unterschiedlich ausgeprägt ist. Wer Personalkosten senken will, benötigt ein organisatorisches Konzept, wie die Aufgaben, die ja unverändert bestehen, mit geringerem Ressourceneinsatz erfüllt werden können. Die Sparmethode nach dem Rasenmäherprinzip erfüllt diese Anforderungen nicht.

Das Personal im öffentlichen Dienst ist nicht primär als Kostenfaktor zu sehen, sondern als das Potential, das unserer Gesellschaft z.B. im Bereich des Gesundheitswesens, der Bildung, des Verkehrswesens, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die soziale Fürsorge und Sicherheit gewährleistet. Ohne das Personal ist eine erfolgreiche wirtschaftliche Daseinsvorsorge nicht denkbar.

Das Personal muss an der richtigen Stelle zum Einsatz kommen, damit für den Bürger möglichst viel herauskommt. Dafür ist ein Umstrukturierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung erforderlich, für den von jedem Bediensteten im öffentlichen Dienst die notwendige Flexibilität eingefordert werden muss.
Nicht die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst sind das Problem, sondern die Strukturen, in denen sie eingesetzt werden und arbeiten müssen.

Die öffentliche Diskussion über Personalabbau im öffentlichen Dienst steht – so wie sie bisher geführt wird – nicht im Einklang mit einem realistischen und wirkungsvollen Konsolidierungsszenario auf einer belastbaren betriebswirtschaftlichen Grundlage.

- Sie ist nicht sachgerecht, weil die alleinige Bewertung des Personalkostenanteils nicht berücksichtigt, dass für gleiche Produkte der Verwaltung eine unterschiedliche Kostenstruktur vorliegen kann. Z.B. ist der Anteil der bezirkseigenen Kitas im Osten Berlins höher als im Westteil. Diese bezirkseigenen Einrichtungen verursachen Personalkosten, während im Westen die Personalkosten in den Zuschüssen der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport an die gemeinnützigen Träger enthalten sind und im Rechnungswesen nicht als Personalkosten ausgewiesen werden. Aus diesem Grunde sind auch seriöse überregionale Vergleiche z.B. mit Hamburg ohne genaue Kenntnisse des internen Rechnungswesens kaum möglich.

- Sie ist nicht kundenorientiert, weil nicht die Leistung für den Bürger sondern der Prozess der Leistungserstellung bewertet wird. Unabhängig von der Leistung für den Bürger werden z.B. Bezirke mit einem hohen Anteil der Personalkosten zu Einsparungen verpflichtet, während Bezirke, die die gleiche Leistung etwa durch gemeinnützige Träger erbringen lassen und über Zuschüsse finanziere ungeschoren bleiben, auch wenn sie höhere Kosten verursachen. Dies führt für die Bevölkerung zu willkürlichen Ausstattungsverzerrungen.

Ob also eine Leistung mit höherem Personal-, Sach- oder Transfermitteleinsatz erbracht wird, ist primär nicht von Bedeutung. Der Personalkostenanteil an den Gesamtkosten kann nicht die entscheidende Größe für die Bedarfsgerechtig-

keit sein, sondern nur der gesamte Mitteleinsatz im Verhältnis zur Leistung. Das heißt, dass die operative Ebene auf Grund praktischer Erfahrungen vor Ort entscheiden können muss, welche Produktionsfaktoren sie einsetzen will. Sie muss das Wahlrecht haben, ob Personal-, Transfer- oder Sachmittel eingesetzt werden, sie muss make-or-buy-Entscheidungen treffen.

Damit wird der Anteil einzelner Kostenarten an den Produktionskosten zu einem sekundären Problem. Es geht vielmehr um mehr Wirtschaftlichkeit (mehr und bessere Leistungen für die Bürger und/oder Abgabensenkungen) bei der Verwaltungsreform bzw. um die Senkung der Kosten insgesamt – nicht nur der Personalkosten – zur nachhaltigen Verbesserung der Liquidität bei der Haushaltskonsolidierung.

Wer Personal an der falschen Stelle spart, bzw. nur über die Größenordnungen von Personaleinsparungen redet ohne die Aufgabenstellungen und Arbeitsprozesse in den einzelnen Geschäftsfeldern zu hinterfragen, nimmt in Kauf, dass sich die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung möglicherweise sogar verschlechtert. Er befindet sich auf einem haushaltspolitischen Blindflug.

Forderungen:
Wer die Modernisierung der Verwaltung und die Haushaltskonsolidierung wirklich ernst meint, muss sachgemäß und in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern die folgenden Aufgaben endlich in Angriff nehmen:

- Personalmanagement: „Zu viele Häuptlinge, zu wenig Indianer“. Das Personal muss aus der Ministerialbürokratie der Senatsverwaltungen dorthin verlagert werden, wo das Dienstleistungsangebot für den Bürger noch unbefriedigend ist (z.B. Bürgerämter, Kfz-Zulassung) bzw. dort wo Einnahmen erzielt werden (Finanzämter, Unterhaltsvorschusskasse) oder Investitionen beschleunigt werden können (Bauaufsicht) oder Ausgaben sinnvoll reduziert werden können (Überprüfung von Sozialhilfeansprüchen);

- Professionelles Management für den Personalüberhang: Mitarbeiter, deren bisherige Aufgabe weggefallen ist, sind unverzüglich dort einzusetzen, wo sie gebraucht werden, der auch nach Einführung des Stellenpools festzustellende Verbleib von „KW-Kräften“ auf ihren überflüssigen Positionen kann nicht länger hingenommen werden.

- Entbürokratisierung der Verwaltung: Entscheidungsprozesse und Verwaltungsabläufe müssen durch Neufassung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften verbessert werden. Damit erreichen wir einen Einspareffekt im „Wasserkopf“ und eine Entlastung der gesamten Verwaltung durch weniger Bürokratie.

- Gesundheitsmanagement – die Mitarbeiter stärken und nicht krank machen: Ursachen für Fehlzeiten müssen analysiert und behoben werden.

- Qualifizierung der Leitungskräfte: Leitungskräfte müssen ggf. durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, durch
  - Motivation,
  - Fortbildung und
  - rationelle Gestaltung der Arbeitsprozesse

  z.B. Krankenstände zu senken, die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter zu verbessern.

- Frühpensionierungen: Der Senat muss hier ein klares Konzept entwickeln und den Missbrauch durch einige wenige schwarze Schafe verhindern. Pauschale Verurteilungen wie in der Vergangenheit dürfe es nicht geben.

- Einführung neuer Kennzahlen für Planung und Kontrolle der Personalausgaben: Nicht mehr die Zahl der Stellen oder die Personalausgaben allein, sondern die Personalkosten bezogen auf die Summe der Stellen und Beschäftigungspositionen und die Aufgaben müssen Gegenstand z.B. auch der Haushaltsberatungen sein.

- Für Verwaltungen, die den vorgegebenen Personalausgabenplafond dauernd signifikant überschreiten, muss vom Senat ein langfristiges Konsolidierungsszenario entwickelt werden, da andernfalls die Zielvorgaben für den Personalhaushalt nicht zu halten sein werden und die Ernsthaftigkeit der Konsolidierungsbemühungen damit insgesamt nachhaltig in Frage gestellt wird.

Dieses Maßnahmenpaket muss ergänzt werden um die Privatisierung der Aufgaben der Verwaltung, wenn dies rechtlich möglich ist und sich daraus Vorteile für Berlin ergeben (make-or-buy-Entscheidungen). Neben höherer Wirtschaftlichkeit bzw. Qualitätsverbesserungen werden dadurch Arbeitsplätze aus dem öffentlichen Bereich in die Privatwirtschaft verlagert und die Staatsquote gesenkt.

Unabhängig davon können zur arbeitsplatzschonenden Personalkostensenkung in den Senatsverwaltungen in jedem Beförderungsamt 20 v.H. der Planstellen im höheren und 10 v.H. der Planstellen im gehobenen Dienst mit einem Umwandlungsvermerk, der die Herabstufung um eine Besoldungsgruppe vorsieht, versehen werden. Damit wäre eine Vor-

aussetzung geschaffen, um das Verhältnis von operativer Ebene zum Overhead deutlich verbessern zu können. Eine solche Maßnahme wäre insoweit auch sachgerecht, als in der Vergangenheit durch unbegründete Aufwertungen versteckte Besoldungserhöhungen gewährt worden sind, die auf diesem Wege rückgängig gemacht werden könnten.

O: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Ein Maßstab für die Beurteilung der Höhe der Personalausgaben ist die Personalausgabenquote, d.h. der Anteil der Personalkosten an den bereinigten Ausgaben. Hier liegt Berlin unter dem Bundesdurchschnitt, der ca. 38 % beträgt. Berlin erreicht im Jahre 2004 eine Quote von ca. 32,6 %. Zugleich zählt Berlin zu den wenigen Bundesländern, die in den letzten Jahren überhaupt den Anteil der Personalausgaben im Landesetat reduziert haben.

Die These von der „überdurchschnittlichen Personalausstattung“ wie sie von einer Mehrheit der Kommission vertreten wird, orientiert sich einseitig nur am Kriterium der Stellenzahl.

Darüber hinaus wird der Handlungsbedarf offensichtlich von falschen Voraussetzungen aus definiert. Die Personalkosten steigen bis 2007 nicht um 0,8 %, sondern sinken im Jahre 2006 um 2,3 % und in 2007 um weitere 0,6 %. Unter Einbeziehung der prognostizierten Senkung um 0,3 % in 2008 werden die Personalkosten um 3,2% sinken. Das bedeutet, dass die durch das Land ergriffenen bzw. im Rahmen des Sanierungsprogramms geplanten Maßnahmen, wirksam und ausreichend sind. Wir meinen im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit, dass keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind. Die nachhaltigste Senkung der Personalkosten ist über den Berliner Anwendungstarifvertrag erreicht worden. Eine Fortschreibung des Anwendungstarifvertrages in seiner geltenden Fassung über 2009 hinaus würde bedeuten, dass die Beschäftigten des Berliner öffentlichen Dienstes auch in der kommende Legislaturperiode keine Gehaltserhöhungen erhalten. Dem kann die PDS nicht zustimmen.

P: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass im Zuge der Haushaltskonsolidierung einzelne Kostenarten abgegrenzt betrachtet werden können. Dem kann nicht gefolgt werden.

Die Beschränkung der Haushaltspolitik auf einzelne Kostenarten konterkariert – wie bereits dargestellt – das Ziel, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Die vorgeschlagene Lösung zur Behandlung der Lohnnebenkosten führt zu einem zusätzlichen Ausgabebedarf, auf dessen Finanzierung im Zuge der Forderung nicht eingegangen wird. Ein rein kalkulatorischer Nachweis ist bereits in der Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehen (kalkulatorische Personalkosten); löst jedoch nicht das Liquiditätsproblem.

Q: Abweichende Meinung der PDS-Fraktion:

Die PDS kann sich insbesondere folgende Forderungen nicht zu eigen machen:
„Lohnnebenkosten für Beamte ausweisen“: Es gibt keine Lohnnebenkosten für Beamte, da diese an den gesetzlichen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherungen nicht teilnehmen.

Die Umstellung auf ein Umlageverfahren wird abgelehnt

„Differenzierung der Beitragssätze für die großen Einzelpläne und Sonderaltersgrenzen“: Die dieser Forderung zu Grunde liegende Absicht ist es, die Pensionen bzw. realen Pensionseintrittsgrenzen für die Polizei und die Feuerwehr zu senken bzw. zu erhöhen, d.h. für diejenigen Bereiche mit den höchsten Arbeitsbelastungen für die Mitarbeiter. Dies wird abgelehnt.

Eine Produktivitätsdividende ist nichts weiter als eine zusätzliche Sparmaßnahme, die die Bemühungen der Ressorts bzw. der Bezirksämter, die vorhandenen Vorgaben planmäßig umzusetzen, durch eine eher propagandistisch-planwirtschaftlich angelegte Maßnahme behindert. Zudem unterstellt die Argumentation der Kommissionsmehrheit, dass es in der Berliner Verwaltung einen zu geringen Rationalisierungsdruck gäbe. Diese Einschätzung wird durch die PDS nicht geteilt.

R: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass Zuschüsse und Zuweisungen im oben beschriebenen Sinn neu zu ordnen sind. Dem kann nicht gefolgt werden.

Die vorstehenden Ausführungen vernachlässigen nämlich folgende Aspekte:

Die Transferausgaben stellen traditionell den größten Ausgabenblock im Haushalt Berlins dar. Insofern bedürfen sie der besonderen Beachtung, zumal mit den Transferausgaben erhebliche Kosten verbunden sind (Sozialämter, Zuwendungsbescheide, Verwendungsnachweise, Prüfen von Finanzierungskonzepten usw.). Insofern ist der Bekämpfung des Missbrauchs höchste Priorität beizumessen.

Unabhängig davon unterliegt der Zuwendungsbereich auch in hohem Maß der politischen Gestaltung und Schwerpunktsetzung (Hochschulen, Soziales usw.). Insofern ist er, wie der gesamte Haushalt auf die Zukunftsfähigkeit Berlins auszurichten.

Die Steuerungsinteressen Berlins sind über gesetzliche und vertragliche Regelungen konsequent zu verfolgen.

Insbesondere die unproduktiven Bereiche der Transferausgaben, also die Sozialtransfers im Sinne der unter A.VI beschriebenen Prioritätensetzung sind deutlich durch geeignete Maßnahmen (z.B. auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung und des Arbeitsmarktes) zurückzuführen. Missbräuchliche Inanspruchnahme von Transferleistungen oder Mitnahmeeffekte sind konsequent zu unterbinden; insofern sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechend anzupassen (siehe oben).

S: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die Kommission ist zu der Überzeugung gelangt, dass es notwendig ist, den Subventionsanteil der auf die verschiedenen öffentlich bezuschussten Leistungen entfällt zu errechnen und den individuellen Empfängern der Leistungen bekannt zu machen. Dies soll dann sehr pauschal auf Eintrittskarten, auf Fahrkarten oder auf Mietverträgen ausgewiesen werden. Die FDP ist der Ansicht, dass diese Liste erstens nicht vollständig sein kann, andererseits die Berechnung schlicht nicht zu leisten ist. Vor diesem Hintergrund spricht sich die FDP dafür aus zunächst zu prüfen, inwiefern die auf die verschiedenen öffentlich bezuschussten Leistungen entfallenden Subventionsbeträge nach dem Ressourcenverbrauchskonzept überhaupt angemessen bewertet und errechnet werden können, damit sie den individuellen Empfängern der Leistungen bekannt gemacht werden können.

T: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass der Subventionsanteil bei öffentlichen Leistungen gegenüber dem Bürger im Einzelfall darzustellen ist. Dem kann nicht gefolgt werden.

Der Vorschlag des Ausweises von Subventionsanteilen im Einzelfall wird für nicht sachgerecht gehalten. Welche Wirkung wird damit bezweckt: Soll der Steuerzahlerzahler ein schlechtes Gewissen bekommen, weil Steuergelder für öffentliche Zwecke verwendet werden? Vielmehr muss der Subventionsanteil – im Rahmen des Steuerungssystems betriebswirtschaftlich ermittelt – Gegenstand fiskalischer und fachpolitischer Entscheidungen sein.

Die Zuordnung von Kosten auf Nutzergruppen dürfte praktisch schwer zu vollziehen sein. Insbesondere die Kosten für die Nutzung von Infrastruktur (Straßenland, Spielplätzen usw.) dürfte kaum fallbezogen dargestellt werden können.

Im übrigen müsste dann aus Gründen der Fainess gegenüber dem Bürger auch ausgewiesen werden, welcher Anteil der Steuereinnahmen der Leistung zugerechnet wird.

U: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Inwieweit sich der Wegfall der Pendlerpauschale für Berlin einnahmesteigernd auswirkt, wäre zu unterlegen. Der Wegfall der Eigenheimzulage würde jedoch das Investitionsklima in Berlin negativ beeinflussen und könnte hinsichtlich der betroffenen Zielgruppe die Steuerkraft negativ beeinflussen.

V: Abweichende Meinung der Sachverständigen Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass hinsichtlich der Kalkulation von Gebühren erhebliche Defizite bestehen. Dem kann nicht gefolgt werden.

Die Gebührensätze in den Gebührenordnungen werden grundsätzlich auf Kostenbasis kalkuliert; die Preisbildungsregeln sind gesetzlich festgelegt und unterliegen der gerichtlichen Überprüfung. Im übrigen werden Gebührensätze in erheblichem Umfang durch Bundesrecht festgesetzt.

Verrechnungspreise werden (im wesentlichen) bereits nach Maßgabe des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Amtshilfe) bzw. nach § 61 LHO erhoben. Im übrigen beinhaltet das Verfahren der Kosten- und Leistungsrechnung (Modul DHV-X) ein Tool zur Ermittlung und Bildung von Verrechnungspreisen, das einfach nur implementiert werden müsste.

Daher wäre folgende Forderung zu stellen:
Die Leistungsbeziehungen innerhalb der Verwaltung sind vollständig über Verrechnungspreise abzubilden. Dies kann alternativ durch Verrechnungen nach § 61 LHO oder Verrechnungen im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung geschehen.

VIII. Hauptstadt Berlin

1. Funktion und Rollenfindung

Berlin ist keine geteilte Stadt mehr, sondern Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland. Was eine Hauptstadt ist, brauchen andere Völker nicht zu lernen, sie wissen es und praktizieren es. Ihre Hauptstadt ist das Herz ihres Landes. Die Hauptstadt ist die Bühne der Nation, und sie ist das Fenster zur Welt. Die föderale Bundesrepublik muss dagegen erst noch lernen, wozu wir eine Hauptstadt brauchen und wie wir sie gebrauchen sollen.

Diese Klärung muss 15 Jahre nach dem Fall der Mauer nun endlich unter allen Beteiligten herbeigeführt werden. Die Funktion Berlins als Hauptstadt muss unabhängig von den sonstigen Problemen Berlins als Metropole gesucht und gefunden werden. Die Hauptstadt-Diskussion sollte in erster Linie geführt werden, um die Funktion zu bestimmen und sich erst in zweiter Linie darauf konzentrieren, wie die so definierte Funktion für die Entwicklung der Stadt genutzt werden kann. Es geht um das nationale Interesse an der deutschen Hauptstadt, nicht primär um die Interessen der Kommune Berlin. Als Hauptstadt gehört Berlin den Kölnern ebenso wie den Neuköllnern. Die Frage lautet: Was für eine Hauptstadt wollen die Deutschen und wie wollen sie sie ausstatten?

s. auch Abschnitt 8.
A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion.

Berlin sieht sich mit der Zeitenwende von 1989 in einer vollkommen neuen Position. Was es einmal gewesen war, konnte, durfte und musste es nicht mehr sein: Weder Berlin-West und Berlin-Ost, noch das Berlin des Deutschen Reiches, des Kaiserreiches oder das der Hauptstadt Preußens sind Vorbilder für die neue Hauptstadt Berlin.

Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte gilt es, den Status der Hauptstadt Deutschlands zu finden, und zwar eingebettet in die föderale Bundesrepublik und für die größte und internationalste deutsche Stadt, der Stadt, in der sich die deutsche Geschichte bricht und wiederfindet.

Deutschland ist ein Bundesstaat. Aber auch der Bundesstaat braucht eine Hauptstadt. Schließlich ist er kein Staatenbund. Die Länder leben die Vielfalt in der Einheit, aber die Nation lebt die Einheit in der Vielheit. Und in der Hauptstadt ist die Nation mehr als anderswo verortet.

Auch die deutschen Länder müssen in „ihrer“ Hauptstadt ihren Nutzen suchen, finden und in Gebrauch nehmen. Und die Berlinerinnen und Berliner müssen verstehen, dass ihnen die Hauptstadt nicht alleine gehört. Die Länder müssen ihre Mitverantwortung dafür erkennen und erstreiten, was diese Hauptstadt der Deutschen vermag und was sie für wen zu leisten hat.

Wenn es um die Hauptstadt Berlin geht, gehört sie den Berlinern nicht mehr als den übrigen Bundesbürgern, haben die Berliner nicht mehr zu sagen als alle anderen Deutschen auch.

So verstanden kann Berlin zu dem Ort werden, wo leichter als anderswo gemeinsam – und nicht nur in den politischen Arenen – über die Zukunft des Landes, über Möglichkeiten und Gefährdungen gesprochen und gearbeitet werden kann; wo die Nation mehr als anderswo ihre Symbole findet, auf Erinnerungsstücke ihrer historischen Verantwortung trifft; ein Ort, der in historischer Verantwortung steht, und ein Gesicht für ein gewandeltes Deutschland im Zentrum Europas ist.
Und ein Ort, an dem das Land mehr als anderswo in Kontakt tritt mit internationalen Partnern bzw. sich diesen internationalen Partnern zum Dialog und zur Kooperation anbietet und Aufgaben von internationaler Bedeutung erfüllt: Mit der Hauptstadt steht ein günstiger internationaler Aktionsort (um die es zwischen den Nationen einen Wettbewerb gibt) zur Verfügung.

Hinzu tritt die Nutzung dessen, was gerade diese Hauptstadt Berlin in besonderer Weise vermag. Dazu gehört z. B. ihre internationale Bekanntheit und Anziehungskraft, ihr traditioneller Rang in Kultur und Wissenschaft, ihre paradigmatische Rolle zwischen Ost und West, aber auch ihre ungebrochene Attraktivität für Junge aus dem In- und Ausland. Die Deutschen (aber auch die Berliner) müssen lernen, dass solche Potenziale einer Hauptstadt überall in der Welt im nationalen Interesse und mit nationalen Kräften und nicht nur im kommunalen Interesse und mit kommunalen Kräften ausgebeutet werden müssen und dürfen; müssen lernen, dass die Qualifizierung ihrer Hauptstadt im Interesse aller Deutschen liegt, da ihr Ergebnis allen zugute kommt.

In diese Rolle kann Berlin nicht alleine hineinwachsen. Diese Funktionen können nur gemeinsam mit Bund und Ländern gefunden und ausgefüllt werden.

s. auch Abschnitt 8.
B: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

2. Berlin gehört als Hauptstadt in die Verfassung

Bisher ist Berlin im Grundgesetz nur als Land erwähnt. Das Grundgesetz hat die Hauptstadtfrage übergangen. Jetzt muss die Tatsache, dass Berlin die Hauptstadt der Bundesrepublik ist, in der Verfassung verankert werden. Alles weitere kann und muss über ein Gesetz geregelt werden, so dass Bund und Länder via Bundestag und Bundesrat gemeinsam über die Hauptstadtrolle entscheiden.

3. Status: Hauptstadt in Brandenburg

Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte müssen wir einen Hauptstadtstatus erfinden, der zur Demokratie und zum Bundesstaat passt.

Diese Hauptstadt steht in der gemeinsamen Verantwortung der Länder und des Bundes. Diese gemeinsame Verantwortung bezieht sich auch auf die erforderliche finanzielle Ausstattung.

Deshalb bedarf es einer ergänzenden vertraglichen Regelung. Die unmittelbaren Hauptstadtaufgaben, die Berlin für die gesamte Bundesrepublik wahrnimmt, müssen dabei hinsichtlich ihrer Finanzierung geregelt werden, ebenso muss den besonderen strukturellen Gegebenheiten Berlins als Folge der jahrzehntelangen Teilung Rechnung getragen werden.

Der Länderfinanzausgleich einschließlich der besonderen Einwohnerwertung für Stadtstaaten ist für die Existenzfähigkeit Berlins unverzichtbar.

Berlin hält an der Absicht einer Fusion mit Brandenburg fest. Auch diese bundespolitisch höchst wünschenswerte Verbindung ist darauf angewiesen, dass eine Regelung zum Ausgleich der besonderen Einwohnerwertung gefunden wird. Berlin und Brandenburg dürfen ebenso wie andere fusionswillige Länder nicht durch das gegenwärtige Finanzausgleichssystem, das in seiner Struktur vom Bundesgesetzgeber mit der Neuregelung ab 2005 ausdrücklich bestätigt wurde, de facto daran gehindert werden, eine Fusion zu vollziehen. Eine Neugliederung des Länderzuschnitts darf daher im Ergebnis nicht zu einer Schlechterstellung führen.

Deshalb hängt die „Hauptstadtfrage“ unmittelbar mit der Fusion von Berlin und Brandenburg zusammen. Die Fusion von Berlin und Brandenburg macht aus zwei Armen keinen Reichen, würde jedoch die Kompetenzen klären. Die Berliner sind für ihre Kommune zuständig, für die Landespolitik das gemeinsame Land. Die Hauptstadt ist Sache nicht nur der Berliner und nicht nur der Brandenburger, sondern geht alle Deutschen an. Aufgaben und Kosten von Metropole und Kapitale sollten getrennt berechnet und betrachtet werden. Dafür ist die Fusion mit Brandenburg eine Voraussetzung.

s. auch Abschnitt 8.
C: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion.

Die Bildung eines gemeinsamen Landes ist auch bundespolitisch erwünscht. Die Fusion kann modellhaft für eine Neuordnung des föderalen Systems stehen. Mindestens deshalb muss die Bundesregierung das Ihrige tun, um das gewünschte Ergebnis zu ermöglichen. So muss vor der Fusion klar sein, wie das Verschuldungsproblem Berlins gelöst werden soll, und das gemeinsame Land darf im Länderfinanzausgleich nicht schlechter gestellt werden, als es beide Länder zuvor getrennt waren.

4. Transparente Darstellung der Hauptstadtfinanzierung

Zweifellos ist Berlin mit seinem kulturellen Angebot, seinen vier Universitäten, mit seiner hervorragenden Infrastruktur und als Sportstadt eine Metropole mit großer Ausstrahlung. Niemand hat jedoch bisher die Frage umfassend beantwortet, was davon der Funktion als Hauptstadt und damit dem Stadtstaat Berlin zuzuordnen ist.

Die Kommission hält die Auffassung des Senats für begründet, dass die Zahlungen des Bundes nicht die Kosten decken, die Berlin durch seine Hauptstadtfunktion entstehen.[47] Im Sinne eines fairen Interessen- und Lastenausgleichs sollte daher kurz- bis mittelfristig das Problem gelöst werden, wie die hauptstadtbedingten Kosten zu definieren und nach welchem Prinzip sie von der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern zu tragen sind.

Als erster Schritt ist die transparente Darstellung der Hauptstadtfinanzierung die Grundvoraussetzung für eine sachliche Diskussion über die Hauptstadtfinanzierung im geeinten Deutschland. In einer Anlage zum Haushaltsplan sollten alle im Rahmen der Hauptstadtfunktion zufließenden Zuweisungen zusammengefasst und den Ausgabenzwecken zugeordnet aufgelistet werden.

Der Senat soll künftig dem Abgeordnetenhaus mit jedem Entwurf eines Haushaltsplans oder eines Nachtragshaushaltsplans als Anlage eine Darstellung

- aller Zuweisungen, die Berlin für seine Hauptstadtfunktion zufließen und

- der damit verbundenen Ausgabezwecke

vorlegen.

5. Fusion mit Brandenburg

Auch unabhängig von der Diskussion über Rolle und Funktion der Hauptstadt Berlin wird die Region ihre Interessen besser als starkes, politisch fusioniertes Land Berlin-Brandenburg artikulieren können. Die Kommission spricht sich eindeutig für die Länderfusion aus. Die Fusion mit Brandenburg ist eine Voraussetzung dafür, den wirtschaftlichen Rückstand im Vergleich zu den leistungsstarken süd- und westdeutschen Regionen aufzuholen.

Daneben stehen die vielen Vorteile, die eine Länderfusion für das Innengefüge der Region mit sich bringt. Der politische Interessenausgleich würde durch die Zentralisierung wichtiger Entscheidungen und durch die daraus abgeleitete Neuordnung der politischen Infrastruktur erleichtert werden. Die Abschaffung von staatlichen Parallelangeboten würde Kräfte bündeln und die Qualität vieler Angebote steigern. Die Schätzungen zur Höhe des Einsparvolumens variieren erheblich nach Meinung vieler Beobachter. Unumstritten aber ist, dass sich mit einer Länderfusion Haushaltsmittel in erheblichem Umfang einsparen ließen.

Gefordert ist heute ein gemeinsamer, neuer und klarer Zeitplan für die Fusion zu einem gemeinsamen Land.

[47] Vgl. Drs 15/ 3526.

6. Die besondere Rolle Potsdams

So wie die Fusion Berlin in die Lage versetzt, sich voll auf seine Rolle als die Hauptstadt aller Deutschen zu konzentrieren, so muss von vorn herein klar sein, dass Potsdam die Rolle der Landeshauptstadt der Hauptstadtregion übernehmen wird. Dieser Rollenverteilung sollte auch dadurch entsprochen werden, dass das zukünftige gemeinsame Land „Brandenburg“ ohne weiteren Zusatz heißt.

7. Zusammenarbeit fortsetzen

Die Region Berlin-Brandenburg wird von außen als Einheit wahrgenommen. Insbesondere in der Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, aber auch im Sport, Rundfunk oder Tourismus lässt sich kaum Trennendes finden.

19 Staatsverträge und rund 80 Verwaltungsvereinbarungen geben der Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg einen Rahmen. Zu den aktiven Kooperationsfeldern gehören die Bereiche Medien, Justiz und Kultur, aber auch die Hochschulplanung, Stadt- und Regionalentwicklung, ferner die Bereiche Verkehr, Inneres, Bildung sowie Soziales und Gesundheit. Ob im Bibliotheksverbund und dem Medienboard, in der Verwaltungsakademie oder dem Kriminalitätslagebild, bei der Förderung optischer Technologien oder der Drogenpolitik, überall wird bereits über Ländergrenzen hinweg gedacht und gehandelt.

Formen erfolgreicher Zusammenarbeit haben die wirtschaftlichen Organisationen in der Region – genau wie auch die Gewerkschaften – gefunden. Denn Unternehmen vergleichen bei Investitionsentscheidungen zwar genau die Ansiedlungs- und Betriebskosten und andere Belastungen in Berlin und Brandenburg, nehmen die Wirtschaftsregion mit ihren weichen Standortfaktoren jedoch als Einheit wahr.

Zu prüfen ist daher die Zusammenführung der Wirtschaftsförderung beider Länder. Ein Gegenargument ist hier die real existierende Konkurrenzsituation, bedingt durch die politische Ländergrenze. Auf jeden Fall muss, im Wege einer Kooperationsvereinbarung, eine enge Zusammenarbeit in der Wirtschaftsförderung sichergestellt werden. Dies gehört, wie auch eine stärkere Zusammenarbeit bei der touristischen Infrastruktur, zu den Aufgaben des Senats noch in dieser Legislaturperiode. Unumstritten ist auch das Ziel, die Investitionsbanken beider Länder wie auch die Bürgschaftsbanken zusammenzuführen sowie eine gemeinsame Luftfahrtbehörde zu schaffen.

8. Abweichende Meinungen

A: Abweichende Meinung der Sachverständigen Eder, Dr. Hassemer und Zeller und der CDU-Fraktion:

Die Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass die Hauptstadtfrage keiner besonderen Initiative des Senats bedarf. Dem kann nicht gefolgt werden. Da die Hauptstadtfrage eine bedeutende nationale Frage ist, sollte der Regierende Bürgermeister im Auftrag des Abgeordnetenhauses von Berlin den Bundespräsidenten bitten, sich dieser Frage anzunehmen und bei der Funktions- und Rollenfindung der Hauptstadt beizutragen.

B: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Zur Funktion und Rollenfindung Berlins als Hauptstadt vertritt die FDP eine andere Auffassung, als die hier formulierte. Es muss mehr in den Vordergrund gerückt werden, was für eine Hauptstadt gewollt ist und wie sie ausgestattet werden soll. Die Debatte um die Antwort auf die Frage muss im nationalen Rahmen geführt werden. Sie wird von der gesamten Nation entschieden werden. Es ist aber die Aufgabe der Berliner, den Bürgern des ganzen Landes ein Angebot zu machen, was ihre Stadt als Hauptstadt leisten könnte. Wer, wenn nicht die Berliner selbst, können und sollen ein solches Angebot unterbreiten? Daher ist es an der Zeit, die Diskussion über die Möglichkeiten, die Berlin als Hauptstadt der ganzen Nation bietet, zu eröffnen. Erstmals seit der Teilung hat Deutschland eine Hauptstadt, die von ihrem Potential her in der Lage ist, eine wirkliche Metropole zu werden. Daraus ergeben sich auch Chancen für Deutschland. Berlin war und ist wie andere europäische Hauptstädte der Entwicklung des übrigen Landes immer ein Stück voraus. Sie ist ein Seismograph, der kommende Erschütterungen registriert, wenn sie sich noch kaum zu erkennen geben. Sie zieht internationale Entwicklungen an, ist aber auch in der Lage, ihrerseits internationale Wirkung zu entfalten. Das war in Deutschland mit der damaligen provisorischen Hauptstadt Bonn nicht möglich. Metropolen sind Orte der Kreativität, an denen sich das Leben verdichtet. Sie produzieren Synergien auch dort, wo sie nicht erwartet werden. Sie stoßen Entwicklungen an und prägen Trends. Die Rolle, die London für Großbritannien spielt oder Paris für Frankreich, könnte mit Berlin erstmals seit langem in Teilen auch für Deutschland fruchtbar gemacht werden. Die Metropole, als Hauptstadt von der Nation richtig angenommen, kann in den weltweiten Standortwettbewerb um Zukunftsindustrien und –ideen in ganz anderer Weise eingreifen, als es peripheren Standorten möglich ist. Diese Chance, den Fokus der Weltöffentlichkeit - der sich nur auf wenige Orte so richtet wie auf eine Hauptstadt und internationale Metropole - für die Entwicklung eines erstarrten Landes zu nutzen, muss den Bürgern unseres Landes erst noch vor Augen geführt werden. Hierin liegt die große, entscheidende Aufgabe der Berliner Politik, für diese neue Hauptstadtrolle bei Bürgern und politischen Entscheidungsträgern des ganzen Landes zu werben. Wenn Berlin bei ihnen hierfür das nötige Verständnis findet, kann auch die Hauptstadtfunktion in einem ganz anderen Ausmaß für die Entwicklung der Stadt genutzt werden. Berlin muss mit dieser positiven Vision einer dynamischen Hauptstadt, die den Wettbewerb mit anderen Metropolen – die auch gleichzeitig Hauptstadt sind – nicht scheut und internationale Aufmerksamkeit auf Deutschland als Standort lenken kann, in die öffentliche Debatte ziehen. Es muss deutlich machen, dass diese Vision den Bundesländern, Städten und Regionen nichts nehmen will, sondern eine Investition auch in ihre eigene Zukunft darstellt. Eine notwendige Investition, denn Deutschlands Bedeutung sinkt im Weltmaßstab in dem Maße, in dem neue Akteure auf den Weltmärkten und auf der weltpolitischen Bühne erscheinen und Raum gewinnen.

C: Abweichende Meinung der FDP-Fraktion:

Die FDP-Fraktion vertritt hier eine dezidiert andere Meinung. Denn wie sich Berlin als Hauptstadt definiert, muss losgelöst von Frage der Länderfusion zwischen Berlin und Brandenburg betrachtet werden. Eine Klarstellung der gesamtstaatlichen Repräsentationsaufgaben kann nicht daran gekoppelt werden, ob Berlin und Brandenburg zu einem Bundesland fusionieren. Dies kann keine logische Konsequenz sein. Im Gegenteil: erst muss Berlin die finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geklärt haben. Dann wird sich die Attraktivität der Hauptstadt ganz von selbst erhöhen und damit auch die Bereitschaft der Brandenburger, eine Länderehe mit Berlin einzugehen.

Die Fusion mit Brandenburg ließe sich im Rahmen einer grundsätzlichen Neugliederung des Bundesgebietes wieder aufgreifen, die für den Erfolg der noch immer dringend notwendigen Föderalismusreform sehr wesentlich ist.

Anlage 1: Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AGBauG	Berliner Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AV	Ausführungsvorschriften
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BEHALA	Berliner Hafen-und Lagerhausgesellschaft mbH
BerlinFG	Berlinförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIM	Berliner Immobilienmanagement GmbH
BLEG	Berliner Landesentwicklungsgesellschaft
BSR	Berliner Stadtreinigungsbetriebe
Bull-Kommission	Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BWB	Berliner Wasser Betriebe
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverodnung
EU	Europäische Union
FDE	Fonds Deutsche Einheit
FuE	Forschung und Entwicklung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
IBB	Investitionsbank Berlin
IHK	Industrie- und Handelskammer
IT	Informationstechnologie
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
ModInst	Modernisierung/Instandsetzung
NKA	Nettokreditaufnahme
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
Scholz-Kommission	Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“
Vivantes	Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH
VvB	Verfassung von Berlin
WNA	wachstums- und nachfrageorientierte Ausgaben

Anlage 2: Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Kennzahlen des Berliner Landeshaushalts
Tabelle 2: Belastungen der Vergangenheit laut Haushaltsplan 2004
Tabelle 3: Berlin Förderung: 1989-2002
Tabelle 4: Berlin – Öffentliche Ausgaben nach Arten
Tabelle 5: Öffentliche Ausgaben
Tabelle 6: Berlin - Öffentliche Ausgaben nach Arten gemäß Finanzplanung
Tabelle 7: Berlin - Öffentliche Ausgaben nach Einzelplänen der Senatsverwaltung laut Finanzplanung 2003 bis 2007
Tabelle 8: Primäreinnahmen und –ausgaben der Länder (einschl. Gemeinden) bezogen auf den Bundesdurchschnitt
Tabelle 9: Die Entwicklung der relativen Primärausgabenquote der drei Stadtstaaten von 1991 – 2003
Tabelle 10: Ausgaben je Einwohner in €
Tabelle 11: Struktur der Primärausgaben je Einwohner 2003 (in €)
Tabelle 12: Ausgabenunterschiede nach Funktionen
Tabelle 13: Wachstumswirksame Ausgaben im Vergleich
Tabelle 14: Ein WNA-Budget für Berlin
Tabelle 15: Grund- und Drittmittel der Hochschulen im Jahr 2002
Tabelle 16: Ermittlung der nachhaltigen Verschuldungsgrenze 1995 – 2007 und tatsächliche bzw. geplante Nettoneuverschuldung des Berliner Haushalts

Abbildung 1: Drei-Ebenen-Modell der innovationspolitischen Schwerpunktsetzung
Abbildung 2: Maßstäbe und Ziele des nachhaltigen Haushalts

Anlage 3: Einsetzungsbeschluss

Nr. 2003/42/26 A
15/2185

Abgeordnetenhaus BERLIN

– 15. Wahlperiode –

Gemäß Beschlussprotokoll über die 42. Sitzung des
Abgeordnetenhauses von Berlin am 11. Dezember 2003
hat das Abgeordnetenhaus folgenden Beschluss gefasst:

Einsetzung einer Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“

I.

Gemäß dem Gesetz über die Enquete-Kommissionen des Abgeordnetenhauses von Berlin wird eine Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ eingesetzt.

Die Enquete-Kommission hat die Aufgabe mit den Mitteln gemäß § 1 EnqueteG die verfassungsrechtlich und politisch gebotenen Ziele, Kriterien und Indikatoren für ein wirtschafts- und finanzpolitisches Konzept zu formulieren, das eine zukunftsfähige Prognose für die wirtschafts- und finanzpolitische Entwicklung Berlins zulässt. Sie stellt die dafür notwendigen Rahmenbedingungen fest und leitet daraus Vorschläge für konkrete Handlungsschritte ab.

II.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin beauftragt die Enquete-Kommission, unter Beachtung der vom Berliner Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 31. Oktober 2003 dargestellten Anforderungen an den Berliner Haushalt in Zeiten der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der extremen Haushaltsnotlage, insbesondere zur Beantwortung folgender Fragen zu arbeiten:

1. Welche - ggf. durch eine erhöhte Kreditaufnahme zu finanzierenden - Maßnahmen sind geeignet, der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken? Welche Rolle spielen dabei im Lichte des Verfassungsgerichtsurteils strukturpolitische und konjunkturpolitische Maßnahmen, die öffentlichen Investitionen sowie die Ausgaben für Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik?

2. Durch welche Art von Maßnahmen kann die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes und der Kommune Berlin generell nachhaltig verbessert und der Arbeitsmarkt gestärkt werden? Welche Standortfaktoren sind für die Sicherung, die Gründung und die Ansiedlung von Unternehmen in Berlin relevant und in welcher Bedeutung stehen sie zueinander?

3. Welche Ausgaben, die eigentlich vermindert werden könnten und müssten, sollten zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder aufgrund verfassungsrechtlich verankerter staatlicher Handlungsprinzipien nicht vermindert werden?

4. Wie kann die Wirtschafts- und Finanzkraft Berlins durch wirtschaftliches Wachstum ohne die Erhöhung von Abgaben bzw. die Einführung neuer Abgaben verbessert werden? Auf welche Einnahmen sollte ggf. verzichtet werden, damit wirtschaftliches Wachstum und die Arbeitsmarktsituation positiv beeinflusst werden können?

5. Auf welche Aufgaben und strukturpolitischen Entscheidungen soll Berlin seine finanziellen Mittel konzentrieren, um den Verfassungsgeboten der Art. 115 und 109 GG wieder nachkommen zu können? Welche Spielräume bestehen aus der föderalen Verfassung der Bundesrepublik, um gewisse Ungleichheiten zu begründen? Welche Aufgaben können reduziert und auf welche Aufgaben kann verzichtet werden? Welche Landesgesetze sind dazu zu ändern? Welche Erfordernisse der gesamtstädtischen Entwicklung sind dabei zu beachten?

6. Welche Schlussfolgerungen sind aus den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zu Strukturschwäche und Haushaltsnotlage in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 für den Sanierungskurs und die Interpretation des Urteils des Landesverfassungsgerichtshofs vom 31.10.2003 zu ziehen? Welche Schlussfolgerungen sind aus den Sanierungsbemühungen der Länder Bremen und Saarland zu ziehen?

7. Anhand welcher Kriterien und Vergleichsmaßstäbe kann ein Benchmarking mit anderen Bundesländern über alle Ausgabenbereiche einen transparenten Vergleich der Ausstattungen ermöglichen?

8. Welche Maßnahmen können und sollen ergriffen werden, um die staatlichen Ausgaben zielorientierter einzusetzen und die staatlichen Leistungen effektiver bereit zu stellen? Welche Landesgesetze sind dazu zu ändern?

9. Wie kann sich Berlin im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland und seiner Finanzverfassung unter dem Aspekt der Hauptstadtfunktion und/oder hinsichtlich der geplanten Fusion mit dem Land Brandenburg so positionieren, dass die Finanzierung seiner Aufgaben dauerhaft gesichert ist? Wie kann der Status der Bundeshauptstadt im Berlin/Bonn-Gesetz verbessert werden; welche Schlussfolgerungen ergeben sich dabei aus der unterschiedlichen finanziellen Behandlung, die Berlin und Bonn im Gefolge dieses Gesetzes erfahren haben.

10. Welche Kosten- und Nutzenanalyse ergibt sich im Hinblick auf die Hauptstadtrolle Berlins für den Landeshaushalt sowie unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten; welche hauptstadtbedingten Ausgaben fallen pro Ressort an?

11. Welche aufgaben- oder gebietsbezogenen Finanzierungsmodelle kommen unter der Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Staaten und der Möglichkeiten, die das Berliner Rechnungswesen bietet, für die Finanzierung der Hauptstadtaufgaben in Betracht?

12. Inwieweit lässt sich nachvollziehbar darstellen, dass die vom Land ohne die erhöhte Kreditaufnahme erzielten oder erzielbaren Einnahmen nicht ausreichen, um auf bundesrechtlichen oder landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhende Ausgaben des Landes decken zu können? Welche bundesrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben sind bei der Sanierung des Berliner Haushalts zu beachten? Welche Rolle spielen dabei die Art. 109 und 115 GG, die Staatsziele und Institutionengarantien der Verfassung sowie die Länderhoheit bei Bildung, Wissenschaft und Kultur?

13. Welche umsetzungsfähigen Konsolidierungsmaßnahmen können vom Senat in hinreichendem Umfang entscheidungsfähig vorgelegt werden? In welchem Zeitraum ist ein ausgeglichener Haushalt zu erreichen?

14. Wie kann im Entwurf des Landeshaushalts für jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses nachvollziehbar deutlich gemacht werden, dass die Nichteinhaltung des Kreditbegrenzungsgebots nicht Folge eines allgemein begrenzten Spielraums zur Ausgabensenkung ist, sondern konkret für jede Ausgabe eine bestimmte konjunkturpolitisch begründete Entscheidung zu ihrer Aufrechterhaltung getroffen werden muss und mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes getroffen wird?

15. Welche Änderungen und Öffnungsklauseln im Bundesrecht sind angezeigt, um Berlin den Weg aus der Haushaltsnotlage zu erleichtern?

16. Welche Beteiligungen des Landes sind als dauerhaft notwendig im Sinne des § 65 LHO anzusehen und welche politischen und wirtschaftlichen Ziele sollen mit diesen Beteiligungen verfolgt werden? Wie kann das Beteiligungsportfolio so umstrukturiert und kontrolliert werden, dass weitere hohe Verluste und zusätzliche Belastungen des Landeshaushalts vermieden werden können?

17. Welche Maßnahmen können ergriffen werden, um die Belastungen des Landeshaushalts deutlich zu reduzieren, die aus den in der Schulden- und Belastungsbilanz erfassten Verbindlichkeiten und anderen vergangenheitsorientierten Kosten resultieren?

Der Auftrag umfasst alle Geschäftsbereiche des Senats hinsichtlich ihrer Verantwortung für die Liquidität und Kosten bezüglich der Planung und Bewirtschaftung des Landeshaushalts und der Kapitalbindung durch das Vermögen des Landes Berlin.

III.

Die Enquete-Kommission legt dem Abgeordnetenhaus die für den nächsten Nachtragshaushaltsplan relevanten und verwertbaren Arbeitsergebnisse als Zwischenbericht mit konkreten Vorschlägen vor. Ferner legt die Enquete-Kommission ihren Abschlussbericht vor, wenn Vorschläge für konkrete Handlungsschritte im Sinne der Ziffer I vorgelegt werden können.

IV.

Die Enquete-Kommission besteht aus 19 Mitgliedern; die Anzahl der Mitglieder je Fraktion bestimmt sich nach § 2 Absatz 1 Satz 3 EnqueteG.

V.

Die Mitglieder der Kommission werden von den Fraktionen gemäß § 2 Absatz 1 EnqueteG benannt.

Anlage 4: Mitgliederliste

Ordentliche Mitglieder/Abgeordnete

Name	Fraktion	
Frau Abg. Dr. Sibyll Klotz	Bündnis 90/ Die Grünen	Vorsitzende der Enquete-Kommission, eine der beiden Fraktionsvorsitzenden Arbeitgebiete: Arbeitsmarkt- und Frauenpolitik
Frau Abg. Renate Harant	SPD	Mitglied des Fraktionsvorstandes für den Arbeitskreis Bildung, Arbeitsgebiete: Bildung, Sport, Kultur
Herr Abg. Michael Müller	SPD	Fraktionsvorsitzender, Landesvorsitzender
Frau Abg. Karin Seidel-Kalmutzki	SPD	Stellv. Fraktionsvorsitzende, Arbeitsgebiete: Bildung und Sport
Herr Abg. Nicolas Zimmer	CDU	Fraktionsvorsitzender; Mitglied des Hauptausschusses, Rechtsanwalt
Herr Abg. Peter Kurth	CDU	Mitglied des Vorstands der ALBA AG, ehemaliger Berliner Finanzsenator, Mitglied der CDU-Fraktion, Arbeitsgebiete: Arbeitsmarkt- und Wissenschaftspolitik
Herr Abg. Stefan Liebich	PDS	Fraktionsvorsitzender, Landesvorsitzender, Dipl.-Betriebswirt
Frau Abg. Carola Bluhm	PDS	Stellv. Fraktionsvorsitzende, arbeitsmarktpolitische Sprecherin, Soziologin
Herr Abg. Dr. Martin Lindner	FDP	Fraktionsvorsitzender, Rechtsanwalt

Ordentliche Mitglieder/Sachverständige

Name	benannt von der Fraktion der	
Frau Prof. Dr. rer. pol. Gisela Färber	SPD	Universitätsprofessorin an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für wirtschaftliche Staatswissenschaften
Herr Prof. Dr. Jürgen Kromphardt	SPD	Professor an der TU Berlin, Institut für Volkswirtschaft und Wirtschaftsrecht
Herr Tim Renner	SPD	Musikmanager

Herr Jan Eder	CDU	Hauptgeschäftsführer der IHK Berlin
Herr Dr. Volker Hassemer	CDU	ehemaliger Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz sowie für Kultur
Herr Joachim Zeller	CDU	Bezirksbürgermeister des Bezirks Mitte, Landesvorsitzender der Berliner CDU
Frau PD Dr. Silvia von Steinsdorff	PDS	Gastprofessorin am Sozialwissenschaftlichen Institut der Humboldt-Universität
Herr Prof. Dr. Stefan Krätke	PDS	Professor für Wirtschafts- und Sozialgeographie an der Europa-Universität Frankfurt/Oder
Herr Max Schön	FDP	Unternehmer, Präsident der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU)
Herr Hartmut Bäumer	Grüne	Geschäftsführer BRIDGES PAM GmbH

Stellvertreter/Abgeordnete

Name	Fraktion	
Herr Abg. Christian Gaebler	SPD	Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion
Frau Abg. Burgunde Grosse	SPD	Arbeitsmarktpolitische Sprecherin
Frau Abg. Iris Spranger	SPD	Stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Haushaltspolitische Sprecherin der SPD-Fraktion
Herr Abg. Mario Czaja	CDU	Gesundheitspolitischer Sprecher der CDU-Fraktion, Leiter der Unternehmensentwicklung in einer Tochtergesellschaft der Gegenbauer-Bosse-Gruppe,
Herr Abg. Uwe Goetze	CDU	Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Fraktion
Herr Abg. Benjamin-Immanuel Hoff	PDS	Wissenschafts- und wirtschaftspolitischer Sprecher der PDS-Fraktion, Sozialwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität
Herr Abg. Carl Wechselberg	PDS	Haushaltspolitischer Sprecher der PDS-Fraktion

Herr Abg. Volker Thiel	FDP	Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses, Mitglied im Kulturausschuss, Unternehmensberater
Herr Abg. Joachim Eßer	Bündnis 90/ Die Grünen	Finanzpolitischer Sprecher, Mitglied im Hauptausschuss und im Wirtschaftsausschuss
Herr Abg. Volker Ratzmann	Bündnis 90/ Die Grünen	einer der beiden Fraktionsvorsitzenden

Stellvertreter/Sachverständige

Name	benannt von der Fraktion der	
Herr Dr. Franz Cromme	CDU	Rechtsanwalt, Volkswirt; ehemaliger Landtagsabgeordneter, Bürgermeister und Staatssekretär in Niedersachsen, Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Frankfurt/Oder, Arbeitsschwerpunkte: Kommunalfinanzen und Verfassungsrecht in Deutschland und Europa
Herr Prof. Dr. Heinrich Bücker-Gärtner	CDU	Verwaltungswissenschaftler; Arbeitsschwerpunkt: New Public Management, E-Government
Herr Prof. Dr. Michael Krüger	CDU	Unternehmer, Mathematiker und Volkswirt, Honorarprofessor
Frau Wiebke Lang	PDS	Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen
Herr Thomas Suwelack	FDP	Unternehmer; Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, darin Leiter der Kommission Wirtschaftspolitik

Anlage 5: Arbeitsbericht

Arbeitsbericht
der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ für die Zeit von der Konstituierung am 20. Februar 2004 bis zur letzten Sitzung am 29. April 2005

Die Kommission hat in 19 Sitzungen von jeweils rund 3 Stunden Dauer in öffentlichen Anhörungen und nichtöffentlichen Aussprachen und Beratungen folgende Themenschwerpunkte bearbeitet:

Stärkung der Zivilgesellschaft
mit Vorträgen von Herrn Prof. Dr. Leo Penta (Kath. Fachhochschule für Sozialwesen Berlin) in der 2. Sitzung und des Sachverständigen Herrn Dr. Volker Hassemer (Senator a. D.) in der 3. Sitzung.

Wirtschaftspotenziale stärken, Finanzen sanieren!
mit Vorträgen der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), des Sachverständigen Herrn Jan Eder (Hauptgeschäftsführer der IHK) sowie des Senators für Finanzen, Herrn Dr. Thilo Sarrazin in der 2. Sitzung und der Sachverständigen Herrn Prof. Dr. Jürgen Kromphardt (Institut für Volkwirtschaft und Wirtschaftsrecht der TU Berlin), Herrn Prof. Dr. Stefan Krätke (Europa-Universität Frankfurt/Oder) und des Abg. Herrn Peter Kurth in der 4. Sitzung.

Wissenschaft fördern, Kultur- und Medienstandort entwickeln!
mit Vorträgen von Herrn Martin Gornig (DIW), Herrn Prof. Dr. Detlev Ganten (Vorstandsvorsitzender der Charité), Frau Dr. Gudrun Erzgräber (BBB Management GmbH Campus Berlin-Buch) sowie des Sachverständigen Herrn Tim Renner (Musikmanager) in der 5. Sitzung.

Staatliche Aufgaben überprüfen!
mit Vorträgen von Herrn Udo Rienaß (Senatsverwaltung für Inneres) und des Sachverständigen Herrn Hartmut Bäumer (Geschäftsführer der Bridges PAM GmbH) in der 6. Sitzung.

Landesbeteiligungen ordnen!
mit Vorträgen von Herrn Dr. Martin Klimmer (McKinsey & Co., Inc) und Herrn Hans Beerstecher (ehemaliger Vorstand der Landeskreditbank, Stuttgart) in der 7. Sitzung.

Verfassung achten – Konsequenzen aus dem Urteil ziehen!
mit Vortrag von Herrn Prof. Dr. Günter Dannemann (Forschungsstelle Finanzpolitik der Universität Bremen) in der 8. Sitzung.

Staatliche Aufgaben überprüfen! – Aufgabenkritik
mit Vortrag von Herrn Dr. Hugo Dicke (Institut für Weltwirtschaft) in der 9. Sitzung.

Vertiefung des Themas Wirtschaft (insbesondere zu Clustern und EU-Osterweiterung)
mit Vorträgen des Sachverständigen Herrn Jan Eder (Hauptgeschäftsführer der IHK) und von Herrn Prof. Dr. Günter Stock (Mitglied des Vorstands der Schering AG) in der 10. Sitzung.

Vertiefung des Themas Wissenschaft
mit Vorträgen von der Sachverständigen Frau Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Herrn Prof. Lenzen (Präsident der Freien Universität Berlin) und Herrn Prof. Dr. Grüner (Präsident der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin) in der 11. Sitzung.

Kultur als Standortfaktor
mit Vorträgen von Herrn Volkmar Strauch (Staatssekretär in der Senatsverwaltung Wirtschaft, Arbeit und Frauen), des Sachverständigen Herrn Dr. Volker Hassemer (Senator a. D.) und von Frau Dr. Susanne Binas-Preisendörfer (Geschäftsführerin der Kulturveranstaltungs-Gesellschaft mbH) in der 12. Sitzung.

Berlin/Brandenburg – Formen der Zusammenarbeit
mit Vorträgen von Herrn Dr. Detlef Stronk (Vorsitzender der Geschäftsführung der Zukunftsagentur Brandenburg GmbH), des Sachverständigen Herrn Jan Eder (Hauptgeschäftsführer der IHK) und von Herrn Roland Engels (Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Berlin International GmbH) in der 13. Sitzung.

Reform des öffentlichen Dienstrechts
mit Vortägen von Herrn Wolfgang Riotte (Beauftragter für die Reform des öffentlichen Dienstrechts in NRW), Herrn Joachim Jetschmann (Landesvorsitzender DBB) und Herrn Uwe Januszewski (Verdi-Landesbezirk) in der 14. Sitzung.

Rolle und Funktion Berlins als Hauptstadt
mit Vorträgen von Herrn Prof. Dr. Richard Schröder (Theologische Fakultät der Humboldt-Universität), des Senators für Finanzen, Herrn Dr. Thilo Sarrazin, des Abg. Herrn Volker Ratzmann und des Sachverständigen Herrn Dr. Volker Hassemer (Senator a. D.) in der 16. Sitzung.

Die zahlreichen zu den Themenschwerpunkten sowohl von den Vortragenden als auch von Mitgliedern der Kommission vorgelegten Skripte sind – ebenso wie die einschlägigen Sitzungsprotokolle – in der Datenbank der Enquete-Kommission: www.parlament-berlin.de/enquetezukunft.nsf veröffentlicht.