

## **Berlin D.C.**

**Ein Denkspiel** - Von Wissenschafts-Staatssekretär Peer Pasternack

---

### **Wie und mit welchem Ziel soll die deutsche Hauptstadt ihren Haushalt sanieren? Vielleicht hilft ein Blick nach Washington**

"Es wird nie so heiß gegessen wie gekocht wird, trösteten die Gegessenen die Gekochten", heißt es bei Stanislaw Jerzy Lec. In der Berliner Haushaltskonsolidierung fällt mittlerweile der Überblick schwer: Wer wird gerade gekocht und wer schon gegessen? Und: Wer kocht, wer serviert und wer isst? Stellt man sich solche Fragen, ist ein wenig Gelassenheit angebracht. Probieren wir es, indem wir ein Denkspiel veranstalten.

Dieses beginnt mit ein paar Fragen, und es hat dazu eine begrenzte Anzahl Antwortkärtchen: Warum eigentlich muss der Landeshaushalt saniert werden? Antwort: um politische Gestaltungsmöglichkeiten zurückzugewinnen. Okay. Wozu aber politische Gestaltungsmöglichkeiten zurückgewinnen? Um dann wieder eigene Schwerpunkte setzen zu können. Aha. Und lässt sich dieses Ziel, dessentwegen man sich so viel Ärger einhandelt, vielleicht auch jetzt schon in Teilen realisieren - lassen sich also in der Haushaltssanierung selbst bereits Schwerpunkte setzen? Antwort: Nein, eigentlich nicht. Denn Schwerpunktsetzungen bedeuten Mehrausgaben (im Vergleich zum Länderdurchschnitt oder zu Hamburg), und diese Mehrausgaben müssten durch Minderausgaben an anderer Stelle finanziert werden. Da aber alle sparen müssen, wird kaum ein Ressort bereit sein, zugunsten eines anderen noch mehr zu sparen, als ihm ohnehin abverlangt werde. Leuchtet ein. Was aber sollen dann für Schwerpunkte gesetzt werden, wenn das Land nach erfolgreicher Haushaltssanierung wieder politische Gestaltungsmöglichkeiten zurückgewonnen hat? An dieser Stelle sind die Antwortkärtchen alle.

Deshalb wechselt das Denkspiel jetzt den Modus: Gesetzt den Fall, die Berliner Lotterwirtschaft der Neunzigerjahre würde einfach weitergehen, was könnte dann passieren? Zwei Möglichkeiten wären denkbar. Die unwahrscheinlichere: Durch Länderfusion vereinigt sich das Berliner Haushaltsloch mit dem brandenburgischen. So richtig problemlösend wäre das ja auch nicht. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Washington-D.C.-Lösung: der unmittelbaren Verwaltung durch den Bund. Das heißt, Berlin zieht die Konsequenzen aus seinen Strukturschwächen. Es erklärt diese aus historischen Gründen und beurkundet, dass daher das Land eigenständig nicht lebensfähig sei.

Da dem Bund der deutschen Länder aber eine solche Hauptstadt nicht auf Dauer zugemutet werden könne, bittet man um bundesunmittelbare Verwaltung. Der Weg ist verfassungsrechtlich problematisch, da unerprobt und im Grundgesetz nicht vorgesehen. Weder die Staatsinsolvenz noch die Auflösung eines Bundeslandes, ohne dass dieses in einem anderen aufgeht, sind bislang geregelt. Das muss uns hier aber nicht kümmern, denn wir sind ja nur in einem Denkspiel.

Dieses geht so weiter: Der Bund setzt eine Staatskommissarin ein (wahrscheinlich würde es doch ein Mann sein, aber wir spielen ja hier nur), die ins Rote Rathaus einzieht. Ihr Auftrag lautet, eine funktionsfähige und präsentabile Bundeshauptstadt zu schaffen, deren Kosten sich in Grenzen halten. Das also ist das Ziel, bestehend aus vier Elementen: funktionsfähig, präsentabel, Bundeshauptstadt, finanzierbar. Im Prinzip bleibt erst einmal alles beim Alten, nur dass es kein Abgeordnetenhaus mehr gibt und der Haushalt von Berlin jetzt durch den Bundestag beschlossen wird. Dann aber muss sich die Staatskommissarin Gedanken machen, wie der gestellte Auftrag zu erfüllen ist. Wenn die Kosten in Grenzen gehalten werden sollen, muss die Stadt neben Ausgaben auch dauerhafte Einnahmen realisieren. Dazu sind die

einnahmenrelevanten Potenziale Berlins festzustellen. Die sind übersichtlich, wird die Staatskommissarin entdecken.

Berlin hat vier harte Standortfaktoren von Relevanz: Bundesregierung (eine Neuansiedlung mit endlichem Erweiterungspotenzial, nämlich den Bonner Restbeständen), eine hohe Forschungs- und Hochschuldichte, Tourismus (der Kultur benötigt) sowie etwas - vor allem mittelständische - Wirtschaft. Ein großindustrielles Zentrum wird die Stadt jedenfalls nicht mehr werden: Berlin beherbergt nur 15 Unternehmen, die jeweils mehr als 500 Mitarbeiter haben. Das Umland ist weitgehend agrarisch und touristisch geprägt. Folglich sind relevante industrielle Überschwappeffekte auch von dort nicht zu erwarten. Allerdings: Allein in der Informations- und Telekommunikationsbranche verfügt Berlin über 9000 Unternehmen mit insgesamt 100 000 Beschäftigten. Offenkundig liegen die wirtschaftlichen Potenziale der Stadt in den wissensbasierten Feldern. Soweit die wirtschaftliche Stärken-Schwächen-Analyse unserer Kommissarin.

Dann muss sie aber noch schauen, wie sich eigentlich Ausgaben- und Einnahmenströme zueinander verhalten. Die Staatskommissarin ist untypischerweise nicht nur eine Frau, sondern auch noch aus dem Osten. Sie erinnert sich daher daran, dass es in der DDR Bereiche gab, die man den "nichtproduzierenden Sektor" nannte. Gemeint war: Das kostet nur, z.B. Gesundheitswesen oder Hochschulen. Nun kommt der Mensch von seinen frühen Prägungen zeitlebens nicht richtig los, also schaut auch die Kommissarin erst einmal beim "nichtproduzierenden Sektor" in den Stadthaushalt und ist hell entsetzt: 1,4 Milliarden Euro gehen allein in die Berliner Hochschulen und Forschungsinstitute jedes Jahr. Sie kriegt sich allerdings auch wieder ein, denn zur Staatskommissarin hat man sie vor allem wegen ihrer nüchternen Art ernannt. Erst einmal teilt sie die Summe zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen: 150 Millionen Euro gehen in letztere, 1,2 Milliarden in die Hochschulen. Soweit die Ausgaben. Gibt es auch Einnahmen dadurch?

Einige schon, stellt sich heraus. Die 150 Millionen für die außeruniversitäre Forschung sind gut angelegt. Denn sie wandern in sogenannte mischfinanzierte Institute. Bei diesen tragen der Bund bzw. die Ländergemeinschaft zwischen 50 und 90 Prozent der Kosten. Der Berliner Einsatz von 150 Millionen spült dadurch unmittelbar 409 Millionen Euro aus nichtberliner Kassen in die Stadt. Doch nicht nur das. Die außeruniversitären Institute erzeugen eine regionale Wirtschaftsnachfrage von 887 Millionen Euro. Das sichert Firmenexistenzen, Arbeitsplätze und bringt Berlin 106 Millionen Euro Steuereinnahmen.

Anders als die außeruniversitären Institute sind die Hochschulen nicht mischfinanziert (außer beim Hochschulbau). Daher wirken die Relationen zwischen Einnahmen und Ausgaben dort nicht ganz so überbordend, aber eindrucksvoll sind sie dennoch. Die 1,2 Milliarden Euro Hochschulausgaben induzieren eine gesamtwirtschaftliche Nachfrage von 1,9 Milliarden. Die 135 000 Berliner Studierenden (die sich vergleichsweise preiswert auf 85 000 ausfinanzierten Studienplätzen drängeln) bewirken eine regionale Nachfrage von rund einer Milliarde Euro. Das heißt zusammen: Jeder Zuschuss-Euro an die Hochschulen schafft eine dreifach so hohe Nachfrage in der Stadt.

Doch es geht weiter: Im Bund-Länder-Finanzausgleich bringt jeder nicht aus Berlin stammende Student, der sich in der Stadt mit Hauptwohnsitz anmeldet, zusätzliche 2500 Euro jedes Jahr in den Landeshaushalt. Allein 2002 haben sich 7500 Studierende neu in Berlin angemeldet, das ergibt Mehreinnahmen von 19 Millionen Euro. Die finanzielle Ausstattung der Hochschulen durch Berlin setzt diese auch in den Stand, Mittel von Dritten für Forschungsprojekte einzuwerben. Das sind jährlich 230 Millionen Euro. Allein durch diese Gelder werden in Berlin 3000 Hochqualifikationsarbeitsplätze finanziert. Überdies finden fortwährend Existenzgründungen aus den Hochschulen statt, und zwar dadurch, dass diese Hochschulen innovationsstark sind. Das aber sind und bleiben sie nur, wenn sie nicht auf

Minimalniveau gefahren werden. An der Technischen Universität z.B. hat es in den letzten Jahren 130 Unternehmensgründungen gegeben: 7200 Mitarbeiter und rund eine Milliarde Euro Umsatz sind die dazugehörigen Zahlen.

Solche wissensbasierten Unternehmungen sind auch diejenigen, die wesentliche wirtschaftliche Anschlusseffekte auslösen. Die Förderung von Transfereffekten der Forschung und Lehre in Berliner Verwertungsketten hinein zahlt sich bereits heute für die Stadt aus: Insgesamt gibt es in Berlin 40 000 Arbeitsplätze allein dadurch, dass das Land 1,4 Milliarden Euro in Hochschulen und Forschungsinstitute steckt. Angesichts der sonstigen Ansiedlungshilfen aus der Wirtschaftsförderung ist das auch in arbeitsmarktpolitischer Perspektive ziemlich günstig.

Die Staatskommissarin fragt sich nun zwar, ob es in den Hochschulen vielleicht noch Effizienzreserven gibt. (Und sie wird fündig: Alles ein bisschen teurer hier als andernorts, das wird man reparieren müssen.) Aber im Übrigen hält sie es für sträflich, im Hochschul- und Forschungssektor Mittel größeren Ausmaßes zu streichen. Denn dies ist ja jetzt schon ein für die Stadt lukrativer Bereich, und es ist zudem der einzige Bereich mit relevanten Expansionspotenzialen für Wissenschaft und Wirtschaft. Die Kommissarin wird sich dabei auch an einen Merksatz von ihrem Grundschullehrer erinnern: Wünschenswerte Wirkungen, sagte der, werden dann nicht mehr erzielt, wenn ihre Ursachen beseitigt wurden. Ursache-Wirkungs-Zusammenhang nannte er das. Außerdem, denkt die Kommissarin weiter, müsste nach erfolgter Haushaltssanierung eh wieder in Hochschule und Forschung investiert werden, da die Stadt ja sonst nicht so viele Entwicklungspotenziale hat - dann aber mit entsprechend erhöhten Aufbaukosten.

Schließlich erinnert sich die Staatskommissarin an die drei anderen Elemente ihres Auftrages: eine funktionsfähige und präsentable Bundeshauptstadt zu schaffen. Das meint nicht nur hundekotfreie Gehwege (die freilich auch schon ein Fortschritt wären), und es ist, wie der Kommissarin spontan einleuchtet, mehr als nur eine x-beliebige Stadtgemeinde zu organisieren. Für eine funktionsfähige und präsentable Bundeshauptstadt braucht es einige weiche Standortfaktoren, die andernorts so nicht zwingend nötig sind.

Eine Hauptstadt benötigt ein bestimmtes Klima, und Hochschulen, Forschungsinstitute, Museen, Theater, Opern, Galerien usw. haben nicht zuletzt eine Aufgabe: der Stadt als Hauptstadt eine kritische Reflexionskultur zu verschaffen und zu sichern. Eine Hauptstadt braucht Orte, an denen sich die Gesellschaft selbst denkt. Hierzu genügen weder im sozial- und geisteswissenschaftlichen Bereich noch im künstlerischen Sektor bloße Minimalausstattungen. Vielmehr ist dort eine solche kritische Masse vonnöten, die Kettenreaktionen der intellektuellen Irritation in den zivilgesellschaftlichen und politischen Raum hinein auszulösen vermag.

Nun ja, schön und gut das alles, wird man im Berlin-Ausschuss des Deutschen Bundestages sagen, wo der Haushalt für die Stadt verhandelt wird. Aber von den Schulden müssen wir dennoch herunter. Die Staatskommissarin wird aus alten Berliner Senatspapieren zitieren, als die Stadt noch ein Bundesland war und vor dem Verfassungsgericht auf Bundeshilfe zum Schuldenabbau klagte: "Voraussetzung für solche Hilfe ist der Nachweis, dass Berlin anschließend mit seinem Geld auskommt und seine Ausgabenvorsprünge abgebaut hat." Um das zu prüfen, so die Kommissarin, hätte das Bundesverfassungsgericht eine Systembetrachtung angestellt. Es hätte den Ausgaben- die Einnahmenströme zugeordnet. Sodann wäre geprüft worden, welche Ausgaben tatsächliche Vorsprünge sind und welche lediglich deshalb höher sind als andernorts, weil das strukturschwache Berlin nur so überhaupt eigene Einnahmen realisieren kann.

Zusammenfassend wird die Staatskommissarin den Abgeordneten eine verschachtelte Frage stellen: Wie soll Berlin aus eigener Kraft Ausgaben und Einnahmen im Lot halten, wenn ihm

zuvor, um das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zu erreichen, die Mittel entzogen wurden, das zu finanzieren, was allein der Stadt auch in Zukunft Entwicklungspotenziale und damit relevante Einnahmensummen verschaffen kann? Berlin müsse statt dessen eine ganze Reihe der Dinge, die bisher als Lasten interpretiert wurden, zu Chancen umdefinieren: Kultur, Wissenschaft, die medizinischen Potenziale der Stadt (die gesundheitstouristisch, also überregional zu vermarkten wären), junge Menschen. An letzteren wird es die Kommissarin zu illustrieren versuchen: Die gesamte Bundesrepublik klagt über die geringe Anzahl Nachwachsender, aber Berlin nehme einen Großteil seiner Kinder und Jugendlichen hauptsächlich in Gestalt von Schulproblemen wahr, statt sich zu fragen, was für Zukunftschancen sich für eine weltoffene Stadt aus so vielen jungen Menschen mit Migrationshintergrund ergeben könnten - wenn man entsprechend in sie investierte.

Und so wird die Rede der Staatskommissarin enden: Eine dereinst haushaltssanierte Hauptstadt, die dann am Boden liegt, weil ihr mit den Haushaltsschwächen auch die Stadtstärken wegsaniert worden sind, die nun zwar kein Haushaltsproblem mehr hat, jetzt aber als Stadtkörper wiederum ein Sanierungsfall ist, eine solche Hauptstadt könne ja wohl kein ernsthaftes Ziel von Politik sein. Die Abgeordneten werden beeindruckt sein von der zwingenden Logik dieser Argumentation. Sie beauftragen die Staatskommissarin, eine Konsolidierungsstrategie auszuarbeiten, die im Interesse der Zukunftsfähigkeit die Stärken der Stadt nicht schwächt, sondern sichert. Soweit dieses Denkspiel.

*Dieser Text erschien zuerst am 26.4.2003 im Tagesspiegel, Berlin -*