

## ULRICH BUSCH

# Berlin – Weltstadtvisionen und Finanzrestriktionen

Berlin ist mit 3,4 Millionen Einwohnern und einer Fläche von mehr als 892 qkm die größte Stadt Deutschlands und eine der wichtigsten Metropolen Europas. Zusammen mit seinem brandenburgischen Umland bildet es einen Ballungsraum mit einer Bevölkerungszahl von fünf Millionen, einer jährlichen Wirtschaftsleistung von rund 100 Mrd. € (2005), enormen Ressourcen und Innovationspotentialen sowie einem dichten Netz von Akteuren und Institutionen in Politik, Wissenschaft, Bildung und Kultur. Berlin ist Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland, Regierungssitz, Zentrum der Region Berlin-Brandenburg und einzige Metropole Ostdeutschlands. Zugleich ist Berlin Stadtstaat und Bundesland. Die Entscheidungen hierüber fielen im Zuge der Wiedervereinigung und wurden im *Einigungsvertrag* vom 31. 8. 1990 verbindlich geregelt (EVertr. Art. 1, Absatz 2 und Art. 2, Absatz 1). Berlin erhielt hierdurch staatsrechtlich wie finanziell einen Sonderstatus, der es von anderen europäischen Kapitalen, etwa Paris, Moskau, Madrid, Warschau oder London, unterscheidet, der seine Entfaltung als Weltstadt und Metropole aber auch behindert und bremst. Letzteres zeigt sich aktuell insbesondere in der prekären Finanzlage, die vor allem aus dem wirtschaftlichen Niedergang des Landes resultiert, nun aber die Rolle der Stadt als Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturmetropole gefährdet.<sup>1</sup> Der Status Berlins als Bundesland, welches getrennt von seinem Umland, das zum Land Brandenburg gehört, existiert, verträgt sich zunehmend weniger mit seiner Rolle als Bundeshauptstadt und europäischer Metropole. Nirgends wird dies deutlicher als in den geplatzten Träumen der 1990er Jahre, den Visionen von einer Weltstadt, von Berlin als »Stadt des Wissens« und europäischer Kulturmetropole.

### *Potentialanalysen und Zukunftsentwürfe*

In der Euphorie der deutschen Vereinigung gab es eine Vielzahl von Vorstellungen darüber, was aus Berlin alles werden könnte. Hochfliegende Zukunftsentwürfe hatten Konjunktur. Nicht selten orientierten diese sich an den Hochzeiten Berlins als Hauptstadt des deutschen Kaiserreiches, als prosperierende Metropole der »goldenen« 1920er Jahre oder gar an den Megalopolis-Projekten Albert Speers von 1939 bis 1942. Um die vielen Ideen zu bündeln, die Visionen operabel zu machen, wurden in den Folgejahren verschiedene Kommissionen gebildet und zahlreiche Analysen, Zukunftsentwürfe und Strategien erarbeitet. Die wichtigsten sind die *BerlinStudie des Senats* (2000), die Berichte der Enquetekommission *Zukunftsfähiges*

Ulrich Busch – Jg. 1951, Doz. Dr. oec. habil., Finanzwissenschaftler, TU Berlin, Veröffentlichungen zur Wirtschaftstheorie und -politik sowie zur Entwicklung Ostdeutschlands, zuletzt in UTOPIE kreativ: Schlaraffenland – eine linke Utopie?, Heft 181 (November 2005).

1 »Für Berlin ist es ... keineswegs eine besondere Errungenschaft, das zu sein, was es nach seiner Reföderalisierung ist: nämlich ein Stadtstaat in der Größe eines mittleren Bundeslandes – größer als die anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen, mit der Bevölkerungszahl von rund 3,5 Millionen in der Rangfolge der Bundesländer zwar noch am Ende der ersten Hälfte platziert, doch eher in der Nähe der kleinen, was die Leistungsfähigkeit betrifft, bei den

Berlin (1999) und *Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin* (2001) des Berliner Abgeordnetenhauses, der *Wegweiser für ein zukunfts-fähiges Berlin* (2001), das Buch *Berlins zweite Zukunft. Aufbruch in das 21. Jahrhundert* (1999) von Walter Momper, Jürgen Kromphardt u. a., die *Berlin Urban Renaissance Study* der OECD (2003), die *Bausteine für die Zukunft Berlins* des DIW (2002), das *Kompetenzprofil Berlin* (1999), erstellt von der Investitionsbank Berlin (IBB), und die Arbeiten des Vereins Forum Zukunft Brandenburg, veröffentlicht in den beiden von Christoph Zöpel edierten Bänden *Brandenburg 2025 in der Mitte Europas* (2002).

All diesen Studien ist gemeinsam, daß sie die Potentiale Berlins vor allem auf den Gebieten Wissenschaft, Bildung und Kultur sehen. Darüber hinaus werden die Bereiche Medien, Messen und Tourismus als erfolgversprechend aufgeführt. Mit der Formierung der *Wissensgesellschaft* trifft in Berlin »ein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Trend auf profiliertes endogenes Potenzial. Dies nutzbar zu machen, wird Aufgabe der Stadt sein«, so die *BerlinStudie* (2000: 42). Hier liegt ganz eindeutig der Schlüssel auch für die wirtschaftliche Entwicklung Berlins: Die Pflege und der Ausbau von Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie die Vernetzung dieser Bereiche mit der Wirtschaft muß deshalb die entscheidende Rolle bei der Erarbeitung einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie zugesprochen werden.

Hinzu kommen die Potentiale im Dienstleistungsbereich, insbesondere bei Beratungsdienstleistungen in Politik und Wirtschaft, wofür Berlin als Hauptstadt und als internationales Kommunikationszentrum zwischen Ost und West beste Voraussetzungen besitzt. Der Megatrend von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft bietet für Berlin als Wirtschaftsstandort enorme Chancen, die es durch den gezielten Ausbau der Dienstleistungspotentiale zu nutzen gilt. Demgegenüber werden die Zukunftschancen der Industrie verhältnismäßig zurückhaltend beurteilt.<sup>2</sup> Ausnahmen gibt es aber auch hier. So zum Beispiel auf den Gebieten Pharmazie, Biotechnologie und Medizintechnik sowie Kommunikations- und Informationstechnologie. Hier könnten Produktions-Cluster und überregionale Kompetenzzentren entstehen, auch neue Betriebe, unterstützt durch die Wissenschaft, so daß Berlin sein Profil als Wissenschafts-, Bildungs- und Kulturzentrum sowie als Produktions- und Dienstleistungsstandort bewahrt.

Bei der Bilanzierung der Stärken und Schwächen Berlins, der Vor- und Nachteile, wird deutlich, daß die Stärken eindeutig überwiegen, die Zukunftspotentiale also größer sind als die hemmenden Faktoren und Probleme: »Berlin hat alles, was eine Metropole ausmacht. Es gilt (nunmehr), den am Boden liegenden Gulliver zu entfesseln« (Brake, Iversen 2004: 82).

### *Wirtschaftliche Entwicklung*

Die ökonomische Entwicklung verlief in Berlin unmittelbar nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (1990) zunächst nach demselben Muster wie überall in Deutschland: Während im Osten die Produktion kollabierte, die Beschäftigung zurückging und schmerzhaft Umstellungs- und Anpassungsprozesse zu bewältigen waren, boomte im Westen die Wirtschaft, sprudelten Einkommen

Habenichtsen. Allerdings ist Berlin seit dem Hauptstadtdeschuß von 1991 eben auch mehr als ein Bundesland« (Süß, Rytlewski 1999: 675).

2 »Das verarbeitende Gewerbe gilt als ein Wirtschaftssektor, dessen Bedeutung für die Gesamtwirtschaft abnimmt und der vor allem in Ballungsräumen keine Zukunft hat. Die Entwicklung der Industrie in Berlin ... scheint diese These zu bestätigen: Die Zahl der Beschäftigten ist hier seit 1991 um 50 %, die reale Bruttowertschöpfung um etwa 30 % gesunken« (DIW: Bausteine für die Zukunft Berlins (2002): 165).

und Gewinne und sah man sich allenthalben als Sieger der Geschichte. Für Berlin galt dieses zwiespältige Szenario in besonderem Maße, da hier nicht nur verschiedene Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme innerhalb einer Stadt aufeinander stießen, sondern der Ostteil zugleich seine Rolle als »Hauptstadt der DDR« verlor, während West-Berlin durch die Wiedervereinigung seine seit 1945 erzwungene Isolierung beenden konnte und zum Zentrum der Region Berlin-Brandenburg bzw. Ostdeutschlands aufstieg.<sup>3</sup>

3 »Jahrzehntelang haben die beiden Stadthälften ... in geschlossenen und alimmentierten Räumen gelebt. Daß die zwangsproletarisierte Gesellschaft Ostberlins nicht gerade ein Biotop für eine weltstädtische Kultur gewesen ist, hat sich herumgesprochen. Aber auch die westliche Halbstadt dämmerte in einem abgeriegelten Schonraum vor sich hin. Westberlin, das war eine geglückte Version des realen Sozialismus – eine von Gefälligkeiten und Klientelismus bestimmte Domäne einheimischer Stammesfürsten und westdeutscher Subventionsexperten« (Peter Schneider, Kursbuch 137 (1999): 45).

Die differenzierte Entwicklung West- und Ost-Berlins dokumentiert sich in den Wirtschaftsdaten. So stieg die Produktion in West-Berlin zu Beginn der 1990er Jahre sprunghaft an, von 1990 bis 1994 um 17,7 %. In Berlin-Ost dagegen fiel sie dramatisch. Dies spiegelt sich in der Entwicklung der Beschäftigung wider: Während die Zahl der Beschäftigten in West-Berlin zwischen 1989 und 1993 um gut 13 % zunahm, ging sie im gleichen Zeitraum in Ost-Berlin um nahezu 40 % zurück. Nicht viel anders verlief die Beschäftigungsentwicklung im Land Brandenburg, wo rund ein Drittel der Arbeitsplätze verloren ging (Gornig, Schulz 2002: 159). Auch wenn diese Tendenz nicht anhält und West-Berlin in den darauffolgenden Jahren ebenfalls von einem wirtschaftlichen Abwärtstrend erfaßt wurde, so liegt die Beschäftigtenzahl mit einem Plus von rund 8 % heute hier aber immer noch deutlich höher als vor der Vereinigung.

Anders die Lage im Osten: Hier konnten die Arbeitsplatzverluste der ersten Jahre nicht wieder ausgeglichen werden, sondern der negative Trend setzte sich fort, was zu erheblichen regionalen Ungleichgewichten, Migrationsprozessen und Pendlerströmen führte. So weist die Bevölkerungsstatistik für Berlin und Brandenburg signifikante Veränderungen aus, *insgesamt* aber eine bemerkenswerte Stabilität der Einwohnerzahl – ganz im Gegensatz zu den anderen ostdeutschen Ländern, die durchweg hohe Bevölkerungsverluste verkraften müssen (vgl. Tabelle 1 und 2).

Tabelle 1:

*Entwicklung der Bevölkerung in Berlin und Brandenburg 1991 bis 2004*

Jahr	Bevölkerung			Veränderung zum Vorjahr in %		
	Berlin	Brandenburg	Region	Berlin	Brandenburg	Region
1991	3.44.6031	2.542.723	5.988.754	-	-	-
1992	3.465.748	2.542.651	6.008.399	0,6	0,0	0,3
1993	3.475.392	2.537.661	6.013.053	0,3	-0,2	0,1
1994	3.472.009	2.536.747	6.008.756	-0,1	0,0	-0,1
1995	3.471.418	2.542.042	6.013.460	0,0	0,2	0,1
1996	3.458.763	2.554.441	6.013.204	-0,4	0,5	0,0
1997	3.425.759	2.573.291	5.999.050	-1,0	0,7	-0,2
1998	3.398.822	2.590.375	5.989.197	-0,8	0,7	-0,2
1999	3.386.667	2.601.207	5.987.874	-0,4	0,4	0,0
2000	3.382.169	2.601.962	5.984.131	-0,1	0,0	-0,1
2001	3.388.434	2.593.040	5.981.474	0,2	-0,3	0,0
2002	3.392.425	2.582.379	5.974.804	0,1	-0,4	-0,1
2003	3.388.477	2.574.521	5.962.998	-0,1	-0,3	-0,2
2004	3.387.828	2.567.704	5.955.532	0,0	-0,3	-0,1

Ein weniger positives, wenn auch regional differenziertes Bild vermittelt die Erwerbstätigenstatistik: Während die Erwerbstätigkeit im gesamten Bundesgebiet in den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten leicht angestiegen ist, ist sie in Berlin und Brandenburg rückläufig. In Berlin beträgt der Rückgang 8,1 % (bei deutlicher Differenzierung zwischen Ost und West) und in Brandenburg 15,5 % (bei gegenläufiger Entwicklung zwischen berlinnahen und peripheren Gebieten). In der Region Berlin-Brandenburg sank die Zahl der Erwerbstätigen um 11,2 % (vgl. Tabelle 3). Da diese Entwicklung in beiden Teilregionen fast deckungsgleich verläuft, scheint es fragwürdig, hier von einer »wirtschaftlichen Auszehrung« Berlins durch den brandenburgischen »Speckgürtel« zu sprechen. Ein Blick in die *Wirtschaftskunde* Deutschlands aus dem Jahr 1930 belegt, daß ein derartiger Speckgürtel bereits damals existiert hat, die wirtschaftliche Bedeutung Berlins deshalb aber keineswegs geringer war.<sup>4</sup> Letztere beruhte nämlich weniger auf dem Umfang der hier ansässigen Betriebe im produzierenden Gewerbe als auf der Rolle Berlins als Handels- und Finanzzentrum Deutschlands und seiner Bedeutung als Reichshauptstadt. Diese Funktionen haben inzwischen jedoch die Metropolen an Rhein, Main und Isar übernommen, und es ist nicht erkennbar, daß hier in absehbarer Zeit eine Rückführung erfolgt.<sup>5</sup> Ähnlich verhält sich dies mit den Head-Quartern großer Unternehmen, die früher in Berlin ansässig waren, nach 1945 aber in andere Bundesländer übersiedelten und bis heute nicht zurückgekommen sind. Eine Ausnahme bildet die *Deutsche Bahn*, aber selbst diese Entscheidung wurde jüngst bekanntlich wieder in Frage gestellt. Bleibt die Hauptstadtfunktion Berlins als Zukunftspotential und Grundlage wirtschaftlicher Entwicklung. Aber auch hier findet sich bisher mehr Schein als Sein. Berlin ist weit davon entfernt, den mit seiner Rolle als Hauptstadt und Regierungssitz verbundenen Anspruch auch auszufüllen. Was einerseits an der zögerlichen Annahme der 1990/1991 getroffenen Entscheidungen durch die alten Bundesländer liegt,<sup>6</sup> andererseits aber auch in der föderalen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Geschichte, welche kein ungebrochenes Verhältnis zu einer alle anderen Städte überragenden Hauptstadt als »nationalem Symbol« erlaubt (Roeck 1995: 59)<sup>7</sup>.

4 »Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins beruht ... weniger auf dem der Innenstadt vorgelagerten Gürtel von rauchenden Schloten als auf der überragenden Stellung der City als Zentrale der deutschen Finanz- und Handelsmacht und als Sitz der wichtigsten wirtschaftspolitischen Zusammenschlüsse. Mehr als 3 000 Bankniederlassungen mit rund 50 000 Angestellten – etwa ein Viertel der im gesamten Geld-, Bank- und Börsenwesen beschäftigten Personen sind in der Reichshauptstadt konzentriert, die mit 17 000 Großhandelsniederlassungen und 56 000 Einzelhandelsbetrieben gleichzeitig auch die größte Handelsstadt des europäischen Kontinents ist« (*Deutsche Wirtschaftskunde* 1930: 116 f.).

5 Die *Deutsche Bundesbank* hatte 1990 erwogen, von Frankfurt am Main nach Berlin übersiedeln. Inzwischen hat sie erklärt, ihren Sitz in Frankfurt zu belassen. Nach dem Desaster der *Berliner Bankgesellschaft* mußten auch die Pläne, über eine starke Landesbank Einfluß in der Finanzsphäre zu gewinnen, begraben werden, so daß Berlin bis auf weiteres als Banken- und Finanzplatz in Deutschland und Europa keine nennenswerte Rolle spielen wird.

6 Gemäß Einigungsvertrag vom 31. 8. 1990 ist Berlin »die Hauptstadt Deutschlands« (Art. 2, Absatz 1). Dies galt mit sofortiger Wirkung. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung dagegen sollte erst nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden werden. Die Entscheidung hierüber fiel am 20. Juni 1991 in Bonn.

Tabelle 2:  
*Beschäftigungsentwicklung 1989 bis 1996 (Veränderung in %)*

	1989-1993	1993-1996	1989-1996
West-Berlin	+13,5	-4,9	+7,9
Ost-Berlin	-39,3	-8,5	-44,5
Brandenburg	-33,6	+3,0	-31,5
Berlin-Brandenburg	-21,8	-2,5	-23,8
Alte Länder ohne Berlin	+4,6	-2,8	+1,7
Neue Länder ohne BB	-36,5	+2,0	-35,3

Quelle: VGR der Länder, Gornig, Schulz 2002: 159

Tabelle 3:

*Erwerbstätige in Berlin und Brandenburg im Jahresdurchschnitt in 1000*

Jahr	Erwerbstätige			Veränderung zum Vorjahr in %		
	Berlin	Brandenburg	Region	Berlin	Brandenburg	Region
1991	3.44.6031	2.542.723	5.988.754	-	-	-
1991	1.673,1	1.193,0	2.866,1	-	-	-
1992	1.647,6	1.058,1	2.705,7	-1,5	-11,3	-5,6
1993	1.640,0	1.026,0	2.666,0	-0,5	-3,0	-1,5
1994	1.626,8	1.052,3	2.679,1	-0,8	+2,6	+0,5
1995	1.623,2	1.075,2	2.698,5	-0,2	+2,2	+0,7
1996	1.596,4	1.073,6	2.670,0	-1,7	-0,2	-1,1
1997	1.563,7	1.071,8	2.635,5	-2,0	-0,2	-1,3
1998	1.552,8	1.066,7	2.619,5	-0,7	-0,5	-0,6
1999	1.552,2	1.067,5	2.619,7	0,0	+0,1	0,0
2000	1.575,4	1.063,9	2.639,4	+1,5	-0,3	+0,7
2001	1.571,2	1.045,8	2.617,0	-0,3	-1,7	-0,8
2002	1.546,8	1.025,5	2.572,3	-1,6	-1,9	-1,7
2003	1.525,9	1.012,1	2.538,1	-1,3	-1,3	-1,3
2004	1.537,8	1.015,0	2.552,8	+0,8	+0,3	+0,6
2005	1.538,5	1.005,9	2.544,4	0,0	-0,9	-0,3

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin/Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik – Land Brandenburg, Berlin Potsdam 2006

7 In welchem geringem Maße selbst heute noch die Hauptstadtfunktion ausgefüllt wird, zeigt ein einfacher Vergleich: In Berlin arbeiten lediglich 6 % aller Beschäftigten des Bundes. In Rheinland-Pfalz dagegen, einem recht kleinen Bundesland, sind es 35 000 Personen.

8 So lag die Veränderungsrate des realen BIP 1996 um 2,7 Prozentpunkte, 1997 um 3,7, 1998 um 2,2, 1999 um 2,7, 2000 um 2,1, 2001 um 2,6, 2002 um 1,7, 2003 um 1,1, 2004 um 1,6 und 2005 um 1,1 Prozentpunkte unter dem gesamten deutschen Durchschnitt. Das heißt, Berlin weist einen deutlichen Wachstumsrückstand auf – über das gesamte Jahrzehnt hinweg (IW 2006: iwd Nr. 35: 2).

In den ökonomischen Daten dokumentiert sich der wirtschaftliche Niedergang Berlins: Während das BIP je Einwohner in Deutschland von 1991 bis 2004 um 10,8 % gestiegen ist, ist es in Berlin im gleichen Zeitraum um 6,2 % gesunken. Der Rückstand Berlins gegenüber dem Bundesdurchschnitt vergrößerte sich damit von 1,7 % im Jahre 1991 auf beachtliche 14,4 % im Jahre 2004. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre lag das reale Wirtschaftswachstum in Berlin um 2,2 Prozentpunkte niedriger als im Bundesgebiet insgesamt (IW 2006: 2).<sup>8</sup> Eine solche Entwicklung bleibt nicht ohne Folgen.

#### *Verschuldung der Hauptstadt*

Der Anstieg der Verschuldung Berlins stellt alle anderen Bundesländer in den Schatten, die ostdeutschen ebenso wie die westdeutschen. Mit einer Schuldensumme von 58,6 Mrd. € (2005), einer Pro-Kopf-Verschuldung von 17 275 € und einer Schuldenstandsquote von 73,0 % rangiert die deutsche Hauptstadt weit über dem Bundesdurchschnitt (Senatsverwaltung 2006: 21). Im Unterschied zu den anderen ostdeutschen Ländern startete Berlin 1990 nicht mit einem Schuldenstand von Null, sondern mit den in West-Berlin seit 1948 aufgehäuften Schulden. Im Jahr der Wiedervereinigung betrug der Schuldenstand 6,4 Mrd. €, was pro Kopf (2 993 €) in etwa dem Niveau der westdeutschen Flächenländer entsprach, aber geringer war als in Bremen, Hamburg und dem Saarland. Seitdem hat sich der Schuldenstand jedoch verzehnfacht und ist damit weit schneller angestiegen als die Durchschnittverschuldung der Bundesländer.

Der Entwicklungsverlauf der Verschuldung Berlins seit der Wiedervereinigung ist imposant: Bis 1990 lagen die Pro-Kopf-Ausgaben in West-Berlin über denen der westdeutschen Bundesländer, die Verschuldung aber war geringer, was auf eine komfortable Finanzausstattung des »Schaufensters des Westens« schließen läßt. Dies ermöglichte die Aufrechterhaltung einer atypischen Wirtschaftsstruktur und den Unterhalt einer großzügig subventionierten Bildungs- und Kulturlandschaft. Analoges galt für Ost-Berlin, das als »Hauptstadt der DDR« nicht weniger privilegiert war.

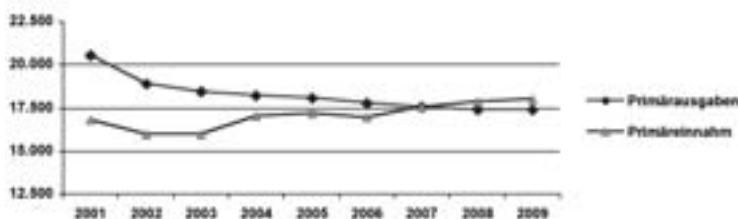
Als sich die Situation in den Jahren nach 1990 radikal änderte, die Wirtschaft zum Teil kollabierte und die Finanzhilfen zurückgeführt wurden, erhöhten sich die jährliche Nettokreditaufnahme und damit der Schuldenstand rasant. Da die Wirtschaft nicht mitwuchs, stiegen die Schuldenquote und die Zinslastquote sprunghaft an – bis zur Gefahr der Überschuldung. Dabei entstand der größte Teil der Schulden zwischen 1991 und 1994, als Berlin davon träumte, zu einer europäischen Metropole aufzusteigen und Zentrum eines »zweiten deutschen Wirtschaftswunders« zu werden. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in einigen anderen ostdeutschen Ländern – mit dem Ergebnis, daß diese die westdeutschen Flächenländer in der Pro-Kopf-Verschuldung seit 1998 übertreffen. Im gleichen Jahr überholte Berlin in der Pro-Kopf-Verschuldung das wirtschaftlich ungleich potentere Hamburg. Seitdem ist Berlin die »Hauptstadt des Prekariats« (Schmidt 2006) und neben Bremen unangefochtener Spitzenreiter beim Schuldenmachen.

Seit Jahren bewegt sich die Verschuldung Berlins faktisch auf »Haushaltsnotlagenniveau« (Seitz 2003). Ob es sich dabei aber um eine »extreme« Haushaltsnotlage handelt, was einen Anspruch auf Sanierungshilfen des Bundes bedeuten würde, ist strittig. Ausschlaggebend hierfür ist die Beurteilung der Höhe der Kreditfinanzierung und der Zinsverpflichtungen in Relation zu den Ausgaben bzw. Steuereinnahmen des Landes. So liegt die *Zins-Steuer-Quote* mit 21,1 % zwar erheblich über dem Länderdurchschnitt (11,5 %), aber immer noch unter den Werten für Bremen und das Saarland zu Anfang der 1990er Jahre. Dagegen übertrifft die *Kreditfinanzierungsquote* bereits seit 1993 die Werte aller anderen Länder. Zudem verstößt Berlin seit Jahren gegen die verfassungsrechtlichen Regeln für die Nettokreditaufnahme bei der Finanzierung des Budgets (vgl. Seitz 2006c: 25 ff.).

Die Erklärung für diese desaströse Entwicklung ist zunächst im Fiskalischen, im Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben, zu suchen. Seit Mitte der 90er Jahre stagnieren die Steuereinnahmen Berlins bei ca. 8,1 Mrd. €, während die Einnahmen aus Bundeshilfen und dem Länderfinanzausgleich drastisch zurückgeführt wurden, von 7,4 Mrd. € (1991) auf 5,2 Mrd. € (2006). Letztere bilden heute noch etwa 30 % der bereinigten Gesamteinnahmen Berlins, werden mit dem Abbau der Mittel des Solidarpakts II in den nächsten Jahren aber weiter zurückgehen, so daß der Konsolidierungsdruck wächst. Demgegenüber belaufen sich die Ausgaben derzeit auf 20,2 Mrd. €. Sie sind seit Mitte der 90er Jahre kaum mehr gestiegen. Berlin hat als einziges Bundesland seine konsumtiven Primärausgaben sogar gesenkt, seit 1995 um 4,5 %, während diese bei den anderen Ländern

um durchschnittlich 11 % gestiegen sind. So konnte das Defizit des Primärhaushalts (Einnahmen und Ausgaben ohne Schuldendienst) kontinuierlich verringert werden: 1995 waren es 5,1 Mrd. €, 2001 3,8 Mrd. €, zuletzt nur noch 924 Mio. € und damit der geringste Wert seit der Wiedervereinigung. Für 2007 wird ein ausgeglichener Primärhaushalt erwartet (Senatsverwaltung 2006: 10, 13) (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1:  
Entwicklung des Primärhaushalts in Mio. €



Quelle: Senatsverwaltung Berlin 2006

Was jedoch kontinuierlich angestiegen ist und auch weiterhin steigen wird, sind die Zinszahlungen. 1991 betrug die Zinsausgaben Berlins 537 Mio €, 1999 waren es 1 915 Mio €, 2005 2 396 Mio € und 2006 2 475 Mio €. Im Jahr 2009 werden es knapp 3 000 Mio € sein (ebenda: 26). Parallel dazu erhöhte sich die Zins-Steuer-Quote, also der Anteil der Zinszahlungen an den Steuereinnahmen. Derzeit liegt sie bei 21,1 % und damit fast doppelt so hoch wie in den anderen Bundesländern und mehr als 50 % über dem Niveau der neuen Länder (Abb. 2).

Am 5. November 2002 stellte der Senat von Berlin fest, daß sich das Land »seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann« (ebenda: 20). Aus dieser Feststellung ergibt sich gem. Art. 107, Abs. 2 GG ein Anspruch auf Haushaltssanierungshilfen des Bundes, wie sie Bremen und das Saarland seit 1994 erhalten. Bedingung dafür ist jedoch, daß das Land durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen das Primärdefizit vollständig abbaut und einen Primärüberschuß erwirtschaftet.

Wie der Entwicklungsverlauf seit Mitte der 90er Jahre zeigt, reichen die normalen Mechanismen des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nicht aus, um Berlin vor einem weiteren Schuldenanstieg zu bewahren. Selbst die für 2008 angestrebte Erwirtschaftung eines Primärüberschusses wird nicht verhindern, daß das Land immer tiefer in die »Schuldenfalle« gerät. Die dafür vorgelegten Prognosen sind erschreckend: Bis 2030 soll sich der Schuldenstand verdoppeln und dann je Einwohner mehr als das Fünffache des Länderdurchschnitts betragen (Färber 2006: 97 f.). Eine partielle Entschuldung durch den Bund könnte hier Abhilfe schaffen, weshalb Berlin 2003 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingereicht hat. Die Klage Ber-

lins auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage wurde mit Urteil vom 19. Oktober 2006 vom BVerfG abgewiesen. Das Urteil besitzt Modellcharakter, da, wie anhand der vorliegenden Daten zu ersehen ist, andere Länder vor einer ähnlichen Situation stehen. Die Rückführung der Sonderbedarfs-BEZ ab 2009 wird diesen Prozeß zusätzlich beschleunigen, denn die wirtschaftliche Lage und Perspektive der neuen Länder bietet kaum Anhaltspunkte dafür, daß die Einnahmeausfälle durch zusätzliche Steuereinnahmen ausgeglichen werden könnten. Hinzu kommt, daß eine Konsolidierungspolitik auf Länderebene primär auf der Ausgabenseite ansetzen muß, da die Länder auf der Einnahmenseite kaum Spielräume dafür besitzen. Einsparungen bei den Ausgaben haben jedoch zur Folge, wie zuletzt in Berlin evident geworden, daß letztlich auch die Einnahmen sinken und sich mithin die Gesamtsituation keineswegs verbessert. So hat Berlin seit 1991 rund 37 % aller Stellen im unmittelbaren Landesdienst gestrichen. Die Primärausgaben je Einwohner wurden seit 1995 um 10,8 % verringert. Die Sachinvestitionen für Bauten und Ausrüstungen lagen 2003 nur noch bei einem Drittel jener, die Mitte der 90er Jahre getätigt worden sind. – Mehr kann man kaum sparen! Das alles nützt aber nur wenig, da sich im gleichen Zeitraum die Steuereinnahmen kaum erhöht haben (8,1 Mrd. € 2005 gegenüber 8,0 Mrd. € 1995) und die Einnahmen aus Bundeshilfen und dem Länderfinanzausgleich gesunken sind und weiter sinken werden. Dafür steigen (ungewollt) bestimmte Ausgaben im Sozialbereich und haben sich die Zinsausgaben kräftig erhöht, seit 1991 auf das Fünffache. Mithin vergrößerte sich der Finanzierungssaldo und erhöhte sich die jährliche *Nettokreditaufnahme*. Im Jahr 2005 wurden für 4 290 Mio € neue Kredite aufgenommen. Berlin hat in den zurückliegenden Jahren nicht nur die Zinsausgaben vollständig über neue Kredite finanziert, sondern darüber hinaus auch einen immer größeren Teil seiner konsumtiven Ausgaben, während die Investitionen auf ein Minimum zurückgeführt worden sind. Die Folge ist ein stetiger Anstieg der Verschuldung, absolut, aber auch relativ, wie die Entwicklung der Schuldenquote (2005: 73,0 %) zeigt. Die in diesem Zusammenhang zuletzt vom rot-roten Senat praktizierten Maßnahmen gleichen einem Verzweiflungsakt, der »aus den Notverordnungen Brünings abgeschrieben sein könnte« (Heine 2004: 17): Nachdem sich die Investitionen kaum mehr absenken lassen, die Reduzierung des Personals an ihre Grenzen stößt und die Privatisierung landeseigener Einrichtungen keine nennenswerten Einnahmeeffekte mehr bringt, versucht der Senat die »notwendigen« Mitteleinsparungen über Lohn- und Gehaltskürzungen zu erreichen. Die Folge ist eine weitere Drehung der Abwärtsspirale, aber nicht eine Befreiung aus der Schuldenfalle!

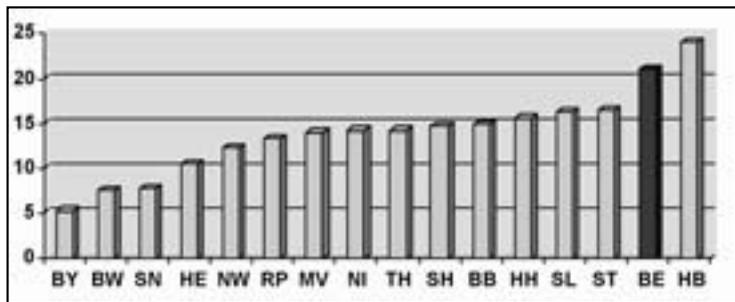
Der eigentliche Grund für die fiskalische Misere Berlins ist ökonomischer Natur: Berlin ist eine wirtschaftsschwache Metropole, der es politisch nicht gelungen ist, den Übergang von einer hochsubventionierten Sonderzone und veralteten Industriestadt zu einer modernen Dienstleistungsmetropole und »Stadt des Wissens« zu vollziehen. Die Wirtschaftsleistung je Einwohner beträgt in Berlin kaum die Hälfte derjenigen Hamburgs und nur ein Drittel derjenigen Münchens. Der Anteil der Beschäftigten liegt in *allen* Bereichen außer im

9 Das gegenwärtige Leitbild für Berlin und Brandenburg lautet: »Metropolregion Berlin-Brandenburg«.

öffentlichen Sektor deutlich unter dem Durchschnitt anderer Großstädte. Hinzu kommt, daß Berlin relativ gering in überregionale Wirtschaftskreisläufe eingebunden ist und die Wirtschaftskontakte mit dem Brandenburger Umland unterentwickelt sind (vgl. Busch 2002b). Zudem fehlt es Berlin bislang an einem realistischen visionären Leitbild für die Zukunft.<sup>9</sup> Da die Finanzkrise die Handlungsmöglichkeiten Berlins bereits jetzt stark einschränkt, ist zu befürchten, daß die anstehende weitere Konsolidierung des Haushalts die Zukunft der Stadt und der Region als Wirtschaftsstandort ernsthaft gefährdet, so daß die prekäre Finanzlage nicht nur fortbestehen, sondern sich weiter verschärfen wird.

Abbildung 2:

Zins-Steuer-Quoten der Länder in % (2005)



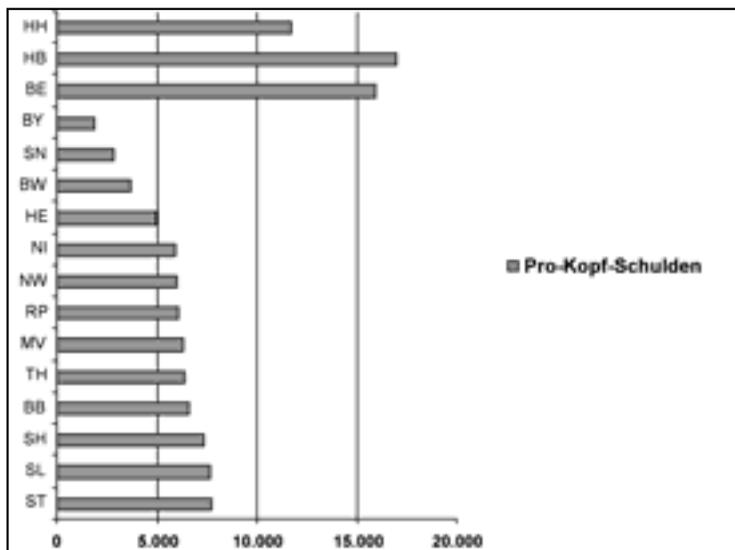
Quelle: Senatsverwaltung 2006: 27

10 Berlin-Brandenburg gilt im Vergleich als eine »fragmentierte Metropolregion«. Die Zukunftspotentiale wiegen derzeit die wirtschaftlichen Schwächen noch nicht auf.

11 »Die Finanzlage Berlins hat die Handlungsmöglichkeiten der Politik dramatisch eingeschränkt. Diese Situation wird sich in den nächsten Jahren noch verschärfen. Das Sparen darf jedoch nicht Berlins Zukunft gefährden. Deshalb ist bei der Politik und den Interessengruppen ein grundlegendes Umdenken notwendig. Statt Besitzstandswahrung müssen Innovation und Sicherung von Zukunftsfähigkeit die Leitgedanken sein« (DIW: Bausteine für die Zukunft Berlins (2002): 180).

Abbildung 3:

Schulden der Länder je Einwohner Ende 2005 (in €)



Quelle: BMF 2006/4; Seitz 2006b: 22

### Resümee

Berlin ist die größte Stadt Deutschlands, Hauptstadt, Parlaments- und Regierungssitz, Zentrum der Region Berlin-Brandenburg und europäische Metropole. All dies gilt jedoch, genau besehen, nur mit Einschränkungen und Abstrichen. So bleibt die wirtschaftliche, politische und kulturelle Bedeutung der Stadt hinter ihrer räumlichen Ausdehnung und Einwohnerzahl zurück. Die Hauptstadtfunktion wird bisher nur ungenügend wahrgenommen und die Profilierung Berlins als Metropole entspricht nicht den Visionen der 1990er Jahre. Gleiches gilt für die Region, deren Status als Metropolregion im Vergleich mit den Metropolregionen Hamburg, Rhein/Ruhr, Rhein/Main, München und Stuttgart derzeit noch in den Anfängen steckt.<sup>10</sup>

Berlin hat jedoch das Potential, die personellen, institutionellen und materiellen Voraussetzungen wie auch die Chancen, zur Wissenschafts-, Bildungs- und Kulturmetropole zu werden. Dies würde zugleich seine Ausformung als Dienstleistungszentrum und moderner Wirtschaftsstandort befördern, seine nationale und internationale Bedeutung vergrößern und die Visionen von einer Weltstadt Wirklichkeit werden lassen.<sup>11</sup>

In den vergangenen anderthalb Jahrzehnten wurde diese Option jedoch nur ungenügend wahrgenommen. So fand der Niedergang und Exodus der Berliner Industrie keine hinreichende Entsprechung im Aufbau neuer Wirtschaftsstrukturen und in der Entwicklung zukunftsrelevanter Stärken und Kompetenzfelder. Dies spiegelt sich heute in der Finanzsituation des Landes wider, im Rückgang der Einnahmen der öffentlichen Haushalte und im beispiellosen Anstieg der Verschuldung.<sup>12</sup>

Die in Reaktion darauf erfolgende restriktive Finanzpolitik, angefangen vom Verkauf wichtiger öffentlicher Ressourcen über die Rückführung öffentlicher Investitionen bis hin zur Ausgabenbegrenzung in fast allen Bereichen, besonders aber in den zukunftsrelevanten Ressorts Bildung, Forschung und Kultur, führt zwangsläufig in eine problematische Situation. Möglicherweise schafft es das Land, durch »eisernes Sparen« bis 2007 einen ausgeglichenen Primärhaushalt zu erreichen und in den Folgejahren die Schulden um ein paar Milliarden Euro zu verringern. Aber um welchen Preis? – Um den Verzicht auf die Profilierung als Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturmetropole! Dies wäre nicht nur für Berlin fatal, sondern auch für die Region Berlin-Brandenburg und für Ostdeutschland. Letztlich für ganz Deutschland.<sup>13</sup>

Die Finanzen werden vielleicht gesunden, die Weltstadtvisionen aber bleiben dann auf der Strecke, die Mittelmäßigkeit triumphiert und Berlin bleibt Provinz.<sup>14</sup>

12 Als Primärhaushalt bezeichnet man das Budget ohne Schuldendienst, Vermögensaktivierungen und Nettokreditaufnahme. Derzeit machen es die Zinsausgaben von 2,5 Mrd. € Berlin jährlich unmöglich, neben dem Primärdefizit auch das Finanzierungsdefizit, also die Neuverschuldung, vollständig abzubauen. Dies könnte nur mit bundesstaatlicher Hilfe gelingen, das heißt, durch eine ganz oder teilweise Entschuldung Berlins durch den Bund.

13 Im Verhältnis zu Hamburg senkt Berlin seine Primärausgaben von 113,8 % im Jahr 2001 auf ein Niveau von 99,4 % im Jahr 2008 (Senatsverwaltung 2006: 2). Finanzsenator Thilo Sarrazin dazu: »Die Lebenslüge Berlins besteht darin, daß es sich in allem für etwas Besonderes hält und daraus einen erhöhten Bedarf ableitet ... Wenn man sich die Zahlen ansieht, die der Wirtschaft, der in der Stadt lebenden Migranten, des zahlenden Kulturpublikums, dann sieht man, daß Berlin eben doch nur eine durchschnittliche Großstadt ist, ... nicht mit Hamburg oder München vergleichbar, sondern mit Essen und Dortmund« (zitiert bei Schmidt 2006: 6).

14 »Die wahrhaft reichhaltige Wissenschaftslandschaft, das eigentliche Potenzial Berlins, wird durch Sparvorgaben ausgetrocknet« (Schmidt 2006: 6).

### Literatur

- Abgeordnetenhaus von Berlin (Hg.) (1999): Bericht der Enquetekommission. »Zukunftsfähiges Berlin«, Berlin.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Hg.) (2001): Bericht der Enquetekommission »Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin«, Berlin.
- AG Perspektiven für Ostdeutschland (Hg.) (2001): Ostdeutschland – eine abgehangte Region? Perspektiven und Alternativen, Dresden.
- Frank Baumann et al. (2001): Wegweiser für ein zukunftsfähiges Berlin – Partizipative Erhebung und Aufbereitung von Leitbildern und Indikatoren, Berlin.
- Klaus Brake, Sven Iversen (2004): Ideen für Berlin. Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge, Sankt Augustin.

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1999 ff.): Bundeshaushalt. Tabellen und Übersichten, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2003 ff.): Monatsberichte, lfd. Jg., 1-12.
- Ulrich Busch (2002a): Am Tropf. Die ostdeutsche Transfergesellschaft, Berlin.
- Ulrich Busch (2002b): Berlin-Brandenburg. Zweiter Anlauf für eine Fusion, in: UTOPIE kreativ 144 (Oktober 2002), S. 998-909.
- Ulrich Busch (2006): Über Wohl und Wehe der Staatsverschuldung. Ostdeutsche Länder und Kommunen vor dem Haushaltsnotstand, in: Berliner Debatte Initial 17, Heft 4, S. 49-69.
- Deutsche Bundesbank (1997): Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, in: Monatsberichte, 49. Jg., Nr. 3, S. 17-32.
- Deutsche Bundesbank (2006): Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, in: Monatsberichte, 58. Jg., Nr. 7, S. 33-54.
- Die BerlinStudie: Strategien für die Stadt (2000), hrsgg. vom Regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei, Berlin.
- Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München 1990.
- DIW (1999): Kann sich Berlin aus seinem Finanzdilemma befreien? Zur Entwicklung des Landshaushalts von Berlin, in: Wochenbericht 22, S. 389-397.
- DIW (2002): Bausteine für die Zukunft Berlins, in: Wochenbericht 69. Jg., 10, S. 163-180.
- Gisela Färber (2006): Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung – Ursachen, Abhilfe, Vermeidung, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hg.), a. a. O., S. 85-116.
- Martin Gornig, Erika Schulz (2002): Perspektiven von Wirtschaft und Bevölkerung in der Region Berlin/Brandenburg, in: Christoph Zöpel (Hg.), a. a. O., Bd. 1, S. 159-178.
- Michael Heine (2004): Wie Deflationen entstehen – und was (nicht nur) die SPD von Brüning gelernt hat, in: PROKLA. Heft 134, 34 (2004)1.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2006): Berlin: Bürokratie als Bremsklotz, in: iwd Nr. 35. Investitionsbank Berlin (IBB) (Hg.) (1999): Kompetenzprofil Berlin, Berlin.
- Wolfgang Kitterer (2006): Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen, (Hg.), a. a. O., S. 43-84.
- Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hg.) (2006): Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt a.M.
- Karl Mai (2001): Fiskalische »Sparpolitik« contra Ostdeutschland, in: AG Perspektiven für Ostdeutschland, a. a. O., S. 174-213.
- Walter Momper, Jürgen Kromphardt u. a. (Hg.) (1999): Berlins zweite Zukunft. Aufbruch in das 21. Jahrhundert, Berlin.
- Alois Oberhauser (1995): Die Last der Staatsverschuldung, in: Kredit und Kapital, 28. Jg., Heft 3, S. 346-367.
- OECD (2003): Urban Renaissance Berlin – Towards an integrated strategy for social cohesion and economic development, Paris.
- Joachim Ragnitz (2005): Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaft im Wandel, 3, Halle, S. 73-81.
- Bernd Roeck (1995): Staat ohne Hauptstadt, in: Hans-Michael Körner, Katharina Weigand (Hg.): Hauptstadt. Historische Perspektiven eines deutschen Themas, München, S. 59-72.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1978; 1979; 2003): Jahresgutachten 1978/79; 1979/80; 2003/04, Stuttgart.
- Thomas E. Schmidt (2006): Puh, denkt der Bär, in: Die Zeit Nr. 36 vom 31. 8., S. 6.
- Peter Schneider (1999): Vereinigung – andersherum, in: Kursbuch 137, Berlin, S. 43-46.
- Helmut Seitz (2003): Haushaltsnotlage in Berlin?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 2, S. 259-280.
- Helmut Seitz (2006a): Bailout für Berlin?, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.), a. a. O., S. 133-157.
- Helmut Seitz (2006b): Fiskalische, demografische und ökonomische Herausforderungen an den Freistaat Sachsen bis 2020, Antrittsvorlesung an der TU Dresden, 1. Februar 2006.
- Helmut Seitz (2006c): Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengung und Haushaltsnotlagenhilfe, Discussion paper Hertie School of Governance, März.
- Senatsverwaltung für Finanzen (2006): Haushalt und Finanzen Berlins. Ein Überblick, Berlin.
- Werner Süß, Ralf Rytlewski (Hg.) (1999): Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2000 ff.): Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.
- Statistisches Reichsamt (1930): Deutsche Wirtschaftskunde, Berlin.
- Klaus Steinitz (2001): Ist die Sparpolitik der Bundesregierung zur Beseitigung der Haushaltsdefizite bis 2006 alternativlos?, in: AG Perspektiven für Ostdeutschland, a. a. O., S. 139-173.
- Dieter Vesper (2004): Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb, in: Intervention 1(2004)2, S. 41-50.
- Christoph Zöpel (Hg.) (2002): Brandenburg 2025 in der Mitte Europas, 2 Bde., Berlin.