

15. Wahlperiode

Plenar- und Ausschussdienst

Wortprotokoll

1. Enquetekommission

„Eine Zukunft für Berlin“

8. Sitzung
18. Juni 2004

Hinweis:

Die in der gedruckten Fassung des Protokolls schwarz-weiß sichtbaren Graphiken sind in der PDF-Datei in der Dokumentation des Abgeordnetenhauses in den Originalfarben dargestellt.

Beginn: 12.38 Uhr
Ende: 15.52 Uhr
Vorsitz: Frau Abg. Dr. Klotz (Grüne)

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Frau Vors. Dr. Klotz: Meine Damen und Herren! Wir beginnen zwar früher als sonst, aber dennoch leider schon ein paar Minuten verspätet. – Ich begrüße alle ganz herzlich, und stelle als Erstes ein Einverständnis darüber fest – sicherlich hat niemand etwas dagegen –, dass die „Abendschau“ ein paar Bilder dreht. Wenn es keinen Widerspruch gibt, dann machen wir das so. – Ich begrüße Herrn Prof. Dr. Günter Dannemann aus Bremen. Dort ist er Leiter der Forschungsstelle Finanzpolitik, der uns heute dankenswerterweise zur Verfügung steht und unser heutiges Thema mit einem Vortrag einleiten wird. – Herr Wolfgang Förster wurde Ihnen als Anzuhörender angekündigt. Er ist Referatsleiter und Verantwortlicher für Angelegenheiten überregionaler Haushaltsnotlagen im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlands und hat leider – wie Ihnen bereits mitgeteilt wurde – abgesagt. – Am Anfang einige Hinweise dazu, welche Materialien Sie vorliegen haben: Als Tischvorlage liegen Ihnen die Folien von Herrn Prof. Dannemann vor, die uns allen im Laufe der Woche auch schon vorab als E-Mail zugegangen sind. Es gibt – darauf kommen wir sicher nachher noch einmal zu sprechen – kein gemeinsames Papier der Vorbereitungsgruppe von Frau Prof. Färber, Frau Lang und Herrn Zimmer –, sondern ein Papier von Herrn Zimmer – das uns Anfang der Woche zugesandt worden ist –, ein Papier von Frau Färber und eines von Frau Lang, die auch als Tischvorlagen verteilt wurden. Das animiert mich zu der Anmahnung und Bitte, dass die Nachbereitung des Themas – was nicht heißt, widersprüchliche Positionen nicht deutlich zu machen – gemeinsam erfolgt, damit wir es dann für den Zwischenbericht verwerten können. – Sie haben außerdem Änderungsvorschläge zum Zwischenbericht von Herrn Kromphardt, Herrn Hassemer, Herrn Dr. Krüger und Herrn Kurth und auch von der PDS-, der SPD-, der Grünen- und der FDP-Fraktion vorliegen. Sie haben als Weiteres eine Terminübersicht für die Themenplanung nach der Sommerpause vorliegen, so wie wir sie in der Sprecherrunde besprochen haben. Gleich wird noch eine Mitgliederliste herumgehen, die dem Zwischenbericht als Anlage angefügt werden soll. Die darin enthaltenen Angaben zu Ihrer Person sind der Vorstellungsrunde unserer 1. Sitzung – Sie erinnern sich vielleicht – entnommen worden. Ich bitte Sie, diese Angaben zu prüfen, ggf. zu korrigieren oder zu ergänzen,

so dass wir sie dann in den Zwischenbericht übernehmen könne. Ich schlage vor, dass wir wie in den Sitzungen zuvor verfahren sollten, nämlich, dass zu Tagesordnungspunkt 1 und 2 ein Wortprotokoll angefertigt wird. Dazu höre ich keinen Widerspruch.

Wir kommen zu

Punkt 1 der Tagesordnung

Themenschwerpunkt

Perspektive Zukunft: Verfassung achten – Konsequenzen aus dem Urteil ziehen!

Vorträge:

- a) **Herr Prof. Dr. Günter Dannemann**, Leiter der Forschungsstelle Finanzpolitik der Uni Bremen und Beauftragter des Senats von Bremen für überregionale Finanzbeziehungen
- b) **Herr Wolfgang Förster**, Referatsleiter und Verantwortlicher für Angelegenheiten überregionaler Haushaltsnotlagen im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlands (angefragt)
- c) **Diskussionspapier** von Abg. Zimmer, Sachv. Frau Dr. Färber und stellv. Sachv. Frau Lang – Skript Nr. 45

der wie immer öffentlich stattfindet. – Herr Dannemann, Sie haben das Wort!

Herr Prof. Dr. Dannemann (Leiter der Forschungsstelle Finanzpolitik der Uni Bremen und Beauftragter des Senats von Bremen für überregionale Finanzbeziehungen): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! – Zunächst bedanke ich mich für die Gelegenheit, die bremische Sichtweise der extremen Haushaltsnotlage und der Stadtstaatenproblematik hier vor diesem Kreis vorstellen zu können. – Zu meiner Person: Ich war fünf Jahre lang Haushaltsabteilungsleiter in Bremen und danach zehn Jahre Staatsrat beim Senator für Finanzen – das ist bei Ihnen der Staatssekretär – und habe in dieser Zeit vier Senatoren unterschiedlicher Parteien gedient.

Das Thema, um das es heute hier geht, verfolgt mich in meiner beruflichen Karriere. Ich bin 1986, 1992 und 1999 – schon dreimal – in Karlsruhe gewesen, habe die Schriftsätze dort inhaltlich weitgehend mit vorbereitet, die Urteile mit dem Bund zusammen in Verhandlungsergebnisse umgesetzt, und deshalb kenne ich diese Materie aus leidvoller Erfahrung. Ich hätte nicht gedacht, dass wir nach den Sanierungszahlungen wiederum in diese Bredouille geraten, und darum geht es hier heute auch, dass wir die Frage aufklären: Warum ist eigentlich die Sanierung in Bremen gescheitert – übrigens im Saarland auch?

Ich habe von Ihnen die Vorgabe bekommen, mich auf 15 Minuten zu beschränken. Ich muss also einen Schnelldurchgang durch meine Folien machen, aber in der Diskussion können wir die eine oder andere Frage vertiefen. Ich habe auch aus den Unterlagen in Ihrer Datenbank entnommen, dass Sie sich schon mit vielen Daten befasst haben, so dass ich ein gewisses Vorverständnis voraussetzen kann. Deshalb muss ich die einzelnen Folien nicht erläutern.



VFwF e.V.
Verein zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung
in der Freien Hansestadt Bremen e.V.

Forschungsstelle Finanzpolitik
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

Ausgaben der Stadtstaaten 2002 im Vergleich	Folie 1
In Euro, je Einwohner	

	Berlin	Hamburg*	Bremen	Flächenländer
Bereinigte Gesamtausgaben	6.204	5.544	6.377	4.183
<i>Index</i>	148	133	152	100
Zinsausgaben	647	597	759	280
<i>Index</i>	231	213	271	100
Primärausgaben	5.557	4.947	5.618	3.904
<i>Index</i>	142	127	144	100
Investitionsausgaben (brutto)	541	623	1.130	639
<i>Index</i>	85	97	177	100
Konsumtive Primärausgaben	5.016	4.324	4.488	3.265
<i>Index</i>	154	132	137	100
Sozialhilfeausgaben (brutto)**	563	567	656	278
<i>Index</i>	203	204	236	100
konsumtive Primärausgaben (ohne Sozialhilfeausgaben)	4.453	3.757	3.832	2.987
<i>Index</i>	149	126	128	100

Quelle der Finanzdaten:

Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2 (Tab. 4.1), 2003.
Finanzpläne Berlins, Bremens und Hamburgs in der aktuellen Fassung.
Bremen: ohne Sanierungs-BEZ

* Allgemeiner Vorbericht zum Hpl-Entwurf 2004 - Finanzplan 2003 - 2007, Tabelle 1, Freie Hansestadt Hamburg.

** Statistisches Bundesamt, 2003.

Hier habe ich die Ausgaben der drei Stadtstaaten des Jahres 2002 je Einwohner im Vergleich zu allen Flächenländern aufgetragen. Daraus können Sie erkennen, dass die drei Stadtstaaten bei den Gesamtausgaben deutlich höher liegen als die Flächenländer. Darunter habe ich immer den Index geschrieben. Da sieht es so aus: Berlin 148 %, Bremen in dem Jahr sogar 152 %, Hamburg nur 133 %. Aber in der Struktur liegen alle drei deutlich über den Flächenländern. Bei den Zinsausgaben liegen wir bei dem Zwei- bis Dreifachen des Durchschnitts der Flächenländer. Bei den Investitionsausgaben sind es im Durchschnitt der Flächenländer 638 €, Berlin liegt unter dem Durchschnitt mit 85 %, Hamburg liegt im Durchschnitt, und Bremen liegt bei 1 130 € je Einwohner. Das ist eigentlich der Grund, weswegen Bremen aus Ihrer Sicht und natürlich auch aus Sicht des Bundesfinanzministeriums in die Kritik geraten ist. Dahinter steckt, dass Bremen seit 1994 ein so genanntes Investitions Sonderprogramm zur Steigerung der Wirtschafts- und Finanzkraft fährt. Die Differenz zu den beiden anderen Stadtstaaten und zum Durchschnitt entspricht in etwa der Höhe des Investitions Sonderprogramms. Ich komme aber auf dieses Problem und diesen Vorwurf nachher zurück.



VFWF e.V.
Verein zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung
in der Freien Hansestadt Bremen e.V.

Forschungsstelle Finanzpolitik
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

Geplante Ausgaben der Stadtstaaten 2005 im Vergleich	Folie 2
In Euro, je Einwohner*	

	Berlin**	Hamburg	Bremen	Flächenländer***
Bereinigte Gesamtausgaben	6.147	5.538	6.073	4.317
<i>Index</i>	142	128	141	100
Zinsausgaben	771	611	813	321
<i>Index</i>	241	191	253	100
Primärausgaben	5.376	4.927	5.260	3.997
<i>Index</i>	134	123	132	100
Investitionsausgaben	641	564	1.108	644
<i>Index</i>	100	88	172	100
Konsumtive Primärausgaben	4.735	4.363	4.152	3.353
<i>Index</i>	141	130	124	100

Quelle der Finanzdaten:

Finanzpläne Berlins, Bremens und Hamburgs in der aktuellen Fassung.

*Einwohnerzahl: 31.12.2002.

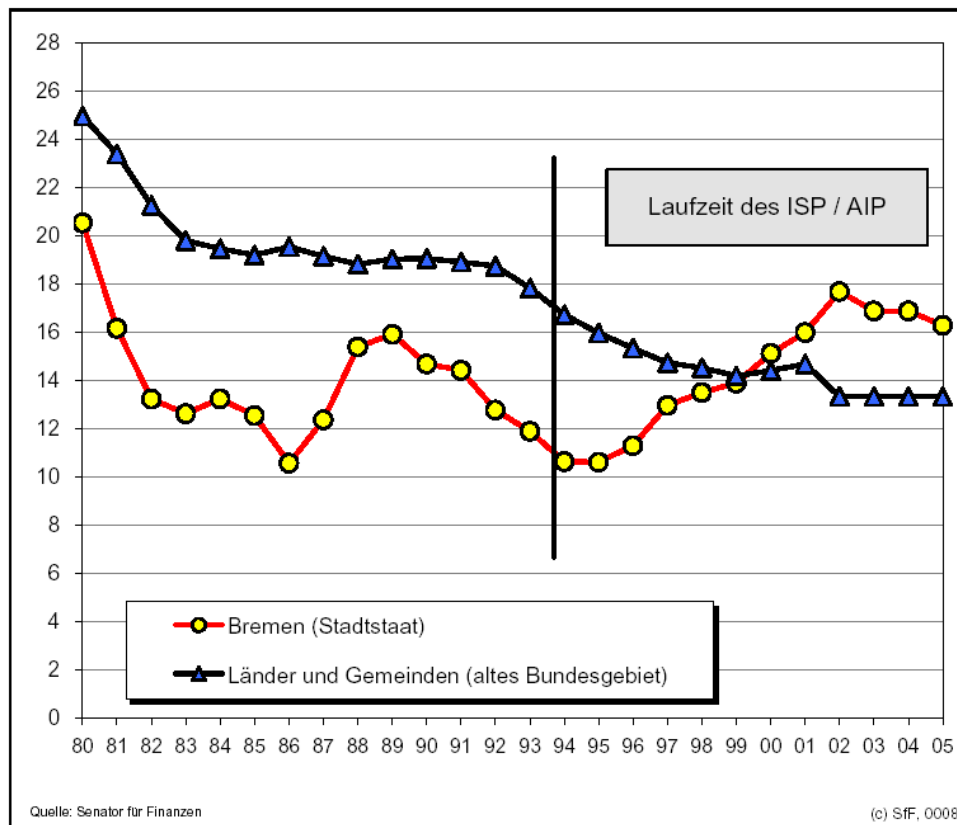
** Ab 2003 inkl. „Risikovorsorge Bankgesellschaft Berlin“ 300 Mill. € p.a., ~88 € je Einwohner (investiv).

*** Aufgrund der fehlenden Finanzplanung für die Gemeindeebene wurden die Werte aus 2003 (Statistisches Bundesamt; FS 14, R 2, 1.-4. VJ. 2003, 2004.) um 1% p.a. erhöht. Die Zinsausgaben erhöhen sich jährlich um den Anteil der Zinsen, der durch das Finanzierungsdefizit (Berein. Einn. ./ Berein. Ausg.) des Vorjahres verursacht wird.

Das ist hochgerechnet für das Jahr 2005, und zwar sind es die Finanzplanungen von Berlin, Bremen und Hamburg und für die Flächenländer haben wir der Einfachheit halber angenommen, dass sie ihre Ausgaben um 1 % steigern – Vorgabe Finanzplanungsrat –, aber auch entsprechende Wirkungen bei den Zinsen – dass sie stärker steigen – eingerechnet. Man sieht, dass sich alle drei Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern sehr starke Einsparungsprogramme vorgenommen haben. Wenn man das mit den Mehrausgaben 2002 vergleicht, dann wollen alle ihre Ausgaben überdurchschnittlich zurückfahren. Wir in Bremen haben in diesen zwei Jahren sehr stark insbesondere die konsumtiven Ausgaben im Visier. Die Investitionen werden auf hohem Niveau gehalten. Aber man sieht, dass – wenn man die konsumtiven Primärausgaben nimmt – Bremen im Jahr 2005 noch 24 % über dem Durchschnitt der Flächenländer liegen wird – wenn es denn umgesetzt wird, was jetzt in den Haushaltsberatungen beschlossen wird –, Hamburg bei 30 % und Berlin bei 41 %.

Die Frage, die sich hier stellt, lautet: Wo liegt eigentlich die verfassungsrechtliche Untergrenze bei den Primärausgaben, speziell aber bei den konsumtiven Primärausgaben, wenn man berücksichtigt, dass die Stadtstaaten keine Flächenländer sind, sondern Großstädte und Landeshauptstädte? – Auf dieses Problem komme ich aber auch nachher noch einmal zurück. – Man weiß, dass die Untergrenze mit Sicherheit bei 100 % erreicht ist. Dann sind Stadtstaaten in diesem Aufgabenbündel keine Großstädte mehr, sondern Flächenländer. Also: Wer 100 % erreicht, kann auch gleich einen Zusammenschluss mit anderen Bundesländern machen. Die Frage ist dann allerdings: Wie wird dann die Hauptstadt- oder die Großstadtfunktion in diesem neuen Bundesland finanziert? – Das diskutieren Sie auch bei der Verbindung mit Brandenburg.

Investitionsquoten*	Folie 3
Bruttoinvestitionen/ Bereinigte Ausgaben; in %	



* Länder und Gemeinden ab 2003: Fortschreibung auf konstantem Niveau

Ich komme zum Vorwurf zurück, Bremen investiere zu viel in Wirtschafts- und Finanzkraft stärkende Projekte und Maßnahmen. Hier habe ich eine Übersicht über die Investitionsquoten seit 1980 – Bremen im Vergleich zu den Ländern und Gemeinden des alten Bundesgebietes gemacht, weil die neuen Länder erst 1995 dazu gekommen sind. Da sieht man, dass wir in den 80er Jahren bis zum Beginn der Sanierung – das ist der schwarze Strich – ständig deutlich unter den Investitionsquoten des Durchschnitts der Länder und Gemeinden geblieben sind. Dann ist es 1993 auf Grund des Verfassungsgerichtsurteils zu der Sanierungsvereinbarung mit dem Bund gekommen. Dort wurde dann gesagt: In Ersatz eines Artikel 104a-Abs. 4-GG-Programms – Investitionshilfen zur Stärkung der Wirtschaftskraft – sollte Bremen die Zinersparnisse aus den Sanierungshilfen für Wirtschaftskraft fördernde Maßnahmen verwenden dürfen. Das war also ein Ersatzprogramm. Die Idee kam übrigens von Bund, und wir haben sie aufgegriffen. Ab 1994 sind die ersten Sanierungszahlungen erfolgt, und Bremen hat sukzessive seine Investitionen in diesem Programm gesteigert. Wir sind dann im Jahr 2000 erstmalig im Durchschnitt der westlichen Länder und Gemeinden gewesen. Seitdem liegen wir über dem Durchschnitt. Wenn man den gesamten Zeitraum betrachtet, haben wir einen riesigen Nachholbedarf erst zum Teil abgedeckt.



Wirkungsketten des bremischen Investitionssonderprogramms (ISP)

Sanierungshilfen	1994 – 2004:	8,5 Mrd. EUR
Ausgaben für das ISP	1994 – 2004:	2,3 Mrd. EUR

Bei Verzicht auf ISP

- Schuldenstand 2005: - 3 Mrd. EUR
- Zinsausgaben p.a.: - 150 Mio. EUR
- **aber:** HB hätte heute 30.000 Arbeitsplätze weniger!

a) „return on invest“ für Bund und Länder

Ein Arbeitsplatz erwirtschaftet in HB ein Steueraufkommen von 12.700 EUR.

Steueraufkommen mit ISP	+ 380 Mio. EUR
50 % - Anteil Bund	+ 190 Mio. EUR
40 % - Anteil Länder	+ 150 Mio. EUR

Ergebnis: Zusatzeinnahmen von	+ 340 Mio. EUR
für Bund und Länder sind der „return on invest“	
für die Zinsbelastung aus der Sanierungshilfe von	425 Mio. EUR
(8,5 Mrd. EUR x 5%).	

b) Selbsthilfe für Bremen

10 % - Selbstbehalt HB am Steueraufkommen	+ 40 Mio. EUR
30.000 Arbeitsplätze haben den Verlust von 40.000 Einwohnern verhindert und damit Mindereinnahmen nach Finanzausgleich von 40.000 x 3.000 EUR =	+ 120 Mio. EUR

Ergebnis: Der steuerliche Einnahmeeffekt des ISP von	160 Mio. EUR
übersteigt die jährliche Zinsbelastung von	150 Mio. EUR

oder:

**Hätte HB auf das ISP verzichtet, wäre die
Nettokreditaufnahme noch höher!**

**Diese Effekte werden sich zukünftig noch verstärken, wenn das ISP seine volle
Wirkung entfaltet.**

Hier habe ich noch einmal aufgeschrieben, wie die Wirkungsketten unseres Investitionsprogramms gesehen werden. Das erste ist: Die Sanierungshilfen von 1994 bis 2004 für Bremen betragen insgesamt – das Programm wurde im Jahr 1999 noch einmal verlängert – 8,5 Milliarden €. Davon hat Bremen 2,3 Milliarden € 1994 bis 2004 in das Investitionssonderprogramm gesteckt. Hätten wir auf das Investitionssonderprogramm verzichtet und diese 2,3 Milliarden € in die Schuldentilgung gesteckt, dann hätten wir am Ende des Sanierungszeitraums etwa einen Schuldenstand, der nicht bei 11 Milliarden €, sondern bei 8 Milliarden € läge. Das wären 3 Milliarden € weniger, oder bei einem Zinssatz von 5 % hätten wir etwa 150 Millionen € jährlich weniger an Zinsausgaben. Wir haben im Jahr 2005 ein konsumtives Defizit von 434 Millionen €, d. h., wir finanzieren 434 Millionen € konsumtive Ausgaben über Kreditaufnahmen. Das ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das kennen Sie in Berlin auch von Ihrem Urteil. Wenn wir das so gemacht hätten, hätten wir heute keinen sanierten Haushalt, sondern immer noch ein Defizit von 300 Millionen € – also 434 minus 150 –, aber – und jetzt kommt der Pferdefuß–: Hätten wir das Investitionssonderprogramm nicht gemacht, hätten wir heute in Bremen etwa – vorsichtig geschätzt – 30 000 Arbeitsplätze weniger. Wir haben insgesamt 390 000 – das wäre eine Größenordnung von 8 % Arbeitsplätzen weniger.

Jetzt die Argumentation: Das bremische Investitionssonderprogramm führt zu einem „return on invest“ für den Bund und die anderen Länder. Ich will versuchen, es kurz zu machen. Ein Arbeitsplatz in Bremen erwirtschaftet durchschnittlich ein Steueraufkommen von 12 700 €. Darin sind alle Steuern – Bund, Länder und Gemeinden – enthalten. Davon bekommen Bund und Länder etwa 90 % – 340 Millionen € von diesen 380 Millionen €. Das kann man als einen „return on invest“ für die eingesetzten Sanierungshilfen bezeichnen, die bei 5 % Zinsen zu einer Zinsausgabenbelastung beim Bund von jährlich etwa 425 Millionen € führen. D. h., dieses ist ein Refinanzierungsbeitrag. Es war von Anfang an in diesem Sanierungsprogramm so vorgesehen, dass wir das auch im Sinne des Bundes machen und nicht nur für uns.

Der zweite Punkt: Selbsthilfe für Bremen. Es ist leider so, dass nach dem Finanzausgleich nur etwa 10 % der Steuermehreinnahmen vor Ort verbleiben. Das sind nur 40 Millionen €, die natürlich nicht die Zinsausgaben von 150 Millionen € abdecken, die wir mitschleppen. Jetzt muss man aber sagen: Wie wäre die Entwicklung verlaufen, wenn wir dieses Investitionssonderprogramm nicht gemacht hätten? – Dann hätten wir 30 000 Arbeitsplätze weniger und – jetzt kann man eine Rechnung machen a) für die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben oder b) – ich habe hier eine vereinfachte Rechnung gemacht: Wir hätten vermutlich in Bremen 40 000 Einwohner weniger, als wir heute haben. Ein Einwohner bringt nach dem Finanzausgleich 3 000 €, d. h., das sind 120 Millionen € im Ergebnis. Ich glaube, dass wir heute eine größere Notlage, ein größeres Defizit, eine größere Nettokreditaufnahme hätten, wenn wir das Investitionssonderprogramm nicht gemacht hätten.

Diese Effekte werden sich noch verstärken, wenn erst die volle Wirksamkeit der Maßnahmen eintritt. Wir haben sehr viele Maßnahmen, die erst längerfristig wirken. Wir haben z. B. sehr viel in den Ausbau der Universität, gerade in technischen Wissenschaften, in Institute usw. hineingegeben, um in Bremen den Strukturwandel von einem Hafen- und Werftenstandort zu einem modernen Technologiestandort zu betreiben.



Rechtssprechung des BVerfG zur Andersartigkeit der Stadtstaaten

1986: „Es ist sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.“

→ *Stadtstaat sein darf kein Privileg, aber auch keine Strafe sein!*

1992: „Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erhalten können.“

BVerfG nennt 9 Vergleichsstädte:

Düsseldorf	}	Landeshauptstädte
Hannover		
München		
Stuttgart		
Frankfurt	}	Einbeziehung zu 50 % wegen geringer Umlandversorgungsfunktion
Köln		
Dortmund		
Duisburg		
Essen		

„Vom Ziel des Großstadtvergleichs her gesehen ist nicht zwingend erforderlich, die Hochschulausgaben in den Vergleichsstädten in voller Höhe einzubeziehen.“

→ Weiter Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der Einwohnerwertung.

1999: Prüfauftrag, „ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann.“

Ich komme zum nächsten Problem: Wo liegt die verfassungsrechtliche Untergrenze bei den konsumtiven Primärausgaben? – Die Investitionen lasse ich einmal außen vor, weil die konsumtiven Primärausgaben das Leistungsbündel widerspiegeln, das in Großstädten wie Bremen, Berlin und Hamburg eben angeboten werden darf und soll. Ich habe noch einmal einige Kernaussagen aus den drei Verfassungsgerichtsprozessen herausgenommen. Das Urteil von 1986 kann man so zusammenfassen: Stadtstaat zu sein, darf kein Privileg, aber auch keine Strafe sein. Deswegen wurden Gutachten vom Ifo-Institut in München – gemacht, die die Basis für die Festlegung der Einwohnerwertung auf 135 % waren. Dann hat Bremen 1992 nicht nur gegen die extreme Haushaltsnotlage geklagt, sondern auch gesagt, dass das Ifo-Gutachten Spielraum für eine weit-aus höhere Einwohnerwertung lässt. Dies wurde leider damals vom Gericht mit einer kleinen Mehrheit abgeschmettert, weil wir schon bei der extremen Haushaltsnotlage gewonnen hatten. Aber inhaltlich lohnt es sich für Sie alle, noch einmal die Begründung zum Urteil von 1992 durchzusehen, weil darin sehr schöne Formulierungen und Maßstäbe stehen, wie ein Großstadtvergleich eigentlich aussehen sollte. Darin steht auch der Satz: Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich Hauptstadt – das sind natürlich Landeshauptstädte – und Großstadtfunktionen erhalten können. Das Verfassungsgericht nennt neun Vergleichsstädte. Und die Finanzausstattung, die die Vergleichsstädte, Großstädte haben, sollen die Stadtstaaten auch haben, nicht mehr und nicht weniger. Dabei sind die drei Ruhrgebietsstädte nur zu 50 %

einzu beziehen, sagte das Verfassungsgericht 1992, weil die eben nur eine geringe Umlandversorgungsfunktion haben.

Dann ist noch ein Satz wichtig: Vom Ziel des Großstadtvergleichs her gesehen, ist nicht zwingend erforderlich, die Hochschulausgaben in den Vergleichsstädten in voller Höhe einzu beziehen. Also, es darf durchaus ein Abschlag gemacht werden, aber eben nicht ein Abschlag bis hin zum Durchschnitt eines Flächenlandes, sondern es muss zwischen dem Flächenland und einer Großstadt liegen. Das ist die einzige Ausnahme, die das Verfassungsgericht 1992 zugelassen hat.

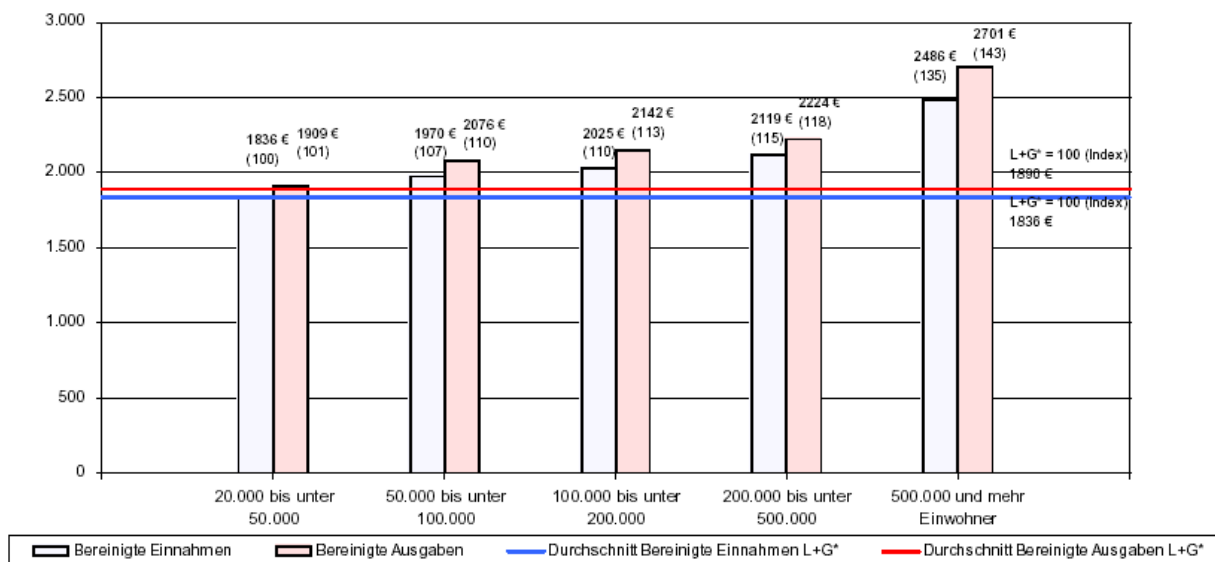
1999 – unter dem Einfluss des Vorsitzenden, Prof. Kirchhoff – ist dann die Einwohnerwertung generell noch einmal auf den Prüfstand gestellt worden.

Man muss dazu wissen, dass Herr Kirchhoff 1983 Vertreter von Baden-Württemberg war und die Einwohnerwertung der Stadtstaaten abschaffen wollte.



Forschungsstelle Finanzpolitik
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der kreisfreien Städte 2001
In Euro; je Einwohner Folie 6



* Ohne Stadtstaaten. Ohne "Bereinigte Ausgaben" bzw. "Bereinigte Einnahmen" der Bezirksverbände, da sie Ausgaben und Einnahmen in den kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden haben. Die Bereinigten Ausgaben/ Einnahmen der "Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden" sowie der "Landkreise" sind in den gesamten Bereinigten Ausgaben enthalten ("L+G = 100"). Diese und die "Bereinigten Ausgaben" bzw. "Bereinigten Einnahmen" der Bezirksverbände sind nicht auf die Gebietskörperschaften der einzelnen Größenklassen heruntergerechnet und damit dort nicht enthalten. Damit sind die Übersichten der kreisfreien Städte nicht mit den Übersichten der kreisangehörigen Gemeinden vergleichbar!
Anmerkung: Zahlen in Klammern sind Indexzahlen bezogen auf L+G* = 100.
Quelle: Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, Statistische Bundesamt, 2003.

Hier habe ich noch eine Folie aufgelegt, die Ihnen zeigt, dass eine Einwohnerwertung nichts Besonderes ist, sondern zum Bestand der kommunalen Finanzausgleiche aller Länder gehört. Die zentralörtlichen Funktionen werden in den kommunalen Finanzausgleichen der Flächenländer berücksichtigt. Hier sehen Sie die Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte, also nur der Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern. Wenn man sich die Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern gegenüber dem Städtedurchschnitt anguckt, dann haben wir dort 43 % höhere Ausgaben und 35 % höhere Einnahmen – allerdings gilt das nur für die Gemeindeebene, das sind nicht die Landesaufgaben. Das Gleiche gilt für die kreisangehörigen Gemeinden. Dort reicht die Spanne der Ausgaben und Einnahmen von 1 000 € für die Gemeinden unter 3 000 Einwohnern, also für das flache Land, bis 1 800 € für Städte zwischen 100 000 und 200 000 Einwohnern.



VFWF e.V.
Verein zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung
in der Freien Hansestadt Bremen e.V.

Forschungsstelle Finanzpolitik
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

Studierende im Wintersemester	Folie 8
Studierende je 1.000 Einwohner (Hochschulen* insgesamt)	

2002/2003	2001/2002	2002/2003
<i>Flächenländer</i>	<i>nachrichtlich: ifo- Vergleichsstädte</i>	<i>Stadtstaaten</i>
NW 29		
HE 26		
RP 22		
SN 22		
BW 20	Köln 89	
TH 19	Frankfurt 76	
NI 19	Hannover 75	
SL 19	München 64	
BY 18	Düsseldorf 61	
ST 17	Dortmund 58	
MV 17	Stuttgart 39	HB 46
BB 14	Essen 38	BE 41
SH 14	Duisburg 30	HH 39
Flächenländer 22 (100)	ifo-Städte** 65 (295)	Stadtstaaten 41 (186)

Quelle:
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2002 und 2003.
Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, 2003.

* ohne Private und Bundeswehrhochschulen
** Dortmund, Duisburg und Essen gehen in den ifo-Städte-Durchschnitt nur mit 50% ein.

Ich habe noch eine Folie angefertigt, die Ihnen zeigt, wo bei dieser Einwohnerwertung oder der besonderen Stellung der Stadtstaaten das Problem liegt. – Das ist die Zahl der Studierenden je 1 000 Einwohner in den Flächenländern, Stadtstaaten und Großstädten. Das Ergebnis: In den Flächenländern gibt es 22 vorgehaltene Studienplätze je 1 000 Einwohner, mit einer Bandbreite. Wenn Sie sich die drei Stadtstaaten angucken, dann sind es in Bremen 46, in Berlin 41 und in Hamburg 39 vorgehaltene Studienplätze. Im Durchschnitt verfügen die Stadtstaaten über 41 Studienplätze, das heißt, wir stellen die Mittel bereit, um 86 % mehr Studenten zu versorgen als der Durchschnitt der Flächenländer. Wenn man sich dann die Vergleichsgroßstädte anguckt, die auch das Verfassungsgericht akzeptiert hat, dann sind es dort im Durchschnitt 65, das heißt, dass in den Großstädten die dreifache Anzahl von Studienplätzen vorgehalten wird. Da stellt sich die Frage: Inwieweit sind wir bereit, die Anzahl der Studienplätze in den Stadtstaaten zu reduzieren? Wann hört es auf, dass wir mit anderen Großstädten vergleichbar sind, dass wir wettbewerbsfähig bleiben? Wo liegt die Untergrenze? – Meiner Ansicht nach ist sie mit 41 bei weitem erreicht, aber das wird im Gesamtzusammenhang zu betrachten sein müssen.

Der Gegenwert der Einwohnerwertung von 135 beträgt für Berlin 2,4 Milliarden € und für Bremen etwas über 400 Millionen €. Wie ich Ihrem Finanzplan und dem Vortrag von Herrn Dr. Sarrazin entnommen habe, gibt Berlin diese 2,4 Milliarden € allein für Mehrausgaben bei den Zinsen und bei der Sozialhilfe aus, die in diesen beiden Bereichen 2,7 Milliarden € betragen. Allein für mehr Zinsen und mehr Sozialhilfe geben Sie mehr aus als der Gegenwert der Einwohnerwertung beträgt. Wenn wir diese Summe einsparen wollten, dann müssten wir völlig auf die Hochschulen verzichten, und das kann niemand ernsthaft von den Stadtstaaten erwarten.

Argumente für und gegen eine Erhöhung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Dafür: - Es ist ein Indiz für eine unzureichende Finanzausstattung der Stadtstaaten, dass HB und BE in einer extremen Haushaltsnotlage sind und HH einen verfassungsmäßigen Haushalt durch Vermögensveräußerungen herstellen muss.

- Das Instrument der Teilentschuldung reicht nicht mehr aus, um für BE und HB einen verfassungsmäßigen Haushalt erreichen zu können (wegen Zins-Steuerquote Schleswig-Holsteins).
- Der Verweis auf eigene überdurchschnittliche Sparanstrengungen (Stellungnahme insbesondere BMF und Südländer) zeigt, dass BE und HB ein konsumtives Primärausgabenniveau zugemutet wird, das unter Einbeziehung der Sozialhilfemehrbelastung deutlich unter dem Flächenländerniveau liegt (Verletzung des Gleichwertigkeitsgebots der Lebensverhältnisse im Sinne der Rechtsprechung des BverfG).
- Die Einwohnerwertung von 135 liegt am unteren Rand der von den ifo-Gutachten ermittelten Bandbreiten.
- Jüngste Gutachten von Prognos und Kitterer zeigen auf, dass erheblich höhere Einwohnerwertungen notwendig wären, um die Finanzausstattung von Hannover, Stuttgart und Nürnberg zu erreichen.
- Wien wird allein bei der Finanzausstattung auf Gemeindeebene eine Einwohnerwertung von 233 zugebilligt.

Dagegen: - Die politische Realität spricht gegen die Erhöhung der Einwohnerwertung (Bund, 13 Flächenländer, Mehrheit der Finanzwissenschaftler und Verfassungsrechtler).

- Der Bundesgesetzgeber verfügt über einen weiten Ermessensspielraum.
- Die Finanzlage der Länder und Gemeinden hat sich drastisch verschlechtert.

Ich habe noch ein Schaubild über die Argumente für und gegen die Erhöhung der Einwohnerwertung angefertigt. – Die Argumente, die dafür sprechen, brauche ich nicht im Einzelnen durchzugehen, die können Sie sich noch einmal ansehen. – Ich gehe auf die Argumente ein, die dagegen sprechen: Das Problem der drei Stadtstaaten ist, dass wir keine Mehrheit organisieren können, weil die 13 Flächenländer, der Bund, die Mehrheit der Finanzwissenschaftler und der Verfassungsrechtler dagegen sind. Meiner Ansicht nach werden die drei Stadtstaaten ohne eine höhere Einwohnerwertung nicht überleben können. Ein Indiz dafür ist – das haben Sie selbst in Ihrem Finanzplan erwähnt –, dass sich alle drei Stadtstaaten in einer derart desolaten Situation befinden, nämlich durch einen hohen Schuldenstand, hohe Zinsausgaben und eine überdurchschnittliche Belastung bei der Sozialhilfe. Den Stadtstaaten kann längerfristig nur in Form eines Gesamtpakets geholfen werden.



Hilfsnotwendigkeiten für Stadtstaaten

- Abbau der konsumtiven Primärausgaben Berlins auf Hamburger Niveau
- Zukünftig Gleichschritt des Sparens bei den konsumtiven Primärausgaben der Stadtstaaten, der Flächenländer und des Bundes (z.B. 1% Zuwachs p.a.), d.h. kein überdurchschnittliches Sparen der Stadtstaaten mehr
- Entschuldungshilfen für BE, HB und Saarland bis zur Zins-Steuerquote Schleswig-Holsteins
- Erhöhung der Einwohnerwertung
- Zeitlich befristete Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG für BE (Zusatzmaßnahmen) und HB (Refinanzierung)

Ich habe einmal zusammengefasst, welche Hilfsnotwendigkeiten für die Stadtstaaten bestehen: Berlin hat sich den Abbau der konsumtiven Primärausgaben auf Hamburger Niveau vorgenommen. – Ich glaube, dass Sie sogar 5 % darunter gehen wollen. – Eine weitere Notwendigkeit liegt im zukünftigen Gleichschritt des Sparens bei den konsumtiven Primärausgaben der Stadtstaaten, der Flächenländer und des Bundes. Die Republik steht insgesamt vor derartig großen Problemen, dass drastisches Sparen auf allen Ebenen angesagt ist – ohne das wird es nicht gehen. Aber mit dem überdurchschnittlichen Sparen der Stadtstaaten, das Sie sich zum Teil noch für die Zeit bis 2007/2008 vorgenommen haben, ist es irgendwann vorbei. Dann verlieren wir Stadtstaaten die Qualität als Großstadt, werden zu kleinen Flächenländern und damit verlieren wir auch unsere Funktion. Ich rate den Stadtstaaten nicht, diesen Weg einzuschlagen.

Was die Entschuldungshilfen für Berlin, Bremen und neuerdings auch wieder für das Saarland betrifft – bis hin zur Zinssteuerquote von Schleswig-Holstein, dem nächstschlechtesten Land, das mittlerweile ebenfalls Schwierigkeiten hat, einen verfassungsmäßigen Haushalt aufzustellen, aber unsere Größenordnungen sind weitaus höher: In der Regierungserklärung des Saarlands vom 19. Mai 2004 sagt Herr Müller: „Unsere Sanierung im Saarland ist deswegen nicht gelungen, weil wir bei den Einnahmen derartige Einbrüche hatten. Wir haben alle Auflagen auf der Ausgabenseite erfüllt, aber die Einnahmeeinbrüche sind so groß, dass das Saarland 2005 keinen verfassungsmäßigen Haushalt vorlegen kann.“ – ich glaube, in einer Größenordnung von 300 Millionen €. Das Saarland überlegt auch, ob es demnächst eine Klage beim Bundesverfassungsgericht einreicht.

Für zwingend notwendig halte ich die Erhöhung der Einwohnerwertung, für die es viele gute Gründe gibt – der Gegengrund ist, dass die anderen Länder auch kein Geld haben und sich bis zum Gehnichts mehr wehren werden. Das ist ein dornenreicher Weg.

Der vierte Punkt sind die zeitlich befristeten Investitionshilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG. Meiner Ansicht nach müsste dieses Geld in Berlin zusätzlich zweckgebunden ausgegeben werden. Wir in Bremen haben diesen Weg bereits eingeschlagen. Das Geld müsste bei uns zur Refinanzierung eingesetzt werden, weil wir an der Grenze angekommen sind.

Lassen Sie mich noch eine Schlussbemerkung machen: Aus meiner Sicht sitzen die drei Stadtstaaten in einem Boot. Wir sollten gemeinsam alle Hilfsmöglichkeiten ausloten und ins Gespräch bringen – das wird schwierig genug sein. Bevor wir freiwillig durch überdurchschnittliches Sparen bei den konsumtiven Primärausgaben auf den Stand von kleinen Flächenländern zurückfallen, sollten wir alle verfassungsrechtlichen Optionen ausschöpfen. Im Übrigen – ich weiß nicht, ob Sie das schon diskutiert haben – hat Bremen der Steuerreform 2000 zugestimmt und dafür den so genannten „Kanzlerbrief“ bekommen. Ich sitze gerade im Kanzleramt mit Mitarbeitern des Finanzministeriums in einer Gesprächsrunde zusammen, und sie erzählen

von ihren Runden in Berlin im letzten Jahr. Das ist ein schwieriges Brot, und ob wir dort Erfolg haben werden, kann ich heute nicht einschätzen. Auf alle Fälle führen wir Gespräche, und diese werden auch noch länger andauern. Es kann sein, dass Bremen im Jahr 2005 – auch dem vorliegenden Urteil für Berlin – nichts anderes übrig bleibt, als dann ein viertes Mal zum Verfassungsgericht zu gehen. – Ich hoffe, dass ich Ihnen ein wenig Diskussionsstoff geliefert habe. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Frau Vors. Dr. Klotz: Vielen Dank, Herr Prof. Dannemann! – Bitte Frau Lang, Sie haben das Wort!

Frau Sachv. Lang: Ich kann mich verhältnismäßig kurz fassen, weil Herr Dannemann einiges von dem, was ich sagen wollte, bereits vorweggenommen hat. Sie haben die Tischvorlage, auf deren Vorderseite meine zusammengefassten Thesen stehen. – Ich halte es für wichtig, zunächst einmal zu erwähnen, dass sämtliche Verfassungsgerichtsurteile festgestellt haben, dass Berlin dann, wenn der Haushalt nicht verfassungskonform zu Stande kommen kann bzw. irgendwelche Hilfsleistungen vom Bund, von anderen Ländern eingefordert werden sollen, eine Strategie vorlegen muss, um Ursachenbekämpfung zu betreiben. Das heißt, bevor irgendwelche Vorschläge gemacht werden, um den Haushalt wieder zu konsolidieren, muss eine Ursachenforschung betrieben werden. Ich habe in dem Papier einige Punkte angeführt, die ich als Ursachen für diese Haushaltsnotlage betrachte. Dazu gehört meiner Ansicht nach auch die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. – Ich werde die Ursachen jetzt nicht weiter ausführen, weil wir schon häufiger darüber gesprochen haben.

Wenn es Eigenanstrengungen Berlins gibt, Einsparungen vorzunehmen – darin bin ich mit Herrn Dannemann vollkommen einer Meinung –, muss man Benchmarks und Niveauanpassungen im konsumtiven Bereich vornehmen, die sich jedoch an dem Niveau von Großstädten bzw. Hauptstädten und Flächenländern orientieren müssen. Meiner Ansicht nach sind Flächenländer nicht der geeignete Maßstab für Berlin als Stadtstaat oder Großstadt, um eine Niveauanpassung vorzunehmen. Das zeigt sich darin, dass die Stadtstaaten und auch die Großstädte grundsätzlich ein höheres Primärausgabenniveau haben – unter anderem auf Grund der höheren Anzahl der Sozialhilfeempfänger. Das lässt sich nicht wegdiskutieren, was meiner Ansicht nach dazu führen würde, dass Berlin seinen Aufgaben nicht mehr nachkommen kann, wenn man Flächenländer als Maßstab nimmt.

Wenn man an konsumtiven Ausgaben spart, dann muss man sich überlegen, an welchen Stellen konsumtive Ausgaben investiv wirken – darüber haben wir bereits gesprochen. Dazu gehören die Bereiche Wissenschaft und Bildung, aber auch die aktive Arbeitsmarktpolitik. Das heißt, dass im konsumtiven Bereich klare Prioritäten gesetzt werden müssen, die von Ausgabenkürzungen ausgenommen sind bzw. nur in geringer Form vorgenommen werden.

Der Bereich der Investitionsausgaben stellt meiner Ansicht nach in Berlin ein Problem dar. Dort darf auf keinen Fall weiter gekürzt werden. Wenn man sich die Investitionsquoten anschaut, dann sieht man, dass sich Berlin mit 8 % am untersten Ende befindet. Hamburg hat im Moment eine Investitionsquote von 10 %, Bremen von 14 % und Bayern von 19 %. Schon anhand des Vergleichs dieser Zahlen zeigt sich, dass Berlin wahrscheinlich noch nicht einmal mehr in der Lage ist, seine Infrastruktur dauerhaft aufrechtzuerhalten, so dass hier eine Verstärkung stattfinden muss. Das lässt sich auf die Art machen, wie Bremen es getan hat, nämlich mit Zinsersparnissen, wenn man eine Bundesergänzungszuweisung bekommt, aber man kann es auch so machen, indem zum Beispiel Privatisierungserlöse dafür genutzt und in den Investitionsinhalt eingeführt werden bzw. für wirtschaftskraftstärkende Maßnahmen ausgeben. Die Erfahrung aus Bremen zeigt, dass das größere Problem in der Art liegt, wie man dann diese Mittel ausgibt. Meiner Ansicht nach ist es notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um einen effektiven Umgang mit wirtschaftskraftstärkenden Mitteln zu finden, dass Kosten-Nutzen-Analysen gemacht werden, dass Kostenfolgenabschätzungen berücksichtigt werden und dass zum Beispiel auch Kostenfolgenabschätzungen einer Nichtinvestition gemacht werden. Ich habe in dem Papier vorgeschlagen, dazu einen investiven Bürgerhaushalt einzuführen, aber sicherlich gäbe es auch andere Maßnahmen, damit eine breite Einbindung und Diskussion über die Verwendung der Mittel stattfindet.

Ein weiterer Punkt, den ich in dem Papier anspreche, ist, dass nicht nur die Ausgaben auf ein großstädtisches Niveau gekürzt werden, sondern dass sich auch die Einnahmen daran orientieren müssen. Dabei fällt in Ber-

lin der Gewerbesteuerhebesatz auf, der wesentlich niedriger ist als im Großstadtvergleich. Hinzu kommt, dass das eine kommunale Einnahme ist, die insofern vom Länderfinanzausgleich geschützt wird. Dort muss angesetzt und sicherlich auch noch einmal nachgeschaut werden, wo eventuell noch Einnahmesteigerungen möglich sind.

Als Letztes – auch da muss ich Herrn Dannemann unterstützen: Es gibt ein Einnahmeproblem der Stadtstaaten, was strukturell an der originären Finanzverteilung festgemacht werden kann. Selbst wenn das von Berlin nicht allein gelöst werden kann, muss der Verbund mit den anderen Stadtstaaten gesucht werden, damit an der originären Finanzverteilung im föderalen Bundesstaat Änderungen vorgenommen und die Stadtstaaten strukturell auf eine andere Finanzierungsbasis gestellt werden können.

Frau Vors. Dr. Klotz: Vielen Dank, Frau Lang, auch dafür, dass Sie das so aufbereitet haben, dass das gut in einen Endbericht einfließen kann. – Herr Zimmer, wollen Sie anschließen?

Abg. Zimmer (CDU): Sehr gern, Frau Vorsitzende! – Wir sollen heute auch die Konsequenzen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs ziehen. Jenseits der Frage bezüglich des Umgangs mit Stadtstaaten, Stadtstaatenfinanzierung und Stadtstaatenprivileg muss an dieser Stelle auch noch einmal auf das Dilemma eingegangen werden, mit dem uns das Verfassungsgericht in gewisser Hinsicht durch sein Urteil zurückgelassen hat, denn es ist interpretationsfähig. Dieses Urteil sagt zum einen – das ist die Variante, auf die sich der Senat zunächst berufen hat als er den letzten Haushalt aufgestellt und dann auch verabschiedet hat: Wenn man die Kreditobergrenze der Verfassung überschreitet, dann muss das zum Zweck der Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geschehen, und das passiert üblicherweise durch Investitionen oder wachstumsfördernde Maßnahmen.

Das Verfassungsgericht hat dann eine weitere Möglichkeit in freier Rechtschöpfung erfunden – das ist das Novum, und darin liegt die Schwierigkeit dieses Urteils –, indem es gesagt hat: Es gibt eine extreme Haushaltsnotlage in Berlin – so jedenfalls auch vom Verfassungsgericht anerkannt oder nicht in Frage gestellt. Daraus ergibt sich Folgendes: Da ein Land nicht seine Tätigkeit als Land einstellen kann, muss es die Möglichkeit bekommen, Aufgaben wahrzunehmen, die dann nach dem Verfassungsgericht auf die bundes- und landesverfassungsgesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu beschränken sind. Nun stellt sich die Frage: Ist das kumulativ oder alternativ? – Das ist der Streitpunkt, über den wir gerade diskutieren, denn diejenigen, die der Auffassung sind, dass es alternativ ist, sagen: Okay, dann kann man sich nur auf eines von beiden berufen. Da wir uns in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, bedeutet das, dass wir nur die Aufgaben wahrnehmen können, die uns vom Bundesrecht und von der Landesverfassung vorgegeben sind, und damit ist dann auch Schluss. Auf der anderen Seite könnte man durchaus zu der Auffassung gelangen – der neige ich zu, und das ist mit ein Grund dafür, warum wir an dieser Stelle noch nicht zu einem gemeinsamen Papier gekommen sind, neben anderen organisatorischen Schwierigkeiten, die wir hatten –: Kumulativ kann es einem Land, wenn es denn ein wachstumsorientiertes Ziel verfolgt, nicht genommen werden, auch wachstumsfördernde Maßnahmen vorzunehmen, allein aus der Überlegung heraus, dass Wachstum im Rahmen einer Einnahmenverbesserung auch ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ist. – Das ist der Weg, den Bremen beschritten hat.

Es könnte vielfältig darüber diskutiert werden, woran man denn nun die Alternativität oder das Kumulative festmachen möchte. Allerdings bin ich der Ansicht, dass das Ziel eines Wachstums und einer auskömmlichen Finanzierung auch verfassungsimmanent ist. Das bedeutet: Selbst wenn das Verfassungsgericht sagt, wir beschränken uns jetzt auf landesverfassungsrechtliche Aufgaben, so ist die Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt, die Zurverfügungstellung von guten oder besseren Lebensbedingungen durchaus auch ein Verfassungsauftrag. Der Staat hat nicht den Auftrag, einen Minimalbeitrag zur gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt zu leisten – so interpretiere ich das jedenfalls; das ist zwar kein geschriebener Verfassungsgrundsatz, aber er scheint durch in den Staatszielbestimmungen und sonstigen verfassungsrechtlichen Normen, die wir aus dem Landes- und Bundesverfassungsrecht kennen –, so dass man sich, wenn man dieser These folgt, die Frage stellen muss, wie man damit umgeht. – Ich referiere jetzt nicht die Tischvorlage, denn das wäre an dieser Stelle langweilig, weil sie nachlesbar ist. – Ich gehe einmal auf die Seite 2 ein, auf die Vorschläge zur Behebung der Haushaltsnotlage. Dass der eingeleitete Sanierungsprozess unumgänglich und fortzusetzen ist, ist meines Erachtens unstrittig.

Nun kommen wir aber zu einem Punkt, bei dem wir – wenn meine These richtig ist – ungefähr drei Prinzipien haben, mit denen wir nach diesem Verfassungsgerichtsurteil umgehen müssen. Das ist zunächst das Prinzip der Ausgabenbeschränkung, das uns das Verfassungsgericht aufgegeben hat. – Ausgabenbeschränkungen lassen sich festmachen am Maßstab der Reduzierung auf bundes- oder landesverfassungsrechtlich notwendigen Ausgaben. – Wenn wir uns den beschlossenen Doppelhaushalt angucken, dann wird es schwierig, für alle die Dinge, die wir im Land Berlin tun oder lassen, eine angemessene verfassungsrechtliche Begründung zu finden. Ein Beispiel: Der Senat beruft sich zur Begründung von verwaltungsspezifischen Ausgaben auf Artikel 67 VvB. Das ist erkennbar eine reine Zuständigkeitsnorm, daraus wird das kaum herzuleiten sein, so dass die Begründung, wenn man sie einmal staatsrechtlich oder verfassungsrechtlich betrachtet, falsch ist. Ursache dafür ist unter anderem, dass die Existenz der öffentlichen Verwaltung vorkonstitutionell ist. Es gab schon immer eine Form von öffentlicher Verwaltung, und es gab sie auch, bevor wir uns die Verfassung, so wie wir sie kennen, gegeben haben – sieht man beispielsweise in Artikel 35 Abs. 5 GG, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Die Existenz einer öffentlichen Verwaltung wird vorausgesetzt, und wenn wir in die Berliner Verfassung gucken, dann sehen wir das in Artikel 66, wo beispielsweise die Grundsätze über die Berliner Verwaltung definiert sind.

Ich glaube, dass man aus diesem Dilemma nur heraus kommt, wenn man sich loslöst – das ist ein Vorschlag für die zukünftige Gestaltung und Erfüllung des Verfassungsgerichtsurteils –, indem man bestimmte Grundsätze formuliert und anhand derer prüft: Ist diese Ausgabe gerechtfertigt oder nicht? – Ich habe das in dem Ihnen vorliegenden Papier so umschrieben, dass eine angemessene Berücksichtigung der Lebenswirklichkeit stattfindet und dass in diesem Licht dann auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben interpretiert und erweitert werden können. Ein Beispiel für das von mir geschilderte Problem der öffentlichen Verwaltung wäre, den Grundsatz zu definieren: „Die Verwaltung muss mit auskömmlichen Ressourcen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausgestattet werden. Diese Aufgaben ergeben sich aus der Verfassung, dem Gesetz sowie der Verpflichtung“ – wenn wir beispielsweise einmal das Wachstumsziel nehmen – „eine effiziente Dienstleistung unter Wahrung des Ziels des Wachstums zu erbringen.“ Das könnte – würde meiner These gefolgt werden, dass die Verfassung einen solchen ungeschriebenen Programmsatz hat – ein Grundsatz sein, unter dem wir viele Dinge, bei denen wir im Augenblick große Schwierigkeiten haben, sie trennscharf zuzuordnen, subsumieren könnten.

Dann gibt es noch zwei weitere Prinzipien, die man dabei auch nicht aus dem Blick verlieren darf, und das ist zum einen die Ausgabenoptimierung. Das bedeutet, einen größtmöglichen Nutzen bei geringstem Ressourceneinsatz herzustellen – das entspricht der Wirtschaftlichkeitsformulierung aus der LHO. Meines Erachtens gibt es noch das dritte Prinzip, nämlich das der Einnahmemaximierung, das eben schon bei dem von mir geschilderten Wachstumsprogrammsatz durchschien und eine periodenübergreifende Verbesserung der Einnahmesituation, bereinigt um einmalige Effekte bedeutet, weil Vermögensaktivierungen an dieser Stelle – wie wir alle wissen – einen eher kurzfristigen Erfolg darstellen. Wenn diese drei Prinzipien richtig sind, dann müssen sie auch in eine gewisse praktische Konkordanz gebracht werden. Das bedeutet, dass diese Ziele gegeneinander in Bezug gesetzt werden müssen und dass versucht werden muss, zwischen diesen drei Zielen einen Einklang zu finden. An dieser Stelle unterscheiden wir uns offensichtlich, weil die vorherrschende Meinung des Senats sich eher am Prinzip der Ausgabenbeschränkung orientiert, aber ich halte – schaut man sich einmal die Balance an – den Weg, der dort beschränkt wird, für relativ einseitig. Meine Schlussfolgerung aus dem Verfassungsgerichtsurteil ist eine andere, nämlich dass wir diese drei Ziele zu verfolgen haben und dass wir, um diese drei Ziele verfolgen zu können, einen praktikablen Weg finden müssen, um künftige Haushaltsberatungen, losgelöst von der Diskussion über einzelne Ausgabe- und Einnahmepositionen, eher unter grundsätzlichen Gesichtspunkten führen und uns an bestimmten Zielen orientieren zu können, die man dann vor die Klammer ziehen kann. Eine Lösungsmöglichkeit dafür wäre die Definition von bestimmten Grundsätzen. Das wiederum wäre etwas, das entweder die Enquetekommission zu einem guten Teil leisten kann, aber zum anderen unterliegt es sicherlich auch dem politischen Diskurs dieses Hauses. Aber wir sollten uns dieser Aufgabe unterziehen, weil wir ansonsten immer wieder Diskussionen bekommen werden, über Punkte, die sowieso von der Frage abhängig sind: Finde ich das Einzelne gut und richtig, aber lasse dabei häufig das Große und Ganze und auch die Verfolgung der verfassungsrechtlichen Aufgaben außer Acht? – Vielen Dank!

Frau Vors. Dr. Klotz: Vielen Dank, Herr Zimmer! – Das Wort hat nun Frau Prof. Färber!

Frau Sachv. Dr. Färber: Vielen Dank, Frau Vorsitzende! – Es tut mir leid, dass dieses Papier etwas spät gekommen ist, aber ich hatte Schwierigkeiten, mir noch einmal Gedanken darüber zu machen, wie mit diesem fatalen Urteil konstruktiv umgegangen werden kann. Denn unstrittig ist die Situation Berlins, die extreme Haushaltsnotlage, die auch in dem Urteil bestätigt wird, und unstrittig ist auch, dass saniert werden muss. Das heißt, Herr Zimmer – auch zu dem, was Sie noch einmal betont haben –, dass man nach zusätzlichen Einnahmen schauen muss und möglicherweise auch noch nach zusätzlichen sinnvollen, nicht zerstörerischen Ausgabeneinsparungen. Das liegt für mich auf der Hand und muss nicht unbedingt noch einmal betont werden, denn das ist die Basis der Arbeit dieser Kommission.

Ich habe mich deshalb in dem Papier zum einen mit der Frage herumgeschlagen: Wie kann man denn mit der besonderen Begründungspflicht, die der Verfassungsgerichtshof auferlegt hat, umgehen? – Als mir gestern die Zahlen vorlagen – ich hatte gerade die Finanzstatistik für 2003 bekommen –, habe ich mir ein paar Gedanken darüber gemacht, inwieweit sich Berlin bereits auf einem besseren Weg befindet und wie das Ganze in der Relation zu den anderen aussieht, denn unsere Finanzverfassung definiert keine absoluten Ausgabenhöhen und auch keine absoluten Bedarfe, sondern das geht immer nur relativ. Also, wenn sich alle unvernünftig verhalten – ich behaupte einmal, dass sie das zurzeit tun –, entstehen zusätzliche inhaltliche Probleme, aber die Finanzverfassung nimmt das nicht übel. Insofern ist aus dem Urteil zu schließen, dass die Nichteinhaltung der normalen Kreditobergrenze, also die Bindung der Kreditobergrenze an die veranschlagten Investitionen, für eine Haushaltsnotlage konstitutiv ist. Wenn sich ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, dann kann es im doppelten Sinn nicht mehr an diese Kreditobergrenze halten. Zum einen ist es gar nicht mehr in der Lage, eine Kreditaufnahme zu gewährleisten, die sich nur an der Höhe der veranschlagten Investitionen ausrichtet, weil jedes Jahr zusätzliche Zinslasten aufrollen, aber auf der anderen Seite werden typischerweise bei allen Ländern, die in solche prekären Finanzlagen oder echten Notlagen geraten, wo das dann extrem nachzuvollziehen ist, zuallererst die Investitionen für die am ehesten disponiblen Ausgaben zurückgeschnitten. – Das wurde zum Beispiel auch exakt anhand der Daten des Saarlandes in den 80er Jahren gezeigt. – Die investive Infrastruktur leidet zuallererst unter den haushaltspolitischen Engpässen.

Das heißt, eine Kreditüberschreitung aus Gründen der Verletzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann gar nicht mehr gemacht werden.

Die Haushaltsnotlage ist eigentlich stärker als das hauswirtschaftliche Gleichgewicht, denn diese Ausnahme, die in der Verfassung steht – beim Bund und bei den übrigen Ländern auch –, setzt ja voraus, dass ein Land noch haushaltspolitische Spielräume hätte. Nur dann kann man sich konjunkturpolitisch aktiv verhalten. Insoweit ist bei Berlin die Situation da, dass es sich nicht mehr konjunkturgerecht verhalten kann. Die Sanierung hat in diesem Sinne Vorrang vor allem. Hier bin ich auch nicht ganz einverstanden mit den Ausführungen von Frau Lang und auch nicht mit dem, was Bremen gemacht hat, denn ohne Sanierung erreichen Sie gar nichts. Wenn ich dann den Zielkonflikt Sanierung und Wachstum praktisch zusammenbringe – das ist ja der zentrale Stellenwert –, dann muss ich sagen: Wenn ein Land sich in einer Haushaltsnotlage befindet, dann ist das beste Mittel, um wachstumspolitische Impulse zu setzen, in der Tat die Sanierung und nichts anderes. Das gilt inzwischen im Übrigen für die gesamte Bundesrepublik, und das hat auch der Sachverständigenrat in seinem letzten Gutachten konzediert. Wir haben in der gesamten Bundesrepublik ein Niveau an Verschuldung erreicht, dass wir Lasten auf unsere Kinder verschieben. Berlin ist da nur ein Mosaikstein unter vielen, allerdings mit der besonderen Situation, dass man das nicht mehr ohne fremde Hilfe einfach zurückdrehen und konsolidieren kann; es ist alles etwas schwieriger. In dieser Form halte ich vieles von dem, was wir in der Bundesrepublik tun, zwar noch im Sinne des Buchstabens der Verfassungen des Bundes und der Länder für in Ordnung, aber ich halte diese Vorschriften insgesamt für falsch, weil massiv in Konflikt stehend mit allem, was wir heute inhaltlich über Nachhaltigkeit wissen. In dieser Situation dem Gedanken näher zu treten, zusätzliche Ausgaben für die Schaffung von zusätzlichem wirtschaftlichen Wachstum zu machen, halte ich für illusorisch. Es handelt sich ja immer nur um zusätzliche Ausgaben, es handelt sich nicht darum, dass man den ganzen Haushalt oder die Grundstrukturen in Frage stellt, die in den einzelnen Haushalten drin sind. Es geht, wenn, dann um zusätzliche Aufgaben, also um Grenzausgaben. Dass von solchen Grenzausgaben irgendwelche Wachstumswirkungen nachhaltiger Art hervorgehen, die vor allem besser sind als Sanierung, ist mir aus der gesamten Ökonomie nicht bekannt.

Ich darf hier auch noch einmal auf die neuesten Zahlen hinweisen, die im Anhang meines Papiers abgedruckt sind. Hier kann man sehr deutlich sehen, dass Berlin bei den Investitionsausgaben je Einwohner das Schlusslicht ist. Der „Ausreißer“ 2001 ist die buchungstechnische Hilfe an die Bankgesellschaft. Bei der Zinssteuerquote touchieren sich 2003 Bremen und Berlin, und Sie sehen, dass Bremen trotz Hilfen die Sanierung nicht geschafft hat. Das Saarland war auf einem wesentlich besseren Weg und irrt – wie man an einer späteren Folie sieht, die Zinssteuerquote hat immer einen Time-lag um ein Jahr, bis sie zeigt, was geschehen ist – seit 1999 von diesem Weg ab, d. h. hier hat sich wieder eine Verschlechterung ergeben. Bei den Primärsalden – das sind ja die richtigen Nachhaltigkeitsindikatoren – sieht man, dass Berlin sich wieder auf dem Weg der Besserung befindet, also bei der Erwirtschaftung des Eigenbeitrags. Das sieht gut aus. Schauen Sie mal nach den runden Punkten dort. Wichtig ist für mich auch, dass Berlin 2003 mit seinen Primärausgaben je Einwohner sogar unter Hamburg liegt. Das halte ich für einen bemerkenswerten Erfolg.

Letzte Abbildung – 5 –, Sie können sich das alles im Einzelnen noch mal anschauen: Wenn man Primärausgaben oder auch die Verteilungsgrundsätze der Finanzverfassung durch Länderfinanzausgleich und anderes zunächst einmal einfach akzeptiert – Herr Dannemann hat ja Ausführungen gemacht, dass die Stadtstaaten eine höhere Einwohnerwertung machen, ich akzeptiere das zunächst einmal, denn Realität ist, dass nicht mehr Einnahmen kommen und dass die Einwohnerveredelung bei 135 % liegt –, dann kann man auch sehr deutlich sehen, wer über seine Verhältnisse lebt. Das tun sie im Grunde im Moment alle, aber einige mehr und einige weniger.

Zum letzten Punkt: Wie kann man besser sanieren? Wie kann man der inhaltlichen Auflage des Verfassungsgerichtshofs auf Begründung der einzelnen Ausgabepositionen nachkommen? – Das finde ich ein bisschen schwierig. Klar, man muss dem nachkommen, was das Bundesgesetz als obligatorische Aufgaben vorgibt. Aber selbst in dem Rahmen hat man Ermessens- und Effizienzspielräume. Die kann man mehr oder weniger ausnutzen. Die Pro-Kopf-Primärausgaben von Berlin deuten hier möglicherweise noch auf den einen oder anderen Spielraum hin. Aber ich kann mir nicht vorstellen – das ist eine Debatte, die wir z. B. im Bereich der kommunalen Aufgaben in der Wissenschaft ähnlich haben, Kommunen haben ja auch Pflichtaufgaben, die ihnen durch Landesrecht übertragen sind, und so genannte freiwillige Aufgaben –, dass freiwillige Aufgaben irgendetwas Minderwertiges sind. D. h. es kann nicht sein, dass ich diese Unterscheidung treffe, denn auch freiwillige Aufgaben, also Dinge, die nicht gesetzlich verankert sind und die kein anderer fordert, gehören zu den verfassungsmäßigen Aufgaben eines Landes und auch des Stadtstaates Berlin. Insoweit ist diese Unterscheidung vielleicht nicht so ganz glücklich, und ich meine auch, dass es äußerst schwie-

rig ist. Ich will das jetzt nicht als Richter beurteilen. Es ist fast naiv, dass man jeden einzelnen Titel des Haushalts begründen und sagen könnte: Ist jetzt obligatorisch, weniger obligatorisch – wie auch immer. –

Aber vielleicht könnte man mit einer anderen Geschichte dieser Sache beikommen, denn das, was die Haushalte Berlins der nächsten Jahre ausmachen wird, sind das Sanierungsprogramm und dessen Fortschreibungen. Man muss sie jährlich anpassen usw. Ein Punkt, der mir einfiel, den man vielleicht machen und auf dem man sich auch interfraktionell ein bisschen verständigen könnte – es muss aufhören, dass man sich dauernd befiehlt und behackt, es muss ein gemeinsames Ziel da sein –, ist: Für eines der größten Probleme bei der Wiedergewinnung wirtschaftlicher Wachstumsdynamik halte ich, wenn die Infrastruktur wegen des niedrigen Investitionsniveaus von Berlin verfällt. D. h. man muss eigentlich in das Sanierungsprogramm unten einen Kern hineinschreiben, der sich mit dem Erhalt der Infrastruktur und einem sinnvollen wirtschaftswachstumsorientierten, also an Strategien ausgerichteten mittelfristigen Investitionsprogramm beschäftigt und auf den man einigt. Man muss sich auch überlegen, ob man u. U. weitere konsumtive Einsparungen zu Gunsten eines solchen Programms vorbereitet, aber es kann nicht sein, dass Investitionen zum Schluss unter den Tisch fallen, weil sich alle anderen nicht mehr auf Kürzungen konsumtiver Ausgaben einigen können. Das ist für mich nicht nur ein Problem der Auseinandersetzungen zwischen Regierungslager und Oppositionslager, sondern wenn man etwas gemeinsam machen will, muss man sich auf ein solches investives Infrastrukturprogramm festlegen. Das ist der eine Kern eines Sanierungsprogramms.

Das andere Vorschlag ist – der Finanzsenator arbeitet ja gern mit Benchmarks und solchen Vergleichsdaten, man kann das Ganze aber noch sehr viel stärker inhaltlich fassen –, dass der Haushaltsgesetzgeber – es wäre schön, wenn man sich dort quer durch die Fraktionen etwas mehr einigen könnte – für die verschiedenen Bereiche im Rahmen des Sanierungsprogramms auch solche programmorientierten Entwicklungsperspektiven aufzeigt. Das würde das Problem entschärfen, dass man jeden einzelnen Titel zu nennen hat, denn Sanierung geht – weil wir auch vertragliche Bindungen, tarifvertragliche Hindernisse usw. haben – eigentlich immer nur in dem Kontext, dass ich solche Perspektiven, solche Bündel mache. Diese Programme können ja durchaus – ähnlich, wie wir das früher mal im Kontext von Programmbudgets beschrieben haben –, ein Stückchen quer zu den Ressorts stehen, weil sie inhaltlich gebündelt und eine gemeinsame Festlegung auf ein solches, inhaltlich fundiertes Sanierungsprogramm in verschiedenen wichtigen Bereichen der Berliner Politik sind. Das könnte man dann auch als ein verfassungskonformes Vorgehen interpretieren, weil man sich hier sehr viel stärker von Zielen und notwendigen Mitteln beeinflussen oder treiben lässt und sie legitimiert, statt die Absurditäten jeder einzelnen Titelbegründung zu vollziehen. Die kann man jederzeit unterschiedlich sehen. Mich überzeugt manches nicht, wo mir einer erzählt: Das müssen wir aber machen. – Ich glaube, die Handlungsspielräume beim Kürzen sind doch noch erheblich. – Danke!

Frau Vors. Dr. Klotz: Vielen Dank, Frau Prof. Färber! – Damit ist der öffentliche Teil der Sitzung beendet.

[Frau Vors. Dr. Klotz schließt die Öffentlichkeit aus]

Punkt 2 der Tagesordnung

Nichtöffentliche Aussprache zu TOP 1

Protokollierung im nichtöffentlichen Wortprotokoll.

Punkt 3 der Tagesordnung

Änderungs- und Ergänzungsvorschläge der Fraktionen (Tischvorlagen) zum ersten
Zwischenberichtsentwurf

Siehe Inhaltsprotokoll.

Punkt 4 der Tagesordnung

Verschiedenes

Siehe Beschlussprotokoll.