

**Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin**

Heft 18

Berlin – Finanzierung und Organisation einer Metropole

**Ringvorlesung der Fachbereiche Rechts- und
Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin
im Sommersemester 2005**

Herausgegeben von

**Ulrich Baßeler, Markus Heintzen
und Lutz Kruschwitz**



Duncker & Humblot · Berlin

U. Baßeler / M. Heintzen / L. Kruschwitz (Hrsg.)

Berlin – Finanzierung und Organisation einer Metropole

Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin

Heft 18

Berlin – Finanzierung und Organisation einer Metropole

Ringvorlesung der Fachbereiche Rechts- und
Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin
im Sommersemester 2005

Herausgegeben von

Ulrich Baßeler, Markus Heintzen
und Lutz Kruschwitz



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0409-1426

ISBN 3-428-11893-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Dieser Band fasst elf Vorträge zusammen, die im Sommersemester 2005 an der Freien Universität Berlin im Rahmen der Ringvorlesung zum Thema „Berlin – Finanzierung und Organisation einer Metropole“ gehalten worden sind. Die Vorträge sind für die Drucklegung teilweise etwas überarbeitet und aktualisiert worden. Die Fachbereiche Rechts- und Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin führen seit einigen Jahren Ringvorlesungen durch, die sich mit aktuellen und grundlegenden Problemen aus juristischer und ökonomischer Perspektive auseinander setzen. Die finanzielle Krise des Landes Berlin ist ein Thema, das sich für eine solche Veranstaltung geradezu aufdrängt. Es ging in der Ringvorlesung jedoch nicht nur um die finanzielle Perspektive der Stadt, sondern auch um die Frage, wie man eine Metropole und deren Verwaltung organisieren kann.

Die Herausgeber danken den elf Referenten, dass sie ihre Vorträge für die Veröffentlichung in diesem Buch zur Verfügung gestellt haben. Alle Beteiligten haben sich strikt an die engen Zeitvorgaben gehalten, wofür wir besonders dankbar sind. GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten, Berlin, die Deutsche Bundesbank sowie PwC Deutsche Revision haben das Projekt finanziell gefördert. Auch dafür wollen wir uns gern bedanken.

Berlin-Dahlem, im Sommer 2005

Ulrich Baßeler
Markus Heintzen
Lutz Kruschwitz

Inhaltsverzeichnis

Ulrich Baßeler, Markus Heintzen und Lutz Kruschwitz

Einführung	9
------------------	---

Thilo Sarrazin

Finanzpolitische Perspektiven für Berlin	11
--	----

Harald Wolf

Strukturwandel zur Metropole: Perspektiven nach dem Ende der Subventionswirtschaft	29
--	----

Manfred Röber

Ist die Berliner Verwaltung noch zu retten? Werkstattbericht aus dem Projekt „Europäische Metropolen im Vergleich“	43
--	----

Michael Heine

Zielkonflikte zwischen regionaler Konsolidierungs- und makroökonomischer Stabilisierungspolitik: das Beispiel Berlin	59
--	----

Volker Halsch

Berlin im Geflecht der Bund/ Länder-Finanzbeziehungen	81
---	----

Helmut Seitz

Finanzpolitische Herausforderungen an das Land Berlin bis zum Jahr 2020	99
---	----

Wolfgang Wieland

Kein Land in Sicht, oder die hohe Kunst der Verschleppung einer notwendigen Fusion von Berlin und Brandenburg	117
---	-----

Gunnar Folke Schuppert

Regierbarkeitsprobleme von Großstädten am Beispiel Berlins – Überlegungen zu Metropolitan Governance	131
--	-----

Joachim Wieland

Die „extreme Haushaltsnotlage“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Normenkontrollantrag Berlins	173
---	-----

Andreas Musil

Probleme und Perspektiven bezirklicher Selbstverwaltung	185
---	-----

Peter Dussmann

Überlegungen eines Berliner Unternehmers zur privaten Finanzierung einer Staatsoper	203
---	-----

Stichwortverzeichnis	207
----------------------------	-----

Autoren- und Herausgeberverzeichnis	212
---	-----

Einführung

Von *Ulrich Baßeler, Markus Heintzen und Lutz Kruschwitz*

Seit der Wiedervereinigung Deutschlands im Herbst 1990 hat Berlin damit begonnen, wieder eine international offene Metropole¹ zu werden. Der ersehnte, aber kaum noch für möglich gehaltene Fall der Mauer hat zugleich massive Probleme bei der Finanzierung und der Organisation dieser Stadt zu Tage treten lassen. Erlebte man unmittelbar nach 1990 in Berlin noch einen Boom, der den sofortigen Zusammenbruch der finanziellen Sonderstellung Ost-Berlins und die zu rasche Streichung der Bundeshilfen für West-Berlin überdeckt hat, so machte sich ab Mitte der 1990er Jahre Ernüchterung wegen der auf lange Zeit verlorenen Rolle als Wirtschaftszentrum und eine Weiter-wie-bisher-Haltung breit, aus der die Krise der Berliner Landesbank gegen Ende dieses Jahrzehnts herausriss; in einer dritten Phase versucht die Berliner Politik nun, den Haushalt, insbesondere die aus dem Ruder laufende Staatsverschuldung², wieder in den Griff zu bekommen, und hofft auf eine ihr günstige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, vor dem das Land gegen den Bund wegen einer extremen Haushaltsnotlage mit dem Ziel klagt, weitere Bundesmittel zu erhalten; die Entscheidung könnte eine vierte Phase der Finanzpolitik des wiedervereinigten Berlins einleiten. Gleichzeitig erweist sich Berlin als eine ungewöhnlich preiswerte Metropole. – Die Organisation Berlins beruht nach wie vor wesentlich auf dem preußischen Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom April 1920; das Verhältnis von Haupt- und Bezirksverwaltung war Gegenstand von drei Verwaltungsreformen (1958, 1994/95, 1998); der föderale Stadtstaatenstatus könnte bei einem dauerhaften Scheitern der Länderfusion mit Brandenburg ein bleibendes Relikt aus den Zeiten der Teilung werden.

Diese Ausgangslage gibt dem Thema der Ringvorlesung zwei Ebenen: eine aktuelle, auf der das Leitmotiv „Schulden“ heißt, und eine strukturelle, auf der es um eine metropolengerechte Binnenorganisation und um einen angemessenen

¹ Zum Metropolenbegriff etwa *Hans Joachim Kujath* (Hrsg.), *Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie*, 2005. Zu Berlin *Werner Süß* (Hrsg.), *Hauptstadt Berlin*, Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole, 1994, Bd. 3: Metropole im Umbruch, 1996.

² Nach Angaben der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen (<http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/basis/index.html>) sind die Schulden des Landes Berlin von 10,8 Milliarden Euro im Jahr 1991 auf 58,8 Milliarden Euro im Jahr 2005 gestiegen; 2009 sollen es über 68 Milliarden Euro sein. Vgl. auch *Hans Willi Weinzen*, *Berlin und seine Schulden: ein Land auf der Flucht vor der Wirklichkeit?*, 2003.

Platz im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland geht. Die zweite Frage ist für eine Metropole die klassische.³ In Berlin stellt sie sich konkret bei dem Verhältnis von Hauptverwaltung, insbesondere Senat, und Bezirksverwaltung. Die erste Frage ist die derzeit drängendere, ökonomisch wegen der galoppierenden Verschuldung des Landes, juristisch wegen der Klage, die das Land Berlin vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Bund wegen einer extremen Haushaltsnotlage erhoben hat.

Dem Themenkomplex „Finanzen“ lassen sich die Beiträge von Halsch, Heine, Sarrazin, Seitz und Joachim Wieland zuordnen. Halsch und Sarrazin stellen als Politiker die unterschiedlichen Positionen von Bund und Land Berlin dar. Die Wissenschaftler Heine und Seitz bringen unterschiedliche volkswirtschaftliche Sichtweisen ein.⁴ Joachim Wieland, der Prozessbevollmächtigte des Landes Berlin vor dem Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren um dessen extreme Haushaltsnotlage, befasst sich mit dem finanzverfassungsrechtlichen Rahmen, den das Grundgesetz vorgibt.

Der Themenkomplex „Organisation“ steht im Vordergrund der Beiträge von Musil, Röber, Schuppert und – als einzigem Politiker in dieser Gruppe – Wolfgang Wieland. Wieland behandelt, mit einem skeptischen Grundton, die Aussichten auf eine Fusion der Bundesländer Berlin und Brandenburg. Bei Musil und Röber geht es, hier aus juristischer, da aus ökonomischer und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, um die organisatorische Kernfrage jeder Metropole: das richtige Verhältnis von Zentralisation und Dezentralisation, bei Röber mit einem Vergleich von Berlin mit London und Paris.

Die Beiträge von Dussmann und Wolf entziehen sich einer eindeutigen Zuordnung zu einem der zuvor genannten Komplexe; ihr Thema ist für beide grundlegend. Wolf entwirft ein Bild von den ökonomischen Entwicklungsperspektiven einer Metropole Berlin nach dem Ende der Subventionswirtschaft. Dussmann veranschaulicht an der Staatsoper Unter den Linden, welche Rolle zivilgesellschaftliches Engagement spielen kann; der Beitrag schneidet die Fragen nach Existenz, öffentlicher Rolle und Verantwortung von Eliten in einer Metropole an.

Der vorliegende Band erhebt keinen systematischen Anspruch. Die Dimension des Themas ist auch Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Umzug von Bundestag und Bundesregierung von Bonn nach Berlin noch nicht erschlossen. Der vorliegende Band will hierzu einen bescheidenen Beitrag leisten, indem er Aspekte des Themas anspricht, die den Herausgebern im Sommer 2005 als besonders aktuell und wichtig erschienen sind.

³ Hierzu schon *Hans J. Wolff*, Die Grundlagen der Organisation der Metropole, masch.-schriftliche Dissertation, Universität Göttingen, 1925.

⁴ Eine hier noch denkbare historische Blickerweiterung erfolgt durch *Harald Engler*, Die Finanzierung der Reichshauptstadt. Untersuchungen zu den hauptstadtbedingten staatlichen Ausgaben Preußens und des Deutschen Reiches in Berlin vom Kaiserreich bis zum Dritten Reich (1871 – 1945), 2004.

Finanzpolitische Perspektiven für Berlin

Von Thilo Sarrazin

I. Einleitung

Es gibt etwas, das aus meinem Mund vielleicht erstaunlich klingt: Geld ist nicht alles! Wenn es da ist, ist es gut, gar nicht über Geld zu reden, sondern sich um Anderes zu kümmern, nämlich um Inhalte. Nur wenn das Geld nicht da ist oder wenn man es falsch ausgibt, ist ohne Geld alles nichts. Deshalb: Geld ist wie für den Motor das Öl. Wenn das Öl da ist, redet keiner davon; ist es nicht da, gibt es einen Kolbenfresser. Und darum sorgt man immer für einen ordentlichen Ölstand, wenn man nicht liegen bleiben will. Und in diesem Sinne sollen die folgenden Ausführungen verstanden sein.

Weiterhin ist wichtig, dass man nicht in allem einer Meinung sein muss. Aber wenn am Ende allen deutlich wird, dass es einige unabänderliche Wahrheiten gibt, wenn man über die öffentlichen Finanzen redet, dann ist das schon viel.

II. Strukturdaten Berlins

Das erste Schaubild enthält einige Daten über Berlin im Verhältnis zum übrigen Deutschland und auch über einige Eigenheiten in Berlin. Man kann hieraus sehen, dass Berlin eine Stadt ist mit sehr hoher Arbeitslosigkeit, mit sehr niedrigem Wirtschaftswachstum und mit den höchsten, aus dem Landeshaushalt finanzierten öffentlichen Ausgaben pro Einwohner überhaupt, 6.100 € pro Einwohner gegenüber einem Bundesdurchschnitt von 4.300 € pro Einwohner, mehr noch als zum Beispiel Hamburg, weitaus mehr als Bayern oder auch Nordrhein-Westfalen. Das muss man sich immer vor Augen führen, denn schließlich können Nordrhein-Westfalen, zur Zeit sozialdemokratisch regiert, oder Bayern, seit 50 Jahren regiert von der CSU, mit 30 % weniger Geld ein funktionierendes Staatswesen hinstellen, das reicher ist als das Berliner Staatswesen. Als Flächenbundesländer müssen beide übrigens wesentlich mehr ausgeben, wo es auf die Länge von Wegen ankommt, z. B. im Straßenbau. Bei um 50 % höheren Ausgaben kann es dann in Berlin nicht sein, dass der Mangel ausbricht, wenn irgendwo etwas eingespart wird. Um das zu erkennen, reicht es, sich mit elementaren Zahlen zu beschäftigen. Das Tragische ist: Wenn die Ausgaben verglichen werden mit den Schulden, sollte man doch mei-