
Regional Consulting

Berlin: Zurück zur regionalen Dynamik

Alternativen zum Konsolidierungskurs

In der Arbeitsgruppe „Regional Consulting“ arbeiten seit Anfang der 1990er-Jahre Wissenschaftler und Praktiker aus Forschung, Wirtschaft und Gewerkschaften an ökonomischen Regionalanalysen; gemeinsame Grundlage ist ein an Wertschöpfungsoptimierung und Beschäftigungssicherung orientiertes Verständnis von Wirtschaftspolitik.

An dem nachstehenden Text haben mitgearbeitet: Dr. Joachim Bischoff, Redaktion „Sozialismus“, Hamburg; Heinz Hoffmann, IG Metall Bezirksleitung Berlin-Brandenburg-Sachsen; Hasko Hüning, wissenschaftlicher Mitarbeiter, FU Berlin; Dieter Hummel, Rechtsanwalt, Berlin; Andreas Kadler, Unternehmensberater, Berlin; Prof. Dr. Klaus-Peter Kisker, FU Berlin; Dr. Stephan Krüger, Unternehmensberatung Krüger & Partner, Berlin; Dr. Andreas Schikora, Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.

Berlin in der Krise

Mit der Kündigung der Tarifvertrages, dem Austritt Berlins aus der Tarifgemeinschaft der öffentlichen Arbeitgeber und dem vorläufigen Scheitern des sogenannten Solidarpaktes zwischen Landesregierung und Gewerkschaften haben sich die sozialen Konflikte in der Stadt verschärft. Bereits zuvor hatten die breit angelegten Ausgabenkürzungen bei öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin zu größerem Unmut geführt. Die hohen Erwartungen an die soziale Kompetenz des SPD-PDS-Senats sind offenkundig enttäuscht worden. Ein Politikwechsel gegenüber den Konzeptionen der von großen Koalitionen getragenen Senate ist für viele Menschen nicht erkennbar; der finanzpolitische Sanierungskurs bestimmt den Umgang mit den Verhältnissen in der Stadt.

Der Handlungsspielraum wird zudem immer enger. Auch für das Jahr 2003 muss von einer schwächeren gesamtwirtschaftlichen und Berliner Wirtschaftsentwicklung ausgegangen werden, anders als in den bisherigen Projektionen unterstellt. Dies schließt weitere Steuerausfälle und eine Verschärfung der Finanznot ein.

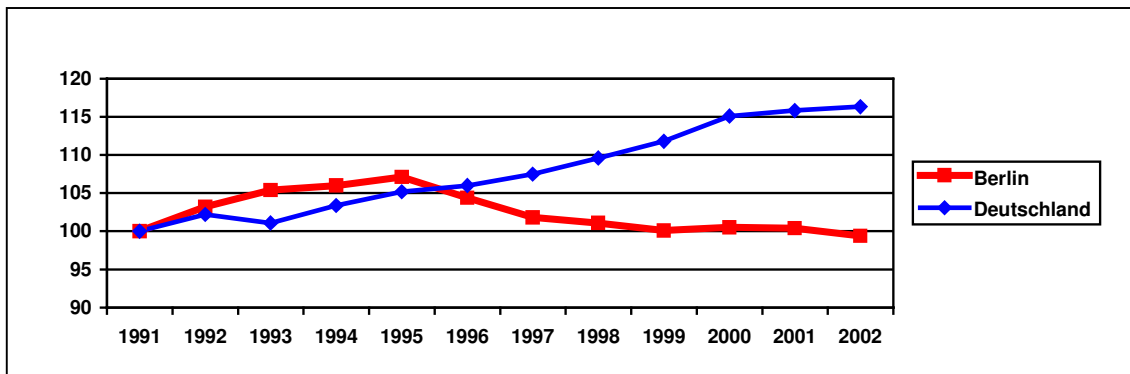
Gleichwohl besteht die rot-rote Regierungskoalition auf der Alternativlosigkeit ihrer Konsolidierungspolitik. Diese Hoffnung ist aber mehr als trügerisch. Sie kann sich weder auf ökonomisch handfeste Tatbestände stützen, noch auf eigene Taten der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik - allenfalls darauf, dass die öffentliche Diskussion in Berlin nicht gerade von konkurrierenden Lösungsvorschlägen der Misere geprägt ist. Auch unser Anstoß zu

einer Debatte über die Analyse von Wirtschaft und Finanzen und über Alternativen zur praktizierten Wirtschaftspolitik traf auf geringere Resonanz als erwartet.¹ Sollte dieses Ausweichmanöver einer vermeintlich zu pessimistischen Einschätzung der Berliner Wirtschaftssituation zugeschrieben werden, so müssen wir heute selbstkritisch feststellen, dass einige unserer Aussagen vom Mai 2002 gegenüber der tatsächlich bis heute abgelaufenen Entwicklung noch zu optimistisch ausgefallen sind. Wir wollen, auf Basis einer revidierten Erwartung für die Entwicklung in den kommenden Jahren, offenbar in Vergessenheit geratene wirtschaftliche Fundamentalzusammenhänge ins Gedächtnis rufen und darüber hinaus einige wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Diskussion stellen.

Perspektiven der Berliner Wirtschaft

Die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt ist seit längerem beunruhigend. Nach dem nur im Jahr 2000 kurzzeitig mit einer Wachstumsrate von +0,4 Prozent unterbrochenen Trend der Schrumpfung der Wirtschaftstätigkeit seit 1996 ist auch für das abgelaufene Jahr 2002 wiederum von einer rund einprozentigen Verringerung des preisbereinigten Berliner Bruttoinlandsprodukts auszugehen. Die konjunkturelle Schwäche, d.h. die Verlängerung des zyklischen Abschwungs des noch laufenden Konjunkturzyklus seit 1996 in Verbindung mit den strukturellen Problemen der Berliner Wirtschaftsstruktur haben zu einem weiteren Verlustjahr Berlins und einer weiter geöffneten Lücke zur - gleichwohl schwachen - Bundesentwicklung geführt.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) Berlins, konstante Preise; Index 1991 = 100



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder

In unserer Studie hatten wir für den kommenden Konjunkturzyklus für Berlin eine weitere leichte Schrumpfung der regionalen Wertschöpfung prognostiziert: Rückgang des preisbereinigten BIP um rund 2 Prozent bis 2006/07 gegenüber 2001. Mittlerweile haben sich die Rahmenbedingungen verschlechtert:

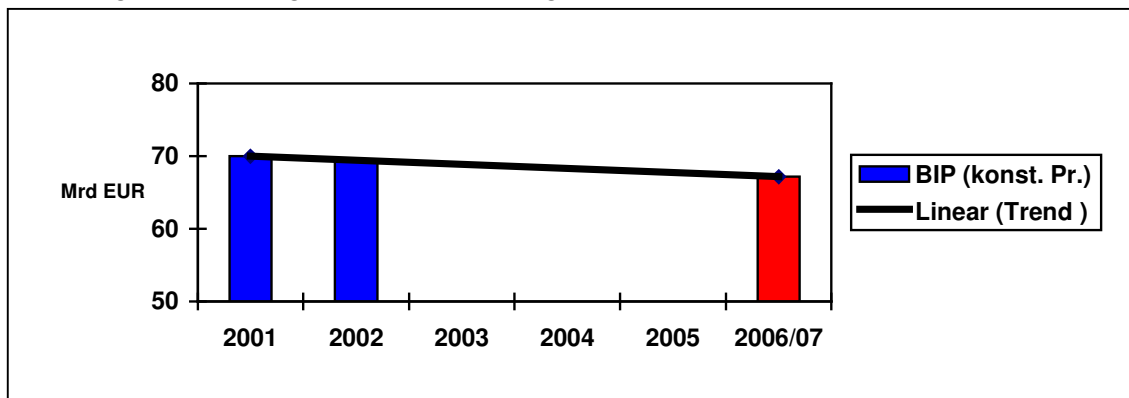
¹ Vgl. Regional Consulting, Alternative zum rot-roten „Sparkurs“, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 9/2002, Berlin 2002.

- Der untere Konjunkturwendepunkt ist in Deutschland jetzt frühestens für das zweite Halbjahr 2003 zu erwarten.
- Die mittlerweile hohe Wahrscheinlichkeit eines Präventivkrieges der USA und Großbritanniens gegen den Irak mit der nicht von der Hand zu weisenden Gefahr unkalkulierbarer Eskalationen der Kriegshandlungen sowie einer nachfolgenden – weiteren - Destabilisierung der gesamten Nah-Ost-Region könnte die Weltwirtschaft erneut in einen rezessiven Sog ziehen.
- Die Rückwirkungen für die - bei den fehlenden binnenwirtschaftlichen Expansionskräften - auf den Export als Konjunkturlokomotive angewiesene deutsche Wirtschaft wären fatal.
- Die fortwirkenden strukturellen Trends für die Berliner Wirtschaft - fortgesetzte Kontraktion (Rückgang) im Verarbeitenden und Baugewerbe, geringer werdender Zuwachs bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen, regionale Wachstumsverluste in Folge der Sparpolitik des Berliner Senats - trafen somit auf ein nochmals (gegenüber 2002) verschlechtertes konjunkturelles Umfeld.
- Außerdem wird Berlin wegen seiner hohen Arbeitslosigkeit stark durch die eingeleiteten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) berührt, was sowohl bei den Lohnersatzleistungen als auch bei den Arbeitsmarktmaßnahmen negativ auf den Wertschöpfungsprozess durchschlägt.

Kurzum: Wir können für die kommenden Jahre nicht mehr von einem schwachen expansiven Markttrend in Berlins Wirtschaft ausgehen, der durch kontraktiv wirkende fiskalpolitische Maßnahmen belastet wird, sondern von einem tendenziellen Gleichlauf von Markt- und Fiskaleffekten, die sich in negativer Richtung verstärken:

- Verschärfung der Kontraktion der für internationale und regionale Märkte produzierenden Berliner Industrie, nachdem die unter anderem vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und vom Senat ausgerufene Stabilisierung mittlerweile als unzulässige Verallgemeinerung von singulären Umständen (einige internationale Großaufträge zur Jahreswende 2001/02) enttarnt wurde.
- Unvermindert starke Kontraktion im Baugewerbe in Folge der nach wie vor gedrückten Baukonjunktur und der auf dem Berliner Regionalmarkt noch verschärften Situation von Überkapazitäten und Leerstand.
- Vor diesem Hintergrund wird der Zuwachs des in der Vergangenheit einzigen Berliner Wachstumsträgers, der unternehmensbezogenen Dienstleistungen, sich noch weiter abschwächen: sowohl sind Sättigungstendenzen bei Zuzug und Neugründung von Hauptstadtrepräsentanzen stärker geworden als auch nehmen die bereichsspezifischen Outsourcing-Gewinne progressiv ab.
- Selbst wenn die öffentlichen Ausgaben aus dem Berliner Landeshaushalt nicht der kontraktiv wirkenden mittelfristigen Finanzplanung im Verhältnis 1:1 folgen können, was bereits mit dem eingebrachten Nachtragshaushalt 2003 im ersten Planungsjahr erkennbar ist, werden summarische Wachstumsverluste überwiegen, wenn nicht ein Paradigmenwechsel der Landes-(und Bundes-)Politik stattfindet.

Statt eines Verlustes des Berliner BIP von 2 Prozent bis 2006/07 gegenüber dem Ausgangswert von 2001 - was etwa einer jahresdurchschnittlichen Rate von rund -0,3 Prozent entspricht - gehen wir jetzt von einem Rückgang in Höhe von 3 bis 5 Prozent aus; dies entspricht einer Jahres-Veränderungsrate von gut -0,5 Prozent im Durchschnitt des kommenden Zyklus.

Abbildung 2: Schätzung der BIP-Entwicklung für Berlin bis 2006/07

Quelle: eigene Berechnungen

Der von uns befürchtete Verlust von rund 100 000 Arbeitsplätzen in der Berliner Wirtschaft bis 2006/07 dürfte nach dieser neuen Schätzung nochmals übertroffen werden.

Der bereits festgestellte Status Berlins als „arme Stadt“ mit einem weit überdurchschnittlichen Anteil einkommensarmer Bevölkerung, die auf öffentliche Sozialleistungen zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts angewiesen ist,² wird sich bei dieser absehbaren Entwicklung verstärken.

Stärkung der Wertschöpfung

Seinen Status als Industriezentrum, ursprünglich sogar größte deutsche Industriestadt, hat Berlin in den 1990er-Jahren endgültig verloren. Zu einem Gutteil wurden nach der Grenzöffnung und dem staatlichen Anschluss der ostdeutschen Länder an die Bundesrepublik nur strukturelle Defizite der Berliner Wirtschaft aufgedeckt, die bereits vorher bekannt waren:

- Die Westberliner Industrie- und Wirtschaftsstruktur war vor 1990 durch die geopolitische Insellage und ein Wirtschaftsförderinstrumentarium (Berlin-Förderungsgesetz) geprägt, welches fernabsatzorientierte, wertschöpfungsarme und gering regional verflochtene Produktionen begünstigte bzw. erzeugte; unter den veränderten Rahmenbedingungen war deren beschleunigte Erosion kaum verwunderlich.
- Die durch Großbetriebe und Kombinatzentralen geprägte Ostberliner Industriestruktur erwies sich auf dem gesamtdeutschen und westeuropäischen Markt als nicht wettbewerbsfähig und brach bereits in den ersten Jahren nach dem Untergang der DDR weitgehend zusammen.

Jedoch markiert die Halbierung der Erwerbstätigen vor allem in der Fertigung im Verarbeitenden Gewerbe Berlins seit 1991 einen keineswegs beendeten Prozess. Die Erwartung des Senats, aber auch des Berliner DIW,³ auf Stabilisierungstendenzen der Berliner Industrie, die ihr unteres Niveau erreicht habe, muss revidiert werden. Wenn im jüngsten Jahresbericht des Berliner Senats⁴ wieder die grundlegende Bedeutung der Industrie für die Stadt als regio-

² Vgl. Armutsbericht der Bundesregierung.

³ Vgl. Bausteine für die Zukunft Berlins; in: DIW Wochenbericht 10/2002 DIW 2002.

⁴ Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen 2002, Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht, Berlin 2002.

naler Bezugspunkt für unternehmensbezogene Dienstleistungen betont wird, ist deren absehbare fortwährende Schrumpfung fatal.

Jede längerfristig und auf Nachhaltigkeit orientierte Wirtschaftspolitik benötigt ein akzeptiertes Zielsystem im Sinne eines Entwicklungsleitbildes, in welches die zu profilierenden Einzelbereiche integriert werden (Cluster-Bildung). Eine cluster-orientierte Wirtschaftspolitik, die auf eine anzustrebende Gesamtstruktur (Leitbild) ausgerichtet wird, ist in einer wissensbasierten Ökonomie der Erfolg versprechende Weg für Regionen, die eigene Position zu stärken und die vorhandenen Kompetenz-Zentren weiter zu entwickeln. Mittelfristig, d.h. für einen Zeitraum bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts, sehen wir folgende Zielpunkte:

- Stopp des Erosionsprozesses industriell-gewerblicher Wertschöpfung;
- gezielter Ausbau von überregional orientierten Kompetenz-Centern bei Industrie und Dienstleistungen mit regionaler Vernetzung in Wachstumsbereichen;
- Sanierung des öffentlichen Haushalts und Umbau des öffentlichen Sektors zugunsten zukunftsrelevanter unternehmens- und haushaltsreproduktiver Aufgaben in Arbeitsteilung mit einer
- Transformation und dem Aufbau eines beschäftigungsintensiven gemeinwirtschaftlichen Sektors (Non-Profit-Sektor) bei soziokulturellen Dienstleistungen.

Das diese Einzelziele integrierende Entwicklungsleitbild für Berlin und Brandenburg als einheitliche Wirtschaftsregion lässt sich dementsprechend formulieren als: *Sicherung des Industriestandorts mit selektiver Entwicklung regional vernetzter und überregional orientierter Dienstleistungen.*

Die Sicherung von Berlin als Industriestandort bedeutet, zunächst die Verluste des industriellen Strukturwandels durch gezielte Unterstützung bei der Unternehmensentwicklung auf das unabänderliche Mindestmaß zu begrenzen. Die negativen Ergebnisse - hohe Ausfallquote - des im Jahr 2002 ausgelaufenen Liquiditätsfonds Berlin (51 Mio. Euro) verbieten seine einfache oder modifizierte Neuauflage. Stattdessen bevorzugen wir einen auf Management-Hilfestellung und -Beeinflussung zielenden Ansatz:

- Implementierung eines Frühwarnsystems mittels einer engen Kooperation der wirtschaftlichen Akteure und des Wirtschaftssenators als moderierender Instanz zur Entwicklung von Handlungsstrategien für Unternehmen vor Eintritt einer Insolvenzsituation und der damit in der Regel verbundenen Verluste an Unternehmenssubstanz.
- Etablierung einer Sanierungsbeteiligungs- und Entwicklungsgesellschaft für Industrie und Gewerbe als Venture Capital Fonds mit eigenen Management-Ressourcen (Beispiel: Phoenix Turnaround-Fonds in NRW).
- Anbindung dieser Gesellschaft an ein öffentliches Kreditinstitut sowie ein Netzwerk von Wirtschaftsprüfern und Unternehmensberatern.
- Eingehen von offenen und stillen Beteiligungen auf Zeit an Sanierungsunternehmen zur Bereitstellung liquider Mittel bei Integration von Belegschaftsbeteiligungen; Exit durch Verkauf oder Börsenemission.
- Dotierung des Fonds in Höhe von 250 Mio. Euro aus privaten Quellen (Banken) mit öffentlicher Bürgschaft oder öffentlich-privater Mischfinanzierung.

Neben der Sicherung und Entwicklung des Vorhandenen muss der zweite Schwerpunkt der regionalen Wertschöpfungsaktivierung in dem gezielten Ausbau der absoluten und komparativen Stärken Berlins zu Wachstumsfeldern im Sinne von regionalen Netzwerken konkurrierender und kooperierender Unternehmen (Cluster) bestehen. Der Grundgedanke einer solchen regionalen Strukturpolitik ist mittlerweile weit verbreitet; ebenso wird vielfach anerkannt, dass eine Cluster-Bildung des strukturierenden Eingriffes bedarf und sich keineswegs im Selbstlauf einstellt. Insbesondere gilt dies unter Bedingungen eines gesamtwirtschaftlich schwachen Wirtschaftswachstums und dementsprechend verschärfter Konkurrenz zwischen Regionen bei Wirtschaftsansiedlungen und Unternehmensgründungen sowie Standortverlagerungen. Es reicht nicht mehr aus, nur infrastrukturelle Rahmenbedingungen verkehrlich-logistischer und/oder qualifikatorischer Art seitens der Wirtschaftspolitik bereitzustellen oder auf Innovationen freisetzende Effekte der Entbürokratisierung und Verwaltungsmodernisierung zu setzen - obgleich alles dies nicht gering geschätzt werden soll. Vielmehr ist die regionale Wirtschaftspolitik gefordert, die strukturpolitischen Ziele für die Region von der Herausbildung und Abstimmung zwischen den aktuellen und potenziellen Akteuren über die Umsetzungsbegleitung durch finanzielle Anreize der Wirtschaftsförderung, der Unterstützung und Forcierung durch Vergabe- bzw. Bestellpolitik der öffentlichen Einrichtungen bis zur Integration in die soziale und kulturelle Landschaft der Region zu formen, zu moderieren, zu steuern und auch zu kontrollieren.

Aus der Bestandsaufnahme der Berliner Wirtschaftsstruktur ergeben sich für uns vornehmlich die folgenden vier Entwicklungsschwerpunkte oder Basis-Cluster:

- Verkehrstechnik,
- Informations- und Kommunikationstechnologie,
- Medizin- und Biotechnologie,
- Medien: Film und Musik.

Für sich genommen ist die Identifikation der genannten Bereiche nichts Neues. Umso schwerer wiegt, dass, von Einzeluntersuchungen und -gutachten abgesehen, kein politisch-ökonomisches Gesamtkonzept mit Folgenabschätzung zur Vernetzung dieser Bereiche mit Wissenschaft und Forschung und ihrer Entwicklung zu Clustern vorliegt. Andere deutsche Städte wie z.B. Hamburg⁵ sind hier gegenüber Berlin erheblich weiter. Fehlt die Debatte über ein solches Konzept, bleiben naturgemäß auch die Maßnahmen der politisch handelnden Akteure bestenfalls partikulär.

Sanierung des Landeshaushalts

Das Umsteuern der Wirtschaftspolitik zugunsten einer Stärkung und eines strukturpolitisch geleiteten Ausbaus von produktiven Kompetenz-Centern (Cluster) ist ein unverzichtbarer, wengleich erst mittelfristig wirksamer Eingriff. Kurzfristig notwendig und zur Gewinnung eines Handlungsspielraums der Wirtschaftspolitik unverzichtbar, ist die Befreiung Berlins aus der Schuldenfalle.

Die Haushaltsplanung des Senats unterstellt bis 2006 einen positiven Primärsaldo, d.h. eine Deckung der Ausgaben ohne Zinsen, durch die Einnahmen zu erzielen. Vor 2009, so die

5 Vgl. McKinsey&Company, Hamburg Vision 2020, 2000; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Leitbild Metropole. Hamburg - wachsende Stadt, Senatsdrucksache Juli 2002.

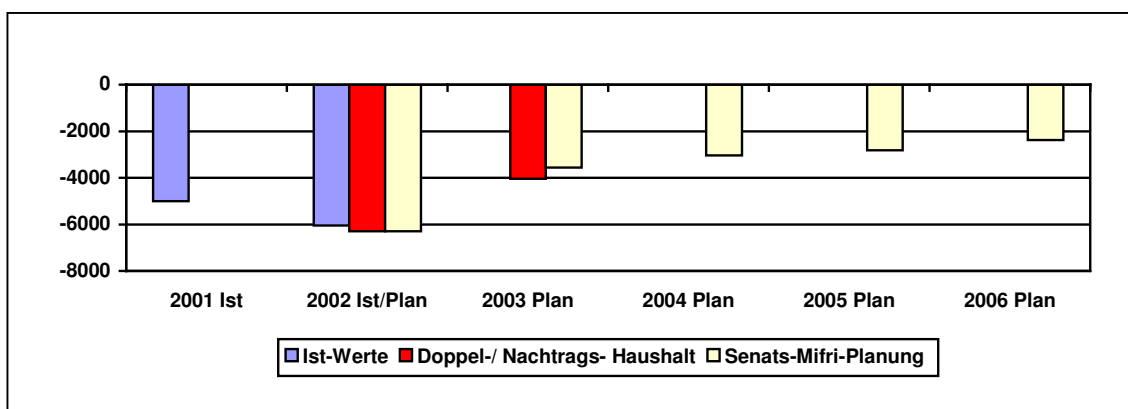
Einschätzung des Finanzsenators Anfang 2002, sei eine Deckung der Gesamtausgaben einschließlich Zinsen durch die Einnahmen nicht zu erreichen. Erst danach kann an den Abbau der Verschuldung und damit die Reduzierung der Zinsen gedacht werden. Dies macht die Sprengkraft der explodierenden Zinslast deutlich, welche den Handlungsspielraum der Landesregierung beschränkt bzw. trotz massiver Konsolidierungsanstrengungen faktisch gegen Null gehen lässt.

Der Konsolidierungsansatz des Senats setzt auf der Ausgabenseite des Haushalts an. Es sollen

- die Personalausgaben um jährlich 500 Mio. Euro ab 2004 (250 Mio. Euro in 2003) durch Abschluss eines sogenannten Solidarpaktes mit den Gewerkschaften gesenkt werden;
- die sogenannten konsumtiven Sachausgaben, also sächliche Verwaltungskosten, Zuschüsse zu öffentlichen und halböffentlichen Einrichtungen sowie die gesamten von Land und Kommune zu tragenden Sozialtransfers durch mannigfache Kürzungen um 350 Mio. Euro pro Jahr reduziert werden sowie
- die öffentlichen Investitionen, bei denen Berlin je Einwohner deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt, auf dem Stand von 2001 eingefroren werden.

Soweit diese Planung in Form des Doppelhaushaltes 2003/03 bereits Gesetz geworden ist, hat die Wirklichkeit sie schon nach einem Jahr überholt. Der im Februar eingebrachte Nachtragshaushalt für 2003 zielt auf eine zusätzliche Nettokreditaufnahme in Höhe von knapp 0,5 Mrd. Euro infolge geringerer Steuereinnahmen sowie nicht realisierter Ausgabenkürzungen. Basis für den Nachtragshaushalt ist die Steuerschätzung von November 2002, die nach unserer Prognose für das laufende Jahr nochmals nach unten zu revidieren sein wird.

Abbildung 3: Ist- und Mittelfrist-Planwerte der Nettoneuverschuldung des Berliner Haushalts (in Mio. Euro)



Quelle: Senator für Finanzen, Finanzplanung von Berlin 2002-2006, Senatsdrucksache Mai 2002.

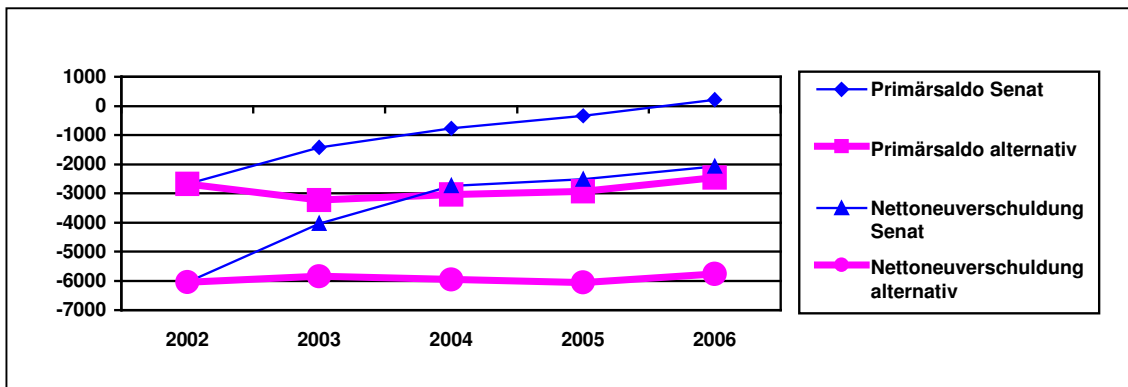
Modelliert man eine mittelfristige Finanzplanung, die die gesamten nicht mehr realitätstüchtigen Unterstellungen korrigiert und realistischere Ansätze bezüglich

- der wirtschaftlichen Entwicklung Berlins und damit des Steueraufkommens,
- der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik insgesamt und damit der zu erwartenden Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich,

- kaufmännisch kalkulierter Erträge aus Vermögensaktivierung,
- der Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben, d.h. umsetzungsfähiger Kürzungsansätze und Berücksichtigung zusätzlicher Belastungen (Sozialhilfe etc.)

berücksichtigt - aber noch ohne Korrektur bei den Personalausgaben sowie den öffentlichen Investitionen -, so wird schnell klar, dass Berlin nicht nur in einer ernsten Haushaltskrise steckt, wie die offizielle Sprachregelung lautet. Vielmehr nähert sich die Stadt bereits bedenklich einer Situation der Zahlungsunfähigkeit, die aus eigenen Anstrengungen nicht mehr überwunden werden kann.

Abbildung 4: Alternative Haushaltsplanung (in Mio. EUR)



Quelle: Senator für Finanzen, Entwurf eines Nachtragshaushaltes für 2003 verabschiedet, Presseerklärung vom 28.1.2003, eigene Berechnungen.

Aus der Gegenüberstellung von Senatsplanung und unserer Alternativrechnung wird der Handlungsdruck deutlich. Folgende, bereits in der öffentlichen Diskussion befindliche Ansatzpunkte zur Haushaltskonsolidierung halten auch wir für notwendig:

1. Entlastung des öffentlichen Sektors von Berlin durch Verschlankung des Verwaltungsapparats sowie Ausgliederung von Bereichen, die privat oder genossenschaftlich organisiert werden können.
2. Initiativen zur Verbesserung der Einnahmesituation durch Stärkung der länderspezifischen Steuereinnahmen (z.B. Wiedereinführung einer Vermögenssteuer).
3. Heranziehung des Bundes - wenn nötig auf dem Wege einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht -, um eine Teilentschuldung und damit eine Reduzierung der Zinslasten zu erwirken.⁶
4. Verzicht auf die kontraproduktiven Streichungen bei Entgelten der öffentlich Beschäftigten sowie die sozial schädlichen und ebenfalls nachfrageseitig restriktiven Kürzungen der konsumtiven Sachausgaben.

⁶ Da eine erfolgreiche Klage Berlins auf Bundeshilfe zweifelsohne Präcedenzwirkung hätte - dies erklärt u.a. die bisherige harsche Ablehnung des Bundesfinanzministeriums auf Haushaltshilfen für Berlin - würde sich auf der gesamtstaatlichen Ebene ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung, wie auch immer Bund, Ländern und Kommunen zugeordnet, ergeben. In erster Instanz müsste daher die Maastrichter Verschuldungsdeckelung auf 3 Prozent des BIP wegfallen.

5. Stabilisierung des Umfangs der öffentlichen Investitionen auf einem schrittweise höheren Niveau, um die Lücke Berlins in Höhe von rund 700 Mio. Euro pro Jahr nach und nach zu reduzieren.

Die zu einem Gutteil erst mittelfristig wirkenden Entlastungen werden nicht ausreichen, die politische Handlungsfähigkeit der deutschen Hauptstadt wieder herzustellen. Die Dramatik der Berliner Situation - und die, wenn auch nicht im Berliner Ausmaß zugespitzte Finanzsituation anderer deutscher Städte und Gemeinden - erfordert unseres Erachtens neue Wege und Maßnahmen. Bei Licht betrachtet, unterscheidet sich die Berliner Haushaltssituation nicht von derjenigen eines überschuldeten Schwellen- oder Entwicklungslandes der Dritten Welt, welches aus eigener Kraft die finanziellen Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern nicht mehr erbringen kann. Für die bundesdeutschen überschuldeten Städte und Gemeinden müsste daher, um ein Umsteuern der perspektivlosen neoliberalen Wirtschafts- und Finanzpolitik finanziell zu ermöglichen, ein zusätzlicher nationaler Hilfsfonds aufgelegt werden, mit dem Zins- und Tilgungsmoratorien für die betroffenen öffentlichen Haushalte finanziert werden. Die Finanzierung dieses Hilfsfonds müsste seinerseits aus außerordentlichen Quellen, beispielsweise aus der Verwendung eines Teils der nationalen Währungsreserven, erfolgen.

Umbau des öffentlichen Sektors

Ein besonderes Problem ist die „Überausstattung“ Berlins im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Hier ist der Beschäftigtenbesatz (Beschäftigte je 10.000 Einwohner) zwar von 354 in 1989 (Westberlin) auf 311 in 1998 gesunken; dies sind aber immer noch 155 Prozent des Besatzes von Bremen oder Hamburg, und diese Größe gilt in der Öffentlichkeit als Indiz einer zu schleppend verlaufenden Verwaltungsreform.⁷ Zugleich ist der reale Rückgang im Bereich des öffentlichen Dienstes durchaus beachtlich: ein Viertel der Beschäftigungsverluste in Berlin ist durch den Beschäftigungsrückgang in den staatlichen Dienstleistungen bedingt. Letztlich ist es eine politisch zu beantwortende Frage, ob die sogenannte Überausstattung im Öffentlichen Dienst unter rein fiskalischen Gesichtspunkten als eine Belastung der weiteren Entwicklung der Stadt anzusehen ist oder ob sie als positiver Standortfaktor gewertet werden kann. Es spricht einiges dafür, dass z.B. Universitäten, Fachhochschulen und andere Forschungseinrichtungen als regionale Ressourcen für eine wettbewerbsfähige Industriefertigung und für exportfähige Dienstleistungen dienen. Die entscheidende Frage ist, wie in der Stadt eine neue Qualität (sozialökonomisch, ökologisch, infrastrukturell) von Produktion und Dienstleistung sowie der Verteilung von Arbeit (Alter, Geschlecht) organisiert und umgesetzt werden kann und ob der Strukturwandel den Weg zu einem Standort mit „urbaner Wirtschaftsstruktur“⁸ eröffnet. Diese hängt nicht allein an der Ansiedlung von High-Tech-Unternehmen, sondern ist gebunden an ihre Einbettung in ein diversifiziertes und flexibles Netzwerk von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, wobei letztere in enger Verknüpfung mit Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen eine Führungsrolle haben⁹.

7 Vgl. Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, Abschlussbericht vom 23. November 2001, Ms.

8 Dietmar Dathe/Gunther Schmid, Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen, Berlin 2001.

9 Dathe/Schmid, Beschäftigungsdynamik, S.107.

Soll in der Krise der Stadtstaaten mittel- und langfristig deren Selbststeuerungsfähigkeit zurückgewonnen werden, so ist eine Strategie zu entwickeln, die man als „Ökonomie für das ganze Haus“ (Oskar Negt) bezeichnen kann und die die Probleme der Kommunen, wie Arbeitslosigkeit, Zahlungsunfähigkeit etc. nicht mehr im begrenzten Horizont betriebswirtschaftlicher Kostenkalküle bewegt. Der zukunftsweisende Umbau des (vorhandenen) öffentlichen Sektors findet entlang der Linie einer Neuaufteilung haushalts- und unternehmensreproduktiver Staatsfunktionen auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Träger (Auf- und Ausbau eines sogenannten dritten oder Non-Profit-Sektors) statt.

Arbeit im Non-Profit-Sektor (NPS) war und ist eine grundsätzliche Alternative zur Erwerbsarbeit im privaten wie aber auch öffentlich-staatlichen Sektor im Sinne einer demokratischen Einhegung der profitgesteuerten Markt- und der politisch gesteuerten Staatssphäre mit großer Fühlungsnähe zu den konkreten Lebenswelten in der Stadt. Der Aufbau und die Ausweitung des Non-Profit-Sektors kann eine Wende bei der stadtpolitischen Rekonstruktion einleiten. Notwendige Voraussetzungen sind:

- Rechtliche Verselbstständigung der Betriebe;
- Aufbau eines intelligenten Förder- und Unterstützungssystems gemeinwirtschaftlich-genossenschaftlicher Institutionen bzw. Träger, welches Mitnahmeeffekte begrenzt, Produktivitäts- und Leistungsanreize setzt und Einsparpotenziale für den öffentlichen Haushalt erzeugt;
- Beteiligung der zurzeit öffentlich Beschäftigten beim Outsourcing und bei der Überführung in andere Unternehmensformen durch Eröffnung von Belegschaftsbeteiligungen.

Ausgehend von regionalen bzw. bezirklichen Wirtschafts- und Beschäftigungsanalysen können die Wertschöpfungs- und Einkommenskreisläufe stabilisiert und umgestaltet werden; hier kann an die in Berlin existierenden bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit angeknüpft werden und dieses Konzept kann weiter entwickelt werden. Unsere Vorstellungen zielen auf die Ausgestaltung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Richtung struktur- und regionalspezifischer Konzeptionen und basieren auf einer Reihe von Bedingungen: Ausarbeitung regionaler Beschäftigungsbilanzen; Verständigung auf regionale/bezirkliche Leitbilder; Kooperation von Konzernen, Unternehmen, öffentlichem Sektor (BfA, Kommune, Regionalverbände etc.) und Gewerkschaften. Neben Umweltprävention und -reparatur und Landschaftspflege kommen vor allem die Bereiche Ernährung und Wohnen, Kultur/Erholung, Bildung/Forschung, Gesundheitswesen und soziale Dienste sowie nicht zuletzt kommunale Infrastruktur und kleinräumige technische Systeme von Energie, Verkehr, Ver- und Entsorgung als Felder von Beschäftigung im Non-Profit-Sektor in Frage.

Die ganze Palette der Eigentumsformen - vom Privatunternehmen über Genossenschaften bis hin zu Sozialbetrieben in kommunaler Regie - könnten hier zum Zuge kommen. Die Ausdifferenzierung der Rechtsformen ermöglicht eine Abstufung der Finanzierungs- und Förderbedingungen (Finanzierungsmix): Bestimmte Betriebe könnten ihre Kosten voll ersetzt bekommen (Einnahmen aus öffentlichen Mitteln bei der Übernahme öffentlicher Aufgaben), andere könnten durch den Verkauf ihrer Leistungen die Betriebskosten erwirtschaften (Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit am Markt). Die so eingesetzten öffentlichen Mittel haben einen großen Vorteil: Sie haben einen hohen Multiplikatoreffekt für die regionalen bzw. bezirklichen Wertschöpfungs- und Einkommenskreisläufe.

Allerdings bleibt kurz- und mittelfristig ein haushaltspolitisches Problem zu lösen: Zu Beginn des Aufbaus eines Non-Profit-Sektors ist mit einer höheren Belastung des Landeshaushaltes zu rechnen; es muss daher auch über die Umwidmung und Umlenkung öffent-

licher Gelder (Bundeszuschüsse, Bundesanstalt für Arbeit, Europäischer Sozial-Fonds etc.) nachgedacht werden.

Ein moderner Staatssektor in einem gemischten Wirtschaftssystem besitzt heute folgende Struktur und unterstellt folgende Transformationen:

- Verschlankung aller nicht unmittelbar vorleistungsrelevanten Funktionen für Unternehmen und Haushalte durch Beseitigung unzeitgemäßer Regulierungen sowie Optimierung der Prozessabläufe in der Verwaltung durch Einführung effektiver wirtschaftlicher Steuerungsmethoden;
- Identifikation von strategischen Zukunftsaufgaben und Konzentration disponibler Mittel auf deren Aufbau und Erledigung;
- Neuzuschnitt öffentlicher Versorgungs- und Dienstleistungsbetriebe und Privatisierung nicht strategischer Bereiche;
- Etablierung eines Non-Profit-Sektors als Aufnahmekanal nicht privatisierungsfähiger oder -geeigneter öffentlich organisierter Dienstleistungen.

Die vorgeschlagene Restrukturierung öffentlicher Aufgaben ändert aber nichts an der nach wie vor bestehenden Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer öffentlich-staatlichen Erledigung von gesellschaftlichen Aufgaben. Sie begründet sich aus der notwendigen Wiederbelebung des öffentlichen Unternehmens als beschäftigungs- und strukturpolitisches Instrument. Dieser „beschäftigungs- und sozialpolitische Interventionismus“ (Karl-Georg Zinn) bleibt also nach wie vor notwendig.