

2.3. Die Dramaturgie der Haushaltsaufstellung

Wer in zwei Jahren an der Aufstellung dreier Haushalte beteiligt war, hat kaum einen Monat ohne Haushaltsverhandlungen erlebt. In ihr erstes Jahr, 2002, startete die Regierung ohne beschlossenen Haushalt. Es galt folglich vorläufige Haushaltsführung: Ausgaben dürfen allein getätigt werden, um gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen zu bedienen. Es musste schnellstens ein gültiger Haushalt her und außerdem Luft gewonnen werden. Daher: Aufstellung eines Doppelhaushalts, für das laufende Jahr 2002 und das Folgejahr 2003. Damit alle die Sache sehr ernst nehmen, wollte der Finanzsenator den Ernst der Sache unterstreichen. Er verkündete, einen Nachtragshaushalt werde es unter keinen Umständen geben. Der Doppelhaushalt dürfe keine Risiken enthalten; er müsse über seine gesamte Laufzeit halten. Die Beamten in

¹⁵ Beate Jochimsen: In der Schuldenfalle gefangen: Wie konnte es mit Berlin so weit kommen?, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* Bd. 54, Göttingen 2003, S. 117-120.

¹⁶ Markus C. Kerber: Vor dem Sturm. Anmerkungen zur finanziellen Neuordnung Berlins aus staatsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht, Berlin o.J. [2002], S. 7, 60-65.

¹⁷ Karl Brenke/Kurt Geppert/Rainer Hopf/Ingo Pfeiffer/C. Katharina Spieß/Dieter Vesper/Gert G. Wagner: Bausteine für die Zukunft Berlins (DIW-Wochenbericht 10/2002), Berlin 2002, S. 14f.

der Wissenschaftsverwaltung amüsierten sich darüber herzlich. Wenn das gelänge, wäre es das erste Mal. Doppelhaushalte ohne Nachtragshaushalt habe es noch nie gegeben. Das Wechselpersonal an der Spitze der Wissenschafts- und Kulturverwaltung, soeben ins Amt gelangt, verbat sich tapfer solche Witzeleien des Stammpersonals. Denn diesmal sei alles gänzlich anders als sonst. Wer Recht behalten sollte, muss nicht ausgeführt werden.

Es folgten die Aufstellungen des Doppelhaushalts 2002/2003, des Nachtragshaushalts 2003 und des Doppelhaushalts 2004/2005. Sie vollzogen sich nach einem einheitlichen dramaturgischen Muster.

Intro: Die Interviews des Finanzsenators

Am Beginn stand ein Strukturwandel der Öffentlichkeitsarbeit. Seit 2002 erfolgt der Einstieg in ein Berliner Haushaltsaufstellungsverfahren mit eigenwilligen Presseinterviews: Der Finanzsenator teilt auf diesem Wege seinen Senatskollegen mit, was Sache ist, nämlich massive Ausgabenenkungen. Er nennt für einzelne Ressorts so konkrete wie utopische Summen. Auch die Frage, wie er sich das denn vorstelle, soll gar nicht erst aufkommen: Konkrete Vorschläge, was abzuschaffen, einzustellen oder zu reduzieren sei, werden gleichfalls über die Zeitung mitgeteilt. Das sah dann beim ersten Mal – es ging um den Doppelhaushalt 2002/2003 – so aus:

Bei Richtern, Staatsanwälten und der Polizei sei Berlin weitaus besser ausgestattet als andere Länder; gleichzeitig aber dauerten die Gerichtsverfahren in der Hauptstadt mit am längsten.¹⁸ Die Polizeidichte sei doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt, wobei die Hauptstadtfunktion nur 1.300 Polizisten binde; die Aufklärungsquote aber sei in Hamburg, München oder Stuttgart höher, und es gebe in diesen Städten auch weniger Straftaten. Erbringe die, verglichen etwa mit Bayern, erheblich höhere Berliner Lehrerdichte bessere Schulergebnisse? Die Lehrerdichte läge um 14 Prozent über dem Bundesniveau, aber die Zahl der Unterrichtsstunden um sechs Prozent darunter. Die Sozialverwaltung in Berlin sei besonders ineffizient und beschäftige – größenbereinigt – 70 Prozent mehr Mitarbeiter als Hamburg und 2,3mal so viel wie im Durchschnitt der Bundesländer. Die Kosten für einen Patienten in einem Berliner Krankenhaus lägen um 40 Prozent über dem Bundesdurchschnitt.¹⁹

Ebenso kosteten Kultur und Wissenschaft zu viel. Das Augenmerk müsse auf die wissenschaftliche Qualität und elitäre Funktion der Hochschulen, nicht aber auf die schiere Ausbildungsmasse gelegt werden. Auch mit der Subventionierung von nur einer Oper statt drei sei der Wirtschaftsstandort Berlin zu

¹⁸ Tobias Miller: „In Berlin kann noch viel gespart werden“, in: *Berliner Zeitung*, 7.2.2002.

¹⁹ Sabine Beikler: Berlin ist uns lieb – und teuer, in: *Der Tagesspiegel*, 27.3.2003.

stärken:²⁰ „Ich habe lieber eine gute Oper als drei mittelmäßige.“ Das gelte ebenso für die drei Universitäten und sieben Fachhochschulen: „Weshalb brauchen wir drei Germanistik-Fakultäten mit 13 000 Studenten, von denen nur ein äußerst geringer Teil als verbeamtete Lehrer oder Verlagslektoren unterkommt, die weitaus meisten aber einer ungewissen Zukunft entgegen gehen?“²¹

Die Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit ihren fachlichen Kapazitäten böten alle Voraussetzungen, Berlin als Wissenschaftsstadt zu vermarkten. „Dafür sind die zur Verfügung gestellten Mittel aber mehr als auskömmlich. Entsprechend gibt es im Hochschulbereich Optimierungsmöglichkeiten.“²² Berlin brauche auch in 20 Jahren noch sehr gute Schulen und Universitäten und ein reiches kulturelles Leben. Aber: „Die können wir alle haben mit einer bundesweit üblichen Lehrerdichte, Hochschulichte und mit der Hälfte unserer Theater und Opern.“²³ Eine Ausbildung von Lehrern und Juristen über den Berliner Bedarf hinaus habe wirklich nichts mit dem Wissenschaftsstandort Berlin zu tun. In München dagegen gebe es einen strengeren Numerus Clausus, so dass dort die Besten ausgebildet würden, und die blieben der Stadt dann auch erhalten. „Der Anteil der für den Standort Berlin besonders relevanten Hochschulausgaben muss steigen, bei allem Respekt vor den Geisteswissenschaften.“²⁴ Und so weiter und so fort. Munter wurden tatsächliche Überversorgungspotenziale einerseits und Aufbauressourcen der Stadt andererseits in einer Reihe genannt, als gäbe es dazwischen keine Unterschiede.²⁵

Für die Presse, wie sich denken lässt, war so etwas jedesmal ein gefundenes Fressen. Erst teilt Senator Sarrazin mit, was in der Zuständigkeit anderer Senatoren einzusparen sei. Dann geben diese retournierend Interviews, in denen sie meist zweierlei tun: Eingangs würdigen die Kollegen und Kolleginnen das bemerkenswerte Engagement des Kollegen Sarrazin, sich auch in Details ihm fremder Zuständigkeiten einzuarbeiten. Anschließend bescheinigen sie seinen Vorschlägen, entweder gegen Verabredungen, die Zukunftsinteressen Berlins, vertragliche Bindungen des Landes, Landesgesetze, Bundesgesetze, die Verfassungsordnung oder die Menschenrechte zu verstoßen.

Konflikthanbahnung: Eckwertebeschluss, Überausstattungen und wieder Interviews

Parallel wird ein Beschluss des Senats von Berlin zu den Eckwerten der Haushaltsaufstellung vorbereitet. Dieser legt die Einsparquoten für die einzelnen Ressorts fest. Es handelt sich also um vergleichsweise abstrakt erscheinende Prozentzahlen. Daher hat zum Zeitpunkt der Beschlussfassung üblicherweise noch kein Senator eine Vorstellung davon, wie seine jeweilige Quote dann konkret zu erbringen sein wird. Das erleichtert aber immerhin die Beschlussfassung.

Einstiger Wirkungsort des Finanzsenators war – als Finanzstaatssekretär (1991-1997) – Rheinland-Pfalz. Dieser biografische Zufall machte es anfangs zum Referenzland, um Berliner Überausstattungen zu identifizieren. Hinzu trat „der Bundesdurchschnitt“. Dessen Berechnung blieb anhaltend ominös. Mancher fragte vorwitzig nach. Doch was für jede Seminararbeit im Magisterstudium gilt, galt nicht für die Folien der Finanzverwaltung: dass die Quellen von Daten und Berechnungen präzise und vollständig anzugeben sind. Statt dessen dienten die Foliensätze in ihrer quellenfreien Unschuld der staatsbürgerlichen Fortbildung der Berliner Herrschaftsunterworfenen: Die Homepage der Senatsverwaltung für Finanzen wurde zum ausgesprochen geduldigen Archiv.²⁶ Als bald ließ sich aber auch in der Finanzverwaltung eine Kritik nicht mehr ignorieren: Vergleiche mit Rheinland-Pfalz und dem Bundesdurchschnitt bezögen sich ersichtlich vornehmlich auf Flächenstaaten. Daher wurde dann zusätzlich Hamburg herangezogen. In diesem Vergleich war Berlin nur bei den Hafenskapazitäten unterausgestattet.²⁷

All dies konnte das interessierte Senatsmitglied zuverlässig aus der Presse erfahren. Die Interviews des Finanzsenators entwickelten sich darüber zum festen Bestandteil der Berliner Stadtfolklore. Inzwischen vermag die erfrischende Art des „meinungsfreudigen Ökonomen“²⁸ auch jene zu amüsieren, die in den Interviews ermahnt, gescholten und zu heroischen Spartaten gedrängt werden: Nicht übelnehmen, sondern drüber hinweg lächeln – das ist wirkungsvoller und weniger stressbehaftet. Da Thilo Sarrazin sich gegenüber

²⁶ Inzwischen werden Quellen angeben, ergänzt um den relativierenden Zusatz „... eigene Berechnungen“, vgl. <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senfin/haushalt/13.pdf>

²⁷ 2005 gelangte auch die Abgeordnetenhaus-Enquête-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ zu der Auffassung, dass ein Verfahren abzulehnen sei, „bei dem höhere Ausgaben je Einwohner als in Hamburg oder bundesdeutschen Flächenländern bei Vernachlässigung von entsprechenden Strukturunterschieden als hinreichende Begründung für Kürzungen der Zuschüsse und Zuweisungen herangezogen werden“ (Enquête-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“: Schlussbericht, Drs. 15/4000 Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 2005, S. 27).

²⁸ Sarrazin-Sprecher Matthias Kolbeck über Sarrazin, vgl. Ulrich Zawatka-Gerlach: Meinungsfreudiger Ökonom. SPD-Spitze rüffelt Sarrazin, in: *Der Tagesspiegel*, 29.7.2004.

²⁰ Ulrich Zawatka-Gerlach: Sarrazins Problemzonen, in: *Der Tagesspiegel*, 2.5.2002.

²¹ Berliner Finanzsenator will auch bei Kultur und Wissenschaft sparen, in: dpa, 9.11.2002.

²² Thilo Sarrazin (Iv.): „An den Hochschulen ist vieles optimierbar“, in: *TU intern* 2-3/2003.

²³ Thilo Sarrazin (Iv.): „Berlin gibt viel zu viel Geld aus“, in: *Berliner Morgenpost*, 19.4.2003.

²⁴ Thilo Sarrazin (Iv.): „Nur die relevanten Fächer fördern“, in: *Der Tagesspiegel*, 12.5.2003.

²⁵ Vgl. Volker Hassemer (Iv.): „Sparen und in die Zukunft investieren“, in: *Berliner Morgenpost*, 18.11.2002.

der Presse regelmäßig vergaloppiert, lässt sich jede seiner Unfreundlichkeiten erst einmal als versehentlicher Ausrutscher deklarieren. Zumindest manchmal sind es ja auch welche.

In den Hochschulen werde, so der Finanzsenator, „zum größten Teil in Durchschnittlichkeit“ investiert.²⁹ – „Die Hälfte der Berliner Professoren hat im vergangenen Jahr kein einziges Buch veröffentlicht und unterrichtet dennoch nur sechs bis acht Stunden pro Woche.“³⁰ – „Wir brauchen auch in 20 Jahren noch ... ein reiches kulturelles Leben. Dies können wir alles haben ... mit der Hälfte unserer Theater und Opern.“³¹ – Eine Aufforderung zur Schließung der anderen Hälfte? Keineswegs: „Man müsse den Hinweis auf ‚die Hälfte unserer Theater und Opern‘ nicht unbedingt wörtlich nehmen“, so Sarrazins Sprecher. „Es sei ein Hinweis auf die Kosten“.³²

Auch Beobachtungen der Berliner Alltagskultur fallen feinsinnig aus: Nirgendwo gebe es so viele Menschen, die „öffentlich in Trainingsanzügen herumschlurfen“, wie in Berlin.³³ Als Sarrazin wegen der Erhöhung von Kita-Gebühren angegriffen wird, entfährt ihm, manche führten sich auf, „als wenn man ihre Kinder ins Konzentrationslager stecken würde“.³⁴ Dann der Vorschlag zehnjähriger Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst, worauf der SPD-Fraktionsgeschäftsführer meint: „Die Äußerungen von Herrn Sarrazin sind wenig hilfreich.“³⁵

Kurz danach die Charakterisierung der Finanzbeamten als „bleich und übelriechend“. Das sollte allerdings ein, wenn auch missverständliches, Kompliment gewesen sein: Die drastische Formulierung habe den Arbeitseifer der Beamten, auch nach Feierabend und an Wochenenden, illustrieren sollen. Die Hochschulen, so der nächste Vorschlag, könnten 200 Millionen Euro durch Optimierung ihrer Verwaltungen einsparen. Der Fraktionsvorsitzende der Partei des Senators: „irreal“.³⁶ Im Laufe der Zeit legen sich alle ein dickes Fell zu: „Die Genossen kennen das schon: Ab und zu gibt der ‚Zirkus Sarrazini‘ eine Sondervorstellung. Dann schlägt der Berliner Finanzsenator einen Salto

Mortale, der jedem braven Sozialdemokraten die Haare zu Berge stehen lässt.“³⁷

Begleitet wurden die medialen Auftritte von brieflichen Anforderungen der Finanzverwaltung: Die einzelnen Senatsverwaltungen mögen ihre Einsparvorschläge unterbreiten. Die Hausspitze der Kultur- und Wissenschaftsverwaltung gab entsprechende Aufträge an die Abteilungen.

Hinter der Bühne: Die Gelassenheit der Fachabteilungen

Die Fachabteilungen reagierten mit dreierlei Vorschlägen: (a) vergleichsweise hohen Einsparideen, die offenkundig nicht realisierbar sind; (b) vergleichsweise geringen Einsparvorschlägen, die zwar durchführbar wären, zugleich aber als absurd beschrieben werden: ihre politischen Kosten stünden in keinem Verhältnis zu den finanziellen Erlösen;³⁸ (c) prozeduralen Vorschlägen, was zunächst getan werden müsste, um etwaige Einsparpotentiale zu ermitteln, z.B. eine Kommission gründen.

So kam man naturgemäß nicht weiter. Das Erzeugen einer motivierten Folgebereitschaft der Verwaltung gestaltete sich hier als schwierig. Die neue Leitung der Senatsverwaltung richtete sich darauf ein, wesentliche Teile der Haushaltsaufstellung selbst in die operative Hand nehmen zu müssen. Abseits von auch vorhandenen Loyalitätsproblemen und dem einen oder anderen Organisationsproblem: Verwundern kann es so recht kaum, wenn das Engagement der Beamten gebremst ist, sobald sie abwickeln sollen, worin sie zuvor ganze Berufs- und Lebensjahre investiert hatten. Daran vermögen auch aufmunternde Fragen der Kollegen im Senat – „Habt Ihr Eure Verwaltung nicht im Griff?“ – nichts Prinzipielles zu ändern.

Die Hausleitung suchte sich also sachkundig zu machen. Für die Aufstellung eines Haushalts braucht man die Zahlen, in einem Wissenschafts- und Kulturhaushalt vor allem die konkreten Ausgaben für die einzelnen Hochschulen, Forschungsinstitute und Kultureinrichtungen. Auf deren Anforderung antworteten die Fachabteilungen im ersten Anlauf grundsätzlich mit einer

²⁹ Ulrich Zawatka-Gerlach: Sarrazins Problemzonen, in: *Der Tagesspiegel*, 2.5.2002.

³⁰ Sarrazin: Universitäten verschwenden Geld, in: *Berliner Morgenpost*, 14.10.2002.

³¹ Thilo Sarrazin (lv.): „Berlin gibt viel zu viel Geld aus“, in: *Berliner Morgenpost*, 19.4.2002.

³² Werner van Bebber: Finanzsenator möchte sich jedes zweite Theater sparen, in: *Der Tagesspiegel*, 20.4.2002.

³³ Silke Stuck: Sparbewusstsein und Badeschlappen, in: *Berliner Zeitung*, 5.3.2002.

³⁴ Sarrazin entschuldigt sich im Parlament für verbale Entgleisung, in: *Die Welt*, 12.9.2003.

³⁵ Christine Richter: Ohne Rücksicht auf Verluste, in: *Berliner Zeitung*, 8.3.2002.

³⁶ Regina Köhler/Joachim Fahrn: Spardruck auf Hochschulen nimmt zu, in: *Berliner Morgenpost*, 11.2.2003.

³⁷ Ulrich Zawatka-Gerlach: Meinungsfreudiger Ökonom. SPD-Spitze rüffelt Sarrazin, in: *Der Tagesspiegel*, 29.7.2004.

³⁸ Zu dieser Kategorie zählt z.B., dass alle drei Wissenschaftspreise, die bislang vom Berliner Senat verliehen worden waren, den Einsparungen zum Opfer fielen (wobei zwei inzwischen von anderen Einrichtungen übernommen wurden). Erlöst wurde dadurch die bemerkenswerte Gesamteinsparsumme von jährlich 43.170 Euro. Das sind 0,9 Prozent der täglichen verschuldungsbedingten Zinszahlungen des Landes Berlin. Immerhin aber konnten die drei von Berliner Senat verliehen Kulturpreise (Hanna-Höch-, Brüder-Grimm- und Moses-Mendelssohn-Preis) über die Einsparungen hinweg gerettet werden (Senatsverwaltung für Finanzen: Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 15/10838 vom 17. Juli 2003 über Preisverleihungen durch das Land Berlin, Berlin, 2.9.2003).

Mitteilung, die den Neuling überraschen musste: Die Zahlen seien von zahlreichen Variablen abhängig und daher nicht präzise benennbar. Auf insistierende Anforderung, dass ja irgendwelche Zahlen zur Grundlage der Haushaltsaufstellung werden müssten, wurden unübersichtliche Tabellen zugeliefert. Unternahm man einige Wochen später diesen Versuch noch einmal, kamen Tabellen gleicher Unübersichtlichkeit, aber mit anderen Zahlen. Man bekam also eine sinnliche Vorstellung von der nur unpräzisen Benennbarkeit.

Zugleich wurde die Spannbreite des Verwaltungshandelns deutlich: Die Unübersichtlichkeit der Tabellen aus der Kulturverwaltung entsprang mangelndem Geschick im Umgang mit Zahlen. Das aber ordnete sich in eine dort geltende Handlungslogik ein: In der Berliner Kulturadministration widmet man sich seit alters her der Verwaltung ästhetischer Fragen – es wird gleichsam ein erweiterter Kunstverwaltungs-begriff gelebt³⁹ –, und ästhetische Fragen sind bekanntermaßen nicht in Zahlen zu fassen. Kontrastreich dazu die Wissenschaftsverwaltung: Die Unübersichtlichkeit der Tabellen, die von dort kamen, entsprang ausgeprägter Geschicklichkeit. Die Hausspitze nahm es als Herausforderung. Nach Dienstschluss und an den Wochenenden vertiefte sie sich in die gelieferten Unterlagen und transformierte sie in eine neue Übersichtlichkeit.

Lediglich drei Haushaltsverhandlungen, also anderthalb Jahre, sollte es auch dauern, um die Verwaltung zu bewegen, der Hausleitung ein paar Grafiken und Folien mit auf den Weg durch die Verhandlungen im Senat zu geben. Zuvor war es üblich, Senator und Staatssekretäre allein mit seitenlangen Sprechzetteln auszustatten. Der jeweils richtige war im entscheidenden Augenblick natürlich nicht zu finden in den Bergen von Unterlagen. Als dann auch in der Senatsverwaltung für Wissenschaft das fortgeschrittene Computerzeitalter durchgesetzt war und es jemanden gab, die PowerPoint beherrschte, konnten auch ihre Vertreter endlich bunte Folien an die Wand werfen: Wenigstens die optische Waffengleichheit mit dem Finanzsenator war hergestellt. Die unmittelbare Evidenz war fortan nicht mehr dessen Monopol – und da diese Evidenz in Haushaltsverhandlungen wichtiger ist als die Frage, wer Recht hat, sollte dieser Fortschritt in der Modernisierung eines Berliner Landesministeriums nicht gering geschätzt werden.

³⁹ Seit einigen Änderungen in der Führung der Kulturverwaltung wandeln sich die Dinge. Unter Barbara Kisseler, seit August 2003 Kulturstaatssekretärin, und einem neuen Abteilungsleiter wird so professionell wie beharrlich umgesteuert.

Konfliktzuspitzung: Giftliste, erste Einwendungsverhandlung

„Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD) schlägt vor, die öffentlichen Zuschüsse für den Tierpark Friedrichsfelde zu streichen, mindestens eine Oper zu schließen, 25 000 Studienplätze abzubauen und bei der Sozialhilfe zusätzliche Millionen einzusparen. Diese Vorhaben, die auf einer ‚Giftliste‘ der Finanzverwaltung stehen, wurden dem Tagesspiegel jetzt bekannt.“⁴⁰

In Berlin ist nichts geheim zu halten, und manches soll auch nicht unbedingt geheim bleiben. Aus einem dieser beiden Gründe hatte die „Berliner Zeitung“ die Liste drei Tage später komplett im Blatt stehen.⁴¹ Die darauf folgende allgemeine Empörung bereitete dem Finanzsenator stilles Vergnügen. Der Stein war ins Wasser geworfen, und die Wellen zogen ihre Kreise. Derweilen begnügte sich sein Pressesprecher damit, die Existenz der Liste zu bestreiten und als Zusammenstellung der allgemein bekannten Vorschläge des Finanzsenators zu qualifizieren. Damit war die Existenz der Liste einerseits dann doch bestätigt. Andererseits wäre auch ein merkwürdiger Finanzsenator, der sich keine Aufstellungen möglicher Einsparpotentiale anlegte.

Rollengemäß empfand die Finanzverwaltung jeden Sparvorschlag, der ihr von den Fachressorts unterbreitet wurde, als unzulänglich. Sie reagierte mit Briefen jenseits elementarer Umgangsformen. Der Finanzstaatssekretär hatte parallel den Auftrag, mit seinen Staatssekretärskollegen und -kolleginnen atmosphärisch entspannte Vorklärungen herbeizuführen. Die Kollegen verleugneten sich, solange es ging: Zeitgewinn zermüht die Gegenseite. Irgendwann ging es nicht mehr. Man vereinbarte einen Termin. In dessen Vorbereitung wurden nun die Briefe der Finanzverwaltung mit Einwendungen beantwortet. Dann traf man sich zu einer Runde, begleitet von den jeweiligen Spitzenbeamten, die sogenannte erste Einwendungsverhandlung. Das Ergebnis war die Klärung marginaler Punkte und die protokollarische Dokumentation der verbleibenden Dissense.

Nun war es am Senator, sich gegenüber seinem Finanzkollegen zu verleugnen. Wann immer letzterer ein Treffen vorschlug: der Kultur- und Wissenschaftssenator sei zu diesem Termin leider gerade nicht in Berlin. Ersatzweise wurden dessen Staatssekretäre zum Rapport befohlen. Der Finanzsenator bezeugte seine Hochachtung für den Einsatz, den diese zum Schutz ihrer Bereiche zeigten, und teilte mit, man befinde sich ja aus bekannten Gründen in vorläufiger Haushaltsführung. Er wisse freilich, dass dennoch manche haushalterische Einzelermächtigung nötig sei. Ihm sei schon klar: Bei diesem

⁴⁰ Ulrich Zawatka-Gerlach: Jetzt geht Sarrazin ans Eingemachte, in: *Der Tagesspiegel*, 14.9.2002.

⁴¹ So sollen 5,8 Milliarden Euro gespart werden, in: *Berliner Zeitung*, 17. September 2002; vgl. auch: Wie realistisch ist die Giftliste des Finanzsenators?, in: *Der Tagesspiegel*, 18.9.2002.

oder jenen freien Träger könnten sonst die Löhne nicht gezahlt werden, oder die fehlende Gegenfinanzierung irgendeines EU-Projekts würde dieses scheitern lassen, da alle Termine verstrichen seien, wenn man bis nach der Haushaltsverabschiedung warte. Doch, nun ja, nun ja, er könne selbstredend nicht eine einzige dieser Einzelermächtigungen erteilen, solange in der Wissenschafts- und Kulturverwaltung solch störrische Haltungen vorherrschten. Beppert und schlecht gelaunt zogen die Staatssekretäre von dannen.

Das virtuelle Handbuch zur Dramaturgie der Aufstellung eines Berliner Sparhaushalts sah nun einen Brief des Finanzsenators an seinen Kultur- und Wissenschaftskollegen vor: Wenn schon keine Ausgabensenkung, dann zumindest Einnahmensteigerung. Er habe da auch eine Idee: Studiengebühren. Er habe sie schon einmal in die Eckdaten des Haushaltsentwurfs hineingeschrieben. Man sollte dringlich darüber reden, wie hierfür politische Akzeptanz zu erzeugen sei. Andernfalls werde wohl doch eine Oper zu schließen sein.

Handlungsdehnung: Haushaltsklausur des Senats

Ebenfalls zum festen Programm der Haushaltsaufstellung gehörten die Klausuren des Senats. Ein Wochenende lang zog sich die Berliner Landesregierung zurück ins Gästehaus im Grunewald (mittlerweile verkauft). Von den holzgetäfelten Wänden her beschirmten Schmidt-Rottluff-Leihgaben aus dem Brücke-Museum die Debatten über die verarmte Stadt. Sie hätten ein Signal sein können: Die Schätze Berlins sind so wertvoll wie unverkäuflich, lassen sich also nicht direkt umrubeln. Vermögensaktivierung – eines der Wunderworte damals – sollte daher, so hätte als Botschaft mitgenommen werden können, in einem weiteren Sinne verstanden werden, statt nur als erfolgreiches Losschlagen von landeseigenen Immobilien und Grundstücken. Dazu allerdings müsste man ein wenig um die Ecke denken.

Ursprünglich waren die Senatsklausuren tatsächlich dazu gedacht, grundsätzliche Fragen der Stadtentwicklung zu erörtern. Am Ende ging es dann aber doch jedesmal um den Haushalt, denn es war ja immer gerade einer aufzustellen. Ex-Senator Volker Hassemer, lange Zeit „Partner für Berlin“-Chef, wünschte sich in dieser Zeit einmal einen speziellen Zeitmesser. Der solle erfassen, „wie viel Zeit der Senat über Sparpotenziale diskutiert, und wie viel Zeit man sich dort nimmt, Entwicklungsideen zu erörtern, Investitionsfelder zu analysieren. Wer das zweite Thema heute vernachlässigt, bereitet die Haushaltsdefizite der nächsten Dekaden vor.“⁴²

⁴² Volker Hassemer (Iv.): „Sparen und in die Zukunft investieren“, in: *Berliner Morgenpost*, 18.11.2002.

Zur Erörterung von Entwicklungsideen und Analyse von Investitionsfeldern drangen jedenfalls die Haushaltsklausuren nicht vor. Detailliert wurden statt dessen alle Haushaltspläne der Einzelressorts durchgegangen, und zwar nicht nach Prioritäten, sondern Titel für Titel der Reihe nach. Das dauerte. Spätestens nach zehn Stunden der häufig open end veranstalteten Sitzungen begann die Konzentration nachzulassen. Manche Sparentscheidung ist nur dadurch zu erklären. Der eine oder andere altgediente Senator suchte die sich aufbauende Anspannung gelegentlich mit lustigen Erinnerungen an die Große Koalition aufzulockern: Was habe man da zu ähnlichen Nachtzeiten am gleichen Ort für mancherlei Unsinn beschlossen, z.B. die Landwirtschaftliche Fakultät der Humboldt-Universität zu schließen. Das Ergebnis sei: Die gebe es ja heute noch.

Der aufklärerische Effekt solcher Erinnerungen hielt sich in Grenzen. Wessen Etat bereits durchverhandelt war, hing ohnehin ermattet in den Seilen. Auch Parteien kannte hier keiner mehr, etwa die eigene, nur den je eigenen Ressorthaushalt. Anliegen, die der Senat einstmals als prioritär definiert hatte, wurden entweder durch einen Nebensatz des Regierenden Bürgermeisters gerettet oder gingen unter. Manche Korrektur einer Sparentscheidung verdankte sich erst wiedergewonnener gedanklicher Klarheit nach der Klausur.

Wer aber munter blieb während der Sitzungen, konnte auch etwas lernen von den Kollegen und Kolleginnen. Gregor Gysi, zwischen Januar und August 2002 amtierender Wirtschaftssenator, war aufmerksam: „Wie sich herausstellte, hatte Thilo Sarrazin seine eigene durch Senatsbeschluss vorgegebene Einsparquote im Wesentlichen dadurch erbracht, dass er eine Ausgabe seiner Senatsverwaltung auf eine andere Senatsverwaltung verschoben hatte. Klaus Böger bekam einen etwas theatralisch inszenierten Wutanfall und erklärte, dass er ständig der böse Bube in den Zeitungen sei, weil er wirklich – und nicht, wie andere, zum Schein, spare.“⁴³

Allerdings habe, so bemerkte Gysi kurz darauf, auch Klaus Böger eine spezielle Variante für Haushaltsberatungen entwickelt: „Er lässt sich Projekte in der Senatsklausur streichen, bei denen er davon überzeugt ist, dass der Hauptausschuss des Parlaments die Streichung niemals billigen wird. So bekommt er wieder Mittel zurück, ohne dass ihm andere ohne weiteres zu streichen wären.“⁴⁴

⁴³ Gregor Gysi: Was nun? Über Deutschlands Zustand und meinen eigenen, Hamburg 2003, S. 112.

⁴⁴ Ebd., S. 113.

Regietheater: Senatoren-Chefgespräch und Einigungstermin beim RBm

Auf die Wochenendklausur folgte regelmäßig ein Montag. Die Beamten in der Senatsverwaltung schlugen ebenso regelmäßig erst einmal die Hände über dem Kopf zusammen ob der Ergebnisse des Wochenendes. Das eine oder andere ließ sich durch einwöchige Korrespondenzanstrengungen mit der Senatskanzlei reparieren, weil sich im Protokoll Festlegungen fanden, an deren Festlegung sich Senator und Staatssekretäre schlichtweg nicht erinnern konnten. Was von den Klausurergebnissen übrig blieb, genügte aber immer noch.

Mancher Beamte überlegte nun zweimal, ob der Arbeitsplatz wirklich der richtige Ort ist, um die Erkältung auszukurieren, und ging dann doch zum Arzt: Der Krankenstand stieg plötzlich an. Richtig verdenken konnte man es niemandem. Gleichzeitig musste Druck gemacht werden, denn es stand nun die letzte direkte Verhandlung mit der Finanzverwaltung an.

Im sogenannten Chefgespräch trafen sich Finanz- und Fachsenator mit Begleitdelegationen zur zweiten Einwendungsverhandlung. Zu Details hat der Chronist zu schweigen. Nur soviel: Der Finanzsenator bediente sich der im politischen Geschäft nicht unüblichen Technik, zunächst utopische Einsparsummen zu fordern, dann aber realistische Beträge zu akzeptieren. Das produziert eine semipositive öffentliche Wahrnehmung: Er erscheint als Argumenten nicht vollständig unzugänglich.

Dennoch blieb immer noch etwas übrig, worüber keine Einigung zu erzielen war. Das kam dann in einen ultimativ abschließenden Termin: das sogenannte Einigungsgespräch unter Aufsicht des Regierenden Bürgermeisters. Die Anzahl der Gegenstände dafür musste schon aus Zeitgründen begrenzt gehalten werden. Auch diese Treffen gehören zum Arkanbereich des Regierens und entziehen sich einer Berichterstattung. Jedenfalls kam damit das Verfahren der Haushaltsanmeldung des Einzelressorts zum Abschluss. Dann beschloss der Senat seinen Haushaltsentwurf, und alles Weitere vollzog sich im Parlament.

Szenische Lesungen: Fachausschuss und Koalitionsrunden

Die parlamentarische Befassung beginnt im jeweiligen Fachausschuss, für den Wissenschaftsetat also im Wissenschaftsausschuss. Dessen Mitglieder sind Fachpolitiker und -politikerinnen. Sie wissen einigermaßen, worum es geht. Die Regierungsfractionen haben auch dort naturgemäß die Mehrheit. Folglich beschließt der Ausschuss vornehmlich zweierlei Sorten parlamentarischer Wünsche: solche, von denen die Koalitionsabgeordneten schon eine Vorstellung haben, wo die Gegenfinanzierung herkommen könnte, und solche, die

man sich im weiteren Fortgang des Geschehens wieder abhandeln lassen kann, um Kompromissfähigkeit zu zeigen oder die eigentlich wichtigen Anliegen durchzubekommen.

Daneben beschließt der Fachausschuss auch den einen oder anderen Punkt überparteilich. Dabei lässt er die Finanzierungsfrage gern außer Acht, um den Ausschusskompromiss zu sichern. Hier verlassen sich die Fachausschüsse lieber auf den Haushaltsausschuss: Sie tun etwas Gutes im Wissen darum, die Verantwortung dafür, dass es dann doch nicht klappt, auf den Haushaltsausschuss und dessen Mitglieder – insbesondere die der Koalition – abwälzen zu können.

Zum Haushaltsplanentwurf 2002/2003 etwa hatte der Wissenschaftsausschuss drei Änderungsvorschläge beschlossen: die Ausfinanzierung der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW), die Einrichtung eines neuen Haushaltstitels für Zusammenarbeit der Hochschulen mit Mittel- und Osteuropa, ausgestattet mit 50.000 Euro, sowie die Fortführung der Grundfinanzierung der freien Institute für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) und für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT). Das Ergebnis am Ende der parlamentarischen Behandlung: Die Vorschläge 1 und 3 waren durchgekommen und Vorschlag 2 durchgefallen. Damit ließ sich leben.

Parallel beginnen die informellen Abstimmungen. Abgeordnete der Regierungsfractionen sind zwar prinzipiell geneigt, ihrer Regierung zu folgen, doch nur eingeschränkt geneigt, Regierungsvorlagen blind zu bestätigen. Das Fachressort ist typischerweise nicht vollständig zufrieden mit dem Haushaltsentwurf des Senats, da es sich nicht vollständig durchsetzen können. Das bildet die Basis einer Abstimmung über das weitere Vorgehen. Ein kleiner Ausschuss aus Fachpolitikern und Haushaltsexperten trifft sich mit der Spitze des Fachressorts.

Das Haushaltskapitel – hier also der Wissenschaftsetat – wird durchgegangen. Die Unzufriedenheiten werden abgeglichen. Wo Übereinstimmungen bestehen, suchen die Abgeordneten nach möglichen Gegenfinanzierungen. Wo zwischen den beiden Koalitionsfractionen keine Übereinstimmung besteht, wird gehandelt: Wir helfen euch, euer Lieblingsprojekt doch noch in den Haushalt zu bekommen, und ihr helft uns an anderer Stelle. Hier werden Koppelgeschäfte im Dutzend gemacht. Gleichwohl bleibt immer noch Ungeklärtes übrig.

Die koalitionsären Eskalationsstufen in dieser Phase sind vier: Zuerst ringen die Fachpolitiker miteinander. Wo diese sich nicht einigen können, endet die fachpolitische Auseinandersetzung, und die offenen Probleme gehen auf die Ebene der parlamentarischen Geschäftsführer. Was auch hier ohne Ergeb-

nis bleibt, verhandeln die Fraktionsvorsitzenden. Worüber selbst diese keinen Konsens finden, das gelangt schließlich in den Koalitionsausschuss.

Probeaufführung: Im Hauptausschuss

Die nächste Runde der parlamentarischen Beratung führt in den sogenannten Hauptausschuss. So nennt sich im Berliner Abgeordnetenhaus, was andernorts der Haushaltsausschuss ist. Den Namen hat sich der Ausschuss erst vor wenigen Jahren selbst verliehen, was kein Versehen war: Gregor Gysi nennt ihn eine „Art Nebenregierung in Berlin“.⁴⁵ Im Hauptausschuss sitzen die Schwergewichte der einzelnen Fraktionen. Über die Mitgliedschaft dort kann man sich für Höheres qualifizieren. Entsprechend hart sind die rhetorischen Bandagen, mit denen gekämpft wird.

Zur Vorbereitung findet eine Generalprobe statt. Unmittelbar vor der Hauptausschusssitzung lassen sich die Koalitionsfraktionen von den Spitzen der Senatsverwaltungen die Problempunkte des jeweiligen Einzelplanes erläutern. Festgelegt wird dabei zweierlei: wer seitens der Fraktionen die Wortführerschaft zu den einzelnen Punkten übernimmt, und bei welchen Punkten man die Opposition auflaufen lässt. Letzteres heißt: Die Oppositionsfraktionen werden höflich angehört, auf eine Auseinandersetzung mit diesen Einreden wird verzichtet und statt dessen die Abstimmung über den jeweils verhandelten Punkt beantragt. Im Übrigen aber haben die Oppositionsfraktionen einen Vorteil: Hauptausschusssitzungen finden grundsätzlich open end statt (die längste dauerte von morgens 10 Uhr bis nachts 3 Uhr), und die Regierungsfaktionen sind immer schon zwei Stunden müder, da sie vorher noch die Koalitionsrunde zu absolvieren hatten.

Im Hauptausschuss sitzen links die Regierungsfaktionen, rechts die aus Grünen, FDP und CDU zwangsvereinigte Opposition, vorn das Präsidium mit Ausschussvorsitz und -assistenz, daneben der Finanzstaatssekretär. Dem gegenüber findet sich innerhalb dieser U-förmigen Gesamtanordnung ein freistehender Tisch. An diesem sitzt die Hausspitze – Senator/in und/oder Staatssekretär/in – des Ressorts, dessen Etat gerade verhandelt wird. Sie wird flankiert von Beamten ihres Hauses, d.h. der gespeicherten Erfahrung dutzender solcher Verhandlungen. Im Rücken sitzen Zuschauer und Journalisten. Die Anordnung ist gerichts förmig, und der Verhandlungsstil ist entsprechend formbestimmt.

Die Opposition unterstellt im jeweils vorgelegten Haushaltskapitelentwurf rollengemäß grundsätzlich zweierlei: zum einen unsinnige Ausgaben, zum anderen Haushaltstricksereien. In Berlin haben alle Oppositionsparteien

auch schon einmal regiert. Daher wissen sie insbesondere bei den Trickereien auch das eine oder andere genauer. Dennoch klagen sie nicht die verschlagene Klugheit der Exekutive bei der Haushaltsaufstellung an, sondern deren vermeintliche Dummheit. Das geschieht in kräftigen Worten und unter Einsatz beträchtlicher emotionaler Energie. Es wird also unterstellt, geschimpft und beschimpft, nachdrücklich infragegestellt, in aller Deutlichkeit verurteilt, angeprangert und geschmäht. Bei den Journalisten auf den Zuschauerbänken verfestigt dies das ohnehin bestehende Bild: Berlin wird offenkundig ausschließlich von Leuten regiert, die sich ziemlich trottelig anstellen.

Die von den Oppositionsfraktionen angeklagte Exekutive sitzt an ihrem einsamen Tisch, bemüht, die Anwürfe so gefühlsneutral wie interessiert erscheinend zu verfolgen: Wenn die Vertretung des Souveräns spricht, ziemt es sich nicht, unablässig den Kopf zu schütteln oder die Augenbrauen hochzuziehen. Dann aber muss sich die Exekutive erst einmal von den Regierungsfaktionen verteidigen lassen, denn hier ist die Stunde des Parlaments. Hernach erteilt der Ausschussvorsitz den Vertretern der Senatsverwaltung das Wort. Nun empfiehlt sich: eine heruntermodulierte Stimme, Gleichmut und Gelassenheit, Polemik höchstens wohl dosiert und jedenfalls die Grobheit der parlamentarösen Invektiven meidend, im Übrigen eine Antwort auf jede Frage, zu der sich etwas sagen lässt, und keine Antwort auf die Fragen, zu denen lieber nichts gesagt werden soll. Die Abgeordneten könnten ja nachfragen.

Manchmal tun sie das. Dann gibt es einen Berichtsauftrag. Dabei ist das Berliner Parlament im Ländervergleich Spitze. 400 Berichtsaufträge erteilte es während der Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2002/2003: Deren Erledigung bot gute Gelegenheiten für die Beamten in den Senatsverwaltungen, in wochenlanger Beschäftigung noch einmal ganz konzentriert die Grundannahmen ihres Handelns zu reflektieren. Die sonstige Arbeit blieb liegen. Wenn es später wieder um anderes ging, das leider immer noch nicht erledigt war, dann fragten die Parlamentarier gern, was die Beamten in den Verwaltungen eigentlich den ganzen Tag machen.

Häufig aber unterlassen die Abgeordneten in der Hauptausschusssitzung auch die Nachfrage wegen unbeantwortet gebliebener Fragen. Ein Hauptausschusstag ist lang und anstrengend. Die einzige Abwechslung verspricht der Wechsel der Haushaltseinzelpläne, also der Ressorts. Daher kommt es regelmäßig zu einer allgemeinen Ermüdung. Aus dieser kann der Ausschuss nur emporgerissen werden durch den Wechsel der Akteure auf der Senatsverwaltungsbank. Neue Akteure versprechen neuen Spaß.

Den größten Spaß aber vermochte in diesen Verhandlungen immer noch der Senat selbst zu beschieren: Die Zeiten waren turbulent, Klärungen zwischen einem Fachressort und der Finanzverwaltung erfolgten auf mehreren

⁴⁵ Ebd., S. 104.

Ebenen, und nicht immer war die Spitze des Finanzressorts über den letzten Stand von Einigungen im Bilde. Dann intervenierte in der Sitzung regelmäßig der Finanzstaatssekretär, auf dass vermeintlich nötige Richtigstellungen im Protokoll vermerkt seien. Er machte es freundlich, aber unmissverständlich. Dass die jeweilige Fach- und die Finanzverwaltung der gleichen Regierung angehören, war für einen Augenblick nicht erkennbar. Die Regierungsfraktionen blickten peinlich berührt ins Irgendwo. Die Opposition war amüsiert: So chaotisch und unabgestimmt hatte sie sich die Arbeit dieser Regierung schon immer vorgestellt. Die Richtigstellung des Finanzstaatssekretärs auf offener Bühne richtigzustellen, musste sich die Fachverwaltung üblicherweise versagen. Nicht jede der verzwickten Verhandlungen mit dem Finanzressort war dazu geeignet, detailliert in der Öffentlichkeit wiedergegeben zu werden. Der Ausschussvorsitz rettete solche Situationen dann regelmäßig mit dem bewährten Mittel: Er erteilte der Fachverwaltung einen Berichtsauftrag.

Letzte Textänderungen: Nachschiebelisten und zweite Hauptausschusslesung

Nachschiebelisten schieben nach, was zuvor im ersten Haushaltsplanentwurf vergessen oder fehlerhaft veranschlagt worden war. Will man den Nachschiebelisten etwas Positives abgewinnen, dann wird gesagt werden können: Sie sind ein sympathisches Eingeständnis der Verwaltungen, dass Fehler vorkommen. Übermittlungs-, Schreib-, Berechnungs- und Abstimmungsfehler sind die Gründe, weshalb in jedem Haushaltsentwurf Beträge veranschlagt werden, von denen hinterher niemand sagen kann oder will, warum sie geringer als benötigt ausgefallen sind.

Ein Beispiel war die Ausfinanzierung des Berliner Studentenwerks. Hier zeigte sich, wie unterkomplex sich Haushaltsverfahren gegenüber dem Leben verhalten können: Dem Studentenwerk waren 2001 einige Millionen Euro abgezogen worden, damit es – eigentlich für Investitionen – angesammelte Rücklagen aufbrauche. Doch nun benötigte es die Millionen für 2002 wieder, da ja die Rücklagen auftragsgemäß ausgegeben waren. Fatalerweise aber hatte der Senat beschlossen, von den Ausgaben für 2001 auszugehen und Änderungen nur nach unten, aber keinesfalls nach oben zuzulassen.

Die Reparatur der Fehler ist zäh und zeitaufwendig. Eine eigentümliche Fehlerlogik führt dazu, dass fast immer zu geringe Beträge und fast nie zu hohe eingestellt werden. Also bewirkt nahezu jede Korrektur, dass der Gesamthaushaltsentwurf nicht mehr ausgeglichen ist. Erneute kunstvolle Rechnungen und Verschiebungen sind folglich vorzunehmen.

Mit den Nachschiebelisten geht es wieder ins Parlament. Auch die erledigten Berichtsaufträge sind dort unterdessen angekommen. So ausgestattet wiederholt sich das parlamentarische Beratungsritual im Hauptausschuss.

Bei all dem sind die Grundlagen der Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Exekutive notwendig prekär. Nicht nur verfügen die Abgeordneten über keinen adäquaten Apparat, der tatsächliche Waffengleichheit mit den Senatsverwaltungen herstellen würde; sie sind zudem in Berlin Halbtagsparlamentarier. Zu einem Vollzeitparlament hat sich die Stadt noch nicht verstehen können, gleichwohl sie mehr Einwohner hat als manches deutsche Flächenland. Die Auswirkungen der Waffengleichheit sind bisweilen erschütternd: Während der Beratungen zum Doppelhaushalt 2004/2005 unternahm der regionale Fernsehsender RBB eine investigative Umfrage. In einer Hauptausschuss-Sitzungspause fragte er listig Abgeordnete aller Fraktionen, ob sie sagen könnten, um wieviel Geld im letzten Tagesordnungspunkt gestritten worden sei. Die Antworten der Haushaltsexperten streuten zwischen 20 Millionen und 200.000 Euro.

Sachlich beruhen die Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative auf zwei einfachen Umständen. Zum einen hat die Legislative – Regierung- wie Oppositionsfraktionen – finanzierungsbedürftige Herzensangelegenheiten, für die im Haushaltsentwurf der Regierung kein Geld vorgesehen ist. Für diese muss folglich, da es Herzensangelegenheiten sind, Geld aufgetrieben werden. Das geht nur auf einem Wege. Es müssen weniger herzensnahe Finanzierungsgegenstände im Haushalt entdeckt werden, die vermeintlich oder tatsächlich überfinanziert sind oder überhaupt entbehrlich. Hierzu gibt es typischerweise Dissense mit den Senatsverwaltungen, die ja die einzelnen Haushaltskapitel entworfen haben.⁴⁶

Zum anderen besteht ein Haushalt wesentlich aus Einnahmen- und Ausgabenprognosen, und Prognosen sind bekanntermaßen besonders dann unsicher, wenn es um die Zukunft geht. Im Haushalt geht es um die Zukunft des nächsten Jahres. Niemand kann vollständig zuverlässig sagen, wie sich die Steuereinnahmen oder die Sozialausgaben entwickeln, ob Investitionsvorhaben im geplanten Zeit- und Kostenrahmen bleiben oder ob wirklich alle landeseigenen Unternehmen endlich einmal ein missmanagementfreies Jahr vor sich haben.

Insoweit ist jeder Landshaushalt eine gigantische Konstruktion, die mit Annahmen operiert, welche sämtlichst eine unausgesprochene Meta-Annahme

⁴⁶ Siehe auch Gregor Gysi, ebd., S. 106: „Die Mitglieder [des Hauptausschusses] agieren sehr eigenständig. So habe ich ... erlebt, dass auch die Abgeordneten von SPD und PDS Verschiebungen anordneten oder Streichungen vornahmen, ohne die zuständigen Senatoren oder die eigenen Fraktionen auch nur zu konsultieren.“

zur Voraussetzung haben: Das immerfort mehr oder weniger planabweichende Leben werde im Haushaltsvollzug die Dinge schon so hinschaukeln, dass sich Plus und Minus in etwa ausgleichen. Verwaltungen, die geschickt sind, helfen dem Zufall ein wenig nach und verstecken sogenannte Platzhalter in ihrem Haushaltskapitel: Ausgabepositionen, die es früher einmal gab, aber real nicht mehr gibt (oder nicht mehr in der ursprünglichen Höhe), ohne dass dies bislang jemand gemerkt hätte – wo sich also etwas Geld zur Sicherheit parken lässt. Hier enthält das Haushaltsaufstellungsverfahren ein sportives Element: Die Platzhalter sind unter den wachsamen Augen der Abgeordneten ins Haushaltsgesetz hineinzunavigieren, ohne dabei von ihnen erwischt zu werden.

Die Abgeordneten wissen das selbstredend, wenn auch nur im Grundsatz. Schließlich verhängt das Berliner Parlament Geldstrafen für nichterledigte Berichtsaufträge, ohne dass es einen Haushaltstitel für parlamentarische Geldstrafen genehmigt hätte. 75.000 Euro kostet eine solche Nachlässigkeit, und die Abgeordneten wundern sich nicht darüber, wie die Ressorts eigentlich diese Geldstrafen bezahlen, obgleich es dafür keinen Titel gibt.

Hat der Hauptausschuss seine zweite Lesung abgeschlossen, folgt der große Auftritt: Der Haushaltsplanentwurf geht ins Plenum.

Uraufführung: Abgeordnetenhaus-Plenum

Die große Haushaltsdebatte des Parlaments kreist in Berlin üblicherweise um eine Frage: Ist der Haushalt verfassungskonform oder verfassungswidrig?⁴⁷ Dazu kann man vielerlei Meinungen haben. Finanzsenator Sarrazin etwa überraschte in der entscheidenden Plenardebatte zum Doppelhaushalt 2002/2003 mit der Aussage, natürlich sei der Haushalt „eindeutig rechtswidrig“: „Das ist doch überhaupt keine Frage.“⁴⁸ Er bezog sich darauf, dass die veranschlagte Neuverschuldung die geplanten Investitionsausgaben des Landes überschritt. Hierbei handelt es sich um eine Regelung des Grundgesetzes (Art. 115 Abs. 1), die auch in die Berliner Landesverfassung (Art. 87 Abs. 2 S. 2) Eingang gefunden hat: Die jährliche Nettoneuverschuldung soll auf die Höhe der Investitionen begrenzt werden, da bei letzteren implizit davon ausgegangen werden kann, dass sie künftigen Generationen zugute kommen. Dies rechtfertige, den künftigen Generationen gegebenenfalls auch einige Schulden zu hinterlassen.

⁴⁷ So 1994, 1995 und seit 2001 fortlaufend, da in diesen Jahren die jährliche Nettoneuverschuldung die veranschlagten Investitionen überschritt.

⁴⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin: Plenarprotokoll 15/15, 28. Juni 2002, S. 935, URL <http://www.parlament-berlin.de/adis/citat/VT/15/PlenarPr/p15015.pdf>

Der SPD-Abgeordnete Klaus-Uwe Benneter wollte die Situation retten: „Sind Sie nicht auch mit mir einer Auffassung, dass dieser Haushalt deshalb nicht verfassungswidrig ist, weil er durch eine besondere wirtschaftliche Gesamtlage gerechtfertigt ist?“ Thilo Sarrazin blieb sich treu: „Ich habe die entsprechende Verfassungsbestimmung zitiert, die wir nicht einhalten. In diesem Sinne ist der Haushalt objektiv rechtswidrig. Ob in Berlin ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht im Sinne der Verfassung herrscht, ist eine Sache, über die man unterschiedliche Meinungen haben kann. Und insofern ist auch die Meinung vertretbar, dass der Haushalt wegen des Ungleichgewichts nicht verfassungswidrig sei. So! Das war doch wirklich diplomatisch, oder?“⁴⁹

Der Regierende Bürgermeister konnte in dieser Situation seinem Finanzsenator nicht beispringen, sondern musste ihm erst in den Rücken fallen und ihn anschließend zur Ordnung rufen. Selbstverständlich, so Wowereit noch unmittelbar im Plenum, sei der vorgelegte Haushalt verfassungskonform. Das Verbot einer Neuverschuldung, welche die Investitionen überschreite, sei durch eine besondere Situation Berlins hinfällig: die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁵⁰

Nach dem letzten Vorhang: Ermattung

Wie kontrovers auch immer die Frage der Verfassungswidrigkeit des je konkreten Haushaltsgesetzes im Abgeordnetenhausplenum diskutiert wurde: Irgendwann ist der Haushalt jedenfalls verabschiedet. Dann geschieht typischerweise zweierlei. Zum einen berät die Opposition, ob sie ihn vor dem Landesverfassungsgericht anführt. Sie unternimmt also eine Wahrscheinlichkeitsabschätzung: Ob wohl der in den echten wie den künstlichen Aufregtheiten des parlamentarischen Geschäfts erhobene Standardvorwurf, der Haushaltsplan sei verfassungswidrig, außerhalb dieser ritualisierten Dauererregung tatsächlich nachvollzogen werden könne? Und das auch noch von Richtern? Die Antwort lautet manchmal ja, manchmal nein. Entsprechend können es die Fraktionsreferenten der Opposition nun endlich einmal etwas ruhiger angehen lassen oder aber nicht.

Zum anderen stellt die Finanzverwaltung alsbald neue Einnahme- und Ausgabersiken fest. Darauf reagiert sie, indem sie eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängt – 2002 zum Beispiel präzise an dem Tag, an dem der monatelang ausgehandelte Doppelhaushalt 2002/2003 in Kraft trat. Ausgaben dürfen dann nur aus drei Gründen getätigt werden: um bestehende Einrichtungen zu erhalten, gesetzliche Aufgaben und rechtliche Verpflichtungen zu er-

⁴⁹ Ebd., S. 936.

⁵⁰ Ebd., S. 937f.

füllen sowie eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten.

Rezension: Verfassungsgerichtshof

Der Berliner Verfassungsgerichtshof entschied am 31. Oktober 2003, dass der Doppelhaushalt 2002/2003⁵¹ verfassungswidrig sei. Das war jedoch nur ein halber Sieg der antragstellenden Opposition. Gleichzeitig wurde beschieden, dass die veranschlagte Neuverschuldung durchaus über den veranschlagten Investitionsausgaben liegen könne, ohne dass der Haushalt verfassungswidrig sei. Nur sei dies an einige Voraussetzungen gebunden. Die habe das Berliner Abgeordnetenhaus bei seiner Beschlussfassung allerdings nicht hinreichend berücksichtigt. Zwar habe es sich auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berufen. Doch sei versäumt worden, zwei Fragen zu beantworten: Inwiefern werde die exzessive Neuverschuldung zur Beseitigung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts des Landes Berlin eingesetzt? Und welche begründete Prognose lasse sich darüber abgeben, wie und wann das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wieder hergestellt sein wird?⁵²

Hier haken nun allerdings Experten ein: Sei denn das Konzept vom gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht überhaupt auf ein Bundesland anwendbar? Das Stabilitätsgesetz von 1967 definiert dieses Gleichgewicht über das sogenannte magische Viereck: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.⁵³ Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, soviel ergibt ein erster Blick, haben für einzelne Bundesländer keine isolierte Relevanz. Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsniveau hingegen lassen sich regional erfassen. „Zwei der vier gesamtwirtschaftlichen Teilziele sind auf ein Bundesland – und damit auf Berlin – nicht anwendbar. Erstens gibt es damit auf Landesebene kein *gesamtwirtschaftliches* Gleichgewicht, und zweitens kann eben dieses demzufolge auch nicht gestört sein. [...] Eine hälftige Anwendung des Konzepts der Störung des gesamtwirtschaftli-

chen Gleichgewichts hat dem Gericht also als ökonomische Rechtfertigung einer überhöhten Neuverschuldung gereicht.“⁵⁴

Darüber hinaus hat das Verfassungsgericht aber auch Mehrarbeit geleistet – nach der Pflicht kam noch eine Kür. Das Gericht widmete sich einer Frage, die nicht Klagegegenstand, aber mittlerweile durch politische Entscheidungen auf die Agenda gelangt war: Am 5. November 2002 hatte der Senat von Berlin die extreme Haushaltsnotlage festgestellt. Das Gericht fragte nun – ein Jahr nach dieser Feststellung ein Gesetz vom 19.7.2002 verhandelnd –, ob vielleicht die extreme Haushaltsnotlage eine höhere Verschuldung rechtfertigen könne. Denn befinde sich ein Land in einer solchen Notlage, könne es die Kreditobergrenze gar nicht einhalten: Es sei dann nicht in der Lage, seine durch höherrangiges Recht bedingten Ausgaben vollständig durch andere Einnahmen als durch Kredite zu decken oder aber Investitionen zu veranlassen, welche die Kreditobergrenze nach oben verschoben. Maßnahmen zur Behebung einer gesamtwirtschaftlichen Störung seien damit nicht mehr möglich. Das Land habe die Fähigkeit zu konjunktursteuerndem Handeln verloren.

Der Verfassungsgerichtshof formulierte nun vier Bedingungen, um bei einer Haushaltsnotlage die Verfassungswidrigkeit des Haushalts abwenden zu können: (1) Eine extreme Haushaltsnotlage muss vorliegen. (2) Der Gesetzgeber muss sich im Gesetzgebungsverfahren auf die extreme Haushaltsnotlage berufen und sie darlegen. (3) Das Land muss auf die Krediteinnahmen aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht angewiesen sein, um die zwingenden Ausgaben decken zu können. Zu den zwingenden Ausgaben zählen ausschließlich solche, die sich aus bundesrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben. (4) In einem schlüssigen Sanierungskonzept muss detailliert dargelegt werden, dass die veranschlagten Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden.

Zwar blieb hierbei ein Punkt unerläutert: Wie bekommt man (nach Punkt 4.) ein schlüssiges Sanierungskonzept – das also nicht nur Ausgaben einschränkt, sondern auch Einnahmequellen erschließt – zu Stande und tätigt gleichzeitig (nach Punkt 3.) ausschließlich solche Ausgaben, die sich aus bundesrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben? Sozialhilfe-, Wohngeld- und dergleichen Zahlungen sind bundesrechtlich geregelt. Sie stehen also, korrekterweise, nicht im Zweifel. Ausgaben für z.B. Wissenschaft, Kultur oder Bauen und Stadtentwicklung hingegen ergeben sich weder aus Bundesrecht noch Landesverfassung. Sie dürften also in der Haus-

⁵¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 vom 19.07.2002, in: *Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin* 26/25.7.2002.

⁵² Berliner Verfassungsgerichtshof: Urteil vom 31.10.2003 – VerfGH 125/02, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* NVwZ 2/2004, S. 210-217.

⁵³ § 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 9. Juni 1967.

⁵⁴ Beate Jochimsen: Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 12/ Juni 2004, S. 511-517, hier 513.

haltsnotlage, folgen wir den Verfassungsrichtern, nicht getätigt werden. Preisfrage: Was könnte eher zur Sanierung des Landes beitragen, Sozialhilfe- oder Wissenschaftsausgaben?

Allerdings: Diese Zusatzdienstleistung des Verfassungsgerichtshofes, Ausführungen zur extremen Haushaltsnotlage zu machen, war auch nur eine kurze Darlegung am Rande. Der Gesetzgeber hatte sich beim Haushalt 2002/2003 ohnehin noch nicht auf eine solche Notlage berufen. Daher hat das Verfassungsgericht die Argumentation nicht weiterverfolgt.

Im Mittelpunkt der Entscheidung hatte gestanden, den Haushalt für verfassungswidrig zu erklären. Der Finanzsenator tat, was zu tun war: Er verhängte die vorläufige Haushaltsführung. Da ohnehin bereits eine hauswirtschaftliche Sperre galt, änderte das in der Sache nicht viel. Deshalb zelebrierte die Opposition bei den folgenden Haushalten zwar regelmäßig eine öffentliche Erörterung, ob der Gang zum Verfassungsgerichtshof anzutreten sei. Das sicherte Schlagzeilen für einige Tage, und auf die zu verzichten wäre aufmerksamkeitspolitisch unklug gewesen. Doch am Ende haushaltete die Opposition klug mit den Personalressourcen in der Berliner Landesverwaltung und beim Verfassungsgericht: Sie verzichtete auf die Klage.

Aufführungsmarketing: Grußworte als Besänftigungsritual

Ist politisch alles gelaufen, muss das Ergebnis gepriesen werden. Die Zuwendungsempfänger denken meist, dass es schlimmer gekommen ist, als man zu hoffen gewagt hatte. Die Ressortpolitiker denken meist, dass es unterm Strich doch weniger schlimm kam, als zu befürchten war. Die letztere Sicht gilt es nun zu verallgemeinern. Dafür steht ein zentrales politisches Kommunikationsinstrument zur Verfügung: das Grußwort.

Dieses hat den eminenten Vorteil, dass es niemandem aufgezwungen werden muss. Im Gegenteil, gerade der autonomen Wissenschaft eignet ein merkwürdig unbändiger Drang nach politischen Grüßen. Kaum ein Anlass erscheint gering genug, um nicht einen Senatsvertreter dazu zu bitten, die Hohe Versammlung namens des Landes willkommen zu heißen. Wer auf sich hält, fragt, was sonst, den Regierenden Bürgermeister an. Am Ende kommt eine Zusage vom Staatssekretär, denn der kann den Termin an niemanden mehr weiterreichen, und eine Absage ist immer ein wenig heikel. Zumal in Berlin, wo jeder Veranstaltungsort vermeintlich um die Ecke liegt, wird die Absage eines Grußwortes von den Einladenden leicht als Affront empfunden.

Dem stehen lediglich die Empfindungen des Publikums entgegen. Wer dieses während der Grußwortstrecke einer Veranstaltung beobachtet, wird alsbald eine gewisse Enervierung registrieren. Ersichtlich scheint es sich nicht um den fesselndsten Teil einer Grundsteinlegung, Eröffnung, Tagung oder ei-

nes Festaktes zu handeln. Je mehr Grußworte und je länger deren Dauer, desto häufiger der Blick der Zuhörer auf das Programm: Wie viele von der Sorte kommen denn noch, steht ihnen ins Gesicht geschrieben.

Doch das darf nicht dazu führen, die Sache gering zu schätzen. Das Grußwort ist eine Gelegenheit zum Austausch untertextueller Botschaften mit den Hauptakteuren der besuchten Einrichtung. Es ist zudem ein Anlass, mit den Veranstaltern kurz vor Beginn oder nach Ende bei Häppchen und Orangensaft Gespräche abseits sonstiger Protokollzwänge zu führen. Gegenseitige Verwundungen aus den zurückliegenden Verhandlungen können vergleichsweise unaufwendig gekittet werden. Dafür muss in Kauf genommen werden, dass währenddessen der Berg der Verwaltungsvorgänge, die durchzusehen, zu entscheiden und abzuzeichnen sind, auf dem heimischen Schreibtisch unaufhaltsam wächst. Der kann dann erst zu mitternächtlicher Stunde seine wohlverdiente, wenn auch schon etwas ermüdete Aufmerksamkeit finden.

Im Übrigen liegt der großwortbedingte Aufwand vornehmlich im Apparat der Senatsverwaltung. Dort muss die Sache vorbereitet werden. Häufig geht es um Dinge wie klinische Pharmakologie, Teilchenbeschleuniger oder ähnlich Spezifisches. Ein Beamter oder eine Beamtin, der oder die davon etwas versteht, ist nicht zwingend vorhanden. Es muss sich also jemand einarbeiten. Das gilt auch dann, wenn die einladende Einrichtung Stichpunkte zuliefert – denn diese müssen geprüft werden: Ob wohl, mehr oder weniger absichtsvoll, versteckte Zusagen irgendwelcher Art, wissenschaftsethisch problematische Aussagen oder vergleichbar Heikles eingearbeitet wurde? Unklug jeder Autor, der sich eine solche Chance entgehen ließe; unprofessionell das Ministerium, das es übersähe.

Im Allgemeinen enthält ein politisches Grußwort in kritischen Zeiten fünf Elemente. Erstens Worte der Wertschätzung, zweitens Trost, drittens Hoffnungsspendung, viertens eine kaschierungsbedürftige Themenvermeidung, nämlich die künftige Zuschussentwicklung, was eine verwickelte Sache ist, da sich auf sie die Hauptaufmerksamkeit des Publikums richtet; sie ist deshalb geschickt zu streifen, ohne sie zu vertiefen, was am elegantesten in Verbindung mit dem fünften Grußwordelement geschieht: dem dosierten Selbstlob über das in der zurückliegenden Haushaltsrunde Erreichte.

Daneben aber ist das politische Grußwort vor allem durch verschiedene Stufen der Emphase charakterisiert. Es lassen sich vier Stufen unterscheiden. (Die Discountvariante – schriftliche Grußworte, die entweder verlesen oder/und in der Veranstaltungsdokumentation abgedruckt werden – lassen wir hier außer Acht. Diese Variante entbehrt des Kennzeichens der Mündlichkeit und ist daher für Analysen der Emphase ungeeignet.)

Stufe 1: Typischerweise zeichnet sich das Grußwort dadurch aus, dass der authentisch anwesende Politiker einen uneigentlichen Text vorträgt. Mehr kann eine einladende Institution erst einmal nicht erwarten. Der Politiker agiert als Schauspieler und rezitiert einen rollenentsprechenden Monolog. Dabei ist er der Brechtschen Theaterästhetik verpflichtet: Er wahrt die Distanz zum Text und lässt den Abstand zwischen Sprecher und Gesprochenem kenntlich werden, indem er auf eine manipulative Überwältigung des Publikums verzichtet. Dieses, mehrheitlich brecht-ungeschult, empfindet den Vorgang nicht als immanent aufklärerisch, sondern langweilig. Der Politiker aber vermeidet, auf die Aussagen des Grußworttextes allzusehr festgelegt werden zu können.

In einer nächsten, der Stufe 2 kontaminiert der Politiker den Text, der mit ihm als Person nichts zu tun hat, mit punktueller Emphase. Legendär ist in Berliner Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen die Technik, mit der sich der einstige Senator Peter Radunski (1996-1999) aus unangenehmen Situationen befreite: Er gab eine „Bemühenszusage“. Das hieß: eine Zusage, sich in der jeweiligen Angelegenheit zu bemühen. Bevor die Leute begriffen hatten, dass sie sich umsonst freuten, weil eine solche Zusage nichts wert ist, war die Amtszeit des Senators schon abgelaufen. Seither hören die Adressaten der Grußworte von Berliner Wissenschafts- und Kulturpolitikern noch genauer hin.

Stufe 3: Mitunter kommt es vor, dass der Politiker keine Zeit hatte, sich sein Grußwort vorher anzuschauen. Nun steht er am Rednerpult, und dann kann es geschehen, dass er absatzweise schauernd auf seinen Sprechzettel sieht. Jeder dieser Blicke ergibt: Was da steht, kann ich nicht vortragen, ich muss irgendetwas anderes erzählen. In der Berliner Wissenschaftsverwaltung gibt es z.B. einen Zitatenschatz, den sich einer der Beamten offenbar vor 30 Jahren angelegt hatte. Dieser gab vor allem banale Sentenzen über die Weite der Landschaften, blühende Blumen und den gesellschaftlichen Fortschritt her, die allesamt nur durch ihren Autor ins Erhabene wuchsen: Mao Tse-tung. Es brauchte eine Randnotiz „Bitte keine Zitate von Massenmördern mehr“, um fortan Grußwort-Entwürfe ohne derlei Unsäglichkeiten geliefert zu bekommen. Nun aber steht er am Rednerpult. Spontanen Einfällen folgend, die häufig assoziativ aus der Ablehnung des aufgeschriebenen Textes resultieren, gerät der großwortende Politiker ins Plaudern. Die Bindung an den Text bleibt über die Abgrenzung, also eine negative Kopplung, noch bestehen. Doch die Emanzipation des Sprechers vom Text schreitet voran. Möchten die Veranstalter dann das so interessant gewesene gesprochene Wort in die Veranstaltungsdokumentation aufnehmen, blicken sie höchst verwundert auf das merk-

würdige Grußwortmanuskript, das ihnen auf Anforderung aus dem Apparat der Senatsverwaltung übersandt wird.

Schließlich Stufe 4: Der Politiker lässt den Sprechzettel weg oder hat sich erst gar keinen herstellen lassen: Das mache ich ohne Vorbereitung, war die Information in die heimische Verwaltung. Hier kommt dann am stärksten zum Zuge, was die unterschwellige Dynamik des Grußwortes als bislang unentdeckte dramatische Gattung prägt: eine Beobachtung dritter Ordnung – der Sprecher beobachtet das Publikum bei der Beobachtung der Beobachtungen des Sprechers. Der großwortende Politiker beobachtet das Publikum, um die Atmosphäre der Veranstaltung wie die Wirkung seiner Worte zu erspüren und gegebenenfalls den Tonfall anzupassen. Indem er dies tut, beobachtet er das Publikum dabei, wie es ihn beobachtet, um seinem Auftritt seine spezifischen Beobachtungen der Lage im Allgemeinen und derjenigen der veranstaltenden Einrichtung im Besonderen abzuhören. Dreierlei Dissonanzen beherrschen diese kaskadische Dreifachbeobachtung: Der Politiker muss, um Erwartungen nicht zu enttäuschen, etwas sagen, das abweicht von dem, was alle schon wissen. Das Publikum lechzt danach, die Abweichungen wahrzunehmen und einer Überinterpretation zuzuführen. Der Politiker muss dies erspüren, um die Interpretationen zu dämpfen oder anzuheizen, je nachdem, welche öffentliche Wahrnehmung politisch gerade wünschbar ist.

Unterm Strich also gerät, im Gelingensfalle, das großwortgebundene politische Produktmarketing zum einvernehmlich inszenierten Besänftigungsritual.