

BONN

IN DER KOSTENFALLE

mit Phantasiepreisen den Regierungsumzug nach Berlin verzögern

November 1993

Eberhard von Einem

Berlin

In welche Sackgassen eine Ministerialbürokratie geraten kann, die einen sie selbst betreffenden - ungeliebten - Beschluß des Bundestages umzusetzen hat, zeigt die seit zwei Jahren dümpelnde, nun aber höchst brisante Bonner Inszenierung politischer Selbstblockade unter dem Titel: "Den Hauptstadttumzug können wir uns finanziell nicht leisten... da haben wir (im Westen) andere Sorgen".

Der Streit um die Hauptstadt - so wurde gelegentlich angemerkt - trägt die Züge einer Ersatzdebatte: Die deutsche Vereinigung - für die Menschen im Osten Befreiung, für viele im Westen ein ungewollter Heimfall - ließ keinen Raum, in öffentlicher Debatte das Für und Wider zu erörtern, auch die Verfassungskommission füllte dieses Vakuum - obwohl sie die Chance dazu gehabt hätte - nicht. Anders die Entscheidung über die Hauptstadt: Hierüber zu entscheiden war der Bundestag im Juni 1991 aufgerufen, aber auch weit darüberhinaus wurde - leidenschaftlich und auf hohem Niveau - gestritten. In der Hauptstadtdébatte fanden einerseits alle Hoffnungen auf Demokratie und Zusammenwachsen und andererseits alle Befürchtungen, vor allem die Angst vor dem Teilenmüssen, ihren Ausdruck, die im unvermittelten Aufeinanderprallen der beiden Deutschlands ihre Ursache haben.

Inzwischen sind fast zweieinhalb Jahre vergangen und es zeigt sich, daß sich die Perspektiven verschoben haben - vor allem linksrheinisch. Mehr und mehr degeneriert die Hauptstadtdébatte zu einer Spekulation um Zahlen. Die Kosten müssen geradezu die Rolle des Kronzeugen spielen, um zu belegen, warum der Umzug nach Berlin nicht verantwortbar sei. Dabei - das bedarf eigentlich nicht der Erwähnung - muß mit den Kosten des Umzugs in jedem Fall sparsam umgegangen werden ... obwohl die bisherige Bonner Planung nicht gerade bescheidene Lösungen vorsieht, sondern eher außergewöhnlich hohe Standards an die "Arbeitsfähigkeit" der Ministerien stellt.

Grotesk wird es jedoch zu glauben, den Hauptstadttumzug allein unter Kostengesichtspunkten, beurteilen zu können. Ihn gar zu einem ausschließlichen Problem der Kosten zu degradieren, verrät Mangel an Weitsicht. Die Kosten, auf sie richten sich vor allem die Hoffnungen aller offenen und heimlichen Umzugsverhinderer, denn die Logik des Sparens scheint zwingend, obwohl es doch - genau besehen - um das Teilen geht.

Über den Kosten scheinen früher genannte Argumente verhallt. Nur an einige sei erinnert, um sie vor dem Vergessen zu bewahren:

- Daß Berlin mit Zentralismus gleichgesetzt werden könne, darf angesichts des gefestigten, um fünf neue Bundesländer erweiterten, bundesdeutschen Föderalismus als widerlegt gelten.

- Berlin trägt auch nicht allein die Lasten der dunklen geschichtlichen Kapitel dieses Jahrhunderts. Niemand kann im Ernst behaupten, Berlin verkörpere heute noch den Militarismus des untergegangenen Kaiserreichs, obwohl ihr dies nicht selten vorgeworfen wird. Berlin steht - wie Marion Gräfin Dönhoff betont - vielmehr auch für die liberalen Traditionen, z.B. Offenheit gegenüber Flüchtlingen und anderen Völkern. Die Stadt steht aber auch für selbstbewußten Widerstand gegen Diktaturen, sei es diejenige Hitlers oder diejenige der SED.
- Mit der Umzugsentscheidung nach Berlin hat der Bundestag letztlich - wie der Historiker Heinrich August Winkler anmerkte - ein Signal in Richtung Polen, Tschechei, Slowakei, Ungarn, baltische Staaten und Rußland gesandt: Europa ist größer als der Torso der zwölf EG Staaten und die eine der wichtigsten Aufgaben des kommenden Jahrzehnts liegt in der Integration des Ostens, in der des deutschen ebenso wie in der des europäischen Ostens, die nicht in Konkurrenz, sondern als Ergänzung der Westintegration zu sehen ist. Berlin bildet - überzeugender als andere Städte - die Brücke zum Osten.
- Aber auch die innere Zerrissenheit der beiden deutschen Landeshälften nach der Vereinigung verlangt den zügigen Regierungsumzug. Es ist ein Irrglaube, Politik aus der Distanz formulieren zu können, bemängelte Bundespräsident Richard v. Weizsäcker. Gesellschaftliche Probleme fordern von Politik und Verwaltung gleichermaßen Präsenz. Um die Verhältnisse "draußen im Lande" zu kennen, genügt es nicht, sie aus Akten herauszulesen. Nicht nur die "große" Politik, sondern auch die Politik der vielen Tausend administrativen Einzelentscheidungen, brauchen die unmittelbare Wahrnehmung als Voraussetzung: Probleme müssen erlebbar sein, um mit hinreichender Flexibilität neue Antworten geben zu können. Politologen sprechen von Problemperzeption und Rückkoppelung durch Bürgernähe.
- Vor dem Hintergrund der erforderlichen politischen Neuorientierung tut es jeder Verwaltung gut, wach- und durchgerüttelt zu werden ... und nicht zuletzt stellt der Umzug ein solches "Auf-den-Kopf-Stellen" alter Strukturen dar, wie Wolfgang Schäuble anmerkte, lockert es doch borniertes Ressortdenken und durchtrennt alte, liebge-wordene, aber hinderliche Seilschaften. Da aber in Bonn - so hat es den Anschein - oft nur mit großer Zeitverzögerung, wenn nicht mit Blindheit gegenüber den zum Himmel schreienden Problemen Ostdeutschlands und Osteuropas reagiert wird, die die Regierung nicht selten nur aus der Entfernung, durch den Filter der Distanz, wahrnimmt, kann die Bequemlichkeit des an tradierte Ordnungen und trügerische Ruhe gewöhnten Bonner Beamten kein Argument sein.

Daß die Regierung dorthin gehört, wo die zukünftig wichtigsten Aufgaben liegen, im Osten, sollte eigentlich common sense sein. Die Wahl einer Hauptstadt hat sowohl politische, als auch symbolische Bedeutung. Außen- wie innenpolitisch setzen Parlament und Regierung mit dem Hauptstadttumzug Zeichen, wo sie die zukünftig wichtigen Aufgaben sehen und wie sie diese in der Prioritätenliste einzustufen gedenken... und in der Kosten-
debatte hat die Bonner Regierung es bisher nur unerträglicherweise vermocht, klarzumachen, daß sie das eigene Wohlergehen über alle Probleme dieses Landes stellt, wohlge-
merkt unter dem Fähnlein des Sparens.

Fern den historischen und globalpolitischen Argumenten, scheinen in Bonn die Kosten des Umzugs plötzlich den Mittelpunkt der Hauptstadtdebatte, zweiter Teil, auszumachen... und wie gebannt warten alle, Bundestagsabgeordnete, Medien und Öffentlichkeit, auf die Veröffentlichung der seit zwei Jahren angekündigten, noch immer nicht vorliegenden, im September 1993 aber halbherzig - unter Vorbehalt - genannten, von Gerüchten umwitterten, Zahlen aus den Bundesfinanz- und Bauministerien. Was kostet der Umzug nach Berlin? Bonn in den Wehen.

Gegenwärtig herrscht gespannte Erwartung, aber je höher die Spannung steigt, desto zögernder die Bereitschaft in Bonn, mit vollem Risiko Kostenschätzungen zu nennen. Und so werden erstmal - nach bekanntem Rezept - Entscheidungen hinausgeschoben, zunächst auf Anfang 1994, möglicherweise aber bis in Wahlkampfzeiten, in der Hoffnung darauf, in der Zwischenzeit in Bonn genügend Stahlbeton gegossen zu haben, so daß weitere "unnötige" Ausgaben in Berlin von selbst überflüssig erscheinen.

Im so verlängerten Vorfeld lassen sich mit hingeworfenen Zahlenfragmenten trefflich Ressentiments schüren, allerdings nur solange man sie nicht belegen muß. Am Ende müssen die Zahlen dennoch auf den Tisch und jeder weiß: Was immer an Zahlen letztlich genannt wird, sie müssen dem kritischen Blick der Fachleute standhalten.

Die Karriere des Themas "Kosten des Hauptstadttumzugs" ist bemerkenswert. Ursprünglich wurde das Kostenargument durch ein von der Stadt Bonn finanziertes Gutachten der Baseler Prognos AG vom November 1990 wirkungsvoll in Szene gesetzt. Berlin hatte dem nichts gleichwertiges entgegenzusetzen. Das Kostenargument wurde als willkommene Brechstange entdeckt, um den Umzugsbeschluß zu verhindern und ihn - im Anschluß an die zwar gefallene, aber ungeliebte, Entscheidung vom Juni 1991 - zu verzögern: zunächst von 1995 auf 1998, dann auf das Jahr 2000 oder 2002, um ihn ggfs. - nach der Bundestagswahl 1994 - ganz auszuhebeln.

Nach dem Motto: Je teurer, desto unwahrscheinlicher, wurden die Kosten des Umzugs mit immer neuen Ansprüchen befrachtet und nach oben geredet. Das Grundmuster der Argumentation ist bereits im zitierten Prognos-Gutachten nachzulesen. Schon dort ist jene Einseitigkeit angelegt, die wissenschaftlicher Seriosität Hohn spricht, indem allein die "volkswirtschaftlichen Schäden" für die Region Bonn angegeben werden, ohne in entsprechender Weise die diesen Verlusten gegenüberstehenden "volkswirtschaftlichen Einkommens-, Beschäftigungs- und Steuereffekte" in Berlin zu bilanzieren.

Bei den Baukosten für die in Berlin zu bauenden Ministerien wurde von Anfang an maßlos übertrieben, bezifferte Prognos doch bereits 1990 die Bürobaukosten für Berlin schon mit 10 - 12.000 DM/qm Nutzfläche. Um die Zahl zu belegen, nennt Prognos als Referenz ganz einfach (S. 46) "Auskünfte des Bundesbauministeriums für Bauten mit höchstem Standard": So schließt sich der Kreis: Die Stadt Bonn beauftragt ein renommiertes Institut; das Institut vergewissert sich bei eben dem Ministerium, das dem Umzug (seinerzeit) ohnehin skeptisch gegenüberstand und anschließend wird die so gewonnene "Kostenschätzung" - mit dem Stempel versehen - des unabhängigen Instituts der staunenden Fachöffentlichkeit präsentiert.

Beide Argumentationsmuster ziehen sich bis heute durch die Beiträge der Umzugsgegner. Auf dieser Linie liegen auch die durchgesickerten Zahlen aus dem Finanzministerium und dem Bundesbauministerium: Mit 12.000 DM/qm Bürofläche oder gar 17.000 DM/qm Bürofläche - so hieß es in den ersten Verlautbarungen - müsse man die Kosten für Neubauten der Ministerien in Berlin ansetzen. Außerdem benötige ein Beamter bis zu 70 qm Bürofläche, sprich: Durch Multiplikation ergeben sich die Baukosten.

Alle Zahlen sind - ganz einfach - falsch und falsch sind folglich auch die Gesamtkosten für Büroneubauten in Berlin, die aus den fragwürdigen Eckdaten errechnet wurden. Hat sich niemand - diese Frage drängt sich auf - wenigstens probeweise Kostenvoranschläge der Bauwirtschaft unterbreiten lassen? Hat niemand Vergleichsbauten ausgewertet? hat sich niemand die Mühe gemacht, einen Blick in Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden zu werfen, namentlich in die Baugenehmigungsstatistik für Büro- und Verwaltungsbauten (Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen; Kennziffer: 2050100; Reihe: 1)?

Diese jederman zugängliche Datenquelle nennt die Entwicklung der landesdurchschnittlichen Baukosten in den Ländern, einschließlich Berlin. Danach liegen die Baukosten für Büro- und Verwaltungsgebäude weit unterhalb der Bonner Phantasiezahlen. Sie betrugen 1992 in Berlin durchschnittlich 3.225 DM/qm Hauptnutzfläche (1990: 3.080 DM/qm), im

Bundesdurchschnitt sogar nur 2.400 DM/qm Hauptnutzfläche 1992, nach 2.200 DM/qm in 1990).¹

Da der Bund in Berlin weitgehend im Besitz aller Flächen für künftige Ministerien ist, entfällt ohnehin der Bodenanteil, so daß die Kostenindizes der Statistik durchaus realistisch sind, soweit die Planung beim durchschnittlichen, heute üblichen, Standard für Bürogebäude bleibt (incl. Natursteinfassade, Glas, großzügige Foyers etc). Desweiteren bleibt zu bedenken, daß nicht für alle Ministerien Neubauten erforderlich sind. Berlin hat vorgetragen, daß rd. 600.000 qm BGF Bürofläche für Bundesbedienstete bereitstehen, die entweder direkt bezogen werden können oder die der Modernisierung bedürfen (ehemalige Büros Ostberliner Ministerien), wobei die Kosten hier mit ca. 2.500 DM/qm Hauptnutzfläche zu Buche schlagen.

Für repräsentative Teile zentraler Bundesbauten (Bundestag, Bundesrat, Kanzleramt) mögen Kostenansätze oberhalb von 12.000 DM/qm zutreffen, wenn sie denn aufwendig hergerichtet werden sollen. Diese Zahl mag für kleine Teile eines Ministeriums gelten, nicht aber für die Masse der Arbeitsplätze in den Bundesministerien, d.h. für den normalen Regierungsrat, seine Sekretärin und den Verwaltungsleiter. Im Durchschnitt sind auch nicht 70 qm erforderlich, diese Flächenkennziffer mag für den Minister persönlich zutreffen, sondern allenfalls 15 - 20 qm Hauptnutzfläche, Zahlen, die nicht zuletzt beim Neubau des soeben fertiggestellten sächsischen Landtages als Richtschnur dienen. So gerechnet betragen die reinen Baukosten pro Arbeitsplatz nicht mehr als 50 - 65.000 DM/qm, statt 800.000 bis 1.200.000 DM/qm, wie sie in Bonn angesetzt werden.

Verwundert fragt nicht nur der Heidelberger Bauträger Roland Ernst im "Spiegel", auf welchen Fakten das Bonner Rechenwerk beruhe? Er versichert, er könne in Berlin Bürogebäude für 4.000 bis 5.000 DM/qm (Hauptnutzfläche, ohne Grundstückskosten) bauen und sei bereit, diese Preise zu garantieren und mit einer Konventionalstrafe von bis zu 100 Mio. DM abzusichern. Ernst käme auf Baukosten zwischen 60.000 und 100.000 DM/qm pro Arbeitsplatz.

Der Befund ist eindeutig: Man hat sich in Bonn auf Glatteis begeben und sich erheblich verrechnet, weil die Ministerialbürokratie offensichtlich das Thema Kosten als Waffe gegen den nicht gewünschten Umzug mißbraucht hat, um mit angeblich hohen Baukosten

¹Die Hauptnutzfläche entspricht der Bruttogeschosßfläche ./.. etwa 20 % Nebenflächen; alle Baukostenangaben beziehen sich auf den Zeitpunkt der Baugenehmigung; Grundstückskosten sind nicht enthalten.

zu beweisen, daß der Umzug finanziell nicht tragbar sei. Zu weit haben sich die Beamten, namentlich des Finanzministeriums - die selbst keine Bauexperten sind - vorgewagt.

So gesehen, ist es nur eine Frage der Zeit, bis die beteiligten Ressorts in Bonn einräumen müssen, daß man von falschen Grundlagen ausgegangen ist womit allerdings die selbst gestellte Kostenfalle zuzuschnappen droht, denn welcher Minister mag sich schon blamieren und zugeben, daß ihm seine Beamten ungeprüfte Zahlen vorgelegt haben. Angesichts dieses Dilemmas lautet die Frage in Bonn inzwischen anders: Wie bekommt ein Minister, der sich - schlecht informiert - öffentlich festgelegt hat, ohne Gesichtsverlust den Kopf aus der Schlinge?

Im Ergebnis - Lehrbeispiel für die gegenwärtige deutsche Politikunfähigkeit - wird die scheinbar einfache Aufgabe, Roß und Reiter zu nennen, in Bonn, hinter den sieben Bergen, zu einem gewaltigen hausgemachten Problem. Statt mutige Vorgaben zu setzen, drücken sich die beteiligten Ministerien vor ihren Hausaufgaben und schieben ihre Antwort - sicherheitshalber - immer weiter hinaus. In der Zwischenzeit grassieren die Spekulationen, während man im Ausland, wo noch klar gesehen wird, daß politische Entscheidungen verlässlich bleiben müssen, nur noch verständnislos den Kopf schüttelt über die verkrampften Bauchschmerzen, die sich Bonn macht ... um daran Deutschlands Tendenz zur Nabelschau zu messen.

Damit könnte man das Thema zu den Akten legen, aber der Flurschaden ist noch nicht hinreichend umrissen, gäbe es da nicht noch ein Apercu, eine eher indirekte, aber nicht ganz unwichtige, Folgewirkung der Bonner Rechenkünste: Indem die Politik über Kosten dilletantiert, trägt sie bereits zu dem bei, was sie beschwörend verhindern möchte: Die Baukosten steigen.

Wer die Berliner Bauszene kennt und sich Gedanken macht, warum die Baukosten in dieser Stadt - wie nicht zuletzt mit dem oben genannten Kostengefälle belegt - notorisch um rd. 30 % über dem westdeutschen Preisniveau lagen und liegen, der muß sich Rechenschaft ablegen über die verheerenden schädlichen Nebenwirkungen massiver Dauersubventionen, die in Berlin einen kartellähnlichen Preismechanismus in Gang gesetzt haben und am Leben erhalten, wie der Staatssektretär im Bundeswirtschaftsministerium, Prof. Johannes Eekhoff nicht müde wird, immer wieder zu betonen. Seit Jahrzehnten läuft die Preisbildung in Berlin - hier gab und gibt es praktisch keinen frei finanzierten Wohnungsbau - stets nach dem gleichen Muster ab. Früher waren es die Kostenobergrenzen für geförderte Sozialbauwohnungen, heute sind es die Gerüchte um Kosten für Regierungsgebäude, die sich wie ein Lauffeuer unter allen Bauträgern und Immobilienmaklern, einschließlich der ihnen vorgelagerten Bauwirtschaft, den Handwerksbetrieben, den Baustoffhändlern, den Gewerkschaften, den Architekten, den Prüfungsingenieuren, den Behörden,

den Banken und - nicht zuletzt - den Grundstückseigentümern verbreiten. Nennt die Regierung auch nur andeutungsweise Kosten, die sie - wenn auch notgedrungen - für Regierungsgebäude nicht ausschließt zu bezahlen, dann fühlen sich alle Beteiligten des kommenden Berliner Baubooms geradezu veranlaßt, nun erst Recht von oben zu kalkulieren und ordentlich "hinzulangen", statt unter Kostendruck endlich kostensparend zu kalkulieren. Jeder möchte - zu Lasten des Steuerzahlers - von den fetten Jahren, die der Regierungsumzug verspricht, d. h. von der neusten Welle der öffentlichen Förderung, profitieren.

Ungewollt haben der Finanzminister und der Bauminister mit ihrer Ungeschicklichkeit eine neue Höchstmarke der Kosten angedeutet, indem sie Baupreise oberhalb von 12.000 DM/qm erwarten, sprich: zumindest für diskutabel halten. Daß dies Gift für den Berliner Baumarkt bedeutet, indem sich jeder in der langen Kette der Profiteure ermutigt fühlt, seinerseits die Preise nach oben zu setzen, mag im politischen Tageskampf in Bonn nicht auffallen. Die Folgen auf den Berliner Markt sind dennoch verheerend, indem genau das herbeigeredet wird, was eigentlich strikt verhindert werden müßte: Die Baupreisspirale dreht sich schnell und schneller.

Autor:

Dr. Eberhard v. Einem, Stadt- und Regionalökonom; u.a. publizierte er eine Untersuchung über die Büroflächenentwicklung in Deutschland (herausgegeben vom Bundesbauministerium). Für Anregungen dankt der Autor Elisabeth v. Haebler sowie Christian Meyer.