

5 Berliner Privatisierungspolitik: Ausdruck wirtschaftspolitischer Neubesinnung oder finanzpolitischen Zwangs?

Dieses Kapitel bildet eine Analyse und Bewertung der Berliner Privatisierungspolitik auf Basis der dieser Arbeit zugrundeliegenden Prämissen, der Ergebnisse der Privatisierungsdiskussion sowie des Ländervergleichs. Im Zentrum steht die Frage, ob die Privatisierungen der vergangenen Jahre der Ausdruck einer ordnungs- und wirtschaftspolitischen Neubesinnung der Berliner Politik sind, oder ob es dem Senat vor allem um die Erzielung von Veräußerungserlösen geht.

- ⇒ In Kapitel 5.1 werden die Privatisierungsmotive des Senats extrahiert, wobei zwischen der Amtszeit von Finanzsenator Elmar Pieroth (1990 - 1995) und der von Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing (seit 1996) unterschieden wird.
- ⇒ In Kapitel 5.2 wird untersucht, inwieweit die Berliner Privatisierungspraxis mit der anderer westdeutscher Bundesländer zu vergleichen ist.
- ⇒ Das Kapitel 5.3 stellt die Berliner Privatisierungspolitik in Zusammenhang mit den finanziellen Konsolidierungsbemühungen und der Verwaltungsreform in Berlin. Es wird der Frage nachgegangen, ob die Privatisierungspolitik als Teil eines Reformprozesses betrachtet werden kann.
- ⇒ In Kapitel 5.4 werden schließlich einige kritische Anmerkungen zu den Erfordernissen der künftigen Berliner Beteiligungs- und Privatisierungspolitik formuliert.

5.1 Die Privatisierungsmotive des Senats

Aufgrund der starken Stellung der Senatoren in der Berliner Landesregierung ist der personellen Besetzung der Spitzen der Senatsverwaltungen ein besonderer Augenmerk zu schenken. Die Berliner Beteiligungs- und Privatisierungspolitik wird maßgeblich durch den Senator für Finanzen geprägt: Während der Jahre 1990 bis 1995 hatte dieses Amt Elmar Pieroth (CDU) inne, und Anfang 1996 wurde Annette Fugmann-Heesing (SPD) Finanzsenatorin. Die Privatisierungspolitik Berlins seit der Wiedervereinigung läßt sich demgemäß in eine „Pieroth-Phase“ und eine „Fugmann-Heesing-Phase“ differenzieren. Im folgenden sollen die in den jeweiligen Phasen vorherrschenden Motive der Privatisierungen untersucht werden.

5.1.1 Die Pieroth-Phase 1990 - 1995

In der zweiten Hälfte der Amtszeit Elmar Pieroths (CDU) als Finanzsenator fanden eine Reihe von Privatisierungen von Landesbeteiligungen statt. Das Land trennte sich in diesem Zeitraum nicht nur von Anteilen an Unternehmen, die hohe Veräußerungserlöse versprachen (z.B. Gasag, Bankgesellschaft AG), sondern auch von einer Reihe kleinerer Gesellschaften, wie z.B. der IFI Weimar GmbH und der Stern und Kreisschiffahrt GmbH.

Den Privatisierungen in der Amtszeit Pieroths stehen eine Reihe vereinigungsbedingter Neugründungen von Beteiligungsunternehmen gegenüber. Dabei handelt es sich zum großen Teil um Gesellschaften, die infrastrukturelle Aufgaben erfüllen sollen, und dieses insbesondere in bezug auf die Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg (z.B. die MEAB Märkische Entsorgungsanlagen Betriebsgesellschaft mbH). Das Beteiligungsportfolio Berlins wuchs im Zeitraum von 1991 bis 1993 um neun Gesellschaften. Seit dem Jahr 1993 ist jedoch ein Rückgang bei der Zahl von Unternehmensbeteiligungen zu beobachten.

Wichtigstes Merkmal der Privatisierungspolitik unter Pieroth war, daß stets ordnungs- und wirtschaftspolitische Gründe für die Verkäufe angeführt wurden. So heißt es im Geleitwort Elmar Pieroths im zweiten Gesamtberliner Beteiligungsbericht: „Es ist nicht die Aufgabe des Staates, in der Marktwirtschaft als Wettbewerber aufzutreten. Vieles wird von Privaten besser und kostengünstiger geleistet. Das Beteiligungsportfolio des Landes Berlin wird deshalb auch in Zukunft einer kritischen Überprüfung unterzogen. Bürokratie wird so abgebaut und privatwirtschaftliche Kompetenz aktiviert. Berlin kann sich stärker auf seine eigentlichen Hoheitsaufgaben konzentrieren.“⁵²¹ Schon in diesem kurzen Statement fällt auf, daß eine Reihe der Argumente erwähnt werden, die im Kapitel der Privatisierungsdiskussion untersucht wurden (Wettbewerbs-, Kosten- und Bürokratieargument). An späterer Stelle im Vorwort des Beteiligungsberichts wird der Privatisierung von Beteiligungen eine wichtige Rolle in bezug auf eine „Verschlankung“ Berlins beigemessen.⁵²²

Auch die Benennung von Peter Kurth (CDU) zum Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 1994 sollte der Privatisierung Vorschub leisten. In der Pressemitteilung zu seinem Amtsantritt wird er zitiert: „Die Werbung von neuen Investoren für Berlin und die konsequente Privatisierung öffentlicher Beteiligungen sind meine wichtigsten Arbeitsschwerpunkte. (...) Mit der Privatisierung landeseigener Unternehmen und öffentlicher Aufgaben holen wir mehr unternehmerische Kompetenz in die Stadt und straffen die Verwaltung.“⁵²³

⁵²¹ Elmar Pieroth, im Vorwort zitiert in Senatsverwaltung für Finanzen (1995 b), o.S.

⁵²² Siehe Senatsverwaltung für Finanzen (1995 b), S. 8.

⁵²³ Peter Kurth, zitiert nach Senatsverwaltung für Finanzen (1994 a): Investorenwerbung und Privatisierung persönliche Schwerpunkte. Pressemitteilung vom 1.6.1994.

Der Unternehmer Elmar Pieroth war lange Jahre Vorsitzender der Mittelstandsvereinigung der CDU. Sein politisches Programm umfaßt die Rückführung der Rolle des Staates in der Wirtschaft. Es ist daher nicht verwunderlich, daß für ihn als Finanzsenator insbesondere ordnungs- und wirtschaftspolitische Erwägungen zu den wichtigsten Privatisierungsargumenten zählten. Die Privatisierung von Landesbeteiligungen war für ihn eine der Maßnahmen, mit denen der staatliche Einfluß auf das wirtschaftliche Geschehen in Berlin zurückgedrängt werden sollte, um mehr Raum für private unternehmerische Aktivitäten zu schaffen: „Wir müssen den vor sechzig Jahren mit der Judenverfolgung begonnenen und nach dem Weltkrieg durch die Insellage fortgesetzten Exodus privaten Unternehmertums in Berlin durch die gezielte Förderung unternehmerischen Eigentums endlich überwinden.“⁵²⁴ In bezug auf die Privatisierungen der Anteile an der Gasag und der Bankgesellschaft Berlin AG betonte er: „Bei all diesen Verkäufen geht es nicht zuerst um das Geld, sondern vor allem um den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und die Stärkung des privaten unternehmerischen Engagements. (...) Wir hatten einfach zu viele Senatsräte und Staatssekretäre und zu wenig Unternehmer in den Aufsichtsräten.“⁵²⁵

Ende des Jahres 1994 ließ Elmar Pieroth ein Gutachten⁵²⁶ von der Bankgesellschaft Berlin AG anfertigen, mit der Zielsetzung, eine Privatisierungsstrategie für die Beteiligungen des Landes Berlin zu entwickeln. Das Beteiligungsportfolio des Landes sollte auf rasch privatisierbare Beteiligungen untersucht werden. Dabei kamen sowohl ordnungspolitische, wirtschaftliche als auch zeitliche Auswahlkriterien zur Anwendung. Das Gutachten beinhaltete eine Liste von 13 Vorschlägen für kurzfristige Privatisierungen und eine Vielzahl weiterer für eine Veräußerung auf mittlere Sicht (siehe ausführlich S. 253f). Die Veröffentlichung von Teilen dieser Liste in der Berliner Presse sorgte für eine heftige Diskussion. Elmar Pieroth betonte damals: „Wir verkaufen keine Beteiligungen, um uns vor Sparaufgaben zu drücken. Es geht um Ordnungspolitik und einen schlanken Staat.“⁵²⁷

In den ersten Jahre nach der Wiedervereinigung war die Berliner Politik von optimistischen Vorhersagen für die Zukunft der Stadt geprägt. Es wurde erwartet, daß Berlin sich als ‚Tor nach Osteuropa‘ zu einer Drehscheibe des Handels mit den osteuropäischen Ländern entwickeln könnte. Die Bevölkerungsprognosen gingen davon aus, daß Berlin rasch die Zahl von 4 Mio. Einwohnern überschreiten würde. Man versprach sich starke Wachstumsimpulse

⁵²⁴ Elmar Pieroth, zitiert nach O.V. (1994): Berlin will private Engagements noch stärker fördern. Finanzsenator Pieroth drängt auf einen Rückzug des Landes aus der Wirtschaft. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.10.1994.

⁵²⁵ Ebd.

⁵²⁶ Siehe Bankgesellschaft Berlin AG (1995): Privatisierungsstrategie für die Beteiligungen des Landes Berlin. Berlin 1995 (unveröffentlicht).

⁵²⁷ Elmar Pieroth, zitiert nach Scharf, Rüdiger (1995 b): Privatisierung: „Tafelsilber“ soll Berlin Milliarden bringen. In: Der Tagesspiegel vom 4.3.1995. Vgl. O.V. (1995): Beteiligungsabbau des Landes Berlin geht möglicherweise zügiger. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.11.1995.

für Berlin als zentral gelegene Großstadt inmitten der neuen Bundesländer. Diese und weitere Hoffnung erfüllten sich nicht oder kehrten sich bald sogar in das Gegenteil: Die osteuropäischen Länder entwickelten sich langsamer als erwartet. Die Bevölkerungszahl Berlin begann zu schrumpfen, ebenso wie die Wirtschaftskraft der Hauptstadt. Eine Folge war, daß auch die Steuereinnahmen des Landes hinter den Prognose zurückblieben.

Der trügerischen Wirtschaftseuphorie der frühen 90er Jahre folgte die finanzpolitische Ernüchterung: Das strukturelle Finanzierungsdefizit, das im Jahr 1992 noch 3,71 Mrd. DM betragen hatte, wuchs innerhalb von drei Jahren auf 12,32 Mrd. DM (1995) an. Die Berliner Finanzpolitik war auf diese Entwicklung nicht vorbereitet. Die Diskussion um die Privatisierung von Beteiligungen geriet nun unter das Zeichen der desolaten Finanzlage des Landes Berlin. Es steht zu vermuten, daß die In-Sich-Geschäfte von Wohnungsbaugesellschaften sowie der Verkauf von Anteilen an der Gasag in den Jahren 1994 und 1995 neben einer strukturpolitischen Begründung auch eine finanz- bzw. haushaltswirtschaftliche Motivation besaßen. In beiden Jahren hat das Land zusammen rd. 3,41 Mrd. DM an Veräußerungserlösen erzielt.

In der späten Phase der Amtszeit Elmar Pieroths als Finanzsenator wurde der Verkauf von Unternehmensanteilen finanzpolitisch immer bedeutsamer. Insgesamt jedoch war die Berliner Privatisierungspolitik unter Elmar Pieroth auch wirtschaftspolitisch motiviert und wurde stets ordnungs- und strukturpolitisch begründet.

5.1.2 Die Fugmann-Heesing-Phase 1996 - heute

Die Nachfolgerin Elmar Pieroths, die ehemalige hessische Finanzministerin Annette Fugmann-Heesing, machte kurz nach ihrem Amtsantritt im Frühjahr 1996 einen Kassensturz, und präsentierte der Öffentlichkeit unverblümt die kritische Lage der Berliner Finanzen. Verblüfft von der direkten Art der Senatorin und der Dramatik der Lage avancierte Fugmann-Heesing rasch zu einer populären Politikerin, der das Wohlwollen weiter Teile der Berliner Presse und der Berliner Bevölkerung sicher war. Erst infolge umstrittener Umstände bei einem Grundstücksgeschäft und aufgrund personeller Konflikte in ihrer Verwaltung geriet Fugmann-Heesing im Herbst 1997 in die öffentliche Kritik.⁵²⁸ Im Senat gilt Annette Fugmann-Heesing als engagierte, fachkompetente und unbequeme Streiterin für ihre Überzeugungen. Die geborene Westfälin wird von den einen als Garant zukunftsorientierter Finanzpolitik gelobt, von den anderen als Rechenmaschine und Buchhalterin geschmäht.

Das Thema Privatisierung von landeseigenen Unternehmen treibt die Finanzsenatorin mit immer neuen Vorschlägen voran: „Sie kam, sah und verkaufte. Annette Fugmann-Heesing

⁵²⁸ Siehe hierzu Riecker, Joachim (1997 b): Der Crashkurs einer einsamen Senatorin. In: Berliner Morgenpost vom 12.10.1997.

wird als Privatisierungssenatorin in die Geschichte Berlins eingehen. Seit die SPD-Politikerin im Januar 1996 das Finanzressort übernommen hat, ist das Tafelsilber nicht mehr sicher. (...) Wenn es darum geht, Milliarden-Beträge in die leere Landeskasse zu bekommen, kennt die Senatorin kein Pardon und kein Parteibuch. Alte Tabus und Grundsätze der Sozialdemokraten werden mit dem Rechenschieber über den Haufen geworfen.⁵²⁹ Während die Sozialdemokratin das Land auf einen strikten Sparkurs verpflichtet, versucht sich die Berliner CDU als Garant sozialer Politik darzustellen. Gipfel dieses Versuchs ist zweifellos der Vorschlag, ein mit 400 Mio. DM ausgestattetes Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm zu initiieren.⁵³⁰

Anfang Oktober 1997 hat die Finanzsenatorin ihrer Partei laut Presseberichten ein Papier vorgelegt, in dem sie die Privatisierung fast des gesamten Berliner Landesvermögens durchspielen läßt. Die Senatorin läßt darin Szenarien durchrechnen, die die vollständige oder teilweise Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB), der Berliner Stadtreinigung (BSR), der Bankgesellschaft Berlin AG, der Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe (Behala) und der Wohnungsbaugesellschaften umfassen.⁵³¹ Im Konzeptpapier der Finanzsenatorin wird festgestellt, daß „staatliche Subventionierung und staatliche Versorgung, wie sie Ost- und West-Berlin gewohnt waren, ihre historische Bedeutung (Mauer, Staatswirtschaft) verloren haben.“⁵³² Mit der Erkenntnis, daß Ver- und Entsorgungsleistungen sowie das öffentliche Verkehrsangebot nicht zwingend durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen erbracht werden müssen, rührt die Finanzsenatorin an einer der Grundüberzeugungen sozialdemokratischer Politik.⁵³³

Fugmann-Heesing nutzt nicht nur das Unternehmensvermögen des Landes zur Erzielung von Haushaltseinnahmen, sondern hat zu diesem Zweck auch das Konzept der sog. Grundstücksfonds entwickelt. In die Fonds sollen zum einen ein erheblicher Teil der Landesliegenschaften eingebracht werden, zum anderen ein Teil der öffentlichen Schuldtitel Berlins. Die Einnahmen aus der Verwertung der Grundstücke stehen damit konzentriert für den Schuldendienst zur Verfügung: „So können ab 1999 durch Schuldbeitritt die Zinsen und Tilgung für Kredite in einer Größenordnung bis zu 15 Mrd. DM bedient werden. Dafür müssen Grundstücke im Wert von etwa 20 - 22 Mrd. DM in den Fonds eingebracht werden.“⁵³⁴

⁵²⁹ Scharf, Rüdiger (1997 e): Einsame Senatorin. In: Berliner Morgenpost vom 16.8.1997.

⁵³⁰ Siehe Müller, Ludwig (1998): 400 Millionen Mark sollen 5500 neue Jobs schaffen. In: Berliner Morgenpost vom 19.4.1998.

⁵³¹ Siehe Riecker, Joachim (1997 e): Senatorin will jetzt alles verkaufen. In: Berliner Morgenpost vom 2.10.1997 und Q.V. (1997): Frau Fugmann will gesamtes Landesvermögen verkaufen. In: Berliner Morgenpost vom 2.10.1997.

⁵³² Zitiert nach Riecker, Joachim (1997 e).

⁵³³ Vgl. dazu frühere Aussagen in Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Berlin (1995).

⁵³⁴ Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Berlin (1997). Vgl. Richter, Christiane (1997 f): Finanzsenatorin: Immobilienmarkt in desolater Lage. In: Berliner Zeitung vom 11.10.1997.

Das nicht für Fachzwecke genutzte Grundstücksvermögen des Landes soll zunächst systematisch erfaßt, im weiteren bewertet und anschließend grunderwerbssteuerfrei in eine landeseigene Gesellschaft eingebracht werden. Die Gesellschaft soll die Grundstücke nach entsprechender Beplanung und Erschließung in einem Zeitraum von 15 Jahren verkaufen. Sie zahlt für die Grundstücke an das Land keinen Kaufpreis, sondern tritt bestehenden Schuldverpflichtungen bei und übernimmt dafür die Zins- und Tilgungsverpflichtungen. Über diesen Weg soll erstmals der Schuldendienst dauerhaft aus dem Landeshaushalt abgekoppelt und der Abbau von Schulden ermöglicht werden. Gleichzeitig schafft die Konzentration auf Entwicklung und Verwertung mit kaufmännisch und immobilienwirtschaftlich ausgebildetem Personal die notwendige Voraussetzung für die professionelle Vermarktung. Nach der Gesellschaftsgründung können allerdings nur noch Verkäufe von Grundstücken außerhalb des Fonds zum weiteren Haushaltsausgleich eingesetzt werden.⁵³⁵

Tatsächlich verfügt das Land Berlin über einen erheblichen Grundbesitz. Nach Angaben der Industrie- und Handelskammer werden davon 6.390 Flächen nicht gebraucht. Damit könnten 18 Millionen Quadratmeter in der Innenstadt und 45,5 Millionen Quadratmeter in den Randbezirken verkauft werden.⁵³⁶ Es wird sich zeigen, inwieweit Annette Fugmann-Heesing mit dem Projekt der Grundstücksfonds - das im Juli 1998 vom Senat beschlossen wurde - tatsächlich die angestrebten Einnahmen erzielen kann. Angesichts der angebotenen Menge an Liegenschaften und eines derzeit ohnehin niedrigen Preisniveaus im Berliner Grundstücksmarkt ist vor optimistischen Prognosen über die Höhe der Erlöspotentiale zu warnen.

Es verwundert nicht, daß die Finanzsenatorin mit ihrem Privatisierungskurs in zunehmendem Maße mit den Gewerkschaften und dem linken Flügel der SPD in Konflikt gerät. Sehr deutlich wurde dieses bei der Privatisierung der Wohnungsbaugesellschaft Gehag. Zudem steht zu erwarten, daß die Gewerkschaften der geplanten Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) massiven Widerstand entgegensetzen werden.⁵³⁷ Von der Partei-Linken wird ihr vorgehalten, daß sie Privatisierung nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus für geboten halte. Klaus-Uwe Benneter wirft der Finanzsenatorin vor, daß sie bei den Vermögensverkäufen „jetzt aus der Not eine Tugend mache“⁵³⁸. Auch für Ernst-Otto Kock, dem stellvertretenden Vorsitzenden und Sprecher der Berliner ÖTV, ist die Privatisierungspolitik Fugmann-Heesings nicht ausschließlich das Er-

⁵³⁵ Siehe Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Berlin (1997) und O.V. (1998): Senat beschließt Verkauf der Berliner Wasserbetriebe. In: Berliner Zeitung vom 8.7.1998.

⁵³⁶ Siehe Treichel, Thorkit (1997): Der Senat hat den Überblick verloren - Niemand weiß, welche Grundstücke dem Land gehören. In: Berliner Zeitung vom 13.12.1997.

⁵³⁷ Deutlich wird dieses nicht zuletzt durch das Memorandum des DGB und seiner Einzelgewerkschaften vom Mai 1998, in dem der Erhalt und die Entwicklung des öffentlichen Wirtschaftssektors in Berlin gefordert wird. Siehe Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Berlin-Brandenburg (1998).

⁵³⁸ Klaus-Uwe Benneter, zitiert nach Riecker, Joachim: Senatorin will jetzt alles verkaufen. In: Berliner Morgenpost vom 2.10.1997.

gebnis der Haushaltslage, sondern „entspricht der ordnungspolitischen Vorstellung von Frau Fugmann-Heesing, die darauf angelegt ist, den sogenannten ‚schlanken Staat‘ zu haben, keine Beteiligungen mehr zu haben. (...) Das sind die Ansätze von Rexrodt und Westerwelle.“⁵³⁹

Aus Sicht Michael Schreyers, der Fraktionsvorsitzenden von Bündnis 90 / Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, entspringt die Privatisierungspolitik von Annette Fugmann-Heesings nicht ihrer ordnungspolitischen Weltsicht, sondern ist vor allem in der Finanznot Berlins begründet: „Wirtschaftspolitische Argumente wurden zur Legitimation nachgeschoben, weil es sich nicht gut anhört, daß man den Haushalt nur gedeckt kriegt, wenn man Vermögen verkauft. Das heißt ja nichts anderes, daß kurzfristig das verzehrt wird, was vorher über Generationen aufgebaut wurde.“⁵⁴⁰ Mit wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Hinweise wolle die Finanzsenatorin Vorwürfe entkräften, sie ‚verscherbele das Tafelsilber‘.⁵⁴¹

Die Finanzsenatorin beantwortet die Frage nach den Motiven ihrer Privatisierungspolitik selbst wie folgt: „Dafür gibt zwei Gründe: Zum einen ist die Finanzlage des Landes Berlin so, daß wir in der Haushaltspolitik innerhalb kürzester Zeit umsteuern müssen, weil viele strukturelle Probleme gelöst werden müssen. Mit den Erlösen aus Vermögensveräußerungen kaufen wir die notwendige Zeit für das Umsteuern. Neben dem haushaltspolitischen Interesse verfolgt der Senat zum anderen einen wirtschaftspolitischen Ansatz: Wir entwickeln mit Hilfe Berliner Unternehmen die Voraussetzungen für weitere wirtschaftliche Aktivitäten in der Stadt. Aufgrund europäischer Entwicklungen ist der Ausgangspunkt der Privatisierungen der Berliner Energiesektor gewesen. Wir haben insbesondere ausländische Investoren an den ehemals landeseigenen Energieunternehmen dieser Stadt beteiligt, um neue wirtschaftliche Aktivitäten in Berlin und über Berlin hinaus zu forcieren. Beim Bewag-Verkauf zeigt sich bereits, daß der amerikanische Gesellschafter in den USA für Investitionen in Berlin wirbt. (...) Ein weiterer Aspekt für die Privatisierung in diesem Bereich ist der zunehmende Wettbewerb in der europäischen Energiewirtschaft. Daher ist es besonders sinnvoll, Investoren an unseren ehemaligen Unternehmen zu beteiligen, die bereits Erfahrungen mit größerem Wettbewerb gemacht haben. Auch dieses ist ein Grund, warum ich eine Privatisierung auch an ausländische Unternehmen wollte.“⁵⁴²

Diese Äußerungen zeigen, daß wirtschaftspolitische Erwägungen für Annette Fugmann-Heesing im Privatisierungsprozeß eine Rolle spielen. Die bisherige Privatisierungsbilanz der Finanzsenatorin deutet jedoch darauf hin, daß ihre Privatisierungspolitik vor allem dem

⁵³⁹ Interview mit dem stellvertretenden Vorsitzenden und Sprecher der Berliner ÖTV, Ernst-Otto Kock, am 11.3.1998.

⁵⁴⁰ Interview mit der Fraktionsvorsitzenden von Bündnis 90 / Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, Michael Schreyer, am 27.3.1998.

⁵⁴¹ Siehe ebd.

⁵⁴² Interview mit der Berliner Finanzsenatorin, Dr. Annette Fugmann-Heesing, am 18.5.1998.

Primat des finanzpolitischen Nutzens folgt: „Der Versuch, durch den Verkauf von Landesvermögen finanzpolitisch handlungsfähig zu bleiben, ist zwiespältig zu beurteilen. Ordnungspolitische Überlegungen bleiben dabei offenbar außer acht, vielmehr sollen jene Vermögensteile veräußert werden, die hohe Veräußerungserlöse erwarten lassen.“⁵⁴³ Die Finanzsenatorin hat unter Hochdruck die Vollprivatisierung der Berliner Energieerzeuger Bewag und Gasag betrieben, die zusammen allein rd. 4,3 Mrd. DM an Verkaufserlösen für den Landeshaushalt erzielt haben. Die bisherige Privatisierungsbilanz Fugmann-Heesings umfaßt jedoch keines jener Dutzenden kleineren Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin. Offenbar sind Privatisierungen bei diesen Unternehmen unterblieben, weil deren Erlöse für den defizitären Haushalt kaum ins Gewicht fallen und Einsparungen höchstens mittel- bis langfristig zu erwarten wären. Und der Dreh- und Angelpunkt der Politik Fugmann-Heesings ist schließlich die Konsolidierung des Berliner Haushalts.

Die Einnahmen aus Unternehmensverkäufen in Höhe von insgesamt mehr als 9,44 Mrd. DM seit der Wiedervereinigung sind vollständig in den regulären Haushalt geflossen. Wie die Fallbeispiele der Bewag- und Gasag-Verkäufe zeigen, dienten die Erlöse mehrfach zur unmittelbaren Zahlung von Gehältern der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst. Eine Bindung an investive Zwecke gab es nicht. Zum Ausgleich der Haushalte wurden Teile der Erlöse der Bewag- und der Gasag-Veräußerung buchungstechnisch den vorhergehenden Haushaltsjahren zugeordnet. Allein im Haushaltsjahr 1997 standen einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 9,16 Mrd. DM fast 6 Mrd. DM an Erlösen durch Unternehmensverkäufe gegenüber.

Eine treffende und pointierte Einschätzung der Privatisierungspolitik hat der Präsident des Rechnungshofes von Berlin, Horst Grysczyk, vorgebracht: „Frau Fugmann-Heesing braucht sich gar nicht die Frage zu stellen, welches ordnungspolitische Konzept sie hat. Frau Fugmann-Heesing muß den Haushalt decken. Es bleibt ihr im Augenblick überhaupt keine Alternative zur Vermögensveräußerung. (...) Sie muß handeln. Das macht gleichzeitig die Stärke und die Schwäche ihres Konzepts der Privatisierung aus. Die Stärke besteht darin, daß tatsächlich etwas passiert. Über sonstige Privatisierungskonzepte kann man schließlich Jahre lang gesellschaftspolitisch diskutieren, ohne daß etwas passiert. Die Schwäche ist, daß es nur darauf ankommt, wo eine große Vermögensmasse ist.“⁵⁴⁴

Bei ihrem Bestreben, die Nettokreditaufnahme Berlins zu reduzieren, gerät die Finanzsenatorin regelmäßig mit ihren Senatskollegen in Konflikt, deren zur Verfügung stehende Mittel in den vergangenen Jahren massiv gesunken sind. Ihr wird deshalb regelmäßig der Vorwurf gemacht, daß sie in ihrem Sparbestreben auch für Berlin wichtigen investiven Maßnahmen die finanzielle Basis entziehe. Tatsächlich ist bei den Investitionen des Landes seit dem

⁵⁴³ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997).

⁵⁴⁴ Interview mit dem Präsidenten des Rechnungshofes von Berlin, Horst Grysczyk, am 12.5.1998.

Jahr 1995 der größte prozentuale Rückgang zu verzeichnen, der die Einsparungen bei den Personalausgaben um ein Vielfaches übersteigt.

Insgesamt ist die Privatisierungspolitik unter Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing primär als finanz- bzw. haushaltspolitisch motiviert einzustufen. Die Verkäufe der wertvollsten Beteiligungen Berlins dienen dazu, durch Einnahmen aus Vermögensveräußerungen die ohnehin hohe Neuverschuldung zu bremsen. Die Finanznot ist seit ca. vier Jahren aber nicht nur das dominierende Motiv der Berliner Privatisierungspolitik, sondern offenbar zugleich ihre wichtigste Voraussetzung: Die Widerstände der Gewerkschaftsvertreter und des linken Flügels der SPD gegen die Privatisierungspolitik konnten unter Hinweis auf den Mangel an finanzpolitischen Alternativen deutlich eingedämmt werden. Es ist auch zu vermuten, daß ein Finanzsenator der CDU kaum einen derart strikten Privatisierungskurs hätte durchsetzen können.

Im Juli 1998 hat sich der Senat auf Druck der CDU erstmals dazu entschlossen, Privatisierungserlöse in Zukunft auch zweckgebunden für innovative Projekte zu verwenden, statt diese in den Haushalt fließen zu lassen. Zehn Prozent der Erlöse aus der geplanten Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe sollen in einen Zukunftsfonds eingebracht werden. Der Senat erhofft sich einen Erlös von rd. zwei Milliarden Mark, womit 200 Mio. DM in den Fonds fließen würden. Über die Verwendung der Erlöse soll eine Steuerungsgruppe beraten, in der zwei Senatoren und die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD Mitglied sind.⁵⁴⁵

5.2 Berliner Privatisierungspolitik im Ländervergleich

Die Möglichkeit öffentlicher Kontrolle der Beteiligungspolitik eines Bundeslandes hängt stark davon ab, wie umfassend und zeitnah das zuständige Finanzministerium über Veränderungen im Beteiligungsportfolio des Landes informiert. Eine zentrale Rolle hierbei spielen die sog. Beteiligungsberichte, in denen anhand wichtiger ökonomischer Kennziffern über die Entwicklung bei den Landesbeteiligungen informiert wird: Bundesländern wie Berlin, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die jedes Jahr einen derartigen Bericht herausbringen und damit die Öffentlichkeit über ihre wirtschaftlichen Aktivitäten unterrichten, stehen Länder wie Hessen oder das Saarland gegenüber, die keinerlei periodische öffentliche Berichterstattung betreiben.

Einige Bundesländer versuchen, durch den Verkauf von Unternehmensanteilen an andere Unternehmen in ihrem Eigentum (In-Sich-Geschäft) eine doppelte Zielsetzung zu erfüllen: Einerseits wollen Sie den Einfluß auf das veräußerte Unternehmen wahren, andererseits einen Veräußerungserlös erzielen. In jedem Falle hat der Transfer von Unternehmensanteilen

⁵⁴⁵ Siehe O.V. (1998): Senat beschließt Verkauf der Berliner Wasserbetriebe. In: Berliner Zeitung vom 8.7.1998.

zwischen unmittelbaren und mittelbaren Institutionen der öffentlichen Hand einen relativ geringen Privatisierungsgrad zur Folge (Privatisierung im weiteren Sinne). Für eine derartige Politik werden oftmals Landesbanken (z.B. in Nordrhein-Westfalen) oder aber Beteiligungsgesellschaften (z.B. in Niedersachsen) instrumentalisiert. Auch Berlin hat bereits eine Reihe von In-Sich-Geschäften vorgenommen, wobei an erster Stelle die Wohnungsbaugesellschaften zu nennen sind. Allerdings fanden z.B. mit den Verkäufen der Bewag und der Gasag auch umfangreiche Privatisierungen im engeren Sinne statt, d.h. öffentliche Verfügungsrechte wurden vollständig in den privaten Bereich übertragen.

Das Land Berlin hat im Vergleich mit den westdeutschen Bundesländern bislang nicht nur über die höchsten Anteile am Nominalkapital unmittelbarer Beteiligungsunternehmen verfügt, sondern ist auch hinsichtlich der Höhe der Veräußerungserlöse von deutlich mehr als 9 Mrd. DM über die vergangenen sieben Jahre der Spitzenreiter. Der Freistaat Bayern hat im gleichen Zeitraum rd. 5,5 Mrd. DM durch den Verkauf von Unternehmensanteilen erzielt. Obgleich die Höhe der Verkaufserlöse stets nur in Relation zur Höhe des Beteiligungsvermögen beurteilt werden kann, so deutet dieses Ergebnis auf eine im Bundesländervergleich intensive Privatisierungstätigkeit Berlins hin. Sollte Fugmann-Heesing ihre Pläne realisieren, im Jahr 1998 Verkäufe in Höhe von rd. 6 Mrd. DM vorzunehmen, so dürfte die Spitzenreiterposition Berlins unter den Privatisierern unangefochten bleiben.

Hinsichtlich der Verwendung der Privatisierungserlöse verhält sich das Land Berlin ähnlich wie das Gros der anderen Bundesländer: Die Mittel fließen bislang unmittelbar in den allgemeinen Haushalt und werden für konsumtive Zwecke verwendet - vor allem für Gehaltszahlungen an Beamte und Angestellte des unmittelbaren Landesdienstes - sowie für Investitionen. Eine Ausnahme bilden die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die ihre Privatisierungserlöse zum Teil vollständig für zukunftsorientierte Investitionen einsetzen.

In ihrer „Halbzeitbilanz zur Haushaltskonsolidierung“ Ende April 1998 weist Annette Fugmann-Heesing darauf hin, daß Berlin z.B. allein 1997 zukunftssichernde Ausgaben mit einem Volumen von rd. 4,1 Mrd. DM finanziert habe.⁵⁴⁶ In einem Interview sagt die Finanzsenatorin zum gleichen Thema: „Berlin hat einen großen Zukunftsfond im Haushalt. Es sind rund vier Milliarden Mark, die wir jedes Jahr für zukunftsgerichtete investive und konsumtive Ausgaben verwenden. Vier Milliarden Mark sind ein Vielfaches von dem Volumen, das etwa Bayern mit seinem Zukunftsfonds zur Verfügung stellt. Allerdings nennen wir diese Ausgaben nicht Zukunftsfonds. Wenn wir nicht privatisieren würden, könnten wir diese zukunftsichernden Ausgaben aus dem Haushalt nicht finanzieren. Im übrigen denke ich, daß man Haushaltspolitik bereits mit einem Haushalt macht, und daher solche Sonderprogramme

⁵⁴⁶ Siehe Senatsverwaltung für Finanzen (1998 b) (Hg.): Haushaltskonsolidierung - Halbzeitbilanz. Unterlagen zur Pressekonferenz am 29.4.1998, S. 5.

nicht fahren oder schon immer getätigten Ausgaben keinen neuen Namen geben sollte. Das wäre schlicht Etikettenschwindel.⁵⁴⁷ Dieses Statement ist als Gegenreaktion zu Forderungen der CDU gedacht, ähnlich wie in Bayern, Privatisierungserlöse für einen Zukunftsfond zu verwenden. Im Juli 1998 wurde schließlich vom Senat beschlossen, einen derartigen Fonds zu schaffen. Die vier Milliarden Mark, auf die Fugmann-Heesing verweist, bestehen allein zu rd. 2,4 Mrd. DM aus Zuschüssen an die Berliner Hochschulen. So unbestreitbar richtig es ist, daß Berlin nach wie vor auch Investitionen tätigt, so unzulässig ist der Vergleich dieser Ausgaben mit der Verwendung der Privatisierungserlöse in Bayern. Obgleich auch dort im Einzelfall jede investive Maßnahme kritisch zu hinterfragen ist, so entspringt dennoch der überwiegende Teil der Investitionen im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ eindeutig dem Bereich zusätzlicher Investitionen, die sonst nicht im Haushalt berücksichtigt würden. Die Äußerungen Annette Fugmann-Heesings können daher nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich das Verhältnis der investiven zu den konsumtiven Ausgaben im Berliner Haushalt eindeutig zuungunsten der Investitionen verändert hat. Dieses liegt vor allem daran, daß der Hauptausgabenblock - die Personalausgaben für die Beamten und Angestellten im unmittelbaren Landesdienst - in den vergangenen Jahren trotz erheblicher Stelleneinsparungen nicht wesentlich abgebaut werden konnte.

Die meisten westdeutschen Bundesländer haben in den vergangenen Jahren Privatisierungsaktivitäten entfaltet. Wie gezeigt wurde, ist jedoch nur im Falle Bayerns und Schleswig-Holsteins von einer Dominanz ordnungs- bzw. wirtschaftspolitischer Motive der Privatisierungspolitik zu sprechen. Die meisten Länder haben vor allem aus finanz- und haushaltswirtschaftlichen Gründen Teile ihres Beteiligungsvermögens verkauft. Auch die Berliner Privatisierungspolitik ist vor allem durch die Finanznot des Landes motiviert und dient der Erzielung von Einnahmen. Damit entspricht der Berliner Typ der Privatisierungspolitik gegenwärtig vor allem dem der Stadtstaaten Bremen und Hamburg, denen Privatisierungen vor allem als Instrument zur Milderung der Finanznot dienen. Währenddessen sehen die ebenfalls diskretionären Privatisierer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zumindest eine Bindung der Veräußerungserlöse an eine zukunfts- und innovationsorientierte Verwendung vor.

Immerhin gibt es in Berlin nun auch Pläne, Privatisierungserlöse aus dem Verkauf von Anteilen an den Berliner Wasserbetrieben zum Teil für innovative Projekte zu verwenden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Verwendung der Mittel für zusätzliche und zukunftsbezogene Investitionen genutzt werden wird.

⁵⁴⁷ Interview mit der Berliner Finanzsenatorin, Dr. Annette Fugmann-Heesing, am 18.5.1998.

5.3 Berliner Vermögen - „aktiviert“ oder „verscherbelt“?

In diesem Kapitel werden Überlegungen angestellt, die das Thema Privatisierung in den Kontext der Finanzpolitik und der Lastenverteilung zwischen den Generationen stellen.

Wenn die öffentliche Hand ihre Unternehmen und Grundstücke verkauft, so pflegt sie dafür positive Umschreibungen zu suchen: Während in der Stadt Hamburg, die ebenso wie Berlin zu den diskretionären Privatisierern gehört, der Senat von „Vermögensmobilisierung“ zu sprechen pflegt, bevorzugt der offizielle Berliner Sprachgebrauch die Formulierung „Aktivierung von Vermögen“. Privatisierungsgegner verwenden im gleich Zusammenhang gerne die Bezeichnung „Verscherbeln von Tafelsilber“. In beiden Fällen geht es darum, mit diesen Begriffen zugleich positive bzw. negative Assoziationen zu wecken.

Ein wirtschaftlicher Akteur - sei es ein Individuum, ein Unternehmen oder gar eine öffentliche Körperschaft - kann in Zeiten eines strukturellen Ungleichgewichts seiner Einnahmen und Ausgaben damit beginnen, seine Rücklagen und alle Aktiva zur kurzfristigen Einnahmeerhöhung zu verkaufen oder aber sich zu verschulden. Sollte es dem Akteur dabei nicht gelingen, seine Ausgaben den Einnahmen rechtzeitig strukturell anzupassen (oder vice versa), dann folgt auf den Verzehr sämtlichen Vermögens zwangsläufig irgendwann der Offenbarungseid. Für ein Individuum oder ein privates Unternehmen bedeutet diese Situation den Konkurs, nicht so für den Staat: Er kann im Prinzip weit über seine Vermögensverhältnisse hinaus neue Schulden aufnehmen. Als Bonitätsnachweis dient vor allem seine Fähigkeit, Steuern zu erheben.

Die Frage, ob - wann und in welcher Höhe - Schulden gut oder schlecht sind, wurde vielfach diskutiert. Im allgemeinen gilt, daß mit steigender Verschuldung einer Gebietskörperschaft der finanzielle Spielraum künftiger Haushalte enger wird, da ein wachsender Teil der Einnahmen für Zinszahlungen gebunden wird: Während das Land Berlin im Jahr 1991 rd. 1,1 Mrd. DM an Zinsen aufgebracht hat, mußte es 1997 zur Bedienung seiner Kredite bereits rd. 3,35 Mrd. DM an Zinsen sowie rd. 2,37 Mrd. DM für Schuldendiensthilfen aufwenden. Damit waren 14,4% der bereinigten Gesamteinnahmen gebunden. Der Rechnungshof von Berlin erwartet, daß dieser Wert im Jahr 2001 bereits ein Fünftel der bereinigten Gesamteinnahmen betragen wird.⁵⁴⁸ Zudem bewirkt der Staat, der sich Kapital auf Kreditmittelmärkten besorgt, ein steigendes Zinsniveau. Private Investitionen werden dadurch verteuert.

Als „gute Schulden“ werden gemeinhin jene betrachtet, bei denen öffentliche Ausgaben für Investitionszwecke erfolgen. Dieser Denkweise entspringt z.B. der Artikel 115 GG, der vorschreibt, daß in jedem Haushaltsjahr die öffentlichen Haushalte nur soviel an Krediten aufnehmen dürfen, wie in Investitionen fließen. Grundüberlegung ist hierbei, daß Investitionen eine Rendite erbringen sollen, die mit den Schuldzinsen verrechnet werden können. Auch

⁵⁴⁸ Siehe hierzu ausführlich Rechnungshof von Berlin (1998), S. 13.

die Berliner Landesverfassung kennt einen derartigen Passus: „Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“⁵⁴⁹ Problematisch hierbei ist, daß eine Regierung ihr Investitionsvolumen nominell beeinflussen kann, indem sie den Katalog jener Maßnahmen erweitert, den sie als Investitionen bezeichnet. Zudem fehlt eine präzise Spezifikation der Formulierung „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Möglichkeiten zur Deckung des Haushalts

Die Finanz- und Haushaltslage des Landes Berlin hat sich seit der Wiedervereinigung dramatisch verschlechtert. Der Wegfall externer finanzieller Unterstützung konnte durch die Zuwächse bei den Steuereinnahmen nicht kompensiert werden. Seit Jahren befindet sich der Berliner Haushalt in einem massiven Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben. Zur Deckung seines Haushalts stehen dem Land jeweils eine Reihe von kurz- und mittelfristigen Möglichkeiten zur Verfügung. Diese setzen entweder an der Einnahme- oder Ausgabenseite an:

- Politische Einflußnahme zur Erhöhung externer Finanzmittel: Das Land Berlin bezieht einen Großteil seiner Einnahmen aus externen Quellen. Dieses sind vor allem Mittel aus dem Länderfinanzausgleich (inkl. der Bundesergänzungszuweisungen), gemäß des Investitionsförderungsgesetzes und des Hauptstadtfinanzierungsvertrags. Die Geberländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs haben im Verlauf des Jahres 1998 wiederholt eine Neuordnung des Verteilungsschlüssels zu ihren Gunsten gefordert. Im Juli 1998 haben die Länder Bayern und Baden-Württemberg schließlich eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Ein politischer Spielraum zur Erhöhung externer Mittel für Berlin scheint im Augenblick daher kaum gegeben. Vielmehr wird Berlin darum kämpfen müssen, auch über das Jahr 2004 hinaus Bundesergänzungszuweisungen zu erhalten.
- Erhöhung von Steuern, Abgaben und Gebühren: Die Möglichkeiten eines Landes zur Einnahmenerzielung durch eigene Steuern sind eng begrenzt, da die meisten Steuern der Bundeshoheit obliegen. Im Rahmen seiner Möglichkeiten hat Berlin diese Option in den vergan-

⁵⁴⁹ Artikel 87 Abs. 2 S. 1 der Verfassung von Berlin (VvB).

genen Jahren dennoch genutzt: Anfang des Jahres 1997 wurde z.B. die Gewerbesteuer erhöht und mit Beginn des Jahres 1998 eine „Zweitwohnungssteuer“ eingeführt.⁵⁵⁰

- Abschöpfung von Liquidität bei Unternehmen in Landeseigentum: Wie bereits geschildert, nutzt das Land Berlin die Unternehmen in seinem Eigentum als Einnahmequelle. Dieses geschieht z.B. durch In-Sich-Verkäufe, Sonderdividenden und Eigenkapitalabführungen. Der bislang spektakulärste Fall dürfte die Kapitalentnahme von einer Milliarde Mark bei den Berliner Wasserbetrieben im August 1997 gewesen sein.⁵⁵¹
- Aufnahme von Schulden: Angesichts hoher Bonität kann der Staat in hohem Maße Fremdkapital aufnehmen. Eine in Berlin seit Jahren extensiv praktizierte Form der Erzielung von Einnahmen ist die Verschuldung auf Kreditmittelmärkten.
- Verkauf von Vermögen: Der Verkauf von Vermögen ist eine weitere Möglichkeit, mittelfristig Einnahmen für die Haushaltsdeckung zu erzielen. Neben der Trennung von landeseigenen Unternehmensbeteiligungen spielt in Berlin der Verkauf von Liegenschaften und Immobilien eine wachsende Rolle als Einnahmequelle.
- Senkung der Ausgaben: Neben den vielfältigen Verfahren des Landes, zusätzliche Einnahmen zu erzielen, ist es schließlich auch möglich, die Ausgaben zu senken, um auf diese Weise den Haushalt zur Deckung zu bringen. Dabei kann zusätzlich unterschieden werden zwischen der Senkung von Ausgaben für konsumtive (z.B. Gehälter) und investive Zwecke (z.B. Baumaßnahmen).

Die verschiedenen Optionen Berlins, seinen Haushalt zur Deckung zu bringen, unterscheiden sich nicht nur darin, wie schnell die Mittel jeweils bereitgestellt werden können, sondern auch hinsichtlich ihrer zeitlichen Herkunft (siehe Tab. 29):

⁵⁵⁰ Siehe Scharf, Rüdiger (1998 b): Jeder neue Berliner bringt 5500 Mark. In: Berliner Morgenpost vom 14.3.1998. Der beabsichtigte Effekt dieser umstrittenen Steuer, die fünf Prozent der Jahreskaltmiete einer Zweitwohnung in Berlin beträgt, ist vor allem mittelbarer Natur: Man möchte erreichen, daß ein großer Teil der rund 270.000 Zweitwohnungsnutzer ihren Erstwohnsitz in Berlin anmelden. Da die wichtigste Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich die Einwohnerzahl ist, bedeutet jeder zusätzliche Einwohner für Berlin zusätzliche externe Mittel.

⁵⁵¹ Siehe Riecker, Joachim (1998 a): Berlin will Wasserbetriebe anzapfen. In: Berliner Morgenpost vom 18.4.1998.

Tabelle 29: Zeitliche Bereitstellung und Herkunft von Mitteln zur Haushaltsdeckung

	Mittelbereitstellung	Zeitliche Mittelherkunft
Zahlung externer Finanzmittel erwirken	Mittelfristig	Gegenwart
Erhöhung der Steuern und Abgaben	Mittelfristig	Gegenwart
Abschöpfung von Liquidität	Kurzfristig	Vergangenheit
Aufnahme von Schulden	Kurzfristig	Gegenwart / Zukunft
Verkauf von Vermögen	Mittelfristig	Vergangenheit
Senkung von		
- konsumtiven Ausgaben	Kurz-, mittel-, langfristig	Gegenwart
- investiven Ausgaben	Kurz-, mittel-, langfristig	Zukunft

Während beim Verkauf von Vermögen Haushaltseinnahmen aus Werten generiert werden, die in der Vergangenheit geschaffen wurden, so kann die Aufnahme von Schulden durch eine Gebietskörperschaft als eine Externalisierung von Belastungen in die Zukunft betrachtet werden. Tatsächlich finanziert das Land Berlin seinen Gegenwartskonsum zum einem großen Teil auch auf Kosten künftiger Generationen, wenn es Kredite aufnimmt, um damit z.B. die Gehälter im öffentlichen Dienst zu bezahlen. Die extensiv betriebene Verschuldung Berlins führt zu steigenden Zinslasten und verlagert die Tilgungsverantwortung in die Zukunft. Im Jahr 1997 waren bereits rd. 3,35 Mrd. DM an Zinszahlungen für aufgenommene Kredite Berlins notwendig, im Jahr 2001 werden es laut Finanzplanung bereits rd. 4,7 Mrd. DM sein.⁵⁵² Die Verschuldung Berlins allein aus Kreditmarktmitteln wird sich dann voraussichtlich auf rd. 68 Mrd. DM belaufen (Angaben jeweils ohne Grundstücksfonds).

Die Externalisierung von Kosten in die Zukunft betrifft nicht nur die Verschuldung der Gebietskörperschaften auf Kreditmittelmärkten. Auch die steigenden Versorgungsleistungen für Pensionen von Beamten und Richtern sowie deren Hinterbliebenen zählen dazu, weil der Staat dafür keinerlei Rücklagen zu bilden pflegt. Das Problem stellt sich ähnlich für das Rentenversicherungssystem, da es sich auch hierbei um ein Umlageverfahren handelt („Generationenvertrag“).⁵⁵³

Infolge dieser generationenübergreifenden Überlegungen und der zugrundeliegenden Prämissen dieser Arbeit ist eine weitere Nettoneuverschuldung Berlins abzulehnen. Das gilt ins-

⁵⁵² Siehe Senatsverwaltung für Finanzen (1997 b), S. 89. In Abhängigkeit vom Zustandekommen von Einnahmen in Höhe von 15 Mrd. DM durch die geplanten Grundstücksfonds ist im Jahre 2001 wegen der damit verbundenen Tilgung von Schulden mit einer Mrd. weniger Zinsausgaben zu rechnen.

⁵⁵³ Den Zusammenhang der intergenerationalen Asymmetrie der Abgabenlast in Deutschland verdeutlicht das Konzept der „Generationenbilanz“. Grundlage ist eine erst vor wenigen Jahren entwickelte wissenschaftliche Methode der Generationenrechnung, die u.a. darüber Aufschluß gibt, wie die jeweiligen Generationen belastet werden, wenn die Regeln der Finanz- und Sozialpolitik verändert werden. Siehe hierzu O.V. (1998): Ein Nullsummenspiel. In: Wirtschaftswoche, Nr. 23/1998, S. 48ff.

insbesondere dann, wenn die Kreditmittel nicht für investive Zwecke ausgegeben werden, von denen in der Zukunft ein Ertrag zu erwarten ist. Auch die Veräußerung von Vermögen stellt keine zeitnahe Finanzierung der Gegenwartsausgaben dar. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß die Bildung von Vermögen einer Aufbauleistung früherer Generationen entspricht, so daß dessen Verkauf nicht zur Bildung einer Hypothek auf Kosten kommender Generationen führt.

Einnahmen durch Vermögensveräußerungen können nur dann erzielt werden, solange auch ein Vermögen vorhanden ist, das sich verkaufen bzw. privatisieren läßt. Da Vermögenswerte knapp sind und deren Veräußerung nur einmalig möglich ist, ist eine durch haushaltswirtschaftliche Probleme motivierte Privatisierungspolitik wie in Berlin mit dem Bemühen zu verknüpfen, den Haushalt durch strukturelle Einsparungen bei den Ausgaben auszugleichen oder aber andere Einnahmequellen zu erschließen. Eine finanz- bzw. haushaltswirtschaftlich begründete Privatisierungspolitik bezieht ihre Legitimation vor allem daraus, daß sie dem Privatisierer die Zeit gibt, die Verwerfungen selbst zu beseitigen, die ein Haushaltsdefizit strukturell begründen. Nur dann läßt sich tatsächlich von einer „Vermögensaktivierung“ sprechen: In der Vergangenheit gebildetes Vermögen wird genutzt, um eine Verschuldung zu vermeiden und Einnahme/Ausgabe-Strukturen zu verändern.

Im folgenden gilt es, der Frage nachzugehen, ob Berlin seine Privatisierungspolitik durch die im erläuterten Sinne notwendigen strukturellen Anpassungsmaßnahmen begleitet. Dabei sollen die kurzfristig betriebenen Konsolidierungsbemühungen ebenso analysiert werden, wie die Ernsthaftigkeit langfristig angelegter Strukturveränderungen, wofür die Berliner Verwaltungs- und Bezirksreform geeignete Beispiele darstellen.

5.3.1 Privatisierungspolitik im Kontext der Konsolidierungsbemühungen

Gegenwärtig befindet sich der Haushalt des Landes Berlin in einem massiven strukturellen Ungleichgewicht, so daß Haushaltseinnahmen durch Verschuldung oder Vermögensverkäufe erforderlich werden. Aus intergenerationaler Perspektive ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Haushalt dringend abzubauen. Die Veräußerung von Vermögen verschafft dem Land dazu die notwendige Zeit und erlaubt zudem Verbesserungen der Wirtschaftsstruktur im Sinne effizienterer, wettbewerbsfähigerer Unternehmen.

Im folgenden soll geprüft werden, ob die auf dem Wege der Privatisierung „gekaufte Zeit“ dazu genutzt wird, das strukturelle Finanzierungsdefizit Berlins durch Reformen zu bekämpfen. Dazu werden der Stand der allgemeinen Konsolidierungsbemühungen und die Fortschritte bei der Verwaltungs- und Bezirksreform beleuchtet.

Konsolidierungsbemühungen

Die Gesamtausgaben Berlins wurden in den Jahren 1995 bis 1997 um rd. 3% zurückgeführt. Im gleichen Zeitraum sind die konsumtiven Sachausgaben von rd. 20,08 Mrd. DM auf 18,71 Mrd. (-1,37 Mrd. DM bzw. -6,8%) abgebaut worden, die Investitionsausgaben von rd. 6,34 Mrd. DM auf 5,48 Mrd. DM (-0,86 Mrd. DM bzw. -13,5%) und die Personalausgaben von rd. 14,28 Mrd. DM auf 14,06 Mrd. DM (-0,22 bzw. -1,5%).⁵⁵⁴ Es wird deutlich, daß im Verhältnis am meisten an den Ausgaben für Investitionen gespart wurde, während im Personalbereich bislang kaum Auswirkungen des Stellenabbau zu erkennen sind.

In der Finanzplanung des Landes Berlin heißt es: „Trotz zum Teil erheblicher Konsolidierungsleistungen ist die erreichte Lage bisher alles andere als zufriedenstellend. (...) Insbesondere das strukturelle Finanzierungsdefizit (ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen) gibt zu großer Besorgnis Anlaß.“⁵⁵⁵ Basis der bisherigen Ausgabenreduzierungen ist laut der Finanzplanung 1997 - 2001 die Berliner „Philosophie der weiteren Konsolidierung“. Ihre Kernpunkte sind.⁵⁵⁶

- Reduzierung der Nettokreditaufnahme um jährlich 650 Mio. DM. Dieser Abbau gilt als Eckpfeiler des eingeschlagenen Konsolidierungspfad und wird als unverzichtbar betrachtet, um den Zuwachs der Zinsausgaben langfristig auf ein noch tolerierbares Ausmaß zu beschränken.
- Zeitliche Begrenzung des Einsatzes von Vermögen für die Schließung von Deckungslücken. Letztmalig im Jahr 2000 sollen Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen in einem Umfang von 790 Mio. DM für den Ausgleich des Haushaltes eingesetzt werden. Ab dem Jahr 2001, so die Zielsetzung, müssen die Finanzierungsprobleme des Landeshaushalts ohne weiteren Vermögenseinsatz gemeistert werden.
- Das Defizit des Betriebshaushaltes ist nachhaltig abzubauen. Der Betriebshaushalt umfaßt die konsumtiven Einnahmen und Ausgaben und ist damit identisch mit der laufenden Rechnung der Finanzplanung. Das Ziel ist ein Zustand, in dem der Betriebshaushalt dauerhaft einen Überschuß zur Finanzierung von Investitionen erwirtschaftet.

Auf die Frage, ob eine Absenkung der Nettoneuverschuldung und der Verzicht auf Vermögensveräußerungen ab 2001 rechnerisch überhaupt aufgehen, erwiderte die Finanzsenato-

⁵⁵⁴ Zahlenangaben nach Senatsverwaltung für Finanzen (1998 b), S. 3.

⁵⁵⁵ Senatsverwaltung für Finanzen (1997 b), S. 34.

⁵⁵⁶ Für die folgenden drei Absätze siehe ebd., S. 35.

rin: „Das geht unter zwei Bedingungen rechnerisch auf: Die eine Prämisse ist, daß wir im nächsten Jahr einen Liegenschaftsfonds bilden. Dem Fonds werden Schulden zugeordnet, so daß für das Land Berlin die Zinsbelastung um rund eine Milliarde Mark abnimmt. Wenn diese Konstruktion nicht gelingen sollte, dann können wir den Konsolidierungspfad nicht in dem Tempo bestreiten, wie wir dies in unserer Finanzplanung vorsehen. Die zweite Voraussetzung ist, daß die in den letzten Jahren zu beobachtende Erosion des Steuerrechts und der Steuereinnahmen sich nicht weiter fortsetzt. Wenn diese Annahmen nicht eintreten, dann müssen wir und auch die anderen Länder der Bundesrepublik die Ausgaben noch stärker kürzen oder aber die Einnahmen unter anderem durch die Veräußerung von Vermögen erhöhen oder beides gleichzeitig machen.“⁵⁵⁷

Durch die Einrichtung eines oder mehrerer Grundstücks- bzw. Liegenschaftsfonds - bei gleichzeitiger Einbringung von Kreditmarktschulden des Landes - soll im kommenden Jahr ein Teil der Berliner Gesamtverschuldung getilgt werden, um die Zinsausgaben Berlins in nennenswertem Umfang abzubauen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hofft, auf diesem Wege ab dem Jahr 1999 nicht nur die Zinsausgaben um eine Milliarde jährlich zu reduzieren, sondern bis zum Ende der Legislaturperiode die Gesamtausgaben um weitere 4% zu senken.⁵⁵⁸ Eine Quantifizierung der Wirkung von Grundstücksfonds wäre derzeit - insbesondere in Anbetracht des gegenwärtig relativ geringen Preisniveaus auf dem Berliner Immobilienmarkt - eine reine Spekulation. Es bleibt jedoch zu hoffen, daß dem Land möglichst hohe Erlöse gelingen.

Die im Vergleich zu den Einsparungen bei den Personalausgaben relativ und absolut höheren Kürzungen bei den öffentlichen Investitionsausgaben zeigen, daß die strukturellen Konsolidierungsbemühungen des Senats weder in bezug auf ihre Höhe noch ihre Struktur ausreichen: Angesichts der Höhe der Nettoneuverschuldung und der Vermögensveräußerungen sind die strukturellen Einsparungen bislang zu niedrig. Aus intergenerationaler Sicht setzen sie zu wenig bei den konsumtiven Ausgaben an. Pointiert ließe sich formulieren, daß Berlin an der Zukunftsvorsorge überproportional stärker spart als am Gegenwartskonsum.

Während die eben beschriebenen Konsolidierungsbemühungen ein Mix von Sparmaßnahmen mit kurz- und mittelfristigem Zeithorizont darstellen, bieten die Fortschritte bei der Verwaltungs- und Bezirksgebietsreform als langfristig angelegtes Projekt einen Einblick in die Reformfähigkeit und den Reformwillen des Berliner Senats.

⁵⁵⁷ Interview mit der Berliner Finanzsenatorin, Dr. Annette Fugmann-Heesing, am 18.5.1998.

⁵⁵⁸ Siehe Senatsverwaltung für Finanzen (1998 b), S. 3.

Verwaltungsreform

Auf Basis von Senatsbeschlüssen aus den Jahren 1993 und 1994 für ein „Neues Berliner Verwaltungsmanagement“ versucht Berlin seine Haupt- und Bezirksverwaltungen zu reformieren. Derzeit wird in Teilen einiger Senats- und in allen Bezirksverwaltungen ein neues Führungs- und Steuerungssystem eingeführt. Der Berliner Senat orientiert sich vor allem an den Überlegungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zu einem neuen Steuerungsmodell.

Der Grundgedanke ist, die öffentliche Verwaltung mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten und modernen Managementmethoden zu steuern. Der Senat verspricht sich von dem Reformprojekt, Effizienz und Effektivität der Verwaltung zu erhöhen, mehr Bürgerfreundlichkeit im Sinne einer Kundenorientierung zu garantieren und mehr Transparenz im Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Das Reformprojekt „Unternehmen Verwaltung Berlin“ umfaßt insgesamt zehn Teilprojekte, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:⁵⁵⁹

- In einem Produktkatalog werden inhaltlich vergleichbare Verwaltungsleistungen als Produkte definiert, thematisch zu Produktgruppen und diese zu Produktbereichen zusammengefaßt. Der Produktkatalog dient als Voraussetzung, die Verwaltungsarbeit künftig am Nutzen für den Bürger, und nicht mehr primär an den einzusetzenden Ressourcen auszurichten.
- Auf der Grundlage dieses Katalogs wird eine Kosten- und Leistungsrechnung konzipiert, die zu einer größeren Kostentransparenz führen soll. Ausgehend von Mengen und Preisen der Produkte werden den Verwaltungseinheiten die Finanzmittel künftig als Globalbudgets zugewiesen. Ein eigens entwickeltes Verwaltungscontrolling wird auf Basis IT-gestützter Rechnungs- und Berichtssysteme die Mittelverwendung steuern und überwachen.
- Die Verwaltungseinheiten werden dezentral die Fach- und Ressourcenverantwortung wahrnehmen. Gesteuert wird dies durch Zielvereinbarungen.
- Durch ein Qualitätsmanagement soll dauerhaft höhere Bürgerfreundlichkeit und Kundenorientierung erreicht werden. Ferner ist ein neues Personalmanagement sowie die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen vorgesehen. Der Reformprozeß wird schließlich

⁵⁵⁹ Siehe Forschungsprojekt Verwaltungsreform (Hg.): Informationen zum Projekt. In: [Http:// 141.89.32.20 / u / kwi_projekt / FP-VRB.htm](http://141.89.32.20/u/kwi_projekt/FP-VRB.htm) am 29.4.1998. Vgl. Reznicek, Leonhard (1996), S. 132ff.

von einer breiten Qualifizierungsoffensive und Kampagnen zur internen und externen Öffentlichkeitsarbeit begleitet.

Es war zu erwarten, daß ein solch ehrgeiziges Projekt wie die Reform der Berliner Verwaltung mit erheblichen Widerständen und Problemen zu kämpfen haben würde. Gerade deshalb jedoch können die Fortschritte des Landes bei der Umsetzung dieses Projektes als Gradmesser für den Willen und die Fähigkeit angesehen werden, sich selbst zu reformieren.

Tatsächlich ist die Berliner Verwaltungsreform im Vergleich zu den Ansätzen in den anderen Bundesländern das umfangreichste und ehrgeizigste Projekt seiner Art. Der Senat hat allein zwischen 1994 und 1997 Verträge mit externen Beratern über ein Volumen von rd. 35,7 Mio. DM abgeschlossen.⁵⁶⁰ Vom Rechnungshof wird kritisiert, daß es gerade die Größe des Projekts sei, die es so schwer beherrschbar macht und zu dem bislang nicht zufriedenstellenden Verlauf geführt habe.⁵⁶¹

Da die Verwaltungsreform in den 23 Bezirken und 11 Senatsbereichen jeweils dezentral und eigenverantwortlich umgesetzt wird, ist der Stand des Erreichten jeweils sehr unterschiedlich.⁵⁶² Reznicek, der die Anfänge der Berliner Verwaltungsreform untersucht hat, kommt zu dem Ergebnis: „Die Krise hat noch keine fundamentale Aufbruchstimmung in der öffentlichen Verwaltung erzeugt.“⁵⁶³ Auch andere Autoren werfen der Berliner Politik und Verwaltung vor, sich durch eine strukturelle Beharrungsneigung auszuzeichnen, die wirkliche Veränderungen nicht duldet. Der Rechnungshof von Berlin kommt in seinem jüngsten Jahresbericht zu folgender Einschätzung: „Die im Jahre 1994 begonnenen Maßnahmen zur Modernisierung der Berliner Verwaltung sind auch im Jahr 1997 nicht entscheidend vorangekommen. Der unveränderte Ansatz des Senats, die Verwaltungsreform in ihren Teilprojekten gleichzeitig flächendeckend einzuführen, war bislang nicht erfolgreich. Für die Kosten- und Leistungsrechnung hat der Senat selbst inzwischen das Scheitern dieses Ansatzes festgestellt.“⁵⁶⁴

Obwohl die Berliner Verwaltungsreform oftmals wie das ungeliebte Kind des Senats wirkt, ist ihre Bedeutung für die Verschlinkung des Staates und die langfristige Ausgabensenkung doch von existentieller Bedeutung. Der Senat kann sich ein Scheitern der Gesamtreform nicht leisten, doch werden Beiträge der Reform zur Konsolidierung des Berliner Haushalts erst in der Zukunft zu erwarten sein.

⁵⁶⁰ Siehe Abgeordnetenhaus von Berlin (1998) (Hg.): Antwort der Senatsverwaltung für Inneres auf die Kleine Anfrage Nr. 13/3200 des Abgeordneten Dr. Peter-Rudolf Zotl (PDS) über externe Unterstützung des Verwaltungsreformprozesses. Berlin, 12.1.1998.

⁵⁶¹ Siehe Rechnungshof von Berlin (1998), S. 19.

⁵⁶² Einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der einzelnen Elemente der Verwaltungsreform gibt Busch, Rolf (Hg.) (1998): Verwaltungsreform in Berlin. Zwischenbilanz. Berlin 1998.

⁵⁶³ Reznicek, Leonhard (1996), S. 186.

⁵⁶⁴ Siehe Rechnungshof von Berlin (1998), S. 18.

Bezirksreform

Kurz nach der Wiedervereinigung begann in Berlin die Diskussion über eine Bezirksgebietsreform. Der damalige Finanzsenator Norbert Meisner (SPD) schlug im Sommer 1990 vor, die Zahl der Bezirke von 23 auf 13 zu reduzieren. Seitdem wurden immer wieder verschiedene Modelle und Zuschnitte diskutiert. Ende Juni 1997 einigten sich Vertreter der Großen Koalition nach einer stundenlangen Nachtsitzung darauf, die Zahl der Berliner Bezirke auf 12 zu reduzieren. Der neue Zuschnitt Berlins soll bereits im Jahr 1999 realisiert werden.⁵⁶⁵

Viele politische Beobachter zweifelten in den Wochen vor der Entscheidung über die Bezirksgebietsreform, ob eine Abstimmung im Abgeordnetenhaus überhaupt zustande kommen würde.⁵⁶⁶ Schließlich schien der Widerstand auf Bezirksebene das Projekt massiv zu gefährden: „Den Ansprüchen einer modernen Hauptstadt sind viele der Entscheidungsträger in beiden Koalitionsparteien noch nicht gewachsen. Die Mehrheit der Funktionäre und Bezirksfürsten verteidigt verbissen die in den Jahrzehnten des Inselfaseins erworbenen Besitzstände und Pfründe.“⁵⁶⁷

Am 26. März 1998 hat das Berliner Abgeordnetenhaus der Berliner Bezirksreform schließlich zugestimmt. Die Reduzierung der Zahl der Bezirke ab 1999 um fast die Hälfte ist damit mit knapper Zweidrittelmehrheit (138 Stimmen von 206) beschlossen. Auch wird die Zahl der Senatoren künftig von 10 auf 8 gesenkt, und die Mindestzahl an Abgeordneten wird von 150 auf 130 reduziert.⁵⁶⁸

Im Zuge der Bezirksreform sollen rd. 50 Aufgaben von den Hauptverwaltungen auf die neuen Bezirke übergehen. Neben dem Transfer von Zuständigkeiten an die Bezirke wird ein Abbau von Doppelzuständigkeiten erfolgen. Insgesamt wird erwartet, daß die Bezirksreform nach ihrer vollständigen Realisierung bis zu 200 Mio. DM an Einsparungen im Jahr mit sich bringt.⁵⁶⁹ Schließlich entfallen durch die Verschmelzung von Bezirken die Kosten für Bürgermeister, Stadträte und Bezirksverordnetenversammlungen sowie der dazu gehörigen Infrastruktur.

Den Repräsentanten des Senats und der Koalition aus CDU und SPD war ihre Erleichterung nach der Abstimmung anzusehen, war doch allgemein davon ausgegangen worden, daß ei-

⁵⁶⁵ Siehe O.V. (1998): Reform - Gestraffte Verwaltung. In: Berliner Zeitung vom 27.3.1998 und O.V. (1998): Künftig nur noch zwölf Bezirke. In: Berliner Zeitung vom 26.6.1997.

⁵⁶⁶ Siehe Riecker, Joachim (1998 c): Der ‚Ruck‘ für Berlins Verwaltung. In: Berliner Morgenpost vom 29.3.1998.

⁵⁶⁷ Holl, Thomas: Verbissen verteidigen die „Bezirksfürsten“ ihre Pfründe. In: Die Welt vom 10.11.1997.

⁵⁶⁸ Siehe Richter, Christiane / Miller, Tobias (1998): Bezirksreform im Berliner Parlament mit knapper Mehrheit beschlossen. In: Berliner Zeitung vom 27.3.1998.

⁵⁶⁹ Siehe Brüggemann, Michael / Aulich, Uwe / Miller, Tobias: Reform soll bis zu 200 Millionen Mark sparen helfen. In: Berliner Zeitung vom 27.3.1998.

ne Ablehnung der Bezirksreform auch das Ende der Koalition bedeutet hätte.⁵⁷⁰ Die Entscheidung des Berliner Abgeordnetenhauses zur Bezirksreform zeigt, daß die Berliner Politik trotz ihrer Beharrungsneigungen zu strukturellen Reformanstrengungen fähig ist. Riecker ist dabei Recht zu geben, wenn er feststellt: „Ohne den ungeheuren Finanzdruck, unter dem die Stadt seit Jahren steht (...) hätte das Projekt allerdings nie eine Chance gehabt.“⁵⁷¹

5.3.2 Nutzungsmöglichkeiten gekaufter und geliehener Zeit in Berlin

Die Privatisierungspolitik Berlins ist kein Ausdruck einer wirtschafts- und ordnungspolitischen Neubesinnung, sondern vor allem das Ergebnis der katastrophalen Finanzlage der Hauptstadt. Was bereits in der Amtszeit Elmar Pieroths als Finanzsenator begann, setzte sich nach dem Antritt Fugmann-Heesings in verstärkter Form fort: Die Privatisierungspolitik konzentriert sich nahezu ausschließlich auf Beteiligungen, die einen hohen Veräußerungserlös versprechen, um auf diese Weise Einnahmen für den Haushalt zu erzielen. Auch der Zweck der geplanten Grundstücksfonds besteht darin, Berlin durch Vermögensveräußerungen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um den Verschuldungsprozeß zumindest zu bremsen. Berlin ist damit zu jenen Bundesländern zu zählen, die eine diskretionäre Beteiligungs- und Privatisierungspolitik betreiben. Das Ziel dieses pragmatischen Politikansatzes ist vor allem die Erzielung von zusätzlichen Einnahmen, ohne daß hiermit ein ordnungs- oder wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel verbunden wäre.

Das Ziel der Privatisierungspolitik Berlins wird von Seiten des Senats als der Kauf von Zeit beschrieben: Die Veräußerungserlöse sollen dem Land jenen zeitlichen Spielraum einräumen, den es benötigt, um notwendige strukturelle Einsparungen vorzunehmen. Mit dem Konsolidierungspfad der Finanzsenatorin soll die Nettoneuverschuldung - die man pointiert als das Leihen von Zeit bezeichnen könnte - jährlich um 650 Mio. DM verringert werden, um so irgendwann zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Der geplante Konsolidierungspfad Annette Fugmann-Heesings steht allerdings unter dem Vorbehalt optimistischer Annahmen über die Entwicklung der Steuereinnahmen und Ausgaben des Landes. Selbst wenn Berlin den eingeschlagenen Pfad weiter beschreiten sollte, so würde es bei einem Stand von 5,45 Mrd. DM Nettoneuverschuldung im Jahr 1997 noch rd. acht Jahre dauern, bis Berlin einmal keine neuen Kredite mehr aufzunehmen bräuchte, um seinen Haushalt auszugleichen. Der Schuldenstand Berlins aus Kreditmarktmitteln betrug Ende des Jahres 1997 rd. 53 Mrd. DM, also mehr als das dreieinhalbfache dessen, was Berlin gegenwärtig selbst an Steuern vereinnahmt. Ein Fortschreiten auf dem Konsolidierungspfad vorausgesetzt, wird Berlin im Jahr 2005 bei einem Schuldenstand von ca. 75 - 80 Mrd. DM hypothetisch „nettoneuverschuldungsfrei“ sein. Die jährliche Zinslast würde bei diesem Szenario - ohne Berücksichtigung von Schuldendiensthilfen - rd. 6 Mrd.

⁵⁷⁰ Siehe Richter, Christiane / Miller, Tobias.

⁵⁷¹ Riecker, Joachim (1998 c).

ohne Berücksichtigung von Schuldendiensthilfen - rd. 6 Mrd. DM betragen. Sollte das Projekt der Grundstücksfonds im Jahr 1999 allerdings Realität werden, so erhofft sich die Finanzsenatorin eine signifikante Senkung der Schuldenlast, so daß eine Reduzierung der Zinslast um etwa eine Milliarde Mark möglich wird.

Diese unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich als optimistisch zu bezeichnenden Szenarien setzen voraus, daß Berlin in den kommenden Jahren weitere strukturelle Einsparungen erbringt. Um wieder an das zuvor verwendete Bild anzuschließen: Es kommt darauf an, daß Berlin zu einer noch konsequenteren und systematischeren Nutzung der Zeit übergeht, die das Land durch Vermögensveräußerungen gekauft und durch Neuverschuldung geliehen hat. Diese Nutzung besteht vor allem im Ausschöpfen aller kurzfristigen und strukturellen Einsparungspotentiale. In den vergangenen acht Jahren hat Berlin bereits umfangreiche Einsparungen geleistet, die vielfach Kürzungen im laufenden Haushalt mit sich brachten. Vieles deutet darauf hin, daß es Berlin in den vergangenen acht Jahren hingegen noch nicht geschafft hat, jene strukturellen Entscheidungen zu treffen, die einen mittelfristigen Abbau der Neuverschuldung erlauben. Berlin hat dem Abbau der Berlinhilfe bislang noch keine ausreichenden reformerischen Flexibilitätspotentiale entgegensetzen können. Unter den Bedingungen einer schwierigen politischen Situation hat der Berliner Senat insbesondere nicht gewagt, den Hauptkostenblock - die Personalkosten in der öffentlichen Verwaltung - stärker abzubauen. Diese „strukturelle Beharrungsneigung“ zeigt sich u.a. auch an den langsamen Fortschritten bei der Verwaltungsreform, die ein ungeliebtes Kind der Berliner Politik und vieler Verwaltungen darstellt. Insgesamt ist Horst Grysczyk, dem Präsidenten des Berliner Rechnungshofes, Recht zu geben: „Mit mutigen Entscheidungen zu Vermögensverkäufen werden noch keine Haushaltsprobleme gelöst. Meine Hauptsorge ist, daß kaum Strukturveränderungen zu erkennen sind.“⁵⁷² Weitere strukturelle Einsparungen sind insbesondere aus Perspektive des für diese Arbeit gültigen intergenerationalen Gerechtigkeitsverständnisses geboten: Es wird demnach abgelehnt, daß Berlin überproportional bei den Investitionsausgaben spart und zudem auf dem Wege der extensiven Kreditaufnahme Einnahmen zu Lasten kommender Generationen erzielt.

Auf dem Weg zu einem „schlanken Staat“ hat die Hauptstadt noch einen großen Teil der Strecke vor sich: Sollte Berlin in der kommenden Zeit nicht zu zusätzlichen strukturellen Einsparungen gelangen, dann wird das Land in wenigen Jahren zwar sein Vermögen privatisiert haben, jedoch noch immer unter ungünstigen Ausgabenstrukturen leiden. Die einzigen Optionen sind dann eine weitere Erhöhung der Nettoneuverschuldung oder aber eine zusätzliche Unterstützung durch externe Finanzmittel. In Gesprächen des Autors mit Politikern und Mitarbeitern der Verwaltung, in denen das Thema externer Finanzmittel zur Spra-

⁵⁷² Horst Grysczyk, zitiert nach Scharf, Rüdiger (1997 f): Rechnungshof und DIW kritisieren Etat-Ansatz. In: Berliner Morgenpost vom 3.9.1997.

che kam, wurde von vielen nicht daran gezweifelt, daß Berlin in naher Zukunft wieder verstärkt auf Unterstützung von außen angewiesen sein wird. Folgende Aussage Klaus-Rüdiger Landowskys (CDU) dokumentiert diese Geisteshaltung: „Wenn die ersten Obdachlosen und Arbeitslosen auf den Stufen des Reichstages sitzen, wird sich der Bund fragen, was wir uns für eine Hauptstadt leisten können.“⁵⁷³ Später wurde Klaus-Rüdiger Landowsky konkreter und verwies darauf, daß Berlin nach dem Jahre 2000 Anspruch auf eine Bundeshilfe in Höhe von vier Milliarden Mark habe, was von der Bundesregierung allerdings umgehend bestritten wurde.⁵⁷⁴

Derartige Spekulationen verkennen, daß Berlin mit weit mehr als 9 Mrd. DM im Jahr 1997 schon jetzt wie kein anderes Bundesland am Tropf des Länderfinanzausgleichs (inkl. Bundesergänzungszuweisungen) hängt. Die Bundesländer, die zu den Nettozahlern im Länderfinanzausgleich gehören, wollen zu einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs gelangen und haben daher vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt. Auch die Bundesergänzungszuweisungen sind zeitlich befristet, und es ist offen, ob diese ab dem Jahr 2004 in bisheriger Höhe weitergezahlt werden. Selbst wenn sich der Bund dazu entschließen sollte, nach dem Regierungsumzug seinen Beitrag z.B. für die Berliner Kultureinrichtungen zu erhöhen, so steht zu erwarten, daß die externen Mittel an Berlin künftig eher zurückgehen und nicht anwachsen. Eine Beseitigung des Ungleichgewichts im Berliner Haushalt ist deshalb nicht von außen zu erwarten. Es ist daher geboten, systematisch alle Möglichkeiten für weitere strukturelle Einsparungsmaßnahmen in Berlin auszuschöpfen. Folgende Maßnahmen könnten in eine derartige Diskussion einbezogen werden:

- Vornahme betriebsbedingter Kündigungen im öffentlichen Bereich, um die Effizienz der Institutionen zu steigern und die Personalausgaben des Landes zu senken. Ende des Jahres 1998 läuft die Vereinbarung mit der ÖTV aus, die betriebsbedingte Kündigungen ausschließt. Die Senkung der Personalausgaben ist der Dreh- und Angelpunkt struktureller Einsparungen, da die verdeckte Arbeitslosigkeit im öffentlichen Dienst das Land jedes Jahr Milliardenbeträge kostet.
- Kürzung der Arbeitszeit im öffentlichen Dienst ohne Lohnausgleich: Den Vorschlag des ÖTV-Bundesvorsitzenden Herbert Mai vom Februar 1998, die Arbeitszeit in der Verwaltung auf 30 Stunden zu senken⁵⁷⁵, könnte der Berliner Senat aufgreifen und modifizieren: Die Ar-

⁵⁷³ Klaus-Rüdiger Landowsky, zitiert nach Scharf, Rüdiger (1997 a): Bewag-Geschäft kann man nicht im Urlaub regeln. In: Berliner Morgenpost vom 22.3.1997.

⁵⁷⁴ Siehe Riecker, Joachim (1997 g): Weizsäcker: Berlin kann ohne mehr Geld vom Bund nicht überleben. In: Berliner Morgenpost vom 30.11.1997.

⁵⁷⁵ Siehe z.B. Loke, Matthias (1998): Mehr Arbeitsplätze durch kürzere Arbeitszeit? In: Berliner Zeitung vom 19.2.1998.

beitszeit für Beamte und Angestellte des Landes Berlin könnte - in Abhängigkeit vom jeweiligen Personalangebot und der Arbeitsnachfrage in einem bestimmten Bereich - soweit ohne Lohnausgleich reduziert werden, bis das vorhandene Maß an Arbeit in Einklang mit der Personalstärke steht. Auch der Personalüberhang wäre auf diese Weise auflösbar. Damit würden Kosteneinsparungen für das Land in Milliardenhöhe möglich. Sobald im Rahmen der natürlichen Fluktuation der Personalbestand entsprechend gesunken ist, könnte die Arbeitszeit wieder angehoben werden. Auf diesem sozialverträglichen Wege sind betriebsbedingte Kündigungen vermeidbar.

- Massive Privatisierung von Aufgaben des Landes. Wo immer machbar, könnte die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private erfolgen, sofern sich dieses in einer detaillierten Betrachtung als kostengünstiger herausstellt. Der Einsparungseffekt von Aufgabenprivatisierungen würden zudem in jenem Maße steigen, in dem der Aufgabentransfer an Private mit einem Personaltransfer vom öffentlichen in den privaten Bereich kombiniert werden könnte.
- Übernahme möglichst vieler kultureller Einrichtungen durch den Bund (z.B. Deutsche Staatsoper). Hier gilt es, noch intensiver als zuvor, den Bund an seine Verantwortung für die Kultureinrichtungen in Berlin zu erinnern. Im Falle der Ablehnung wäre glaubwürdig mit der Schließung von Einrichtungen zu drohen, um den Druck auf den Bund zu erhöhen.
- Schließung und/oder Zusammenlegung von kulturellen und wissenschaftlichen Einrichtungen, statt die schrumpfenden Mittel auf alle zu verteilen. Ausgewählt anhand von Leistungskennziffern könnten weitere, wenig qualifizierte Einrichtungen geschlossen werden.
- Politische Vorreiterrolle Berlins auf Bundes- und Länderebene in bezug auf eine Neuordnung des Systems von (Steuer-)Einnahmen und (Sozial-)Ausgaben, effizienzsteigernde Reformen im öffentlichen Dienst, Abschaffung des Beamtentums und Reformen bei weiteren einnahme- und ausgabewirksamen Themen.
- Leistungsorientierte Neuordnung des Subventionssystems in bezug auf die landeseigenen Unternehmensbeteiligungen, die Anstalten öffentlichen Rechts und den Bereich Wohnungsbau.

Der Berliner Senat betreibt nahezu ausschließlich die finanzpolitisch motivierte Privatisierung wertvoller Landesbeteiligungen, doch versäumt er, diesen Prozeß mit einer wirtschafts-

und ordnungspolitischen Neuorientierung zu verknüpfen. Aus Sicht jüngerer Generationen wird in Berlin zuviel Beteiligungsvermögen „verschербelt“, weil die auf diesem Wege gekaufte Zeit nicht konsequent für strukturelle Einsparungen genutzt wird. Nur wenn die Berliner Politik willens und fähig ist, eine neue Diskussion über Strukturveränderungen aufzunehmen, besteht Hoffnung, den künftigen Vermögensverkäufen eine Legitimationsgrundlage jenseits der kurzfristigen Finanzierung des Gegenwartskonsums zu verleihen. Vom normativen Leitbild eines schlanken Staates ist die Hauptstadt nach wie vor weit entfernt.

5.4 Erfordernisse künftiger Berliner Privatisierungs- und Beteiligungspolitik

5.4.1 Fortsetzung der Privatisierungspolitik

Wie gezeigt, ist der Motor der Berliner Privatisierungspolitik gegenwärtig die schwierige Lage des Landeshaushalts. Statt Privatisierungspolitik jedoch nur zum Zwecke kurzfristig erzielbarer Haushaltseinnahmen zu betreiben, sind Privatisierungen in Berlin auch sinnvoll, um den Strukturwandel im Land weiter zu befördern. Dazu gilt es, nicht mehr nur Beteiligungen zu privatisieren, die hohe Verkaufserlöse erbringen; vielmehr sollten alle Unternehmen Berlins kritisch auf ihre Privatisierbarkeit geprüft werden. Dabei sind neben wirtschafts- und ordnungspolitischen Erwägungen auch mittel- bis langfristige Einsparungseffekte zu berücksichtigen. Wie im theoretischen Teil dieser Arbeit gezeigt, erlauben reformorientierte Privatisierungskonzepte auch bei strukturell defizitären Unternehmen die Senkung von Zuwendungen, Zuschüssen und Verlustausgleichen. Zudem sind die Privatisierungsüberlegungen auch auf die Anstalten öffentlichen Rechts auszuweiten. Dabei ist auch die Zweckmäßigkeit wettbewerbspolitischer Ausnahmereiche zu überdenken. Es ist z.B. fraglich, worin sich das noch immer gültige Monopol der Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (BSR) für die Entsorgung von Hausmüll begründet.

Das im Jahr 1995 von der Bankgesellschaft Berlin vorgelegte Gutachten über die Privatisierungsfähigkeit ausgesuchter Beteiligungen des Landes Berlin kommt zu dem Ergebnis, daß die Privatisierungspotentiale des Landes bei weitem nicht ausgeschöpft sind (siehe Tab. 30):

Tabelle 30: Die Privatisierbarkeit ausgesuchter unmittelbarer Beteiligungen Berlins⁵⁷⁶

Name der Gesellschaft Tätigkeit	Privatisier- bar?	Ver- lustbe- trieb?	Anmerkungen
Industrie, Handel, Gewerbe			
BC Berlin-Consult GmbH Projektentwicklung, Unternehmensberatung	Ja	Nein	Zweck der Beteiligung ordnungspolitisch nicht mehr erkennbar. Anteile sollten vollständig veräußert werden.
Berliner Gesellschaft für entwicklungspolitische Zusammenarbeit mbH Förderung wirtschaftlicher Selbsthilfeinitiativen	Nein	Ja	Privatisierung schwierig, da keine Kostendeckung möglich. Subventionsquote 99% in 1993.
Berliner Großmarkt GmbH (BGM) Verwaltung und Betrieb Berliner Großmärkte	Ja	Nein	Privatisierung möglich, jedoch nur innerhalb längeren Zeitraums wg. der Bewertung der Immobilien.
Energiewirtschaft			
Berliner Energieagentur GmbH Energie- und Umweltberatung	Ja	Ja	Grundsätzlich privatisierungsfähig, wenn Einvernehmen mit Mitgesellschaftern möglich.
Fernheizwerk Neukölln AG (FHW) Fernwärmeversorgung	Ja	Nein	Privatisierungsfähig; VBL-Problematik gegeben, jedoch kurzfristig lösbar.
Verkehrswesen			
Teltowkanal AG Betrieb des Teltowkanals, Schifffahrt	Ja	Ja	Erst nach konzeptionellen Vorarbeiten privatisierungsfähig. Vollständige, stufenweise Veräußerung sinnvoll.
Entwicklungsgesellschaften			
Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH U.a. Verwaltung von Gewerberäumen	Ja	Nein	Vollständig privatisierungsfähig, wenn die Gesellschaft auf Gewinnerzielung ausgerichtet wird.
Wissenschaft, Forschung, Bildung			
Dt. Institut für Entwicklungspolitik gem. GmbH Forschung/Beratung im Bereich Entwicklungspolitik	Nein	Ja	Nicht privatisierungsfähig, da Kostendeckung unmöglich. Subventionsquote 97% in 1993. VBL-Problematik.
Fachinformationszentrum Karlsruhe mbH Informationsdienstleistungen im Bereich Physik etc.	Ja	Ja	Grundsätzlich privatisierungsfähig. Subventionsquote 62% in 1993. VBL-Problematik.
Fachinformationszentrum Chemie GmbH (FIZ) Informationsdienstleistungen im Bereich Chemie	Ja	Ja	Eindeutig privatisierungsfähig, Zuwendungen sind stufenweise abzubauen. Subventionsquote 48% in 1993.
FWU Institut für Film und Bild GmbH Herstellung audiovisueller Medien	Nein	Ja	Privatisierungsfähigkeit weiter zu prüfen, Kosteneinsparungen nicht zu erreichen. VBL-Problematik.
Hahn-Meitner-Institut Berlin GmbH Grundlagenforschung	Nein	Ja	Privatisierung derzeit nicht sinnvoll. Subventionsquote 95% in 1993. VBL-Problematik.
Heinrich-Hertz-Inst. f. Nachrichtentechnik GmbH Forschung und Entwicklung	Nein	Ja	Privatisierung derzeit nicht sinnvoll. Subventionsquote 86% in 1993.
HIS Hochschul-Informations-System GmbH Dienstleistungen für Hochschulen	Ja	Ja	Privatisierungsfähig, jedoch ist Zulässigkeit zu prüfen. Subventionsquote 98% in 1993. VBL-Problematik.
INPRO Innovationsg. für Produktionssysteme mbH Forschung u. Entwicklung für Kfz-Industrie	Ja	Nein	Nach Abstimmung mit Mitgesellschaftern vollständig privatisierungsfähig.
IWF Institut für den wissensch. Film gem. GmbH Produktion audiovisuelle Medien	Nein	Ja	Privatisierungszulässigkeit und -fähigkeit fragwürdig, kein Markt vorhanden. VBL-Problematik.
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB) Sozialwissensch. Forschung	Nein	Ja	Kaum Privatisierungschancen. Subventionsquote 97% in 1993. VBL-Problematik
Kunst und Kultur			

⁵⁷⁶ Alle Angaben und Einschätzungen in der Tabelle stützen sich auf das Gutachten der Bankgesellschaft Berlin aus dem Jahre 1995. Siehe Bankgesellschaft Berlin AG (1995). Ein Teil der ursprünglich in dieser Liste aufgeführten Unternehmen ist bereits veräußert worden, z.B. die GASAG und die IGB.

Berliner Festspiele GmbH Durchführung von Festspielen	Ja	Ja	Privatisierungsfähig bei Zusage von Zuwendungen. Subventionsquote 83% in 1993. VBL-Problematik.
Berl. Kulturveranstaltungs- u. Verwaltungsges. mbH Förderung von Kunst und Kultur	Ja	Ja	Privatisierungsfähig, Zuwendungszahlungen nötig. Subventionsquote 89% in 1993. VBL-Problematik.
Deutsches Historisches Museum GmbH Aufbau des Museums	Nein	Ja	Keine Kosteneinsparungen bei Privatisierung möglich. Subventionsquote 89% in 1993. VBL-Problematik.
Haus der Kulturen der Welt GmbH Betrieb des Hauses der Kulturen	Nein	Ja	Keine Kosteneinsparungen bei Privatisierung möglich. Subventionsquote 81% in 1993. VBL-Problematik.
Hebbel-Theater Berlin GmbH Verwaltung/Betrieb des Hebbel-Theaters	Nein	Ja	Privatisierungsfähig nur bei Zusage von Zuwendungen. Subventionsquote 69% in 1993. VBL-Problematik.
Theater des Westens gem. Betriebsges. mbH Aufführung von Musicals und Operetten	Ja	Ja	Grundsätzlich privatisierungsfähig. Hoher Verkaufspreis nicht erzielbar. Subventionsquote 64% in 1993.
Messen, Ausstellungen, Freizeit			
Berliner Park und Garten Entwicklungs- und Betriebsges. mbH U.a. Betrieb des Britzer Gartens	Ja	Ja	Privatisierung möglich, aber voraussichtlich kaum wirtschaftlicher. Subventionsquote 92% in 1993.
Grün Berlin Ges. für Freiraumgestaltung mbH Baumaßnahmen im städtischen Freiraum	Ja	Ja	Uneingeschränkt privatisierungsfähig. Subventionsquote 55% in 1993. VBL-Problematik.
OSB Sportstättenbauten GmbH Bau von Sportstätten	Nein	Nein	Sollte wg. erfüllter Aufgaben liquidiert werden. Subventionsquote von 5% in 1993.
Sozial- und Gesundheitswesen			
Berliner Werkstätten für Behinderte GmbH Beschäftigung Behinderter	Ja	Ja	Privatisierungsfähig, jedoch Zuwendungen notwendig. Subventionsquote 95% in 1993. VBL-Problematik.

Bei den wissenschaftlichen und kulturellen Beteiligungen Berlins handelt es sich i.d.R. um Verlustbetriebe, die auf massive öffentliche Subventionierung angewiesen sind. Zwar kommt die Bankgesellschaft zu dem Ergebnis, daß in vielen Fällen eine Privatisierung möglich ist, jedoch sind politische Grundkonzepte erforderlich, um auf dem Wege von Zuwendungen die Rentabilität für private Betreiber zu gewährleisten. Solche Konzepte müssen für die Investoren einerseits die Verlässlichkeit staatlicher Leistungen sicherstellen, andererseits deutliche Kostenentlastungen für die öffentliche Hand zur Konsequenz haben.

5.4.2 Alternative Formen der Beteiligungsführung

Neben der Fortsetzung und Ausweitung der Privatisierungspolitik scheinen Veränderungen auch bei der Beteiligungsführung Berlins sinnvoll. Gegenwärtig werden die Beteiligungen des Landes vom öffentlichen Träger selbst verwaltet. Auch wenn Berlin mittel- bis langfristig alle geeigneten Beteiligungen privatisieren sollte, so werden dennoch Gesellschaften beim Land verbleiben, weil sie keine Käufer finden oder aus anderen Gründen als nicht privatisierungsfähig angesehen werden. Für diese Beteiligungen gilt es eine Verwaltungsform zu finden, die Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen in den Gesellschaften ermöglicht. Hierbei sind vor allem zwei Alternativen denkbar: Die Einführung eines Beteiligungs-Controllings und die Schaffung einer Beteiligungs-Holding.

5.4.2.1 Einführung eines Beteiligungs-Controllings

Eine geeignete Anreizstruktur im Sinne einer wirksamen Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen des Landes Berlin ist nicht vorhanden, weshalb mögliche Entlastungen für den Landeshaushalt ungenutzt bleiben. Eine Steuerung und Kontrolle der Landesbeteiligungen nur auf Basis der Wirtschaftspläne ist nicht geeignet, die Gesellschaften zum effizienten Einsatz ihrer Mittel und zu Kosteneinsparungen zu veranlassen. Aus dieser Sicht ist die Verwaltung von Beteiligungen durch ein wirksames Beteiligungs-Controlling zu ergänzen.

Unter Controlling wird allgemein die Erfüllung von Führungsaufgaben durch systemgestützte Koordination von Informationsbereitstellung, Planung und Kontrolle verstanden. Bezweckt wird eine zielorientierte Unterstützung der Unternehmensführung. Mit Hilfe einer den Informationsbedürfnissen der jeweiligen Entscheidungsträger entsprechenden Beschaffung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, rechtzeitig fundierte Entscheidungen zu treffen, die die Erreichung der gesteckten Ziele und die Sicherung des Unternehmensbestands gewährleisten. Die Zielsetzung des Controlling besteht also insgesamt darin, die Reaktions-, Anpassungs- und Koordinationsfähigkeit der Unternehmensführung sicherzustellen, und damit die Verwirklichung der Ziele des Unternehmens bzw. des Anteilseigners zu ermöglichen.⁵⁷⁷

Damit ist das Controlling dem Steuerungsprozeß eines Unternehmens zuzuordnen und unterstützt diesen durch ein auf Kennziffern basierendes Instrumentarium, insbesondere durch das Planungs- und Berichtssystem. Kontrolle, irrtümlicherweise häufig mit Controlling gleichgesetzt, ist ein Teil des Planungssystems und damit des Controllings. Zwar greift das Controlling auf die vergangenheits- bzw. abrechnungsorientierten Daten des betrieblichen Rechnungswesens zurück, doch ist es grundsätzlich zukunfts- und steuerungsorientiert. Ein (Beteiligungs-)Controlling umfaßt u.a. folgende Aufgaben:⁵⁷⁸

- Berichtswesen,
- Mitarbeit bei der Planung und der Investitionsrechnung,
- Soll-Ist-Vergleiche und Errechnung von Zielerreichungsgraden,
- Suche und Bewertung von Handlungsalternativen (inkl. Kostensenkungs- und Effizienzsteigerungsmaßnahmen) etc.

Die Notwendigkeit einer veränderten Beteiligungsführung in Berlin hat auch der Senat erkannt. In einer Senatsvorlage vom Februar 1997 heißt es: „Die heutigen Rahmenbedingungen, denen der Haushalt des Landes Berlin, die Politik und die Wirtschaft unterliegen, bedingen auch eine Anpassung der Beteiligungsführung. Die Verwaltung muß heute stärker ein aktives Beteiligungsmanagement mit entsprechendem Beteiligungs-Controlling prakti-

⁵⁷⁷ Siehe ebd., S. 8f.

⁵⁷⁸ Vgl. ebd., S. 45ff.

zieren, ohne daß damit die Verantwortung den Unternehmensführungen abgenommen wird. Ein zeitnahes Controlling und ein Frühwarnsystem sind zu entwickeln, um Abweichungen rechtzeitig erkennen und gegensteuern zu können.⁵⁷⁹

Bei der Schaffung eines Controllings für die Beteiligungen Berlins stellt sich allerdings die Frage, wo dieses angesiedelt sein sollte. Dabei sind drei Varianten denkbar:⁵⁸⁰

- Beteiligungs-Controlling durch die Verwaltung: Diese Variante wäre denkbar, wenn qualifizierte Mitarbeiter in einer Abteilung / einem Referat „Beteiligungs-Controlling“ untergebracht würden. Diese Lösung würde die Bereitschaft und Fähigkeit der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter erfordern, direkt, qualifiziert und selbstbewußt in die Geschäftspolitik der Beteiligungen einzugreifen. Gleichzeitig müßte durch die genaue Festlegung der Erfordernisse eines effizienten Controllings sichergestellt werden, daß der (partei-)politische Einfluß auf die Geschäfte der Beteiligungen verringert wird. Auf Basis vorliegender Theorien (siehe z.B. Theorie der Bürokratie) stellt sich die Frage, ob diese Aufgabe angesichts ihrer Komplexität von der Verwaltung effektiv geleistet und ob bei dieser Lösung das Ziel der Umorientierung der Beteiligungen auf ein verstärktes Kostenbewußtsein erreicht werden könnte.
- Gründung einer Servicegesellschaft Beteiligungs-Controlling: Bei dieser Variante wird eine neue Gesellschaft gegründet, die mit den Aufgaben des Beteiligungs-Controllings betraut wird (diese Lösung wird z.B. in Leipzig praktiziert). Durch die Besetzung mit qualifiziertem Personal, der Ausgliederung aus der Verwaltung sowie einer rechtlichen Selbständigkeit könnte sichergestellt werden, daß die Aktivitäten innerhalb eines privatwirtschaftlichen Handlungsrahmens erfüllt und diskretionäre Eingriffe der Politik in die Geschäftsführung minimiert werden. Die - vertraglich festgelegte - Ausstattung mit weitreichender Weisungsbefugnis auf die Beteiligungen ist dabei eine unerläßliche Bedingung. Das betrifft insbesondere die Übertragung der Stimmrechtsvollmacht.

⁵⁷⁹ Senatsvorlage Nr. 647 / 97 für die Sitzung am 25.2.1997: Gegenstand des Antrages: Strategie und Konzept zur Vermögensveräußerung. Bericht an den Unterausschuß Vermögensverwaltung und Beteiligungen. Berichtsterster: Fugmann-Heesing, Klemann, Strieder und Pieroth (unveröffentlicht), S. 10.

⁵⁸⁰ Siehe BDO Corporate Finance Services (1994): Holdingbildung bei den Beteiligungen des Landes Berlin (außer Wohnungsbaugesellschaften). Bericht für die Senatsverwaltung für Finanzen. Berlin, 21.12.1994 (unveröffentlicht), S. 19.

- Beteiligungs-Controlling als Teilaufgabe einer Holding: Falls sich das Land Berlin dazu entschließen sollte, eine Beteiligungs-Holding zu gründen, so könnte diese das Beteiligungs-Controlling für die von ihr verwalteten Beteiligungen ausüben. Für die übrigen Beteiligungen könnte sie zudem die Aufgabe der zuvor beschriebenen Servicegesellschaft Beteiligungs-Controlling übernehmen.

Das Beispiel der Stadt Leipzig zeigt, wie ein System des Beteiligungs-Controllings für die Beteiligungen der öffentlichen Hand organisiert werden kann. Die Stadt, die mehr als 50 Unternehmen besitzt, hat einen neuen Weg im Beteiligungsmanagement beschritten, als sie im Jahr 1993 auf Beschluß der Stadtverordnetenversammlung die Beratungsgesellschaft Leipzig mbH gegründet hat. Zu den Aufgaben der Gesellschaft gehört, die wirtschaftlichen Daten der städtischen Unternehmen zu erfassen und darzustellen sowie in einzelnen Projekten Vorschläge zu entwerfen, die das Arbeiten der Betriebe effizienter machen. Die Mitarbeiter der Gesellschaft verbinden Erfahrungen aus der Verwaltung mit dem Wissen aus der freien Wirtschaft.⁵⁸¹

In einem Interview mit Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing im Mai 1998 stellte diese fest, daß das Land Berlin bereits erste Schritte zu einem Beteiligungs-Controlling unternommen hat: „Wir führen ein EDV-gestütztes Beteiligungs-Controlling ein. Das wird zur Zeit entwickelt und soll im Sommer dieses Jahres in einem ersten Schritt implementiert werden.“⁵⁸² Mittlerweile nimmt das Projekt konkrete Gestalt an: In einer ersten Stufe sollen 31 landeseigene Unternehmen in das Controlling-System einbezogen werden. Auf Basis einer regelmäßigen Berichterstattung durch die Unternehmen wird eine EDV-gestützte Finanzanalyse durchgeführt. Damit wird es möglich, die Informationslage für die Verwaltung und die vom Land entsandten Aufsichtsratsvertreter zu verbessern. Das Ziel des Controllings ist, öffentliche Zuwendungen abzubauen und Gewinnabführungen zu steigern. Ende des Jahres 1998 soll die erste Aufbauphase für das Beteiligungs-Controlling abgeschlossen sein.⁵⁸³ Die gegenwärtig bevorzugte Lösung siedelt das Beteiligungs-Controlling in der Verwaltung selbst an. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Lösung bewährt.

5.4.2.2 Einführung einer Beteiligungs-Holding

Neben der Institutionalisierung eines effizienten Beteiligungs-Controllings ist es auch möglich, eine Holding-Struktur für die Beteiligungen des Landes zu schaffen. Holdingmodelle für

⁵⁸¹ Siehe Q.V. (1994): Die Stadt Leipzig beschreitet mit ihren Unternehmen einen neuen Weg. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.11.1994.

⁵⁸² Interview mit der Berliner Finanzsenatorin, Dr. Annette Fugmann-Heesing, am 18.5.1998.

⁵⁸³ Zawatka-Gerlach, Ulrich (1998): Professionelle Kontrolle über die Berliner Beteiligungen. Senat investiert 1,7 Mio. DM in ein EDV-gestütztes Controlling-System. In: Der Tagesspiegel vom 20.8.1998.

Beteiligungsgesellschaften gibt es in verschiedenen Formen, je nach vorherrschender Zielsetzung. Derzeit gibt es Holdingkonstruktionen in Hamburg, Baden-Württemberg und Niedersachsen: Das Hamburger Modell (Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH) hat vor allem steuerliche Überlegungen zur Grundlage. Es geht um die Verrechnung der Erträge und Verluste der Holding-Gesellschaften im Rahmen eines Querverbundes (Ergebnis-Poolung).⁵⁸⁴ Ein derartige Konstruktion ist aus steuerrechtlicher Sicht jedoch nur dann zulässig, wenn Unternehmen mit gleichartiger Zielsetzung oder aber Versorgungsunternehmen in einen Querverbund gebracht werden. Das Modell Niedersachsens und Baden-Württembergs (Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH und Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH) zielt darauf, daß die Holding vom Land Anteile an einzelnen Gesellschaften erwirbt und im Gegenzug dem Landeshaushalt Einnahmen in Form von Veräußerungserlösen zuführt. Die Kaufpreise für die Anteile werden durch Fremdmittelaufnahme der Holding finanziert, der Kapitaldienst aus den Dividendenzahlungen der Gesellschaften geleistet. So hat z.B. die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH Anfang des Jahres 1997 mehr als 92% seines Aktivvermögens durch Fremdkapital finanziert.⁵⁸⁵

Neben der kritischen finanzwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Dimension dieser Lösung (Gefahr verdeckter Kreditaufnahmen der öffentlichen Hand) ist zudem zu berücksichtigen, daß sich bei Privatisierungen von Gesellschaften aus der Holding heraus u.a. erhebliche Bewertungs- und Steuerprobleme ergeben: „Bei dieser Konstruktion ist zu beachten, daß beim Verkauf von Landesanteilen an die Holding entweder der Verkaufspreis ggf. deutlich unter dem tatsächlich am Markt erzielbaren Verkaufserlös liegen muß, damit sich die Erlöse aus den Dividendenzahlungen mit den Belastungen aus den Zinszahlungen aufheben oder es sich um Gesellschaften handelt, die erhebliche Erträge an die Holding abführen können. Weiterhin ist von Bedeutung, daß bei einem Verkauf von Anteilen, die nunmehr von der Holding gehalten werden - etwa zur Kredittilgung - der Erlös der Besteuerung unterliegt und bei vorherigen „unter Wert“-Verkäufen des Landes an die Holding dann erhebliche stille Reserven aufgedeckt werden, die zu hohen Steuerzahlungen führen. Veräußert das Land selbst Anteile, sind diese Erlöse nicht zu versteuern.“⁵⁸⁶

Für die Einbringung in eine derartige Holding kommen grundsätzlich all jene Beteiligungen in Frage, die nicht zur Privatisierung anstehen oder kurz- bis mittelfristig liquidiert werden sollen. Weiterhin wäre es denkbar, daß eine Holding in Form einer Aktiengesellschaft sogar (teilweise) selbst privatisiert würde. Allerdings müßte diese Aktiengesellschaft über ein er-

⁵⁸⁴ Zum Aufbau der Hamburger Beteiligungsgesellschaft siehe Hamburger Finanzbehörde (1996), S. 97ff.

⁵⁸⁵ Vgl. Fußnote 291, S. 128.

⁵⁸⁶ Senatsvorlage Nr. 647 / 97 für die Sitzung am 25.2.1997: Gegenstand des Antrages: Strategie und Konzept zur Vermögensveräußerung. Bericht an den Unterausschuß Vermögensverwaltung und Beteiligungen. Berichterstatter: Fugmann-Heesing, Klemann, Strieder und Pieroth (unveröffentlicht), S. 9.

tragreiches Beteiligungsportfolio verfügen, so daß es in der Lage ist, Dividende zu zahlen. Über ertragreiche Beteiligungen verfügt Berlin derzeit allerdings kaum noch.

Der Bildung einer Beteiligungs-Holding werden im Vergleich zur ausschließlichen Schaffung eines Beteiligungs-Controllings zusätzlich folgende Vorteile beigemessen:⁵⁸⁷

- Synergiepotentiale können zwischen (gleichartigen) Beteiligungen erschlossen werden (z.B. Koordinierung eines gemeinsamen Einkaufs, Personalwesen, Marketing). Diese Synergiepotentiale werden um so stärker sein, je mehr Beteiligungen gleichen Typs (z.B. Kultur-, Sozial- und Wissenschaftseinrichtungen) in eine entsprechende Holding eingebracht werden.
- Innerhalb des privatwirtschaftlichen Umfelds der Holding (mit dem Vorteil eines flexibleren Handlungsrahmens für das Management) werden Controlling-Aufgaben erfahrungsgemäß effizienter wahrgenommen als durch die Verwaltung.
- Bei entsprechender Kompetenzzuweisung an die Geschäftsleitung der Holding kann eine schnellere und zielgerichtete Umsetzung von Kostensenkungs- und Effizienzsteigerungsmaßnahmen erfolgen.

In der Senatsverwaltung für Finanzen wird gegenwärtig die Option des Beteiligungs-Controllings bevorzugt, wobei die Beteiligungen auch künftig vom öffentlichen Träger verwaltet werden sollen. Die Einführung eines Holding-Modells im Sinne eines Querverbundes steht laut Annette Fugmann-Heesing derzeit nicht auf der politischen Agenda.⁵⁸⁸

In jedem Falle sollten die künftigen Bestrebungen des Landes darauf abzielen, die Wirtschaftlichkeit seiner verbleibenden Beteiligungsunternehmen zu verbessern, um den Subventionsbedarf zu senken. Folgende ausgesuchte Maßnahmen sind zu diesem Zweck geeignet:⁵⁸⁹

- Intelligenter Subventionierung: Wird der Jahresfehlbetrag eines Unternehmens immer automatisch von der öffentlichen Hand ausgeglichen, so fehlt jede Motivation für die Unternehmensführung, wirtschaftlicher zu arbeiten und den Fehlbetrag zu reduzieren. Es sollten daher Subventionsformen entwickelt werden, die an bestimmte Leistungs- und Qualitätsmerkmale anknüpfen. Im kulturellen Bereich könnten die Subventionen z.B. an die Besucherzahl gekoppelt werden, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen.

⁵⁸⁷ Vgl. BDO Corporate Finance Services (1994), S. 1.

⁵⁸⁸ Siehe Interview mit Berlins Finanzsenatorin, Dr. Annette Fugmann-Heesing, am 18.5.1998.

⁵⁸⁹ Vgl. ähnlich Bankgesellschaft Berlin AG (1995), S. 10ff.

- Synergie-Effekte: Zwar ergäben sich die größten Synergie-Effekte durch eine Beteiligungs-Holding, doch ist dieser Effekt auch auf kleiner Ebene zu erzielen, z.B. durch die Zusammenlegung gleichartiger Unternehmen, die Etablierung von Beschaffungsnetzwerken oder die Poolung von gemeinsam genutzten Ressourcen. Bei Berliner Wohnungsbaugesellschaften wird dieser Weg bereits teilweise beschritten.
- Moderne Managementmethoden und Marketingtechniken: Die Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin haben vielfach nicht nur ein Defizit bei der Anwendung moderner Managementmethoden, sondern auch im Bereich Marketing sind sie wenig innovativ. Daher ist es denkbar, eine institutionelle Einheit zu schaffen, die die Beteiligungen bei der Anwendung moderner Managementmethoden und Marketingtechniken berät: Merchandising, Sponsoring, Öffentlichkeitsarbeit und zielgruppengerechte Programmplanung sind nur einige Stichworte, die die Potentiale für Wirtschaftlichkeitssteigerungen bei den Beteiligungen andeuten. Geringe Kostendeckungsgrade durch eigene Einnahmen gerade bei den Kultureinrichtungen Berlins sind kein unabwendbares Übel, sondern oftmals nur eine Herausforderung für das Marketing.