

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

---

### 6.1 Zusammenfassende Beurteilung

Das Ziel dieser Arbeit war, die Dimensionen, Motive und Wirkungen der Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung zu untersuchen. Die Analyse orientierte sich an der Leitfrage, ob es sich bei der Berliner Privatisierungspraxis um den Ausdruck einer wirtschaftspolitischen Neubesinnung handelt oder ob sie vor allem bezweckt, hohe Veräußerungserlöse für den defizitären Landeshaushalt zu erzielen.

Die Arbeit war wie folgte aufgebaut:

- Einleitend wurde ein Überblick über die gegenwärtige theoretische und empirische Privatisierungsdiskussion gegeben. Zur Operationalisierung und Komplexitätsreduktion wurde die Diskussion in eine politische, wirtschaftliche und rechtliche Dimension unterteilt. Ziel dieser grundlegenden Ausführungen war die Generierung einer analytischen Folie und eines normativen Beurteilungsmaßstabs für die Untersuchung der Berliner Privatisierungspolitik.
- Der nächste Schritt bestand in der Untersuchung der Privatisierungspolitik des Bundes, der Länder und der Kommunen in Deutschland. Die Privatisierungsaktivitäten der westdeutschen Bundesländer in den vergangenen acht Jahren wurden dabei besonders detailliert analysiert und anschließend einer Typologisierung unterzogen. Auf diese Weise entstand ein zweiter Beurteilungsmaßstab, da die Berliner Privatisierungspolitik nun mit der anderer Länder verglichen werden konnte.
- Es folgte eine Analyse der relevanten Rahmenbedingungen, Dimensionen und Probleme der Berliner Privatisierungspolitik seit der Wiedervereinigung. Die quantitative Bestandsaufnahme und die Untersuchung der Privatisierungsaktivitäten des Landes Berlin wurden durch drei Fallbeispiele abgerundet.
- Abschließend wurde die Leitfrage dieser Arbeit beantwortet. An die Analyse der Privatisierungsmotive des Senats und den Vergleich der Berliner Privatisierungspraxis mit der anderer Länder schloß sich eine Bewertung der Wirkungen dieser Politik an. Diese Bewertung erfolgte schwerpunktmäßig aus finanzpolitischer Sicht unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der intergenerationalen Lastenverteilung.

### Die Privatisierungsdiskussion

Auf der Ebene der politischen Privatisierungsdiskussion zeigt sich, daß die Privatisierung von Unternehmen in Staatsbesitz mit dem ordnungspolitischen Typus der Sozialen Marktwirtschaft nicht nur vereinbar ist, sondern sich sogar aus ihr ableiten läßt: Weil die Soziale Marktwirtschaft von einem Primat privater Produktion ausgeht, ist eine staatliche Intervention erst dann geboten, wenn die private Organisation aus sozialer Sicht ineffektiv ist. Statt über öffentliche Beteiligungen selbst unternehmerisch aktiv zu werden, ist die Regulierung privater Produktion durch den Staat das angemessenere Mittel, da diese mit dem Ordnungstypus der Sozialen Marktwirtschaft aufgrund geringerer staatlicher Interventionstiefe eher vereinbar ist.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht sind öffentliche Unternehmen - in Abhängigkeit vom Betätigungsfeld der Unternehmen und der darin vorfindbaren Bedingungen - entweder sinnvoll oder aber schädlich: Sinnvoll können sie sein, wenn öffentliche Unternehmen als Interventionsinstrument gegen monopolistische Marktbedingungen eingesetzt werden, um so die Konsumenten vor der Ausbeutung durch einen privaten Monopolisten zu schützen. Allerdings steht dem Staat mit der Regulierung ein Interventionsinstrument mit weniger negativen Nebenwirkungen zur Verfügung. Aus wettbewerbspolitischer Sicht sind öffentliche Unternehmen damit i.d.R. schädlich, weil sie den freien Wettbewerb unterbinden und private Initiative untergraben. Aus wettbewerbspolitischer Sicht erscheint die wirtschaftliche Betätigung des Staates durch öffentliche Unternehmen insgesamt als ein ambivalentes Phänomen.

Auch aus sozialpolitischer Perspektive ist die Privatisierung öffentlicher Unternehmen als zwiespältig zu beurteilen: Da ein öffentlicher Arbeitgeber für gewöhnlich hohe Sozialstandards und Beschäftigungssicherheit bietet, bedeutet der Übergang des Unternehmens in privates Eigentum zumeist den Abbau sozialer Vergünstigungen, bis hin zur Häufung sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse. Diesem Befund steht allerdings gegenüber, daß der Übergang in Privateigentum das Unternehmen in vielen Fällen aus seiner bisherigen „Lethargie“ befreit: Empirische Untersuchungen zeigen, daß privatisierte Unternehmen durch die Suche nach neuen Marktchancen und Wachstumspotentialen nicht nur hohe Investitionen vornehmen, sondern auch neue Beschäftigungsverhältnisse generieren.

Auf der Ebene der wirtschaftlichen Privatisierungsdiskussion wird die Privatisierung zunächst aus betriebswirtschaftlicher Sicht betrachtet. Das Hauptaugenmerk gilt dabei institutionellen Arrangements, die eine möglichst hohe Produktionseffizienz - d.h. eine kostengünstige Leistungserstellung - gewährleisten. Die Property-Rights-Theorie und der Principal-Agent-Ansatz belegen die höhere Produktionseffizienz privaten Eigentums aufgrund der dabei wirksamen Anreizbedingungen. Die Ergebnisse der theoretischen Betrachtung werden durch empirische Kostenvergleichsstudien bestätigt. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Privatisierung geboten, um zu einer kostengünstigen Produktion zu gelangen.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist das zentrale Kriterium die Allokationseffizienz. Als Garant hoher allokativer Effizienz gilt ein intensiver Wettbewerb. Unter den Bedingungen des Marktversagens, z.B. im Falle natürlicher Monopole, entsteht ein Interventionsbedarf für den Staat, um allokativen Ineffizienzen zu verhindern. Es wird argumentiert, daß diese Intervention vor allem durch Regulierungsmaßnahmen erfolgen sollte, um die negativen Kosten- und Wettbewerbseffekte öffentlicher Unternehmen zu vermeiden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht steht der Privatisierung damit nichts entgegen. Dennoch bleibt festzuhalten, daß auch öffentliche Unternehmen ein effektives - wenngleich wenig effizientes - Instrument des Staates sein können, Allokationsineffizienz zu bekämpfen.

Durch die Privatisierung von öffentlichen Unternehmensbeteiligungen kann aus finanzpolitischer Sicht für gewöhnlich eine Einnahme in Form eines Verkaufserlöses für den Staatshaushalt erzielt werden. Ob sich dieses Vorgehen allerdings für die öffentliche Hand lohnt, kann lediglich im konkreten Einzelfall beurteilt werden: Dazu müssen dem Unternehmen z.B. ein Wert beigemessen werden sowie verlässliche Annahmen über künftige Einnahmepotentiale getroffen werden. Da Unternehmen im öffentlichen Eigentum meist defizitär arbeiten, besteht der haushaltswirtschaftliche Nutzen einer Privatisierung oft auch darin, Einsparungen auf der Ausgabenseite zu erzielen: Das Submissions-, Konzessions- und Subventionssystem bieten der öffentlichen Hand Möglichkeiten, von den Effizienzvorteilen privater Leistungserstellung zu profitieren und so Zuschüsse, Zuwendungen und Verlustausgleiche einzusparen.

Im Rahmen der rechtlichen Privatisierungsdiskussion ist deutlich geworden, daß pauschale Verweise auf die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Privatisierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland unhaltbar sind. Mit Ausnahme der hoheitlichen Verwaltung läßt die Verfassung die Frage offen, ob die Erfüllung bestimmter Aufgaben privat oder öffentlich erfolgen sollte. Würde dem Wirtschaftlichkeitsprinzip und der Subsidiaritätsklausel des Haushaltsrechts auf Ebene der Gebietskörperschaften konsequent Geltung verschafft, so dürfte die Privatisierung öffentlicher Unternehmen in vielen Fällen sogar ein Gebot darstellen.

Faßt man die Ergebnisse der Privatisierungsdiskussion zusammen, so ergibt sich insgesamt eine deutlich positive Einschätzung der Privatisierung öffentlicher Unternehmen: Die Privatisierung von Unternehmen in Staatseigentum kann nicht nur politisch sinnvoll sein, sondern ist auch wirtschaftlich geboten und rechtlich möglich. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen bildet ein Instrument, das zur Entpolitisierung der Wirtschaft beiträgt. Als solches ist sie unerlässliches Element reformorientierter Ansätze, die eine Verschlinkung des Staates bezwecken. Ein Land mit einem großen öffentlichen Wirtschaftssektor kann mittels Privatisierung und der Schaffung von Wettbewerb die Leistungsfähigkeit seiner Unternehmen und seiner Volkswirtschaft insgesamt erhöhen. Diese Ergebnisse bilden die Basis für die Analyse und Bewertung der Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Landes Berlins.

### Die Privatisierungspolitik des Bundes, der Länder und der Kommunen in Deutschland

Während es in vielen Ländern Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zu umfangreichen Verstaatlichungen gekommen ist, hat sich der Bund vergleichsweise zurückgehalten. Bei den Unternehmen im Eigentum der Bundes kam es in den Jahrzehnten nach Kriegsende mehrfach zu Privatisierungen: Insgesamt können vier Privatisierungsphasen in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland abgegrenzt werden, von denen die letzte - deren Beginn auf das Jahr 1990 datiert wird - als bedeutendste gelten dürfte: Nach der deutschen Wiedervereinigung nahm nicht nur die größte Privatisierungsinstitution der Welt - die Treuhandanstalt - ihre Arbeit auf, auch setzte der Bund seine Privatisierungspolitik konsequent fort, die er mit dem konservativ-liberalen Regierungswechsel im Jahr 1982 begonnen hatte. Im Zuge dieser Privatisierungsphase wurde auch das ehemalige Sondervermögen des Bundes - die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost - formalrechtlich und zum Teil sogar materiellrechtlich (Deutsche Telekom) privatisiert.

Im Verhältnis zur Privatisierungspolitik des Bundes haben die meisten Länder einen Nachholbedarf. Das Hauptaugenmerk gilt in dieser Arbeit den westdeutschen Bundesländern, da sich diese am besten für einen Vergleich mit der Berliner Privatisierungspraxis eignen. Nur bei wenigen sind in den letzten Jahren verstärkte Privatisierungs- und Verkaufsaktivitäten in bezug auf Unternehmensbeteiligungen zu beobachten. Anhand von Kriterien wie dem Privatisierungsgrad, der Privatisierungsart und der Höhe der Veräußerungserlöse werden die Politiken der westdeutschen Länder überblicksartig untersucht und danach einer Typologisierung unterzogen. Dabei zeigt sich, daß sich die Beteiligungs- und Privatisierungspolitiken dieser Länder in einen restriktiven, diskretionären und aktiven Typ unterscheiden lassen: Bei der restriktiven Privatisierungspolitik steht der Gedanke des Bewahrens von Unternehmensbeteiligungen und der Sicherung des Einflusses auf das Wirtschaftsgeschehen im Vordergrund. Eine Privatisierungspolitik wird dagegen als diskretionär bezeichnet, wenn Privatisierungen fallweise und aus pragmatischen Erwägungen heraus erfolgen, wobei der finanzpolitische Aspekt der Erzielung von Veräußerungserlösen meist im Vordergrund steht. Eine aktive Privatisierungspolitik schließlich zielt auf die Neudefinition der Rolle des Staates in der Wirtschaft ab. Hierbei werden große Teile des Beteiligungsportfolios veräußert, wobei die Auswahl der Unternehmen einem ordnungs- bzw. wirtschaftspolitischen Programm folgt.

Im Ergebnis zeigt sich, daß ein Großteil der westdeutschen Bundesländer in den vergangenen Jahren eine restriktive Beteiligungs- und Privatisierungspolitik betreibt (4 von 10). Es folgt die ebenso große Gruppe der Bundesländer, die zwar in größerem Stile Beteiligungen verkaufen, bei denen jedoch pragmatische - vor allem finanzpolitische - Gründe im Vordergrund stehen (4 von 10). Es fällt auf, daß zu diesen „diskretionären Privatisierern“ die Stadtstaaten Hamburg und Bremen gehören. Mit Bayern und Schleswig-Holstein verfolgt nur eine Minderheit der westdeutschen Bundesländer eine aktive Privatisierungspolitik, die sich als

Element reformorientierter Politik versteht (2 von 10). Während Bayern den Schwerpunkt seiner Privatisierungsoffensive in der investiven Zukunftsvorsorge sieht, zielen die Maßnahmen in Schleswig-Holstein auf ein verändertes ordnungspolitisches Verständnis des Staates als wirtschaftlichem Akteur ab.

Seit einigen Jahren ist es auch auf Ebene der Kommunen üblich, Betriebe in Unternehmen privatrechtlicher Formen zu überführen. Die Kommunen stehen allerdings der materiellen Privatisierung, also dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen, kritisch gegenüber. Bei vielen der beobachteten Veräußerungen von Beteiligungen handelt es sich lediglich um Privatisierungen im weiteren Sinne bis hin zu Scheinprivatisierungen, weil sich die Käufer bereits selbst im Eigentum der Kommunen befinden. Auf diese Weise kann eine Gemeinde Erlöse erzielen, ohne den Einfluß auf das veräußerte Unternehmen zu verlieren. Sowohl in bezug auf die quantitativen als auch die qualitativen Aspekte der Privatisierungspolitik der deutschen Kommunen ist leider noch immer ein Forschungsdefizit zu beklagen.

#### Die Privatisierungspolitik Berlins seit der Wiedervereinigung

Als bedeutende Rahmenbedingungen der Berliner Privatisierungspolitik sind zunächst einmal die politischen Determinanten zu betrachten: Seit dem Jahr 1990 regieren Koalitionen aus CDU und SPD in Berlin. Das für die Privatisierungspolitik bedeutsame Amt des Finanzsenators hatte in den Jahren 1990 bis 1995 Elmar Pieroth (CDU) und danach Annette Fugmann-Heesing (SPD) inne. Als Kennzeichen der allgemeinen politischen Lage in Berlin wird eine geringe Konsensfähigkeit konstatiert. Gründe dafür sind u.a. die anhaltende politisch-kulturelle Ost-West-Spaltung der Stadt, das weitere Auseinanderdriften sozio-kultureller Milieus sowie eine wachsende Polarisierung innerhalb der Parteien der Großen Koalition, vor allem der SPD. Befürworter der Privatisierung sind in Berlin der eher „rechte“ Flügel der SPD, die Mehrheit der CDU sowie die Verbände der Berliner Wirtschaft. Erbitterte Gegner des Privatisierungskurses Berlins stellen der „linke“ Flügel der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, die PDS sowie vor allem die Berliner Gewerkschaften dar, mit der ÖTV in der Vorreiterrolle.

Die wirtschaftlichen Bedingungen haben sich in Berlin in den vergangenen Jahren erheblich verschlechtert. Im Rahmen eines dramatischen Strukturwandels hat das Land insbesondere im industriell-gewerblichen Bereich erhebliche Beschäftigungseinbußen hinnehmen müssen, die durch das starke Wachstum im Dienstleistungsbereich nicht kompensiert werden konnten. Als Gründe dieser Entwicklung werden z.B. der Fortfall der Berlinförderung, die starken Bodenwertsteigerungen in der Stadt und das große Angebot an Gewerbeflächen im brandenburgischen Umland genannt. Die Arbeitslosenquote ist in der Hauptstadt seit der Wiedervereinigung auf rd. 17,3% im Jahr 1997 angewachsen.

Mit der wachsenden Komplexität der politischen Situation und der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage geht eine dramatische Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage Berlins einher: Die Schulden des Landes allein aus Kreditmarktmitteln sind von 15,6 Mrd. DM im Jahr 1991 bis auf rd. 53 Mrd. DM in 1997 angestiegen. Das strukturelle Finanzierungsdefizit - also die Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ohne Berücksichtigung von Vermögensverkäufen - betrug im Jahr 1991 rd. 3,1 Mrd. DM und in 1997 mehr als 9,1 Mrd. DM. Trotz erheblicher Vermögensverkäufe mußte sich Berlin mit rd. 5,45 Mrd. DM am Kapitalmarkt verschulden. Die für Kredite Berlins zu zahlenden Zinsen betragen im Jahr 1997 bereits mehr als 3,35 Mrd. DM. Ursachen der katastrophalen Finanzlage sind u.a. der teilweise Abbau der externen finanziellen Unterstützung für die Hauptstadt, die ungünstige Steuerentwicklung, die hohen vereinigungsbedingten Lasten sowie ein erhebliches strukturelles Ungleichgewicht des Berliner Haushalts.

Das Beteiligungsvermögen Berlins an privatrechtlichen Unternehmen hat sich nach einem vereinigungsbedingten Anstieg seit dem Jahr 1993 wieder deutlich verringert. Berlin verfügt heute über 71 (nicht geringfügige) unmittelbare Unternehmensbeteiligungen. Rund die Hälfte der landeseigenen Unternehmen sind Wohnungsbaugesellschaften sowie Wissenschafts- und Kultureinrichtungen. Daneben ist Berlin der Gewährträger für acht Anstalten öffentlichen Rechts. Insgesamt waren im Jahr 1995 noch rd. 70.000 Menschen bei den Beteiligungen und Anstalten Berlins beschäftigt. Wie gezeigt wird, erstreckt sich die beschäftigungspolitische Bedeutung der landeseigenen Unternehmen Berlins auch auf den politischen Raum: Durch die Vielzahl zu besetzender Vorstands- und Geschäftsführerpositionen haben ehemalige Staatssekretäre, Parteifunktionäre von CDU und SPD sowie Berliner Gewerkschaftsvorsitzende lukrative Beschäftigungsverhältnisse bei den Berliner Landesbeteiligungen begründen können. Ohne diese Problematik weiter zu vertiefen, wird festgestellt, daß für diesen Bereich der Berliner „Schattenpolitik“ ein deutliches Forschungsdefizit besteht. Aus der Makro-Perspektive betrachtet, zeigt die Analyse der Berliner Privatisierungspolitik, daß der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen dem Land seit der Wiedervereinigung rd. 9,4 Mrd. DM an Veräußerungserlösen eingebracht hat. Bei diesen Verkäufen, die erst im Jahr 1993 begonnen haben, handelt es sich meist nicht um Privatisierung im engeren Sinne, da das kaufende Unternehmen oftmals selbst im Eigentum der öffentlichen Hand war (z.B. bei In-Sich-Geschäften von Wohnungsbaugesellschaften). Die öffentlichen Verfügungsrechte werden in solchen Fällen nur verdünnt und nicht in den privaten Bereich transferiert. Die meisten Erlöse aus Unternehmensveräußerungen hat Berlin mit 5,97 Mrd. DM bislang im Jahr 1997 erzielt; davon stammten rd. 4,33 Mrd. DM aus Privatisierungen im engeren Sinne. Die erheblichen Haushaltseinnahmen durch Veräußerungserlöse erfüllen für das Land die Funktion einer „vorläufigen Verschuldungsbremse“. Im Jahr 1998 will der Senat Vermögensveräußerungen in Höhe von mehr als 6 Mrd. DM vornehmen. Zudem hat der Senat im Juli 1998 beschlossen, einen sog. Grundstücks- bzw. Liegenschaftsfonds mit ei-

nem Volumen von 24 Mrd. DM einzurichten, um die Schulden- und Zinslast des Landes zu verringern.

Die Betrachtung der Berliner Privatisierungspolitik aus der Mikro-Perspektive eröffnet Erkenntnisse über den Ablauf und die Probleme des Privatisierungsprozesses. Der idealtypische Privatisierungsprozeß läßt sich in die Ebenen Entscheidungsfindung und Durchführung unterteilen. Die Initiative für Privatisierungen geht in Berlin seit Jahren i.d.R. vom Senator für Finanzen aus. Neben der Unterstützung des Senats benötigt der Finanzsenator auf politischer Ebene die Beschlußempfehlung des Hauptausschusses, des Unterausschusses Vermögensverwaltung und Beteiligungen und schließlich die Zustimmung des Berliner Abgeordnetenhauses. Die operative Durchführung des Privatisierungsprozesses - von der Selektion der Finanz- und Rechtsberater bis zum Vertragsabschluß - obliegt dann der Vermögensabteilung der Senatsverwaltung für Finanzen. Dieser vielstufige Prozeß stößt regelmäßig auf drei zentrale Probleme: Zuerst muß eine Entscheidung über den Privatisierungsgrad gefällt werden, der letztlich das Maß der Übertragung von Verfügungsrechten widerspiegelt. Neben diesem grundsätzlichen Problem stellt sich die Frage der Wertermittlung und Preisbestimmung der zu veräußernden Anteile an einem landeseigenen Unternehmen. Schließlich kann auch das finanzielle Problem der Zusatzversorgung von Angestellten und Arbeitern bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder ein erlösschmälerndes Privatisierungshemmnis darstellen.

Die vielfältigen politischen und ökonomischen Implikationen und Probleme, die ein Privatisierungsprozeß mit sich bringt, werden anhand von drei Fallbeispielen von Privatisierungen verdeutlicht: Die Totalprivatisierungen der Berliner Kraft- und Licht AG (Bewag) und der Berliner Gaswerke AG (Gasag) sowie die Verkäufe bei Wohnungsbaugesellschaften werden einer detaillierten Ablauf- und Ergebnisanalyse unterzogen. Es zeigt sich, daß Privatisierungsprozesse in Berlin wiederholt zum Anlaß für parteipolitische Auseinandersetzungen genutzt wurden. Erlösschädigend wirkte oftmals der massive Zeitdruck, unter dem die Verkaufsverhandlungen - insbesondere im Falle der Bewag - vollzogen wurden: Dem Bieter-Konsortium war die Finanzkrise des Verkäufers stets bewußt.

#### Berliner Privatisierungspolitik - Ausdruck wirtschaftspolitischer Neubesinnung oder finanzpolitischen Zwangs?

Die Privatisierungsmotive des Senats unterschieden sich in den vergangenen Jahren je nachdem, wer das Amt des Finanzsenators innehatte sowie in jenem Maße, in dem das Bewußtsein über die Dramatik der Berliner Finanzkrise zunahm. Nachdem es in den ersten Jahren der Amtszeit Elmar Pieroths (CDU) zunächst infolge der Wiedervereinigung zu einem Anwachsen des Berliner Beteiligungsportfolios kam, sank dessen Umfang allein zwischen den Jahren 1993 und 1995 von 96 auf 87 Unternehmen. Wichtiges Merkmal der Pri-

vatisierung unter Elmar Pieroth war, daß stets ordnungs- und wirtschaftspolitische Gründe für die Verkäufe angeführt wurden. Bei den ersten Privatisierungen handelte es sich vor allem um kleine Gesellschaften. Erst mit der Privatisierung von Anteilen an der Gasag begann der Verkauf von Beteiligungen ein erlösträchtiges Geschäft zu werden, und das finanzpolitische Privatisierungsargument begann an Bedeutung zu gewinnen. Ende des Jahres 1994 ließ der Finanzsenator ein Gutachten von der Bankgesellschaft Berlin anfertigen, unter der Maßgabe, eine Privatisierungsstrategie für das Land zu entwickeln. Obgleich sich im Jahr 1995 die Finanzkrise Berlins in einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 12,3 Mrd. DM zuspitzte, betonte Elmar Pieroth stets die ordnungs- und wirtschaftspolitische Motivation seiner Privatisierungspolitik.

Während Elmar Pieroth stets bemüht war, die finanzpolitische Katastrophe, in die Berlin geraten war, durch Hinweis auf die künftigen Chancen Berlins nicht als solche erscheinen zu lassen, machte seine Nachfolgerin im Amt, Annette Fugmann-Heesing (SPD), einen öffentlichkeitswirksamen Kassensturz. Die neue Finanzsenatorin verpflichtete ihre Senatskollegen auf einen strikten Sparkurs und intensivierte die Privatisierungspolitik erheblich. Allein die Veräußerungserlöse aus Beteiligungsverkäufen des Jahres 1997 übersteigen die gesamten Privatisierungserlöse während der Amtszeit ihres Vorgängers deutlich. Das Ziel der Finanzsenatorin ist die Konsolidierung des Berliner Haushalts. Aus diesem Grunde gilt ihr Augenmerk den Beteiligungen, die hohe Einnahmen versprechen. Erlöse aus der Veräußerung von Unternehmen und Liegenschaften bezeichnet die Senatorin selbst als das Kaufen von Zeit für die notwendigen Umstrukturierungsprozesse in Berlin. Für die Privatisierungspolitik Annette Fugmann-Heesings gilt daher das Primat des finanzpolitischen Nutzens, wobei wirtschaftspolitische Erwägungen allerdings bei der konkreten Realisierung der Verkäufe zur Sprache kommen. Zusammenfassend ist die Privatisierungspolitik unter Finanzsenatorin Fugmann-Heesing als primär finanzpolitisch motiviert zu charakterisieren.

Diesen Ergebnissen entspricht auch, daß Berlin im Vergleich mit den anderen Bundesländern insgesamt dem Typ des diskretionären Privatisierers zuzurechnen ist, bei dem ein finanzpolitischer Privatisierungspragmatismus im Vordergrund steht. Berlin veräußert derzeit fast ausnahmslos Unternehmensbeteiligungen, die hohe Erlöse erbringen. Die Privatisierungs- und Verkaufserlöse fließen direkt in den allgemeinen Haushalt und dienen dort dem „Stopfen von Haushaltslöchern“. Dem entsprechen auch die buchungstechnischen Verschiebeaktionen, mit denen die Einnahmen aus den Verkäufen von Bewag und Gasag zum Teil auf das vorhergehende Jahr verbucht wurden. Damit ist die bisherige Berliner Privatisierungspolitik vor allem mit der Hamburgs und Bremens vergleichbar. Die beiden weiteren diskretionären Privatisierer, die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, sehen im Unterschied zu den Stadtstaaten teilweise eine spezifisch zukunfts- bzw. innovationsorientierte Verwendung ihrer Privatisierungs- und Verkaufserlöse vor. Auf Druck der CDU will der Berliner Senat dem Beispiel anderer Bundesländer folgen: Er hat im Juli 1998 beschlossen,

zehn Prozent der Verkaufserlöse aus der geplanten Teilprivatisierung der Berliner Wasserwerke für einen ‚Zukunftsfonds‘ zu verwenden, um daraus innovative Projekte zu finanzieren.

Die Beantwortung der Frage, ob durch die Berliner Privatisierungspolitik Vermögen des Landes „aktiviert“ oder „verscherbelt“ wird, bedarf einer normativen Perspektive: Dieser Arbeit liegt daher ein intergenerationales Gerechtigkeitsverständnis zugrunde, das eine massive Externalisierung von finanziellen Lasten auf künftige Generationen ablehnt. Die Erzielung von Erlösen auf dem Wege der Vermögensprivatisierung ist zunächst mit anderen Möglichkeiten der Einnahmenerzielung zu vergleichen: Grundsätzlich sind aus dieser Sicht Finanzierungsformen zu bevorzugen, die auf eine zeitnahe Mittelherkunft abzielen, wie z.B. Steuererhöhungen auf der Einnahmenseite oder strukturelle Einsparungen auf der Ausgabenseite. Aber auch der Verkauf von öffentlichem Unternehmens- und Grundstücksvermögen widerspricht diesem Verständnis nicht, da dieses Vermögen i.d.R. ein Ergebnis der Aufbauleistung vergangener Generationen darstellen dürfte. Als illegitim wird jedoch die extensive Aufnahme von Schulden betrachtet, wenn dadurch lediglich der Gegenwartskonsum finanziert werden soll. Das Ergebnis einer solchen Verschuldungspolitik ist die Verlagerung von Problemen auf künftige Generationen, die durch die Zinslasten erheblich an (finanz-)politischem Spielraum verlieren werden: Nach Berechnungen des Rechnungshofes von Berlin werden bereits im Jahr 2001 rd. 7,36 Mrd. DM der Einnahmen des Landes durch Zinsen und Schuldendiensthilfen gebunden sein. Damit reduzieren sich die bereinigten Gesamteinnahmen Berlins um ein Fünftel. Diesen Überlegungen folgend, kann in bezug auf die Berliner Privatisierungspolitik nur dann von einer „Aktivierung“ von Vermögen gesprochen werden, wenn die durch Verkäufe „gekaufte Zeit“ tatsächlich für strukturelle Einsparungen verwendet wird. Eine Finanzierung des Gegenwartskonsum durch Vermögensverkäufe ist schlichter Substanzverzehr und kaum mehr als das „Verscherbeln“ von Vermögen.

Obgleich Berlin im Jahr 1997 insgesamt rd. 6,68 Mrd. DM durch Vermögensveräußerungen eingenommen hat, erforderte die Finanzlage eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von rd. 5,45 Mrd. DM. Durch die Privatisierungserlöse konnte das rasche Schuldenwachstum Berlins einstweilen verlangsamt werden. Um zu ermitteln, ob in Berlin die auf diesem Wege „gekaufte Zeit“ tatsächlich dazu genutzt wird, das strukturelle Finanzierungsdefizit durch Einsparungen und Strukturreformen zu bekämpfen, werden die Fortschritte bei den allgemeinen Konsolidierungsbemühungen sowie bei der Verwaltungs- und Bezirksreform beleuchtet: Seit dem Jahr 1995 sind die Gesamtausgaben des Landes um etwa 3% zurückgeführt worden. Absolut gesehen wurden die meisten Einsparungen bei den konsumtiven Sachausgaben erzielt (-1,37 Mrd. DM bzw. -6,8%), gefolgt von den Investitionsausgaben (-0,86 Mrd. DM bzw. -13,5%). Die Kostenreduzierungen beim Hauptkostenfaktor Personalausgaben waren bislang vergleichsweise gering (-0,22 Mrd. DM bzw. -1,5%). Relativ gesehen sind die Einsparungen bei den Investitionsausgaben deutlich am stärksten ausgefallen.

Sollten die Einsparungen in den kommenden Jahren erneut die Investitionsausgaben am stärksten betreffen und die Personalausgaben nicht deutlich reduziert werden, so ist dieses aus Sicht kommender Generationen neben der ohnehin geerbten Zinslast eine weitere Hypothek. Die bisherigen Fortschritte bei der Verwaltungs- und Bezirksreform versprechen kurz- bis mittelfristig kaum bedeutende Einsparungen: Während die Verwaltungsreform laut dem Rechnungshof von Berlin auch im Jahr 1997 nicht wesentlich vorangekommen ist, weil sie durch ihre eigene Komplexität gelähmt wird, wurde im März 1998 zumindest die Reduzierung der Zahl der Bezirke von 23 auf 12 beschlossen. Es wird erwartet, daß die Bezirksreform nach ihrer Umsetzung Einsparungen bis zu 200 Mio. DM gestattet.

Die finanzpolitisch motivierte Privatisierungspolitik des Senats wird noch nicht im ausreichenden Maße für eine wirtschafts- und ordnungspolitische Neuorientierung in Berlin genutzt. Vom normativen Leitbild eines schlanken Staates ist die Hauptstadt nach wie vor weit entfernt. Die Analyse zeigt, daß Berlin trotz der Bestrebungen Annette Fugmann-Heesings zu wenig strukturelle Einsparungen erbringt. Selbst der angesichts des Ungleichgewichts im Berliner Haushalt bescheiden wirkende Konsolidierungspfad, der einen Abbau der Neuverschuldung von 650 Mio. DM im Jahr vorsieht, fußt auf optimistischen Annahmen über Zuwächse bei den Steuereinnahmen sowie das Gelingen des Projekts der Grundstücksfonds. Weitere strukturelle Einsparungen abzulehnen oder gar eine Ausweitung der Nettoneuverschuldung zu verlangen, wie dies aus Kreisen der Großen Koalition gefordert wird, erscheint angesichts der Finanz- und Haushaltslage als purer Zynismus gegenüber kommenden Generationen. Auch die Hoffnung auf zusätzliche externe Finanzunterstützung durch den Bund nach dem Regierungsumzug entspringt eher dem Wunschenken mancher Politiker statt verantwortungsvoller Planung.

Notwendig scheint statt dessen, deutliche Einsparungen beim Hauptausgabenblock des Berliner Haushalts - den Personalausgaben - zu erreichen. Trotz umfangreicher Stelleneinsparungen ist die Berliner Verwaltung noch immer personell überbesetzt und zu teuer. Das Verhältnis von Personalausgaben für unmittelbar und mittelbar beim Land Berlin Beschäftigte zu den Steuereinnahmen betrug im Jahr 1997 rd. 99,2%. Damit werden nahezu die gesamten Steuereinnahmen Berlins für Personalausgaben verbraucht. Aus intergenerationaler Sicht bietet insbesondere der Personalüberhang von rd. 7400 bezahlten und stellenlosen Landesbediensteten Anlaß zur Kritik, da die gegenwärtige verdeckte Arbeitslosigkeit im öffentlichen Dienst auf Kosten kommender Generationen finanziert wird. Auch die im Vergleich zu anderen Stadtstaaten signifikant höheren Gesamtausgaben Berlins pro Einwohner zeigen, daß bislang längst nicht alle Einsparpotentiale ausgenutzt worden sind. Wenn Berlin über das gleiche Ausgabenniveau wie Hamburg pro Einwohner verfügen würde, so ließen sich laut Angabe der jüngsten Finanzplanung zwischen fünf und sechs Milliarden DM im Jahr einsparen. Solange die strukturellen Einsparpotentiale Berlins ungenutzt bleiben, ist die finanzpolitisch motivierte Privatisierung von landeseigenen Unternehmen keine „Aktivie-

„ung“, sondern lediglich ein „Verscherbeln“ von Vermögen und Indiz eines mangelnden politischen Verantwortungsbewußtseins gegenüber kommenden Generationen.

Die Notwendigkeit weiterer Strukturreformen betrifft auch den Bereich der Beteiligungs- und Privatisierungspolitik Berlins selbst. Statt bei Privatisierungsüberlegungen nur dem Kalkül kurzfristig erzielbarer Veräußerungserlöse zu folgen, wie dieses in den vergangenen Jahren geschehen ist, können durch eine Ausweitung der Privatisierungspolitik auf Defizitunternehmen und eine veränderte Beteiligungsführung auch mittel- bis langfristige Einsparpotiale erschlossen werden. Mittels innovativer Privatisierungs- und Subventionskonzepte können defizitäre Unternehmen an Private abgegeben werden, um so von den Vorteilen der höheren Effizienz privater Leistungserstellung zu profitieren. Auf diese Weise wäre eine Senkung von Zuwendungen, Zuschüssen und Verlustausgleichen möglich. Für jene Unternehmen, die im Eigentum des Landes verbleiben, sind Veränderungen in der Beteiligungsführung zu erreichen, so daß Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen bei den Gesellschaften realisiert werden können: Ein Modell besteht darin, ein Beteiligungs-Controlling zu installieren, das eine intensive und zeitnahe Steuerung und Kontrolle der landeseigenen Unternehmen erlaubt. Die erfahrungsgemäß unzureichende Verwaltung der Beteiligungen auf Basis der Wirtschaftspläne kann dann abgelöst werden von einem EDV-gestützten, zeitnahen Planungs-, Berichts- und Steuerungssystem. Die Senatsverwaltung für Finanzen unternimmt derzeit erste Schritte zur Implementierung eines derartigen Systems. Ein anderes Modell stellt eine Beteiligungs-Holding dar, die als Ergänzung zum Beteiligungs-Controlling dienen könnte. So wäre es z.B. möglich, gleichartige Unternehmen in eine Holding-Struktur einzubinden, in der erhebliche Synergiepotentiale freigesetzt werden könnten. Neben Aspekten des Controllings ist hier vor allem an die rasche Diffusion moderner Management- und Marketingmethoden in die Unternehmen zu denken. Durch Ergebnis-Poolung der unter dem Holding-Dach zusammengeführten rentablen und defizitären Unternehmen wäre bei bestimmten Unternehmen auch eine Reduzierung der Steuerlast möglich. Der Nachteil einer Beteiligungs-Holding besteht in der latenten Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke versteckter Kreditaufnahmen, indem der Staat von der Beteiligungs-Holding verlangt, landeseigene Gesellschaften zu kaufen, um so Veräußerungserlöse zu erhalten.

## **6.2 Ausblick**

Berücksichtigt man die zu geringen Berliner Fortschritte bei tiefgreifenden strukturellen Reformen und die damit verbundenen parteipolitischen Auseinandersetzungen, so offenbart sich eine weitere Ursache der wachsenden Finanznot Berlins: Dabei handelt es sich um Politiker und Interessenvertreter, denen es offenbar an Einsicht oder Willen mangelt, sich den Anforderungen der Berliner Struktur- und Finanzkrise wirklich zu stellen. Diese „unheilige Al-

lianzen der Besitzstandswahrer“, wie Kurt Markert es formulierte, reicht „von Klaus-Rüdiger Landowsky über die ÖTV bis zur linken SPD.“<sup>590</sup>

Statt eine Abkehr von der öffentlichen Produktion zu vollziehen, befürworten z.B. die Berliner Gewerkschaften unter Führung des DGB in einem Memorandum vom Mai 1998 den Ausbau des öffentlichen Wirtschaftssektors. Im Zeichen der Globalisierung und Liberalisierung halten sie die Verstaatlichung von Unternehmen für ein probates Mittel, die erodierte industrielle Basis in Berlin wiederherzustellen. Derartige Äußerungen zeigen, daß einflußreiche Interessengruppen in Berlin offenbar noch nicht begriffen haben, daß der öffentliche Verwaltungs- und Wirtschaftssektor West-Berlins ein künstliches, ineffizientes und fremdfinanziertes Gebilde war. In dem Memorandum heißt es auch: „Der öffentliche Wirtschaftssektor darf weder strategischen Fehleinschätzungen der Politik, kurzfristigen Interessen der Haushaltskonsolidierung noch einem Zeitgeist geopfert werden, für den alles Individuelle und Private gut und alles Gesellschaftliche und Öffentliche schlecht ist.“<sup>591</sup> Die Bekämpfung eines jährlichen strukturellen Finanzierungsdefizits vom mehr als 9 Mrd. DM als kurzfristiges Interesse zu bezeichnen, muß aus Sicht besonders der jüngeren Berliner als purer Zynismus empfunden werden. Gerade jene Berliner Interessenvertreter, die mit Vorliebe mit den Worten „Gemeinwohl“ und „Daseinsvorsorge“ operieren, möge die Erkenntnis angedeihen, daß diese Begriffe auch eine zeitliche Dimension besitzen.

Scheinbar ist auch der Planungszeitraum vieler Politiker eng begrenzt, denn bei einigen endet er mit dem Tag des kommenden Regierungsumzugs, von dem sie sich zusätzliche Finanzhilfe in Milliardenhöhe erhoffen. Die Hoffnung auf zusätzliche finanzielle Unterstützung von außen gleicht allerdings einem finanzpolitischen Va Banque-Spiel: Berlin ist mit mehr als 9,2 Mrd. DM bereits jetzt der Hauptempfänger im Länderfinanzausgleich (inkl. Bundesergänzungszuweisungen). Zudem ist derzeit ein massiver Protest - bis hin zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht - bei den Nettozahlern des Länderfinanzausgleichs zu beobachten. Diese Länder wehren sich dagegen, daß Empfängerländer wie Berlin nach dem Finanzausgleich im Hinblick auf die Finanzkraft pro Einwohner besser dastehen als die Zahler. Selbst wenn der Bund nach dem Regierungsumzug sein finanzielles Engagement durch Zahlung von zweckgebundenen Zuweisungen vergrößern sollte, z.B. für kulturelle Einrichtungen, so bedeutet dies kaum eine Rückkehr Berlins zum finanzpolitischen Luxus der vergangenen Jahrzehnte. Statt also trügerische Hoffnungen zu schüren, die Berliner Finanzkrise würde von außen gelöst, sollten diese Politiker dazu beitragen, den Kurs der Konsolidie-

---

<sup>590</sup> Kurt Markert ist der ehemalige Vorsitzende der 8. Beschlußabteilung des Bundeskartellamtes. Er war zuständig für die Wettbewerbskontrolle bei Banken und Energieunternehmen. In diesem Zusammenhang hat er u.a. den Bewag-Verkauf begleitet. Nachdem er jüngst pensioniert worden ist, hat er in einem Interview in der Berliner Morgenpost zum Thema Privatisierung in Berlin offen Stellung bezogen. Siehe Markert, Kurt (1998): Interview: Es geht nur um Besitzstandswahrung. In: Berliner Morgenpost vom 2.8.1998.

<sup>591</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Berlin-Brandenburg (1998).

rung und des Strukturwandels zu befördern. Schließlich werden die Schulden der Hauptstadt samt Zins und Tilgung von den Berlinern zu bezahlen sein.

Es ist jedoch eine Überschätzung der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gestaltungspotentiale des Landes, zu erwarten, daß Berlin seine Probleme völlig allein lösen könnte. Berlin hat, wie jede andere Gebietskörperschaft in Deutschland auch, unter den Folgen des Reformstaus auf Bundesebene zu leiden. Notwendige Reformen, z.B. in bezug auf das Steuersystem, das öffentliche Dienstrecht und die Sozialversicherungssysteme kommen nur schleppend voran. Hier ist die Bundesregierung ebenso wie der Gesetzgeber aufgefordert, die daraus folgenden Restriktionen für mehr Beschäftigung zu beseitigen. Davon würde insbesondere auch Berlin profitieren, das wie jede andere deutsche Großstadt, u.a. vergleichsweise hohe Sozialausgaben zu tragen hat. Nicht ohne Grund gehören neben Berlin auch die Stadtstaaten Hamburg und Bremen zu den „diskretionären Privatisierern“.

Die Privatisierung von Vermögen und Aufgaben verspricht keine kurzfristige Lösung der Finanznot des Bundes, der Länder und Kommunen. Dennoch können die Erlöse aus Privatisierungen vorläufig die Nettoneuverschuldung begrenzen und für den notwendigen zeitlichen Handlungsspielraum sorgen, die ordnungspolitische Rolle des Staates strukturell neu zu definieren. Die konsequente Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung des Staates, die gezielte Stiftung von Wettbewerb und die Entfaltung privatwirtschaftlicher Strukturen können mittel- bis langfristig dazu beitragen, das Ausgabenniveau des Bundes, der Länder und der Kommunen zu senken. Gelingt dieses nicht, dann droht die Verschuldung der Gebietskörperschaften mit den daraus resultierenden Zinslasten, den finanziellen und politischen Gestaltungsspielraum kommender Generationen erheblich einzuschränken. Dieses gilt um so mehr, als neben diesem Problem auch die wachsenden Lasten zur Finanzierung des Rentensystems und der Beamten-Pensionen vor allem von den kommenden Generationen zu tragen sein werden.