

Jochen Esser,
Ramona Pop

Begleitpapier zum Klausurbeschluss der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 5.9. 2014

Landesvermögen sichern und in die Zukunft investieren

Berlin steht vor einer neuen Phase seiner Vermögens- und Beteiligungspolitik. Alle Fraktionen im Abgeordnetenhaus wollen – wenn auch in unterschiedlicher Weise – wieder verstärkt mit Hilfe von Landesunternehmen Politik gestalten. Und seit Kurzem beginnen anscheinend auch SPD und CDU einzusehen, dass wir sehr viel stärker als bisher in Berlins Infrastruktur investieren müssen.

- *Keine neuen Haushaltsschulden machen, Infrastruktur sanieren und den Wert der Landesunternehmen steigern: Dieser anspruchsvolle Dreiklang der neuen Vermögens- und Beteiligungspolitik stellt erhöhte Anforderungen an das Haushaltsrecht und an die politische Führung und Kontrolle der Landesunternehmen. Auf diese Anforderungen wollen Bündnis 90/Die Grünen Antwort geben.*

Intransparente Finanzlage

Berlins Haushaltspolitik steht schon heute im Zeichen der Schuldenbremse. Der Landeshaushalt schreibt Überschüsse, und es besteht Konsens unter allen Fraktionen des Abgeordnetenhauses, dass dies auch so bleiben soll.

Spätestens, wenn der Blick über den Tellerrand der Liquiditätsrechnung und die Geldschulden des Kernhaushalts hinausgeht, endet jedoch die finanzpolitische Übereinstimmung mit der Regierungskoalition. Die SPD-CDU-Koalition verschließt systematisch den Blick vor dem Vermögenshaushalt, obwohl sie um den Verfall unserer Infrastruktur weiß und ihre Politik einschließlich der Aufnahme neuer Schulden immer stärker aus dem Kernhaushalt herausverlagert.

Gestritten wurde in den letzten Haushaltsberatungen deshalb über die richtige Verwendung der Haushaltsüberschüsse. Finanzsenator Nußbaum hatte behauptet, nur wer jeden Euro Überschuss zur Tilgung der 62 Milliarden Euro Altschulden verwende, betreibe eine nachhaltige Haushaltspolitik. Die Oppositionsfraktionen haben dem entgegen gehalten, Schulden gebe es nicht nur im Kernhaushalt. Es sei gleichrangig, wenn nicht besser, die Haushaltsüberschüsse neben der Tilgung im Kernhaushalt auch in die Sanierung der Berliner Infrastruktur und die Eigenkapitalbasis der Landesunternehmen zu investieren.

SPD und CDU machen sich bei ihrer bewusst verkürzten Sicht den Umstand zu Nutze, dass Berlin – anders als die allermeisten deutschen Städte – keinen “Konzernabschluss” nach kaufmännischer Rechnungslegung (Doppik) anfertigt. In einem solchen Abschluss werden der Finanzierungssaldo des Haushalts, das Jahresergebnis der Unternehmen und die diversen Vermögens- und Schuldenpositionen zusammengeführt.

Würde es Berlin wie die anderen Städte machen, wäre auf den ersten Blick sichtbar, dass Nußbaums Tilgungsüberschüsse nur eine Teilwahrheit der Finanzlage abbilden. In Berlin wird jedoch die gesamte Staatstätigkeit außerhalb des Kernhaushalts samt Verlusten, Schuldenaufnahmen und Vermögensverzehr durch Privatisierungen oder unterlassene Investitionen aus der Rechnungslegung und damit aus der Finanzpolitik ausgeblendet.

Wer sich wenigstens annähernd einen Überblick verschaffen will, muss sich die Informationen in diversen Dokumenten – Haushaltsrechnung, Vermögensrechnung, Anlagenbuchhaltung, Beteiligungsbericht und eventuell zusätzlich in einzelnen Drucksachen und Jahresabschlüssen – zusammensuchen, kann sie aber dann nicht zusammenführen, weil die Informationslage unvollständig ist und auf unvereinbaren Systemen der Rechnungslegung beruht, die sich nicht verrechnen lassen (Anlage 1).

Die Vergangenheit rät zu Wachsamkeit

Die Geschichte der letzten 20 Jahre illustriert eindrücklich, dass man auf die Gesamtentwicklung von Liquidität, Schulden und Vermögen und nicht nur auf den Finanzierungssaldo des Kernhaushalts schauen muss, wenn man ein zutreffendes Bild der realen Finanzlage gewinnen möchte.

Seit 1995 wurden eben nicht nur zusätzliche 37 Milliarden Euro Kreditmarktschulden im Kernhaushalt aufgehäuft, es wurde auch ein Sanierungsstau von konservativ geschätzten 12 Milliarden Euro zugelassen. Obendrein wurde unter wechselnden Regierungen Vermögen im Wert von circa 16,4 Milliarden Euro versilbert und für laufende Zwecke verbraucht. Davon entfielen 2,6 Milliarden Euro auf den Verkauf von Immobilien, 5,3 Milliarden Euro auf den Bankverkauf und 8,5 Milliarden auf Kapitalentnahmen und Privatisierungen von Unternehmen und Unternehmensanteilen (Anlage 2).

Insgesamt hat sich die finanzielle Situation Berlins in den letzten 20 Jahren also um mindestens 65 Milliarden Euro verschlechtert – und nicht “nur” um die 37 Milliarden Nettoneuverschuldung im Kernhaushalt. Dabei ist die Zukunftsblindheit der unterlassenen Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen in Höhe von mindestens 50 Milliarden Euro noch nicht eingerechnet. Über die zusätzlichen Auswirkungen der milliardenschweren Unternehmensverluste auf das Landesvermögen lässt sich mangels Unterlagen aus den neunziger Jahren keine gesicherte Auskunft geben.

Von Fugmann-Heesing bis Nußbaum

Es gibt tausendundeine Möglichkeiten, den Landeshaushalt auf Kosten des Landesvermögens vordergründig zu entlasten – Privatisierungen, Kapitalentnahmen, Abwälzen von Kosten auf die Unternehmen, Schuldenaufnahmen über die Unternehmen etc. Kaum eine dieser Operationen wurde in Berlin unterlassen.

“Kreative” Haushaltspolitik zulasten des Vermögens hat in Berlin Tradition. Bei den Privatisierungen und Kapitalentnahmen stand selten politische Überzeugung im Vordergrund. Immer ging es vor allem darum, schlechte Haushaltsnachrichten zu vermeiden. Der größte Unsinn passierte, wenn ohne hohe Vermögenseinnahmen ein Haushalt mit verfassungswidriger Neuverschuldung drohte. Privatisierungen und Wertminderungen im Landesvermögen gerieten zur haushaltspolitischen Verzweiflungstat.

So war es bei den großen Privatisierungen im Wasser- und Energiebereich in den neunziger Jahren mit dem politisch gewünschten Nebeneffekt, dass man den Ärger bei der Sanierung der in der Regel angeschlagenen Unternehmen mit ihrem zu hohen Personalbesatz den Privaten in die Schuhe schieben konnte. Und ähnlich war es bei einigen Aktionen zulasten von Unternehmen in Landesbesitz, die heute noch nachwirken.

Bei der **GEWOBAG** ist über die Jahre eine Überschuldung in Höhe von 90 Millionen Euro aufgelaufen, sodass sie ein negatives Eigenkapital in gleicher Höhe aufweist. Die Spur dieser Misere führt bis in die siebziger und achtziger Jahre zur Pleite der

gewerkschaftseigenen "Neuen Heimat" und zum System der Westberliner Wohnungsbauförderung.

Eine derartige Bilanz wird niemand veranlassen, hier – etwa im Vergleich zur HOWOGE mit einer Eigenkapitalquote von fast 50 Prozent – ein wohnungspolitisch besonders strapazierfähiges Unternehmen zu vermuten. In die GEWOBAG hätte man längst Geld hineinstecken statt herausziehen sollen.

Wenn Nußbaum das jetzt nachholen und 100 Millionen Euro Haushaltsüberschuss zur Entschuldung an die GEWOBAG statt an das Schuldenportfolio des Kernhaushalts überweisen sollte, wäre das etwa keine Tilgung? Natürlich ist es das, und mit Sicherheit sogar eine sinnvolle, weil die GEWOBAG mehr Zinsen zahlen muss als der Landeshaushalt.

Die **BVG** fährt immer noch Verluste ein. Seit 2006, dem Höhepunkt der Konsolidierung im Berliner Unternehmensbereich, ist ihr Eigenkapital um fast 580 Millionen Euro geschrumpft, weil der Senat in seinen unterschiedlichen Konstellationen die Kasse des Kernhaushalts geschont und den öffentlichen Nahverkehr aus dem Eigenkapital der BVG und damit zulasten der BVG (und des Landesvermögens) finanziert hat. Letztlich funktioniert diese Politik wie eine jährlich wiederkehrende Kapitalentnahme bei der BVG mit dem Zweck, den Finanzierungssaldo des Landeshaushalts zu schönen. Ob dies 2016 wie versprochen ein Ende hat, ist ohne zusätzliche Haushaltsmittel und zu befürchtende Fahrpreiserhöhungen kaum zu erwarten.

Ein ähnlicher Fall kreativer Haushaltspolitik war 2007 die Eigenkapitalminderung bei den Berliner Wasserbetrieben (**BWB**) um 600 Millionen Euro. Hier war es Finanzsenator Sarrazin, der die Idee entwickelte und in die Tat umsetzte, die offene Rechnung des Landes Berlin für die Straßenregenentwässerung in Höhe von 300 Millionen Euro aus dem Eigenkapital der BWB zu zahlen, um den Kernhaushalt zu schonen. Um die Mehrheitsverhältnisse unter den Gesellschaftern dennoch zu wahren, musste er den privaten Investoren anbieten, eine Kapitalentnahme in gleicher Höhe an ihre Muttergesellschaft abzuführen. Dazu haben diese nicht Nein gesagt.

Und Senator Nußbaum gedenkt diese Politik seines Vorgängers fortzusetzen, wenn er das Stadtwerk zur Tochtergesellschaft der BWB macht und von den Wasserbetrieben verlangt, dass sie die Finanzausstattung bereitstellen, die er dem Stadtwerk in den Haushaltsberatungen zusammen mit der Regierungsmehrheit verweigert hat. Alles in der Hoffnung, dass möglichst niemand außer ihm die beiden getrennten Kassen zusammendenkt.

Interessant wird auch die Wirkung der Heuschreckenfinanzierung beim Rückkauf der privaten Anteile an den Wasserbetrieben werden. Nach schrittweiser Abwicklung der komplizierten Gesellschaftsstruktur der "Berlin-Wasser-Gruppe" werden sich die 1,2 Milliarden Euro Schulden für den Rückkauf in der Bilanz der BWB AöR wiederfinden. Die BWB müssen dann in den nächsten 30 Jahren den Schuldendienst leisten, der dem Haushalt erspart geblieben ist. Entsprechend mindert sich ihr Gewinn.

Mal sehen, ob die Rechnung aufgeht. Aber so erklärt sich schon heute, warum die vom Kartellamt durchgesetzte Wasserpreissenkung auf die Gewinnabführung der BWB an den Haushalt durchschlägt. Und es erklärt sich erst recht, warum sich der Senat mit Zähnen und Klauen gegen eine Rückführung der Kalkulationsgrundlagen im Betriebsgesetz auf den Stand vor 2004 wehrt. Eine derartige Gesetzesänderung würde eine noch durchgreifendere Preissenkung bei Wasser und Abwasser nach sich ziehen.

Im Grunde ähnlich verfuhr Finanzsenator Kurth im Jahr 2000 mit der Berliner Stadtreinigung (**BSR**). Er veranlasste die BSR dazu, die bis 2015 erwarteten Gewinne dem Land Berlin auf einen Schlag auszuzahlen. Er vermied so eine Kreditaufnahme des Landeshaushalts in Höhe von 450 Millionen Euro, dafür musste die BSR den Kredit aufnehmen. Diese

“Zielvereinbarung” genannte Aktion manifestiert sich heute mit unter 10 Prozent in einer sehr niedrigen Eigenkapitalquote der BSR. Der Vergleichswert der öffentlichen Unternehmen der Abfallwirtschaft in Deutschland liegt bei rund 25 Prozent (Statistisches Bundesamt). Ehe jemand auf die schlaue Idee kommt, die BSR könne nach Auslaufen der Vereinbarung ab 2016 die Gewinnabführung an den Haushalt wieder aufnehmen, stellen wir deutlich fest, dass zuerst das Eigenkapital der BSR wieder aufgefüllt werden sollte.

Ein besonders interessanter Fall ist die **Flughafengesellschaft (FBB)**, weil sie in eindrücklicher Weise die Tücken bilanzieller Momentaufnahmen und von Nußbaums Beschwichtigung illustriert, die steigende Verschuldung sei nicht so schlimm, weil ihr steigende Vermögenswerte gegenüber stünden.

Die Schulden der Flughafengesellschaft sind seit 2006 um 2 Milliarden Euro gestiegen. Gleichzeitig ist ein Zuwachs des Eigenkapitals in Höhe von 260 Millionen Euro zu verzeichnen. Ausgerechnet die Flughafengesellschaft ist also reicher geworden. Wie das?

Der Eigenkapitalzuwachs ergibt sich aus der Tatsache, dass der geschaffene Gebäudewert höher ist als der dafür aufgenommene Kredit, weil der Bau über den Kredit hinaus aus Kapitalzuführungen der Gesellschafter finanziert wurde. Der damit verbundene Verlust findet sich in den von der FBB getrennten Haushaltskassen von Berlin, Brandenburg und Bund. Die Flughafengesellschaft ist auf dem Papier reicher, der Steuerzahler real ärmer geworden.

Bis zur Eröffnung des Flughafens dürfte sich diese Tendenz fortsetzen. Der BER wird bei Fertigstellung ein Loch von mindestens 3,3 Milliarden Euro in die Kasse der Gesellschafter gerissen haben, derweil die Flughafengesellschaft durch die Kapitalzuführungen bilanziell noch reicher wird.

Nach Eröffnung des BER kommt die Stunde der Wahrheit. Die FBB dürfte größte Schwierigkeiten haben, die Abschreibung für ein Gebäude im Wert von mehr als 5 Milliarden Euro zu leisten, das mit Blick auf das zu erwartende Passagieraufkommen höchstens 3,5 Milliarden Euro hätte kosten dürfen. Im Gutachten zur Wirtschaftlichkeit des BER haben Bündnis 90/Die Grünen diesen wahrscheinlichen Verlauf der Dinge untersuchen lassen.

Dann platzt die Behauptung von Wowereit und Mehdorn, wir hätten für mehr Geld auch mehr Flughafen bekommen. Stattdessen bringen die roten Zahlen an den Tag, dass der Flughafenbau schlicht zu viel Geld verschlungen hat. Die Mehrkosten kommen nicht wieder herein und wollen aus dem Eigenkapital beglichen sein. Die FBB wird ab Eröffnung nicht mehr reicher, sondern Jahr für Jahr ärmer werden und ihr Eigenkapital allmählich aufzehren.

Zurückbleiben könnte ein bilanziell überschuldetes “Zombi-Unternehmen” mit negativem Eigenkapital, das nur deshalb nicht den Gang zum Insolvenzrichter antreten muss, weil es seine unmittelbare Zahlungsfähigkeit aufrecht erhalten kann.

Der Schattenverschuldung Grenzen setzen

Ende 2012 standen den 62 Milliarden Euro Schulden des Landeshaushalts rund 37 Milliarden Euro Schulden der Beteiligungsunternehmen zur Seite (Fremdkapital, nur Berliner Anteil). Seit 2006, dem Höhepunkt der Konsolidierung bei den Landesbeteiligungen, sind diese Schulden unter dem Strich um rund 3 Milliarden Euro gestiegen.

Finanzsenator Nußbaum hat gegen diese Rechnung eingewandt, man dürfe nicht nur auf die Schulden der Landesunternehmen sehen, sondern müsse auch die Vermögenswerte betrachten, die der Verschuldung gegenüberstünden. Das stimmt.

Aber der Finanzsenator wird sicherlich nicht bestreiten wollen, dass die eigentliche Vermögensposition des Landes im Eigenkapital der Beteiligungsunternehmen besteht, das sich aus der Differenz zwischen dem Vermögen eines Unternehmens und seinen Schulden (Verbindlichkeiten plus Rückstellungen) ergibt. Früher oder später schlagen sich alle Geschäftsvorfälle positiv oder negativ in der Eigenkapitalposition eines Unternehmens nieder. Die neue Vermögensrechnung Berlins weist deshalb zu Recht das Eigenkapital der Landesunternehmen als Berliner Vermögensgegenstand aus.

- Es wäre gut, wenn die ersichtlichen Schwierigkeiten, die Preise für Wasser- und Abwasser durchgreifend zu senken, auch bei SPD und CDU die Erkenntnis reifen ließen, dass eine milliardenschwere Einkaufstour ohne einen eigenen Cent Eigenkapital dazu führen muss, dass entweder die Finanzierung kollabiert oder die angestrebten sozialen Zwecke der Daseinsvorsorge nicht erreicht werden können.

Im Moment zeigt ein Zwischenfazit nichts Halbes und nichts Ganzes.

- Die Finanzierung des Rückkaufs der Wasserbetriebe wackelt, aber noch ist die Haushaltsbelastung überschaubar. Dafür bleibt die kurzzeitig versprochene Änderung der Kalkulationsgrundlagen im Betriebsgesetz auf der Strecke, die zu einer durchgreifenden Senkung der Preise für Wasser und Abwasser führen würde.
- Die Errichtung und der Kauf von Wohnungen schreiten voran. Die Wohnungsbaugesellschaften kommen noch zurecht. Dafür bewegen sich die angebotenen Mieten im mittleren Preissegment und erreichen die wirklich Bedürftigen nicht.
- Das neu gegründete Stadtwerk kostet fast nichts. Aber deshalb ist es auch zu klein, um einen nennenswerten Beitrag zur Energiewende zu leisten.

Schuldenbremse braucht ein Pendant in der Vermögenspolitik

Mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse ist eine ganzheitliche Sicht auf den Berliner Haushalt unerlässlich geworden. Finanzierungssaldo, Jahresergebnis und Vermögensaufbau oder –minderung muss man zusammendenken (Anlagen 3, 4, 5).

Andernorts ist längst der Umgang mit dem vorhandenen Vermögen in den Mittelpunkt des Haushaltsrechts gerückt. Die novellierten Regelungen fordern, das Eigenkapital der Städte und damit das Vermögen zu erhalten. Substanzverlust und folglich reduziertes Eigenkapital ziehen haushaltsrechtliche Konsequenzen bis zum Haushaltssicherungskonzept nach sich. Nachdem der Kernhaushalt ausgeglichen ist, wird es Zeit, auch in Berlin den Vermögenshaushalt des Landes vor ruinösen Begehrlichkeiten zu schützen und die dafür erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Andernfalls könnte sich unter dem Druck der Schuldenbremse die Geschichte wiederholen. Im Dienst einer verantwortungslosen Politik zur bequemen Entlastung des Kernhaushalts wurde der Verfall der Infrastruktur hingenommen und den Landesunternehmen wurden immer mehr politische Aufgaben übertragen, um die Haushaltskasse zu schonen. Zugleich wurden Schuldenaufnahmen vom Haushalt auf die Unternehmen abgewälzt und ihr Vermögen geplündert, um Einnahmen für den Haushalt zu generieren. Am Ende wurden die Landesunternehmen fast durchweg zum Sanierungsfall, zumal sie auch noch schlecht geführt und kontrolliert wurden (Anlage 4).

Infrastruktur und Landesbeteiligungen tragen in beträchtlichem Maß dazu bei, Lebensqualität und Teilhabe in unserer Stadt sichern – denken wir nur an Krankenhäuser, den öffentlichen Nahverkehr oder die Müllabfuhr. Gerade wenn wir die Infrastruktur sanieren und Funktionen

der Daseinsvorsorge stärken wollen, indem wir etwa in der Energiepolitik oder im öffentlichen Wohnungswesen neue politische Akzente setzen, dürfen wir auf keinen Fall zulassen, dass die Landesunternehmen zum Milliardengrab und politisch handlungsunfähig werden.

Niemand kann und will den Landesunternehmen Kreditaufnahmen verbieten. Andernfalls käme ihre Tätigkeit zum Erliegen. Der in der Literatur zuweilen vertretene Vorschlag, die Schuldenbremse einfach auf alle staatlichen Unternehmen auszudehnen, ist deshalb zu kurz gedacht und führt eindeutig in die Irre.

Aber bei jeder Kreditaufnahme sollte gewährleistet sein, dass sich die damit verbundene Investition auch lohnt und das Unternehmen später in der Lage ist, die neu entstandene Zinsbelastung und den Abschreibungsbedarf zu verdienen. Nur dann steht den gewachsenen Schulden auch dauerhaft ein gestiegenes Vermögen der Unternehmen gegenüber. Refinanziert sich die Investition hingegen nicht, schwindet das Eigenkapital und mit ihm die Handlungsfähigkeit des Unternehmens und des Landes.

- *Ein praktikables Pendant zur Schuldenbremse sollte deshalb darauf abzielen, das Eigenkapital der öffentlichen Unternehmen als eigentliche Vermögensposition der Allgemeinheit besser vor Misswirtschaft, Privatisierung und Plünderung zu schützen als in der Vergangenheit.*

Milliardenschwere Vermögenspolitik ist kaum reguliert

Das Gefälle zwischen dem recht strengen Haushaltsrecht und der unzureichend regulierten Vermögenspolitik verführt geradezu dazu, das Schuldenmachen aus dem Haushalt in den Vermögensbereich zu verlagern – mit dem für die Exekutive angenehmen Zusatzeffekt, dass sie sich vom Königsrecht des Parlaments, der Gewährung von Finanzmitteln und Kredit, größtenteils befreit.

Die gegenwärtige Haushaltspolitik von Rot-Schwarz ist ein nachgerade klassischer Fall, für den der treffende Anglizismus des “off-budget borrowing” geprägt wurde.

Der Senat gründet ein Vehikel, z. B. die Berlin Rekomm GmbH & Co. KG. Das Vehikel nimmt die zum Kauf nötigen Kredite bei der landeseigenen Förderbank, der IBB, auf. Durch eine Landesbürgschaft verwandelt der Senat die Kreditaufnahme des Vehikels in einen Staatskredit und stellt damit gleichzeitig die IBB von der Bankenregulierung und der Unterlegung mit Eigenkapital frei.

Anders als bei Krediten gibt es für die Höhe von Bürgschaften im Haushaltsrecht keine Obergrenzen. Nur wenn beihilferechtliche Tatbestände nach EU-Recht die Landesbürgschaften untersagen oder bei der IBB die Großkreditgrenzen der Bankenregulierung erreicht sein sollten, sind dieser Methode schrankenloser Kreditschöpfung im eigenen “Landeskonzern” Grenzen gesetzt.

Im Fortgang kann der Senat frei schalten und walten. Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen (also auch Unternehmen) sind laut § 63 Landeshaushaltsordnung (LHO) reine Angelegenheit der Exekutive. Dann gibt es noch den § 65 LHO, der allerdings nur von Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen handelt, nicht aber von Anstalten öffentlichen Rechts. Dort versteckt findet sich dann immerhin, dass die Gründung von Unternehmen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses bedarf. Vom Kauf von Unternehmen steht dort nichts. Außerdem steht dort der Hinweis, dass Verkäufe von Unternehmensanteilen dem Abgeordnetenhaus unter bestimmten Umständen vorzulegen sind. Vom Verkauf ganzer Unternehmen steht dort explizit nichts. Das Ganze ist löchrig wie ein Schweizer Käse!

Die Beteiligungen des Abgeordnetenhauses an Vermögenstransaktionen im Unternehmensbereich, zuletzt am Rückkauf der Anteile an den Wasserbetrieben, beruhen folglich überwiegend auf freiwilligen Senatsentscheidungen, die nicht nirgendwo zwingend vorgeschrieben sind. Die CDU wird gerade beim Thema Kauf des Gasnetzes mit der Nase auf diese gern vergessene Rechtslage gestoßen. Rein rechtlich gesehen kann der Senat weitgehend nach Gutdünken kaufen und verkaufen. Komplet anders sieht es nur bei Immobilientransaktionen aus, bei denen § 64 LHO die Rechte des Abgeordnetenhauses detailliert regelt.

Auch in der abschließenden Rechnungslegung ist der Senat frei. § 73 der LHO verlangt zwar einen jährlichen Ausweis des Vermögens und der Schulden Berlins. Was aber dazu zählt "bestimmt die Finanzverwaltung" – so wörtlich im Gesetz. Das Gleiche gilt für die Bewertungsgrundsätze und deren Fortschreibung durch Zu- und Abgänge oder Wertverzehr durch Unternehmensverluste und unterlassene Instandhaltung und Investition.

- *Anders als in der Haushaltspolitik wird der Senat weder durch die Verfassung noch durch einfache Gesetze wirksam eingeschränkt. Das wollen wir ändern. Wir wollen eine Regulierung der Vermögenspolitik, die dem Haushaltsrecht vergleichbar ist.*

Helfen wird dabei der Druck von außen, der aus der Notwendigkeit entsteht, die Rechnungslegung auf nationaler und europäischer Ebene zu vereinheitlichen.

Doppik und Kameralistik nähern sich an

Der Senat hat sich bereits unter Rot-Rot darauf festgelegt, an der kameralen Haushaltsrechnung festzuhalten, nicht auf doppelische Rechnungslegung umzustellen und keinen Konzernabschluss zu fertigen, schon gar keinen voll konsolidierten. Der neue rot-schwarze Senat hat nicht vor, das zu ändern. Bei dieser Sachlage scheint es nicht sehr erfolgversprechend, auf eine radikale Reform zu setzen.

Bessere Ausichten könnte eine Lösung im kameralen Rahmen haben. Die Chancen, auch aus der Opposition heraus einen gesetzlichen Fortschritt zu erreichen, der zumindest eine Annäherung an den Idealzustand erlaubt, stehen gar nicht so schlecht, weil die europäische und gesamtdeutsche Entwicklung auf dem Gebiet öffentlicher Rechnungslegung uns dabei zur Hilfe kommt.

In Folge der Finanz- und Schuldenkrise ist auf europäischer und gesamtdeutscher Ebene ein erheblicher Bedarf zur Reform und zur Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens deutlich geworden. Die Qualität und die Vergleichbarkeit der gegenwärtigen Haushaltsdaten reicht für ein gemeinsames Schuldenregime nicht aus.

Die EU hat deshalb das Projekt EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) gestartet, das für die Mitgliedsstaaten verbindlich werden soll. EPSAS beruhen im Kern auf doppelischen Standards, was einer gewissen Logik aus europäischer Sicht nicht entbehrt, weil außer in Deutschland, Holland und Irland in keinem anderen europäischen Land auf der Ebene des Zentralstaats kameralistische Rechnungslegung erfolgt.

In der Bundesrepublik wird parallel seit ein paar Jahren ebenfalls an einer Standardisierung und Harmonisierung des Rechnungswesens mit dem Ziel gearbeitet, dabei trotz Vereinheitlichung das Wahlrecht der Gebietskörperschaften zwischen Kameralistik und Doppik zu erhalten. Die gesetzliche Vorgabe dazu ist im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) festgelegt.

Zu welchem Ergebnis dieser zwischen der EU und der Bundesrepublik Deutschland nicht widerspruchsfreie Prozess führen wird, lässt sich im Augenblick nicht sagen. Sicher ist nur,

dass sich in diesem Reformprozess bisher eine Annäherung von Kameralistik und Doppik und eine engere Verknüpfung von Haushalts- und Vermögensrechnung vollzieht (Anlage 6).

Zwei Resultate sind bereits heute in Berlin sichtbar:

- Erstens hat der Senat 2012 erstmals eine Vermögensrechnung vorlegen müssen, die das Vermögen des Landes umfassend bewertet und sich der Struktur einer Bilanz annähert (Anlage 4). Grundlagen dafür wurden seit 2007 mit dem Konzept der Anlagenbuchhaltung und im Beteiligungsbericht gelegt.
- Zweitens wurde auf Bundesebene unter Federführung des Statistischen Bundesamts das sogenannte Schalenkonzept entwickelt, um wenigstens den Kernbereich der ausgelagerten Staatstätigkeit bei allen Gebietskörperschaften im Rahmen der Schuldenbremse einheitlich zu erfassen (Anlage 7).
- 43 Berliner Landesbeteiligungen gehören zur "inneren Schale" der sogenannten Extrahaushalte. Es handelt sich dabei um die Unternehmen und Institutionen, deren Umsatz überwiegend aus staatlichen Zuschüssen besteht oder mit dem Staat als Auftraggeber gemacht wird. Dazu gehören z. B. die Universitäten, die Theater, die Bäderbetriebe, die BIM und das ITDZ. Kreditaufnahmen dieser Unternehmen sind in die Schuldenbremse einbezogen. Die Vorschrift über ihre Verbindung mit dem Haushalt über einen oder mehrere Haushaltstitel soll im November erlassen werden.
- Nicht in die Schuldenbremse einbezogen sind 30 Unternehmen der "äußeren Schale", die ihren Umsatz überwiegend mit dem Publikum machen. Dazu gehören alle großen Anstalten öffentlichen Rechts und zahlreiche andere Unternehmen – von der Messe über den Liegenschaftsfonds bis zum Studentenwerk. Unklar ist die Zuordnung von etwa einem halben Dutzend Unternehmen, von denen die IBB und die Anteile des Landes an den Immobilienfonds der ehemaligen Bankgesellschaft finanziell relevant sind. Letzteres prüft im Augenblick das Statistische Bundesamt.

Auf diesen Veränderungen lässt sich aufbauen.

Von Bayern lernen: Öffentliches Vermögen in der Verfassung schützen

Am "Runden Tisch Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik", der sich für "ein strategisches Flächenmanagement, das auch zukünftigen Bedarfen und Generationen Rechnung trägt", einsetzt, wurde unter Beteiligung von Abgeordneten aller Fraktionen beschlossen: "Künftig muss das Land Berlin auch wieder ankaufen, Reinvestitionen sind notwendig. Die Einrichtung eines revolvingierenden Fonds zum Zwecke von Ankäufen mit den Einnahmen aus Verkäufen und Erbbaurechten ist zu prüfen."

In der Diskussion wurde von Teilnehmern auch auf die bayerische Verfassung verwiesen. Und tatsächlich: Auch wenn es für manche Berliner Ohren ungewöhnlich klingt, in diesem Fall kann man von Bayern eine Menge lernen.

- *Seit 1948 bestimmt Artikel 81 der bayerischen Landesverfassung: "Das Grundstockvermögen des Staates darf in seinem Wertbestand nur auf Grund eines Gesetzes verringert werden. Der Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens ist zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden."*

Diese Regelung stellt grundsätzlich auf den Erhalt des Vermögens ab und hat sich in den vergangenen 65 Jahren als praktikabel erwiesen. Sie lässt Umschichtungen im Vermögensbestand zu, unterbindet aber Vermögensaktivierungen für konsumtive

Haushaltszwecke, wie sie in Berlin an der Tagesordnung waren, indem die Investition der Erlöse im Vermögensbereich vorgeschrieben wird.

Privatisierungen und andere Formen von Vermögensverkäufen bedürfen anders als in Berlin zwingend der Gesetzesform und sind dadurch der alleinigen Entscheidung durch die Exekutive entzogen. Hätten wir eine solche Vorschrift in Berlin, wären Vermögenstransaktionen auch der Volksgesetzgebung nach Artikel 3 und Artikel 62 der Berliner Verfassung von Berlin zugänglich, z. B. im Sinne der auch in Berlin diskutierten "Privatisierungsbremse".

Und damit kein Missverständnis aufkommt: Es geht bei dieser Verfassungsbestimmung nicht um eine Formvorschrift in dem Sinne, dass jeder vermögensmindernde Verkauf der Gesetzesform bedarf. Das wäre völlig unpraktikabel. Sondern es geht darum, dass das Exekutivhandeln einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber bedarf und privatrechtliche Geschäfte mit Dritten ohne diese Ermächtigung auch im Außenverhältnis nichtig sind (Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichts vom 30.1.1967).

Die bayerische Verfassung enthält den Kern dessen, was in Berlin nötig ist. Wenn man sie auf den Stand der Zeit bringt, und die Gerichtsurteile sowie ergänzenden einfachgesetzlichen Regelungen der bayerischen Haushaltsordnung aufnimmt, gelangt man zu einer Formulierung, die Berlins Vermögenswerte umfassend sichert, der Überforderung der Unternehmen entgegenwirkt und als Privatisierungsbremse wirkt:

- *“Das Grundstockvermögen des Landes darf in seinem Wertbestand grundsätzlich nicht verringert werden. Bestandteile des Grundstockvermögens dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erworben oder veräußert werden. Erlöse sind zum Erhalt und Aufbau dieses Vermögens zu verwenden. Wertminderungen sind aus dem Haushalt auszugleichen. In außergewöhnlichen Notsituationen, die die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, kann durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Satz 3 und 4 abgewichen werden. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.”*
- Satz 1 der Bayerischen Verfassung ist hier dahin gehend geändert, dass Wertminderung nicht jederzeit einfachgesetzlich herbeigeführt werden kann, sondern nur im Ausnahmefall von Satz 5. Satz 2 fordert eine Parlamentsermächtigung nicht nur für Verkäufe, sondern auch für Käufe.
- Die geänderte Formulierung in Satz 3 trägt dem in den bayerischen Haushaltsordnung verankerten Gedanken Rechnung, dass eine Investition in vorhandene Vermögenswerte (Gebäude, Infrastrukturanlagen, Unternehmen) einer Investition in neue Anlagen (Neuerwerbung) gleichkommt.
- Der neue Satz 4 stellt zusätzlich klar, dass auch schleichender Wertverzehr durch Missmanagement in den Landesunternehmen oder unterlassene Instandhaltung von Sachanlagen auf die Dauer nicht ohne haushaltspolitische Konsequenzen bleiben. Im Gesetz wäre nur zu regeln, ob der Ausgleich analog zum geltenden Haushaltsrecht spätestens im jeweils übernächsten Jahr zu erfolgen hat oder mehrjährige Betrachtungszeiträume analog zur Schuldenbremse zulässig sind. Vieles spricht für Letzteres.
- Von der EU beauftragte Notverkäufe hat man 1948 in Bayern natürlich nicht antizipieren können. Genau das haben wir aber in Berlin im Zuge der Pleite der Bankgesellschaft erleben müssen. Den mit dem Bankenskandal verbundenen Vermögensverlust in Höhe von derzeit 4,8 Milliarden Euro hätte der Landeshaushalt beim besten Willen nicht aufbringen können. Satz 5 unseres Vorschlags trägt solchen

Notsituationen Rechnung, die Formulierung lehnt sich dabei eng an die Grundgesetzbestimmung für Notlagen im Rahmen der Schuldenbremse an.

Im Landesgesetz zu dieser Verfassungsvorschrift wären die folgenden Punkte zu klären – das könnte durchaus innerhalb der LHO erfolgen:

- Im Gesetz wäre das Grundstockvermögen als Gesamtheit der Sachanlagen und der Finanzanlagen ohne Ausleihungen und Derivate zur Zinssteuerung (Wertpapiere) zu definieren. Das würde den Senat dazu zwingen, die Vermögensrechnung zu vervollständigen, wie es auch der Rechnungshof anmahnt. Insbesondere das Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds, die IBB und die Immobilienfonds der ehemaligen Bankgesellschaft sind einzubeziehen. Auch das Infrastrukturvermögen wäre wie in anderen Städten zu erfassen (Anlage 8).
- Die Bewertungsgrundsätze sind ebenfalls im Gesetz festzulegen. Dazu können die Standards herangezogen werden, die in Umsetzung von § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) bundesweit festgelegt wurden. Damit würde auch der berechtigten Kritik des Rechnungshofs entsprochen, dass bis heute die Grundsätze für Erstbewertung der Vermögensgegenstände und deren Fortschreibung in der Landeshaushaltsordnung nicht geregelt worden sind.
- Für Geldbestände im Grundstockvermögen, wie sie z. B. durch Verkäufe oder Zuführungen aus dem Haushalt entstehen können, wäre analog zu Bayern zu bestimmen, dass sie getrennt von den Rücklagen in einem Sondervermögen zu führen sind, über dessen Verwendung jeweils mit dem Haushaltsplan vom Parlament entschieden wird.

In den letzten acht Jahren hätte sich die von uns vorgeschlagene Regelung im Unternehmensbereich als praktikabel erwiesen. Das seit 2006 gesunkene Eigenkapital bei BVG, BWB, BSR und Gewobag wurde durch Wertzuwachs bei anderen Unternehmen ausgeglichen, sodass die Vermögensposition des Landes mit Ausnahme des Sonderthemas Bankgesellschaft unter dem Strich unverändert geblieben ist. Es wird also nichts Unmögliches verlangt. Voraussetzung ist nur, dass Berlins Beteiligungspolitik auch weiterhin Kurs hält und nicht wieder aus dem Ruder läuft.

Auch die Rekommunalisierung der Wasserbetriebe oder die Gründung des Klimastadtwerks oder Unternehmenskäufe wären unter diesem Regime möglich gewesen. Solange die versprochene Refinanzierung aus dem Geschäftsbetrieb eintritt, bleiben die damit verbundenen Kreditaufnahmen ohne haushaltspolitische Konsequenzen. Schlägt das Finanzierungskonzept jedoch fehl, tritt der Zwang zum Haushaltsausgleich ein. Das zwingt die Akteure zu erhöhter kaufmännischer Sorgfalt und Vorsicht. Und genau das ist gewollt.

Im Bereich der Sachanlagen ist leider kein überjähriger Vergleich möglich, weil Berlin seine Gebäude und Grundstücke früher nicht bewertet hat. Es ist aber klar, dass es unter der von uns vorgeschlagenen Verfassungsvorschrift keine unterlassene Instandhaltung und keine Immobilienverkäufe in der tatsächlich erfolgten Größenordnung hätte geben können. Und genau das ist ja unsere Absicht, das soll in Zukunft anders laufen und so bleiben!

Senat fährt weiter auf Verschleiß

Die öffentlichen Gebäude und Verkehrswege haben in den letzten 10 Jahren einen erheblichen Wertverlust durch unterlassene Instandhaltung erlitten. In den Gebäuden von Land und Bezirken bemisst sich der Sanierungsstau nach unserer Einschätzung auf acht Milliarden Euro, hinzu treten zwei Milliarden Euro Investitionsbedarf bei den Hochschulen

und weitere zwei Milliarden bei den Krankenhäusern. In der Folge sind auch die Energiekosten in den Landesgebäuden höher als notwendig.

Unsere Stadt zahlt einen zu hohen Preis dafür, dass der Finanzsenator die angestrebte Schuldentilgung mit sinkenden Investitionen in Berlins Gebäude und Verkehrswege erkaufte. Dass er die Investitionen in seiner fünfjährigen Amtszeit um 250 Millionen Euro gekürzt hat, ist keine sinnvolle Sparmaßnahme, sondern eine besonders teure Form der Verschuldung.

In den Haushaltsberatungen haben SPD und CDU unsere Politik des Vorrangs für Investitionen bekämpft und zu der Aussage verdreht, die Grünen wollten weniger tilgen und ergo mehr Schulden machen.

Heute sehen wir mit einer gewissen Genugtuung, dass Rot und Schwarz einzusehen beginnen, dass die Sanierung der Infrastruktur eine sinnvolle Form der Schuldentilgung und der Zukunftssicherung darstellt, und nun zumindest die Hälfte der Haushaltsüberschüsse in Infrastrukturinvestitionen überführen möchten.

- *Wir begrüßen diese Änderung der Senatspolitik, halten es aber weiterhin für falsch, dass SPD und CDU die Investitionen im Haushalt als Resteverwertung sehen, die nach allen konsumtiven Ausgaben übrig bleibt. Vorrang für Investitionen in der Haushaltsplanung sieht anders aus. Wir Grüne bleiben deshalb dabei: Wir wollen Nußbaums Kürzungen rückgängig machen und 200 Millionen Euro mehr pro Jahr in die Sanierung der Berliner Infrastruktur investieren und im Haushalt auch veranschlagen.*

Klima und sinkende Energiekosten werden es uns danken. Und die Menschen, die täglich in unsere Gebäude gehen, weil sie dort arbeiten oder lernen, werden froh sein, wenn sie eine Umgebung vorfinden, in der sie sich wohler fühlen als heute.

Neue Phase der Beteiligungspolitik

Heute stehen wir mit Blick auf die Landesunternehmen vor einer Neuausrichtung der Berliner Politik. "Landesbeteiligungen werden zunehmend wieder als politisches Gestaltungsinstrument erkannt", schreibt der Finanzsenator in einem Bericht an das Abgeordnetenhaus.

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Leistungen zu bezahlbaren Preisen, ökologisch und zuverlässig, ist und bleibt die Kernaufgabe der öffentlichen Unternehmen. Aber mit dem Wachstum unserer Stadt – und wir Grüne sagen deutlich, auch mit dem Vorantreiben der Energiewende – erwachsen neue Aufgaben und Zukunftsfelder, für die unsere öffentlichen Unternehmen gerüstet sein müssen.

Wir müssen Spielräume für Gestaltung eröffnen. Dabei werden alle Fraktionen im Abgeordnetenhaus miteinander ringen müssen. Bislang ist unklar, was das Land Berlin mit seinen Unternehmen eigentlich will. Welche Prioritäten setzen wir? Welche Aufgaben sehen wir als vordringlich an? Mit welchen Mitteln wollen wir mit unseren Landesbeteiligungen Schwerpunkte setzen und Politik gestalten? Kurzum, das Land Berlin muss seine Eigentümerstrategie klären.

Einig sind wir uns immerhin, dass wir dringend wohnungspolitisch investieren müssen; dass unsere Wohnungsbaugesellschaften in der Pflicht sind, Wohnungen zu kaufen und zu bauen. Dann aber hört die Einigkeit schnell auf, wie die Haushaltsberatungen gezeigt haben. Der schiere Umfang der erforderlichen Neubautätigkeit kann überwiegend nur durch den Privatsektor (unter Einschluss der Genossenschaften) gewährleistet werden. Und die dringend benötigten Sozialmieten und Sozialwohnungen sind im öffentlichen wie privaten

Sektor nur mit einem Förderprogramm zu erreichen, das deutlich größer und inhaltlich anders ausfällt als das von Rot-Schwarz beschlossene Programm.

Noch uneiniger sind wir uns in der Frage der Energieversorgung. Wenn aus der SPD immer wieder die Aussage kommt, das öffentliche Engagement bei Strom und Gas diene vorrangig dem Zweck, Haushaltseinnahmen zu generieren, dann ist das eindeutig nicht nur zu wenig, sondern sogar falsch. Wir wollen entschieden die Energiewende vorantreiben und hierzu mit öffentlichen Unternehmen und dem Rückkauf des Stromnetzes entscheidende Weichenstellungen vornehmen. Und wir wollen das Geld zusammenhalten, um Investitionen in die energetische Gebäudesanierung und den Umbau der Netze tätigen zu können.

Finden wir in der Wohnungs- und Energiepolitik den Weg zu einer Annäherung zwischen den Fraktionen? Wollen wir weiter die Konkurrenz von Charité und Vivantes zulasten beider Unternehmen fortführen, oder finden wir den Mut zu einer gemeinsamen Strategie? Die Liste der zu klärenden Fragen ließe sich fortsetzen. Wir stehen erst am Anfang der Debatte. Wir warnen jedoch entschieden davor, sich um diese notwendigen Diskussionen zu drücken. Wenn man mit den Landesunternehmen Politik machen will, muss man auch wissen, welche!

6,7 Milliarden Euro neue Schulden im Beteiligungsbereich geplant

Im Wahlkampf 2011 hatten wir auf einer Pressekonferenz die Frage gestellt, „ob SPD und Linkspartei tatsächlich vorhaben, in der Größenordnung von sieben Milliarden Euro zur sogenannten Heuschreckenfinanzierung zu greifen: Für den Rückkauf eines Unternehmens wird ein Kredit aufgenommen, die Schulden für den Kaufpreis werden auf das erworbene Unternehmen übergewälzt. In Wowereits Worten: Der Kauf kann ‚aus der Rendite des Unternehmens finanziert werden‘.“

Die Linkspartei hat nun auf der Oppositionsbank die Frage in der gleichen Weise beantwortet wie wir und anlässlich der Rekommunalisierung der BWB die Bereitstellung von 25 Prozent Eigenkapital aus dem Haushalt gefordert. Das Geld war bekanntlich vorhanden. Auch waren sich die Oppositionsparteien einig, Kreditermächtigungen und Bürgschaften für weitere Zukäufe dem Senat nur nach eingehender Prüfung im Einzelfall und keinesfalls pauschal in Form milliardenschwerer Blankoschecks zu erteilen.

Die SPD ist hingegen der Heuschreckenmethode treu geblieben und geht ohne einen eigenen Cent in der Tasche auf Einkaufstour. Die Koalition hat sich im Haushaltsgesetz 2014/2015 auf Vorrat eine Bürgschaft von 6 Milliarden Euro für Kreditaufnahmen außerhalb des Landeshaushalts genehmigt, so viel wie noch nie. Zusätzlich hat sie die Wohnungsbaugesellschaften dazu angehalten, für den Bau und Erwerb von 30.000 Wohnungen Kredite von 700 Millionen aufzunehmen, die aus beihilferechtlichen Gründen jedoch nicht staatlich verbürgt werden konnten.

Die CDU hat sowohl im Senat wie auch im Abgeordnetenhaus alldem ihre Zustimmung erteilt – obwohl sie die Verwendungszwecke der SPD nicht teilt – und wundert sich jetzt im Fall des Gasnetzes, dass mit der Genehmigung der Bürgschaft im Haushaltsgesetz bereits alle haushaltsrechtlichen Messen gesungen sind.

- *Wir Grüne erwarten weiterhin, dass für den Erwerb von Beteiligungen zumindest 25 Prozent Eigenmittel aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt werden – eine solide Finanzierung, wie bei jedem Häuslebauer auch.*
- *Bürgschaften für Zukäufe werden wir dem Senat auch in Zukunft nur nach eingehender Prüfung im Einzelfall und keinesfalls pauschal in Form milliardenschwerer Blankoschecks erteilen.*

Der Fluch der bösen Taten

Welche Idee steckt hinter den 6,7 Milliarden Kreditaufnahme? Die sozialdemokratische "Philosophie" dahinter ist eher schlicht, wie ein Blick ins Geschichtsbuch zeigt.

Unter der SPD-Finanzsenatorin Fugmann-Heesing sind in den Jahren 1997 bis 1999 Privatisierungserlöse von 6,3 Milliarden Euro im Haushalt "verbraten" worden. Diese Einnahmen kamen im Wesentlichen aus den Privatisierungen von GASAG, BEWAG und Wasserbetrieben. Das ist ziemlich genau die 6 Milliarden-Euro-Bürgschaft von heute. Und der nun von der SPD versprochene Rückkauf von 30.000 Wohnungen entspricht dem Bestand, den die sechs heutigen Wohnungsbaugesellschaften in den Jahren 2002 bis 2012 verkauft haben.

Die SPD möchte offensichtlich auf Gedeih und Verderb ihre bösen Taten der neunziger Jahre rückgängig machen – jedenfalls die, die sie heute für solche hält. Die verkauften 30.000 Wohnungen gehören dazu, die Mietsteigerungen von 30 Prozent im gleichen Zeitraum (3,99 Euro auf 5,20 Euro im Schnitt) offenbar nicht, die Verkäufe von GSW und GSG offenbar auch nicht. Die Rückabwicklung des Wassergeschäfts gehörte dazu. Die Senkung der überhöhten Wasserpreise, die uns die damalige SPD/CDU-Koalition mit dem Konsortialvertrag eingebrockt hatte, musste dem Senat jedoch auch nach der Rekommunalisierung vom Kartellamt abgerungen werden.

Auch der Wiedereinstieg in die Energiewirtschaft steht bei der SPD ganz im Zeichen der Rückabwicklung eigener Entscheidungen. Ein neuer energiepolitischer Politikansatz ist mit der sozialdemokratischen Einkaufstour im Energiesektor nicht verbunden. Von energiepolitischen Zielen, die insbesondere Investitionen in das Stromnetz benötigen würden, nicht aber den voraussichtlichen Rückkauf des Gasnetzes, hat man bei dieser Koalition nichts gehört. Stattdessen verweist die SPD auf neue Einnahmequellen für den Landeshaushalt und den damit verbundenen Verbleib der Unternehmensüberschüsse in der Region. Hier werden Energienetze als Cash Cow gesehen. Gutes bedeutet dies weder für die Energiewende, noch für die Instandhaltung der Netzinfrastruktur.

Doch die Heuschreckenfinanzierung der Käufe straft selbst diese Argumente Lügen. Die Unternehmensgewinne werden auf Jahrzehnte für die Refinanzierung des Kaufpreises verbraucht, im Haushalt kommt nichts an, für Investitionen bleibt nichts mehr übrig.

Am Rückkauf der BWB-Anteile von RWE und Veolia lässt es sich nachprüfen. Die ehemaligen Gewinne der Investoren werden in den nächsten 30 Jahren für den Schuldendienst auf dem internationalen Finanzmarkt benötigt. Statt nach Essen und Paris geht das Geld jetzt nach London, New York oder sonstwo hin. Die Wasserpreissenkung geht zu Lasten des Landeshaushalts und der Belegschaft. Statt rund 110 Millionen Euro kommen in Zukunft nur noch etwa 80 Millionen im Haushalt an.

- Bündnis 90/Die Grünen verbinden hingegen mit Unternehmen und Gesellschaften in öffentlicher Hand politische Zielsetzungen, dabei setzen wir Prioritäten und verfahren nicht nach dem Motto "nice to have". Im Wahlprogramm 2011 haben wir zum Thema Rekommunalisierung formuliert: "Eine Verstaatlichung von Unternehmen kommt für uns nur dann in Frage, wenn das Kosten- und Nutzenverhältnis stimmt, es finanzierbar ist und eine soziale und ökologische Verbesserung für die Berlinerinnen und Berlinern damit erreicht werden kann."
- Bündnis 90/Die Grünen haben in ihrem Wahlprogramm die Gründung eines Klimastadtwerks, eine neue Liegenschaftspolitik, die Erhöhung des Anteils landeseigener Wohnungen auf 15 Prozent des Bestandes und ein neues Förderprogramm für den sozialen Wohnungsbau versprochen. Wir haben gefordert,

umgehend den Aufbau eines landeseigenen Fahrzeugparks für die S-Bahn in Angriff zu nehmen und die BVG aufgabengerecht mit Haushaltsmitteln auszustatten. Wir haben eine einheitliche Senatsstrategie für Charité und Vivantes angemahnt. Und wir haben es für überlegenswert gehalten, die Wasserbetriebe und das Stromnetz in öffentliche Hand zu überführen, wenn die finanziellen, ökologischen und sozialen Voraussetzungen stimmen.

- *Auf diese Themenfelder werden wir uns auch weiterhin konzentrieren. Insgesamt ergibt das eine deutlich andere Agenda für bürgschaftsgesicherte Kreditaufnahmen als das Wahlprogramm der SPD.*

Unternehmen zu Politik befähigen und ihren Wert erhalten

Werterhalt ist ein geeigneter finanzpolitischer Maßstab für die Berliner Beteiligungspolitik, auch wenn das einige für eine altbackene vermögensorientierte Betrachtungsweise halten könnten, die der riskanten Dynamik des Wirtschaftsgeschehens nicht gerecht wird. Aber unsere Landesunternehmen sind das Gegenteil von "Venture-Capital-Unternehmungen", bei denen zuerst viel Geld verbrannt wird, bevor möglicherweise der ganz große Durchbruch kommt und die Gewinne sprudeln.

Unsere Landesunternehmen betreiben ein konservatives Geschäft der Daseinsvorsorge, und dabei soll es nach unserem Willen auch bleiben. Sie sollen verlässlich ihre Personal- und Sachkosten decken, Zins und Tilgung für ihre Kredite verdienen und Investitionen zumindest in Höhe der Abschreibungen tätigen können.

Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, wird aus der Absicht nichts, über die öffentlichen Unternehmen wieder stärker Politik zu machen. Denn wirtschaftlich marode Unternehmen haben kein Geld, um soziale oder ökologische Zwecke zu erfüllen. Das haben die Berlinerinnen und Berliner schmerzlich erfahren müssen.

Ein ganzes Jahrzehnt hat es gedauert, die Fehler der Vergangenheit, die die Landesunternehmen entweder an den Rand des Zusammenbruchs und/oder in die Privatisierung getrieben haben, einigermaßen auszubügeln. Ihre Vorstände und Belegschaften haben hart daran gearbeitet, sich zu konsolidieren und wieder handlungsfähig zu werden. Es erfolgte eine klare Fokussierung auf die wirtschaftliche Stabilisierung und die Konzentration der Unternehmen auf ihre Kernaufgabe der regionalen Versorgung. Der hybride Versuch, die Landesunternehmen zu Mitspielern auf dem europäischen Markt aufzublasen, wurde beendet.

Der Kurs des "Sanieren statt Verkaufen" setzte zudem deutlich auf die Selbständigkeit der Unternehmen. Die in den neunziger Jahren übliche politische Einflussnahme auf die Unternehmen, die Besetzung von Vorständen und Aufsichtsräten mit altgedienten "Freunden" und die politischen Eingriffe in das operative Geschäft fanden weitgehend ein Ende.

Stattdessen wurden Aufgaben und Zuständigkeiten der Unternehmen im Betriebsgesetz geregelt und in Zielvorgaben und Vereinbarungen mit den Unternehmensführungen festgehalten. Die Vorstände sind einzig und allein dem Unternehmen verpflichtet. Sie führen das Unternehmen in eigener Verantwortung und unterliegen einer leistungsorientierten Vergütung, die sich an der Zielerreichung orientiert. Ob die vereinbarten Ziele eingehalten werden, wird von Senat und dem Abgeordnetenhaus kontrolliert.

Zahlreiche Neuerungen, wie der Corporate Governance Codex, heute eine Selbstverständlichkeit; die Transparenz der Managementvergütung, aber auch das kennzahlengestützte Controllingsystem mit seinem vierteljährlichen Berichtswesen und nicht

zuletzt die Etablierung des Ausschusses "Beteiligungsmanagement und -controlling" gehen auf Initiative des Abgeordnetenhauses zurück. Der Beteiligungsbericht Berlins kann sich im bundesweiten Vergleich durchaus sehen lassen.

Aus grüner Sicht können wir rückblickend sagen, dass die Vorschläge unserer Fraktion, die auf der Sommerklausur 2003 beschlossen wurden, maßgeblich am Aufbau des heutigen Beteiligungsmanagements beteiligt waren. Mit Blick auf BER oder Staatsoper müssen wir aber auch kritisch feststellen, dass uns dies als Fraktion und im Parlament beim Baukostencontrolling bislang nicht in gleicher Weise gelungen ist.

Das Maßnahmenpaket hat gefruchtet. Die Landesunternehmen sind heute überwiegend gut aufgestellt, erwirtschaften unter dem Strich relativ konstant über 200 Millionen Euro Überschuss und erbringen dabei ihre Dienstleistungen für die Berlinerinnen und Berliner im Großen und Ganzen mit Qualität und zu angemessenen Preisen.

- *Insgesamt lässt sich festhalten: Diese Strategie der letzten 10 Jahre hat sich bewährt. Bündnis 90/Die Grünen werden darauf achten, dass ihre Kernelemente nicht wieder politischem Größenwahn oder Schlendrian geopfert werden*

Querverbund – Nein Danke

Seit einigen Jahren ist eine Zentralisierung der Steuerung und Kontrolle der Berliner Landesbeteiligungen in der Finanzverwaltung zu beobachten. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU wurde die herausgehobene Position des Finanzsenators gestärkt, indem die Aufgaben des Beteiligungsmanagements grundsätzlich in seiner Verwaltung zentralisiert wurden.

"Think Big" scheint dabei das Motto von Rot-Schwarz und insbesondere des Finanzsenators zu sein. Im Koalitionsvertrag und in der Geschäftsverteilung des Senats hat er sich die "Oberaufsicht" über alle Landesbeteiligungen gesichert. ("Um ein leistungsfähiges und sinnvolles Beteiligungsmanagement zu gewährleisten, werden der Senatsverwaltung für Finanzen Instrumente an die Hand gegeben, die sie befähigen, einheitliche Steuerungsfunktionen wahrzunehmen.")

Zählt man Haushaltsvolumen und Umsatz der Beteiligungsunternehmen zusammen, ist der Berliner Finanzsenator Chef eines Konzerns mit fast 29 Milliarden Euro Umsatz, der einen Platz unter den 100 größten Unternehmen Europas finden könnte und etwa so groß wie die Lufthansa ist.

Gegen eine einheitliche Führung ist im Prinzip nichts einzuwenden. Eine Rückkehr zu einem dezentralen Management, in dem die Unternehmen zwischen Fach- und Finanzinteressen zerrieben werden und gleichzeitig der parlamentarische Überblick verloren geht, will niemand mehr. Aber der augenblicklichen Form der Zentralisierung in Händen des Finanzsenators stehen wir zunehmend kritisch gegenüber. Wir beobachten immer häufigere Eingriffe in das operative Geschäft der Unternehmen und das Auswechseln von Vorständen oder Geschäftsführungen, die in Ungnade gefallen sind, weil sie sich gegen diese Durchgriffe wehren.

Da es sich um öffentliche Aufgaben und die Verbindung von Gemeineigentum mit politischen Zielen handelt, stellt sich doch die Frage nach demokratischen Vorgaben, demokratischer Kontrolle und internen Checks and Balances innerhalb des "Konzernverbunds".

Die in den Reihen von Rot-Schwarz angedachte Zusammenführung der Landesbeteiligungen unter dem Dach einer Holding oder gar in einem Querverbund, wie er in vielen westdeutschen Kommunen verbreitet ist, würde die Situation noch verschlimmern.

Dass die Berliner Wasserbetriebe zum Träger des Stadtwerks bestimmt wurden, anstatt eine eigene Gesellschaft zu gründen, die, wie von uns vorgeschlagen, die Kompetenzen für Energiepolitik bündelt, ist bereits ein erster praktischer Schritt in diese Richtung.

In der Tat ist das Modell des sogenannten Querverbands weit verbreitet. München z. B. vereint vom Olympiapark über Stromversorgung, den öffentlichen Nahverkehr bis zu den Bädern alles unter einem Dach. In diesen meist "Stadtwerk" genannten Querverbänden werden die Dienstleistungen der öffentlichen Hand in einem Konzern gebündelt und die Verluste der einen durch die möglichen Gewinne der anderen ausgeglichen. Die Strompreise finanzieren den Nahverkehr mit, und die Wasserpreise subventionieren die im gleichen Konzern befindlichen Bäderbetriebe. Die einzelnen Konzerntöchter unterliegen einer einheitlichen unternehmerischen Willensbildung. Hierzu werden Beherrschungsverträge geschlossen.

Ein leicht abgeschwächtes Modell des klassischen Querverbands findet sich in Hamburg, wo unter dem Dach einer Management Holding, der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV), insgesamt 150 Gesellschaften zu finden sind – darunter ÖPNV, Ver- und Entsorgung, Wohnungsbaugesellschaften, Hafengesellschaft und gar die HSH Nordbank. Die HGV hat als Managementholding Durchgriffsrechte auf die Unternehmen und im Einzelfall auch erklärtermaßen das Recht zum Verlustausgleich, insbesondere zugunsten der Verkehrsbeteiligungen Hamburger Hochbahn, der Hamburger Verkehrsbetriebe (VHH) und der Betreiberin der Fährlinien im Hamburger Hafen (HADAG).

Diese Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge ist aus mehreren Gründen in die Kritik geraten. Ein zentraler Kritikpunkt besteht darin, dass bei dieser Konstruktion die Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit kaum noch gegeben und eine politische Steuerung wie auch das zielgenaue Controlling der einzelnen Unternehmen und ihrer Zwecke schwer möglich ist.

Diese Kritik wiegt schwer, schwerer jedenfalls als die Steuerersparnis durch die Verrechnung von Gewinnen und Verlusten, die zumeist als Türöffner eingesetzt wird, um die Abgeordneten oder Gemeinderäte zu diesem Modell zu überreden. Hamburg gibt die jährliche Steuerersparnis mit 10 bis 20 Millionen Euro an. Das ist aus Sicht von Bündnis 90/Die Grünen eindeutig zu wenig, um den Verlust an Transparenz und parlamentarischer Kontrolle aufzuwiegen. Es kommt noch hinzu, dass für Anstalten öffentlichen Rechts keine steuerlichen Organschaften erlaubt sind – und das sind in Berlin ja die größten Landesunternehmen.

Obendrein sind als Querverbund organisierte Stadtwerke in den meisten Kommunen Nebenhaushalte, mit denen der Bürgermeister oder auch die Bürgermeisterin und die sie tragende Partei Politik nach Gutsherrenart machen. Überall, wo Millionen fehlen, die sich nicht aus dem städtischen Haushalt bereitstellen lassen, weil eine politische Entscheidung und damit verbundene Ausgabe den Bürgern nur schwer vermittelbar wären, springen in diesen Städten neben der örtlichen Sparkasse die Stadtwerke ein.

Als Peer Steinbrücks Vortragshonorar im Wahlkampf ruchbar wurde, brachte es die Stadt Bochum auf diesem Gebiet zu einiger Berühmtheit. "Stadttochter geben Hunderttausende für Glanz und Gloria aus" titelte die WAZ unlängst. Über eine Medien-GmbH flossen weitgehend unkontrolliert hunderttausende Euro, die zuvor über Strom, Wasser oder Gas eingenommen wurden, nicht nur an Steinbrück und den sogenannten Atriumtalk, sondern auch an den "Steiger-Award" und das Musical "Starlight-Express" oder kamen dem VfL Bochum, den Bochumer Symphonikern und dem Schauspielhaus zugute.

Will man sich als Stadtregent mit Wohltaten schmücken, schließen die städtischen Goldesel die Finanzierungslücke. Den Bürgerinnen und Bürgern macht man weis, die öffentliche Hand sei nur mit 2,4 Millionen Euro aus dem Steuersäckel dabei, während weitere 2 Millionen Euro von Stadtwerken und Sparkasse stillschweigend aus dem unkontrollierten Nebenhaushalt

zugeschossen werden. Gemeinderat und Opposition gucken politisch in die Röhre. In Berlin möchten wir einen solchen Rückfall in die großkoalitionären 90er nicht erleben.

Weitere Risiken der "Alles unter einem Dach"-Politik sehen wir aktuell in Gera, wo die Stadtwerke-Holding Ende Juni Insolvenz anmelden musste. Dort erhoffte man sich auch eine Quersubventionierung der Verkehrsbetriebe über die gewinnbringenden Energieversorger. Dieses Modell funktioniert dort immer weniger, wo Stadtwerke auf konventionelle Kraftwerke setzen. Diese kommen im Zuge der Energiewende nicht mehr zu den Gewinnen, die sie für die Quersubventionierung brauchen. Nun sollen in Gera 7.000 Wohnungen verkauft werden, um die Stadtwerke zu sanieren.

Zwar ist Gera als demographisch schrumpfende Ost-Kommune ein Sonderfall mit ganz spezifischen Problemen, aber die Ruhrgebietstädte mit ihren Stadtwerken und ihren Anteilspaketen bei STEAG und RWE oder das Land Baden Württemberg mit seiner ENBW befinden sich in ähnlich schweren Fahrwasser.

Reihenweise haben sich die öffentlichen Energieversorger an der Energiewende verschluckt. Die Haushaltseinnahmen kommen nicht wie erwartet und die Quersubventionierung von Schwimmbädern und öffentlichem Nahverkehr außerhalb des Haushalts funktioniert nicht mehr. Das hat nicht nur unangenehme finanzielle Folgen für die betroffenen Länder und Kommunen, sondern ebenso unangenehme politische Auswirkungen. Auf einmal stehen ehemalige Verbündete Seit' an Seit' mit den Stromkonzernen energiepolitisch auf der Bremse, polemisieren gegen die Energiewende und machen ihre politische Macht im Bundestag und im Bundesrat entsprechend geltend.

- *Sollten in Berlin die Rekommunalisierungswünsche so weit gefasst werden, dass der Senat oder Teile der Regierungskoalition auch noch auf Vattenfall und seine maroden Kohlekraftwerke spekulieren, wird das auf den entschiedenen Widerspruch von Bündnis 90/Die Grünen treffen.*

Exekutivaufgaben neu organisieren

Nur eine Zentralisierung des Beteiligungsmanagements, die nicht in einer Holding oder gar Querverbundorganisation endet, halten wir zum jetzigen Zeitpunkt für den richtigen Weg, um die wachsenden Aufgaben und Herausforderungen im öffentlichen Sektor gut zu meistern. Dabei kommt es entscheidend darauf an, die Fach- und Finanzverantwortung frühzeitig zusammenzuführen und schon vor der Aufsichtsratssitzung zu einer abgestimmten Eigentümerstrategie zu gelangen.

- *Bündnis 90/Die Grünen schlagen deshalb die Ausgliederung des Beteiligungsmanagements aus der Linie der Finanzverwaltung und ihre Verlagerung in eine eigene Beratungsgesellschaft vor. Das ist das sogenannte Leipziger Modell.*
- Alle Beteiligungen des Landes Berlin werden zentral über dieser Gesellschaft gesteuert. Diese übernimmt auch das Controlling und die Erstellung des Beteiligungsberichtes. Sie informiert und berät gleichermaßen Parlament, Verwaltung, alle Aufsichtsräte des Landes Berlin und Gesellschafter – ganz im Sinne der gewünschten Transparenz.
- Im Gegensatz zur Management-Holding hat diese Gesellschaft weder ein Weisungs- noch ein Durchgriffsrecht, sondern ist eine reine Dienstleistungs- und Beratungsgesellschaft. Sie nimmt keine Gesellschafterfunktion wahr. Die Unternehmen bleiben selbständig und eigenverantwortlich und werden weiter über Zielvereinbarungen geführt. Die politischen Entscheidungen werden vom Abgeordnetenhaus und vom Senat getroffen.

- Von zentraler Bedeutung ist die einheitliche Vorbereitung aller vom Land Berlin gestellten Aufsichtsratsmitglieder. Dies erfordert eine einheitliche Eigentümerstrategie für jedes Unternehmen und erzwingt, dass die häufigen Interessenskonflikte zwischen Fach- und Finanzverwaltung schon vorab geklärt werden müssen. Bei der heutigen Konstruktion mit Nußbaum als Oberaufseher aller Beteiligungen und den in den Aufsichtsgremien mitberatenden Vertretern unterschiedlicher Fachverwaltungen werden die Ressortauseinandersetzungen in die Aufsichtsräte verlagert.
- Dies lässt sich vermeiden, wenn man das Aufsichtsgremium der neuen Beteiligungsgesellschaft so gestaltet, dass bereits dort die Fach- und Finanzverantwortung zusammengeführt und zu einer gemeinsamen Eigentümerstrategie gebündelt wird. In Leipzig sitzen die 11 Stadträte im Aufsichtsrat der Beteiligungsgesellschaft. In Hamburg werden die Grundlinien mit der "Senatskommission für öffentliche Unternehmen" abgestimmt. In dieser Kommission sitzen Ressortvertreter von Finanzen, Wirtschaft, Kultur, Bau, Stadtentwicklung, Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und der Senatskanzlei.

Parlament und Rechnungshof stärken

Im insgesamt zufriedenstellenden Berichtssystem an das Parlament gibt es noch Schwachstellen, die Bündnis 90/Die Grünen gerne beseitigt sähen.

- Wenn mit den Landesunternehmen wieder Politik gemacht werden soll, kommt den Zielbildern und den Zielvereinbarungen mit den Unternehmen erhöhte Bedeutung zu. Die wirtschaftlichen und inhaltlichen Ziele werden jährlich im Senat abgestimmt und als Zielbilder verabschiedet. Im Parlament werden sie bislang eher stiefmütterlich behandelt. Das werden wir ändern und in Zukunft Besprechungen in allen dafür relevanten Ausschüssen auf die Tagesordnung setzen.
- Zentral für die Umsetzung der Zielvereinbarungen mit den Unternehmen sind die Verträge des Landes mit den Vorständen oder Geschäftsführungen über deren flexible Gehaltsbestandteile. Über das System der Boni werden sie dazu angehalten, vereinbarte Unternehmensziele auch zu erreichen. Diese Verträge sind nur den Aufsichtsräten bekannt. Die Abgeordneten wissen darüber nichts. Das möchten wir ändern. Natürlich können die Verträge nicht in ihren Einzelheiten oder ihrer Struktur veröffentlicht werden, aber zumindest die allgemeinen Eckpunkte der Zielvorgaben sollten zukünftig im Beteiligungsbericht ausgewiesen werden.
- Seit die Landesunternehmen verstärkt Investitionen zur Erfüllung politischer Vorgaben tätigen und dafür Kredite aufnehmen sollen, kommt der Schuldentragfähigkeit erhöhte Bedeutung zu. Deshalb sollte der Kennzahlenkranz der Vierteljahresberichte um eine Angabe erweitert werden, die die Fähigkeit, die Schulden zu bedienen, in den Mittelpunkt stellt. In Frage kommt der "dynamische Verschuldungsgrad" (Fremdkapital zu Cashflow) oder Vergleichbares wie die Kapitaldienstquote.
- Der Senat hat es mehrfach abgelehnt, auch dem Unterausschuss Beteiligungsmanagement und –controlling die Antworten der Wirtschaftsprüfer auf die Fragen nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) zur Kenntnis zu geben, die für jedes Unternehmen dem Senat vorzulegen sind. Das wollen wir nicht länger hinnehmen. Gerade diese Berichte richten sich an den Bedürfnissen der Politik aus. Wir fordern, dass dem Abgeordnetenhaus zumindest eine strukturierte Auswertung des Fragenkatalogs nach § 53 HGrG zur Kenntnis zu geben ist.

- Bislang kann der Rechnungshof eine Prüfung der landeseigenen Unternehmen nur dann vornehmen, wenn die Unternehmen dafür ihr Einverständnis erteilt haben. So hat es sechs Jahre gedauert, bis Vivantes einer derartigen Prüfungsvereinbarung mit dem Landesrechnungshof zugestimmt hat.
Die Wirtschaftsprüfer ersetzen den Rechnungshof nicht. Wirtschaftsprüfer sind für das Unternehmen tätig, der Rechnungshof letztlich für das Parlament. Auch guckt der Rechnungshof anders hin, weil er die internen Regelwerke kennt und von Amts wegen besonderes Augenmerk auf Verstöße gegen haushaltsrechtliche und sonstige Landesregelungen legt.
Wir schlagen vor, den Senat gesetzlich zu verpflichten, das Prüfungsrecht des Rechnungshofes in den entsprechenden Gesellschafterverträgen und Satzungen zu verankern.