

3 Privatisierung in Deutschland

In diesem empirisch orientierten Kapitel wird ein Überblick über den Stand und die Entwicklung der Privatisierung auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen gegeben. Neben einer kurzen Einführung in die geschichtliche Entstehung staatlicher Unternehmensbeteiligungen in Deutschland setzt es sich aus zwei weiteren Teilen zusammen:

- ⇒ In Kapitel 3.1 wird die Privatisierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum zwischen dem Zweiten Weltkrieg und der Wiedervereinigung aufgezeigt. Dabei werden verschiedene Privatisierungsphasen abgegrenzt.
- ⇒ Das Kapitel 3.2 setzt die Betrachtung mit dem Jahr der Wiedervereinigung beginnend fort und analysiert detailliert das Beteiligungsvmögen und die Privatisierungsaktivitäten des Bundes, der (westdeutschen) Länder und der Kommunen.

Kurzer Abriß über die Entstehung staatlicher Unternehmensbeteiligungen in Deutschland²³²

Ein Teil des öffentlichen Unternehmensbesitzes stammt aus der vorindustriellen Zeit, als die Staatsausgaben wesentlich mit Einnahmen aus staatlichen Gewerbebetrieben, Regalien und Monopolen gedeckt werden mußten. Dazu gehörten auch die öffentlichen Kreditinstitute in ihrer Eigenschaft als sog. Hofbanken. Zwar dürfte ein Motiv für die spätere Beibehaltung größerer Teile des Bergbaus im Staatsbesitz sowie die Kommunalisierung von Wasserwerken, Gas- und Elektrizitätswerken auch die Angst vor privaten Monopolen gewesen sein, der man sich angesichts einer damals noch fehlenden Kartellgesetzgebung nicht anders erwehren zu können glaubte. Im wesentlichen lagen die Gründe jedoch woanders: Vor allem bei der Verstaatlichung von Bahn und Post sowie bei einer Vielzahl von Unternehmensbeteiligungen und -gründungen standen fiskalische Gesichtspunkte im Mittelpunkt. Hinzu kamen machtpolitische Erwägungen. So ließ sich auf diese Weise u.a. der Nachrichtenverkehr unter staatliche Kontrolle bringen. Telegrafie und Eisenbahn besaßen zudem einen herausragenden militärischen Stellenwert. Das galt auch für jene Bergbauunternehmen, die der preußische Staat Ende des 19. Jahrhunderts erwarb, um die Energieversorgung seiner im Aufbau befindlichen Kriegsflotte zu sichern, sowie für seine Beteiligung an der Aluminium-, Stickstoff- und Rüstungsindustrie im Ersten Weltkrieg.

²³² Eine umfassende Darstellung der historischen Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft im allgemeinen bietet Ambrosius, Gerold (1984): Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert. Göttingen 1984. Einen kurzen Überblick liefert Hartwig, Karl-Hans (1993). Informationen über die ideengeschichtliche Entwicklung bietet Eschenbach, Rolf (1993), S. 19ff.

Dem auf diese Weise gewachsenen, immer unübersichtlicher werdenden öffentlichen Industriebesitz begegnete man in den zwanziger Jahren nicht durch Privatisierung, sondern auf dem Wege der organisatorischen Zusammenführung in staatlichen Großkonzernen nach privatwirtschaftlichem Vorbild. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das Vordringen sozialpolitischer Motive: „Sie führten dazu, daß marode Privatbetriebe aus Gründen der Arbeitsplatzsicherung nicht nur subventioniert, sondern im Bedarfsfalle auch vom Staat übernommen wurden, eine Strategie, die später dann auch die Nationalsozialisten praktizierten. Allerdings war der von ihnen initiierte neue Verstaatlichungsschub im wesentlichen autarkie- und rüstungspolitisch bestimmt. In Verbindung mit der Enteignung jüdischer Unternehmen entstanden auf diese Weise öffentliche Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen - darunter 1937 die Volkswagenwerk AG und die spätere Salzgitter AG -, die den Staat nach knapp einem Jahrzehnt zum Besitzer von annähernd 50% des Grundkapitals aller deutschen Kapitalgesellschaften machten.“²³³

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Thema Privatisierung von Staatsbeteiligungen erstmals aufgegriffen. Privatisierung ist seitdem kein konstanter Faktor in der politischen Diskussion in Deutschland, vielmehr folgt das Thema einem „politischen Konjunkturzyklus“, der stets mit einem Streit über die Aufgaben und Grenzen des Staates einher geht.²³⁴

Gemäß der periodischen Wiederkehr des Themas Privatisierung wird im folgenden Kapitel differenziert zwischen den verschiedenen Phasen der Privatisierungspolitik in Deutschland. Dabei wird unterschieden zwischen dem Zeitraum 1945 bis 1989 und der Zeit seit 1990, dem Jahr der Wiedervereinigung. Eine detaillierte Aufschlüsselung der Privatisierungsaktivitäten nach Bund, Länder und Kommunen wird dabei nur für den Abschnitt der Privatisierungspolitik seit dem Jahr 1990 vorgenommen. Der Grund liegt darin, daß die Privatisierungspolitik in Deutschland zuvor durch Aktivitäten auf der Ebene des Bundes dominiert wurde, während die Länder und Kommunen kaum privatisierten.

Auf der Länderebene kam es - mit wenigen Ausnahmen²³⁵ - erst in den vergangenen Jahren zu umfassenden Privatisierungen. Zuvor betrieben die Länder lange Zeit unter Berufung auf wichtige Landesinteressen eine Politik der Beharrung und Stärkung regionaler Positionen. Das „wichtige Landesinteresse“ wurde - und wird in einigen Ländern auch gegenwärtig - zu meist in strukturpolitischen Überlegungen gesucht, und damit „in der Aufrechterhaltung von Beteiligungen gesehen, die unter Gesichtspunkten der Beschäftigung, der Investitionen und der technologischen Kristallisation beurteilt werden.“²³⁶

²³³ Hartwig, Karl-Hans (1993), S. 51.

²³⁴ Siehe Windisch, Rupert (1987), S. 2. Vgl. auch Wellenstein, Andreas (1992), S. 38.

²³⁵ Eine nach Bundesländern aufgegliederte Kurzübersicht über die Privatisierungspolitik der Länder vor dem Jahr 1990 bietet Bartel, Rainer (1990), S. 73ff. Vgl. auch Knauss, Fritz (1990), S. 52ff.

²³⁶ Siehe Knauss, Fritz (1990), S. 53f.

Auf kommunaler Ebene ist zu konstatieren, daß Privatisierungsüberlegungen den Bereich der Unternehmensbeteiligungen bislang kaum erfassen. Vorrangig betreffen derartige Überlegungen die Privatisierung von Aufgaben (wie z.B. Gebäudereinigung, Müllentsorgung etc.).²³⁷ Weiterhin sind in den vergangenen Jahren viele formalrechtlichen Privatisierungen vorgenommen worden, indem z.B. Eigenbetriebe in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden sind. Wie geschildert, ist damit der Schritt zu materiellrechtlichen Privatisierungen oftmals nicht mehr weit.

Insgesamt dürfte das Urteil der Monopolkommission die Situation treffend zusammenfassen. Zum einen bescheinigt sie dem Bund rege Privatisierungsaktivitäten, zum anderen stellt sie fest: „Die Länder folgen dem nur zögerlich, die Städte und Gemeinden so gut wie überhaupt nicht.“²³⁸

3.1 Privatisierungspolitik in den Jahren 1945 bis 1989

Die ersten vereinzelt Privatisierungen in Deutschland setzten direkt nach dem Zweiten Weltkrieg ein, wobei der Schwerpunkt auf den ehemaligen öffentlichen Rüstungsunternehmen lag. Bei der Umstellung auf Friedens- und Konsumgüterproduktion entstanden vielfach gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit einem hohen Anteil an Staatseigentum.²³⁹

Im Zuge der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland wurde nun prinzipiell privater Initiative und privatem Eigentum der Vorrang eingeräumt. Während es gerade in Großbritannien und Frankreich bereits kurz nach dem Krieg zur Verstaatlichung von Unternehmen und ganzer Branchen kam, hielt man sich in der Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich zurück.²⁴⁰

Auf Basis der Ausführungen von Knauss und Freyend lassen sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Perioden verstärkter Privatisierungsaktivitäten abgrenzen. Diese Privatisierungsphasen sollen im folgenden näher beleuchtet werden.²⁴¹

²³⁷ Siehe Ebd., S. 54.

²³⁸ Monopolkommission, zitiert nach Dieskes, Hanna (1996): Die Städte kleben am Tafelsilber. In: Die Welt vom 13.8.1996.

²³⁹ Siehe ausführlich Loesch, Achim von (1987), S. 24. Vgl. Knauss, Fritz (1990), S. 21 und Siegmund, Uwe (1997 a), S. 7f.

²⁴⁰ Vgl. Knauss, Fritz (1990), S. 21. Siehe auch Spelthahn, Sabine (1994), S. 15.

²⁴¹ Für die folgenden Ausführungen siehe Knauss, Fritz (1990), S. 21 und Freyend, Eckart John von (1993): Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (1993) (Hg.): Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft. Referate des 26. FIW-Symposiums. Köln 1993, S. 11.

Die erste Privatisierungsphase (1959-1965)

Auf die vereinzelt Privatisierungen infolge des Krieges folgte unmittelbar eine primär ordnungspolitische Privatisierungsdiskussion, die im folgenden als erste Privatisierungsphase bezeichnet wird: „Der staatliche Einfluß auf die Wirtschaft sollte verringert werden. Eingebettet in das Konzept ‚Wohlstand für alle‘ wurde die Beteiligung breiter, einkommenschwächerer Schichten am Produktivkapital der öffentlichen Unternehmen eingeleitet, nicht zuletzt auch in Form von Belegschaftsaktien für die Mitarbeiter der Unternehmen.“²⁴²

Zwischen 1959 und 1965 kam es im Zusammenhang mit der Teilprivatisierung großer Bundesunternehmen deshalb zur Ausgabe von Volksaktien. Dies betraf z.B. die Preußische Bergwerks- und Hütten AG (Preussag AG) (1959), das Volkswagenwerk (1961) und die Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG (Veba AG) (1965). Neben der breiten Streuung der Aktien wurde aus den Verkaufserlösen des Volkswagenwerks die größte europäische Stiftung - die Volkswagen-Stiftung - gegründet.

Für Knauss gilt die Bundesrepublik Deutschland damit „als das Mutterland großer Privatisierungen in breiter Streuung“.²⁴³ Tatsächlich ist die Volkswagen AG heute mit mehreren hunderttausend Aktionären eine der größten Publikumsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Loesch hingegen betrachtet diese vermögenspolitisch motivierten Privatisierungen insgesamt als nicht besonders erfolgreich: Erstens haben die Arbeitnehmer die Aktien meist umgehend nach der Sperrfrist verkauft. Zweitens folgte auf die Hausse eine lange Baisse bei den Aktienkursen und löste Ernüchterung aus.²⁴⁴

Die ersten großen Transaktionen aus Staatsbesitz - von „Volksaktien“ - sind in der Bundesrepublik zu einem Zeitpunkt eingeleitet worden, als teilweise in anderen Ländern noch verstaatlicht wurde. Die Bundesrepublik Deutschland hat im Gegensatz zu anderen westlichen Ländern „frühzeitig eine privatwirtschaftlich orientierte Beteiligungspolitik gegenüber Staatsunternehmen entwickelt.“²⁴⁵

Die theoretische Privatisierungsdiskussion (1975-1982)

Nach 1965 trat zunächst eine lange Pause in der Privatisierungspolitik ein. Das lag vor allem daran, daß die regierende sozial-liberale Koalition (1969 bis 1982) Privatisierungsprogrammen eher ablehnend gegenüberstand und statt dessen eine expansive Beteiligungspo-

²⁴² Knauss, Fritz (1990), S. 24.

²⁴³ A.a.O.

²⁴⁴ Siehe Loesch, Achim von (1987), S. 26.

²⁴⁵ Knauss, Fritz (1993): Privatisierung - eine Daueraufgabe. Bisherige Politik soll weitergeführt werden. In: Berliner Behördenspiegel, Nr. 3/1993, S. 24.

litik betrieb. In der Privatisierungsfrage „blieb die grundsätzlich ablehnende Haltung der SPD (...) dominant, die FDP hielt sich (...) weitgehend zurück.“²⁴⁶

Erst mit einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen im Jahr 1975 rückte das Thema Privatisierung stärker in das öffentliche Interesse. Die zweite Privatisierungsdiskussion Mitte der 70er Jahre drehte sich im Schwerpunkt um die Aufgabenverlagerung auf Private, vor allem im kommunalen Bereich.²⁴⁷ Auslöser dieser ausschließlich „theoretischen Privatisierungsdiskussion“²⁴⁸ waren die Zunahme des Staatsanteils am Sozialprodukt sowie das massive Anwachsen der Staatsverschuldung.

Erst mit dem Wechsel zur konservativ-liberalen Koalition wurde aus der theoretischen Privatisierungsdiskussion Praxis. Nun lautete das ordnungspolitische Credo der Regierung, die Grenzen des Staates zurückzustecken. Der im Jahr 1982 neu gewählte Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) erklärte: „Die Wirtschaftsordnung ist um so erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält. Wir wollen nicht mehr, sondern weniger Staat.“²⁴⁹

Die zweite Privatisierungsphase (1983-1990)

Die deutsche Wirtschaft befand sich bei der Regierungsübernahme durch die Koalition von CDU/CSU und FDP im Oktober 1982 auf einer Talfahrt. Der Bundeshaushalt des Jahres 1983 wies ein historisches Defizit aus. Dazu trugen auch die Verluste der Konzerne mit Bundesbeteiligung bei: „Der vom Aktionär Bund nicht koordinierte, sondern nach den Strategien der einzelnen Bundeskonzerne vollzogene Expansionsprozeß der 70er Jahre unter dem Stichwort Diversifikation war vielfach nicht erfolgreich verlaufen, hatte vielmehr zu nicht unbeträchtlichen Verlusten geführt.“²⁵⁰ Er war auch eine wesentliche Ursache dafür, daß die Zahl mittelbarer Bundesbeteiligungen bis 1982 stark zugenommen hat (siehe Abb. 14).

Im Jahr 1983 wurde das Privatisierungsprogramm durch eine umfassende Bestandsaufnahme seitens der Bundesregierung vorbereitet. Diese diente einer Überprüfung des wichtigen Bundesinteresses, wie es vom Haushaltsrecht für die Begründung und Aufrechterhaltung einer Bundesbeteiligung gefordert wird (siehe §65 BHO). Aus der Bestandsaufnahme ergab sich eine Beschlußvorlage für das Bundeskabinett, die insgesamt 13 Privatisierungsvorhaben umfaßte. Der damalige Bundesfinanzminister, Gerhard Stoltenberg (CDU), erläuterte die Grundzüge der künftigen Beteiligungspolitik wie folgt: „Den Grundsätzen der Sozia-

²⁴⁶ Ebd., S. 26.

²⁴⁷ Siehe ebd., S. 25.

²⁴⁸ Spelthahn, Sabine (1994), S. 19.

²⁴⁹ Bundeskanzler Helmut Kohl in der Regierungserklärung von Mai 1983, zitiert nach Bundesministerium der Finanzen (1996 b), S. 10.

²⁵⁰ Knauss, Fritz (1990), S. 28.

len Marktwirtschaft entsprechend, soll sich die Staatstätigkeit auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren. Bundesbeteiligungen sollen deshalb in solchen Fällen, wo dies ohne Beeinträchtigung staatlicher Belange möglich ist, verringert werden. Bei der Privatisierung soll das Ziel einer breiteren Streuung des Eigentums an Produktionsmitteln befolgt werden.²⁵¹

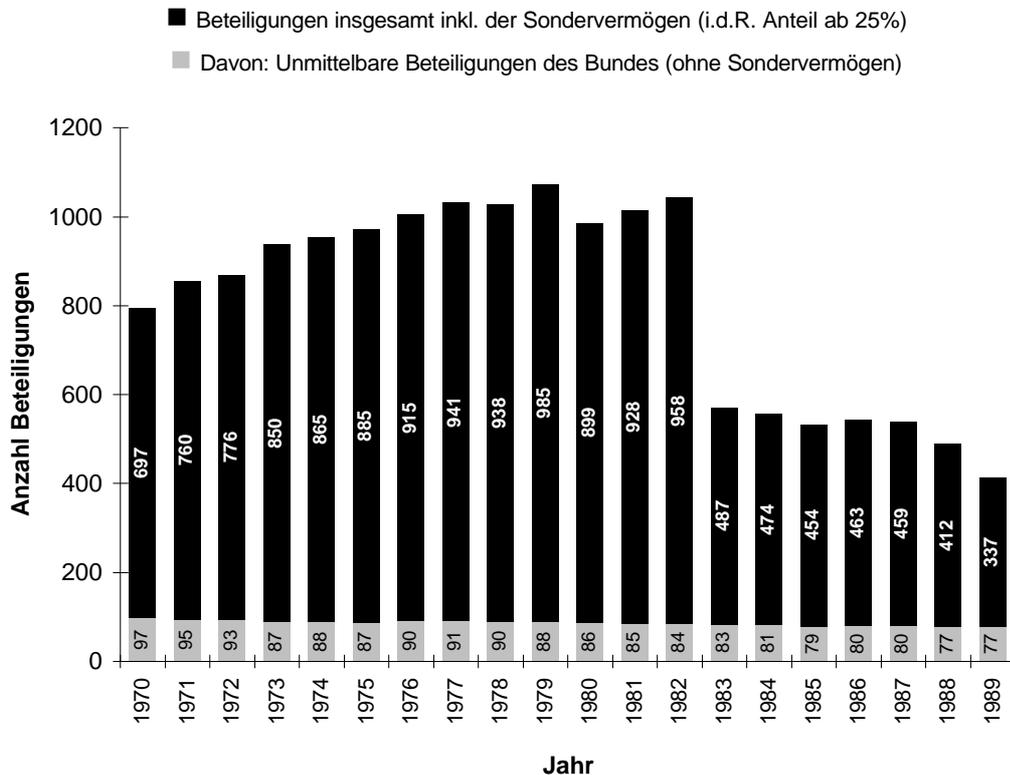


Abbildung 14: Beteiligungen des Bundes 1970 - 1989²⁵²

Nach dem Regierungsantritt der konservativ-liberalen Koalition kam es zu einer Vielzahl von Privatisierungen bei den industriellen Bundesbeteiligungen. So wurden die Anteile an der Volkswagen AG, VIAG AG, VEBA AG, Industrieverwaltungsgesellschaft AG, Treuarbeit AG, DSL-Bank und der Salzgitter AG teilweise oder vollständig aufgegeben. Der Beteili-

²⁵¹ Gerhard Stoltenberg, zitiert nach Cointreau, Edouard (1987) (Hg.): Privatisierung - Alternativen zur Staatswirtschaft. Düsseldorf 1987, S. 44.

²⁵² Unberücksichtigt blieben 1979 die Unternehmen mit weniger als 20.000 DM Nennkapital, ab 1980 Unternehmen mit weniger als 100.000 DM Nennkapital, ab 1981 Unternehmen mit weniger als 100.000 DM Nennkapital und Beteiligungen von Unternehmen, die nicht im Mehrheitsbesitz des Bundes stehen und auch nicht vom Bund aktienrechtlich abhängig sind. Das Sondervermögen des Bundes umfasst im betrachteten Zeitraum die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost. Abbildung nach Angaben der Beteiligungsberichte des Bundesministeriums der Finanzen, zitiert nach Knauss, Fritz (1990), S. 29. Der starke (nominelle) Rückgang bei den mittelbaren Beteiligungen im Jahr 1983 begründet sich in der Teilprivatisierung der VEBA AG. Siehe hierzu ausführlich Institut Finanzen und Steuern (1985), S. 7ff.

gungsbereich wurde insgesamt gestrafft, was sich in dem massiven Rückgang der Zahl unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen des Bundes dokumentiert (siehe Abb. 14). Der Bund hat sich nahezu vollständig aus seinen großen Industriebeteiligungen zurückgezogen. Unter den 500 umsatzstärksten Unternehmen der Bundesrepublik gab es Anfang 1990 nur noch neun (1982: 45) mit einer größeren Bundesbeteiligung. Die Zahl der mittelbaren Beteiligungen sank von 958 Ende des Jahres 1982 auf 337 im Jahr 1989.²⁵³

Einen Überblick über die Privatisierungen nach dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Koalition liefert Tab. 8:

Tabelle 8: Privatisierungen des Bundes 1984 - 1989²⁵⁴

Jahr	Unternehmen	Bundesanteil		Verkaufter Anteil		Verbleibt	
		Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.
1984	VEBA AG	737,1	43,8	232,0	13,8	505,1	30,0
1985	VEBA AG	Aufgrund von Aktientausch und Belegschaftsaktien sinkt der Bundesanteil auf 25,5%.					
1986	VIAG AG	507,1	87,4	232,0	40,0	275,1	47,4
	Volkswagen AG	Aufgrund einer Kapitalerhöhung sinkt der Bundesanteil von 20,0% auf 16,0%.					
	Industrieverwaltungsgesellschaft AG	110,0	100,0	49,5	45,0	60,5	55,0
1987	VEBA AG	505,1	25,5	505,1	25,5	-	-
	Treuarbeit AG	9,3	45,0	3,0	14,5	6,3	30,5
1988	Volkswagen AG	240,0	16,0	240,0	16,0	-	-
	Deutsche Verkehrs-Kredit-Bank AG	75,0	100,0	18,7	24,9	56,3	75,1
	VIAG AG	348,0	60,0	348,0	60,0	-	-
	Schenker & Co. GmbH	230,0	100,0	51,8	22,5	178,3	77,5
	Deutsche Lufthansa AG	Aufgrund einer Kapitalerhöhung sinkt der Bundesanteil von 65,0% auf 51,6%.					
1989	Treuarbeit AG	6,3	30,5	1,0	5,0	5,3	25,5
	Dt. Siedlungs- u. Landesrentenbank (DSL)	253,4	99,0	140,7	48,5	112,7	51,5
	Salzgitter AG	425,0	100,0	425,0	100,0	-	-

Insgesamt realisierte der Bund in den Jahren 1983 bis 1990 ca. 10 Mrd. DM an Privatisierungserlösen. Berechnet auf den gesamten Zeitraum ist dieser Betrag „im Verhältnis zum

²⁵³ Siehe Bundesministerium der Finanzen (1996 b), S. 18ff.

²⁵⁴ Angaben nach Bundesministerium der Finanzen (1996 c): Privatisierungen des Bundes seit 1984. Vermerk von VIII A 1. Stand 31. Januar 1996 (unveröffentlicht). Die Zahlen umfassen das Sondervermögen des Bundes, das European Recovery Program (ERP), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Zahlen auf eine Nachkommastelle gerundet.

Gesamthaushalt (...) relativ gering. Damit wird deutlich, daß im Vordergrund der Überlegungen und Entscheidungen zur Privatisierung von Bundesbeteiligungen seit 1983 nicht haushaltspolitische, sondern eindeutig ordnungspolitische Vorstellungen standen.²⁵⁵

3.2 Privatisierungspolitik seit dem Jahr 1990

Die Privatisierungsaktivitäten seit dem Jahr 1990 werden in dieser Arbeit als dritte Privatisierungsphase bezeichnet. Dieser gebührt ein besonderer Stellenwert, weil sie sich von den vorhergehenden in dreierlei Weise abhebt:

- Zum ersten zeichnet sie sich durch verstärkte Privatisierungsaktivitäten bei einigen Bundesländern aus. Die Darstellung der Privatisierungspolitik der Länder bietet damit einen zusätzlichen Referenzrahmen für die Analyse der Berliner Privatisierungsaktivitäten.
- Zweitens fallen in diesen Zeitraum auch die Privatisierungen der größten Privatisierungsbehörde der Welt, der Treuhandanstalt, deren Tätigkeit starken Einfluß auf das Beteiligungsportfolio des Bundes gehabt hat.
- Zum dritten nach 1990 auch die bislang „größte Privatisierungsaktion in der Geschichte der Bundesrepublik“²⁵⁶ anzusiedeln, der 1996 begonnene Verkauf von Anteilen des Bundes an der Deutschen Telekom AG. Diese Privatisierung bildet den Startschuß für weitere Privatisierungen bei den ehemals bundeseigenen Monopolbetrieben des Sondervermögens.

3.2.1 Bund

Folgendes Zitat des Bundesfinanzministers Theo Waigel (CSU) aus dem Jahr 1990 verdeutlicht, daß mit den Privatisierungen des Bundes 1983 bis 1989 die Privatisierungspolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung noch nicht abgeschlossen sein würde: „Die 1983 eingeleitete neue Politik der Bundesregierung gegenüber ihren Beteiligungen war erfolgreich. Mit einer konsequenten Privatisierungspolitik konnte die unternehmerische Tätigkeit des Staates erkennbar zurückgeführt werden. Diese Politik wird fortgesetzt. Nach wie vor gilt: Überall da, wo es möglich ist, muß im weitgehenden Umfang

²⁵⁵ Knauss, Fritz (1990), S. 45f.

²⁵⁶ Bundesfinanzminister Theo Waigel, zitiert nach Uhlmann, Reinhard (1995): Bund / Seit 1982 wurde die Hälfte der Firmen veräußert. Verkäufe brachten Waigel Erlöse in Milliardenhöhe. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 20.2.1995.

gilt: Überall da, wo es möglich ist, muß im weitgehenden Umfang privates Eigentum an die Stelle des staatlichen Eigentums treten.²⁵⁷

3.2.1.1 Das Beteiligungsvermögen des Bundes

Ende 1997 war der Bund an 121 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Zusammen mit den Beteiligungen des Sondervermögens des Bundes ergibt sich eine Summe von 144 unmittelbaren Beteiligungen. Davon wiederum handelt es sich bei 74 Unternehmen um Beteiligungen in Höhe von mindestens 25% und 100.000 DM am Nennkapital. Zusammen mit 372 mittelbaren Beteiligungen ergibt sich eine Gesamtzahl von 446 unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, bei denen der Bund mit mindestens 25% und 100.000 DM am Nennkapital beteiligt ist (siehe Tab. 9):

Tabelle 9: Beteiligungen des Bundes 1990 - 1997²⁵⁸

1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997
Unmittelbare Beteiligungen des Bundes und der Sondervermögen (in Klammern)						
83 (134)	82 (150)	120 (107)	119 (99)	122 (25)	121 (25)	121 (26)
Summe der unmittelbaren Beteiligungen (ohne Mehrfachnennungen)						
202	214	215	209	144	143	144
Davon: Unmittelbare Beteiligungen von mind. 25% und 100.000 DM Nennkapital						
128	136	112	107	73	72	74
Mittelbare Beteiligungen von mind. 25% und 100.000 DM Nennkapital						
283	245	298	335	332	352	372
Gesamtzahl der Beteiligungen von mind. 25% und 100.000 DM Nennkapital						
411	381	410	442	405	424	446

²⁵⁷ Waigel, Theo (1990): Bilanz der Privatisierungspolitik des Bundes 1983 bis 1990. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 110/1990, S. 1168.

²⁵⁸ Alle Zahlenangaben nach den Beteiligungsberichten des Bundes 1990-1997. Die Angaben für das Jahr 1994 sind aufgrund einer Umstellung der Statistik nicht verfügbar. Die Angaben von 1990 bis 1993 beziehen sich jeweils auf den Stand 31. Dezember eines Jahres, danach gilt als Stichtag jeweils der 30. September. Das Sondervermögen umfaßt seit 1990 das European Recovery Program (ERP), den Ausgleichsfonds, die Deutsche Bundespost Telekom, die Deutsche Bundespost Postdienst, die Deutsche Bundespost Postbank sowie die Deutsche Bundesbahn. Während der Jahre 1991 und 1992 kam die Deutsche Reichsbahn hinzu. Ab 1995 umfaßt das Sondervermögen nur noch das ERP, den Ausgleichsfonds und das Bundeseisenbahnvermögen. Für alle Angaben siehe Bundesministerium der Finanzen (1991-1998): Beteiligungsberichte 1990-1997. Bonn 1991 - 1998, jeweils S. 1.

Der Betrachtungszeitraum seit 1990 ist durch eine Reihe von Veränderungen bei den Beteiligungen des Bundes gekennzeichnet, die Vorjahres-Vergleiche jeweils erheblich erschweren. Zu diesen Veränderungen zählen u.a. die Umwandlung der Unternehmen des ehemaligen Sondervermögens (z.B. Deutsche Bundespost) in privatrechtliche Beteiligungen des Bundes sowie die Übernahme von Unternehmen der Treuhandanstalt. Folgendes Beispiel soll diesen Sachverhalt veranschaulichen: Aus einer unmittelbaren Beteiligung der Deutschen Bundespost (als ehemaliges Sondervermögen) im Jahr 1990 ist fünf Jahre später eine mittelbare Beteiligung des Bundes geworden, während die aus dem Sondervermögen hervorgegangenen Aktiengesellschaften (z.B. Deutsche Telekom AG) nun selbst unmittelbare Bundesbeteiligungen darstellen. Trotz dieser Faktoren, die zu einem Anstieg und einer Umschichtung im Beteiligungsportfolio des Bundes geführt haben, ist zumindest eine Abnahme der Zahl größerer unmittelbarer Beteiligungen des Bundes seit dem Jahr 1990 zu erkennen (siehe Tab. 9). Ihre Zahl ist von ursprünglich 128 auf 74 im Jahr 1997 gesunken.

Trotz der verwirrenden (nominellen) Veränderungen im Beteiligungsportfolio wird der Privatisierungsfortschritt des Bundes auch an folgendem Sachverhalt deutlich: Der Anteil des Bundes und der Sondervermögen am Nennkapital von Beteiligungen betrug Ende des Jahres 1995 insgesamt 22,82 Mrd. DM. Im Vergleich zum Jahr 1992 mit einem Bundesanteil von 5,48 Mrd. DM ist dieses ein bedeutsamer Anstieg.²⁵⁹ Er begründet sich in der formalrechtlichen Privatisierung der ehemaligen Deutschen Bundespost und Deutschen Bundesbahn, deren entsprechende Beteiligungswerte in Höhe von rd. 17 Mrd. DM erstmals dem Bund zugeordnet wurden. Von dem auf diesem Wege ausgeweiteten direkten Nennkapitalanteil des Bundes von rd. 22 Mrd. DM entfallen allein 10 Mrd. DM auf die Beteiligung an der Deutschen Telekom AG, etwa 4,2 Mrd. DM auf die Beteiligung an der Deutschen Bahn AG, 2 Mrd. DM auf die Beteiligung an der Deutschen Post AG und 0,8 Mrd. DM auf die Beteiligung an der Postbank AG. Abzüglich dieser Beteiligungen ergibt sich für das Jahr 1995 ein Bundesanteil von 5,03 Mrd. DM. Dieser Anteil ist um 0,45 Mrd. DM geringer als der im Jahr 1992 ermittelte Wert.²⁶⁰

Aufgrund der Expansion der ehemaligen Unternehmen des Bundes-Sondervermögens Deutsche Telekom AG und Deutsche Bahn AG in neue Geschäftsfelder ist im Jahr 1997 die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Bundes auf 446 angewachsen (siehe Tab. 9). Diese Unternehmenspolitik schlägt sich insbesondere im Wachstum der Zahl mittelbarer Beteiligungen des Bundes nieder.

Trotz umfangreicher Privatisierungen in der Vergangenheit befindet sich noch immer eine Vielzahl bedeutender Unternehmen im Beteiligungsportfolio des Bundes. Die Tab. 10 gibt

²⁵⁹ Siehe Weimann, Lorenz (1997), S. 14.

²⁶⁰ Siehe ebd., S. 15.

einen Überblick über die Beteiligungen, bei denen der Anteil des Bundes am Nennkapital mehr oder gleich 100 Mio. DM beträgt:

Tabelle 10: Die größten Unternehmensbeteiligungen des Bundes 1997²⁶¹

Unternehmen	Anteil (in Mio. DM)	Anteil (in %)
Deutsche Telekom AG	10.150,00	74,00
Deutsche Bahn AG	4.200,00	100,00
Deutsche Post AG	2.000,00	100,00
Deutsche Investitions- und Entwicklungsges. mbH	1.200,00	100,00
Postbank AG	800,00	100,00
Deutsche Ausgleichsbank	290,00	40,60
Kreditanstalt für Wiederaufbau	710,00	71,00
Saarbergwerke AG	429,20	74,00
Deutsche Flugsicherung GmbH	300,00	100,00
Flughafen Frankfurt/Main AG	258,70	25,87
GBB Genossenschaftsholding	250,00	100,00
Flughafen München GmbH	156,00	26,00
Autobahn Tank und Rast AG	138,00	100,00
DSL Bank	112,68	51,51
TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft	100,00	100,00
Summe: 15	21.094,58	---

Die meisten Unternehmen unter den größten Beteiligungen des Bundes stammen aus den Bereichen Kreditwesen, Verkehr und Kommunikation. Mit dem Verkauf des 74%-igen Anteils an der Saarbergwerke AG hat sich der Bund jüngst von seiner letzten Industriebeteiligung getrennt. Ende Juli 1998 hat die Europäische Kommission dem Verkauf der Saarbergwerke AG an die Ruhrkohle AG zugestimmt.²⁶²

²⁶¹ Die Anteile des Bundes an der Saarbergwerke AG wurden im Jahr 1998 verkauft. Zahlenangaben in bezug auf die Lufthansa aktualisiert. An der Deutschen Ausgleichsbank werden 381 Mio. DM des Nennkapitals durch das ERP-Sondervermögen und 44 Mio. DM durch den Ausgleichsfonds gehalten. Außerdem hält das ERP-Sondervermögen 90 Mio. DM an der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Angaben nach Weimann, Lorenz (1997), S. 15.

²⁶² Siehe ausführlich O.V. (1998): Schicht im Schacht. Deutsche Bergwerke fusionieren zur Steinkohle AG. In: Berliner Morgenpost vom 30.7.1998 und O.V. (1998): Privatisierung der Saarbergwerke vor dem Abschluß. Bonn hofft für Bergbau-Verkauf auf grünes Licht aus Brüssel. In: Handelsblatt vom 26.1.1998.

3.2.1.2 Die Privatisierungsaktivitäten des Bundes

Auch nach dem Jahr 1990 hat die Bundesregierung an den Grundlinien ihrer Beteiligungs- politik festgehalten. So heißt es im Beteiligungsbericht 1990: „Es ist nicht Aufgabe des Staa- tes, dort unternehmerisch tätig zu werden, wo private Initiative Aufgaben ebensogut und oh- ne Beeinträchtigung staatlicher Belange erfüllen kann. Es ist nicht Aufgabe des Staates, bei hoher Steuerlast und hoher Staatsverschuldung Substanzakkumulation zu Lasten und an- stelle des einzelnen Bürgers zu betreiben.“²⁶³

Die im Jahre 1990 begonnene (dritte) Privatisierungsphase zeichnet sich neben der Tätig- keit der Treuhandanstalt und der Privatisierung von Unternehmen des Sondervermögens des Bundes auch durch eine veränderte Schwerpunktsetzung aus.²⁶⁴ Nach der Privatisie- rung der großen Industriekonzerne in den 80er Jahren soll nun eine Verlagerung der Privati- sierungsaktivitäten auf die meist kleineren, spezifische Aufgaben erfüllenden Bundesbeteili- gungen erfolgen, die bislang als unantastbar galten (z.B. Heimbetriebsgesellschaft AG). Zu- dem sollen verstärkt Restrukturierungen und Privatisierungen von Bundesbeteiligungen im Verkehrsbereich (z.B. Lufthansa AG, Flughäfen) und der Kommunikation (Deutsche Tele- kom AG) vorgenommen werden.

Einen Überblick über die Privatisierung von Beteiligungen durch den Bund in den Jahren 1990 bis 1997 gibt Tab. 11:

Tabelle 11: Privatisierungen des Bundes 1990 - 1997²⁶⁵

Jahr	Unternehmen	Bundesanteil		Verkaufter Anteil		Verbleibt	
		Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.
1991	Prakla-Seismos AG ²⁶⁶	47,5	99,0	25,5	51,0	22,0	44,0
	Dt. Pfandbrief- und Hypothekenbank AG	76,3	76,3	76,3	76,3	-	-
	Schenker & Co. GmbH	178,2	77,5	132,2	57,5	46,0	20,0
1992	Berliner Industriebank AG	57,2	88,0	57,2	88,0	-	-
1993	Deutsche Baurevision AG	0,59	48,9	0,23	18,9	0,36	30,0
	Prakla-Seismos AG	22,0	44,0	22,0	44,0	-	-

²⁶³ Geleitwort von Bundesfinanzminister Theo Waigel in Bundesministerium der Finanzen (1991): Beteiligungsbericht 1990. Bonn 1991, o.S.

²⁶⁴ Siehe Freyend, Eckart John von (1993), S. 12. Vgl. Geleitwort von Bundesfinanzminister Theo Waigel in Bundes- ministerium der Finanzen (1991): Beteiligungsbericht 1990. Bonn 1991, o.S.

²⁶⁵ Die Zahlenangaben bis Anfang 1996 stützen sich auf Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (1996 c). Die Angaben umfassen das Sondervermögen des Bundes, ERP- und KfW, ausschließlich Beteiligungen der Treuhandanstalt. Ab Anfang 1996 bis Ende 1997 siehe Weimann, Lorenz (1997), S. 19. Die Zahlenangaben sind zwecks einheitlicher Darstellung auf eine Nachkommastelle gerundet.

²⁶⁶ Die Prakla-Seismos AG hielt bei den Privatisierungen 1991 und 1993 eigene Aktien. Dadurch ist der beim Bund verbleibende Anteil gesunken.

	Aachener Bergmannssiedlungsges. mbH	0,05	50,0	0,05	50,0	-	-
	C&L Treuarbeit AG	10,6	25,5	10,6	25,5	-	-
	Industrieverwaltungsgesellschaft AG	60,5	55,0	60,5	55,0	-	-
1994	Bayerischer Lloyd AG	1,49	26,2	1,49	26,2	-	-
	Rhein-Main-Donau AG	132,3	66,2	132,3	66,2	-	-
	Deutsche Lufthansa AG ²⁶⁷	784,6	51,4	364,0	6,9	680,7	35,7
	NILEG mbH ²⁶⁸	6,6	20,1	6,6	20,1	-	-
1995	Osthavelländische Eisenbahn AG	0,08	5,3	0,08	5,3	-	-
	Deutsche Aussenhandelsbank AG	69,5	46,3	69,5	46,3	-	-
	Deutsche Kreditbank AG	500,0	100,0	500,0	100,0	-	-
	Dt. Film- und Fernsehakademie GmbH	0,03	50,0	0,03	50,0	-	-
	Dt. Vertriebsges. für Publikationen u. Filme	0,5	100,0	0,5	100,0	-	-
	Heimbetriebsgesellschaft mbH	2,5	100,0	2,5	100,0	-	-
	Wohnungsbau Ruperwinkel e.G.	0,09	3,6	0,09	3,6	-	-
1996	Neckar AG	89,9	63,5	89,9	63,5	-	-
	Deutsche Telekom AG	13.718,5	100,0	3.568,5	26,0	10.150,0	74,0
	Deutsche Lufthansa AG ²⁶⁹	680,7	35,7	680,7	35,7	-	-
1997	Mon Repos Erholungsheim Davos AG	0,06	100,0	0,06	100,0	-	-
	Münchener Tunnelgesellschaft mbH	0,005	10,0	0,005	10,0	-	-
	Gem. Deutsche Wohnungsbauges. mbH	29,2	58,3	29,2	58,3	-	-
	DSK Deutsche Stadtentwicklungsg. mbH	20,0	57,8	20,0	57,8	-	-
	Summe: 27	---	---	5.850,0	---	---	---

Der nominelle Wert der seit dem Jahr 1990 verkauften Unternehmensanteile von rund 5,85 Mrd. DM (siehe Tab. 11) spiegelt nicht die tatsächlichen Verkaufserlöse des Bundes wider: Allein im Bundeshaushalt 1996 waren rund 9 Mrd. DM an Veräußerungserlösen fest eingeplant.²⁷⁰ Im Jahr 1997 hat der Bund rd. 12,7 Mrd. DM durch Verkäufe erlöst, und für 1998 rechnet der Bundesfinanzminister sogar mit Privatisierungserlösen in Höhe von rd. 20 Mrd. DM.²⁷¹ Während in den früheren Privatisierungsphasen die Privatisierungen vorrangig ordnungspolitisch begründet wurden, so dürfte bei den jüngeren Privatisierungen (z.B. Deut-

²⁶⁷ Der verbliebene Bundesanteil ist infolge einer Kapitalerhöhung gesunken.

²⁶⁸ NILEG mbH, Abk. von Niedersächsische Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau mbH.

²⁶⁹ Anteile bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau geparkt. Der Verkauf der Anteile an der Börse erfolgte im Oktober 1997.

²⁷⁰ Siehe Göbel, Heike (1996): Den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft bremsen die Länder. Auch der Bund hält noch Beteiligungen / Finanznot beflügelt die Ordnungspolitik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.1996.

²⁷¹ Siehe O.V. (1998): Weitere Schätze heben. Beteiligungsbericht des Bundes 1997. In: Der Steuerzahler, Nr. 2/1998, S. 37.

sche Telekom AG, Lufthansa AG) auch das haushaltswirtschaftliche Argument an Bedeutung gewonnen haben.

Zwei Besonderheiten der Privatisierungspolitik des Bundes seit dem Jahr 1990 verdienen einen nähere Betrachtung: Zum einen werden erstmals Unternehmen aus dem Sondervermögen des Bundes privatisiert, zum anderen fällt in diesen Zeitraum die Privatisierung staatseigener Unternehmen der DDR durch die Treuhandanstalt. Beide Aspekte sollen im folgenden kurz beleuchtet werden.

Privatisierung von Unternehmen des Bundes-Sondervermögens

Die bedeutendsten Einzelprivatisierungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland betreffen Teile des ehemaligen Sondervermögens des Bundes.

Auf der Basis des Gesetzes zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation wurde die Deutsche Bundespost im Januar 1995 im Rahmen einer formalrechtlichen Privatisierung in drei Aktiengesellschaften überführt (Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG). Das Grundkapital der Deutschen Telekom AG belief sich auf 10 Mrd. DM, das der Deutschen Post AG auf 2 Mrd. DM und das der Deutschen Postbank auf 0,8 Mrd. DM. Alleingesellschafter der drei Unternehmen war zunächst der Bund.²⁷²

Im November 1996 startete dann die bislang größte materiellrechtliche Privatisierungsaktion in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Im Rahmen einer Kapitalerhöhung wurden Anteile der Deutschen Telekom AG an der Börse eingeführt. Das Privatisierungsvolumen betrug 21 Mrd. DM. Eine weitere Senkung des Bundesanteils an der Deutschen Telekom AG ist laut Weimann im Zusammenhang mit der geplanten Überkreuzbeteiligung zwischen der Deutschen Telekom und France Telecom vorgesehen.²⁷³ Eine (Teil-)Privatisierung der Deutsche Post AG wird möglicherweise in Kürze folgen, während für die Deutsche Postbank AG derzeit keine Anteilsverkäufe geplant sind.

Auch die Deutsche Bundesbahn gibt es formell nicht mehr: Im Januar 1994 wurde durch die Zusammenführung der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn bei gleichzeitiger Umwandlung in eine Aktiengesellschaft die Deutsche Bahn AG gegründet. Das Grundkapital der Gesellschaft, bei der der Bund alleiniger Gesellschafter ist, betrug im Jahr 1995 4,2 Mrd. DM. Mit dem Inkrafttreten der Bahnreform gelten für die Deutsche Bahn AG die Grundsätze der Beteiligungspolitik des Bundes.²⁷⁴

²⁷² Siehe Bundesministerium der Finanzen (1995 a): Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Verringerung von Beteiligungen des Bundes. Fortschreibung 1995. Vermerk von VIII A 1, FB 0731 - 215/95. Ohne Datum, S. 22 (unveröffentlicht).

²⁷³ Siehe Weimann, Lorenz (1997), S. 16 und O.V. (1998): Telekom und France Telecom: Strategische Partnerschaft. In: Berliner Morgenpost vom 21.7.1998.

²⁷⁴ Siehe Bundesministerium der Finanzen (1995 a), S. 15. Vgl. Ewers, Hans-Jürgen (1994), S. 178ff.

Privatisierung durch die Treuhandanstalt (THA) und das Bundesamt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS)²⁷⁵

Die im Jahr 1990 gegründete Treuhandanstalt (THA) war als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts beauftragt, gemäß den Bestimmungen des Treuhandgesetzes und des Einigungsvertrags, das frühere volkseigene Vermögen der ehemaligen DDR wettbewerbsrechtlich zu organisieren und zu privatisieren. Die Treuhandanstalt wurde alleinige Anteilseignerin der Kapitalgesellschaften, die durch Umwandlung aus den ehemals ca. 8.000 Kombinat und Betrieben mit rund 45.000 Betriebsstätten entstanden waren.

Im Zeitraum vom 1. Juli 1990 bis zum 31. Dezember 1994 hat die Treuhandanstalt insgesamt 15.102 Unternehmen und Unternehmensteile privatisiert.²⁷⁶ Die Privatisierungserlöse der Treuhandanstalt betragen 66,6 Mrd. DM. Insgesamt wurden Investitionszusagen in Höhe von rund 211 Mrd. DM und Arbeitsplatzzusagen für rund 1,5 Mio. Beschäftigte vereinbart. Gemäß DM-Bilanzgesetz hatte die Treuhandanstalt eine DM-Eröffnungsbilanz (Einzelbilanz) und eine Gesamteröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Juli 1990 aufgestellt. Bei einer Bilanzsumme von 324 Mrd. DM in der Einzelbilanz bzw. von 521 Mrd. DM in der Gesamtbilanz belief sich der Fehlbetrag auf jeweils 209 Mrd. DM. Damit überstiegen die Schulden und Verpflichtungen der Treuhandanstalt bei weitem ihr Vermögen.

Zum Jahresende 1994 hat die Treuhandanstalt ihre Arbeit eingestellt. Den Kernbereich ihrer verbliebenen Aufgaben führt seit Anfang 1995 die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) fort.²⁷⁷ Laut BvS-Präsident Günter Himstedt, wird die Privatisierung der Ost-Wirtschaft bei ihrem Abschluß insgesamt rd. 250 Mrd. DM gekostet haben.²⁷⁸

Fazit

Der Bund betreibt seit der Regierungsübernahme durch die konservativ-liberale Koalition eine kontinuierliche und moderate Privatisierungspolitik. Die dritte Privatisierungsphase, deren Beginn auf das Jahr 1990 zu datieren ist, stellt bislang nicht nur die konsequente Verfolgung der 1983 aufgestellten Beteiligungs- und Privatisierungsgrundsätze der Bundesregierung dar, sondern kann bei Berücksichtigung der Privatisierungen in Ostdeutschland (Treuhandanstalt) und der Privatisierung des ehemaligen Sondervermögens (Deutsche Bundes-

²⁷⁵ Für die folgenden Absätze siehe Bundesministerium der Finanzen (1996) (Hg.): Beteiligungsbericht 1995. Reihe: Berichte und Dokumentationen. Bonn 1995, S. 5ff. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995 b): Daten und Zahlen zum Ende der Treuhandanstalt. Bonn 1995, S. 3ff.

²⁷⁶ Diese und folgende Zahlenangaben nach Bundesministerium der Finanzen (1996 b): Privatisierung in Deutschland. Bonn 1996, S. 26ff.

²⁷⁷ Zusammen mit der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH und der Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH. Für den detaillierten Aufbau der Nachfolgeorganisation der Treuhandanstalt siehe Bundesministerium der Finanzen (1995 b), S. 6.

²⁷⁸ O.V. (1997): BvS: Privatisierung im Osten kostet 250 Mrd. DM. In: Der Tagesspiegel vom 25.11.1997.

post und Deutsche Bundesbahn) als die intensivste Privatisierungsphase überhaupt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gelten.

3.2.2 Bundesländer

Mit wenigen Ausnahmen haben die deutschen Bundesländer bislang nicht mit den Privatisierungsaktivitäten des Bundes mitgehalten. Die Bundesregierung appelliert daher „an Länder und Gemeinden, ihren umfangreichen Beteiligungsbesitz an großen Industrieunternehmen, bei Stromversorgungsunternehmen, bei Banken und im Versicherungsgewerbe ebenfalls zu privatisieren.“²⁷⁹ Sie beklagt, die Länder und Gemeinden seien „dem Bemühen des Bundes, die unternehmerische Tätigkeit des Staates soweit wie möglich zu reduzieren, (...) nicht gefolgt.“ Aus diesem Grunde versucht die Bundesregierung, diese u.a. auf dem Wege von Gesetzesänderungen zu mehr Privatisierungsaktivitäten zu verpflichten.

3.2.2.1 Das Beteiligungsvermögen der Bundesländer

Die Bundesländer verfügen über einen umfangreichen Beteiligungsbesitz: Der Nominalwert²⁸⁰ der etwa 660 unmittelbaren Kapitalbeteiligungen der Länder beläuft sich nach Angaben einer Untersuchung des CDU-Wirtschaftsrates aus dem Jahr 1997 auf mehr als 15,3 Mrd. DM.²⁸¹ Der Anteil der westdeutschen Bundesländer hat sich seit der letzten Bestandsaufnahme des Wirtschaftsrates im Jahr 1994 von 13,1 Mrd. DM auf 13,2 Mrd. DM erhöht.

Die Untersuchung der Anteile der Bundesländer am Nominalkapital unmittelbarer Unternehmensbeteiligungen zeigt, daß das Land Berlin im Untersuchungszeitraum mit einem Gesamtanteil von rd. 3,58 Mrd. DM die Spitzenposition belegt hat (siehe Tab. 15). Dabei ist allerdings folgender Zusammenhang zu berücksichtigen: Die Zahlenangaben beruhen auf Berechnungen des CDU-Wirtschaftsrates anhand der im Jahr 1997 verfügbaren Beteiligungsberichte der Länder. Die Stichtage der Ermittlung des Beteiligungsvolumina der Bundesländer sind allerdings nicht einheitlich, ebensowenig wie die Aktualität der Berichterstattung. So basiert der Beteiligungsbericht Berlins, der im Jahr 1997 erschienen ist, auf Unternehmensdaten des Jahres 1995. Seit damals ist der Kapitalanteil Berlins aufgrund einiger Unternehmensverkäufe um mehr als eine Milliarde Mark gesunken (vgl. S. 176).

²⁷⁹ Dieses und das folgende Zitat aus Deutscher Bundestag (1993) (Hg.): Bericht der Bundesregierung „Zukunftssicherung des Standorts Deutschland“ vom 3.9.1993. In: Drucksache 12/5620, S. 52.

²⁸⁰ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die Höhe der Beteiligung am Nominalkapital nicht das Maß möglicher Privatisierungserlöse reflektiert. Sie spiegelt lediglich die Höhe des Anteils am Grund- bzw. Stammkapital der jeweiligen Gesellschaft wider. Der Marktwert übersteigt das Nennkapital i.d.R. erheblich. Beispielsweise wurden die Telekom-Aktien im November 1996 mit einem Nennwert von rd. 3,5 Mrd. DM am Markt für rd. 21 Mrd. DM plaziert.

²⁸¹ Siehe Weimann, Lorenz (1997), S. 19.

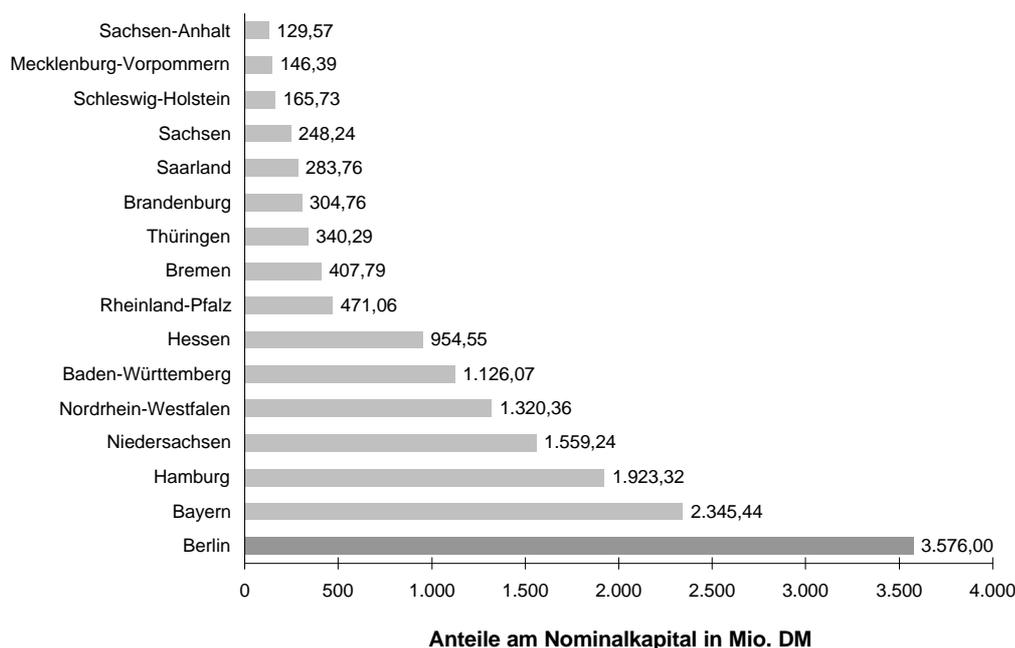


Abbildung 15: Nominalkapital der unmittelbaren Beteiligungen der Bundesländer²⁸²

Bei der Beurteilung der Zahlenangaben in Abb. 15 ist zudem zu beachten, daß geringe Kapitalanteile eines Bundeslandes nicht unbedingt ein Beweis für eine zurückhaltende Beteiligungspolitik darstellen, denn es werden nur die unmittelbaren Beteiligungen berücksichtigt. Einige Bundesländer verfügen jedoch über ein beträchtliches Beteiligungsvermögen in Form mittelbarer Beteiligungen. So ist z.B. das Land Nordrhein-Westfalen über seine Beteiligung von 43,2% an der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (WestLB), dem größten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut Deutschlands, zugleich an rd. 250 weiteren Unternehmen mittelbar beteiligt. Die Summe der Anteile am Nennkapital der Beteiligungen des Konzerns WestLB betrug im Geschäftsjahr 1996 rd. 6,35 Mrd. DM. Unter diesen Beteiligungen sind z.B. die LTU Gruppe mit diversen Reisebüros und die Kaufhof Warenhaus AG.²⁸³

Die große Bedeutung mittelbarer Beteiligungen zeigt auch folgendes Beispiel: Die Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) war im Jahr 1995 zu 71,3% an der Hamburgische Electricitätswerke AG beteiligt. Dieses Unternehmen ist wiederum an 34 Gesellschaften unmittelbar beteiligt. Der Nominalwert dieser Beteiligungen beläuft sich allein auf rd. 523 Mio. DM. Von diesen Gesellschaften sind sechs wiederum am Kapital von 34

²⁸² Zahlenangaben nach ebd., S. 20. Die Angaben beruhen auf Berechnungen des CDU-Wirtschaftsrates anhand der Beteiligungsberichte der Länder.

²⁸³ Siehe Westdeutsche Landesbank Girozentrale (1997): Geschäftsbericht 1996. Düsseldorf / Münster 1997, S. 61 u. 83.

weiteren Unternehmen beteiligt. Der Nominalkapitalanteil beläuft sich auf rd. 102 Mio. DM. Von diesen Gesellschaften ist eine an neun Unternehmen beteiligt (Anteil rd. 16 Mio. DM).²⁸⁴

Bei einem Vergleich der Kapitalbeteiligungen der einzelnen Bundesländer pro Einwohner fällt auf, daß sich Berlin auch hier im vorderen Feld befindet. Mit einem Pro-Kopf-Anteil von 1.034 DM liegt Berlin an zweiter Position hinter Hamburg, wo zum Untersuchungszeitpunkt 1.126 DM auf jeden Einwohner entfallen (siehe Abb. 16). Bei dieser so bereinigten Betrachtung zeigt sich, daß die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg und Bremen) bezogen auf ihre Einwohnerzahl über das größte Beteiligungsvermögen verfügen. Die Kapitalbeteiligung pro Kopf übersteigt den entsprechenden Wert in anderen Ländern um den Faktor 2,2 bis 24.

Dieses Ergebnis ist vor allem darauf zurückzuführen, daß bei den Stadtstaaten nicht zwischen Beteiligungen des Landes und der Kommune differenziert werden kann. Im Unterschied zu anderen Bundesländern werden „kommunale Unternehmensbeteiligungen“ im Falle Berlins, Hamburgs und Bremens zu den Landesbeteiligungen hinzugezählt. Derzeit existiert leider noch keine umfassende empirische Untersuchung über den Beteiligungsbesitz der Kommunen in den einzelnen Bundesländern.

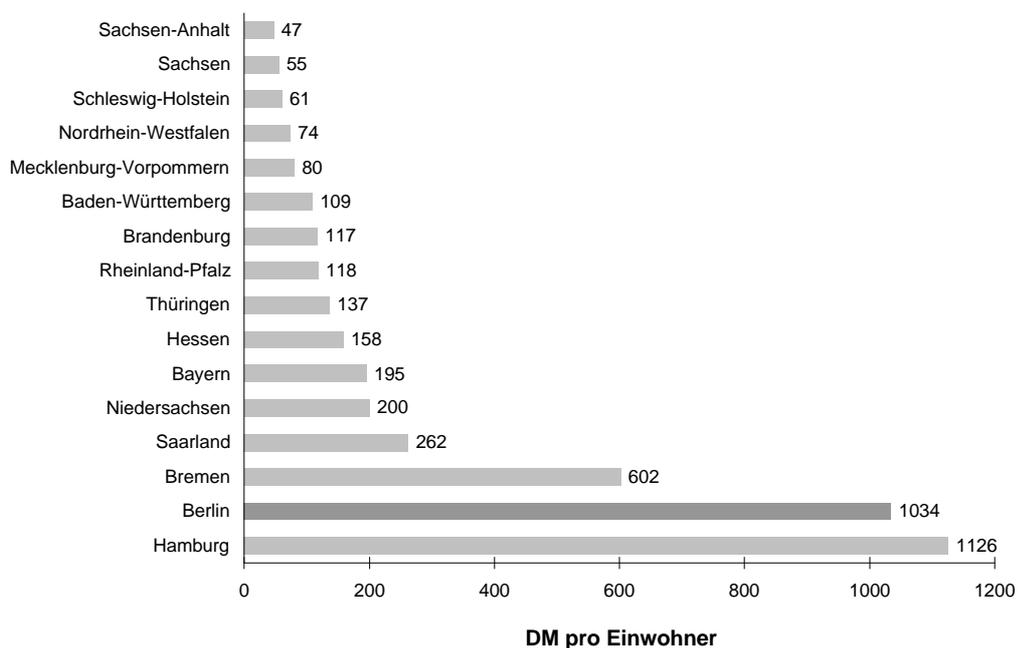


Abbildung 16: Unmittelbare Kapitalbeteiligungen der Bundesländer pro Einwohner²⁸⁵

²⁸⁴ Siehe Weimann, Lorenz (1997), S. 21.

²⁸⁵ Abbildung in Anlehnung an ebd., S. 20. Die Angaben beruhen auf Berechnungen des CDU-Wirtschaftsrates anhand der Beteiligungsberichte der Länder.

Nach der Betrachtung der Gesamtanteile der Länder an Unternehmensbeteiligungen stellt sich die Frage nach der Art der Beteiligungen. Dabei fallen die hohen Beteiligungsvolumina der Länder bei Kreditinstituten (5,57 Mrd. DM), im Wohnungswesen (2,20 Mrd. DM) sowie im Verkehrs- (1,47 Mrd. DM) und Energiesektor (1,46 Mrd. DM) auf (siehe detailliert Tab. 12).

Tabelle 12: Sektorenspezifische unmittelbare Beteiligungen der Länder²⁸⁶

	Kredit- institute	Wohnungs- wesen	Verkehr	Energie	Sonstige	Summe
Baden-Württemb.	925,00	---	66,10	7,70	127,27	1.126,07
Bayern	1.186,53	14,04	326,61	51,19	767,07	2.345,44
Berlin	723,45	1.623,64	75,03	811,51	342,37	3.576,00
Brandenburg	57,24	0,10	68,76	---	178,66	304,76
Bremen	72,23	0,04	67,57	---	267,95	407,79
Hamburg ²⁸⁷	485,47	187,00	203,82	559,94	487,09	1.923,32
Hessen	16,69	146,75	427,99	2,29	360,83	954,55
Mecklenburg-Vorp.	72,00	---	55,81	---	18,58	146,39
Niedersachsen	311,45	---	25,55	---	1.222,24	1.559,24
Nordrhein-Westf. ²⁸⁸	999,29	199,95	95,47	---	25,65	1.320,36
Rheinland-Pfalz	361,75	5,75	2,12	17,07	84,37	471,06
Saarland	9,21	---	21,60	12,58	240,37	283,76
Sachsen	150,84	9,30	15,28	---	72,82	248,24
Sachsen-Anhalt	80,08	---	3,55	0,03	45,91	129,57
Schleswig-Holstein	119,64	16,39	10,73	---	18,97	165,73
Thüringen	---	---	4,00	0,02	336,27	340,29
Summen	5.570,87	2.202,96	1.469,99	1.462,33	4.596,42	15.302,57

Den landeseigenen Kreditinstituten kommt mit dem höchsten Beteiligungsvolumen quantitativ und qualitativ eine besondere Rolle zu. Einige Landesbanken sind zum einen „längst zu Holding-Gesellschaften geworden, die eine aktive Strukturpolitik betreiben. (...) Zum anderen bewirkt die staatliche Beteiligung und Gewährträgerhaftung an den Landesbanken (...) in besonderem Maße Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Kreditinstitute. Diese zei-

²⁸⁶ Zahlenangaben nach ebd., S. 19. Die Angaben beruhen auf Berechnungen des CDU-Wirtschaftsrates anhand der Beteiligungsberichte der Länder.

²⁸⁷ Die Angaben umfassen unmittelbare Beteiligungen der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH ab einem Anteil von 20%.

²⁸⁸ Nur wesentliche Beteiligungen des Landes Nordrhein-Westfalen.

gen sich nicht zuletzt in einem aufgrund der staatlichen Absicherung verbesserten Rating der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bei den internationalen Agenturen und damit verbesserten Refinanzierungsbedingungen.²⁸⁹ Die Landesbanken, deren expansive Beteiligungspolitik zu einer massiven Ausdehnung der Zahl mittelbarer Beteiligungen der öffentlichen Hand führt, befinden sich damit in einer ordnungs- und wettbewerbspolitisch besonders problematischen Situation.

Obwohl der Befund der Bundesregierung grundsätzlich zutrifft, daß bei den Ländern insgesamt erheblicher Nachholbedarf in Sachen Privatisierung besteht, so haben einzelne Bundesländer in den vergangenen Jahren dennoch starke Privatisierungsaktivitäten entfaltet. Es ergibt sich auf Länderebene ein heterogenes Bild, das im folgenden einer näheren Analyse unterzogen wird.

3.2.2.2 Die Privatisierungsaktivitäten der Bundesländer

In bezug auf die Privatisierungsaktivitäten der Länder ist eine Fallunterscheidung zwischen den alten und den neuen Bundesländern vorzunehmen: Vermögensprivatisierungen im engeren Sinne sind bislang vor allem bei den alten Bundesländern vorgekommen, da die neuen Länder die vergangenen Jahre zunächst dazu genutzt haben, überhaupt ein Beteiligungsvermögen aufzubauen. Auf eine Untersuchung der neuen Bundesländer soll daher im folgenden verzichtet werden.

Für die Recherche der Privatisierungspolitik in den westdeutschen Bundesländern wurde vor allem auf Presseberichte und Publikationen der Länder (z.B. Beteiligungsberichte) zurückgegriffen. Bedauerlicherweise finden Privatisierungen auf Länderebene selten Erwähnung in der überregionalen Wirtschaftspresse. Daher wurde vom Autor zusätzlich ein Fragebogen an alle Finanzministerien der Länder verschickt, mit der Bitte um detaillierte Auskunft über die Dimensionen der Beteiligungs- und Privatisierungspolitik (siehe Anhang, S. 309f). Sofern es nicht anders angegeben wird, beziehen sich die folgenden Zahlenangaben auf den Stand Ende des Jahres 1997.

Es muß vorweg angemerkt werden, daß eine erschöpfende Analyse der Privatisierungspolitik der westdeutschen Bundesländer im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann. Dazu bedarf es eines eigenständigen Forschungsprojektes. Es wurde dennoch versucht, auf Basis der vorliegenden Daten und anhand bestimmter Kriterien eine Typologisierung der verschiedenen Privatisierungsaktivitäten der Länder vorzunehmen. Kriterien der Differenzierung sind die Zahl der Privatisierungsfälle im engeren Sinne, die Höhe der Privatisierungserlöse sowie die von den Landesregierungen vorgebrachten Motive für ihre Privatisierungspolitik.

²⁸⁹ Christoph, Ingo (1994), S. 16.

3.2.2.2.1 Baden-Württemberg

Zu Beginn des Jahres 1997 war das Land Baden-Württemberg an insgesamt 51 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Darüber hinaus verfügte das Land über 99 mittelbare Beteiligungen. Der Nennwert aller unmittelbaren Beteiligungen Baden-Württembergs an Unternehmen privaten Rechts betrug zu diesem Zeitpunkt rd. 2,07 Mrd. DM.²⁹⁰

Die hinsichtlich der Höhe des Stamm- bzw. Grundkapitals bedeutendsten unmittelbaren Unternehmensbeteiligungen sind die Anteile des Landes an der Landeskreditbank Baden-Württemberg (100% bzw. 900 Mio. DM) und der Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH (100% bzw. 102 Mio. DM) sowie an verschiedenen Zentren für Psychiatrie.

Baden-Württemberg verfügt mit der Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH ähnlich wie Niedersachsen über eine Beteiligungs-Holding, die dazu dient, vom Land Anteile an einzelnen Gesellschaften zu erwerben und im Gegenzug dem Landeshaushalt Einnahmen in Form von (fremdfinanzierten) Veräußerungserlösen zuzuführen. Von den 99 mittelbaren Beteiligungen Baden-Württembergs wurden allein 14 durch diese vollständig landeseigene Holding gehalten. Darunter befinden sich wertvolle Beteiligungen wie z.B. der 49,89%-ige Anteil an der Badenwerk Holding AG, der sich auf rd. 231 Mio. DM des Grundkapitals beläuft. Insgesamt beträgt Anfang des Jahres 1997 der Anteil der Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH am Nennkapital seiner Beteiligungsunternehmen nominell rd. 530 Mio. DM. Das Vermögen der Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH ist allerdings fast vollständig über Kreditmarktmittel fremdfinanziert.²⁹¹ Diese Holding, die sich vollständig im Landesbesitz befindet, wird von den Beamten des Landesfinanzministeriums laut Handelsblatt „nebenbei verwaltet statt unternehmerisch gesteuert“.²⁹²

Das Land Baden-Württemberg, das jedes Jahr einen Beteiligungsbericht veröffentlicht, betreibt seit einigen Jahren eine moderate Privatisierungspolitik. Seit dem Jahr 1990 wurden Veräußerungserlöse in Höhe von insgesamt rd. 1,55 Mrd. DM erzielt, davon allein 710 Mio. im Jahr 1997. Zudem entfallen Verkaufserlöse von 487 Mio. auf die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH. Die hinsichtlich des veräußerten Nennkapitals bedeutendste Privatisierung war der Verkauf von Landesanteilen an der Gebäudeversicherung Baden-Württemberg AG in den Jahren 1994 und 1997, wobei insgesamt 1,1 Mrd. DM Erlöst wurden. Außerdem wurde die Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH an

²⁹⁰ Für diese und folgende Angaben siehe Anlagen des Schreibens des Finanzministeriums Baden-Württemberg vom 6.4.1998.

²⁹¹ Die Landesbeteiligung Baden-Württemberg GmbH hatte Anfang 1997 ein buchmäßiges Aktivvermögen von rd. 2,06 Mrd. DM. Davon sind 154 Mio. DM durch Eigenkapital sowie 1904 Mio. DM durch Fremdkapital finanziert. Siehe ebd.

²⁹² Reinhardt, Peter (1995): Baden-Württemberg / Streit um Bankenfusion. Die CDU sitzt in der Klemme. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 9.3.1995.

die Landeskreditbank Baden-Württemberg - selbst eine 100%-ige Beteiligung des Landes - verkauft.²⁹³ In diesem Falle kann wegen des öffentlichen Käufers allerdings nicht von einer Privatisierung im engeren Sinne gesprochen werden.

Die Privatisierungserlöse werden vor allem zweckgebunden für die „Zukunftsoffensive Junge Generation“ eingesetzt. Dieses Programm umfaßt vor allem Investitionen in den Bereichen Bildung, Medien, Forschung, Existenzgründungen und Infrastruktur.²⁹⁴ Damit setzt die Landesregierung Baden-Württemberg ihr Versprechen um, das der Ministerpräsident Erwin Teufel (CDU) im Vorfeld der Landtagswahlen im März 1996 verkündet hatte: „Wir werden weiter Staatsbeteiligungen privatisieren und mit dem Verkaufserlös von einer Milliarde Mark eine ‚Zukunftsoffensive Baden-Württemberg - Chancen für die junge Generation‘ starten.“²⁹⁵

3.2.2.2 Bayern

Der Freistaat Bayern, der sich bis in die frühen 90er Jahre durch eine restriktive Privatisierungspolitik und eine expansive Beteiligungspolitik ausgezeichnet hat, steuert seit dem Regierungsantritt Edmund Stoibers (CSU) Mitte 1993 einen innovationsorientierten Privatisierungskurs. Das Handelsblatt kommt zu dem Ergebnis: „Die Regenten in München, in der Ära Strauß des Merkantilismus und des Staatskapitalismus geziehen und auch unter Strauß-Nachfolger Streibl eher um die Wahrung des ‚Familiensilbers‘ bemüht, haben (...) eine radikale Kehrtwendung in ihrer Beteiligungspolitik vollzogen.“²⁹⁶

Als bedeutendste Privatisierungen seit dem Jahr 1990 sind die Verkäufe der Anteile an der Bayernwerk AG (58,26%), der Anteile an der Rhein-Main-Donau AG (33,82%), der Anteile an der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft für Luft- und Raumfahrtwerte mbH (24,16%) und der Bayerischen Versicherungskammer (100%) zu nennen.²⁹⁷ Die Privatisierungserlöse Bayerns seit dem Jahr 1990 betragen rd. 5,5 Mrd. DM.²⁹⁸

Bei der bundesweit beachteten Veräußerung der Bayernwerk AG an die VIAG AG im Jahr 1994 erhielt das Land nicht nur Erlöse in Milliardenhöhe: „Als Gegenwert verlangte die Staatsregierung (...) den Umzug des Konzerns (100.000 Beschäftigte, 40 Milliarden Umsatz,

²⁹³ Angaben des Finanzministeriums Baden-Württemberg laut ausgefülltem Fragebogen.

²⁹⁴ Die „Zukunftsoffensive Junge Generation“ des Landes Baden-Württemberg wird im Internet präsentiert unter [Http:// www.baden-wuerttemberg.de / regi / d_47b.zukunft.html](http://www.baden-wuerttemberg.de/regi/d_47b.zukunft.html) am 25.5.1998.

²⁹⁵ Erwin Teufel (CDU), zitiert nach Behr, Alfred (1996): Baden-Württemberg. Im südlichen Schwarzwald braut der Staat. Das Land tut sich mit der Privatisierung schwer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.1996.

²⁹⁶ Maurer, Ursula (1995): Staatsbeteiligungen / Offensive vorerst abgeschlossen. Bei Privatisierungen spielt Bayern eine Vorreiterrolle. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 1.3.1995.

²⁹⁷ Angaben laut Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 7.4.1998.

²⁹⁸ Angabe nach Stoiber, Edmund (1998): Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber anlässlich des 75jährigen Jubiläums der VIAG am 3. April 1998 in München. In: [Http:// www.bayern.de / Politik / Reden / 1998-04-03.html](http://www.bayern.de/Politik/Reden/1998-04-03.html).

weltweite Operationen) nach München.²⁹⁹ Es ist anzumerken, daß im Zuge der Privatisierung der Bayernwerk AG der Freistaat Bayern seinerseits eine qualifizierte Minderheitsbeteiligung an der VIAG AG in Höhe von 25,1% übernommen hat. Dieser Anteil versetzt die Bayerische Staatsregierung in die Lage, mit ihrer vetofähigen Beteiligung schließlich auch Einfluß auf das Schicksal der Bayernwerk AG zu behalten. Die Staatsregierung plant allerdings bereits, die Beteiligung Bayerns an der VIAG AG zu reduzieren, um damit eine weitere Innovationsoffensive zu finanzieren. Bei dieser dritten Offensive sollen zwei Milliarden Mark in innovative Schlüsseltechnologien und Infrastruktur investiert werden.³⁰⁰

Die Bayerische Verfassung enthält Vorgaben, wie die Erlöse aus dem Verkauf von Beteiligungsunternehmen zu verwenden sind: Die Beteiligungen sind Teil des sog. Grundstockvermögens des Staates. Nach Art. 81 Satz 2 der Bayerischen Verfassung müssen die Erlöse dem Grundstockvermögen wieder zufließen. Zu diesem im Wert nicht verminderbaren Vermögen gehören neben Kapitalbeteiligungen auch Amtsgebäude, Hochbauten des Staates und Grundstücke. In der Regierungserklärung vom Juli 1994 heißt es: „Wir halten uns an diese kluge Vorgabe der Bayerischen Verfassung. Unser Erlösverwendungskonzept stellt sicher, daß das Grundstockvermögen in seinem Bestand ungeschmälert erhalten bleibt.“³⁰¹ Mit den Privatisierungserlösen müssen daher dauerhafte Werte geschaffen werden. Zur Schuldentilgung - wie das der Bayerische Oberste Rechnungshof vorgeschlagen hat - oder für laufende konsumtive Ausgaben dürfen die Privatisierungserlöse nicht eingesetzt werden.³⁰²

Gestützt auf die Privatisierungserlöse in Milliardenhöhe, hat die Bayerische Regierung im Jahr 1994 ein Programm namens „Offensive Zukunft Bayern“ ins Leben gerufen: „Die Erlöse aus der Privatisierung der Staatsbeteiligungen von rd. 3 Mrd. DM geben uns die einmalige Chance, durch gezielte Maßnahmen die Entwicklung im wissenschaftlich-technologischen Bereich voranzutreiben. Auch auf sozialem Gebiet setzen wir Entwicklungsakzente. (...) Angesichts der globalen Neuverteilung von Chancen und Arbeitsplätzen werden wir nur bestehen, wenn wir an der Spitze des gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Fortschritts stehen.“³⁰³

Das durch die Privatisierungserlöse finanzierte Programm „Offensive Zukunft Bayern“ umfaßt folgende Hauptpunkte:

²⁹⁹ Grunenberg, Nina (1995): Der Prophet der Moderne. Alle reden von der Zukunft. Die Bayern machen sie. In: Die Zeit vom 13.10.1995.

³⁰⁰ Siehe Bäumlisberger, Bettina (1998): Das Würmtal als "Gene Valley". In: Focus, Nr. 25/1998, S. 50.

³⁰¹ Siehe Stoiber, Edmund (1994): Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten am 21. Juli 1994 im Bayerischen Landtag. In: [Http://www.bayern.de/Politik/Regierungserklaerungen/1994-07-21](http://www.bayern.de/Politik/Regierungserklaerungen/1994-07-21) am 6.5.1996.

³⁰² Siehe ebd.

³⁰³ Ebd.

- „Wir werden strategische Felder der Wissenschaft und Forschung unterstützen, damit sich Bayern in der Weltspitze halten kann.
- Wir werden den Technologietransfer effektiver gestalten, damit die Brücken zwischen Wissenschaft und Wirtschaft breiter werden.
- Wir werden Unternehmensgründungen fördern, damit aus Ideen Arbeitsplätze werden.
- Wir werden vor allem der mittelständischen Wirtschaft helfen, neue Märkte zu erschließen, damit wir unsere Chancen nutzen können.
- Wir werden die praxisorientierte Bildung stärken, damit der ‚Rohstoff Geist‘ Früchte trägt.
- Wir werden zukunftsorientierte soziale Maßnahmen finanzieren, damit auch die soziale Qualität Bayerns mitwächst.“³⁰⁴

Hinter diesen noch recht allgemein gehaltenen Aussagen verbirgt sich ein großangelegtes Investitionsprogramm, das eine Vielzahl von konkreten Projekten umfaßt (z.B. die Errichtung einer zentralen Technologietransferagentur in Nürnberg und mehrerer Existenzgründerzentren).³⁰⁵ Bei der Auswahl der Projekte wurde „darauf geachtet, daß es sich entweder um völlig neue, also zusätzliche Projekte handelt oder um Projekte, die wir ohne die Privatisierungserlöse jedenfalls in nächster Zeit nicht hätten auf den Weg bringen können.“³⁰⁶

Der Verkauf der Bayerischen Versicherungskammer für mehr als 2,5 Mrd. DM im Jahr 1995 bildet die Basis für einen zweiten Teil der „Offensive Zukunft Bayern“. Während die Erlöse des ersten Teils des Programms vorrangig für Wissenschaft, Technologie und neue Märkte eingesetzt wurden, sind für den zweiten Teil Milliardeninvestitionen für den Ausbau der sozialen, ökologischen und kulturellen Infrastruktur eingeplant: „Insgesamt sind 1,23 Milliarden Mark für Beschäftigung und Soziales, 400 Millionen Mark für Ökologie und 672 Millionen Mark für kulturelle Investitionen in Bayern vorgesehen.“³⁰⁷

Neben wirtschaftspolitischen Begründungen werden vor allem ordnungspolitische Erwägungen für den Bayerischen Privatisierungskurs angeführt. So stellt Stoiber in einer Regierungserklärung fest: „Nicht besitzen, sondern gestalten ist der oberste Grundsatz unserer Beteiligungspolitik. Viele der Ziele, die früher durch die Beteiligung des Staates beim Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur verfolgt wurden, sind heute erreicht. Heute herrscht

³⁰⁴ Ebd.

³⁰⁵ Für die ausführliche Liste der Projekte siehe ebd.

³⁰⁶ Ebd.

³⁰⁷ Stoiber, Edmund (1996): Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten am 23. Mai 1996 im Bayerischen Landtag. In: <http://www.bayern.de/Politik/Pressemitteilungen/1996/05-23.htm> am 3.6.1996. Die Regierungserklärung beinhaltet eine umfassende Liste der geplanten Maßnahmen.

in der Wirtschaft ein starker Trend zur Konzentration und zu strategischen, teilweise globalen Unternehmensallianzen. Die staatliche Beteiligung daran würde bedeuten: Der Staat müßte sich massiv und nachhaltig ins Wirtschaftsgeschehen einschalten. Dies widerspricht unseren ordnungspolitischen Vorstellungen. Unser Ziel ist nicht mehr, sondern weniger Staat. Deshalb ziehen wir den Staat aus unternehmerischer Tätigkeit zurück und konzentrieren uns auf seine eigentlichen Aufgaben.“³⁰⁸

In Bayern, so Edmund Stoiber, ist „kein Tafelsilber verschleudert worden. Hier wird zukunftsorientiert und überlegt Staatsvermögen neu angelegt.“³⁰⁹ An anderer Stelle betont er: „Während andere Länder nur noch mit Haushaltslöchern kämpfen, eröffnet uns unsere solide Haushaltspolitik die Möglichkeit, mit den Privatisierungserlösen in strategische Zukunftsfelder zu investieren. Damit wollen wir die Innovations- und Investitionsbedingungen in allen Landesteilen verbessern und den Standort Bayern fit machen für den europäischen und globalen Wettbewerb.“³¹⁰

Bayern kommt nicht nur in bezug auf die Höhe und Verwendung der Privatisierungserlöse eine Spitzenreiterrolle zu, auch im Bereich der Gesetzgebung hat Bayern Akzente gesetzt. Ende des Jahres 1994 wurde der §65 der Bayerischen Landeshaushaltsordnung geändert: Hatte diese eine Beteiligung bisher vom Bestehen eines „wichtigen staatlichen Interesses“ abhängig gemacht, das sich „nicht besser auf andere Weise erreichen läßt“, ist jetzt ein „unmittelbares, wichtiges Interesse des Staates“ gefordert, das auf andere Weise nicht „ebenso gut oder besser“ erfüllt werden kann.³¹¹ Mit dieser verschärften Fassung der Landeshaushaltsordnung hat sich Bayern auch in diesem Punkt zum Maßstab gemacht, an dem sich die anderen Bundesländern messen lassen müssen.

Abschließend ergibt sich, daß die Privatisierungserlöse des Landes Bayern mit rd. 5,5 Mrd. DM im Ländervergleich nicht nur außergewöhnlich hoch sind, auch ihre innovationsorientierte Verwendung bildet bundesweit eine Ausnahme. Einen ähnlichen Weg haben bislang nur die Bundesländer Baden-Württemberg („Zukunftsoffensive Junge Generation“) und Rheinland-Pfalz („Stiftungen für Innovation und Kultur“) beschritten.

3.2.2.2.3 Bremen

Die Freie Hansestadt Bremen verfügt als Stadtstaat ebenso wie Berlin und Hamburg über einen vergleichsweise großen Beteiligungsbesitz bezogen auf seine Einwohnerzahl. Die Stadt Bremen hat am Jahresende 1997 insgesamt 31 unmittelbare Beteiligungen an Unter-

³⁰⁸ Stoiber, Edmund (1994).

³⁰⁹ Stoiber, Edmund, zitiert nach Grunenberg, Nina (1995).

³¹⁰ Stoiber, Edmund (1998).

³¹¹ Zitiert nach Maurer, Ursula (1995).

nehmen in privater Rechtsform gehalten. Zudem war sie an 112 Unternehmen mittelbar beteiligt. Der Nennwert der unmittelbaren Beteiligungen Bremens betrug rd. 153,4 Mio. DM. Zu Beginn des Jahres 1997 hatte er noch rd. 400,6 Mio. DM betragen, was einen deutlichen Rückgang von etwa 247,2 Mio. DM bedeutet.³¹²

Ein Beteiligungsbericht wird in Bremen nicht erstellt. Die hinsichtlich ihres Nennwerts bedeutendsten Beteiligungen sind die Flughafen Bremen GmbH und die Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (BVV). Über die BVV ist die Stadt zudem mit 50,1% an der Stadtwerke Bremen AG beteiligt. Eine weitere bedeutende mittelbare Beteiligung ist der 74,27%-ige Anteil an der GEWOBA AG Wohnen und Bauen.

In den vergangenen Jahren hat sich Bremen von einer Reihe seiner Unternehmensbeteiligungen getrennt, von denen die bedeutendsten Verkaufsfälle aufgeführt werden: Der Verkauf sämtlicher Anteile an der Beamten-Baugesellschaft Bremen GmbH im Jahr 1994 erbrachte einen Erlös von 142 Mio. DM. Der Verkauf von 49,9% am Grundkapital der Stadtwerke Bremen AG an die Veba AG, Ruhrgas AG und Tractebel S.A. führte ein Jahr darauf zu einem Erlös von 684 Mio. DM. Im Jahr 1997 hat sich Bremen von 17,5% der Anteile an der Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale - zu einem Preis von 222 Mio. DM getrennt sowie 24,9% an der GEWOBA AG Bauen und Wohnen für 220 Mio. DM verkauft.

Die Privatisierungserlöse der Freien Hansestadt Bremen betragen allein seit dem Jahr 1994 rd. eine Milliarde Mark. Zählt man jene Fälle hinzu, in denen der Erwerber selbst im unmittelbaren oder mittelbaren Besitz einer Gebietskörperschaft war, so kommen rd. 334 Mio. an Verkaufserlösen hinzu.³¹³ Laut der Bremer Finanzbehörde werden für das Jahr 1998 teilweise und vollständige Privatisierungen einer Reihe weiterer Gesellschaften geprüft.

Der massive Anstieg an Privatisierungen seit dem Jahr 1994 deutet darauf hin, daß die Veräußerungen im sozialdemokratisch regierten Bremen vor allem finanziell motiviert sind. Die Privatisierungspolitik Bremens ist vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltslage zu betrachten: Die Pro-Kopf-Verschuldung beträgt mehr als das Doppelte des Durchschnitts aller alten Bundesländer. Vor diesem Hintergrund hatte das Bundesverfassungsgericht dem Land in 1992 eine extreme Haushaltsnotlage bescheinigt und ihm Anspruch auf Unterstützung durch Bund und Länder verschafft. Seit 1994 erhält Bremen - wie das Saarland auch - eine Sanierungshilfe in Höhe von jährlich 1,8 Mrd. DM.³¹⁴ Entsprechend hoch ist der Druck,

³¹² Siehe Anhang des Schreibens des Bremer Senators für Finanzen vom 25.2.1998.

³¹³ Eigene Berechnung auf der Basis des Anhangs des Schreibens des Bremer Senators für Finanzen vom 25.2.1998.

³¹⁴ Siehe O.V. (1996): Geld für die Stadtreparatur. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.1996 und Zawatka-Gerlach, Ulrich (1996 b): Deutscher Meister im Schuldenmachen. Kredite, Zinsen, Investitionen: Die Länder im Vergleich / Berlin lebt mehr als alle anderen über seine Verhältnisse. In: Der Tagesspiegel vom 2.6.1996.

den der Bund und die anderen Bundesländer auf das Land Bremen ausüben, einen eigenen Beitrag zur Bekämpfung der Haushaltsnotlage zu leisten.

3.2.2.2.4 Hamburg

Hamburg veröffentlicht alle vier Jahre einen Beteiligungsbericht (zuletzt im Jahr 1995) und jedes zweite Jahr eine Fortschreibung. Laut Fortschreibung des dritten Hamburger Beteiligungsberichts von 1995 ist Hamburg Ende des Jahres 1997 unmittelbar an 43 Unternehmen beteiligt. Zusätzlich hält die Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) 15 Beteiligungen. Die Zahl der mittelbaren Beteiligungen Hamburgs und der HGV beträgt 272. Bei zehn dieser Unternehmen handelt es sich um Gesellschaften in öffentlich-rechtlicher Form.³¹⁵

Hamburg hält Ende des Jahres 1997 zusammen mit der HGV insgesamt Anteile an Beteiligungen im Nennwert von 2,75 Mrd. DM und verfügt damit im Vergleich zu anderen Bundesländern über den höchsten Beteiligungsbesitz pro Einwohner. Die bedeutendsten Beteiligungen des Landes und der HGV sind mit Stand Februar 1998 ein 50,5%-iger Anteil an der Hamburgischen Landesbank - Girozentrale -, ein Anteil von 50,4% an den Hamburgischen Electricitäts-Werken sowie das vollständige Eigentum an den Hamburger Wasserwerken.³¹⁶

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat in der Vergangenheit nur wenige Privatisierungsanstrengungen unternommen. Das Handelsblatt stellte fest: „Ansätze zur echten Privatisierung genießen in Hamburg - von einzelnen Bestrebungen einmal abgesehen - keinen großen Stellenwert.“³¹⁷ Erst in jüngerer Zeit hat Hamburg unter dem Eindruck hoher Finanzierungsdefizite des Haushalts vereinzelt wertmäßig bedeutende Verkäufe vorgenommen: Im Jahr 1994 wurde die Hamburger Feuerkasse (HFK) privatisiert, wobei durch den Verkauf an die Deutsche Beamten Versicherung Holding AG (DBV) ein Erlös von 198 Mio. DM erzielt wurde. Mitte 1996 folgte die Veräußerung eines 80%-igen Anteils an der Müllverbrennungsanlage Staperfeld GmbH an die VEBA Kraftwerke Ruhr AG (Erlös: 148 Mio. DM) und der Verkauf der restlichen Anteile (10,1%) an der Hamburger Gaswerke AG an die HEW und Thüga AG (Erlös: 98 Mio. DM). Im darauf folgenden Jahr 1997 hat Hamburg seine Anteile an der Hamburgische Electricitäts-Werke AG (21,2%) mit einem Nettoerlös von rd. 1,1 Mrd. an die PreussenElektra AG und Sydkraft Aktiebolag (Malmö) veräußert sowie 49,5% seiner Anteile an der Hamburgischen Landesbank - Girozentrale - an die Landesbank Schleswig-Holstein

³¹⁵ Siehe Hamburger Finanzbehörde (1998): Die Hamburger öffentlichen Unternehmen. 3. Beteiligungsbericht 1995. Fortschreibung 1997. Hamburg 1998, S. 8.

³¹⁶ Siehe Anhang des Schreibens der Hamburger Finanzbehörde vom 13.2.1998.

³¹⁷ Beukert, Lutz (1995): Hamburg / Wirtschaft mahnt Verkaufsstrategie an. Privatisierung ist für den Senat kein Thema. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 28.2.1995.

Girozentrale verkauft, wobei ein Erlös von 1,37 Mrd. DM erzielt wurde.³¹⁸ Der Verkauf der Landesbank-Anteile erfolgte laut Beteiligungsbericht zum Zwecke einer strategischen Partnerschaft. Die Veräußerungserlöse Hamburgs betragen nach Angaben der Finanzbehörde seit 1990 insgesamt rd. 2,71 Mrd. DM, wobei allein 2,47 Mrd. in 1997 erzielt wurden.

Hinsichtlich der Bewertung der Privatisierungspolitik Hamburgs ist festzustellen, daß diese vor allem finanziell motiviert ist. So heißt es in einem Schreiben der Hamburger Finanzbehörde: „Der Hamburger Senat verfolgt keine Privatisierungspolitik, die neoliberalen ordnungspolitischen Leitgedanken folgt. Aufgrund zurückgehender Steuereinnahmen, die durch massive Konsolidierungsprogramme für eine Übergangsphase nicht kompensiert werden können, treten in den Betriebshaushalten Finanzierungsdefizite auf. Diese werden durch Vermögensmobilisierung geschlossen, bis in 2001 wieder ein ausgeglichener Betriebshaushalt erreicht werden kann. (...) Der Verkauf von Unternehmensanteilen ist also nur ein Teil der Vermögensmobilisierung. In diesem Zusammenhang sieht der Hamburger Senat Privatisierung als ultima ratio an, um der schlechten Haushaltslage Herr zu werden.“³¹⁹

Insgesamt betreibt Hamburg eine Beteiligungsführung, die sich durch ein intensives Controlling der öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen auszeichnet, um die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen zu gewährleisten.³²⁰ Privatisierungen hat der Hamburger Senat jedoch nur unter dem Druck der in jüngster Zeit erschwerten Haushaltslage vorgenommen.

3.2.2.2.5 Hessen

Das Land Hessen, das keinen Beteiligungsbericht veröffentlicht, ist Ende des Jahres 1997 insgesamt an 48 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Der Anteil Hessens am Nennkapital seiner unmittelbaren Beteiligungen beträgt insgesamt 968 Mio. DM.

Die bedeutendsten Beteiligungen - in bezug auf den Anteil Hessens am Nennkapital - sind die 45,24%-ige Beteiligung des Landes an der Flughafen Frankfurt Main AG (rd. 450 Mio. DM), die 40%-ige Beteiligung an der Messe Frankfurt GmbH (140 Mio. DM) und das mit 89,84% mehrheitliche Eigentum an der GWH Wohnungsgesellschaft mbH (rd. 99 Mio. DM).

Im Jahr 1990 hat sich das Land vollständig von seinem 50%-igen Anteil an der Hessischen Landesbank - Girozentrale getrennt. Durch den Verkauf an den Sparkassen- und Giroverband Hessen/Thüringen wurde ein Verkaufserlös von rd. 530 Mio. DM erzielt. Der Gesamt-

³¹⁸ Siehe Anhang des Schreibens der Hamburger Finanzbehörde vom 13.2.1998 und Hamburger Finanzbehörde (1998), S. 5ff.

³¹⁹ Siehe Schreiben der Hamburger Finanzbehörde vom 13.2.1998. Vgl. Grundlagenvereinbarung über eine Koalition zwischen SPD und GAL in Hamburg für die Legislaturperiode 1997 - 2001. In: [Http://www.hamburg.de/StadtPol/koalition/Haushalt_und_Finzen.html](http://www.hamburg.de/StadtPol/koalition/Haushalt_und_Finzen.html) am 18.2.1998.

³²⁰ Siehe ausführlich Hamburger Finanzbehörde (1996): Die Hamburger öffentlichen Unternehmen. 3. Beteiligungsbericht 1995. Hamburg 1996, S.7.

erlös setzte sich wie folgt zusammen: 265 Mio. DM wurden als Genußrechtskapital in der Gesellschaft belassen, mit einer von öffentlichen Anleihen abhängigen Verzinsung, für rd. 239 Mio. DM wurde eine zehnjährige Ratenzahlung vereinbart und für ca. 25 Mio. DM wurden Anteile von Wohnungsbaugesellschaften übernommen.³²¹ Im Jahr 1993 hat Hessen seine 1,86% an der Depfa Deutsche Pfandbrief- und Hypothekbank AG über die Börse veräußert sowie seinen 6%-igen Anteil an der C+L Treuarbeit Deutsche Revision AG an das Unternehmen selbst verkauft. Die Veräußerungserlöse seit dem Jahr 1990 betragen nach Angaben des Hessischen Finanzministeriums insgesamt 55,88 Mio. DM zuzüglich des bis heute angefallenen Anteils des Erlöses von 530 Mio. DM für die Hessische Landesbank - Girozentrale. Die Veräußerungserlöse werden vollständig für den konsumtiven Haushalt verwendet.³²²

Privatisierungen im engeren Sinne sind in Hessen seit der Wiedervereinigung eher eine Ausnahme. Die Entwicklung der Zahl der Unternehmensbeteiligungen seit dem Jahr 1990 (+5) sowie des Anteils des Landes am Nennkapital privatrechtlicher Unternehmen (+292,1 Mio. DM) ist vielmehr ein Indiz für eine expansiv angelegte Beteiligungspolitik.

Die Beurteilung der Hessischen Beteiligungs- und Privatisierungspolitik ist auch vor dem Hintergrund des Regierungswechsels zu Beginn der 90er Jahre zu sehen: Wie bereits zuvor, wurden auch während der Regierungszeit von CDU und FDP in den Jahren 1987 bis 1991 vielfach Beteiligungen veräußert (z.B. Anteile an der Maingaz AG). Der damalige Finanzminister Manfred Kanther (CDU) war laut Handelsblatt gar „für eine Privatisierungswelle verantwortlich.“³²³ Nach Aussage des derzeitigen Finanzministers Karl Starzacher (SPD) habe Kanther damals „verkauft, was verkäuflich war.“ Hessen halte jetzt an Beteiligungen „nur noch das, was sozial- und strukturpolitisch unverzichtbar“³²⁴ sei.

Die Aussagen Karl Starzachers entspringen offenbar primär dem politischen Programm der Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Das Beteiligungsportfolio Hessens, mit wertvollen Anteilen wie der Flughafen Frankfurt Main AG, der Messe Frankfurt GmbH, einiger Wohnungsbaugesellschaften sowie eine Reihe unzweifelhaft privatisierbarer Beteiligungen (z.B. DEHAG Hotel Service AG), enthält weitaus mehr Gesellschaften als sozial- oder strukturpolitisch notwendig scheinen. Die Beteiligungs- und Privatisierungspolitik Hessens unter der Koalitionsregierung Hans Eichels (SPD) ist daher eher als restriktiv einzustufen.

³²¹ Siehe Hessischer Landtag (1992) (Hg.): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Wagner und Wilke betreffend Ausschöpfung der Privatisierungsmöglichkeiten beziehungsweise des Privatisierungspotentials in Hessen. Drucksache 13/771 vom 27.11.1992.

³²² Siehe Anlagen des Schreiben des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 27.2.1998.

³²³ Kral, Fritz (1995): Hessen / Zügige Privatisierung. Alte Vorwürfe gegen Kanther. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 21.2.1995. Siehe zudem ausführlich Hessischer Landtag (1992).

³²⁴ Dieses und das vorhergehende Zitat von Karl Starzacher, zitiert nach Heptner, Bernd (1996): Hessen. Kein Denkverbot mit Ausnahme. Die Grünen als Sparkommissare? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.1996.

3.2.2.2.6 Niedersachsen

Das Land Niedersachsen gehört zu den Bundesländern mit dem höchsten Anteil am Nennkapital von Unternehmensbeteiligungen pro Einwohner. Insgesamt war das Land Ende 1997 an 40 Unternehmen privaten Rechts unmittelbar beteiligt (1994: 38 Unternehmen) und Mit-eigentümer dreier öffentlich-rechtlicher Unternehmen.³²⁵

Die bedeutendste Privatisierung in Niedersachsen seit dem Jahr 1990 war der vollständige Verkauf der Harzwasserwerke an diverse Wasserversorger im Jahr 1996, wobei ein Verkaufserlös in Höhe von 220 Mio. DM erzielt wurde. In mehreren weiteren Fällen war der Erwerber der verkauften Unternehmen die Norddeutsche Landesbank (Nord/LB), so daß aus den unmittelbaren Beteiligungen des Landes schließlich mittelbare wurden, da Niedersachsen selbst zum großen Teil an der Nord/LB beteiligt ist. Im Jahr 1994 wurden z.B. sämtliche Landesanteile in Höhe von 41,5% an der NILEG Niedersächsische Gesellschaft für Landesentwicklung und Wohnungsbau mbH an die Nord/LB veräußert (Erlös: 165 Mio. DM).³²⁶ Von einer Privatisierung im engeren Sinne kann in solchen Fällen nicht gesprochen werden.

Mit gegenwärtig 15,7% des Grundkapitals an der Volkswagen AG (Stand: Januar 1998) hält das Land Niedersachsen die wahrscheinlich prominenteste Industriebeteiligung unter den Bundesländern: „Zu dem wenigen, das in der niedersächsischen Politik als unumstößlich gilt, gehört das Festhalten an dieser Beteiligung.“³²⁷ Der Anteil des Landes am stimmberechtigten Kapital reicht sogar für eine Sperrminorität. Der Wert der Beteiligung beträgt mehrere Milliarden Mark und gehört der im Jahre 1986 gegründeten Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft mbH, welche sich vollständig im Eigentum des Landes befindet. An diese Beteiligungsgesellschaft hatte das Land seine Anteile an der Volkswagen AG aus steuerlichen Gründen verkauft. Diese mußte die Anteile allerdings zum Teil auf Kredit erwerben.

Da die jährlich anfallenden Finanzierungskosten die Dividenden der Volkswagen AG zum Teil deutlich überstiegen, wies die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH über Jahre Verluste auf, die sich bis zum Jahr 1996 auf fast 640 Mio. DM summierten. Obwohl 426 Mio. DM dieser Schulden auf eine Sonderabschreibung auf die Volkswagen-Aktien zurückzuführen waren, bedeuteten die aufgelaufenen Verluste eine Halbierung des ursprünglichen Eigenkapitals. Diese Verbindlichkeiten - so die Kritik des niedersächsischen Landesrechnungshofes - seien den Schulden des Landes zuzurechnen. Die Regierung des hochverschuldeten Niedersachsen vermied jedoch einen Schuldenausweis. Die Situation hat sich stark entspannt, da der Kurs der Volkswagen-Aktie im vergangenen Jahr massiv angestie-

³²⁵ Siehe Anlage des Schreibens des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 17.2.1998.

³²⁶ Siehe ebd.

³²⁷ Helmer, Wolfgang (1996): Niedersachsen. Das Land ist arm dran. Wertvolles steht nicht zur Disposition. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.1996.

gen ist. Die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH verfügt damit derzeit über hohe stille Reserven.³²⁸

Die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH, die neben den Volkswagen-Aktien u.a. auch 49,8% der Deutschen Messe AG und 50% der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH hält, ist neben ihrer Funktion im Dienste eines Schattenhaushalts auch eine Konstruktion zur Einsparung von (Bundes-)Steuern: Gewinne und Verluste ihrer Beteiligungen können verrechnet werden, so daß bei Verlustausweis keine Steuern anfallen.³²⁹ Eine weitere wertvolle Beteiligung des Landes ist der Anteil von 40% an der Norddeutschen Landesbank, die über ein Eigenkapital von rund 6 Mrd. DM verfügt. „Doch auch dieser Posten steht für die Sozialdemokraten nicht zur Disposition.“³³⁰ Über die Nord/LB kann das Land mittelbar auf eine Reihe industrieller Unternehmen einwirken. Das gilt z.B. für die Preussag AG, das zweitgrößte niedersächsische Unternehmen, oder den Fahrzeugzulieferer Continental AG.³³¹

Beteiligungspolitik ist für die niedersächsische Landesregierung unter Gerhard Schröder (SPD) ein aktives Instrument der Struktur- und Industriepolitik. Privatisierungen sind seit dem Jahr 1990 nur vereinzelt vorgekommen, und wenn, so waren sie häufig Folge industriepolitischer Interventionen. Beispielsweise hat das Land im Jahr 1994 zum Schutz von Arbeitsplätzen die Flugzeugwerke der Deutschen Aerospace AG (DASA) in Lemwerder übernommen. Später wurde das Unternehmen reprivatisiert.³³²

Im Januar 1998 hat das Land einen 51%-igen Anteil der Preussag Stahl AG gekauft, weil man fürchtete, der Anteil könnte an den österreichischen Stahlkonzern Voest-Alpine veräußert werden. Der Präsident des Bundes der deutschen Industrie (BDI), Hans-Olaf Henkel, brandmarkte Schröders Vorgehen als „Stamokap“³³³ und durch den Landtagswahlkampf motiviert.³³⁴ Zweifellos entfaltet die Entscheidung, den Stahlproduzenten lieber zu verstaatlichen als einen ausländischen Investor zum Zuge kommen zu lassen, im Zeitalter der Globalisierung eine fragwürdige Signalwirkung. Im Juni 1998 hat Niedersachsen Anteile an der

³²⁸ Siehe Q.V. (1998): Wie Niedersachsen seine Unternehmensbeteiligungen führt. Engagements überwiegend kreditfinanziert. Kritik an Schattenhaushalt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.1.1998 und Helmer, Wolfgang (1996).

³²⁹ Siehe Q.V. (1998): Wie Niedersachsen seine Unternehmensbeteiligungen führt. Engagements überwiegend kreditfinanziert. Kritik an Schattenhaushalt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.1.1998.

³³⁰ Helmer, Wolfgang (1996).

³³¹ Ebd.

³³² Siehe Q.V. (1998): Beteiligungspolitik. Weichen falsch gestellt. In: IWD-Online, Nr. 6/1998. <http://www.iw-koeln.de/IWD/I-Archiv/IWD06-98/I06-98-3.htm> am 18.2.1998.

³³³ Stamokap, Abk. von Staatsmonopolkapitalismus.

³³⁴ Siehe Reiermann, Christian (1998): Henkel attackiert Schröder wegen der Übernahme von Preussag. In: Berliner Zeitung vom 16.1.1998.

Preussag Stahl AG, die nun unter dem Namen Salzgitter AG firmiert, bis auf eine Sperrminorität von 25% mit Profit über die Börse reprivatisiert.

Niedersachsen hat für das Preussag-Geschäft auf ein bei den Gebietskörperschaften beliebtes Finanzierungsinstrument zurückgegriffen. Die Norddeutsche Landesbank hat den Kauf der Anteile finanziert. Da es sich bei der Landesbank um eine Beteiligung des Landes handelt, kann Niedersachsen Einfluß auf die Preussag Stahl AG nehmen, ohne sich dazu hauswirtschaftlich erkennbar zu verschulden.³³⁵

Die Privatisierungspolitik Niedersachsens - sofern man überhaupt davon sprechen kann - endet offenbar genau da, wo das Land Einfluß verlieren würde. Beteiligungspolitik ist für die niedersächsische Landesregierung ein wirtschaftspolitisches Interventionsinstrument, das bis hin zu „temporären Verstaatlichungen“ genutzt wird.³³⁶

3.2.2.2.7 Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt Ende des Jahres 1997 über insgesamt 38 Beteiligungen. Die Summe der Anteile des Landes am Nennkapital dieser Gesellschaften beträgt rd. 1,38 Mrd. DM.³³⁷

Die hinsichtlich des Anteils am Nennkapital bedeutendsten Unternehmensbeteiligungen des Landes sind die an der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (43,12%), der LEG Landesentwicklungsgesellschaft NRW mbH (68,15%) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (5,04%). Nordrhein-Westfalen veröffentlicht jährlich einen Beteiligungsbericht.

Im Jahr 1993 hat sich das Land von seiner 6%-igen Beteiligung an der C&L Treuarbeit Deutsche Revision AG getrennt, wobei 8,9 Mio. DM Erlös wurden. Zwei Jahre später folgte der Verkauf des 2,78%-igen Anteils an der Deutschen Pfandbrief- und Hypothekbank AG (Erlös: 41,9 Mio. DM). Die größte Privatisierung seit dem Jahr 1990 war schließlich der Verkauf der Anteile des Landes am Flughafen Düsseldorf GmbH (50%) im Jahr 1997. Dabei wurde ein Veräußerungserlös in Höhe von 353 Mio. DM erzielt.

Seit dem Jahr 1990 hat Nordrhein-Westfalen insgesamt 405,9 Mio. DM an Veräußerungserlösen erzielt. Die Einnahmen wurden i.d.R. für den konsumtiven Haushalt verwendet. Der Nordrhein-Westfälische Finanzminister Heinz Schlußer (SPD) betont: „Wir sind nicht in der

³³⁵ Vgl. O.V. (1998): Wenn es um Arbeitsplätze geht, werden aus Politikern Unternehmer auf Pump. In: Handelsblatt vom 13.1.1998.

³³⁶ Niedersachsen galt in den 70er und 80er Jahren als Land mit einer ausgeprägten Privatisierungspolitik. Damalige Wirtschafts- und Verkehrsministerin war die spätere Vorsitzende der Treuhandanstalt, Birgit Breuel (CDU). Siehe hierzu ausführlich Wellenstein, Andreas (1992), S. 428ff. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der damaligen Privatisierungspolitik Breuels aus Gewerkschaftssicht bieten Mendner / Sauerborn / Möller (1982), S. 23ff.

³³⁷ Für diese und die folgenden Zahlenangaben siehe die Anlage das Schreiben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20.4.1998.

glücklichen Lage anderer Bundesländer, die reichlich Industriebeteiligungen in ihrem Finanzvermögen halten.“³³⁸ Tatsächlich gehört das Land zu den Bundesländern mit dem geringsten unmittelbaren Beteiligungsvermögen pro Einwohner (vgl. Abb. 16, S. 125).

Dennoch hat die Regierung im Jahr 1993 den Beschluß gefaßt, „sich von allen Unternehmensbeteiligungen zu trennen, sofern sie keine ‚strategische Bedeutung‘ für das Land haben. So wollte sich das Kabinett des ehemaligen Ministerpräsidenten Johannes Rau (SPD) einen ausreichenden finanziellen Spielraum für strukturpolitische Programme erhalten, in die die Veräußerungserlöse fließen.“³³⁹ Diesen Anspruch hat Johannes Rau auch Ende des Jahres 1995 in einer Regierungserklärung bekräftigt: Um „finanzpolitische Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen“, wird Nordrhein-Westfalen u.a. „den Verkauf aller Landesbeteiligungen fortsetzen, auf die wir nicht aus strukturpolitischen Gründen angewiesen sind.“³⁴⁰ Trotz dieser Ankündigungen des ehemaligen Ministerpräsidenten ist das bisher realisierte Privatisierungsvolumen des Landes insgesamt gering.

Obwohl im Ländervergleich arm an (unmittelbaren) Beteiligungen, verfügt Nordrhein-Westfalen mit seinem Anteil von 43,2% an der Westdeutschen Landesbank (WestLB) über ein „Machtzentrum eigener Art (...), mit einer undurchsichtigen Gemengelage zwischen Politik und Wirtschaft“.³⁴¹ Seit Ihrer Gründung im Jahr 1969 hat die Bank zahlreiche Unternehmensbeteiligungen angehäuft und für 1995 eine Bilanzsumme von 427 Mrd. DM ausgewiesen. Mit der WestLB ist ein „schwer zu durchschauendes Geflecht aus staatlichen und privaten Interessen entstanden, wie ein Beispiel zeigt: Das Land ist zu fünfzig Prozent am Flughafen Düsseldorf beteiligt; ein wichtiger Kunde des Flughafens ist ein Charterunternehmen, an dem wiederum die WestLB beteiligt ist; ein wichtiger Kunde des Charterunternehmens ist ein Touristikunternehmen, an dem die WestLB ebenfalls beteiligt ist.“³⁴²

Der „Vorstandsvorsitzende der WestLB, Neuber, früher SPD-Landtagsabgeordneter, und Ministerpräsident Rau (sind, Anm. d. Verf.) langjährige Weggefährten; zusammen mit Schleußer bilden sie ein gefestigtes machtpolitisches Dreieck. Die Geschichte des Aufstiegs

³³⁸ Der Nordrhein-Westfälische Finanzminister Heinz Schleußer 1994, zitiert nach Tartler, Jens (1995): Nordrhein-Westfalen / Umdenken bei den Sozialdemokraten. NRW verfügt nur über wenig ‚Tafelsilber‘. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 29.3.1995.

³³⁹ Tartler, Jens (1995).

³⁴⁰ Rau, Johannes (1995): Regierungserklärung des Nordrhein-Westfälischen Ministerpräsidenten vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen am 13.9.1995.

³⁴¹ Schäffer, Albert (1996): Nordrhein-Westfalen. Kleine Pretiosen und ein Juwel in der Krone der SPD. Die WestLB als Machtzentrum eigener Art / Die Trias Neuber - Schleußer - Rau. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.1996.

³⁴² Ebd.

der WestLB lässt sich nicht ohne die SPD schreiben, die Geschichte der Vorherrschaft der SPD in Nordrhein-Westfalen nicht ohne die WestLB.“³⁴³

3.2.2.2.8 Rheinland-Pfalz

Das Land Rheinland-Pfalz ist Ende des Jahres 1997 an 57 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Der Nominalwert der Landesanteile beträgt rd. 450 Mio. DM. Die Zahl der Beteiligungen ist seit dem Jahr 1990 um 12 Unternehmen und der Nennwert der Anteile infolgedessen um rd. 90 Mio. DM angestiegen.³⁴⁴

Die bedeutendsten unmittelbaren Unternehmensbeteiligungen in bezug auf den Anteil des Landes am Nennkapital sind die an der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (100% bzw. 350 Mio. DM), der Staatsbad Bad Ems GmbH (87,16% bzw. 22,2 Mio. DM) und der Saar Ferngas AG (17,07% bzw. 100 Mio. DM).

Die größten Privatisierungsfälle seit dem Jahr 1990 repräsentieren der Verkauf von 21,05% (von insgesamt 51,32%) des Nennkapitals der Heimstätte Rheinland-Pfalz GmbH für 4 Mio. DM im Jahr 1990, die Veräußerung der gesamten Landesanteile von 50% an der Landesbank Rheinland-Pfalz an die Westdeutsche Landesbank und die Südwestdeutsche Landesbank für 750 Mio. DM im Jahr 1993 sowie der Verkauf von 41,6% (von insgesamt 66,7%) an der Flughafen Hahn GmbH & Co. KG an die Flughafen Frankfurt/Main AG im Jahr 1998, wobei rd. 7 Mio. DM Erlöst wurden.

Die Privatisierungserlöse des Landes Rheinland-Pfalz zwischen den Jahren 1990 und 1997 betragen insgesamt rd. 761 Mio. DM. Die Veräußerungserlöse wurden zweckgebunden für Investitionen - die Gründung von Stiftungen - verwendet. Bei allen Privatisierungsfällen in Rheinland-Pfalz war der Erwerber der veräußerten Kapitalanteile allerdings selbst ein öffentliches Unternehmen oder aber eine Beteiligung der öffentlichen Hand. Das Land Rheinland-Pfalz hat in den vergangenen Jahren also nur Privatisierungen im weiteren Sinne vorgenommen. Das Land veröffentlicht zudem keinen Beteiligungsbericht.

Bereits vor dem letzten Regierungswechsel - die CDU/FDP-Koalition wurde im Jahr 1991 von einer SPD/FDP-Koalition abgelöst - hat sich das Land Rheinland-Pfalz von vielen Beteiligungen getrennt. „Die Privatisierung von Landesvermögen ist ein vorrangiges Anliegen des liberalen Koalitionspartners in Mainz (...). Das Privatisierungsziel ist daher in allen Koalitionsvereinbarungen enthalten, an denen die FDP beteiligt war.“³⁴⁵

³⁴³ Ebd. Vgl. Burgmaier, Stefanie (1998): Reich der Gewinne. System Neuber: Der Machtmensch vom Rhein will bis zum Jahr 2000 die vielfältigen Interessen seines Hauses festzurren. In: Wirtschaftswoche, Nr. 6/1998, S. 40ff.

³⁴⁴ Für diesen und die drei folgenden Absätze siehe Schreiben des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 27.4.1998 inkl. Anlagen und ausgefülltem Fragebogen.

³⁴⁵ Noll, Reinhold (1995): Rheinland-Pfalz / Mainz sucht Käufer für Rheinprovinz-Anteil. Brüderle will mit Erlösen Innovationen fördern. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 7.3.1995.

Bislang sind in Rheinland-Pfalz keine Privatisierungserlöse in den konsumtiven Landeshaushalt geflossen. Ein Großteil der Erlöse aus den Verkäufen der Druckmaschinenfabrik Albert Frankenthal, Mineralbrunnen Staatlich Fachingen und Heimstätten Rheinland-Pfalz von rund 96 Mio. DM sind in die neugegründete Stiftung für Forschung, Wissenschaft und Kultur Rheinland-Pfalz eingebracht worden. Diese wurde nach dem Regierungswechsel in Mainz im Jahr 1991 in eine Stiftung Innovation und eine Stiftung Kultur aufgeteilt. Aus den Mitteln der Stiftungen werden wissenschaftliche, technologische und kulturelle Projekte gefördert.³⁴⁶

Die Rheinland-Pfälzische Landesregierung unter Kurt Beck (SPD) behielt diese Praxis teilweise bei: Auch die Veräußerungserlöse der Landesbank-Anteile wurden für Stiftungen verwendet. Mit jeweils 150 Mio. DM wurden die Stiftungen für Innovation und Kultur aufgestockt, so daß jede der beiden Stiftungen nun über ein Stiftervermögen von 198 Mio. DM verfügt. Mit 350 Mio. DM wurde die neugegründete Investitions- und Strukturbank (ISB) ausgestattet, unter deren Dach Instrumente zur Wirtschaftsförderung zusammengefaßt wurden.

Die Privatisierungspolitik des Landes Rheinland-Pfalz ist schwierig einzuordnen: Einerseits wurden seit dem Jahr 1990 einige Unternehmen privatisiert - darunter die Landesbank Rheinland-Pfalz - und die Veräußerungserlöse innovationsorientiert verwendet, andererseits handelte es sich dabei stets um Privatisierungen im weiteren Sinne. Außerdem folgte dem Verkauf der Landesbank unmittelbar die Gründung der Investitions- und Strukturbank. Wie der Anstieg der unmittelbaren Beteiligungen seit 1990 zeigt, betreibt Rheinland-Pfalz seit 1990 zudem eine rege Politik der Neubegründung von Beteiligungsverhältnissen. Insgesamt scheint die Privatisierungspolitik des Landes zwischen dem Willen zu Bewahrung des Unternehmensvermögens und pragmatischen finanzpolitischen Überlegungen zu oszillieren.

3.2.2.2.9 Saarland

Das Saarland ist Ende des Jahres 1997 an insgesamt 33 Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform und sechs Unternehmen öffentlichen Rechts unmittelbar beteiligt. Die wertmäßig bedeutendsten Beteiligungen sind Anteile an der Saarstahl AG (32% bzw. 64 Mio. DM), der Saar-Ferngas AG (7,9% bzw. 7,93 Mio. DM) und der Saarländischen Investitionskreditbank (51% bzw. 5,16 Mio. DM).³⁴⁷ Das saarländische Ministerium für Wirtschaft und Finanzen erstellt keinen Beteiligungsbericht.

³⁴⁶ Für diesen und den folgenden Absatz siehe ebd.

³⁴⁷ Siehe Anlage des Schreibens des Saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen vom 16.2.1998. Trotz dreifacher Rückfrage war man im Saarländischen Ministerium für Wirtschaft und Finanzen aus personellen Gründen nicht in der Lage, den Fragebogen zur Beteiligungspolitik auszufüllen. Daher sind die Angaben leider nicht einheitlich mit denen der anderen Bundesländer.

Im Saarland hat es in jüngster Vergangenheit zwei bedeutende Beteiligungsverkäufe gegeben: Zum einen wurden 51% des Landes an der Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH an die Flughafen Frankfurt Main AG verkauft, zum anderen hat das Saarland - wie der Bund auch - seine Anteile an der Saarbergwerke AG veräußert. Nachdem die Europäische Union Ende Juli 1998 zugestimmt hat, wechselt das hochsubventionierte Unternehmen zum symbolischen Preis von einer Mark in das Eigentum der Ruhrkohle AG.³⁴⁸

In einem Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen heißt es: „Dort, wo es ordnungs- und finanzpolitisch sinnvoll war, hat die Landesregierung in der Vergangenheit konsequent privatisiert und wird dies auch in Zukunft tun.“³⁴⁹ Trotz dieser Beteuerung kann angesichts der vorliegenden Daten von einer aktiven Privatisierungspolitik des Saarlands nicht gesprochen werden.

Das Saarland ist wie Bremen ein Empfänger von Sanierungshilfen durch den Bund und die Länder. Es erhält jährlich rund 1,6 Mrd. DM.³⁵⁰

3.2.2.2.10 Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig Holstein war Ende 1996 noch an 23 juristischen Personen unmittelbar beteiligt. Die namhaftesten Beteiligungen Schleswig-Holsteins sind die 25,05%-ige Beteiligung an der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (entspricht rd. 107,7 Mio. DM Kapitalanteil), die 99,97%-ige Beteiligung an der LEG Schleswig-Holstein Landesentwicklungsanstalt mbH (rd. 49,9 Mio. DM) und die 50%-ige Beteiligung an der Datenzentrale Schleswig-Holstein (13 Mio. DM).³⁵¹

Schleswig-Holstein gibt im Abstand von zwei Jahren einen Beteiligungsbericht heraus. Der zweite Bericht ist auf den April 1996 datiert, der dritte soll im November 1998 erscheinen.

Seit dem Regierungswechsel zur SPD im Jahr 1988 hat sich die Landesregierung Schleswig-Holstein netto von zehn Beteiligungen getrennt. Die prominentesten Veräußerungsfälle waren der Verkauf von 25,1% an der Howaldtswerke Deutsche Werft AG im Jahr 1991 (Erlös: 60 Mio. DM) sowie von 24,95% an der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale im

³⁴⁸ Siehe Q.V. (1998): Schicht im Schacht. Deutsche Bergwerke fusionieren zur Steinkohle AG. In: Berliner Morgenpost vom 30.7.1998 und Q.V. (1998): Privatisierung der Saarbergwerke vor dem Abschluß. Bonn hofft für Bergbau-Verkauf auf grünes Licht aus Brüssel. In: Handelsblatt vom 26.1.1998.

³⁴⁹ Schreiben des Saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen vom 20.4.1998.

³⁵⁰ Siehe Q.V. (1997): Zähes Ringen um Neuverschuldung. Bund und Länder stehen im „Maastricht-Jahr“ unter Sparszwang. In: Die Welt vom 9.1.1997.

³⁵¹ Angaben laut Anhang des Schreibens des Ministeriums für Finanzen und Energie Schleswig-Holstein vom 17.2.1998.

März 1994 (Erlös: rd. 287 Mio. DM). Die Verkaufserlöse Schleswig-Holsteins betragen laut Handelsblatt in den Jahren 1988 bis 1994 rund 378 Mio. DM.³⁵²

Nach Veräußerung aller industrieller Unternehmensbeteiligungen sind laut des zweiten Beteiligungsberichts des Landes Schleswig-Holstein die Schwerpunkte der gegenwärtigen Beteiligungen die Kredit- und Förderinstitute, Unternehmen im Bereich des Wohnungs- und Siedlungswesens, Verkehrsbetriebe und Flughafenbeteiligungen, Unternehmen im Energie- und Umweltbereich sowie Forschungs-, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen.

Schleswig-Holstein gehört zu den wenigen Bundesländern mit einer aktiven Beteiligungs- und Privatisierungspolitik. Auskunft über die Motive dieser Politik gibt das Vorwort des zweiten Beteiligungsberichts des Landes: „Hinter dieser unübersehbar positiven Bilanz einer aktiven Beteiligungspolitik steht nicht eine Privatisierung aus Prinzip, sondern der Wille zur Modernisierung des öffentlichen Sektors. Diese Politik wird auch künftig Strukturveränderungen zur Folge haben. Eng verbunden wird damit auch künftig die Abgabe von bisher in staatlicher Regie ausgeführten Aufgaben an Private dort sein, wo diese in der Lage sind, die gestellten Anforderungen effektiver und effizienter zu erfüllen.“³⁵³

Der ordnungspolitische Richtungswechsel in Schleswig-Holstein ist eng mit dem Namen der Ministerpräsidentin Heide Simonis (SPD) verbunden. Die ausgebildete Volkswirtin hat sich eine Reform des öffentlichen Bereichs zum Ziel gesetzt. Ein weiteres Element dieser Reform ist neben der Privatisierung die Errichtung eines Pensionsfonds für die Landesbeamten.³⁵⁴

Fazit

Zum Zwecke einer überblicksartigen Zusammenfassung sollen die Privatisierungspolitiken der westdeutschen Bundesländer nach den Kriterien des Privatisierungsgrads, der Privatisierungsart, der Höhe der Veräußerungserlöse sowie der vorgebrachten Privatisierungsmotive typologisiert werden. Damit lassen sich drei verschiedenen Formen der Privatisierungspolitik unterscheiden:³⁵⁵

³⁵² Siehe Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein (1994) (Hg.): 2. Beteiligungsbericht des Landes Schleswig-Holstein. Kiel 1994, S. 8f und Hassenstein, Reinhardt (1995): Schleswig-Holstein. Die Landesregierung verkaufte seit 1988 acht von 33 Unternehmensbeteiligungen. Kiel investiert Erlöse in die Wirtschaftsförderung. Serie Privatisierung in Deutschland. In: Handelsblatt vom 4./5.3.1995.

³⁵³ Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein (1994), S. 9.

³⁵⁴ Siehe Hassenstein, Reinhardt (1995).

³⁵⁵ Es sei explizit darauf verwiesen, daß diese Typologisierung die Privatisierungspolitik der Länder grob schematisiert und eine methodische Schwäche in der nicht immer einheitlichen Datenlage besitzt. Es bleibt zu hoffen, daß es bald wissenschaftliche Untersuchungen geben wird, die die Privatisierungspolitiken der Länder im Detail untersuchen und dabei auf eine einheitliche und umfassende Datenlage zurückgreifen können.

- Eine restriktive Privatisierungspolitik zeichnet sich durch ein geringes Veräußerungsvolumen in Relation zur Höhe des Beteiligungsbesitzes aus. Wenn Verkäufe stattfinden, so ist der Privatisierungsgrad gering. Privatisierungen im engeren Sinne bilden die Ausnahme, d.h. Käufer von landeseigenen Unternehmen sind i.d.R. selbst im Eigentum des Landes oder der öffentlichen Hand. Bei der restriktiven Privatisierungspolitik steht der Gedanke des Bewahrens und die Sicherung der Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen im Vordergrund.
- Eine Privatisierungspolitik wird im folgenden als diskretionär bezeichnet, wenn Privatisierungen fallweise erfolgen, wobei der Aspekt der Erzielung von Veräußerungserlösen meist im Vordergrund steht. Privatisierungskandidaten erster Wahl sind wertvolle Unternehmensbeteiligungen. Die Beteiligungs- und Privatisierungspolitik folgt vor allem pragmatischen Überlegungen. Diskretionäre Privatisierer versuchen oftmals, den Einfluß auf das veräußerte Unternehmen (mittelbar) zu behalten, indem sie Totalprivatisierungen vermeiden und/oder es an vorhandene Beteiligungsunternehmen verkaufen.
- 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 zumeist ordnungs- oder wirtschaftspolitisch begründet wird. Für die Auswahl der zu privatisierenden Unternehmen ist der Verkaufserlös kein alleiniges Kriterium. Die Privatisierungen sind regelmäßig solche im engeren Sinne, d.h. als Erwerber treten private Unternehmen auf.

Im folgenden werden die Beteiligungs- und Privatisierungspolitiken der westdeutschen Bundesländer diesen drei Typen zugeordnet. Dabei ergibt sich folgendes Bild (siehe Tab. 13):

Tabelle 13: Typologie der Privatisierungspolitik westdeutscher Länder seit 1990

	Restriktiv	diskretionär	aktiv
Baden-Württemberg		X	
Bayern			X
Bremen		X	
Hamburg		X	
Hessen	X		
Niedersachsen	X		
Nordrhein-Westfalen	X		

Rheinland-Pfalz		X
Saarland	X	
Schleswig-Holstein		X

„Viele alte Bundesländer erweisen sich als ausgesprochene Privatisierungsmuffel.“³⁵⁶ Diese Einschätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln findet Ihre Bestätigung in Tab. 13: Ein Großteil der Bundesländer hat in den vergangenen Jahren eine restriktive Beteiligungs- und Privatisierungspolitik betrieben (4 von 10). Bei Ihnen steht die Bewahrung des Beteiligungsvermögens als Instrument der Wirtschaftspolitik im Vordergrund. Es folgt die ebenso große Gruppe der Bundesländer, die zwar Beteiligungen verkauft haben, bei denen jedoch vor allem pragmatische - vor allem finanzpolitische - Gründe im Vordergrund stehen (4 von 10). Es ist anzunehmen, daß die Steuerausfälle der vergangenen Jahre auf der Einnahmenseite und der Spardruck auf der Ausgabenseite eine bedeutende Determinante der Beteiligungs- und Privatisierungspolitiken dieser Länder gewesen sind.³⁵⁷ Es fällt auf, daß zu diesen „diskretionären Privatisierern“ die Stadtstaaten Hamburg und Bremen gehören. Mit Bayern und Schleswig-Holstein betreibt nur eine Minderheit der westdeutschen Bundesländer eine aktive Privatisierungspolitik, die sich als Element reformorientierter Politik darstellt (2 von 10). Während in Bayern vor allem die investive Zukunftsvorsorge im Vordergrund steht, zielen die Maßnahmen in Schleswig-Holstein auf ein verändertes ordnungspolitisches Verständnis des Staates als wirtschaftlichem Akteur ab.

Insgesamt ist der pessimistischen Einschätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft Recht zu geben: Addiert man die Bundesländer, die sich entweder eine restriktive Privatisierungspolitik zu eigen gemacht haben oder aber vor allem aus Gründen der Finanznot privatisieren, so zeigt sich, daß die deutliche Mehrheit der westdeutschen Bundesländer keine Privatisierungspolitik betreibt, die sich als Element reformorientierter Politik begreift. Vielfach werden Privatisierungen im weiteren Sinne, bei denen es sich meist um formalrechtliche oder sogar Scheinprivatisierungen handelt, als reformorientierte Politik verkauft, obgleich in vielen Fällen nur eine Umverteilung der Beteiligungsunternehmen innerhalb der öffentlichen Hand stattfindet.

³⁵⁶ Q.V. (1998): Beteiligungspolitik. Weichen falsch gestellt. In: IWD-Online, Nr. 6/1998. [Http: // www.iw-koeln.de / IWD / I-Archiv / IWD06-98 / I06-98-3.htm](http://www.iw-koeln.de/IWD/I-Archiv/IWD06-98/I06-98-3.htm) am 18.2.1998.

³⁵⁷ Die Konvergenzkriterien im Rahmen des Maastricht-Vertrages zur Bildung einer Währungsunion werden höchstens mittelbar eine Determinante der Privatisierungspolitik gewesen sein, da Einnahmen der Länder aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen in voller Höhe dem Defizit der Länder angerechnet werden.

3.2.3 Kommunen

3.2.3.1 Das Beteiligungsvermögen der Kommunen

Es kann davon ausgegangen werden, daß sich auf kommunaler Ebene der größte Bestand an privatisierbaren Unternehmen finden läßt: „Allein auf kommunaler Ebene wird die Zahl der Beteiligungen bundesweit auf über 100.000 Betriebe geschätzt - den exakten Bestand kennt niemand.“³⁵⁸ Nicht nur bezüglich der Zahl kommunaler Beteiligungen kursieren unterschiedliche Zahlen, auch in bezug auf die möglichen Veräußerungserlöse ergeben sich erhebliche Differenzen: „Verlässliche Schätzungen über die möglichen Verkaufserlöse und über den Einsparungseffekt bei den Kommunen existieren jedoch nicht: Von 40 bis 50 Mrd. DM, die der Bundesverband der Deutschen Industrie kolportiert, bis zu mehreren 100 Mrd. DM, auf die sich die ASU beruft, reicht die Spanne.“³⁵⁹

3.2.3.2 Die Privatisierungsaktivitäten der Kommunen

Seit einigen Jahren ist es auch auf kommunaler Ebene üblich, Betriebe in Unternehmen privater Rechtsformen zu überführen. Durch diese formalrechtliche Privatisierung werden die Unternehmen zu Beteiligungen der Gemeinde. Viele Kommunen stehen allerdings der materiellrechtlichen Privatisierung, also dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen, kritisch gegenüber.³⁶⁰ Von einer kommunalen Privatisierungsoffensive im engeren Sinne kann laut Wirtschaftswoche nicht gesprochen werden, im Gegenteil: „Viele deutsche Großstädte legen sich in einem Tempo neue Geschäftsfelder zu, als wollten sie die versunkene Ära schlecht sortierter Mischkonzerne wieder aufleben lassen. Lange vorbei sind die Zeiten, in denen die kommunalen Betriebe ausschließlich Strom, Gas und Wasser lieferten oder Busse und Bahnen bewegten. Heute reparieren die Lokalunternehmen Autos, transportieren gewerblichen Giftmüll, drucken Werbebroschüren oder senden Hörfunk-Spots.“³⁶¹ Die kritischen wettbewerbspolitischen Implikationen einer derartigen Politik liegen auf der Hand.

In den vergangenen Jahren haben die Kommunen zwar häufig Regiebetriebe in Unternehmen mit privater Rechtsform umgewandelt; mitunter kam es auch zur Veräußerung dieser Beteiligungen. In den meisten Fällen sind die Käufer dieser Unternehmensbeteiligungen jedoch keine privatwirtschaftlichen Akteure gewesen, sondern öffentliche Kreditinstitute oder kommunale Stadtwerke, die sich wiederum selbst im Eigentum der Kommunen befinden: „Vielen Städten ist vorzuwerfen, daß sie ihre scheinprivatisierten Betriebe kunstvoll mit ih-

³⁵⁸ Jurczyk, Jan (1995). Vgl. O.V. (1998): „Kommunen unterlaufen Privatisierung“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.1.1998.

³⁵⁹ Jurczyk, Jan (1995).

³⁶⁰ Siehe Weimann, Lorenz (1997), S. 25.

³⁶¹ Sauga, Michael / Student, Dietmar (1995): Langsam unheimlich. Statt zu privatisieren, expandieren die Kommunen in neue Geschäftsfelder. In: Wirtschaftswoche, Nr. 23/1995, S. 32. Vgl. Weimann, Lorenz (1997), S. 26.

ren traditionellen Beteiligungen bei Stadtwerken und Sparkassen³⁶² verschachteln. Die Folge ist: „In vielen Metropolen wucherten die öffentlichen Betriebe so zu einem kaum noch durchschaubaren Konzerngewirr von erheblichem wirtschaftlichen Gewicht.“

Mit diesen Privatisierungen im weiteren Sinne oder gar Scheinprivatisierungen ist ein Konzentrationsprozeß bei den unmittelbaren Beteiligungen auf Ebene der Kommunen und Länder verbunden. Folgendes Beispiel soll diesen Zusammenhang verdeutlichen: Angesicht leerer Kassen verkauft eine Kommune oder ein Land ein unmittelbares Beteiligungsunternehmen (A) an eine andere ihrer Beteiligungen (B), die sich vollständig und unmittelbar in ihrem Eigentum befindet. Die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen der Gebietskörperschaft nimmt ab und die mittelbarer Beteiligungen zu, ohne daß der Einfluß der Kommune oder des Landes auf das verkaufte Unternehmen A geschmälert wird. Der Gebietskörperschaft fließen Verkaufserlöse zu und das Beteiligungsunternehmen B muß sich für gewöhnlich über Kreditmarktmittel verschulden.

Obwohl in vielen Fällen steuerliche Gründe für derartige In-Sich-Geschäfte vorgebracht werden, muß immer kritisch gefragt werden, ob das Interesse der Kommune oder des Landes nicht eher eine verdeckte - weil nicht haushaltswirksame - Kreditaufnahme ist. In diesem Fall würde den zentralen Geboten der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushaltsplans zuwidergehandelt. Das Unternehmen B muß schließlich den aufgenommenen Kredit aus seinen Rücklagen oder aber aus (Monopol-)Gewinnen finanzieren.

Hier offenbart sich übrigens eine Ursache für die galoppierende Gebührenentwicklung bei kommunalen Ver- und Entsorgungsleistungen: Wenn z.B. die Stadtwerke (als unmittelbare kommunale Beteiligung mit Monopolcharakter) eine andere unmittelbare Beteiligung der Gemeinde kaufen (z.B. die „Schwimmbäder GmbH“), dann bezahlen sie den Kauf i.d.R. durch die Aufnahme von Krediten (die nicht im Landeshaushalt verbucht werden). Diese müssen in der Folge durch die Auflösung von Rücklagen oder durch Monopolgewinne, z.B. aus der Müllentsorgung, finanziert werden. In beiden Fällen müssen die Stadtwerke die Gebühren für ihre Leistungen anheben, um den Kaufpreis auszugleichen. Ohne den quantitativen Effekt dieses Vorgehens beziffern zu können, zeigt sich hier eine Hauptursache, warum die Gebühren für kommunale Leistungen in den vergangenen Jahren so massiv angestiegen sind: Ein Blick auf die Gebührenentwicklung für kommunale Ver- und Entsorgungsleistungen (z.B. Wasser, Müll, Abwasser) in den Jahren 1991 bis 1996 zeigt Steigerungsraten von bis zu 100%.³⁶³

Bedauerlicherweise besteht für diese subtile Form der Haushaltsentlastung offenbar noch eine Forschungslücke. Die Frage muß daher an dieser Stelle offen bleiben, wie groß die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der verdeckten öffentlichen Kreditaufnahme unter

³⁶² Dieses und das folgende Zitat von Sauga / Student (1995), S. 32.

³⁶³ Für genaue Zahlenangaben siehe ebd., S. 34.

dem Deckmantel der (Schein-)Privatisierung tatsächlich sind. In jedem Falle scheint der Gesetzgeber gefordert, dieser Praxis der Verschuldung auf Kosten der Bürger einen Riegel vorzuschieben. Es wird deutlich, daß Privatisierungen stets eine aufmerksame und kritische Begleitung durch die Öffentlichkeit erfahren sollten, um finanzpolitische Winkelzüge offenzulegen und Mißbrauchstatbestände zu verhindern.