



Beschluss der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin auf der Fraktionssommerklausur 2014, Sommerfeld, 4. September 2014

Landesvermögen sichern und in die Zukunft investieren

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

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

Landesunternehmen – Mehrwert für Berlin

Für Bündnis 90/Die Grünen ist klar: Berlin braucht die Unternehmen der Daseinsvorsorge als handlungsfähige Akteure für politische Zielsetzungen und den Ausbau der Infrastruktur, dazu sollten wir das gegenwärtig niedrige Zinsniveau durchaus nutzen. Wir sagen aber auch: Unsere Landesunternehmen sollen weiterhin verlässlich ihre Personal- und Sachkosten decken, Zins und

Tilgung für ihre Kredite verdienen und Investitionen zumindest in Höhe der Abschreibungen tätigen können.

Ein ganzes Jahrzehnt hat es gedauert, die Lasten der Vergangenheit, die die Landesunternehmen entweder an den Rand des Zusammenbruchs oder in die Privatisierung getrieben haben, einigermaßen auszubügeln. Ihre Vorstände und die Belegschaften haben hart daran gearbeitet, sich zu konsolidieren und wieder handlungsfähig zu werden. Diese Leistung dürfen wir nicht auf's Spiel setzen.

Wir verbinden mit Unternehmen und Gesellschaften in öffentlicher Hand politische Zielsetzungen. Dabei setzen wir Prioritäten und verfahren nicht nach dem Motto „nice to have“. Im Wahlprogramm 2011 haben wir zum Thema Rekommunalisierung formuliert: „Eine Verstaatlichung von Unternehmen kommt für uns nur dann in Frage, wenn das Kosten- und Nutzenverhältnis stimmt, es finanzierbar ist und eine soziale und ökologische Verbesserung für die Berlinerinnen und Berliner damit erreicht werden kann.“

Unsere Schwerpunkte waren und sind bis heute: Die Gründung eines Klimastadtwerks, eine neue Liegenschaftspolitik, die Erhöhung des Anteils landeseigener Wohnungen auf 15 Prozent des Bestandes und ein neues Förderprogramm für den sozialen Wohnungsbau. Wir haben gefordert, umgehend den Aufbau eines landeseigenen Fahrzeugparks für die S-Bahn in Angriff zu nehmen und die BVG aufgabengerecht mit Haushaltsmitteln auszustatten. Wir haben eine einheitliche Senatsstrategie für Charité und Vivantes angemahnt. Und wir haben es für überlegenswert gehalten, die Wasserbetriebe und das Stromnetz in die öffentliche Hand zu überführen, wenn die finanziellen, ökologischen und sozialen Voraussetzungen stimmen.

Bislang ist jedoch unklar, was der Senat mit seinen Unternehmen eigentlich will. Die SPD-CDU-Koalition macht eine Menge Wind, aber die Substanz und der praktische Nutzen ihrer Beteiligungspolitik ist im Moment kaum zu erkennen. Wir stehen erst am Anfang der Debatte.

Welche Aufgaben sehen wir als vordringlich an? Wie wollen wir die neue Politik im Einzelnen gestalten? Welche klar definierten Ziele wollen wir in der Wohnungs- und Energiepolitik tatsächlich erreichen? Wollen wir die Konkurrenz von Charité und Vivantes fortführen oder finden wir den Mut zu einer gemeinsamen Strategie? Wie finanzieren wir das intendierte Wachstum? Wie verhindern wir, dass die Landesunternehmen wieder in die Verlustzone rutschen? Wie organisieren wir das Beteiligungsmanagement und -controlling, wie auch die Transparenz entsprechend den steigenden Anforderungen neu?

Die Liste der zu klärenden Fragen ließe sich sicher fortsetzen. Wir warnen jedoch entschieden davor, sich weiter um ihre Diskussion zu drücken. Wenn man mit den Landesunternehmen Politik machen will, muss man auch wissen, welche!

Ohne Haushaltsmittel wird es nichts

Wir sehen mit Sorge, dass insbesondere bei der SPD eine rein fiskalische Sicht auf die neue Beteiligungspolitik zutage tritt. Angesichts des Konsolidierungsdrucks im Landeshaushalt sei es richtig, so heißt es immer wieder, mehr ausgabenträchtige Politik über den Beteiligungsbereich abzuwickeln und zugleich neue Einnahmequellen für den Haushalt zu erschließen.

Es wäre gut, wenn auch Rot-Schwarz erkennen würde, dass eine milliardenschwere Einkaufstour ohne einen eigenen Cent Eigenkapital dazu führen muss, dass entweder die Finanzierung kollabiert oder die angestrebten ökologischen und sozialen Zwecke der Daseinsvorsorge nicht erreicht werden können. Die In-Sich-Finanzierungen des Senats geraten, wie sich bereits heute zeigt, schnell an ihre durch den Schuldendienst gesetzten Grenzen. Wird politisch mehr gewollt, kommt man nicht ohne Haushaltsmittel aus.

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

Deshalb darf eine auf Nachhaltigkeit verpflichtete Haushaltspolitik nicht nur auf den Finanzierungssaldo des Haushalts starren, sondern muss neben dem Kernhaushalt auch den Vermögenshaushalt in den Blick nehmen.

Vorrang für Investitionen

In den Haushaltsberatungen haben die Oppositionsfraktionen der Fixierung von Rot-Schwarz auf die Tilgung von Haushaltsschulden entgegen gehalten, Schulden gebe es nicht nur im Kernhaushalt. Es sei gleichrangig, wenn nicht besser, die Haushaltsüberschüsse auch in die Sanierung der Berliner Infrastruktur und die Eigenkapitalbasis der Landesunternehmen zu investieren.

An dieser Linie werden wir in Zusammenarbeit mit den anderen Oppositionsfraktionen festhalten. Wir Grüne bleiben dabei:

- Nußbaums Kürzungen der Investitionen sind keine sinnvolle Sparmaßnahme, sondern eine besonders teure Form der Verschuldung. Wir wollen sie rückgängig machen und 200 Millionen Euro mehr pro Jahr in die Sanierung der Berliner Infrastruktur investieren und im Haushalt auch veranschlagen.

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

Landesvermögen wirksam schützen

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

Dieser Polemik wäre der Boden entzogen, wenn Berlin einen „Konzernabschluss“ nach kaufmännischer Rechnungslegung (Doppik) anfertigen würde. Dann wäre für alle auf den ersten Blick sichtbar, dass Nußbaums Tilgungsüberschüsse nur eine Teilwahrheit der Finanzlage abbilden.

Der Senat aber fischt weiter im Trüben, während in den allermeisten deutschen Städten längst der Umgang mit dem vorhandenen Vermögen in den Mittelpunkt des Haushaltsrechts gerückt ist. Die novellierten Regelungen fordern, das Eigenkapital der Städte und damit das Vermögen zu erhalten. Substanzverlust und folglich reduziertes Eigenkapital ziehen haushaltsrechtliche Konsequenzen nach sich.

Mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse ist eine ganzheitliche Sicht auch in der Berliner Finanzpolitik unerlässlich geworden. Das Gefälle zwischen dem strengen Haushaltsrecht und der kaum regulierten Vermögenspolitik verführt geradezu dazu, den Haushalt auf Kosten des Vermögensbereichs zu entlasten – mit dem für die Exekutive angenehmen Zusatzeffekt, dass sie sich vom Königsrecht des Parlaments, der Gewährung von Finanzmitteln und Kredit, größtenteils befreit.

Nachdem der Kernhaushalt ausgeglichen ist, wird es Zeit, auch in Berlin für den Vermögenshaushalt einen verbindlichen gesetzlichen Rahmen zu schaffen.

Berliner Verfassung ändern

Trotz erheblichen Drucks von europäischer und gesamtdeutscher Ebene ist es wenig wahrscheinlich, dass Rot-Schwarz in Berlin dem Vorbild Hamburgs folgen will und die Haushalts- und Vermögensrechnung komplett auf einen "Konzernabschluss" nach kaufmännischer Rechnungslegung umstellt. Der Senat sperrt sich dagegen, auf dieser Basis eine ganzheitliche Sicht auf Vermögen, Schulden und Jahresergebnis zu ermöglichen.

Bei dieser Sachlage scheint es nicht sehr erfolgversprechend, auf eine radikal andere Rechnungslegung zu setzen, um die Vermögenswerte vor schleichendem Wertverzehr, Privatisierung und Überschuldung zu schützen. Bessere Aussichten könnte eine Lösung im kameralen Rahmen haben, für die es in Bayern ein Vorbild gibt – einem Bundesland, das ebenfalls an der Kameralistik festhält.

Wenn man den Art. 81 der bayerischen Landesverfassung, der sich seit 65 Jahren als praktikabel erwiesen hat, auf den Stand der Zeit bringt, gelangt man zu einer Formulierung, die Berlins Vermögenswerte umfassend sichert, der Überforderung der Unternehmen entgegenwirkt und als Privatisierungsbremse wirkt:

- „Das Grundstockvermögen des Landes darf in seinem Wertbestand grundsätzlich nicht verringert werden. Bestandteile des Grundstockvermögens dürfen nur auf Grund eines Gesetzes erworben oder veräußert werden. Erlöse sind zum Erhalt und Aufbau dieses Vermögen zu verwenden. Wertminderungen sind aus dem Haushalt auszugleichen. In außergewöhnlichen Notsituationen, die die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, kann durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Satz 3 und 4 abgewichen werden. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“
- Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen werden wir uns dafür einsetzen, dass die Erwartung des Rechnungshofs, „dass der Senat eine vollständige und richtige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt sowie künftig eindeutige Regelungen zum Ausweis des Vermögens und der Schulden trifft“, zur Parlamentsaufgabe wird und einen eigenen Gesetzesentwurf dazu erarbeiten.

Über diesen Vorschlag werden wir aktiv die Diskussion mit den anderen Fraktionen im Abgeordnetenhaus suchen.

Unternehmen zu Politik befähigen und ihren Wert erhalten

Das Jahrzehnt der Haushaltssanierung stand gleichermaßen im Zeichen der Konsolidierung der Landesunternehmen und ihrer grundlegend geänderten politischen Führung und Kontrolle durch Abgeordnetenhaus und Senat.

Es erfolgte eine klare Fokussierung auf die wirtschaftliche Stabilisierung und die Konzentration der Unternehmen auf ihre Kernaufgabe der regionalen Versorgung. Die in den 90er Jahren übliche politische Einflussnahme auf die Unternehmen, die Besetzung von Vorständen und Aufsichtsräten mit altgedienten „Freunden“ und die politischen Eingriffe in das operative Geschäft fanden weitgehend ein Ende.

Stattdessen wurden die Aufgaben der Unternehmen in Zielvorgaben und Vereinbarungen mit den Unternehmensführungen festgehalten. Die Vorstände führen das Unternehmen in eigener

Verantwortung und unterliegen einer leistungsorientierten Vergütung, die sich an der Zielerreichung orientiert. Ob die vereinbarten Ziele eingehalten werden, wird von Senat und dem Abgeordnetenhaus kontrolliert.

Die Landesunternehmen stehen dabei in der Pflicht, in ihrem Geschäftsbereich wirtschaftlich zu arbeiten. Darüber hinausgehende politische Anforderungen des Landes Berlin müssen gesondert ausgewiesen werden. Mit dem Berlin-Beitrag ist bei der Investitionsbank Berlin (IBB) hierfür ein Verfahren entwickelt, das derartige Aufgaben gesondert aufführt.

Die Strategie der letzten 10 Jahre hat sich im Grundsatz bewährt. Bündnis 90/Die Grünen werden darauf achten, dass ihre Kernelemente nicht wieder politischem Größenwahn und Schlenkerian geopfert werden.

Querverbund – Nein danke

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

Gegen eine einheitliche Führung ist im Prinzip nichts einzuwenden. Aber der augenblicklichen Form der Zentralisierung in Händen des Finanzsenators stehen wir zunehmend kritisch gegenüber. Wir beobachten immer häufigere Eingriffe in das operative Geschäft der Unternehmen und das Auswechseln von Vorständen oder Geschäftsführungen, die in Ungnade gefallen sind, weil sie sich gegen diese Durchgriffe wehren.

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

Bei Quersubventionierung kann man von Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit kaum noch sprechen. Das zielgenaue Controlling der einzelnen Unternehmen, wie wir es jetzt im Abgeordnetenhaus kennen, bleibt auf der Strecke. Das Durchgriffsrecht des einheitlichen Managements, in diesem Fall des „CEO Nußbaum“, würde die heutigen Unternehmensvorstände zu Filialleitern degradieren. Obendrein entstünde – wie in den anderen Städten mit Stadtwerksquerverbänden – ein Nebenhaushalt, mit dessen Hilfe der Bürgermeister oder auch die Bürgermeisterin und die sie tragende Partei Gefälligkeiten verteilt und Politik nach Gutsherrenart macht.

Besonders irritiert uns, dass Rot-Schwarz ausgerechnet in dem Augenblick in die Stadtwerkslogik „Energie subventioniert ÖPNV“ einsteigen will, in dem dieses jahrzehntealte Modell von

Gera bis ins Ruhrgebiet gegen die Wand fährt, weil die Energiewende konventionelle Kraftwerke unprofitabel werden lässt.

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

Exekutivaufgaben neu organisieren

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

- Bündnis 90/Die Grünen schlagen deshalb die Ausgliederung des Beteiligungsmanagements aus der Linie der Finanzverwaltung und ihre Verlagerung in eine eigene Gesellschaft vor. Das ist das sogenannte Leipziger Modell.
- Im Gegensatz zur Management-Holding hat diese Gesellschaft weder ein Weisungs- noch ein Durchgriffsrecht, sondern ist eine reine Dienstleistungs- und Beratungsgesellschaft. Sie nimmt keine Gesellschafterfunktion wahr. Die Landesunternehmen bleiben selbstständig und eigenverantwortlich und werden weiter über Zielvereinbarungen geführt. Die politischen Entscheidungen werden vom Abgeordnetenhaus und vom Senat getroffen.
- Der Personaleinsatz wäre wie bei BIM und Liegenschaftsfonds von den Restriktionen des öffentlichen Dienstrechts frei. Die Erfahrung zeigt, dass eine solche Lösung geeignet ist, die Qualität des Controllings zu steigern. Die Finanzierung der Controllinggesellschaft soll wie in Leipzig über einen Beitrag der Landesunternehmen erfolgen.
- Bedingung und zentraler Vorteil einer solchen Lösung ist, dass im Aufsichtsgremium der neuen Beteiligungsgesellschaft die Fach- und Finanzverantwortung unter Beteiligung aller relevanten Ressorts zusammengeführt und zu einer gemeinsamen Eigentümerstrategie gebündelt wird. Für die konkrete Zusammensetzung finden sich Vorbilder im Leipziger Aufsichtsrat und in der Hamburger „Senatskommission für öffentliche Unternehmen“.

Parlament und Rechnungshof stärken

Im Berichtssystem an das Parlament gibt es Schwachstellen, die Bündnis 90/Die Grünen nicht erst seit heute gerne beseitigt sähen.

- Wenn mit den Landesunternehmen wieder Politik gemacht werden soll, kommt den Zielbildern und den Zielvereinbarungen mit den Unternehmen erhöhte Bedeutung zu. Im Parlament werden die Zielbilder bislang eher stiefmütterlich behandelt. Das werden wir ändern und in Zukunft Besprechungen in allen dafür relevanten Ausschüssen auf die Tagesordnung setzen.
- Zentral für die Umsetzung der Zielvereinbarungen mit den Unternehmen sind die Verträge des Landes mit den Vorständen oder Geschäftsführungen über deren flexible Gehaltsbestandteile. Über das System der Boni werden sie dazu angehalten, vereinbarte Unternehmensziele auch zu erreichen. Zwar können die Verträge nicht in ihren Einzelheiten oder ihrer Struktur veröffentlicht werden, aber zumindest die allgemeinen Eckpunkte der Zielvorgaben sollten zukünftig im Beteiligungsbericht ausgewiesen werden.
- Seit die Landesunternehmen verstärkt Investitionen zur Erfüllung politischer Vorgaben tätigen und dafür Kredite aufnehmen sollen, kommt der Schuldentragfähigkeit erhöhte Bedeutung zu. Deshalb sollte der Kennzahlenkranz der Vierteljahresberichte um eine Angabe erweitert werden, die die Fähigkeit, die Schulden zu bedienen, in den Mittelpunkt stellt. In Frage kommt der „dynamische Verschuldungsgrad“ oder Vergleichbares wie die „Kapitaldienstquote“.
- Wir fordern, dass dem Abgeordnetenhaus eine strukturierte Auswertung der Antworten der Wirtschaftsprüfer auf den Fragenkatalog nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz vorzulegen ist. Gerade diese Berichte richten sich an den Bedürfnissen der Politik aus.
- Wirtschaftsprüfer ersetzen den Rechnungshof nicht. Doch bislang kann der Rechnungshof eine Prüfung der landeseigenen Unternehmen nur dann vornehmen, wenn die Unternehmen dafür ihr Einverständnis erteilt haben. Wir schlagen vor, den Senat gesetzlich zu verpflichten, das Prüfungsrecht des Rechnungshofes in den entsprechenden Gesellschafterverträgen und Satzungen zu verankern.

Herausforderungen und Zielvorstellungen für die Berliner Landesunternehmen auf den Weg bringen

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin wird sich in den kommenden Monaten intensiv mit den einzelnen Unternehmen und Gesellschaften befassen, die öffentliche Aufgaben und Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger erfüllen. Wir wollen unsere Zielvorstellungen einer qualitätsvollen, ökologischen, bürgernahen und bezahlbaren Auf-

gabenerfüllung formulieren. Hierzu werden die zuständigen FachpolitikerInnen und Arbeitskreise beauftragt, abgestimmte Beschlussvorlagen der Fraktion zur Beschlussfassung vorzulegen. Erste Diskussionsentwürfe (Krankenversorgung, BVG, BWB und Wohnungsbaugesellschaften) wurden bereits formuliert und sind diesem Beschluss als Anlage beigefügt.