

15.05.2002

Geld weg - Erfolg offen: "Privatisierung" von Staatsbeteiligungen in Bayern

von Emma Kellner

Verwendung der Erlöse im Rahmen der so genannten "Offensive Zukunft Bayern (OZB)" und "Hightech Offensive"

Seit 1994 hat die Staatsregierung Beteiligungen aus dem Grundstock des Freistaats Bayern im Wert von mehr als 9,6 Mrd. DM oder 4,9 Mrd. € verkauft. Die Mittel wurden und werden neben der Gründung neuer Fonds und Gesellschaften für die so genannten Offensiven Zukunft Bayern (OZB) und die so genannte Hightech-Offensive verwendet.

Dies geschah im Rahmen der so genannten "Privatisierungspolitik", die Ministerpräsident Stoiber bei seinem Regierungsantritt 1993 unter dem Motto "Gestalten statt Besitzen" ankündigte. Bei genauerer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass durch die Verwendung der Mittel weder die Zahl der staatlichen Beteiligungen noch der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zurückgegangen ist.

Tabelle 1: Verkaufte Beteiligungen seit 1993

	Betrag	in €
58,3% der Bayernwerk AG an die VIAG AG (+ Aktientausch)	2.300,00 Mio. DM	1175,97 Mio. €
8,58% der DASA an die Daimler Benz AG:	410,00 Mio. DM	209,63 Mio. €
Energieversorgung Ostbayern AG	20,00 Mio. DM	10,23 Mio. €
Lechelektrizitätswerke	14,00 Mio. DM	7,16 Mio. €
Contigas Deutsche Energie AG	57,00 Mio. DM	29,14 Mio. €
Bayerischer Lloyd AG	1,00 Mio. DM	0,51 Mio. €
Rhein-Main-Donau AG	33,00 Mio. DM	16,87 Mio. €
Bayerische Versicherungskammer an die Sparkassen	2.500,00 Mio. DM	1278,23 Mio. €
Fränkisches Überlandwerk AG	6,20 Mio. DM	3,17 Mio. €
Bayerische Wasserkraftwerke AG	65,00 Mio. DM	33,23 Mio. €

Bayernwerk Wasserkraft AG	0,65 Mio. DM	0,33 Mio. €
Bayerngas GmbH	70,50 Mio. DM	36,05 Mio. €
Bayerischer Schulbuchverlag GmbH	10,00 Mio. DM	5,11 Mio. €
Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern mbH	38,50 Mio. DM	19,68 Mio. €
15% Anteile an der VIAG	3.102,00 Mio. DM	1586,03 Mio. €
Staatliche Molkerei Weihenstephan	60,00 Mio. DM	30,68 Mio. €
Anteile an E.ON	936,84 Mio. DM	479,00 Mio. €
Summe	9.624,69 Mio. DM	4921,02 Mio. €

Insgesamt ist die Zahl der staatlichen Beteiligungen trotz der zahlreichen Verkäufe seit 1993 netto um vier gestiegen. Neben den in Tabelle 2 genannten Beteiligungen gründete der Freistaat Bayern u.a. folgende neue Gesellschaften (Quelle: Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern 2001):

- Stiftung Haus der Kunst gGmbH (1992)
- FilmFernsehFonds Bayern GmbH (1996)
- Gründerzentrum Neue Medien GmbH (1999)
- Public Gate AG (1999)
- Entwicklungsgesellschaft Bayreuth Hohlmühle mbH (1996)
- Günzpark Entwicklungsgesellschaft mbH (1997)
- BioM AG Munich BioTech Development (1998)

Verwendung der Verkaufserlöse

Die in den Tabellen 2 bis 7 genannten Beträge stammen aus den Haushaltsplänen des Freistaats Bayern. Zu den Verkaufserlösen selbst kommen noch Zinseinnahmen aus den vorübergehend angelegten Geldern.

Tabelle 2:
Kapitalausstattungen / Geldfonds / neue Beteiligungen

Verwendung	Betrag in DM	Betrag in €
Zuschüsse an die Forschungsstiftung	96,25 Mio. DM	49,21 Mio. €
Kapitalstock Meisterpreis	160,00 Mio. DM	81,81 Mio. €
Kapitalstock "Hochschule International"	20,00 Mio. DM	10,23 Mio. €

Einrichtung Kulturfonds	300,00 Mio. DM	153,39 Mio. €
Einrichtung Umweltfonds	140,00 Mio. DM	71,58 Mio. €
Einrichtung Naturschutzfonds	100,00 Mio. DM	51,13 Mio. €
Einrichtung Altlastenfinanzierungsfonds	100,00 Mio. DM	51,13 Mio. €
Einrichtung Arbeitsmarkt- und Sozialfonds	400,00 Mio. DM	204,52 Mio. €
Bayern International - Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen	100,00 Mio. DM	51,13 Mio. €
Bayern Innovativ - Gesellschaft für Innovation und Wissenstransfer	100,00 Mio. DM	51,13 Mio. €
Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungsgesellschaft mbH	150,00 Mio. DM	76,70 Mio. €
Biotechnisches Gründerzentrum	23,00 Mio. DM	11,79 Mio. €
Neue Siedlungsmodelle	200,00 Mio. DM	102,23 Mio. €
Messe München GmbH	400,00 Mio. DM	204,52 Mio. €
Nürnbergmesse GmbH	75,00 Mio. DM	38,35 Mio. €
Summe	2.364,25 Mio. DM	1157,72 Mio. €

Tabelle 3:
OZB I : Hochschulen / Technologie
Laufzeit: 1994 bis 1999

Verwendung	Gesamtbetrag*	in €	Einzelbeträge
außeruniversitäre Forschung	50 Mio. DM	25,56 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • Ausstattung der bayerischen Mikroelektronikzentren
Ausbau der Fachhochschulen	300 Mio. DM	153,39 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • Fachhochschule Ingolstadt 70 Mio.

			<p>DM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fachhochschule Deggendorf 70 Mio. DM • Fachhochschule Neu-Ulm 11 Mio. DM • Fachhochschule Ansbach 20 Mio. DM • Fachhochschule Hof 15 Mio. DM • Fachhochschule Aschaffenburg 50 Mio. DM • Fachhochschule Amberg-Weiden 64 Mio. DM
Baumaßnahmen für Universitäten	1.010 Mio. DM	516,40 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • TU München Forschungsreaktor 450 Mio. DM • TU München Maschinenwesen 340 Mio. DM • Universität Augsburg 85 Mio. DM • Universität Erlangen-Nürnberg 40 Mio. DM • Universität Bayreuth 95 Mio. DM
Baumaßnahmen für Universitätskliniken	200 Mio. DM	102,26 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • Uniklinik Erlangen-Nürnberg 40 Mio. DM • Uniklinik Würzburg 160 Mio. DM
Bayerische Forschungsstiftung	96,25 Mio. DM	49,21 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • Die Hälfte der Mittel wird dem Kapitalstock zugeführt, die übrigen Mittel werden zur Forschungsförderung eingesetzt
Berufliche Bildung	260 Mio. DM	132,94 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitalstock Meisterpreis 150 Mio. DM • Ausreichung Meisterpreis 60 Mio. DM

			<ul style="list-style-type: none"> Berufsbildungs- und Technologiezentr. 50 Mio. DM
Summe:	1.916,25 Mio. DM	979,76 Mio. €	

Tabelle 4:
OZB II: Fachhochschulen, Universitäten
Laufzeit: 1996-2000

Verwendung	Gesamtbetrag*	in €	Einzelbeträge
Ausbau der Fachhochschulen	93 Mio. DM	47,55 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> Fachhochschule Rosenheim 22 Mio. DM Fachhochschule Nürnberg 41 Mio. DM Fachhochschule Regensburg 30 Mio. DM
Baumaßnahmen für Universitäten	42 Mio. DM	27,47 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> TU München 5 Mio. DM Universität München 21 Mio. DM Universität Regensburg 16 Mio. DM
Baumaßnahmen für Universitätskliniken	155 Mio. DM	79,25 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> Uniklinik Regensburg 155 Mio. DM
sog. "Pakt für Arbeit"	37,7 Mio. DM	19,26 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> Technologie Leitprojekte 27,7 Mio. DM Kapitalzuführung Meisterpreis 10 Mio. DM
Innovative Technologien	105,8 Mio. DM	54,10 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> Internationalisierung der Hochschulen 4,5 Mio. DM Luft- und Raumfahrttechnologien 30 Mio. DM Pilotprojekt

			"Molekulare Medizin" 10 Mio. DM <ul style="list-style-type: none"> • Innova Hightech-Park Kaufbeuren 2 Mio. DM • Neubau Fraunhofer Gesellschaft 55 Mio. DM • Hochschule für Fernsehen und Film 4,3 Mio. DM
Summe:	433,5 Mio. DM	227,63 Mio. €	

Tabelle 5:
 OZB III, sog. "Hightech Offensive"
 finanziert aus dem Verkauf der VIAG Anteile
 Laufzeit: 2000 bis 2005

Verwendung	Gesamtbetrag	in €	Einzelbeträge
Life Sciences	690,0 Mio. DM	352,80 Mio. €	Forschungsnetzwerk Biomedizin 254,1 Mio. DM Bio Regio Regensburg 123,2 Mio. DM Biotechnologie 312,7 Mio. DM
Informations- und Kommunikationstechnik	254,4 Mio. DM	130,07 Mio. €	
Neue Werkstoffe	222,9 Mio. DM	113,97 Mio. €	<ul style="list-style-type: none"> • Forschungsnetzwerk Erlangen/Bayreuth/Würzburg 128,1 Mio. DM • Wissenschaftsstandort Garching 74,8 Mio. DM • Material und Umweltforschung 20 Mio. DM
Umwelttechnik	57,8 Mio. DM	29,55 Mio. €	
Mechatronik	81,2 Mio. DM	41,52 Mio. €	
Technologiekonzepte für die	357,1 Mio. DM	182,58 Mio. €	

Regierungsbezirke			
Qualifizierung und Infrastruktur	394,3 Mio. DM	201,60 Mio. €	
Anreize zur Gründung von Hightech Unternehmen	122,4 Mio. DM	62,58 Mio. €	
Internationalisierung der Hightech Offensive	126,3 Mio. DM	64,58 Mio. €	
Summe:	2.306,4 Mio. DM	1179,25 Mio. €	

Nicht überall, wo Hightech drauf steht, ist auch Hightech drin:

Die in Tabelle 5 aufgeführten Zahlen und Bezeichnungen stammen aus dem Nachtragshaushalt 2000, sind aber, was die vorgegebene Verwendung der Mittel angeht, mit Vorsicht zu genießen: So fallen die Rubrik "schulische und berufliche Qualifizierung" Zuführungen an die Bayerische Forschungsstiftung. Call-Center werden als "hochtechnologisch orientierte Arbeitsplätze" bezeichnet. Auch die Förderung der "Vermarktung von hochwertigen Tischtennisschlägerbelägen" ist ein Projekt der Hightech-Offensive.

Tabelle 6:
OZB IV
Finanziert aus dem Verkauf von E.ON Anteilen
Laufzeit: 2002 bis 2006

Verwendung	Gesamtbetrag	Einzelbeträge
Kinder u. Familie	105,00 Mio. €	Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen 50,00 Mio. € Personalkostenförderung für Kinderbetreuung 50,00 Mio. € Investitionen im Behindertenbereich 5,00 Mio. €
Bildung	215,00 Mio. €	Personalkosten für Lehrer 200 Mio. € Personalkosten für Verwaltungskräfte und Systembetreuer 10,00 Mio. € Baukostenzuschüsse an private Förderschulen 5,00 Mio. €
Fördermaßnahmen für die von der EU-Osterweiterung	130,00 Mio. €	Wirtschaftsförderung 90,00 Mio. €

"betroffenen" Regionen		Ausbau des Regionalflughafens Hof-Plauen Staatsstraßenbau 30 Mio. €
Summe:	460,00 Mio. €	

Tabelle 7:
Verwendung der Mittel aus dem Verkauf der Staatlichen Molkerei Weihenstephan
Laufzeit: 2001 bis 2004

Verwendung	Gesamtbetrag	Einzelbeträge
Agrarförderung	9,20 Mio. €	
Baumaßnahmen der Staatlichen Schlösserverwaltung	21,5 Mio. €	Schloss Herrenchiemsee 1,53 Mio. € Burg in Burghausen 2,05 Mio. € Schloss Höchstädt 3,56 Mio. € Befreiungshalle Kelheim 1,53 Mio. € Cadolzburg bei Fürth 4,60 Mio. € Neues Schloss Bayreuth 5,11 Mio. € Schlossbesitz Veitshöchheim 3,07 Mio. €
Summe:	30,70 Mio. €	

Privatisierung ?

Grundsätzlich ist es richtig, dass sich der Staat von Unternehmensbeteiligungen trennt, die Art. 65 der Bayerischen Haushaltsordnung nicht entsprechen, d.h. wenn Private eine Aufgabe besser erfüllen können als der Staat. Die Frage ist aber, ob es sich bei einem Beteiligungsverkauf tatsächlich um Privatisierungen handelt und was mit den Verkaufserlösen passiert.

Nicht alle Beteiligungsverkäufe der Staatsregierung können als Privatisierung bezeichnet werden. Teilweise kam es nur zu einer Verlagerung auf eine andere staatliche oder öffentlich rechtliche Stelle oder zu neuen Beteiligungen: Die Bayerische Versicherungskammer wurde z.B. nur in ihrer Organisationsform privatisiert. Sie wurde von einer Anstalt des öffentlichen Rechts in eine AG umgewandelt und anschließend an die öffentlich rechtlichen Sparkassen verkauft. Es handelt sich hier nicht um eine Privatisierung, sondern einfach um einen Verkauf, und mit den Verkaufserlösen wurde die Staatstätigkeit weiter ausgebaut.

Schlanker Staat ? Ausweitung der Staatstätigkeit

Die Staatsregierung unter Ministerpräsident Stoiber ist 1993 angetreten mit dem Ziel, den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zu senken. Stichwort: Schlanker Staat. Die "Privatisierungspolitik" sollte ein Instrument für die Verschlanung sein. Gemacht hat sie genau das Gegenteil: Durch die Gründung von neuen Fonds und Fördergesellschaften aus den Verkaufserlösen wurde die Staatstätigkeit ausgeweitet. Hinzu kommt, dass dies weitgehend am Staatshaushalt, d.h. am Budgetrecht des Parlaments vorbeiging. So entscheidet z.B. über die Vergabe der Fördermittel der Forschungsstiftung deren Stiftungsrat (dessen Vorsitzender Ministerpräsident Stoiber ist), nicht aber das Parlament, das die Zuschüsse an die Forschungsstiftung einmal pauschal genehmigt hat. Die Geschäftspolitik der neu gegründeten Firmen ist ohnehin Sache der Staatsregierung.

Die zu Beginn der Privatisierungspolitik vorgegebene Leitlinie "Gestalten statt Besitzen" bekommt damit eine neue Bedeutung. Gemeint ist wohl die Verlagerung von Entscheidungen von der Legislativen auf die Exekutive, "Staatsregierung statt Parlament".

Geld weg - Erfolg offen

Angesichts einer fehlenden konkreten Zielsetzung ist eine Erfolgskontrolle der OZB's im Sinne einer überprüfbaren Zielerreichung nicht möglich. Nur allgemein formulierte Ziele werden genannt: Z.B. nennt die "Bayern Innovativ - Gesellschaft für Innovation und Wissenstransfer mbH" als Ziel die "Innovationsführerschaft in wichtigen Technologiebereichen und Märkten". Mit welchen Indikatoren sich Innovationsführerschaft messen lässt, wird nicht erläutert, ebenso wenig was "wichtige" oder "unwichtige" Technologiebereiche und Märkte sind.

Konkrete Ziele, z.B. die Zahl der Arbeitsplätze, die in den bayerischen Regionen geschaffen werden soll, die Steigerung des Neuumsatzes in den Regionen im Verhältnis zu den bewilligten Fördermitteln oder die Neuansiedlung branchenspezifischer Unternehmen auf Grund von Kompetenzzentren werden vermieden.

Dieses Vorgehen hat auch Vorteile: Nicht definierte Ziele können nicht verfehlt werden.

Auflösung des Grundstocks

Erlöse aus Veräußerungen staatlicher Beteiligungen müssen nach Artikel 81 der Bayerischen Verfassung grundstockskonform angelegt werden, d.h. sie dürfen nur für Investitionen oder neue Beteiligungen verwendet werden. Diese Vorgabe wird nur formal eingehalten: Durch Umfinanzierungen werden Mittel aus den Verkaufserlösen für ohnehin vorgesehene Investitionen verwendet. Die dadurch freigewordenen Mittel können dann für konsumtive Zwecke an anderer Stelle verwendet werden.

Teile der Erlöse werden z.B. zur Finanzierung von Straßenbauprojekten oder Baumaßnahmen (z.B. Landesamt für Umweltschutz in Augsburg, Baumaßnahmen an Universitäten) verwendet und anschließend als regionalpolitische Wohltaten verkauft. Die auf den ersten Blick grundstockskonforme Verwendung der Erlöse für Bauinvestitionen verschenkt zum einen laufende Kapitalerträge und verursacht zum anderen Folgekosten für Unterhaltung und Instandsetzung der Investitionsprojekte. Letztlich werden damit Gewinn bringende Kapitalbeteiligungen in finanzielle Dauerbelastungen umgewandelt. Der Grundstock wird langfristig verkleinert. Das ist aber nicht das Ziel des Artikels 81.

Daneben wurden Mittel in Fonds angelegt, deren Erträge für bestimmte Zwecke eingesetzt werden (Kultur, Arbeitsmarkt, Umwelt, Altlastensanierung usw.). Die Fonds vergeben die gesamten Zinseinnahmen für Fördermaßnahmen und eigene Verwaltung. Der Kapitalstock bleibt nur nominal erhalten, verliert somit real an Wert. Gleichzeitig werden die Kapitalerträge dem Haushalt entzogen, zu dessen Finanzierung wiederum Kredite aufgenommen werden. Es ist ökonomisch nicht sinnvoll, Geld am Kapitalmarkt anzulegen und gleichzeitig neue Kredite zur Finanzierung des Staatshaushalts aufzunehmen. Sinnvoller wäre es, die Verschuldung des Freistaats zu reduzieren und so die jährliche Zinsbelastung zu senken. Auf diese Art würden auch zusätzliche Mittel frei. Zudem wären der Zinsgewinne höher.

Mitnahmeeffekte bei der Staatsregierung

Die "Bayern International - Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen" ist im Bereich der Außenwirtschaftsförderung tätig. Die "Bayern Innovativ - Gesellschaft für Innovation und Wissenstransfer" will Innovationen in "wichtigen" Technologiebereichen fördern. Beides Bereiche, die nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums schon vor der Gründung der neuen Gesellschaften vergleichsweise gut dastanden. Die Entwicklung Bayerns zum Hightech-Standort und der im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Exportanteil waren bereits vor der Gründung der neuen Gesellschaften in Gang.

Es werden somit Bereiche gefördert, die eigentlich keiner weiteren Förderung bedürfen. Die Förderung ist damit ineffizient (geringer Grenznutzen) im Sinne einer ökonomischen Bewertung. Politisch führt sie zu "Mitnahmeeffekten" für die Staatsregierung, die sich am Erfolg einer Branche beteiligt, ohne dass sie die Erfolge durch die Verwendung der "Privatisierungserlöse" initiiert hätte.

Fazit

Beteiligungen des Freistaats Bayern an privatrechtlich organisierten Unternehmen wurden im Rahmen der so genannten Privatisierungspolitik verkauft und die Erlöse in Beteiligungen an staatlichen Gesellschaften und Fonds umgewandelt oder in staatliche Institutionen investiert. Das Ergebnis der Privatisierungspolitik sind damit ein Verlust an Vermögen und eine Ausweitung der Staatstätigkeit.