

Harald Wolf

Rot-Rot in Berlin



**2002 bis 2011:
eine (selbst-)
kritische Bilanz**

Harald Wolf
Rot-Rot in Berlin

Harald Wolf ist seit 1991 Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses. Von 1995 bis 2002 war er Vorsitzender der PDS-Fraktion, im Sommer 2002 folgte er Gregor Gysi nach dessen Rücktritt im Amt des Wirtschaftssenators nach und wurde Stellvertreter des Regierenden Bürgermeisters. Seit dem Ende der rot-roten Koalition im November 2011 ist er verkehrs- und energiepolitischer Sprecher der Fraktion. Er ist zudem Mitglied des Parteivorstands der Partei DIE LINKE.

Harald Wolf

Rot-Rot in Berlin

2002 bis 2011: eine (selbst)kritische Bilanz

Eine Veröffentlichung der Rosa-Luxemburg-Stiftung

VSA: Verlag Hamburg



Dieses Buch wird unter den Bedingungen einer Creative Commons License veröffentlicht: Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Germany License (abrufbar unter www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/legalcode). Nach dieser Lizenz dürfen Sie die Texte für nichtkommerzielle Zwecke vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen unter der Bedingung, dass die Namen der Autoren und der Buchtitel inkl. Verlag genannt werden, der Inhalt nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert wird und Sie ihn unter vollständigem Abdruck dieses Lizenzhinweises weitergeben. Alle anderen Nutzungsformen, die nicht durch diese Creative Commons Lizenz oder das Urheberrecht gestattet sind, bleiben vorbehalten.

© VSA: Verlag 2016, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelfoto: Claudia Falk

Druck und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck

ISBN 978-3-89965-671-8

Inhalt

Vorwort	8
1. Berlin – eine »unvergleichliche« Stadt	10
Kriegs- und Teilungsfolgen	10
Versiegende Subventionen im Gefolge der Vereinigung	14
Berlin will »global city« sein	17
2. »Vor der Kür kommt die Pflicht« – die Vorbereitung der PDS auf ein Ende der Großen Koalition	24
3. Das Scheitern des Entwicklungsmodells der 1990er Jahre: die Krise der Berliner Bankgesellschaft	35
Gründung der Bankgesellschaft Berlin	36
Erste große Krise	41
Das Platzen des Geschäftsmodells	46
4. Von der Krise der Bankgesellschaft zur politischen Krise: Das Ende der Großen Koalition	48
Drohende Insolvenz der Bankgesellschaft und Aubis-Skandal	49
Wege aus der Großen Koalition	52
Der Trümmerhaufen und die Stunde der Opposition	61
5. Übergangsregierung, Neuwahlen und Regierungsbildung 2001/2002	65
Misstrauensanträge und rot-grüner Übergangssenat	65
Der Wahlkampf und die Wirklichkeit	70
Verhandlungen über die rot-rote Koalition und ihre Inhalte	77
6. Die Bewältigung der Bankenkrise	89
Bitterer Apfel: »Risikoabschirmung« statt Insolvenz	90
Die Quadratur des Kreises	103
Der Kauf durch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband	108
Immobilienleistungen: auf dem Weg zur berlinovo	109

7. Die Politik der Haushaltskonsolidierung	112
Sanieren und Gegensteuern	114
PDS kürzt Ostgehälter?	120
Öffentlicher Dienst: alles andere als Begeisterung	121
Soziale Leistungen auf dem Prüfstand	134
Drohender Kahlschlag im Wissenschafts- und Kulturbereich	145
Haushaltspolitik in der zweiten Legislaturperiode	153
8. Strategische Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik – »Innovation statt Billiglohn«	160
Neuordnung der Wirtschaftsförderinstitutionen	163
»Aus Wissen Arbeit schaffen«	168
Kooperation mit Brandenburg und Gründung der »Oderpartnerschaft«	171
Renaissance der Industriepolitik	174
Berlins Wirtschaft wächst wieder – aber die prekäre Beschäftigung bleibt	180
Neues Vergabegesetz: Auseinandersetzung um Tariftreue und Mindestlohn	182
Kampf gegen Scheingewerkschaften und Lohndumping	188
9. Das Ende der Subventionswirtschaft: der Ausstieg aus der Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau	191
Teurer »sozialer« Wohnungsbau in Berlin	191
Dilemmata des Ausstiegs aus dem Fördersystem	196
Wohnen wird teurer	202
Unzureichende Neukonzeption des sozialen Wohnungsbaus	206
10. »Öffentliche Unternehmen sanieren, nicht privatisieren«	210
Die Rettung von Vivantes	214
Stärkung der Messegesellschaft	218
Sicherung der Berliner Verkehrsbetriebe	223
Neuaufstellung der Stadtreinigung	230
Veräußerungen: Feuersozietät, Porzellanmanufaktur, Gewerbesiedlungsgesellschaft	232

11. Die Auseinandersetzung um Privatisierung und Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe	237
Das fatale Erbe der Teilprivatisierung	241
Wassertisch und Volksbegehren: rechtliche und politische Fallstricke	244
12. Scheitern in der Wohnungspolitik und der Sündenfall: die Privatisierung der GSW	256
Neuordnung der Wohnungswirtschaft via Holding?	258
Folgenschwerer Fehler: Zustimmung zum GSW-Verkauf	264
13. Die Hartz-Gesetze und der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor	272
Mit-Umsetzung und Kritik des Hartz-Systems	273
Wohnungskosten: Spielräume für Betroffene	278
Kampf um die Neuorientierung öffentlicher Beschäftigung	282
14. Reform des Bildungssystems: Gemeinschaftsschule und Schulstrukturereform	292
Schulgesetz 2004: Gemeinsames Lernen statt Selektion	292
Fortschritte und Hürden auf dem Weg zur Gemeinschaftsschule	294
15. Bürgerrechte, Gleichstellung, Teilhabe und Integration	305
Ausbau direkter Demokratie	305
Innere »Sicherheit« und Mobilisierung gegen Rechtsextremismus	306
Paradigmenwechsel bei Migrations- und Flüchtlingspolitik	311
Neue Qualität der Gleichstellung	313
16. Versuch einer (selbst)kritischen Bilanz	315

Vorwort

Die Beteiligung linker, sozialistischer Parteien an einer Regierung ist seit jeher ein in der Linken heiß diskutiertes und umstrittenes Thema. Die Regierungsfrage war das zentrale Thema, um die sich die medial oberflächlich als Konflikt zwischen »Realpolitikern« und »Fundamentalisten« beschriebene Auseinandersetzung in den Grünen in den 1980er Jahren drehte. Auch in der PDS und später in der Partei DIE LINKE wurden und werden Regierungsbeteiligungen immer wieder kontrovers diskutiert.

Dabei bleibt die Diskussion allzu oft der Oberfläche verhaftet. Die häufig bekennnerhaft vorgetragene Befürwortung oder Ablehnung einer Regierungsbeteiligung läuft Gefahr, jeweils eine Seite des immerwährenden Dilemmas linker Politik zu verabsolutieren: die Gefahr der Integration in den bürgerlich-parlamentarischen Betrieb und den gesellschaftlichen Mainstream auf der einen, die notwendige Autonomie gesellschaftsverändernder Bewegungen auf der anderen Seite. Eine konkrete Auseinandersetzung mit den Dilemmata einer linken Regierungsbeteiligung, den Zwängen und Mechanismen einerseits und den andererseits damit verbundenen (begrenzten) Chancen gesellschaftlicher Veränderung, der Transformation und Demokratisierung von Institutionen findet eher selten statt. Wer glaubt, dass die Staatsmacht in den entwickelten bürgerlich-demokratisch organisierten Gesellschaften irgendwann von außen überrannt werden kann, muss sich damit ebenso wenig auseinandersetzen wie der, der dem Irrtum aufsitzt, dass wer in der Regierung sitze, auch schon an der Macht sei, und kann von unbegrenzten Gestaltungsmöglichkeiten fantasieren. Wer allerdings der Auffassung ist, dass der Staat ein »Terrain sozialer Kämpfe und Konflikte« ist, der muss sich mit den Fragen, die mit einer linken Regierungsbeteiligung aufgeworfen sind, schon konkreter befassen.

In Berlin regierte die PDS bzw. DIE LINKE zehn Jahre lang gemeinsam in einer Koalitionsregierung mit den Sozialdemokraten. Wie häufig, wenn Linke an die Regierung kommen, erfolgte diese Regierungsarbeit unter extrem schwierigen Rahmenbedingungen: Bankencrash, Haushaltskrise und wirtschaftlicher Niedergang charakterisierten die Ausgangslage. Bis heute wurde diese Regierungsbeteiligung – wie auch die in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg – nicht gründlich ausgewertet.¹ Stattdessen diente

¹ Rolf Reissig, Mitregieren in Berlin. Die PDS auf dem Prüfstand, Berlin 2005, und Thomas Koch, Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin 2001 sind Ausnahmen, die die Regel bestätigen.

sie vor allem als Folie, vor der sich innerparteiliche strömungspolitische Auseinandersetzungen abspielten. Wirklicher Erkenntnisgewinn und am Gegenstand orientierte kritische Reflexion war damit eher selten verbunden.

Dieses Buch soll dazu einen Beitrag leisten: Material zur Diskussion über die Regierungsbeteiligung liefern und auch so manche Legende, die sich um Rot-Rot in Berlin rankt, zurechtrücken. Es ist zugleich mein Versuch als damaliger Akteur mit einigem Abstand die Regierungszeit und die mit Regierungsbeteiligungen verbundenen Mechanismen (selbst)kritisch zu reflektieren. Das Buch hat seine Funktion erfüllt, wenn es zu einer Diskussion beiträgt, die sich sowohl mit den realen Schwierigkeiten und Problemen als auch realistisch mit den Chancen einer Regierungsbeteiligung auseinandersetzt. Und es wäre noch besser, wenn es dazu beitragen kann, künftig Fallen zu vermeiden, in die wir während unserer Regierungszeit getappt sind.

1. Berlin – eine »unvergleichliche« Stadt

Als die PDS 2002 in die Regierung eintrat, tat sie das in einer Stadt, die in mehrfacher Hinsicht »unvergleichlich« war. Berlin galt in der Zeit des Kalten Krieges als »besondere politische Einheit«. Die Stadt war geteilt und unterstand dem Viermächtestatus der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges. Westberlin war eine Insel mitten in der DDR. Aber Berlin war nicht nur in politischer Hinsicht besonders. Die Rolle Ostberlins als Hauptstadt der DDR wie die Rolle Westberlins als Frontstadt des Kalten Krieges und »Schaufenster des Westens« prägten die wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Strukturen entscheidend und führten zur Herausbildung spezifischer politischer Kulturen. Mit der Vereinigung verlor Ostberlin quasi über Nacht seine Funktion als Hauptstadt der DDR, Westberlin seine Rolle als hochsubventionierter Vorposten des Westens. Diese schlagartige Veränderung der Rahmenbedingungen führte zu einer schockartigen Transformation wirtschaftlicher, sozialer und finanzieller Strukturen. Die alten DDR-Eliten wurden weitgehend »abgewickelt«, nicht jedoch die alten Westberliner politischen Eliten. Diese führten das vereinigte Berlin der 1990er Jahre. Unfähig, auf die veränderten Rahmenbedingungen adäquat zu reagieren, verharrten sie in der alten Mentalität der subventionierten »Frontstadt«. Ergebnis war eine dramatische Finanzkrise, die zur politischen Krise wurde und zum Sturz des Diepgen-Senats und zur Bildung der rot-roten Koalition führte. Ohne diese Berliner »Besonderheiten« zu verstehen, versteht man nicht die Aufgabenstellung und Probleme, mit denen die PDS/Linke mit der Übernahme der Regierungsverantwortung in Berlin konfrontiert war.

Kriegs- und Teilungsfolgen

Bis zum Zweiten Weltkrieg war Berlin die größte Industriemetropole zwischen Paris und Moskau, Produzent von Spitzentechnologien im Maschinenbau und der Elektrotechnik und einer der bedeutendsten Finanzplätze des europäischen Kontinents. Mit dem vom deutschen Faschismus entfachten Zweiten Weltkrieg und der folgenden Teilung Deutschlands und Berlins verlor die Stadt ihre Metropolenfunktion. Ein Drittel des Industriepotentials wurde durch den Krieg zerstört, dazu kamen enorme Kapazitätsverluste durch Demontagen. Die kriegsbedingten Verluste beliefen sich auf

insgesamt 66%.¹ Mit der Teilung der Stadt – insbesondere nach dem Bau der Mauer 1961 – erfuhr der Westteil nochmals einen dramatischen ökonomischen Bedeutungsverlust. Ostberlin als Hauptstadt der DDR dagegen entwickelte sich zum ökonomischen Zentrum der DDR. Hier befanden sich die Zentralen von 18 Kombinat der DDR. Ostberlin war integraler Bestandteil des osteuropäischen Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und hier konzentrierten sich überregionale Dienstleistungs- und Versorgungsfunktionen für die DDR.² Auf der anderen Seite wurden Westberlins gewachsene ökonomische Verflechtungsbeziehungen mit seinem regionalen Umfeld durch die Insellage gekappt. Gingen vor dem Krieg weniger als ein Viertel der Berliner Waren in das Gebiet der alten Bundesrepublik und kam nur ein Drittel der Importe von dort,³ musste sich das Schwergewicht des Warenaustauschs nun auf Westdeutschland verlagern. Die politisch unsichere Lage der »Frontstadt« führte zu mehreren Abwanderungswellen. Finanz- und Industriekapital verließ die Stadt in den sicheren Westen. Mehr als zwei Drittel der großen deutschen Banken hatten in den 1930er Jahren ihren Hauptsitz in Berlin, nach 1955 war keine einzige mehr dort ansässig:⁴ »Die Berliner Finanzinstitute, deren Hauptverwaltung im Ostberliner Zentrum gelegen waren, hatten sich noch vor der Einnahme Berlins durch die Rote Armee mitsamt ihren gehorteten Kapitalien nach Westen abgesetzt. Die Großbanken konzentrierten sich in Frankfurt/Main und Düsseldorf, die Versicherungskonzerne in München, Köln und Hamburg.«⁵ So verlegte z.B. Siemens seinen Sitz nach München, AEG nach Frankfurt, die VEBA und Borsig nach Düsseldorf.⁶ Nach dem Mauerbau wurden bis auf wenige Ausnahmen die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen in das Bundesgebiet ver-

¹ Vgl. Erwin Riedmann, in: *dérive*, Zeitschrift für Stadtforschung, Nr. 20, zitiert nach: www.derive.at/index.php?p_case=2&id_cont=475&issue_No=20, und Sigfrid von Weier, *Berlins Weg zur Elektropolis*. Ein Beitrag zur Technik- und Industriegeschichte an der Spree, Göttingen/Zürich 1987, S. 162.

² Vgl. Carl Wechselberg, *Transformation und Peripherisierung, Die alte und neue Ökonomie Berlins*, in: Albert Scharenberg (Hrsg.), *Global City oder Konkursmasse? Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach dem Mauerfall*, Berlin 2000, S. 74.

³ Anna Damrat, *Wirtschaftspolitik an einem schwierigen Ort*, in: Knut Nevermann (Hrsg.), *Lokal 2000. Berlin als Testfall*, Reinbek b. Hamburg 1983, S. 30.

⁴ Carl Wechselberg, a.a.O., S. 71.

⁵ Hans G. Helms, *Geschichte der industriellen Entwicklung Berlins und deren Perspektiven*, in: Albert Scharenberg, a.a.O., S. 61.

⁶ Vgl. ebenda.

lagert.⁷ Westberlin erlebte eine dramatische Deindustrialisierung – gab es 1960 noch 300.000 Arbeitsplätze in der Industrie, waren es 1982 nur noch 160.000. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich die Zahl der industriellen Arbeitsplätze im Bundesgebiet nur um 5%.⁸

Westberlin war damit nur noch mit umfangreichen Subventionen aus dem Bundesgebiet überlebensfähig. 1990 betragen die Subventionen nach dem Berlinförderungsgesetz 9,245 Mrd. DM. Davon gingen zwei Drittel in Form von Steuerermäßigungen an Unternehmen und Abschreibungsprojekte, drei Mrd. DM in Gestalt der »Arbeitnehmerzulage« in die Aufbesserung der Löhne und Gehälter Berliner Lohnabhängiger.⁹ Die spezifische Ausgestaltung und Wirkungsweise der Berlinförderung begünstigte standardisierte, wertschöpfungsarme und kapitalintensive Massenproduktion, die vor allem auf den Fernabsatz ausgerichtet war. Sie verhinderte nicht, »daß zentrale Unternehmensbereiche wie Geschäftsführung, Verwaltung, Forschung und Entwicklung in die Bundesrepublik verlagert wurden, während in Berlin häufig nur die Teil- oder Endfertigung verblieb; denn die Ausschöpfung des Steuervorteils war auch bei geringer wirtschaftlicher Leistung möglich«. ¹⁰ Die Absurdität des Subventionssystems wird durch die Tatsache illustriert, dass »in einigen Betrieben der kaffee- und zigarettenverarbeitenden Industrie die Subventionen pro Arbeitsplatz das Viereinhalbfache der Löhne und Gehälter« betragen.¹¹ Strukturbestimmend für die Westberliner Wirtschaft wurden verlängerte Werkbänke. Diese tätigten zwar hohe Umsätze, die Unternehmen mussten darauf aber nur eine ermäßigte Umsatzsteuer zahlen. Hohe Umsätze bedeuteten aber nicht gleich hohe Wertschöpfung, denn die Vorleistungen wurden weitgehend außerhalb Berlins erbracht und trugen damit nichts zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort bei. Für Berlin blieb häufig nur die Endmontage.¹²

⁷ DGB Landesbezirk Berlin (Hrsg.), *Leben und Arbeiten in Berlin*, Berlin 1984, S. 21.

⁸ Ebenda, S. 34.

⁹ Subventionsbericht des Berliner Senats, nach: Presse- und Informationsamt des Landes Berlin, *Berlin Handbuch, Das Lexikon der Bundeshauptstadt*, Berlin 1992, S. 118.

¹⁰ DGB Landesbezirk Berlin, a.a.O., S. 67.

¹¹ DGB Landesbezirk Berlin, a.a.O., S. 68.

¹² Dass diese Berlinförderung auf dem Arbeitsmarkt kaum positive Wirkung hatte, sondern vermutlich durch die damit verbundene Strukturverzerrung eher kontraproduktiv war, zeigt die Tatsache, dass allein von 1980 bis 1983 die Subventionen für die Berliner Wirtschaft von 7,3 auf 8,0 Mrd. DM anstiegen, im gleichen Zeitraum

Aber nicht nur die Westberliner Wirtschaft war hochsubventioniert. Die wirtschaftliche Strukturschwäche ging naturgemäß mit einer geringen Steuerkraft einher. So sank z.B. der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen des Landes von 30% im Jahr 1970 auf lediglich 22% im Jahr 1983. Zum Vergleich: Im Durchschnitt der Bundesländer lag der Steueranteil an den Gesamteinnahmen bei ca. 70%.¹³ Somit war nicht nur Berlins Wirtschaft auf hohe Subventionen angewiesen, auch für den öffentlichen Haushalt waren Subventionen überlebensnotwendig. Diese wurden mit dem »Dritten Überleitungsgesetz« geregelt. Das Land Berlin erhielt »zur Deckung eines auf andere Weise nicht ausgleichenden Haushaltsfehlbetrags einen Bundeszuschuss«. Dieser sollte »so bemessen sein, dass das Land Berlin befähigt wird, die durch seine besondere Lage bedingten Ausgaben zur wirtschaftlichen und sozialen Sicherung seiner Bevölkerung zu leisten und seine Aufgaben als Hauptstadt eines geeinten Deutschland zu erfüllen«.¹⁴ Die Bundeshilfe machte im Laufe der Zeit einen immer größeren Anteil am Haushalt aus. Betrug sie 1952 etwas mehr als ein Drittel der Gesamteinnahmen, stieg sie bis 1970 auf 40%, um in den Jahren bis 1980 auf den Höchstwert von 53,2% anzuwachsen, im Jahr 1989 waren es 50%. Exemplarisch für die Mentalität Westberliner PolitikerInnen ist die Tatsache, dass der Senat in seiner vor dem Fall der Mauer erstellten Finanzplanung 1989-1992 eine höhere Bundeshilfe unterstellte, als dies vonseiten des Bundes geplant war: »Für die Jahre ab 1991 gehen deshalb die Erwartungen Berlins zur Bundeshilfe von höheren Beiträgen aus, als diese im geltenden Finanzplan des Bundes zugrunde gelegt sind. Der Senat hält eine jährliche Zunahme der Bundeshilfe um 3,5 v.H. für unabweisbar, um die vorgesehenen Ausgabensteigerungen Berlins von durchschnittlich jährlich 3,6 v.H. zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage ist eine Erhöhung der vom Bund in Aussicht gestellten Beiträge um 195 Mio. DM für 1991, 390 Mio. DM für 1992 und 590 Mio. DM für 1993 notwendig.«¹⁵ Es mag heutzutage absurd erscheinen, aber es entsprach der damaligen Lebenserfahrung der Westberliner politischen Klasse, dass bei Verhandlungen mit dem Bund über die Höhe der Bundeshilfe zwar

aber 40.000 Arbeitsplätze verloren gingen. Vgl. Wahlprogramm der Alternativen Liste 1985, S. 172.

¹³ DGB-Landesbezirk, a.a.O., S. 96.

¹⁴ Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Überleitungsgesetzes vom 11. Mai 1956, zitiert nach: Hans Willi Weizen, Berlin in der Finanzkrise. Bilanz einer Sanierungsstrategie, Berlin 2007, S. 37.

¹⁵ Abg.haus-Drs. Nr. 11/685, S. 10, zitiert nach Hans Willi Weizen, a.a.O., S. 47.

nicht alle Berliner Forderungen zu 100% erfüllt wurden, der Fehlbetrag im Haushalt aber doch weitgehend ausgeglichen wurde.

Ein kontinuierliches Ansteigen des Anteils der Bundeshilfe am Gesamthaushalt seit den 1950er Jahren war auch deshalb notwendig, weil der öffentliche Dienst als »Auffangbecken« für die im verarbeitenden Gewerbe und im Handel abgebauten Arbeitsplätze diente.¹⁶ So stieg der Anteil der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten an allen Erwerbstätigen von 14,4% im Jahr 1960 auf 24% im Jahr 1981.¹⁷ Dass jeder vierte Erwerbstätige beim Staat beschäftigt war, war nur mit umfangreicher und stetig wachsender Bundeshilfe möglich. Unmittelbar vor dem Fall der Mauer betrug die Subventionierung der Westberliner Wirtschaft mehr als 10 Mrd. DM, der Bundeszuschuss zum Westberliner Haushalt 12,5 Mrd. DM: »Berücksichtigt man weitere Finanzhilfen wie z.B. zinsgünstige Kredite aus dem Recovery Program (Marshall-Plan), Frachtkostenzuschüsse, Transitkostenpauschalen und Flugkostenermäßigungen, so zählte die Stadt zu den am höchsten subventionierten Wirtschaftsregionen weltweit.«¹⁸

Aber auch Ostberlin war trotz oder gerade wegen seiner herausragenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung für die DDR auf hohe Zuweisungen aus dem DDR-Staatshaushalt angewiesen. In der DDR wurden die nicht aus den eigenen Einnahmen zu finanzierenden Ausgaben der Bezirke aus dem zentralen Staatshaushalt finanziert. Während diese Zuweisung an die Bezirke durchschnittlich 36% des bezirklichen Haushaltes ausmachte, erhielt Ostberlin mit 58,3% den mit Abstand höchsten Ausgleich.¹⁹ Mit der Vereinigung Berlins fusionierten also die in ihren jeweiligen Staaten mit Rekordsubventionen versehenen Teilstädte.

Versiegende Subventionen im Gefolge der Vereinigung

Mit der Einheit der beiden Stadthälften versiegten dann schlagartig ihre jeweiligen Subventionsquellen. Mit dem Ende der DDR endeten naturgemäß auch die Finanzzuweisungen aus dem DDR-Staatshaushalt, gleichzeitig wurde die Subventionierung der Berliner Wirtschaft durch das Berlinför-

¹⁶ DGB-Landesbezirk, a.a.O., S. 33.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Günter Seiler, Von Subventionsmentalitäten und Metropolenträumen. Wirtschaftspolitik in Berlin, in: Prokla 110, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 28. Jg., Nr. 1, März 1998, S. 26f.

¹⁹ Vgl. Hans Willi Weitzen, a.a.O., S. 42 und 312.

dergesetzt in großen Schritten bis 1995 abgebaut. Im gleichen Jahr endete die Berlinhilfe für den Berliner Haushalt mit der Integration in das System des Länderfinanzausgleichs. Beides hatte verheerende Folgen.

Nach einem kurzen vereinigungsbedingten Boom in den Jahren 1990 und 1991 schlug mit dem Abbau der Berlinförderung die Strukturschwäche der Berliner Wirtschaft voll durch. Die »Stilllegung« Westberlins gegenüber der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz durch Subventionierung war schlagartig beendet. Die »verlängerten Werkbänke« verloren mit dem Abbau der Subventionen ihre Rentabilität – Betriebsschließungen und Betriebsverlagerungen in die jetzt hochsubventionierten ostdeutschen Bundesländer und das »neuerschlossene« osteuropäische Ausland waren die Folge. Allein im Zeitraum von 1992 bis 1994 sank die Zahl der Industriebeschäftigten in Westberlin von 172.500 auf 136.000 Beschäftigte.²⁰

Im Ostteil der Stadt verlief der Deindustrialisierungsprozess noch dramatischer. Die rasche Einführung der DM führte angesichts des Produktivitätsrückstands vieler ostdeutscher Betriebe zum schlagartigen Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Obendrein verloren sie dadurch einen Großteil ihrer osteuropäischen Absatzmärkte, die jetzt die ostdeutschen Waren mit Devisen zahlen mussten. Die Politik der Treuhandanstalt – die auf rasche Kostensenkung, Privatisierung und Ausgliederung und nicht selten auf Ausschaltung einer lästigen Konkurrenz orientierte – tat ihr Übriges. Im Sommer 1991 waren von ursprünglich 190.000 Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe nur noch 100.000 beschäftigt. Ein Jahr später – 1992 – waren es weniger als 60.000.²¹

Wegfall der Berlinsubventionen, Deindustrialisierung in Ost und West und der damit verbundene Verlust von Steuerkraft führten zu einem dramatischen Einbruch der Landeseinnahmen. Dem stand ein extrem großer zu finanzierender öffentlicher Sektor gegenüber: Mit der Vereinigung fusionierten zwei überdimensionierte Stadtverwaltungen, durch die Teilung verfügte Berlin über viele öffentlich finanzierte Einrichtungen in doppelter oder gar mehrfacher Ausfertigung wie Opern, Universitäten und Hochschulen sowie Museen. Gleichzeitig führte die sprunghaft angestiegene Arbeitslosigkeit zu immer höheren Sozialausgaben. Es war eigentlich offensichtlich:

²⁰ Carl Wechselberg, a.a.O., S. 76.

²¹ Hans Heuer/Frieder Naschold, Der Wirtschaftsraum Berlin-Brandenburg im Umbruch, in: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, Auf dem Weg zur Wirtschaftsmetropole Berlin, Empfehlungen der strukturpolitischen Expertenkommission, Berlin 1992, S. 37.

Wenn es nicht zu einschneidenden Veränderungen kommen würde, müssten die einbrechenden Einnahmen bei einem im Vergleich der Bundesländer extrem hohen Ausgabenniveau in einer finanziellen Katastrophe enden.

Aber die Politik im Nachwende-Berlin war noch immer von der alten Westberliner politischen Klasse dominiert, die ihre politische Sozialisation im hochsubventionierten »Schaufenster des Westens« erfahren hatte und über Fehlbeträge im Haushalt vor allem eines wusste, dass sie nämlich in der Regel durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedeckt wurden.

Statt die bittere Wirklichkeit – Zusammenbruch der industriellen Basis und Verlust der finanziellen Grundlagen der Stadt – zur Kenntnis zu nehmen, bestimmte Realitätsverweigerung die Politik im unmittelbaren Nachwende-Berlin. Optimistische Zukunfts- und Wachstumsszenarien bestimmten die öffentliche Diskussion über die Perspektiven der wiedervereinigten Stadt – angeheizt von sich selbst übertreffenden Prognosen der Experten und Berater. Bis zum Jahr 2010 sollte Berlins Bevölkerung danach um 1,2 bis 1,4 Mio. Einwohner wachsen, 800.000 neue Wohnungen würden benötigt, 700.000 Arbeitsplätze sollten neu entstehen und 22,5 Mio. Quadratmeter Geschossfläche für Industrie, Dienstleistungen und Handel sollten errichtet werden.²² Berlin würde »global city« werden, sollte zum vierten »Knotenpunkt Europas neben Paris, London und Moskau« und zu einem der größten Dienstleistungszentren des Kontinents werden.²³ Als »Drehscheibe zwischen Ost und West« sollte es »vorgeschobener Standort des EG-Binnenmarktes mit Ausstrahlung weit nach Osteuropa hinein« sein.²⁴

Mit der tatsächlichen Lage hatte das allerdings wenig zu tun: Denn eine »global city« zeichnet sich dadurch aus, dass sich in ihr die »geballten Funktionen, Leistungen und Ressourcen von nationaler – und wenigstens in bedeutenden Fällen – von internationaler Bedeutung« konzentrieren.²⁵ Berlin aber war (und ist) weit entfernt davon, eine derartige Metropole zu sein. Es war weder ein Zentrum der »Produktion spezialisierter Dienstleistungen für komplexe Organisation, darunter vor allem höheres Management, Kontroll-

²² Vgl. Michael Mönninger, *Des neue Berlin. Baugeschichte und Stadtplanung der deutschen Hauptstadt*, Frankfurt a.M./Leipzig 1991, S. 15.

²³ Ex-Daimler-Vorstandsvorsitzender Edzard Reuter, zitiert nach: *Der Spiegel*, Nr. 8/1995, S. 43.

²⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, *Räumliches Strukturkonzept. Grundlagen für die Flächennutzungsplanung*, o.O., o.J.

²⁵ Hans Heuer, *Berlin als Dienstleistungszentrum im Ost-West-Verhältnis*, in: Werner Süß (Hrsg.), *Hauptstadt Berlin*, Band 1: *Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole*, Berlin 1994, S. 485.

und Dienstleistungsfunktionen«, noch ein »Ort der Produktion von Innovation im Finanzwesen und Etablierung von Märkten«. ²⁶ Dies wird auch deutlich, wenn man als einen wesentlichen Indikator für den wirtschaftlichen Metropolencharakter einer Stadt die Zahl der dort ansässigen Hauptquartiere der großen transnationalen Unternehmen untersucht. Während in New York 59 der fünfhundert weltgrößten Unternehmen zum damaligen Zeitpunkt ihren Sitz hatten, in London 37, in Paris 27, in der Rhein-Ruhr-Region immerhin 18, in Hamburg 10 und in Frankfurt (ohne Banken) 7, fand und findet sich bis heute in Berlin kein einziges solches »headquarter«. ²⁷ Berlin war und ist »trotz aller internationalen Potentiale und Verbindungen (noch) keine »global city«, keine Stadt der Welt, kein europäischer Knoten im System globaler Steuerungscentren.« ²⁸

Berlin will »global city« sein

Die Entwicklung der ersten Nachwendejahre schien allerdings die euphorischen Prognosen, die Berlin als rasch aufblühende europäische Metropole sahen, zunächst zu bestätigen: Berlins Bruttoinlandsprodukt wuchs mit Wachstumsraten, die deutlich über dem Bundesdurchschnitt lagen, die Zahl der Einwohner stieg kontinuierlich, die Stadt erlebte einen Immobilienboom, einen regelrechten Wettlauf internationaler Immobilieninvestoren und Developer um die besten Citylagen. So konnte sich die regierende Koalition in der scheinbaren Sicherheit wiegen, dass alle aktuellen Probleme durch die sich abzeichnende prosperierende Zukunft gelöst würden: Die Deindustrialisierung Berlins würde durch ein rasches Wachstum des Dienstleistungssektors und der Abbau der Subventionen durch wachsende Steuereinnahmen kompensiert werden.

Diese Hoffnung sollte sich allerdings als trügerisch erweisen: Die mit Vereinigungs- und Immobilienboom nicht überwundene Strukturschwäche der Berliner Wirtschaft forderte wieder ihren Tribut: Nach 1995 sank das Brut-

²⁶ Saskia Sassen, *Global City: Internationale Verflechtungen und ihre innerstädtischen Effekte*, in: Hartmut Häußermann/Walter Siebel (Hrsg.), *New York. Strukturen einer Metropole*, Frankfurt a.M. 1993, S. 76.

²⁷ J.R. Feagin/M.P. Smith, *Global Cities und neue internationale Arbeitsteilung*, in: Renate Borst u.a. (Hrsg.), *Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte*, Basel/Boston/Berlin 1990, S. 65f.

²⁸ Klaus R. Kunzmann, *Berlin im Zentrum europäischer Städtenetze*, in: Werner Süß (Hrsg.), *Hauptstadt Berlin*, Bd. 1, a.a.O., S. 233.

toinlandsprodukt Berlins nahezu kontinuierlich, um bis zum Jahr 2002 sogar unter das Niveau von 1991 zu fallen,²⁹ die Einwohnerzahl ging zurück, der Immobilienboom, der zuvor die Form einer »rauschhaften Spekulation« (Wulf Eichstädt) angenommen hatte, brach zusammen. Steigende Arbeitslosigkeit, leerstehende Büropaläste und ausbleibende Investitionen bestimmten das Bild in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Aber »ungeachtet des veränderten Erwartungshorizonts und der tiefgreifenden Wirtschaftskrise bleiben die legitimatorischen Funktionsbeschreibungen nach Ende des Ost-West-Konflikts konstant. Berlin will Metropole sein, und insofern sie es noch nicht ist, soll sie es werden. Die Vision einer hauptstädtischen Dienstleistungsmetropole in Europa durch Anwerbung von headquarters internationaler Unternehmen und produktionsorientierter Dienstleistungen bildet in Verbindung mit einer unternehmerischen Stadtpolitik (...) das legitimatorische Rückgrat der regierenden CDU-SPD-Koalition.«³⁰

Die Politik der Großen Koalition setzte also nach wie vor auf die rasche Entwicklung zur internationalen Dienstleistungsmetropole, zur »global city«. Erreicht werden sollte dieses Ziel durch das neoliberale Konzept einer »unternehmerischen Stadtentwicklungspolitik«. Bezeichnenderweise stellte der damalige Regierende Bürgermeister, Eberhard Diepgen, seine erste Regierungserklärung unter das Motto »Unternehmen Berlin«. War Berlin bis zum Fall der Mauer gegenüber der internationalen Städte- und Standortkonkurrenz durch die umfangreiche Berlinhilfe im Westteil und die Einbindung in die sozialistische Staatengemeinschaft im Ostteil weitgehend stillgelegt, sollte sich die Stadt nun verschärft in den Wettbewerb mit anderen europäischen großstädtischen Zentren und Metropolen um die Gewinnung von in- und ausländischen Investoren und »die Initiierung und Stimulierung privater Kapitalakkumulation« begeben.³¹

Angesichts seiner Strukturschwäche hatte Berlin allerdings denkbar schlechte Voraussetzungen, um im harten internationalen Wettbewerb der Metropolen bestehen zu können. Die Schwäche des Standorts suchte die Große Koalition mit Großprojekten zu kompensieren. Dies sollte vor allem durch die Übernahme der Hauptstadtfunction und den Ausbau zum

²⁹ Senatsverwaltung für Finanzen, Verursachung der Schuldenlast außerhalb der Verantwortung Berlins, 20.4.2004, S. 5.

³⁰ Werner Süß, Heiko Raabe, Was wird aus Berlin? Stadtmanagement zwischen Globalität und Lokalität, in: Werner Süß (Hrsg.), Hauptstadt Berlin, Band 1, a.a.O., S. 447.

³¹ Margit Mayer, Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt, in: Renate Borst u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 197.

politischen Entscheidungszentrum geschehen. Auf diese Weise sollte der »große Sprung nach vorn« in die Weltliga der Metropolen geschafft werden. Die Bewerbung für die Olympischen Sommerspiele im Jahr 2000 ordnete sich in diese Strategie ein. Die Hauptstadtwertung sollte die »Pflicht«, Olympia 2000 die »Kür« auf dem Weg Berlins zum europäischen Dienstleistungszentrum sein, so Eberhard Diepgen. Ohne die Hauptstadtfunktion, fürchtete damals die Landesbank, »wäre die Stadt zwar nicht das Armenhaus der Nation, aber keinesfalls eine prosperierende und aus eigener Kraft lebensfähige Wirtschaftsregion«. ³² Durch die Verlegung der politischen Entscheidungszentren von Bonn nach Berlin – so die Hoffnung des Senats – sollte die Stadt wieder Attraktivität für die Hauptquartiere international ausgerichteter Großunternehmen und der mit ihnen verbundenen Dienstleistungsfunktionen gewinnen, weil »aus der Perspektive bedeutender nationaler und internationaler Unternehmen (...) die Nähe zu politischen Entscheidungszentren von großer Bedeutung für die Standortwahl« sei – so Abraham Rosenthal damals, einer der großen Immobiliendeveloper in Berlin. ³³

Angesichts der immensen Diskrepanz zwischen der Ausgangslage und der Zielsetzung der Metropolenwerdung brauchte die Berliner »Wachstumskoalition« aus den regierenden Parteien, Verbänden, Medienvertretern und Developern unübersehbare und spektakuläre Zeichen der »Remetropolisierung« der Stadt. Während Städte wie Paris, London, Rom, Tokio und New York »gleichsam von Geburt international sichtbar und konkurrenzfähig sind«, ³⁴ versuchte man aus einer Position der Schwäche durch spektakuläre Großprojekte die internationale Aufmerksamkeit und das Interesse weltweit agierender Investoren zu wecken. Mit dem Verkauf des Potsdamer Platzes – ursprünglich eine riesige innerstädtische Brachfläche an der Nahtstelle zwischen Ost- und Westberlin – zu Vorzugskonditionen ³⁵ an drei

³² Landesbank Berlin, Wirtschaftliche Perspektiven der Region Berlin. Ein Beitrag zur Hauptstadtdiskussion, Berlin 1991, S. 7.

³³ Abraham Rosenthal, Berlin im Prozeß der westeuropäischen Integration, in: Werner Süß (Hrsg), Hauptstadt Berlin, Band 1, a.a.O., S. 251.

³⁴ Landesbank Berlin, a.a.O., S. 11.

³⁵ »Während (...) die Treuhand für den halben Leipziger Platz um die 350 Millionen Mark kassierte, nahm die Stadt am Berlin am Potsdamer Platz für die fünffache Menge an kommunalem Baugrund nur gut die Hälfte ein.« Die Europäische Kommission sah darin eine unerlaubte Subvention und verlangte eine Nachzahlung von dem Investor debis. Siehe Eva Schweitzer, Großbaustelle Berlin. Wie die Hauptstadt verplant wird, Berlin 1996, S. 97 und 100.

multinationale Konzerne hatte die Berliner Politik frühzeitig demonstriert, dass sie bereit ist, großzügig Flächen in bester zentraler Lage für Dienstleistungskomplexe und die Selbstdarstellungsbedürfnisse international agierender Unternehmen bereitzustellen. Ein »Koordinierungsausschuss für innerstädtische Investitionen« wurde etabliert, der unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagte und in der Zeit von 1991 bis 1993 für die investorenfreundliche Abwicklung von mehr als 50 Großprojekten in der Ostberliner Innenstadt sorgte.³⁶ Die Bewerbung für die Olympischen Spiele im Jahr 2000 sollte zum Katalysator des Stadtumbaus werden: Einer der Eckpfeiler der Olympiaplanungen bestand im zwei Mrd. DM teuren olympiatauglichen Ausbau des Messegeländes, der Planung von vier nur für kommerzielle Großveranstaltungen nutzbaren Sport- und Veranstaltungshallen, von denen trotz des Scheiterns der Bewerbung noch drei gebaut wurden. So sollte Berlin die nötige Aufmerksamkeit als international renommierter Veranstaltungsort und Anziehungskraft für zahlungskräftige Besucher erhalten. Mehrere städtebauliche Entwicklungsgebiete wurden ausgewiesen, in denen – wie in Berlin damals üblich – mit hohem Einsatz öffentlicher Mittel ehemalige Gewerbe- und Industrieflächen für Wohn-, Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen umgewidmet werden sollten. Angesichts des prognostizierten Bevölkerungswachstums werden umfangreiche – öffentlich geförderte – Wohnungsbauprogramme über 80-100.000 Wohnungen aufgelegt. Allein durch die öffentliche Wohnungsbauförderung – die in ihrer spezifischen Berliner Ausgestaltung weniger sozialen Zwecken als der Subventionierung der Berliner Immobilienwirtschaft diene – und die Ausweisung städtebaulicher Entwicklungsgebiete und neuer Wohngebiete entstand ein »langfristiger Finanzierungsbedarf« von fast 23 Mrd. DM und ein zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf von ca. 1,5 Mrd. DM.³⁷ Und das bei einem Haushalt, der angesichts des dramatischen Abbaus der Bundeszuweisungen und der wirtschaftlichen Strukturschwäche strukturell unterfinanziert war, weshalb die Sanierung elementarer öffentlicher Infrastrukturen wie von Schulen finanziell nicht gesichert war.

Berlin setzte in dieser Zeit falsche politische und investive Prioritäten. Der Senat konzentrierte die knappen öffentlichen Mittel auf die Entwicklung der auf die Konkurrenz mit anderen Metropolen zielenden »ersten Stadt«,

³⁶ Vgl. Karin Lenhardt, »Bubble-politics« in Berlin. Das Beispiel Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionen: eine »black box« als Macht- und Entscheidungszentrale in: Prokla 110, März 1998, S. 43ff.

³⁷ Vgl. Weizen, a.a.O., S. 342f.

d.h. auf die (wirklichen oder vermeintlichen) »Glanz- und Höhepunkte einer Stadt, (...) die internationale Funktionen und Aufmerksamkeit auf sich ziehen (kann)«. ³⁸ Bereits 1992 warnte eine vom Senat selbst eingesetzte Expertenkommission, dass eine am Leitbild der »europäischen Dienstleistungsmetropole« orientierte politische Strategie »von sehr unrealistischen Annahmen aus(geht)«. Sie würde »einerseits das allgemeine wirtschaftliche Entwicklungstempo und andererseits die Fähigkeit der Berliner Wirtschaft, sich im erforderlichen Maße umzustrukturieren«, überschätzen: »Eine solche Orientierung würde u.a. falsche Investitionsentscheidungen auslösen, die eine realistische Entwicklung behindern.« ³⁹ Diese und andere Warnungen verhallten jedoch ungehört.

Eine weitere Strategie, um Berlin zur »global city« zu entwickeln, sollte die Privatisierung öffentlicher Unternehmen sein. Sie sollte zur Initiierung privater Investitionen und der Mobilisierung privaten Kapitals dienen. Angesichts der exorbitant hohen jährlichen Finanzierungsdefizite des Landeshaushaltes wurde seit 1996 eine forcierte Privatisierungspolitik eingeleitet. Sie diente jedoch nicht nur der Generierung zusätzlicher Einnahmen für den Landeshaushalt. Mit der vollständigen oder teilweisen Veräußerung öffentlicher Unternehmen sollte internationales Kapital in die Stadt geholt werden, die bislang öffentlichen Unternehmen »modernisiert« werden und ihre Aktivitäten nicht mehr nur auf die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Stadt ausgerichtet, sondern internationalisiert werden. So erklärte die damalige Finanzsenatorin Fugmann-Heesing ihre Privatisierungspolitik: »Neben dem haushaltspolitischen Interesse verfolgt der Senat zum anderen einen wirtschaftspolitischen Ansatz: Wir entwickeln mit Hilfe Berliner Unternehmen die Voraussetzungen für weitere wirtschaftliche Aktivitäten in der Stadt. Aufgrund europäischer Entwicklungen ist der Ausgangspunkt der Privatisierungen der Berliner Energiesektor gewesen. Wir haben insbesondere ausländische Investoren an den ehemals landeseigenen Energieunternehmen dieser Stadt beteiligt, um neue wirtschaftliche Aktivitäten in Berlin und über Berlin hinaus zu forcieren. Beim Bewag-Verkauf zeigt sich bereits, dass der amerikanische Gesellschafter in den USA für Investitionen in Berlin wirbt. (...) Ein weiterer Aspekt für die Privatisierung

³⁸ Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Neue Urbanität*, Frankfurt a.M. 1987, S. 138.

³⁹ Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, *Auf dem Weg zur Wirtschaftsmetropole Berlin*, Empfehlungen der strukturpolitischen Expertenkommission, Berlin 1992, S. 12f.

in diesem Bereich ist der zunehmende Wettbewerb in der europäischen Energiewirtschaft. Daher ist es besonders sinnvoll, Investoren an unseren ehemaligen Unternehmen zu beteiligen, die bereits Erfahrungen mit größerem Wettbewerb gemacht haben. Auch dieses ist ein Grund, warum ich eine Privatisierung auch an ausländische Unternehmen wollte.«⁴⁰

Auf diese Weise sollten international agierende strategische Investoren in die Stadt geholt und neue Geschäftsfelder erschlossen werden. So wie Berlin sich zur »global city« entwickeln sollte, sollten z.B. die Berliner Wasserbetriebe (BWB) zum »global player« werden. Ihre Aufgabe sollte nicht mehr einfach die Wasserversorgung und -entsorgung in Berlin sein, sondern die Expertise der BWB sollte für eine Expansion insbesondere auf den neu zu erschließenden Märkten in Ost- und Zentraleuropa genutzt werden. Gleichzeitig wurden sie zu einem Mischkonzern entwickelt, der sich unter anderem auch in der Telekommunikationsbranche zu tummeln begann.⁴¹

Die Gründung der Bankgesellschaft Berlin – als Hybrid aus öffentlichen Banken wie der Landesbank Berlin mit der Sparkasse und privaten Banken – hatte ihren Ursprung ebenfalls in dem Versuch, über den Berliner Raum hinaus zu expandieren und die Fesseln des Regionalprinzips der Sparkassen zu sprengen. Mit der Zusammenführung der Landesbank mit der Sparkasse, der Berliner Bank und der Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank war die Hoffnung verbunden, dass ein Bankkonzern in einer Größenordnung entsteht, »die zur Erlangung einer internationalen Wettbewerbsposition sowie unter Ertragsgesichtspunkten erforderlich ist«. Auf diese Weise sollten internationale Kapitalströme nach Berlin geleitet werden, die dann für die Investitionen in- und ausländischer Unternehmen zur Verfügung stehen würden.⁴² Angesichts der Strukturschwäche der Berliner Wirtschaft ließ sich das erwünschte »große Rad« jedoch nicht drehen, die anvisierte Expansion der Bankgesellschaft konnte nur durch die Attraktion spekulativen Kapitals in mit umfangreichen Garantien versehenen Immobilienfonds erzielt werden. Durch die Refinanzierung des Konzerns über die Landesbank wurde

⁴⁰ Annette Fugmann-Heesing, zitiert nach: Peter Erdmaier, Die Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung. Ausdruck wirtschaftspolitischer Neubesinnung oder finanzpolitischen Zwangs?, www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000000348, S. 233.

⁴¹ Ausführlich dazu: Ross Beveridge, A Politics of Inevitability. The Privatisation of the Berlin Water Company, the Global City Discourse and Governance in 1990s Berlin, Wiesbaden 2012.

⁴² Wolfgang Quast/Ute Kathmeyer, Der Finanzplatz Berlin, Werner Süß (Hrsg.) Hauptstadt Berlin, Bd. 1, a.a.O., S. 396.

die Gewährträgerhaftung des Landes auf den gesamten Konzern und damit auch auf die spekulativen Immobiliengeschäfte übertragen. Hier – wie im Falle der BWB, wo die Rendite den privaten Investoren mit der Teilprivatisierung vertraglich garantiert wurde – übernahm die öffentliche Hand das Risiko privater Investoren.

So hatte sich im Nachwende-Berlin eine eigenartige Synthese von neoliberaler »unternehmerischer Stadtpolitik« mit der althergebrachten Westberliner Subventionswirtschaft herausgebildet. Finanzpolitische Bedenkenlosigkeit (»Der Bund wird schon zahlen«⁴³) und der massive Einsatz öffentlicher Mittel zur direkten oder indirekten Finanzierung privater Investitionen und die Risikoübernahme privater Investitionen durch die öffentliche Hand waren die Kennzeichen dieser Politik. Seinen dramatischen Höhe- und zugleich Endpunkt sollte dieses »Berliner Modell« in der Berliner Bankenkrise finden.

⁴³ Legendär der Satz des damaligen Fraktionsvorsitzenden und »starken Manns« der Berliner CDU, Klaus-Rüdiger Landowsky: »Wenn die Arbeitslosen erstmal auf der Treppe des Reichstags herumlungern, wird der Bund schon zahlen.«

2. »Vor der Kür kommt die Pflicht« – die Vorbereitung der PDS auf ein Ende der Großen Koalition

Bei den Wahlen 1999 war die Berliner SPD mit dem ehemaligen Regierenden Bürgermeister Walter Momper als Spitzenkandidat auf ihrem historischen Tiefpunkt angekommen. Die Partei Willy Brandts, die in den 1960er Jahren über 60% der Stimmen erreichte, erzielte mit 22,4% ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1946. Die CDU dagegen erreichte 40,8%, die PDS 17,7% und die Grünen 9,9%. Noch im Wahlkampf hatte Walter Momper erklärt: »In Berlin haben wir eine ganz klare Beschlusslage. Eine Zusammenarbeit mit der PDS, egal welcher Art, wird es nicht geben.«¹ Aber angesichts des Wahlergebnisses begann immer mehr Sozialdemokraten die Erkenntnis zu dämmern, dass sie sich mit einer weiteren Tabuisierung einer Zusammenarbeit mit der PDS auf absehbare Zeit in eine babylonische Gefangenschaft mit der CDU begeben würden – und das in einer Stadt, in der strukturell eine Mehrheit links der Union existiert. Gleichzeitig begann in den Medien die Diskussion über mögliche Alternativen zu einer Großen Koalition nach 2004.

Im Januar 2001 veröffentlichten Carola Freundl (heute Carola Bluhm) und ich als damalige Vorsitzende der PDS-Fraktion ein Arbeitspapier unter dem Titel: »Vor der Kür kommt die Pflicht«. »Erstmals seit ihrer Bildung scheint die Ablösung der Großen Koalition zu einer realisierbaren politischen Perspektive zu werden«,² stellten wir damals angesichts der politischen Entwicklung seit den Wahlen 1999 fest. Die öffentlichen Spekulationen über Konstellationen jenseits einer Großen Koalition, Umfragen, nach denen immerhin 30% der wahlberechtigten Berliner Bevölkerung eine rot-rote Koalition befürworten würden, waren erste Anzeichen einer Veränderung der politischen Stimmung. Auch in das Verhältnis der anderen Parteien zur PDS kam Bewegung: Galt in den Jahren von 1991 bis 1999 die PDS als »unberührbar«, war ihre Stigmatisierung als »SED-Nachfolgeorganisation« und

¹ »Für SPD-Spitzenkandidat Momper ist die PDS tabu«, in: Berliner Zeitung, 2.9.1999.

² Carola Freundl/Harald Wolf, Vor der Kür kommt die Pflicht, Arbeitspapier zu den politischen Aufgaben der PDS-Fraktion bis 2004, 22. Januar 2001, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/rot_rotos_regieren/vor_der_kuer_kommt_die_pflcht/.

Stasi-Partei gang und gäbe und schloss die CDU bis dahin gemeinsame Anträge mit der PDS aus, und sei es zu noch so unstrittigen Anlässen, änderte sich das in der neuen Legislaturperiode nach 1999: Nach längeren, nicht unkomplizierten Verhandlungen wurde erstmals eine Verfassungsrichterin auf Vorschlag der PDS gewählt, Mehrparteianträge unter Einschluss der PDS wurden zur Normalität. Im Ost-West-Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wurde die von der PDS nominierte Bärbel Grygier zur Bürgermeisterin gewählt, im neu fusionierten Großbezirk Pankow wurde auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen SPD und PDS die PDS-Politikerin Gisela Grunwald Bezirksbürgermeisterin.

Auf den ersten Blick paradox, auf den zweiten Blick aber folgerichtig, ging der Enttabuisierung einer Zusammenarbeit zwischen SPD und PDS eine »Entspannung« des Verhältnisses zwischen CDU und PDS voraus. Die Erfahrung des Kalten Krieges, des Mauerbaus und der antidemokratischen Politik der SED hatten tiefe Spuren im Bewusstsein der Berlinerinnen und Berliner hinterlassen. Im Verhältnis zur PDS war die Berliner Bevölkerung tief gespalten. Im Westteil der Stadt dominierten Ablehnung und schroffe Gegnerschaft, während es der PDS im Ostteil gelungen war, sich nach 1991 wieder zunehmende Akzeptanz zu erarbeiten. Aber auch dort gab es in Teilen der Bevölkerung noch immer starke Vorbehalte gegenüber den »SED-Nachfolgern«. Die Ausgrenzung der PDS beruhte damit nicht nur auf »subjektiver Willkür« der anderen Parteien, sondern »hatte eine reale Grundlage in der mangelnden Akzeptanz der PDS in breiten Teilen der Gesellschaft (nicht nur) in Westberlin«. ³ Die CDU nutzte diese Konstellation parteitaktisch aus. Mit ihrer »Rote Socken«-Kampagne und der Dämonisierung der PDS reaktivierte sie Muster des Kalten Krieges in ihrer eigenen Wählerschaft – vor allem in Westberlin. Gleichzeitig domestizierte und disziplinierte sie damit die SPD. Denn auch bei den SPD-Mitgliedern und in der sozialdemokratischen Wählerschaft gingen die Meinungen über die PDS weit auseinander. Vor allem bei den älteren Sozialdemokraten war die Erfahrung des Mauerbaus und die politische Verfolgung von Sozialdemokraten in der DDR noch immer prägend für ihre Haltung gegenüber den »Erben der SED«. Vor diesem Hintergrund konnte die »Rote-Socken-Strategie« der CDU verfangen.

Die Berliner parteipolitische »Schlachtordnung« im ersten Jahrzehnt nach der Wende war gewissermaßen eine Reproduktion der Frontstellung des Kalten Krieges – »hier Freiheit und Westen, dort der mit Unfreiheit assoziierte Sozialismus und Osten. (...) PDS und CDU haben agiert (...) wie zwei

³ Ebenda.

sich wechselseitig bedingende und sich gegenseitig bestätigende Pole, die sich gegenseitig die Existenzbedingung absprechen, die aber gleichzeitig den Kampf gegen das Gegenüber für den Zusammenhalt des eigenen Lagers brauchen (so wie im Kalten Krieg der Verweis auf den »Gegner« in beiden Blöcken Mittel zur Disziplinierung und Eindämmung der Dissidenz war)«, schrieben wir damals und weiter: »Diese Spaltung des Parteiensystems in einen östlichen und westlichen Block verhindert Veränderungen. Sie war die Grundlage dafür, dass die CDU die SPD disziplinieren konnte und sie lange Zeit im »Lager der Freiheit und des Westens« halten konnte.« Wir schlussfolgerten daraus: »In dem Maße, in dem einer Politik die Grundlage entzogen wird, mit der die CDU der PDS die Existenzberechtigung abspricht, wo nicht mehr ideologisch um die Frage gestritten wird, ob die PDS denn dem »demokratischen Lager« angehört, wird auch einer möglichen künftigen Kampagne der CDU gegen eine Regierungsalternative unter Einschluss der PDS die Sprengkraft entzogen, wird die PDS auch im Westen in Bereichen »geduldet«, später vielleicht gar akzeptiert werden, die ihr heute noch mit frontaler Ablehnung gegenüberstehen. Vereinfacht formuliert: Die CDU braucht die Normalisierung uns gegenüber im Osten, wir brauchen die Normalisierung des Verhältnisses zur CDU im Westen.«⁴

In Absprache mit der Berliner Fraktionsspitze begann Gregor Gysi eine öffentliche Diskussion mit dem damaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden Landowsky über das Verhältnis und die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen beiden Parteien mit dem Ziel einer »Normalisierung«. Das Kalkül ging auf. In einem mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit bedachten Streitgespräch im Tagesspiegel Anfang 2000 erklärte Landowsky: »Jede Gesellschaft in Europa hat eine sozialistische Partei in ihrem Spektrum, das wird auch in Deutschland so werden.«⁵ Hatte die CDU der PDS bislang faktisch die Existenzberechtigung abgesprochen, bedeutete diese Äußerung die Anerkennung der »europäischen Normalität« (Gregor Gysi).⁶

⁴ Ebenda.

⁵ Landowsky, zitiert nach: »Das Schloss kommt«, Die Zeit, 23.3.2000, www.zeit.de/2000/13/Das_Schloss_kommt.

⁶ Dieses geänderte Verhältnis der CDU zur PDS resultierte nicht aus besonderer Freundlichkeit gegenüber der PDS, sondern aus politischem Kalkül. Um im Osten erfolgreicher zu werden, musste sie sich von einer Stigmatisierung ostdeutscher Biografien und der Dämonisierung der PDS verabschieden, gleichzeitig war es ein deutliches Signal an die CDU-Mitgliedschaft, dass eine SPD-PDS-Koalition eine reale Möglichkeit wurde und sich die Union deshalb auch mit einer schwarz-grünen Option beschäftigen musste.

Die »Entspannungspolitik« zwischen CDU und PDS hatte eine unmittelbar befreiende Wirkung auf die Berliner Sozialdemokratie. Zunehmend wurden Kontakte zwischen beiden Parteien geknüpft, gemeinsame Diskussionsveranstaltungen fanden statt – immer mit dem öffentlichen Hinweis verbunden, dass das, was dem Fraktionsvorsitzenden der CDU erlaubt sei, nämlich mit der PDS zu sprechen, Sozialdemokraten nicht verboten sein dürfe.

Damit war zwar Bewegung in die politische Landschaft gekommen und die PDS verlor schrittweise den Status der »Unberührbaren« im politischen Raum. Aber damit waren noch lange nicht Vorbehalte und Ressentiments in der Mitgliedschaft der SPD und der Berliner Bevölkerung verschwunden. Deshalb formulierten wir in unserem Papier: »Um als unabhängige Kraft Glaubwürdigkeit zu gewinnen, wird es nötig sein, die Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit fortzusetzen. Der Satz, Berlin sei politisch mit Schwerin oder Magdeburg nicht zu vergleichen, verweist auf die besondere Verantwortung der Berliner PDS in dieser Frage. In der Frontstadt Berlin war die Teilung für die Menschen unmittelbar erfahrbar, hier waren die Verletzungen auf beiden Seiten besonders tief, hier sind die Emotionen immer noch hoch. Es geht dabei nicht um Konzessionen an die SPD. Wir sind es uns vielmehr selber und unseren Wählerinnen und Wählern gegenüber schuldig, die ernsthafte Auseinandersetzung mit der undemokratischen Politik der SED und ihren Folgen fortzusetzen. Anders wird es uns nicht gelingen, neue Menschen für unser politisches Projekt zu werben. (...) Wir müssen unsere kritische Haltung zum realen Sozialismus dauerhaft im öffentlichen Bewusstsein verankern. Nur so werden wir auch in der Lage sein, ungerechtfertigte Angriffe antisozialistischer Positionen überzeugend zurückzuweisen.«⁷

Die Gewinnung weiterer Akzeptanz in der Bevölkerung durch den wahrnehmbaren und sichtbaren Bruch mit der stalinistischen Vergangenheit war eine notwendige Voraussetzung, um eine Regierungsalternative zur Großen Koalition unter Einschluss der PDS überhaupt denkbar zu machen. Aber die eigentlich zentrale Frage war: Was sollte der politische Inhalt, das politische Projekt einer Regierung jenseits der Union sein, denn schließlich sollte es nicht nur um einen Regierungs-, sondern um einen wirklichen Politikwechsel gehen. Die Frage lautete: »Was wird eine rot-rote Regierung oder eine rot-rot-grüne Regierung anders machen als die jetzige Große Koalition?«⁸

Waren die Oppositionsparteien PDS und GRÜNE und die noch in der Koalition mit der CDU befindlichen Sozialdemokraten auf eine Regierungsal-

⁷ Freundl, Wolf, a.a.O.

⁸ Ebenda.

ternative vorbereitet? Wir kamen zu einem ernüchternden Ergebnis: »Kurz: so wie sich die Parteien jenseits der CDU gegenwärtig darstellen, stellen sie bislang noch keine Regierungsalternative zur Großen Koalition dar.« Die Berliner SPD hatte in der Großen Koalition mit der von ihr gestellten Finanzsenatorin Fugmann-Heesing die Privatisierung der Energieversorgungsunternehmen Bewag und GASAG, der Wohnungsbaugesellschaft GEHAG und die skandalöse Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB)⁹ nicht nur mitgetragen, sondern entscheidend vorangetrieben. Der Versuch des damaligen SPD-Landesvorsitzenden, Peter Strieder, für die Berliner Sozialdemokraten ein neues Leitbild zu entwickeln, damit die SPD wieder einen »politischen Führungsauftrag« erhalten könne, bedeutete aber alles andere als eine Abkehr von der neoliberalen Politik der Großen Koalition. So erklärte er in einem Interview mit der Berliner Zeitung vom 11. Januar 2001: »Früher war für uns völlig klar, dass Gas, Strom, Wasser, Müllabfuhr nur von der öffentlichen Hand erledigt werden darf. Die Betriebe haben wir privatisiert. Nicht nur, um Geld einzunehmen, sondern auch damit sie auf dem Markt bestehen können. Weder Gasag noch Bewag wären heute konkurrenzfähig, wenn wir sie nicht privatisiert hätten.« Das politische Problem sah er nicht in der Privatisierung, sondern darin, dass die sozialdemokratische Führung »sich aber nicht die Zeit genommen (hat), den Mitgliedern zu erklären, warum das immer noch sozialdemokratische Politik ist.«¹⁰ Zwar sprach das Leitbild auch von der Notwendigkeit eines »starken Staates«, aber auch der Staatsbegriff wurde neoliberal umdefiniert: Dass der Staat für alles verantwortlich ist, sei »bisher das Staatsverständnis der Westberliner SPD gewesen. Der Staat müsse aber lediglich den Rahmen für Chancengleichheit schaffen und zugleich müssten Eigenverantwortlichkeit und Selbstorganisation der Bürger gestärkt werden.«¹¹

So kamen Carola Freundl und ich in »Vor der Kür kommt die Pflicht« zu der Schlussfolgerung: »Die Berliner SPD befindet sich in einem Zustand, der zu wenig Hoffnung Anlass bietet.« Die führenden Köpfe der Berliner Sozialdemokraten würden »Modernisierung mit platter neoliberaler Privatisierungspolitik verwechseln« und der »innere Zusammenhalt der Berliner SPD resultier(e) nicht aus gemeinsamer Überzeugung und Verständigung über

⁹ Siehe Harald Wolf, Zähes Ringen um den Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe, in: Claus Matecki/Thorsten Schulten, Zurück zur öffentlichen Hand, Hamburg 2012, S. 95ff., und das Kapitel 11 in diesem Band.

¹⁰ »Peter Strieder: Kinder von Arbeitern sollen nicht wieder Arbeiter werden«, in: Berliner Zeitung, 11.1.2001.

¹¹ »Die SPD sucht sich selbst«, in: Berliner Zeitung, 4.1.2001.

eine Strategie«. Stattdessen hätten »die ›Modernisierer‹ bislang eine Mischung aus Koalitionsräson und mürrischer Unterordnung unter den Sachzwang der Haushaltslage zur Mehrheitssicherung genutzt«. ¹² Auch das neue Leitbild löse das Dilemma der SPD nicht, sondern reproduziere es nur: »Bekanntnisse zu einem ›starken Staat‹ stehen unvermittelt neben neoliberaler Modernisierungsrhetorik, ein wirklich Orientierung und Perspektive vermittelndes Leitbild ist nicht zu erkennen.« (Ebd.)

Auch über die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wussten wir wenig Erfreuliches zu vermelden: Sie durchlebte gerade einen Generationswechsel – so wechselte Renate Künast in den Bundesvorsitz, Michaela Schreyer wurde EU-Kommissarin – und war durch ihr schlechtes Wahlergebnis obendrein geschwächt. »Die Grünen leben mehr und mehr von ihrer Substanz, wirklich neue, innovative Vorschläge kommen hier kaum noch«, resümierten wir. Auch bezüglich der eigenen Partei, der PDS, stellten wir Defizite fest: Uns sei es »zwar gelungen, in weiten Teilen die Meinungsführerschaft in der Opposition zu gewinnen und (...) aus der Opposition politische Themen zu besetzen«. Dies habe aber nicht einfach an unserer Stärke gelegen, sondern auch an der Schwäche der Grünen. Es sei zwar gelungen, zu Einzelthemen immer wieder Reformvorschläge zu entwickeln, die wirkliche Alternative zur Regierungspolitik darstellen. Aber: »Ein tatsächlich alternatives Gesamtkonzept einer Reformpolitik für die ganze Stadt haben wir allerdings bislang auch nicht formuliert.« (Ebd.)

Alles in allem also keine gute Ausgangssituation für einen Politikwechsel. So wie die Parteien jenseits der CDU sich darstellten, waren sie noch keine wirkliche Regierungsalternative zur Großen Koalition. Wenn sich das nicht ändert – so schrieben wir damals –, »droht die Gefahr, dass eine mögliche rot-rote Regierung, ob mit oder ohne Grüne, die gesellschaftlichen Hoffnungen auf Veränderung enttäuscht«. Deshalb formulierten wir für Fraktion und Partei die Aufgabe, »die politische Substanz für den Wechsel« zu erarbeiten. Dafür, so dachten wir, hätten wir bis zur nächsten Abgeordnetenhauswahl »noch gut drei Jahre Zeit«. Die Entwicklung klarer politischer Alternativen war angesichts der verheerenden objektiven Rahmenbedingungen umso dringlicher – aber auch umso schwieriger: »Die Perspektive einer Konsolidierung der Finanzen aus eigener Kraft schwindet, die Stadt treibt auf eine haushaltspolitische Notlage zu. (...) Berlin droht in seiner finanzpolitischen Handlungsfähigkeit endgültig durch eine (...) schneller an-

¹² Freundl/Wolf, a.a.O.

wachsende Verschuldung und daraus resultierenden jährlichen Zinslasten erdrosselt zu werden.« (Ebd.)

Eine rot-rote oder rot-rot-grüne Regierung wäre aber »nicht nur mit extrem schlechten Rahmenbedingungen konfrontiert. Nach dann fast 15 Jahren Großen Koalition wären die Erwartungen an eine neue Regierung außergewöhnlich hoch. (...) Zu Recht wird ein erkennbarer Politikwechsel gefordert werden.« Die politische Kunst würde darin bestehen müssen, formulierten wir damals, »trotz extrem schlechter, objektiver wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen Projekte gesellschaftlicher Veränderung zu entwickeln und nicht nur – wie die gegenwärtige Koalition – die Misere zu verwalten. Wir müssen jetzt – und nicht erst 2004 – beginnen, daran zu arbeiten. Die PDS steht vor der Herausforderung, in relativ kurzer Zeit einen relevanten Beitrag zu einem Reformkonzept für Berlin zu erarbeiten.« (Ebd.)

Als zentrale Themen eines solchen Reformprojekts benannten wir das Thema soziale Gerechtigkeit als Kernthema der PDS. Der wachsenden sozialen Spaltung musste entgegengewirkt werden, einer Spaltung, die sich auch zunehmend im Schul- und Bildungssystem manifestierte. Wir forderten deshalb eine Diskussion über eine Schul- und Bildungsreform, »um sowohl eine zukunftsfähige schulische Bildung zu gewährleisten, als auch soziale Chancengleichheit wieder herzustellen.« Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der hohen Zahl von Sozialhilfebeziehenden musste der Stadt wieder eine wirtschaftliche Perspektive gegeben werden. Bildung, Wissenschaft und Kultur sollten zum »Katalysator einer künftigen wirtschaftlichen Entwicklung« werden: »Im Setzen auf die endogenen Potentiale der Stadt, nicht im Hoffen auf den großen Entwicklungsschub von außen, wie es die Politik der Großen Koalition bestimmte, liegen die Chancen Berlins«. Bestandteil einer solchen neuen Wirtschaftspolitik sollte auch eine neue Arbeitsmarktpolitik sein, »die sich nicht darin erschöpft, kurzfristige und teilweise wirtschaftlich sinnlose Beschäftigung zu schaffen, sondern stabile und in ein regionalwirtschaftliches Konzept eingebundene Arbeitsplätze in einem ›Dritten Sektor‹ jenseits von traditioneller Staatswirtschaft und Markt schafft«. Statt der bisherigen Law-and-Order-Politik der CDU-Innensensoren forderten wir eine Innenpolitik, die den »Grundsätzen innerer Liberalität und Deeskalation« verpflichtet ist. Eine »neue Kultur der Mitwirkung und Beteiligung der BürgerInnen« sollte befördert und ermöglicht werden. Dazu gehörte für uns die »Erweiterung der bisher extrem eingeschränkten plebiszitären Möglichkeiten«, die Beteiligung an Planverfahren und Entscheidungsmöglichkeiten vor Ort über den Einsatz finanzi-

eller Mittel, z.B. im Stadtquartier oder in der Schule. Die Bewältigung der mit der Funktion Berlins als Einwanderungsstadt einhergehenden Aufgaben und Probleme sahen wir als eine der zentralen innenpolitischen Aufgaben der kommenden Jahre – insbesondere angesichts der damals wegen der bevorstehenden EU-Osterweiterung zu erwartenden neuen Einwanderungsbewegung: »Das Anpacken der mit der ›alten Einwanderung‹ und der bisherigen Integrationspolitik verbundenen Probleme wird eine der Voraussetzungen sein, um ein positives Klima in der Stadt gegenüber einer neuen Einwanderungsbewegung zu erzeugen.« (Ebd.)

Eine wesentliche Aufgabe sahen wir in der Überwindung der Ost-West-Spaltung der Stadt: »Berlin ist politisch und kulturell noch immer eine gespaltene Doppelstadt. (...) Reformpolitik muss die Spaltung der Stadt endlich überwinden, nicht durch einseitige Dominanz oder Ignoranz, sondern indem diese die differenten sozialen Lagen, Mentalitäten und Ansprüche selbst zum Gegenstand der öffentlichen Debatte macht und Chancengleichheit sichert. Ebenso wie die gleichmäßige Ausstattung mit sozialer Infrastruktur ein Bürgerrecht ist, ist es auch das Bestehen auf der kulturellen Differenz. (...) Erst wenn sich Ost und West in und über die Medien, in den Institutionen von Politik und Kultur repräsentativ wiedererkennen können, entsteht so etwas wie eine gemeinsame Stadtgesellschaft. Berlin hat diese besondere Ressource der Doppelstadt noch nicht erschlossen.« (Ebd.)

Angesichts der dramatischen Haushaltslage war klar, dass an einer Politik der Haushaltskonsolidierung kein Weg vorbeiführt. »Die Möglichkeiten Berlins, den Haushalt aus eigener Kraft zu konsolidieren, (schwinden)«, die Stadt treibe auf eine Haushaltsnotlage zu. Wir wiesen auf die Gefahr hin, dass die regierende CDU/SPD-Koalition sich über »Luftbuchungen, Einstellung illusorischer Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Schattenhaushalte und was dergleichen Tricks mehr sind, knapp über die Zeit rettet und einer Nachfolgeregierung dann einen Scherbenhaufen überlässt«. Ein Kassensturz und damit die Klarlegung der politischen Verantwortlichkeiten müsse deshalb vor 2004 und damit zulasten der Großen Koalition und nicht danach erfolgen. Selbst bei einem positiven Ausgang der Verhandlungen über einen Solidarpakt II und selbst für den Fall, dass Berlin Bundesergänzungszuweisungen zur Abwendung einer extremen Haushaltsnotlage nach dem Vorbild Bremens und des Saarlands erstreiten könnte, würden die schlechten Rahmenbedingungen bestenfalls gemildert werden. Deshalb führe an einer »konsequenten Strategie zur Sanierung der Berliner Finanzen« kein Weg vorbei: »Reformpolitik für Berlin kann folglich nicht darin bestehen, einfach (nicht vorhandenes) Geld in bestehende

Strukturen zu pumpen, sondern vor allem im Umbau von Strukturen und Institutionen. Dort, wo zusätzliche Mittel unverzichtbar sind, werden sie durch Prioritätensetzung zu Lasten anderer Bereiche bereitgestellt werden müssen.« (Ebd.)

Mit dem Papier »Vor der Kür kommt die Pflicht« war ein ambitioniertes Arbeitsprogramm für Fraktion und Partei formuliert. Wir plädierten dafür, dass »die Erarbeitung solcher Reformprojekte (...) nicht in den Hinterzimmern unserer Fraktionsarbeitskreise und der Parteigremien geschehen (darf)«. Wir schlugen deshalb die Bildung von »Zukunftsforen« vor, die in Kooperation und Auseinandersetzung mit WissenschaftlerInnen, VertreterInnen von Interessengruppen und Verbänden einen öffentlichen Diskussions- und Arbeitsprozess über Reformalternativen für Berlin führen und initiieren sollten. Zielsetzung sollte zum einen sein, die interne Diskussion durch Impulse von außen zu befruchten, und gleichzeitig »in und um die PDS ein intellektuell anregendes Klima (zu) schaffen«. (Ebd.)

Dazu kam es jedoch nicht mehr, die politische Entwicklung verlief mit dem offenen Ausbruch der Berliner Bankenkrise viel schneller und dramatischer als von uns prognostiziert. Statt drei Jahren sollten wir nur wenige Monate Zeit zur Vorbereitung auf die dann anstehenden Neuwahlen haben.

Bereits damals wiesen wir auch auf die Probleme einer Regierungsbeziehung der PDS hin. Die Gefahr, »die PDS könne durch eine Regierungsbeziehung ihr politisches Profil als gesellschaftsverändernde Kraft, als sozialistische Partei, die für soziale Gerechtigkeit eintritt, verlieren und den Weg der Grünen als Juniorpartner der SPD und reinen Mehrheitsbeschaffer für sozialdemokratische Politik gehen«, sei real. (Ebd.) In der Vergangenheit hatte ich in Artikeln und Diskussionspapieren immer wieder auf die Gefahren hingewiesen, die aus dem Einigungszwang mit der SPD und den Mechanismen der Koalitionsdisziplin für eine Partei entstehen, die Positionen vertritt, die gesellschaftlich in der Minderheit sind. Wir hatten deshalb bei den vorangegangenen Wahlen zum Abgeordnetenhaus, wie auch im Bund, die Position vertreten, eine rot-grüne Minderheitsregierung zu stützen und eine Politik wechselnder Mehrheiten zu ermöglichen und damit eine größere Unabhängigkeit gegenüber der Regierungspolitik zu haben.¹³ Angesichts der politischen Entwicklung in Berlin kamen wir aber zu der Einschätzung, dass eine rot-grüne Minderheitsregierung gestützt durch

¹³ Siehe auch: Harald Wolf, Der Staat ist kein Fahrrad. Problematiken linker Regierungsbeteiligungen, in: Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis, 1/2014, S. 94ff.

die PDS eine immer unwahrscheinlichere Variante der Kooperation wurde. Die SPD hatte bei den letzten Wahlen nur wenige Prozentpunkte vor der PDS gelegen, die Grünen waren deutlich geschwächt.

Bei der Bundesspitze der PDS galt eine Minderheitsregierung eher als »Verlegenheitslösung«. Umfragen zeigten, dass die überwältigende Mehrheit unserer WählerInnen – über 90% – eine Regierungsbeteiligung der PDS befürworteten. Dem sich einfach mit dem Verweis auf die Risiken einer Regierungsbeteiligung zu verweigern, hätte Enttäuschungen und eine Quittung bei den nächsten Wahlen zur Folge gehabt. Gleichzeitig erwartete »unsere Wählerschaft (...) von einem Regierungswechsel nicht nur einen einfachen Austausch des politischen Personals, sondern auch einen Politikwechsel, d.h. sichtbare und spürbare Veränderungen zum Besseren«. ¹⁴

Im Bewusstsein über die Risiken einer Regierungsbeteiligung formulierten wir die Notwendigkeit »klar formulierter und konturierter politischer Alternativen. Unsere Durchsetzungsfähigkeit und Konfliktfähigkeit gegenüber der SPD wird in dem Maße zunehmen, wie wir für Reformprojekte gesellschaftliche Unterstützung und Verbündete finden. Und Unterstützung und Verbündete werden wir nur in dem Maße finden, wie unsere Reformvorschläge nicht nur die Formulierung guter Wünsche sind, sondern wir auch nachweisen können, dass die Mittel und Wege zu ihrer Realisierung bei entsprechendem politischen Willen vorhanden wären. Nur mit einem solchen gesellschaftlichen Rückhalt sind Konflikte in einer Koalition erfolgreich zu bestehen. Denn mangelnde gesellschaftliche Unterstützung für die eigene Politik sind nicht durch Verhandlungsgeschick oder parlamentarische Drohgesten zu kompensieren.« (Ebd.)

Erfolg oder Misserfolg einer rot-roten Regierung würden wesentlich davon abhängen, »ob sie sich auf drei, vier zentrale Reformvorhaben verständigen kann, für die nicht nur im Parlament eine arithmetische Mehrheit existiert, sondern um die herum sich gesellschaftliche Mehrheiten und Akzeptanz der Regierungspolitik organisieren lassen«. Wenn es gelingt, sich auf solche Reformvorhaben als Kernbestand und Essenz einer gemeinsamen Regierungspolitik zu verständigen, dann seien auch Abstriche, Kompromisse und Konflikte in anderen Bereichen verkräftbar und politisch vermittelbar. »Daran, ob diese gemeinsamen politischen Inhalte erarbeitet und vereinbart werden können, muss sich auch unsere Bereitschaft entscheiden, in eine gemeinsame Regierung einzutreten oder in der Opposition zu verbleiben. Die Grundrichtung ist entscheidend: mehr oder weniger soziale Ge-

¹⁴ Freundl/Wolf, a.a.O.

rechtigkeit, mehr oder weniger innere Liberalität und Bürgerrechte.« Wir formulierten als Aufgabe: »An diesen Voraussetzungen für den Erfolg eines rot-roten Projekts, aber auch für die Unabhängigkeit und für die Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit der PDS gilt es jetzt – und nicht erst nach 2004 – zu arbeiten. Vor der Kür kommt die Pflicht. Sie können beide erfolgreich bestanden oder verpatzt werden.« (Ebd.)

3. Das Scheitern des Entwicklungsmodells der 1990er Jahre: die Krise der Berliner Bankgesellschaft

Am 2. Januar 2001 veröffentlichte die Bankgesellschaft Berlin eine Ad-hoc-Mitteilung: »Im Rahmen einer Neustrukturierung der Immobilienaktivitäten des Konzerns Bankgesellschaft Berlin ist das Immobiliendienstleistungsgeschäft der Immobilien- und Baumanagement der Bankgesellschaft Berlin GmbH (IBG) zum Jahresende in die neugegründete Immobilien und Beteiligungen AG (IBAG) eingebracht worden. Die Aktien der IBAG werden von einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts gehalten, deren Gesellschafter die Bankgesellschaft Berlin und weitere Finanzinvestoren sind. Bei der Aufnahme weiterer Investoren wurde die IBG durch die Investmentbank J.P. Morgan beraten. Hintergrund dieser Transaktion ist die Absicht der IBAG, in den kommenden Jahren an die Börse zu gehen, die Aktivitäten europaweit auszuweiten und dafür auch weitere strategische Partner aufzunehmen.«¹ Die Berliner Presse reagierte auf diese lapidare Mitteilung zunächst erfreut: »Bankgesellschaft Berlin macht Kasse«, titelte die »Berliner Zeitung«,² und der »Tagesspiegel« referierte brav die Verlautbarungen der Bankgesellschaft: »Die Bankgesellschaft Berlin will mit ihrem Immobiliengeschäft in den kommenden Jahren an die Börse. Zudem soll die zum Jahresende gegründete Immobilien und Beteiligungen AG (IBAG) ihre Aktivitäten europaweit ausdehnen und weitere strategische Partner aufnehmen.«³ Dass mit dieser Ad-hoc-Mitteilung der bis dahin größte Bankenskandal in der Geschichte der Bundesrepublik angekündigt wurde, entging den meisten Beobachtern.

In der PDS-Fraktion reagierten wir dagegen alarmiert. Schon seit geraumer Zeit hatten wir die Immobilienaktivitäten der Bankgesellschaft und das rasante Wachstum des Geschäfts mit Immobilienfonds ins Visier genommen. Die IBG war mit ihrem Fondsgeschäft in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zum Marktführer in Deutschland geworden. Die Konkurrenz

¹ www.dgap.de/dgap/News/adhoc/ad-hocservice-bankgesellschaft-berlin-de/?companyId=449&newsID=26880.

² www.berliner-zeitung.de/archiv/milliarden-deal--immoblientochter-geht-mehrheitlich-an-finanzinvestoren-bankgesellschaft-berlin-macht-kasse,10810590,9865358.html.

³ »Bankgesellschaft Berlin: Mit IBAG an die Börse«, Der Tagesspiegel, 6.1.2001.

beängte diesen Vormarsch der Bankgesellschaft im Fondsgeschäft argwöhnisch, denn die Grundlage ihres Erfolges bestand darin, die Fonds mit ungewöhnlich umfangreichen Garantien auszustatten und die Anleger damit von nahezu allen Risiken zu befreien. Dass ein solches Geschäftsmodell auf die Dauer nicht gut gehen konnte, war uns klar. Die Frage war nur, wann es zum Crash kommen würde und vor allem zu welchem Preis.

Bereits im November 2000 hatten wir aus »gut informierten Kreisen« den Hinweis bekommen, dass sich in der Bankgesellschaft wegen der Risiken im Immobiliendienstleistungsgeschäft die Lage zuspitze. Mit der Veröffentlichung der Ad-hoc-Mitteilung vom 2. Januar war uns klar, dass jetzt eine Lawine ins Rollen kommen würde. Und uns war auch klar, dass eine Krise der Bankgesellschaft über den eigentlichen Anlass hinaus noch eine besondere politische Brisanz haben würde. Klaus-Rüdiger Landowsky, Fraktionsvorsitzender und der starke Mann der Berliner CDU, war auch Vorstandsmitglied der Bankgesellschaft Berlin und stand damit exemplarisch für die Verquickung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Interessen im alten Westberlin. In der PDS-Fraktion entschieden wir unverzüglich einen Großteil der Ressourcen der Fraktion auf die Untersuchung der Vorgänge in und um die Bankgesellschaft zu konzentrieren. »Wenn Landowsky fällt, ist die Große Koalition zu Ende«, prognostizierte ich damals in der Fraktion. Unverzüglich forderten wir eine Sondersitzung des Vermögensausschusses, um Aufklärung über die Hintergründe der IBAG-Transaktion zu bekommen. Einige Monate später sagte mir der damalige Vorstandsvorsitzende der Bankgesellschaft, Wolfgang Rupf: »Als ich von der Einberufung des Vermögensausschusses erfuhr, wusste ich, es geht zu Ende.«

Gründung der Bankgesellschaft Berlin

Der Keim des Bankenskandals war schon mit der Gründung der Bankgesellschaft Berlin gelegt. Am Anfang der Zusammenführung der Berliner Bank AG, der Landesbank Berlin einschließlich der Berliner Sparkasse und der Berlin Hyp und der Wohnungsbaukreditanstalt (WBK) unter dem Dach einer privatrechtlichen Holding zur Bankgesellschaft Berlin standen auch hier die Berliner »Global Player«-Fantasien Pate. Der Finanzplatz Berlin sollte gestärkt, die Beschränkung des bisherigen Inseldaseins überwunden und die Möglichkeit eröffnet werden, im globalen Bankgeschäft auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten zu agieren. So erklärte Norbert Meisner, Wirtschaftssenator von 1991 bis 1996, 2002 vor dem »Untersuchungsaus-

schuss Bankgesellschaft« des Berliner Abgeordnetenhauses: »Wir standen damals unter dem Eindruck dessen, dass die Industrie- und Handelsbank sofort nach dem Fall der Mauer plötzlich wieder die Dresdner Bank Filiale Berlin war, und die Eigenständigkeit der Industrie- und Handelsbank weg war. Das war mit der Deutschen Bank Berlin und mit der Commerzbank-Tochter das Gleiche. Also, in dem Augenblick als die Mauer fiel, wurde uns gezeigt: Ihr seid eine Filiale! Und das hat uns auch dazu ermuntert zu sagen: Dann wollen wir wenigstens das zusammenscharren, was wir haben, und wollen das zusammenbauen. Also, ein Global Player: die Bankleute selber haben davon geschwärmt. Da spielte immer die Rolle, 140 oder 180 Milliarden Bilanzsumme zusammengenommen, daran haben sie sich natürlich ab und zu berauscht.«⁴

Wie üblich im damaligen Berlin standen den hochfliegenden Plänen auf der anderen Seite handfeste wirtschaftliche Probleme gegenüber: Bereits 1991 schwächelte die Berliner Bank. Sie musste erhebliche Wertberichtigungen im Firmenkundengeschäft vornehmen. In der Folge musste 1991 eine Kapitalerhöhung in Höhe von 293 Mio. DM vorgenommen werden. Mit dieser Kapitalspritze waren die Probleme aber nicht gelöst, die Berliner Bank litt weiter unter einer chronischen Eigenkapitalschwäche. Angesichts der schwierigen Haushaltslage nach der Wiedervereinigung wurde nach Wegen gesucht, die Eigenkapitalprobleme der Berliner Bank zu beheben, ohne dass weitere Kapitalspritzen aus dem Landeshaushalt erforderlich waren. Der damalige Vorstandsvorsitzende der Berliner Bank brachte es gegenüber dem »Handelsblatt« auf den Punkt: »Wir haben den Markt und in Zukunft große Kapitalprobleme«, die Sparkasse dagegen »hat das Kapital und keinen Markt«.⁵ Die Lösung der CDU/SPD-Koalition war einfach: Die öffentlich-rechtliche Landesbank mit der Sparkasse wurde in die Bankgesellschaft eingebracht, um die Kapitalprobleme der Berliner Bank ohne Beanspruchung des Landeshaushaltes zu lösen und – so die trügerische Hoffnung – die Grundlagen für die Expansionspläne zum »Global Player« zu schaffen. Dr. Hartmann Kleiner, damals Mitglied im Aufsichtsrat der Landesbank, schilderte in drastischen Worten, dass »in den Erörterungen der Gremien der Landesbank (...) damals immer wieder vom Vorstand erklärt (wurde), dass die Berliner Bank im Grunde genommen konkursreif gewesen sei, als sie in den Konzern Bankgesellschaft eingebracht wurde«, und er berichtete

⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Wortprotokoll 1. UntA, S. 63.

⁵ Wolfgang Steinriede, zitiert nach Benedict Ugarte Chacón, Berlin Bank Skandal. Eine Studie zu den Vorgängen um die Bankgesellschaft Berlin, Münster 2012, S. 59.

weiter, dass »es (...) nach der Bildung der Bankgesellschaft im Aufsichtsrat eigentlich immer nur ein Thema (gab), nämlich die Notwendigkeit, die erheblichen Verluste der Berliner Bank, die ja Konzernbestandteil war, auszugleichen durch möglichst gute Überschüsse bei der Landesbank«. ⁶

Bei der Zusammenführung der verschiedenen Teilbanken zur Bankgesellschaft Berlin stellte sich das grundsätzliche Problem, wie die Landesbank Berlin mit der Sparkasse als öffentlich-rechtlichem Institut in einen privatrechtlich organisierten Konzern eingegliedert werden konnte. Anstalten des öffentlichen Rechts unterliegen der sogenannten Gewährträgerhaftung. Das bedeutet, dass der jeweilige Gewährträger – eine Kommune, das Land oder der Bund – für den Fall, dass die Anstalt öffentlichen Rechts nicht in der Lage ist, die Forderungen ihrer Gläubiger zu erfüllen, für die Erfüllung dieser Forderungen einsteht. Anstalten öffentlichen Rechts sind durch diese staatlichen Garantien de facto insolvenzunfähig. Da die jeweiligen Gebietskörperschaften mit öffentlichen Geldern für Anstalten des öffentlichen Rechts haften, gilt für diese das Demokratieprinzip, wonach eine ununterbrochene Legitimationskette vom Souverän, dem Volk, bis zu den Unternehmensorganen gegeben sein muss. Schließlich haftet im schlimmsten Falle der Steuerzahler, der mittels seiner demokratisch legitimierten Entscheidungsträger – über Parlament, Regierung, Aufsichtsrat und Vorstand – Rechenschaft verlangen und Einfluss ausüben können muss. Wie aber kann und soll diese demokratische Legitimationskette bei einer Eingliederung einer Anstalt öffentlichen Rechts in einen privatrechtlichen Konzern gewährleistet werden? Nach dem Motto: »Wo ein politischer Wille ist, ist auch ein juristischer Weg« entwickelte man das »Berliner Modell« der Unterstellung einer Anstalt öffentlichen Rechts unter eine privatrechtliche Aktiengesellschaft – eine Konstruktion, die später auch bei der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe Pate stehen sollte.

Die Berliner Bankgesellschaft übernahm als Aktiengesellschaft eine unternehmerische »stille Beteiligung« an der Landesbank Berlin (LBB), mit dem gleichen Vertrag wurde eine einheitliche Leitung begründet. Damit wurde die LBB mit der Sparkasse als unselbständiger Abteilung der LBB zum von der Bankgesellschaft Berlin AG beherrschten Unternehmen. ⁷ Das Demokratieprinzip sollte in dieser Konstruktion zum einen dadurch gewährleistet werden, dass das Land Berlin an der Bankgesellschaft Berlin AG mehrheit-

⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4900, S. 59.

⁷ Ausführlicher dazu: Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4900, S. 79ff.

lich beteiligt war, zum anderen dadurch, dass Weisungen der Aktiengesellschaft an die LBB nur »erteilt werden (dürfen), wenn sie mit Zustimmung eines Aufsichtsratsausschusses der Holding erfolgen, in dem vom Land Berlin entsandte Aufsichtsratsmitglieder mehrheitlich vertreten sind, und wenn in diesem Aufsichtsratsausschuss eine einstimmige Beschlussfassung erfolgt ist.«⁸ Zwar lief diese Regelung in der Praxis ins Leere, aber selbst der Deutsche Sparkassen- und Giroverband stimmte dieser Konstruktion zu, mit der eine Sparkasse von einer Aktiengesellschaft beherrscht wurde, und ermöglichte damit dieses »Berliner Modell«.

Die Oppositionsparteien Bündnis90/Die Grünen und PDS lehnten diese Konstruktion ab. Die spätere EU-Kommissarin Michaela Schreyer prognostizierte damals, dass mit der Bildung der Bankgesellschaft Berlin »der Weg in die nächsten Bau- und Finanzskandale von Berlin geebnet wird (...) nur sollen die Skandale diesmal in einer anderen Dimension – der Metropolendimension – betrieben werden.«⁹ 1998 – drei Jahre vor dem Berliner Bankenskandal – resümierte ich im Abgeordnetenhaus unsere Kritik: »Das Spezifische und Einzigartige an der Berliner Konstruktion ist die Zusammenfassung eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts, der Landesbank Berlin, mit privatrechtlich organisierten Banken, nämlich der Berliner Bank und der Berlin Hyp unter dem Dach einer Aktiengesellschaft. Zielsetzung der damaligen Gründung der Bankgesellschaft war eine Stärkung des Bankenplatzes Berlin durch die Schaffung eines großen und leistungsfähigen Instituts. Das war zumindest damals der offen und laut ausgesprochene Grund. Es gab allerdings noch einen zweiten, weniger offen und weniger laut ausgesprochenen Grund, nämlich die Kapitalschwäche und die Risikovorsorge der Not leidenden Berliner Bank durch die kapitalkräftige öffentlich-rechtliche Landesbank Berlin auszugleichen und mit dem Vorteil der öffentlichen Ge-

⁸ Ebenda, S. 80. Inwieweit diese Konstruktion das Demokratieprinzip gewährleisten kann, ist rechtlich umstritten. Das Landesarbeitsgericht Berlin hatte es in einer Entscheidung vom Oktober 1995 mit der Begründung verneint, dass »die zur effektiven Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch organisatorische Ausgliederung verliehene Selbständigkeit (...) nicht durch Unterwerfung unter privatrechtliche Leitungsmacht aufgegeben werden (darf)«. Das Berliner Verfassungsgericht entschied im Fall der Berliner Wasserbetriebe im Jahre 1999, dass mit dem Weisungsausschuss das Letztentscheidungsrechts des Landes gewährleistet sei. Die juristische Fiktion ist jedoch das eine, die Realität das andere: Weder bei der Bankgesellschaft noch bei den Berliner Wasserbetrieben trat der Weisungsausschuss jemals zusammen.

⁹ Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, Plenarprotokoll 12/39, S. 3176.

währträgerschaft zu versehen. *Die Berliner Konstruktion sicherte damit zunächst nur eines, nämlich dass der öffentliche Bereich für die Pleiten des privaten Bereichs haftet.*«¹⁰ Welche unfassbaren Dimensionen diese Haftung am Ende annehmen sollte, ahnte damals allerdings niemand.

Bei oberflächlicher Betrachtung schien die fusionierte Bankgesellschaft zunächst eine »Erfolgsgeschichte« zu sein: Die Bilanzsumme stieg von 125,9 Mrd. Euro im Jahre 1994 auf 204,8 Mrd. Euro im Jahr 2000 und konnte regelmäßig eine meist gute Dividende an das Land ausschütten. Aber bei genauerer Betrachtung zeigten sich von Anfang an Risse im Gebälk: Bereits im Gründungsjahr 1994 war eine erhöhte Risikovorsorge von 968 Mio. DM notwendig, der Optimismus des Bankvorstands war jedoch ungebrochen: Zwar musste er feststellen, dass »das BIP Westberlins (...) auch in 1994 das Vorjahresniveau um real 1% (unterschritt)«, um dann zu prognostizieren, dass »im laufenden Jahr (...) sich jedoch die Auftriebskräfte im gesamten Stadtgebiet so festigen, dass für Westberlin mit einem realen BIP-Wachstum von 2% zu rechnen ist.«¹¹ Die Berliner Wirtschaft schrumpfte entgegen den Erwartungen der Bank weiter (s.o.), die einzige Konsequenz, die sie aus der Fehleinschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung zog, war den »turn-around« regelmäßig für das nächste Jahr zu prognostizieren. Die Bank verfolgte einen Expansionskurs auf der Grundlage eines Szenarios, wonach »Ostdeutschland etwa im Jahr 2003 Anschluss an das Wohlstandsniveau der alten Bundesländer findet.«¹² Der zur Aufarbeitung des Bankenskandals eingerichtete Untersuchungsausschuss diagnostizierte später eine »ungezügelter und unrealistischer Wachstumsstrategie in den ersten Jahren seit Konzernbildung«. Und der ehemalige Vorstandssprecher, Steinriede, musste vor dem Untersuchungsausschuss einräumen, dass die Expansion »ein Fehler war. (...) die Träume von den ›blühenden Landschaften‹ stellten sich als Fehler heraus. Viele Investitionen, die wir in den ostdeutschen Ländern gemacht hatten, wurden Not leidend.«¹³

Im Zentrum dieses Expansionskurses stand das Immobiliengeschäft, das als »eines der großen und strategisch wichtigen Betätigungsfelder der Bankgesellschaft Berlin« betrachtet wurde. Mit über 50 Mrd. DM entfiel 1994 auf diesen Sektor ca. ein Drittel des gesamten Kreditvolumens des Konzerns. Gleichzeitig wurden die internationalen Aktivitäten verstärkt und

¹⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll 13/42 vom 12.3.1998, S. 3232.

¹¹ Geschäftsbericht 1994 der BGB AG, S. 112.

¹² Geschäftsbericht 1995 der BGB AG, S. 16.

¹³ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 139.

das Investmentbanking auf- und ausgebaut. Auch hier sollte das »große Rad« gedreht werden: »Aus dem früher von den Einzelbanken nur partiell betriebenen Investmentbanking ist mit der Bankgesellschaft Berlin inzwischen ein Nukleus für eine zukünftige europäische Investitionsbank entstanden«, hieß es im Geschäftsbericht 1995.¹⁴

Erste große Krise

Aber bereits 1996 geriet die Bank in eine erste große Krise. Eine Überprüfung der Kreditrisiken im gesamten Konzern ergab einen Wertberichtigungsbedarf von zunächst 2,2 Mrd. DM, davon allein 1,6 Mrd. DM bei der Berliner Bank, der vor allem aus dem Firmenkundengeschäft in Ostdeutschland und Ost-Berlin zurückzuführen war. Ausgeglichen wurden die Verluste mit Mitteln der öffentlich-rechtlichen Landesbank. Trotz weitreichender Veränderung in der Führung der Bank blieb aber ein grundlegender Strategiewechsel aus. Der neue Vorstandsvorsitzende, Rupf, konstatierte zwar, dass der hohe Wertberichtigungsbedarf »nicht Ausdruck eines Betriebsunfalls, sondern weitgehend systemimmanent« sei. Visionen hätten »den Blick auf die Realitäten verstellt«.¹⁵ Aber statt die Konzernstrategie den wirtschaftlichen Realitäten anzupassen, wurde der Expansionskurs insbesondere im Immobiliendienstgeschäft nicht nur fortgesetzt, sondern sogar noch forciert. Allein 1997 stieg das Volumen des Immobilienfondsgeschäfts um 1 Mrd. DM auf 3,7 Mrd. DM. 1998 erreichte die Bank mit 2,6 Mrd. DM vor Risikovorsorge ihr operativ bestes Ergebnis – vor allem bedingt durch die Erträge aus dem Kapitalmarktgeschäft.

Allerdings war gleichzeitig eine Risikovorsorge für das Kreditgeschäft in Höhe von 2,1 Mrd. DM erforderlich. Insgesamt »waren in den Jahren 1996 bis 1998 insgesamt Wertberichtigungen von fast 8 Mrd. DM zu verkraften, sodass es im Konzern kaum noch Reserven gab.«¹⁶ Zu allem Überflus verkaufte das Land Berlin die Gewinnansprüche aus seinem 24,99%igen Anteil an der LBB für 1,5 Mrd. DM an die Bankgesellschaft Berlin. Betriebswirtschaftlich machte dies angesichts des LBB-Bilanzgewinns (in 1998: 58 Mio. DM) keinen Sinn. Grund war allein das Interesse des Landes Berlin, im Rahmen seiner Strategie der »Vermögensaktivierung« Finanzmittel zur kurz-

¹⁴ Geschäftsbericht 1995 der BGB AG, S. 58.

¹⁵ Zitiert nach: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 156.

¹⁶ Ebenda, S. 163.

fristigen Schließung von Haushaltsdefiziten aus den Beteiligungsunternehmen des Landes zu mobilisieren.

In der Debatte über ein geplantes, aber wegen der Risiken in der Bankgesellschaft letztlich gescheitertes Zusammengehen mit der NordLB forderte die PDS »eine deutliche Stärkung des strukturpolitischen Auftrags« angesichts der schwächelnden Berliner Wirtschaft und der hohen Arbeitslosigkeit: »Statt die risikoreichen Ausflüge einer international unbedeutenden Bankgesellschaft in die große weite Welt der global player über ein öffentlich-rechtliches Institut zu subventionieren und über die öffentliche Gewährträgerschaft abzusichern, brauchen wir ein Institut, das Strukturpolitik in der Region betreibt.«¹⁷ Dafür forderten wir eine Neuorganisation der Bankenlandschaft mit dem Ziel einer Stärkung des öffentlich-rechtlichen Bereichs und die Übernahme der unternehmerischen Führung durch diesen.¹⁸

Aber die Kritik und Warnungen der Opposition aus PDS und Bündnis90/Die Grünen verhallten – wie so oft – ungehört. Die Bankgesellschaft leiste »hervorragende Arbeit, und auch das Novum, einen privatrechtlichen und einen öffentlich-rechtlichen selbständig arbeitenden Teil in einer privatrechtlichen Holding zu vereinen, kann heute als gelungen bezeichnet werden«, redete der Abgeordnete Atzler für die regierende CDU/SPD-Koalition die Bank schön.¹⁹ Aber die Wirklichkeit spricht eine andere Sprache. Knapp ein Jahr später – im Februar 1999 – schließt die Bankgesellschaft das Geschäftsjahr 1998 mit ihrem schlechtesten Ergebnis seit Gründung ab, erstmals kann sie keine Dividende an ihre Aktionäre ausschütten.

Seit 1994 hatte die Bankgesellschaft ihr Immobiliendienstleistungsgeschäft – insbesondere das Geschäft mit geschlossenen Immobilienfonds – erheblich ausgeweitet. Betrug das jährliche Fondsvolumens im Jahr 1993 bei der Immobilien- und Baumanagement GmbH (IBG), in der die Bankgesellschaft ihr Fondsgeschäft gebündelt hatte, noch 56,8 Mio. Euro, stieg es im Jahr 1994 auf 606,5 Mio. Euro, um in den Folgejahren bis auf einen Jahresbetrag über zwei Mrd. zu steigen. Im Jahr 2000 betrug das Gesamtvolumen 10,6 Mrd. Euro. Die IBG wurde zu einem Konzern im Konzern – mit 44 Konzerngesellschaften und 120 Beteiligungen. Die Mitarbeiterzahl wuchs

¹⁷ Harald Wolf, Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll vom 12.3.1998, S. 3233.

¹⁸ Vgl. ebenda.

¹⁹ Norbert Atzler, ebenda, S. 3231.

von 160 im Jahr 1993 auf 1.676 im Jahr 2000.²⁰ Die IBG wurde zum Marktführer für geschlossene Immobilienfonds.

Mit diesem schnellen Wachstum aber wuchsen auch die Risiken. Denn das Geheimnis des Erfolgs im Geschäft mit den geschlossenen Immobilienfonds lag darin, dass die IBG und damit die Bankgesellschaft den Fondszeichnern umfangreiche Garantien gab. So garantierte die IBG den Fonds – und damit den Fondszeichnern – die in den Fondsprospekten versprochenen Mieteinnahmen für einen Zeitraum von 25 Jahren, in einzelnen Fonds sogar für 30 Jahre. Blieben die Mieteinnahmen unter dem prospektierten Niveau, verpflichtete sich die IBG zum Ausgleich der Differenz auf »einfache Anforderung« durch die Fonds.²¹ Darüber hinaus hatte die IBG den Fondszeichnern ein Andienungsrecht nach 25 Jahren eingeräumt: Wenn die Anteilseigner der Fonds ihre Anteile nach 25 Jahren an die IBG verkaufen wollten, musste die IBG diese zum Nominalwert übernehmen, nach Ablauf von 30 Jahren zu 115% des Nominalwertes. Darüber hinaus gab es eine »Höchstpreisgarantie«, eine »Schließungsgarantie«, mit der sichergestellt wurde, dass das im Investitionsplan des Fonds festgelegte Eigenkapital in der erforderlichen Höhe eingelegt wird, und schließlich wurde in einigen Fonds sogar eine »Ausschüttungsgarantie« ausgesprochen, mit der immer eine Ausschüttung von 5% gewährleistet wurde.²²

Mit diesen umfangreichen Garantien wurden die Anleger von nahezu jedem Risiko freigestellt, um den Preis, dass sich diese Risiken im Konzern Bankgesellschaft bündelten. Gleichzeitig waren die Fonds lukrative Steuersparmodelle für die Fondszeichner. Da nur ein Teil des Fondskapitals als Eigenkapital eingezahlt, der Großteil aber als Fremdkapital aufgenommen wurde, konnten die Fondszeichner über Verlustzuweisungen ihre Steuerlast mindern. Damit war eine nahezu risikolose, aber hochrentable Anlagemöglichkeit geschaffen, die »wegging wie geschnitten Brot«, wie einer der Zeugen vor dem Untersuchungsausschuss später sagte. »Das war das Anleger-schutzwunschkonzert. Das war aus der Sicht des Anlegers das Optimum. (...) Das war ja wie ein Pfandbrief mit leichten Risiken.«²³ Im Geschäftsbericht der Bankgesellschaft von 1996 liest sich das so: »Die Immobilien- und Bau-

²⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 224.

²¹ Ebenda, S. 261.

²² Ebenda, S. 260ff.

²³ Zeuge Gerlach vor dem Untersuchungsausschuss, ebenda, S. 264.

management der Bankgesellschaft Berlin GmbH (hat) Maßstäbe für eine neue Generation von geschlossenen Immobilienfonds gesetzt.«²⁴

Das Geschäft mit Immobilienfonds wurde so neben dem Kapitalmarktgeschäft zur wesentlichen Säule der Bankgesellschaft. Diese schien davon auch zunächst zu profitieren: Da die Finanzierung von Fonds in der Regel mit ca. einem Drittel Eigenkapital und zwei Drittel Fremdkapital erfolgt, bedeutete ein großes Fondsvolumen auch ein hohes Kreditvolumen – Kredite, die überwiegend wieder von den Konzernbanken ausgereicht wurden und dort zu Zinseinnahmen führten. 1998 hatten die Banken des Konzerns Bankgesellschaft an die IBG und die Fonds Kredite in Höhe von rund 12 Mrd. DM ausgereicht.²⁵ Für die Abgabe von Mietgarantien bzw. den Abschluss von Generalmietverträgen erhielt die IBG Provisionszahlungen, die sie sofort und in voller Höhe als Ertrag bilanziell verbuchte – obwohl die Garantieleistungen über 25 Jahre liefen. Damit kam es »im Zeitraum 1994 bis 1998 in erheblichem Umfang zum Ausweis von nicht realisierten Gewinnen.«²⁶ Die Bankgesellschaft nutzte die Fonds auch in zunehmendem Maße für die Übernahme notleidender Objekte aus ihrem »normalen« Kreditgeschäft. Deren Kredite wurden durch die IBG bei der finanzierenden Teilbank des Konzerns abgelöst und in einen Immobilienfonds eingebracht. Damit wurde die Bank vom Kreditrisiko und der Notwendigkeit, Wertberichtigungen und Rückstellungen vorzunehmen, befreit, dafür lag das wirtschaftliche Risiko dann voll bei der IBG.²⁷ Der Ankauf durch die IBG wurde in der Regel wiederum über Kredite bei den Teilbanken finanziert.

Das rasante Wachstum des Geschäfts mit den »Rundum-Sorglos-Fonds« führte aber auch dazu, dass die Qualität der in die Fonds eingebrachten Objekte immer schlechter wurde, da es an geeigneten Objekten mangelte. Es sei eine »Frage der Geschäftspolitik«, erklärte eine Zeugin vor dem Untersuchungsausschuss: »Wollen Sie Fonds machen mit 1-A-Bonität und 1-A-Standort? – dann sind die Objekte gezählt. Man wollte aber eine bestimmte Größenordnung pro Jahr verwirklichen und so hat man bestimmte Einkaufsvorgaben gehabt, und die Einkäufer sind über den Markt gegangen und haben eingekauft.«²⁸ Für die Anleger selbst spielte die Qualität der Immobilien

²⁴ Zitiert nach Benedict Ugarte Chacón, a.a.O., S. 95.

²⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 227.

²⁶ Zu diesem Ergebnis kam eine vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen veranlasste Sonderprüfung nach § 44 KWG aus dem Jahr 2000, vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 230.

²⁷ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 234ff.

²⁸ Ebenda, S. 302.

keine Rolle, waren sie doch durch die umfangreichen Garantien, hinter denen letztlich das Land Berlin stand, von jeglichem Risiko befreit. Dafür aber wuchsen mit wachsendem Fondsvolumen und sinkender Qualität der Objekte die Risiken bei der IBG und damit der Bankgesellschaft.

Um für das extensive Wachstum einen ausreichenden Immobilienvorrat zu haben, kaufte man im großen Umfang im In- wie im Ausland Objekte an nach dem Motto »Hauptsache Masse«, die man als Vorratsvermögen in einem »Schattenkonzern« lagerte. Dieser »Schattenkonzern« bestand aus einem Geflecht von ca. 150 Objektgesellschaften, das Volumen dieses Vorratsvermögens soll ca. drei Mrd. Euro betragen haben, deren Risiken im Konzern nicht abgebildet waren.²⁹

Mit dem ungebremsen Expansionskurs ergab sich ein weiteres Problem: Das Kreditwesengesetz kennt eine Großkreditgrenze. Damit wird die Kreditvergabe an einzelne Kreditnehmer in der Höhe beschränkt, damit im Falle der Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen Kreditnehmers nicht auch noch die kreditgebende Bank durch »Klumpenrisiken« selbst gefährdet wird. Die IBG als Kreditnehmer der Bankgesellschaft war an diese Grenze gestoßen. Auch hier wusste die Kreativität der Banker Abhilfe zu schaffen: Um diese Großkreditgrenze zu umgehen, wurden neue Kreditnehmereinheiten geschaffen. Mitarbeiter der Bank wurden als persönlich haftende Gesellschafter in Objekt- bzw. Fondsgesellschaften eingesetzt: »Durch die Konstruktion der Fonds- bzw. ObjektKGs traten als Kreditnehmereinheit die jeweils persönlich haftenden Gesellschafter auf (...) Erreichte eine dieser Kreditnehmereinheiten die KWG-rechtlichen Obergrenzen, wurde von der IBG ein neuer Kreditnehmer kreiert, dessen GmbH & Co. KG ab nun die Kredite bei den Konzernbanken aufnahm, bis auch er wieder ›vollgelaufen‹ war.«³⁰

Da die Fondsimmobilien angesichts ihrer minderen Qualität hohe Leerstände aufwiesen und schlecht vermietbar waren, hatte die IBG hohe Aufwendungen für die Mietgarantien zu verkraften. Dass diese eingesetzten persönlich haftenden Gesellschafter gar nicht über die finanziellen Möglichkeiten verfügten, um für die Risiken haften zu können, spielte bei der Kreditvergabe keine Rolle. So nahm beispielsweise die IBG bei LBB Fonds 12 34,3 Mio. Euro Provision für die Übernahme der Mietgarantie ein, die bis 1999 entstandenen und für die Zukunft geschätzten Aufwendungen betragen aber 88,5 Mio. Euro, per Saldo eine Differenz von 54,1 Mio. Euro.³¹ Dass

²⁹ Ebenda, S. 244f., und Benedict Ugarte Chacón, a.a.O., S. 105.

³⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 15/4900, S. 286.

³¹ Ebenda, S. 231.

die IBG bis 1998 nicht defizitär war, lag vor allem daran, dass die einmalig von den Fondsgesellschaften zu zahlende Garantiegebühr sofort im Jahr des Erhalts in voller Höhe als Ertrag vereinnahmt wurde und in einem Schneeballsystem neue und immer größere Fonds aufgebaut wurden: »Kurzfristige Einnahmen aus Garantiegebühren wurden durch langfristig wirkende Risiken aus der Übernahme von Mietgarantien und Andienungsrechten erkaufte. Dadurch wurden die wirtschaftlichen Probleme der IBG nicht nur in die Zukunft verlagert, sondern auch um ein Vielfaches potenziert.«³²

Das Platzen des Geschäftsmodells

Dieses Geschäftsmodell war folglich auf Sand gebaut – wann das Gebäude in sich zusammenstürzen würde, war nur eine Frage der Zeit. Im Jahr 2000 sollte es dann soweit sein. Der internationale Kapitalmarkt war nach dem Platzen der »Dotcom-Blase« in einem dramatischen Abwärtstrend, der Schwerpunktmarkt der Bankgesellschaft, die Region Berlin-Brandenburg und Ostdeutschland, wies hohe Leerstände und eine schlechte Ertragslage auf. Statt zu wachsen, schrumpfte die Berliner Wirtschaft weiter. Gleichzeitig kam eine durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) veranlasste Sonderprüfung der Bankgesellschaft zu dem Ergebnis, dass die sofortige ergebnisrelevante Vereinnahmung der Gebühren für Miet- und sonstige Garantien nicht zulässig war. Stattdessen hätten sie über den gesamten Garantiezeitraum gestreckt werden müssen. Nicht zulässig war auch, dass die Risiken aus den den Fondsanlegern eingeräumten Andienungsrechten in der Bilanz der IBG nicht berücksichtigt wurden.³³ Zudem wurde im Rahmen eines Projekts »Risikomanagement« festgestellt, »dass konzernweit ein unterdurchschnittlich geratetes Kreditvolumen von ca. 2,36 Mrd. € existiert.«³⁴ Damit war eine Neubewertung der Kredite und der dahinter stehenden Sicherheiten notwendig. Angesichts der Kumulation all dieser Faktoren drohte der Bankgesellschaft eine Wertberichtigung in dramatischer Dimension.

In einer Vorstandsvorlage vom 7. November 2000 hieß es: »Nach Überprüfung der notwendigen aktuellen zusätzlichen Risikovorsorge bei der IBG sowie zur Bereinigung der im Sonderprüfungsbericht der Bankgesellschaft

³² Ebenda, S. 231f.

³³ Ebenda, S. 451.

³⁴ Ebenda, S. 181.

nach § 44 KWG angesprochenen Risiken stellt sich das voraussichtliche Ergebnis der IBG für das Jahr 2000 negativ dar. Wie aus der Anlage 1 ersichtlich, wird für das Jahr 2000 ein negatives Ergebnis vor Steuern von ca. DM 1,5 Mrd. eingeplant. Der Konzernabschluss der IBG per 31.12.1999 weist neben dem gezeichneten Kapital in Höhe von 75,05 Mio. Kapital und Gewinnrücklagen in Höhe von DM 411 Mio. aus. Diese würden zum Ausgleich des negativen Ergebnisses nicht ausreichen.³⁵ Der Vorstand der Bankgesellschaft versuchte daher die Flucht nach vorn: Die Geschäftsfelder der IBG sollten in zwei Gesellschaften aufgespalten werden, in die IBG (alt), bei der die gesamten Risiken verbleiben sollten, und eine neue Aktiengesellschaft IBAG, in der die »Kernkompetenzen des Immobiliengeschäfts« zusammengefasst werden sollten. Die von den Risiken befreite IBAG sollte zu »mindestens 51%, vorzugsweise 60%« an Dritte veräußert werden. Der Verkaufserlös sollte »vollständig zum Schutz der Bankgesellschaft zur Risikovorsorge in der »IBG alt« eingesetzt werden.³⁶ Am 31.12.2000 wurde der 99prozentige Anteil der IBG an der IBAG mit Hilfe der Investmentbank J.P. Morgan an eine Gesellschaft namens Greico (German Real Estate Investment Company) mit Sitz auf den Cayman-Islands verkauft. Finanziert wurde dieser Kauf allerdings über ein Darlehen der Bankgesellschaft Berlin, da Greico nicht über eigenes Kapital verfügte. Auch ein Verkauf von Greico-Anteilen in Höhe von 600 Mio. DM an eine andere Briefkastenfirma auf den Cayman-Islands wurde von der Bankgesellschaft über eine Luxemburger Tochtergesellschaft vollständig finanziert. Der Verkauf entpuppte sich als pures »In-Sich-Geschäft« der Bank mit sich selbst, also um nichts anderes als der Versuch einer massiven Bilanzmanipulation.³⁷

Mit dem Platzen des Cayman-Deals war nicht nur das Geschäftsmodell der Bankgesellschaft Berlin geplatzt. Gescheitert war auch das Entwicklungsmodell der Großen Koalition für das vereinigte Berlin, das sich in der Krise und dem Scheitern der Bankgesellschaft wie in einem Brennglas bündelt.

³⁵ Vorlage für die Konzernvorstandssitzung am 7.11.00 der Bankgesellschaft Berlin AG »Neustrukturierung Immobilienaktivitäten«, S. 2, als Download unter: www.spiegel.de/wirtschaft/bankgesellschaft-berlin-dokument-belegt-bilanztrick-a-115157.html.

³⁶ Ebenda, S. 4.

³⁷ Zu diesem Schluss kam auch der Untersuchungsausschuss Bankgesellschaft, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 15/4900, S. 257.

4. Von der Krise der Bankgesellschaft zur politischen Krise: Das Ende der Großen Koalition

In den ersten Wochen und Monaten des Jahres 2001 überschlugen sich die Ereignisse. Der Vermögensausschuss befasste sich auf Antrag der PDS-Fraktion in kurzen Abständen mit der Situation der Bankgesellschaft. Bei der PDS-Fraktion häuften sich die uns von »Whistleblowern« der Bankgesellschaft und ihrem Umfeld zugespielten Unterlagen. Stück für Stück kamen immer neue Details über das Ausmaß des Bankendesasters ans Tageslicht. Noch in einer Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses vom 1. Februar erklärte Peter Kurth, damals Finanzsenator und Mitglied des Aufsichtsrats der Bankgesellschaft, unter dem Gelächter der Opposition: »Nach alledem, was mir bekannt ist, kann und wird es ohne Rückgriffe auf stille Reserven bei der Dividendenzahlung in Höhe des Vorjahrs bleiben. Das IBG-Geschäft hat mit der Dividendenzahlungsfähigkeit ebenfalls nichts zu tun. Ein Risiko für den Haushalt sehe ich damit nicht.« Und der Sprecher der CDU-Fraktion fragte: »Welcher Schaden ist eigentlich dem Land entstanden? Die erwartete Dividende – nach allem, was wir wissen – wird das Land Berlin ungeschmälert erhalten. Ich könnte (...) auch erläutern – das ist vielleicht nötig –, dass Wertberichtigungen keine Abschreibungen sind, sondern verantwortungsvolle Risikovorsorge.« Mit der Wirklichkeit hatte dieser Zweckoptimismus nichts zu tun.

Ich wies für die PDS-Fraktion darauf hin, dass der Vorstandsvorsitzende der Bankgesellschaft Berlin, Rupf, erklärt hatte, »dass von dem, was bisher an Wertberichtigungen stattgefunden hat, wahrscheinlich 50% abgeschrieben werden müssen. Das heißt, dann haben Sie nicht 9 Milliarden DM Verlust, aber 4,5 Milliarden DM Verlust.«¹ Wir forderten lückenlose Aufklärung der wirklichen Verhältnisse. Am 9. Februar legten wir einen umfangreichen, 160 Fragen umfassenden Fragenkatalog für die nächste Sitzung des Vermögensausschusses vor. Vonseiten des Bankvorstandes und des Senats war bislang gegenüber dem Vermögensausschuss und der Öffentlichkeit immer erklärt worden, dass hinter der Firma Greico ein Investor stehe, den man noch nicht nennen könne. Das machte uns natürlich misstrauisch und wir

¹ Alles aus Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, 22. Sitzung vom 1. Februar 2001, S. 1260ff.

vermuteten ein In-sich-Geschäft zur Bilanzkosmetik. Darauf zielte ein ganzer Fragenkomplex: Insbesondere wollten wir wissen, ob es branchenüblich sei, dass die Bankgesellschaft 80% des Kaufpreises der IBAG selbst refinanziert und welche Sicherheiten die Bank für diese Finanzierung des IBAG-Verkaufs habe. Weiter fragten wir, warum die unbekanntenen Investoren keine eigenen Gewährsleute in der Geschäftsführung der IBAG hatten, wie bei solchen Transaktionen üblich, sondern alle bislang für die IBAG aufgetretenen Personen aus dem beruflichen Umfeld von Dr. Lauritzen stammen, einem mit der Fondsgesellschaft der Bank eng verbundenen Juristen.² Wir hatten damit den wunden Punkt getroffen.

Drohende Insolvenz der Bankgesellschaft und Aubis-Skandal

In der Aufsichtsratsitzung der Bankgesellschaft vom 16. Februar stellte der Aufsichtsratsvorsitzende Professor Feddersen fest, dass bei der IBAG-Transaktion nicht wie angekündigt der Großteil der IBAG-Anteile von drei Investmentbanken übernommen wurde, stattdessen »würde es sich um ein Geschäft der Bank mit sich selbst handeln«.³ Da es der mit der Transaktion beauftragten Investmentbank J.P. Morgan nicht gelang, »echtes Fremdkapital real existierender Anleger« einzuwerben, beschloss der Aufsichtsrat am 30. März, den Cayman-Deal rückabzuwickeln.⁴ Der Versuch der Bilanzkosmetik war gescheitert, die Verluste des Immobiliendienstleistungsge­schäfts – in der Vorstandsvorlage vom November mit 1,5 Mrd. Euro prognostiziert – realisierten sich. Dass die Bankgesellschaft damit nicht mehr in der Lage war, eine Dividende auszuschütten, war das geringste Problem. Es wurde offensichtlich: Der gesamte Konzern war in einer existenzbedrohenden Krise. Die Vorgänge um die IBG und den Cayman-Deal hatten auch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) auf den Plan gerufen. Es begann die Bank genauer zu durchleuchten. Die Risiken im Kreditportfolio der Konzernbanken wurden einer Tiefenprüfung unterzogen, eine Bewertung der Risiken durch die übernommenen Garantien vorgenommen. Resultat: Die Bankgesellschaft musste in ihrem im Juli 2001 festgestellten

² Siehe: PDS: Bankgeschäfte lückenlos aufklären. Fragenkatalog ging an den Finanzsenator, Neues Deutschland, 9.2.2001.

³ Zitiert nach: Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4900, S. 249.

⁴ Ebenda, S. 250.

Jahresabschluss für das Jahr 2000 einen Fehlbetrag von 1,65 Mrd. Euro ausweisen. Der Bankgesellschaft drohte die Insolvenz, da durch die Verluste das Eigenkapital unter die im Kreditwesengesetz vorgeschriebenen Mindestanforderungen fiel, wonach das haftende Eigenkapital mindestens 8% der Risikoaktiva betragen muss.⁵

Die Krise der Bankgesellschaft wurde mehr und mehr zur politischen Krise. Insbesondere der Aubis-Skandal und die Aufdeckung von exklusiven »Prominentenfonds« führten zu einer wachsenden politischen Empörung und Skandalisierung in der Berliner Öffentlichkeit. Sowohl die Aubis-Affäre als auch die »Prominentenfonds« standen für politischen Filz, Vetternwirtschaft, die Verquickung von Politik und Immobilienwirtschaft – den Stoff, aus dem die alten Westberliner Bauskandale gemacht waren.⁶

Christoph Neuling, ehemaliger Berliner CDU-Bundestagsabgeordneter, und Klaus-Hermann Wienhold, ebenfalls CDU-Mitglied und ehemaliges Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses und früherer CDU-Landesgeschäftsführer, hatten Anfang der 1990er Jahre ca. 14.000 Plattenbauwohnungen in Ostdeutschland erworben mit dem Ziel diese zu sanieren und gewinnbringend weiter zu veräußern. Finanziert wurde der Kauf von der Berlin Hyp, deren Vorstandsvorsitzender der Fraktionsvorsitzende der CDU, Klaus Rüdiger Landowsky, war. Ablehnende Voten und Warnungen von Bankmitarbeitern wurden in den Wind geschlagen. Spätestens 1996 war klar: Das Geschäftsmodell der beiden CDU-Politiker ging nicht auf. Die Aubis-Gruppe kam in die Schieflage – nicht nur wegen des schwächelnden Immobilienmarktes in Ostdeutschland und wachsender Leerstände in Plattenbauten, sondern auch weil das Engagement von Beginn an unseriös kalkuliert war. Ein Wertberichtigungsbedarf bei der Berlin Hyp in dreistelliger Millionenhöhe auf den Aubis-Kredit drohte. Die IBG sollte der Berlin Hyp dieses Problem lösen.⁷ In der Folge kaufte die IBG im Jahre 1997 der Aubis-Gruppe 4.000 Plattenbauten zu einem Preis von insgesamt 310 Mio. DM ab und brachte die Objekte in das Fondsgeschäft ein. Die Berlin Hyp war mit die-

⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drs. 15/4900, S. 182.

⁶ 6 Siehe u.a. Michael Sontheimer, Jochen Vorfelder, Antes & Co. Geschichten aus dem Berliner Sumpf, Berlin 1986; Joachim Ludwig, Wirtschaftskriminalität. Schleichwege zum großen Geld, Frankfurt a.M. 1992.

⁷ »Die Berlin Hyp erwartet von der IBG, dass sie als Problemlöser zur Verfügung steht und die Objekte in einen Fonds miteinbezieht«, Protokoll der 19. Geschäftsleitersitzung der IBG am 21.10.1996, S. 10, zitiert nach: Abgeordnetenhaus von Berlin, 15/4900, S. 239.

ser Operation (zunächst) von ihrem Kreditrisiko befreit – um den Preis, dass die unwirtschaftlichen Bestände nun im Risiko der IBG standen.

Dass das ganze Aubis-Engagement von Anfang an unseriös war, konnte die PDS-Fraktion im Februar 2001 nachweisen. Uns waren vertrauliche Unterlagen über die Kalkulation der Aubis-Gruppe aus der Bankgesellschaft zugespielt worden, die uns die »Rekonstruktion eines faulen Kredits« ermöglichte. Für die Sanierung der Plattenbauten hatte Aubis 398 DM pro Quadratmeter veranschlagt. Aber schon Anfang der 1990er Jahre hatte die Senatsbauverwaltung die Sanierungskosten für WBS 70-Wohnungen auf 800 DM, bei Hochhäusern auf 1.600 DM pro Quadratmeter geschätzt. Nach den Senatsrichtlinien hätte Aubis 690 Mio. DM Sanierungskosten veranschlagen müssen, tatsächlich waren es aber nur 340 Mio. DM. Der Leerstand und damit verbundene Mietausfall wurde mit 3% kalkuliert, obwohl er zum Zeitpunkt des Geschäfts schon bei 10% lag. Um den Finanzierungsaufwand betriebswirtschaftlich darstellen zu können, sollten Mieter, die vorher 5,70 DM zahlten, nach der Sanierung 9,20 DM zahlen, was sowohl gesetzwidrig als auch völlig unrealistisch war.⁸ Angesichts dieser unsoliden Geschäftsgrundlage konnte mit der Verschiebung von 4.000 Wohnungen in das Fondsgeschäft der Bankgesellschaft zwar ein Aufschub erreicht werden. 1999 aber war Aubis angesichts des unseriösen Geschäftsmodells nicht mehr in der Lage, Zins- und Tilgungszahlungen zu leisten.

Um im Wahljahr 1999 nicht eine Pleite der Aubis-Gruppe und entsprechende Verluste bei der Berlin-Hyp verzeichnen zu müssen und wohl auch, um einer öffentlichen Diskussion um die dahinterstehende CDU-Connection aus dem Weg zu gehen, fand eine zweite »Rettungsaktion« statt. Die Einnahmen aus den verbliebenen Aubis-Wohnungen gingen im Rahmen eines Nießbrauchsrechts jetzt an die Bank. Für die Abtretung dieses Nießbrauchsrechts erhielten Neuling und Wienhold als Gegenwert einen Betrag, der den ausstehenden Verbindlichkeiten gegenüber der Bank entsprach – einschließlich ihrer Privatkredite.

Aber der Aubis-Skandal ließ sich nicht unter der Decke halten. Bereits Anfang des Jahres 2000 berichtete der »Focus«, die Berlin Hyp müsse wegen des Aubis-Engagements 300 Mio. DM Wertberichtigung vornehmen. Am 23. Januar 2001 stellte die Fraktion Bündnis90/Die Grünen eine Große Anfrage, in der das Aubis-Engagement, die dadurch verursachten Verluste

⁸ Was ist faul am Geschäft Aubis – Berlin Hyp/Landowsky? PDS rekonstruiert die unübliche Kreditvergabe. CDU verschleppt Aufklärung, in: Neues Deutschland, 20.2.2001.

bei der Bankgesellschaft und die Doppelrolle von Klaus-Rüdiger Landowsky als Banker und CDU-Fraktionsvorsitzendem im Zentrum standen.⁹ Am 30. Januar erschien in der Berliner Zeitung ein Artikel mit der Überschrift: »Das Plattenbau-Fiasko des Bankers Klaus Landowsky«. Der Bankenskandal hatte ein Gesicht bekommen – es ging nicht mehr »nur« um die wirtschaftlichen Probleme eines der wichtigsten und mit dem größten Risikopotential behafteten landeseigenen Unternehmens, sondern um Vetternwirtschaft und den Verdacht der Begünstigung von Parteifreunden bei der Kreditvergabe durch den CDU-Fraktionsvorsitzenden. Als der Tagespiegel am 8. Februar vermeldete, dass Landowsky im Büro der Berlin-Hyp von den Aubis-Managern Wienhold und Neuling eine Parteispende in bar über 40.000 DM erhalten hatte, die weder in den Büchern der CDU verbucht noch, wie gesetzlich vorgeschrieben, beim Bundestagspräsidenten als Großspende deklariert war, war der Skandal perfekt.

Medial konzentrierte sich die Aufmerksamkeit nun vor allem auf den Fall Aubis und die Spendenaffäre Landowsky. Dass das Problem der Bankgesellschaft weit darüber hinaus ging und wesentlich dramatischer war, wurde von den meisten Journalisten nicht oder nur am Rande vermerkt. Als im Februar berichtet wurde, dass die Bankgesellschaft auch Fonds für einen exklusiven Personenkreis aus Bankern und Politikern mit extrem günstigen Konditionen aufgelegt hatte, steigerte dies nochmals die öffentliche Empörung über die Vettern- und Günstlingswirtschaft in der Bank. So sehr sich die Exklusivfonds zur Skandalisierung eigneten, der eigentliche Skandal war der massenhafte Vertrieb von »nicht-exklusiven« Fonds, der schließlich zum Milliardendebakel der Bankgesellschaft führte.

Wege aus der Großen Koalition

Für die Berliner Sozialdemokraten bot sich nun angesichts der Doppelrolle von Klaus-Rüdiger Landowsky – »dem Paten« – als Fraktionsvorsitzendem und Bankvorstand, der CDU-Mitgliedschaft der Aubis-Manager und der nicht deklarierten Parteispende eine hervorragende Möglichkeit zum politischen Angriff auf ihren Koalitionspartner und deren »starken Mann«. 1999 hatte sich die Berliner SPD an der Spitze mit Peter Strieder als Parteivorsitzendem und Klaus Wowereit als Fraktionsvorsitzendem neu aufgestellt. Beiden war bewusst, dass die SPD aus der babylonischen Gefangenschaft

⁹ Siehe Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 14/939.

der CDU ausbrechen musste. Beide sahen, dass die SPD als Juniorpartner der CDU, konfrontiert mit einer starken Opposition aus PDS und Bündnis90/Die Grünen, sich nur weiter verschleißen konnte. Klaus Wowereit beschrieb die Zeit der Großen Koalition später so: »Das besondere Merkmal dieser Koalition war, dass sie nicht miteinander, sondern neben- und gegeneinander existierte. Die CDU bediente mit ihrer Politik traditionell die Baulöwen, die zugleich auch eifrige Parteispender waren. Die SPD dagegen war so eng mit den öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften verbandelt, dass sich beide sogar zu gemeinsamen Klausurtagungen trafen. Man kannte sich, man schonte sich, man versorgte sich, hüben wie drüben (...) Es war das Gegenteil von Politik, was wir damals trieben. Wir machten uns und den Bürgern unablässig etwas vor. Wir schufen die Illusion einer Stadt und ihrer wirtschaftlichen Lage, die es nicht gab, die es nie gegeben hatte. Wir trafen Entscheidungen wider besseres Wissen und Gewissen – und die SPD verlor dabei auch noch kontinuierlich an Zustimmung und innerer Substanz«.¹⁰

Strieder und Wowereit waren auf der Suche nach einem Weg aus der Großen Koalition. Ich hatte zu beiden gute Drähte: Strieder kannte ich schon seit den 1980er Jahren, wir hatten zu den Zeiten der SPD-AL-Koalition in Westberlin gemeinsame Treffen von VertreterInnen des linken Flügels aus beiden Parteien und hatten seitdem den Kontakt gehalten. Klaus Wowereit und ich waren beide Vorsitzende unserer Fraktionen und Sprecher im Hauptausschuss und hatten in vielen Fragen ähnliche Positionen – insbesondere, wenn es gegen den Klientelismus der CDU ging. Seit der Mitte des Jahres 2000 gab es auch mehr oder weniger regelmäßige Treffen zwischen Renate Künast von den Grünen, nach ihrem Wechsel in die Bundesspitze mit ihrer Nachfolgerin im Fraktionsvorsitz, Sybille Klotz, Klaus-Uwe Benneter, damals stellvertretender SPD-Fraktionsvorsitzender, dem DGB-Vorsitzenden Dieter Scholz und mir, in denen wir die Möglichkeiten einer künftigen Regierungsmehrheit links von der Union diskutierten. Daneben trafen sich junge Mitglieder unserer Partei und Fraktion mit jungen Sozialdemokraten, in der »Thai-Connection«.¹¹ Wir waren also relativ gut vernetzt und wussten, dass Strieder und Wowereit aus der Gefangenschaft mit der CDU ausbrechen wollten, kannten aber auch die inneren Widerstände und Wider-

¹⁰ Klaus Wowereit, ... und das ist auch gut so. Mein Leben für die Politik, Berlin 2007, S. 151 und 153.

¹¹ So genannt, weil sie sich in der Regel in einem thailändischen Restaurant trafen.

sprüche in der SPD: sowohl die Beharrungskräfte jener GenossInnen, die sich gut in der Großen Koalition eingerichtet hatten, als auch die nach wie vor bestehende Ablehnung einer Zusammenarbeit mit der PDS auf Grund der SED-Vergangenheit. Strieder und Wowerit trugen keine unmittelbare Verantwortung für die Krise der Bankgesellschaft. Strieder kam erst im Jahre 2000 in den Aufsichtsrat der Landesbank, Annette Fugmann-Heesing war zwar von 1996 bis Anfang 2000 Mitglied im Aufsichtsrat der Bankgesellschaft, hatte aber schon 1999 ihr Senatorenamt verloren. Das Führungsduo – selbst weitgehend unbelastet – konnte so die Krise der Bank und Doppelrolle des »Politbankers« Landowsky und seine Parteispendenaffäre parteipolitisch nutzen. Landowsky, CDU, Banken- und Parteispendenskandal wurden so in der öffentlichen Berichterstattung mehr und mehr in einem Atemzug genannt. Der Fraktionsvorsitzende der CDU wurde zur Personifizierung des Bankenskandals. In den Debatten um die Bankenkrise forderte die SPD, wie zuvor schon PDS und Grüne, rückhaltlose Aufklärung über die Lage der Bankgesellschaft. Sie setzte sich zwar deutlich von ihrem Koalitionspartner ab, ohne jedoch die Koalition offen infrage zu stellen: »Es geht hier nicht um eine Koalition«, erklärte der damalige wirtschaftspolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Michael Müller, in der schon zitierten Plenardebatte vom 1. Februar 2008, »sondern einzig und allein um die Frage, inwieweit die Interessen des Landes Berlin durch die Geschäftspolitik der Bankgesellschaft wahrgenommen werden, welcher Schaden eventuell entstanden ist, wer für dieses Missmanagement, wenn es welches gegeben hat, verantwortlich ist und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Hier erwartet die SPD eine vollständige und umfassende Aufklärung, insbesondere natürlich auch über die Vorgänge bei der Berlin Hyp, unabhängig und ohne Rücksicht auf Personen. (...) Natürlich muss genau untersucht werden, wie es unter anderem zu dem Aubis-Geschäft kommen konnte, wenn die gesamte Fachwelt im Vorlauf vor diesem Geschäft gewarnt hat, [Landowsky (CDU): Unsinn!] wenn die eigene Unternehmenstochter IBG der Bankgesellschaft in internen Gutachten dringend von diesem Engagement abgeraten hat, dann ist schon die Frage, wie es dazu kommen konnte. Und mit Sicherheit ist es interessant zu erfahren, ob bei der Kreditvergabe wirklich nach banküblichen Kriterien entschieden wurde oder ob es andere Gründe für den Ausschlag gegeben hat, zwei verdienten CDU-Mitgliedern den Kauf von immerhin 16.000 Wohnungen zu ermöglichen.«¹² Diese Hal-

¹² Abgeordnetenhaus von Berlin – 14. Wahlperiode, 22. Sitzung vom 1. Februar 2001, S. 1265.

tung entsprach der Devise, die Strieder ausgegeben hatte: »Sticheln, nicht zündeln«. So wurde der Druck auf die Union und ihren Fraktionsvorsitzenden Landowsky kontinuierlich erhöht.

Dabei kam der SPD der klassische Verlauf eines Skandals entgegen: Nach den ersten Enthüllungen des Aubis-Skandals und des Cayman-Deals kamen immer weitere Details an das Tageslicht, die Prominentenfonds, die Spendenaffäre, die verlustreiche Rückabwicklung der Bilanzbeschönigung über die Cayman-Islands und immer neue Meldungen über Wertberichtigungen. Die CDU versuchte gegenzusteuern, indem sie die SPD und insbesondere Strieder, aber auch Wowereit öffentlich unterstellte, sie würden einen »Putsch« gegen die Große Koalition und Eberhard Diepgen vorbereiten. So veröffentlichte die »Berliner Morgenpost« aus dem Hause Springer am 26. Januar einen Artikel, in dem berichtet wurde, der SPD-Landesvorsitzende bereite einen Putsch gegen Diepgen vor, wolle die Koalition vor der Bundestagswahl beenden und eine rot-grüne »Übergangsregierung« mit Unterstützung der PDS bilden. Strieder dementierte sofort, und der dem rechten Parteiflügel zuzurechnende damalige Bildungssenator, Klaus Böger, erklärte: »Ich kenne solche irrwitzigen Planspiele nicht, und so ein kompletter Unfug wäre mit mir nicht zu machen.«¹³

Mit der Lancierung von Meldungen über »Putschpläne« versuchte die CDU die Angriffe der SPD und der Opposition auf die CDU in Sachen Bankgesellschaft als Teil eines abgekarteten Spiels zu desavouieren und gleichzeitig die vorhandene und durchaus relevante Gegnerschaft innerhalb der SPD gegen eine Kooperation mit der PDS zu mobilisieren. Im Wissen um die komplizierte Lage in der SPD und den innerparteilichen Widerstreit zwischen Befürwortern und Gegnern einer Zusammenarbeit mit der PDS entschieden wir uns im Fraktionsvorstand für eine »vorsichtige« Linie. Uns war klar: Würden wir vor der Zeit lauthals die SPD zum Koalitionsbruch oder zu Neuwahlen auffordern, würde dies nur die Ablehnungsfront innerhalb der SPD stärken. Einen Antrag auf Neuwahlen zu früh einzubringen, hätte womöglich bedeutet, die SPD wieder in die Koalitionsräson zu zwingen. Die politische Krise musste noch reifen. Deshalb orientierten wir darauf – durchaus vereinbar mit der Devise der SPD-Führung »Sticheln, aber nicht zündeln« –, in den ersten Monaten weiter auf Aufklärung der wahren Lage der Bankgesellschaft zu drängen und die Klärung der politischen Verantwortlichkeit zu verlangen.

¹³ »SPD-Fraktion, Büchsenspanner hinter den Kulissen«, Tagespiegel, 27.1.2001.

Als Ende Februar eine Delegiertenkonferenz von Bündnis90/Die Grünen SPD und PDS Gespräche über eine gemeinsame Regierungsbildung vorschlug, begrüßten wir die Tatsache, dass die Grünen endlich ihre Bereitschaft zur Regierungsbildung unter Einschluss der PDS erklärten. Angesichts der zu erwartenden ebenso prompten wie brüskten Ablehnung dieses Gesprächsangebots seitens der SPD wies ich auf dem wenige Tage später stattfindenden PDS-Landesparteitag darauf hin, dass die Große Koalition nicht mit »wohlfeilen Erklärungen auf einem Parteitag« und »großen Schlagzeilen« gestürzt werden könne. Die Opposition dürfe nicht so agieren, dass die SPD zu »Treueschwüren« auf die Koalition genötigt werde. Es sei zurzeit viel wichtiger, mit der SPD beispielsweise gemeinsam einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur CDU-Spendenaffäre und der Bankenkrise zu unterstützen und damit den Spalt in der Koalition zu vertiefen. Gleichzeitig wies ich darauf hin, dass es sich um »eine Koalitionskrise mit ungewissem Ausgang« handele. Es werde »verdammte eng für die Koalition, wenn die CDU den gegenwärtigen Kurs des Mauerns weiter verfolgt«. ¹⁴ Petra Pau machte deutlich, dass erst noch die politisch-inhaltlichen Grundlagen für einen Politikwechsel gelegt werden müssten, und wandte sich gegen einfache politische Farbenspiele: »Ein Politikwechsel ist keine Angelegenheit, der zwischen Parteien auszuhandeln ist. Es ist eine gesellschaftliche Herausforderung. Deshalb brauchen wir eine gesellschaftliche, politische, inhaltliche Debatte.« ¹⁵ Dieser Kurs war in Teilen der Mitgliedschaft der Partei nicht unumstritten, die sich ein aggressiveres und offensiveres Vorgehen wünschten. Die weitere Entwicklung sollte aber zeigen, dass unsere Taktik richtig war und die Auflösungserscheinungen der Koalition beförderte.

Anfang März war Landowsky von seiner Vorstandsfunktion bei der Berlin Hyp zurückgetreten. Die SPD nutzte dies – wie auch die Opposition –, um den Druck auf die CDU zu verstärken. Peter Strieder forderte, Landowsky müsse auch als Fraktionsvorsitzender zurücktreten: »Die Berliner verstehen nicht, warum ein Bankchef, der verstrickt ist in zahlreiche Affären und zurücktritt, weiter eine Führungsposition in der Politik einnehmen darf.« Er sei für dreistellige Millionenverluste bei der Bankgesellschaft, den Ausfall der Dividendenzahlung an das Land und folglich auch für die vom Senat verhängte Haushaltssperre verantwortlich, die »zu gravierenden Ein-

¹⁴ CDU in der Krise: »Politisches Abenteuerium« will die PDS nicht mitmachen, Tagespiegel, 3.3.2001.

¹⁵ Ebenda.

sparungen in der Jugend- und Sozialpolitik« führe.¹⁶ Die CDU mauerte, die Fraktion sprach Landowsky bei nur vier Gegenstimmen das Vertrauen aus. »Die Großwildjagd ist abgeblasen, die Geier können wieder nach Hause fliegen«, erklärte Landowsky in einer Aschermittwochsrede. Er werde Fraktionsvorsitzender bleiben.¹⁷ Die Stadt »in die Hände der PDS zu schmeißen«, werde er nicht mitmachen. Der SPD-Vorsitzende Strieder sei ein »Hasardeur« und ein »Schmutzfink«.¹⁸ Dies musste die Spannungen in der Koalition noch vergrößern. »Die CDU will ihre Probleme aussitzen, das belastet das Regierungsbündnis noch mehr«. Das Führungspersonal der Union rufe die »letzten Durchhalteparolen« aus und habe ihren »ohnehin schon vorhandenen Tunnelblick weiter verengt«, erklärte Klaus Wowereit dem Tagesspiegel.¹⁹ Wie verengt dieser »Tunnelblick« war, zeigte ein Interview des Regierenden Bürgermeisters Diepgen vom 10. März 2001, wo er allen Ernstes feststellte: »Die Bankgesellschaft hat aber ein Betriebsergebnis vor Risikovorsorge in der Größenordnung von 1,5 Milliarden Mark. Sie ist insgesamt solide und hat in wichtigen Teilen des Berliner Marktes eine hervorragende Position. Ich muss dringend mahnen, dass sie nicht aus parteipolitischen Gründen klein geredet wird.«²⁰ Angesichts der zu diesem Zeitpunkt bereits zutage getretenen Probleme und Risiken bei der Bankgesellschaft war dies eine absurde Form von Realitätsverweigerung.

Die CDU setzte einerseits darauf, die Parteispendenaffäre »auszusitzen«, andererseits versuchte sie, die SPD in der Koalition zu halten und zu disziplinieren, indem sie mit dem »Gespenst PDS« drohte. Angesichts der Zerrissenheit der SPD in der PDS-Frage und der in relevanten Teilen der Gesellschaft (noch) nicht vorhandenen Akzeptanz einer rot-roten Zusammenarbeit glaubte die CDU durch die Mobilisierung alter antikommunistischer Reflexe die Sozialdemokraten von einem Koalitionsbruch abschrecken zu können.²¹

¹⁶ SPD fordert auch Rücktritt als Fraktionschef/Krisengespräch geplant. Landowsky gibt Vorstandsposten bei der Berlin Hyp sofort auf, Berliner Zeitung, 8.3.2001.

¹⁷ CDU-Fraktionschef Klaus Landowsky stellt sich erstmals wieder der Parteibasis. SPD will alle Fondsgeschäfte überprüfen, Berliner Zeitung, 1.3.2001.

¹⁸ Die Berliner Krise: Landowsky will kämpfen und nennt Strieder einen Hasardeur, Tagesspiegel, 9.3.2001.

¹⁹ Die Berlin-Krise: Durchhalteparolen der CDU erbittern die SPD, Tagesspiegel, 15.3.2001.

²⁰ Diepgen zur Landowsky-Affäre: »Der eine später, der andere etwas früher«, Tagesspiegel, 10.3.2001

²¹ So kommentierte z.B. der Tagesspiegel: »Die Sozialdemokraten wiederum können den Wechsel so lange nicht herbeiführen, wie sie in der Gretchenfrage PDS zer-

So drohte für den Fall einer Kooperation von SPD und PDS Landowsky mit einem parteiübergreifenden »Bündnis der bürgerlichen Kräfte« der Stadt, das Liberale und »aufrechte Sozialdemokraten« einschließen sollte.²² Und Eberhard Diepgen war sich »sicher, dass eine Zusammenarbeit von SPD und PDS weder in der breiten Mitgliedschaft der SPD eine Basis hat noch eine gesellschaftliche Unterstützung in der Stadt findet«.²³

Dieses Kalkül unterschätzte aber die Brisanz, die die Kombination der Parteispendenaffäre mit der Bankenkrise hatte. Auch waren die wahre Dimension und die Dramatik der Bankenkrise offensichtlich nicht ins Bewusstsein der CDU-Spitze gedrungen. Diese explosive Mischung aber sollte mit der weiteren Zuspitzung der Bankenkrise zu einer völligen Diskreditierung der CDU und der Großen Koalition führen und damit eine Regierungsbildung unter Einschluss der PDS überhaupt erst möglich machen. Dennoch war die Zerrissenheit der SPD in der Frage, ob man mit der PDS kooperieren kann oder nicht, ihre Achillesferse.

In seiner Biografie beschrieb Wowereit die Stimmung so: »Was heute schon fast normal erscheint, war damals ein gewaltiges Tabu. Die PDS wurde beharrlich als SED-Nachfolgepartei bezeichnet. Die SPD hatte noch keinen Weg gefunden, mit der Konkurrenz von links umzugehen. Weder in der Bevölkerung im Westteil der Stadt, noch in der veröffentlichten Meinung, noch in meiner Partei galt die PDS als satisfaktionsfähig.«²⁴ Deshalb versuchte die SPD-Spitze immer so zu agieren und zu kommunizieren, dass die Verantwortung für den Fortbestand der Großen Koalition alleine bei der CDU liege. Sie müsse bereit sein, die personellen Konsequenzen aus Spenden und Bankenskandal zu ziehen – sprich die Trennung von Landowsky als Fraktionsvorsitzendem zu vollziehen. Nicht die SPD spiele mit dem Feuer, sondern die CDU, indem sie den Skandal aussitze.²⁵

rissen sind, die schließlich auch die Bürger der Stadt spaltet. Abgesehen davon ist die SPD schwachbrüstig, so dass sie sich an einer Dreier-Koalition mit PDS und Grünen leicht verheben könnte.« (Tagesspiegel vom 14.3.2001, »Die Berlin-Krise: Die Rechnung stimmt – aber sie geht nicht auf«)

²² Berliner Koalitionskrise: Landowsky droht SPD mit »Bündnis der Bürgerlichen«, Tagesspiegel, 1.4.2001.

²³ Diepgen zur Landowsky-Affäre: »Der eine später, der andere etwas früher«, Tagesspiegel, 10.3.2001.

²⁴ Klaus Wowereit, a.a.O., S. 172.

²⁵ Klaus Wowereit im Gespräch: »Nicht die SPD, sondern die CDU spielt mit dem Feuer«, Tagesspiegel, 29.3.2001.

Auch wir reagierten ähnlich auf die CDU-Vorwürfe, SPD, Grüne und PDS würden einen »Putsch« vorbereiten. So argumentierte ich in der Abgeordnetenhausdebatte vom 1. März: »Ich glaube nicht, dass das Schicksal der großen Koalition von Beschlüssen der Landesdelegiertenkonferenz der Grünen abhängt. Ich glaube auch nicht, dass das Schicksal der großen Koalition von Gesprächen abhängt, die Peter Strieder mit Kreisvorsitzenden der SPD wirklich oder vermeintlich führt. Vielmehr glaube ich, dass das Schicksal der großen Koalition einzig und allein von der CDU abhängt. Es hängt davon ab, ob die CDU in der Lage ist, die Haltung und die Politik des Mauerns, des Deckelns und des Vertuschens zu beenden, ob sie in der Lage ist, für rückhaltlose Aufklärung zu sorgen und reinen Tisch zu schaffen, ob sie in der Lage ist, die notwendigen personellen Konsequenzen zu ziehen, oder ob Herr Diepgen weiterhin erklärt, die Affäre sei beendet, und damit die Affäre Landowsky mehr und mehr zu einer Affäre Diepgen macht. [Kittelmann (CDU): Ihr Mitleid tröstet uns!] Die Verantwortung und Entscheidung darüber, welchen Weg Sie einschlagen wollen, liegt einzig und allein bei Ihnen – bei der CDU! [Niedergesäß (CDU): Richtig!] Ich kann nur sagen: Was Sie nicht aufklären, werden andere aufklären, und das wird dann ein bitteres Erwachen für Sie geben. (Ah! von der CDU).«²⁶

SPD, PDS und Grüne erhöhten kontinuierlich den Druck auf die CDU. Ende März drohte Klaus Wowereit der CDU erstmals offen mit der Möglichkeit eines Koalitionsbruchs, falls Landowsky als Fraktionsvorsitzender nicht zurücktrete: »Wenn die CDU nicht will, dann gibt es noch die Möglichkeit, ein konstruktives Misstrauensvotum zu machen. Man kann auch Neuwahlen machen.«²⁷ Niemand solle die Entschlossenheit der SPD unterschätzen. Wenn der Senat nicht mehr handeln könne, müsse man eben die Bürger zur Wahl rufen, sekundierte Strieder. Wichtiger aber war, dass auch der zur SPD-Rechten gehörende Bildungssenator Klaus Böger erklärte, im Mai stünden die Beratungen über den Haushalt 2002 und andere wichtige Entscheidungen an. Das gehe nicht mit einem Fraktionsvorsitzenden Landowsky, »der dann täglich im parlamentarischen Untersuchungsausschuss Rede und Antwort stehen muss«. Die Handlungsfähigkeit der Großen Koalition sei derzeit »nicht gesichert«. Wenn sich das nicht ändere, werde »am Ende nur der Weg bleiben, dass sich die SPD einem neuen Wählervotum

²⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, 23. Sitzung vom 1. März 2001, S. 1321.

²⁷ Berliner Krise: SPD-Spitze schließt Neuwahlen nicht mehr aus, Tagesspiegel, 18.3.2001.

stellt«. ²⁸ Das war ein deutliches Signal: Die SPD-Spitze agierte geschlossen – was keine Selbstverständlichkeit war –, und auch der Repräsentant des rechten Parteiflügels und als PDS-Gegner bekannte Böger unterstützte die von Strieder und Wowerit vertretene Linie. Zudem hatten die Berliner Sozialdemokraten vom damaligen SPD-Bundesvorsitzenden und Bundeskanzler Gerhard Schröder freie Hand für einen möglichen Koalitionsbruch bekommen. Angesichts der Drohung der SPD mit Neuwahlen erklärte ich für die Fraktion, dass wir bereit seien, ein konstruktives Misstrauensvotum zu unterstützen, unter der Bedingung, dass dann eine von uns gestützte Minderheitsregierung von SPD und Grünen unverzüglich Neuwahlen vorbereiten müsse.

Anfang Mai erklärte Landowsky auf einer Klausurtagung, dass er am 15. Mai vom Fraktionsvorsitz zurücktreten werde – wenige Tage bevor er im parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Spendenskandal und der Aubis-Affäre aussagen musste und weitere Enthüllungen zu erwarten waren. Er wolle den Sozialdemokraten »das Scheinargument für Neuwahlen aus der Hand schlagen« und eine Regierungszusammenarbeit der SPD mit der PDS verhindern, erklärte Landowsky zu seinem Rücktritt. ²⁹ Gleichzeitig wurde er von Eberhard Diepgen zur Wahl als stellvertretender Landesvorsitzender vorgeschlagen – ein deutliches Signal dafür, dass der »Pate« zur Beruhigung der Koalitionskrise aus der Fraktionsspitze zurückgezogen werden, aber an der Spitze des CDU-Landesverbandes weiter die Strippen ziehen sollte. Diese Rochade glättete die Wogen der Koalitions- und Regierungskrise aber nur für wenige Tage.

Ich hatte aufgrund unserer Recherchen schon seit mehreren Wochen öffentlich erklärt, dass ich davon ausging, dass die Bankgesellschaft zusätzlichen Kapitalbedarf habe, der deutlich über zwei Mrd. DM lag. Am 22. Mai platzte die Bombe: In einer Sondersitzung des Senats teilte der Finanzsenator nach einem Gespräch mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden der Bank und dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen mit, dass die Bank eine Kapitalspritze in Höhe von mindestens vier Mrd. DM benötige, anderenfalls drohte die Bankenaufsicht mit einer Schließung der Bank wegen Unterschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestkapitalausstattung. Vier Mrd. DM – das waren 10% eines Jahreshaushaltes. Aber auch ohne diese zusätzliche Belastung drohte dem Land nach dem Sommer die Zahlungsunfähigkeit: Im Haus-

²⁸ Ebenda.

²⁹ Klaus Landowsky: CDU-Fraktionschef tritt am 15. Mai zurück, Tagesspiegel, 6.5.2001.

halt für das Jahr 2001 waren 5,6 Mrd. DM an Vermögensveräußerungen und eine Dividendenzahlung der Bankgesellschaft eingeplant, beides war nicht mehr realisierbar. Die notwendige zusätzliche Kreditaufnahme – über die 3,6 Mrd. DM hinaus, die bereits im regulären Haushalt vorgesehen waren – sollten jetzt sechs Mrd. DM zusätzliche Kredite aufgenommen werden – zusammen fast ein Viertel des Landeshaushaltes. Das war der »Super-GAU«, mit einem Schlag waren alle Anstrengungen der letzten Jahre zur Konsolidierung des Landeshaushaltes zunichte gemacht, das Land war in einer »extremen Haushaltsnotlage«.

Der Trümmerhaufen und die Stunde der Opposition

Das System Diepgen-Landowsky mit seiner spezifischen Verbindung von Subventions- und Vetternwirtschaft, der Verquickung von öffentlichen und privaten Interessen und neoliberaler unternehmerischer Stadtpolitik war am Ende und hatte einen Trümmerhaufen hinterlassen. In einer solchen Situation reichte es nicht aus, kontinuierlich den Druck auf die CDU und die Koalition zu verstärken – angesichts des offensichtlichen Bankrotts der Großen Koalition musste unsere Oppositionspolitik eine neue Qualität erreichen. Wir begannen im Fraktionsvorstand darüber zu diskutieren, ob wir einen nach der Berliner Verfassung möglichen Volksentscheid zur Auflösung des Parlaments und zur Erzwingung von Neuwahlen einleiten sollten.

Am 28. Mai erschien in der Berliner Zeitung unter dem Titel »Dies müsste die Stunde der Opposition sein« ein Kommentar. Dort hieß es: »Regieren große Koalitionen zu lange, können sie ein Gemeinwesen sogar ins Elend führen, wie CDU und SPD in Berlin demonstrieren. Nur dort, wo keine starke Opposition wacht, können politische Vetternwirtschaft, Misswirtschaft und Schattenwirtschaft in einem so katastrophalen Ausmaß wie in der Hauptstadt gedeihen. Diese schon lange schwelende Misere ist nun für alle sichtbar geworden. Deshalb müsste dies die Stunde der Opposition sein. Sie ist zwar schwach, gemessen an der Zahl ihrer Parlamentssitze. Aber darauf kommt es in Zeiten wie diesen nicht an. Die amtierende Regierung ist mit ihrer wichtigsten Aufgabe vor den Augen des ganzen Landes gescheitert: Schaden von Berlin abzuwenden und das Wohlergehen seiner Bürger zu befördern. Nichts kann die Notwendigkeit eines Regierungswechsels deutlicher machen.« Der Autor, Holger Schmale, erinnerte daran, wie 1981 in Westberlin der damalige SPD/FDP-Senat zu Neuwahlen gezwungen wurde: »Plötzlich gab es im miefigen West-Berlin eine hoch politisierte Öff-

fentlichkeit, die erstarrten Verhältnisse in der Halbstadt begannen zu tanzen. Der Beweis war erbracht: Politischer Druck lässt sich nicht nur im Parlament erzeugen.«³⁰

Dieser Kommentar bestätigte mein Gefühl, dass die Situation reif war. Am selben Tag kündigte ich in einem Interview im Info-Radio eine Initiative für einen Volksentscheid zur Herbeiführung von Neuwahlen an. Der parlamentarische Spielraum war ausgeschöpft, jetzt kam es darauf an, den gesellschaftlichen Druck zu erhöhen und der wachsenden Empörung in der Bevölkerung über Bankenskandal, Filz und Korruption eine Möglichkeit zur Artikulation zu geben und sie politisch wirksam werden zu lassen. »Wir sehen dies als Signal an die Berliner, die Krise der Stadt nicht nur passiv zu erdulden, sondern Volksbegehren und Volksentscheid als Möglichkeit zu nutzen, sich dagegen zu wehren«, erklärte ich. Die »Agonie der Stadt« sei unerträglich und der Senat habe keine Legitimation mehr.³¹ Nach dem Interview rief mich Gregor Gysi aus dem Bundestag an, er sitze dort gerade mit Günter Rexrodt von der FDP, die damals nicht im Berliner Abgeordnetenhaus vertreten war, und die FDP sei für einen Volksentscheid. Die Grünen schlossen sich ebenfalls unserem Vorschlag an. Wir verabredeten kurzfristig ein Treffen der drei Parteien, das auf Wunsch von Günter Rexrodt nahezu konspirativ in einem Hinterzimmer des damaligen Grandhotels stattfand – er wollte nicht, dass man ihn mit PDS und Grünen verhandeln sah. Wir verabredeten die Grundzüge der Kampagne.

Die »Initiative Neuwahlen jetzt« sollte – wenn auch von PDS, Grünen und FDP angestoßen – überparteilich sein. So konnten z.B. Thomas Langhoff, Intendant des Deutschen Theaters, der stellvertretende ver.di-Vorsitzende Andreas Köhnen, die »Stadtälteste«³² Ella Barowsky und Lea Rosh als RepräsentantInnen gewonnen werden. Innerhalb weniger Tage waren die notwendigen Unterschriften für die erste Stufe des Volksbegehrens gesammelt, unsere Initiative hatte die Stimmung in der Stadt getroffen. Unser Kalkül ging auf – die Drohung des Volksentscheids setzte die SPD unter Druck. Zwar erklärte Wowereit noch: »Wir sind nicht für Neuwahlen, sondern stellen uns der Verantwortung für die Lösung der Banken- und Haushaltskrise«, formulierte aber gleich einen Vorbehalt: »Das setzt voraus, dass

³⁰ »Dies müsste die Stunde der Opposition sein«, Berliner Zeitung, 28.5.2001.

³¹ »Berliner Finanzkrise: SPD droht mit dem Ende der Koalition«, Tagesspiegel, 30.5.2011.

³² »Stadtältester« ist eine Ehrenbezeichnung, die vom Berliner Senat an besonders verdiente Personen verliehen wird, die sich über mindestens 20 Jahre hinweg in kommunalen Wahl- oder Ehrenämtern verdient gemacht haben.

die CDU und insbesondere Dieppen den Bürgern nichts vorgaukeln.«³³ Einen Tag später erklärte er in der Debatte des Abgeordnetenhauses: »Wenn wir nicht in der Lage sind, zu zeigen, dass diese Koalition, dass diese Regierung, die Mehrheiten, die im Parlament vorhanden sind, endlich Strukturentscheidungen durchbringen, dann werden wir zu Recht als Koalition aus dem Tempel hinausgetragen werden und dann werden diese Volksbegehren Erfolg haben.«³⁴

Die Vorstellungen von CDU und SPD, wie auf die dramatische Zuspitzung der Haushaltskrise reagiert werden sollte, gingen allerdings weit auseinander. Während von der CDU der Vorschlag kam, alle landeseigenen Gebäude einschließlich des Internationalen Congress Centrums (ICC) und der Bäderbetriebe zu veräußern, in der Arbeitsmarktförderung und im Gesundheitswesen drastisch zu kürzen, griff die SPD zunehmend alte Forderungen der Opposition auf: die Auflösung der »Freiwilligen Polizeireserve«, die Streichung von mehreren hundert Mio. DM Investitionen in die verkehrspolitisch überflüssige »Kanzler-U-Bahn« U5, die Aufgabe von hochdefizitären städtebaulichen Entwicklungsgebieten.³⁵

Am 6. Juni kam es zum Showdown: SPD und CDU trafen sich zu einem Koalitionsgipfel, um einen letzten Versuch zu unternehmen, sich auf ein gemeinsames Konzept zur Reaktion auf die Finanzkrise zu verständigen. Der Versuch scheiterte – am Ende der langen Sitzung trat Peter Strieder vor die Presse und erklärte: »Die Große Koalition hat sich überlebt.« Ein Kommentar des Tagesspiegel am nächsten Tag zeigt die Stimmung, die damals in großen Teilen der Stadt existierte: »Etwas hat sich überlebt: die inzestuöse Berliner Erbhof-Mentalität, die man auch in der Kulturszene immer noch antrifft. Nicht von ungefähr erinnert Strieders Sentenz an das Ende der DDR,

³³ »Berliner Finanzkrise: Die SPD droht mit dem Ende der Koalition«, Tagesspiegel, 30.5.2001.

³⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, 27. Sitzung vom 31. Mai 2001, S. 1545.

³⁵ Vgl. ebenda und »Berliner Krise: An der Kanzler-U-Bahn scheidet sich die Koalition – Worüber SPD und CDU bei den Sparmaßnahmen streiten«, Tagesspiegel, 5.6.2001. Die »Freiwillige Polizeireserve« (FPR) war ein Relikt des Kalten Krieges, die Westberliner Antwort auf die Betriebskampfgruppen der DDR. Der damalige Innensenator Lipschitz erklärte 1961 zur Aufgabe der FPR: »Wir wollen nicht in Kurzausbildung Männer wieder oder zum ersten Male zu Soldaten machen, sondern sie lediglich darin unterweisen, wie sie örtlichen Störenfriedern rasch und wirkungsvoll entgegenzutreten und ernsthafte Schädigungen von Personen und Sachen, womöglich gar Blutvergießen, vermeiden.« (zitiert nach: http://de.wikipedia.org/wiki/Freiwillige_Polizei-Reserve)

an jenen Abend, als das ZK-Mitglied Schabowski etwas von »Reisefreiheit« in die Mikrofone murmelte. Und die Mauer fiel. Bald zwölf Jahre später scheint wieder eine Mauer zu fallen. Eine kleine Mauer. Auch im Westen. Man spürt die Erleichterung, den Optimismus und bei manch einem sogar Wagemut – dass etwas Neues beginnen soll, ohne die alten Tugendwächter, die den ehelichen Haushalt in den Ruin getrieben haben. Und es muss ja nicht gleich wieder geheiratet werden. Eine offene Dreierbeziehung tut es vielleicht auch – mit Gysi, Wowereit, Wieland/Klotz.«³⁶

³⁶ »Berlin in der Krise: Szenen einer Scheidung«, Tagesspiegel, 7.6.2001.

5. Übergangsregierung, Neuwahlen und Regierungsbildung 2001/2002

Am Morgen nach der Koalitionsausschusssitzung, die das Ende der Großen Koalition besiegelte, kam Wowereit in mein Büro, um zu klären, ob unsere Aussage noch immer gelte, dass wir einen Regierungswechsel und eine rot-grüne Regierung stützen würden. Ich bestätigte es und machte noch einmal unsere Bedingung klar: Die neue Regierung könne nur eine Übergangsregierung sein, sie müsse unverzüglich Neuwahlen einleiten. Kurz danach trafen sich die Fraktionsvorsitzenden der SPD und der beiden Oppositionsparteien und wir verabredeten die Linie: Die CDU wurde aufgefordert, den Weg zu Neuwahlen am frühestmöglichen Zeitpunkt zu ermöglichen, andernfalls würden wir zum Mittel des konstruktiven Misstrauensvotums greifen, Eberhard Diepgen abwählen und mit den Stimmen von SPD, PDS und Grünen Klaus Wowereit wählen. Nach einer gemeinsamen Sitzung von Fraktion und Landesausschuss der CDU aber wandte sich diese zum »gegenwärtigen Zeitpunkt« gegen Neuwahlen. SPD, PDS und Grüne hätten eine Mehrheit im Abgeordnetenhaus, »wozu brauchen wir dann Neuwahlen?«. Die SPD habe »finstere Absichten, die soll sie alleine durchziehen«, ließen führende Unionsmitglieder verlauten. Die Neuwahldiskussion lenke »vom eigentlichen Thema ab, nämlich dem Tabubruch der SPD, die gemeinsam mit der PDS regieren will«.¹ Offensichtlich spekulierte die CDU weiter darauf, dass sich die Ablehnung eines Zusammengehens mit der PDS innerhalb der SPD-Mitglieder und -Wählerschaft formieren und die Sozialdemokraten in eine Zerreißprobe stürzen würde.

Misstrauensanträge und rot-grüner Übergangssenat

Am 13. Juni brachten SPD und Grüne Misstrauensanträge gegen Eberhard Diepgen und die CDU-Senatoren in das Abgeordnetenhaus ein. Im Verlauf der Bankenkrise habe sich »erwiesen, dass der Regierende Bürgermeister Eberhard Diepgen und die der CDU angehörenden Senatsmitglieder nicht

¹ Alle Zitate aus: »Berlin in der Krise: CDU will Neuwahlen verhindern«, Tagesspiegel, 8.6.2001, www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-in-der-krise-cdu-will-neuwahlen-verhindern/233018.html.

in der Lage sind, die Krise der Stadt zu bewältigen«, hieß es in der Begründung des Antrags. »Anstatt die Kraft zu den jetzt notwendigen Entscheidungen aufzubringen, haben sie abgewartet, die Probleme verdrängt und die Situation verharmlost. Sie stehen daher der Bewältigung der Krise im Wege und haben das Vertrauen des Abgeordnetenhauses verloren. Aus Verantwortung für Berlin muss nun ein handlungsfähiger Senat die unaufschiebbaren Entscheidungen treffen. Zudem müssen zum schnellstmöglichen Termin Neuwahlen erfolgen. Die Berlinerinnen und Berliner haben ein Recht darauf zu entscheiden, wem sie den erforderlichen Neuanfang zutrauen.«² Gleichzeitig brachten wir wie auch SPD und Grüne jeweils Entschließungsanträge ein, mit denen das Parlament sich für frühestmögliche Neuwahlen am 23. September aussprechen sollte.

In der Parlamentsdebatte über die Misstrauensanträge am folgenden Tag versuchte die CDU einmal mehr die antikommunistische Karte auszuspielen und zielte dabei auf mögliche Abweichler in der SPD. Der neu gewählte Fraktionsvorsitzende Frank Steffel warnte die Sozialdemokraten davor, sich auf »Gedeih und Verderb der PDS« auszuliefern. »Noch, meine Damen und Herren von der SPD und den Grünen«, appellierte er, »können Sie es sich überlegen, ob Sie Eberhard Diepgen mit Hilfe der Kommunisten stürzen und damit den sofortigen Beginn des Wahlkampfes nach einem knappen Drittel der Legislaturperiode provozieren«. Und weiter: »Wenn Sie heute, Herr Wowereit, in der Hauptstadt aller Deutschen ein Zeichen setzen und diese PDS für paktfähig erklären, dann sage ich Ihnen, Sie stehlen nicht nur den älteren Berlinerinnen und Berlinern ihre Geschichte, nein, Sie stehlen uns jungen Berlinerinnen und Berlinern unsere Zukunft.« Zuvor noch hatte Eberhard Diepgen in seiner letzten Regierungserklärung unter Berufung auf Ernst Reuter und Willy Brandt appelliert: »Jeder muss überprüfen, mit wem er Zusammenarbeit anstrebt, mit wem er zusammenarbeitet und in wessen Abhängigkeit er sich begibt. Jeder Abgeordnete ist nur seinem Gewissen verantwortlich. Jeder Abgeordnete muss sein Verhalten mit seinen ganz persönlichen geschichtlichen Erfahrungen, seinen früheren Aussagen, seiner Verantwortung für die Gegenwart und seiner Hoffnung für die Zukunft in Einklang bringen. Ihre Entscheidung in zwei Tagen wird keine alltägliche sein, sondern ein Signal – weit über die Grenzen der Stadt hinaus.

² Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über »Entzug des Vertrauens betreffend den Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen«, Abgeordnetenhaus von Berlin, 13.6.2001, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/14/DruckSachen/d141297.pdf>.

Und so ist es auch gemeint. Sie müssen wissen, welches Signal Sie ausgeben wollen. Die Entscheidung kann Ihnen keiner abnehmen; Sie können sie nicht delegieren. Also nehme jeder sich in die Pflicht. Aber vergessen und verdrängen Sie bei dieser Entscheidung nicht die Erinnerung an Ernst Reuter und Willy Brandt!«³

Die Springer-Pressen hatte in ihrer Berichterstattung im Vorfeld des Misstrauensvotums von acht bis neun Abweichlern aus SPD und Grünen gesprochen. Darauf setzten Diepgen und die CDU-Spitze offensichtlich bis zuletzt. Deshalb entschied sie auch, dass keiner der CDU-Senatoren zurücktreten sollte, sondern sich jeder einzeln abwählen lassen musste. Für die Abwahl Eberhard Diepgens stimmten schließlich 89 Abgeordnete, 76 stimmten dagegen, es gab vier Enthaltungen und zwei nicht abgegebene Stimmen. SPD, PDS und Grüne verfügten über 93 Stimmen. Es gelang zwar nicht, alle Stimmen aus dem rot-rot-grünen Lager für eine Abwahl zu mobilisieren, allerdings war die Zahl der Abweichler so gering, dass sie nicht gefährlich werden konnte. In einer persönlichen Erklärung erläuterte die Ostberliner SPD-Abgeordnete Neef die Gründe für ihre Stimmenthaltung: »Aus meiner Sicht war diese Abstimmung einer so schwer wiegenden und folgenreichen Angelegenheit für die Stadt Berlin zusammen mit der PDS ein Tabubruch, den ich aus Gewissensgründen und aus rationalen Überlegungen nicht mittragen konnte. Es ist nicht Liebe zur CDU oder zur großen Koalition, sondern Sorge um die SPD, die mich dazu bewegte (...) Ich stehe persönlich nicht dafür zur Verfügung, den Weg zu ebnen, dass die Verantwortlichen des Mauerbaus und die Auftraggeber der Stasi beziehungsweise ihre Erben wieder Macht und Einfluss bekommen.«⁴ Protest gab es nicht nur im Parlament, sondern auch am nächsten Tag, dem 17. Juni – dem Tag des Arbeiteraufstands von 1953 in der DDR, auch auf der Straße. Opfer des Stalinismus und Mitglieder der Jungen Union skandierten: »Wer hat uns verraten – Sozialdemokraten« und zerstörten niedergelegte Kränze. Das war aber nicht die generelle gesellschaftliche Stimmung. Die CDU war so gründlich diskreditiert, der Wunsch nach einem politischen Wechsel so groß, dass auch im tiefen Westen die Abwahl Diepgens mit Hilfe der PDS keinen wirklichen Aufruhr verursachte.

Am 28. Juni fand die Debatte über die Regierungserklärung der neuen rot-grünen Regierung statt. Wowereit formulierte als dringlichste Aufgabe

³ Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, 28. Sitzung vom 14. Juni 2001, Plenarprotokoll S. 1580 und S. 1586.

⁴ Ebenda, S. 1612f.

der Übergangsregierung die Entwicklung eines Sanierungskonzepts für die Bankgesellschaft und kündigte an, die notwendige Kapitalerhöhung von vier Mrd. DM über einen Nachtragshaushalt zu vollziehen, um den Zusammenbruch der Bank zu verhindern. Gleichzeitig kündigte er eine vollständige Aufklärung der Verantwortlichkeiten für den Bankenskandal an. Bankmanager würden für schuldhaftes Handeln in Regress genommen. Er forderte, dass teure Auflösungsverträge mit Bankmanagern angefochten und in Kündigungen umgewandelt werden, denn: »(D)ie Berlinerinnen und Berliner haben kein Verständnis dafür, dass Manager oder angebliche Manager mit 700.000 DM noch durch die Stadt laufen oder mit dem Dienstwagen gefahren werden.« Mit den Worten »Die Zeit des Vertuschen ist endgültig vorbei«, kündigte er einen Bruch mit der bisherigen Politikmethode der Großen Koalition an: »Wir müssen und wir werden sagen, was ist. Wir müssen und wir werden sagen, was daraus folgt. Wir müssen Einschnitte machen, wenn wir die Zukunft unserer Stadt gestalten wollen. Wir müssen mit den Berlinerinnen und Berlinern reden und für diese Politik werben. Nur wenn wir offen und ehrlich mit der Situation umgehen, werden die Menschen auch bereit sein, diese Einschnitte und Zumutungen hinzunehmen.« Gleichzeitig formulierte er eine klare Absage an die Kalte-Kriegs-Rhetorik der CDU: »Berlin ist die einzige Stadt Deutschlands und Europas, die durch den Kalten Krieg getrennt war und durch den Mut ihrer Menschen wieder vereint ist. Wer Berlin in alte Spaltungen zwischen Ost und West hineintreiben will, wer alte Feindbilder mobilisiert, um von eigenen Versäumnissen abzulenken, der führt Berlin in die Vergangenheit und nicht in die Zukunft.«⁵

Die CDU dagegen griff wieder in die Mottenkiste des Antikommunismus: Die SPD liefere »die Stadt Kräften aus, die nach eigenem Bekunden radikale und marxistische Politik machen wollen. Die SPD Berlin verleugnet damit nicht nur ihre eigene Geschichte, sie riskiert, dass alle Aufbauerfolge der vergangenen elf Jahre, die wir mit den Berlinerinnen und Berlinern gemeinsam ermöglicht haben, wieder gefährdet werden.« Unter völliger Verkennung der Stimmung in der Mehrheit der Berliner Bevölkerung und dem Gelächter der Abgeordneten von SPD, Grünen und PDS verkündete er: »Ich bin sicher, dass dieser Senat von unserem frischen Wind weggeffegt wird. Wir brauchen neue Kraft für Berlin.«⁶

⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin – 14. Wahlperiode, 30. Sitzung vom 28. Juni 2001, Plenarprotokoll, S. 1655ff.

⁶ Ebenda, S. 1662.

In meiner Rede zur Regierungserklärung betonte ich den Charakter des neuen Senats als Übergangssenat und die Notwendigkeit schnellstmöglicher Neuwahlen. Der Senat habe neben der zentralen Aufgabe, die Sanierung der Bank in Angriff zu nehmen, endlich einen ehrlichen Kassensturz vorzunehmen: »Es muss endlich Schluss sein mit der Politik der Vergangenheit, indem virtuelle Haushaltskonsolidierung betrieben wird, indem Risiken in Schattenhaushalte verschoben und Risiken vertuscht werden. Deshalb ist die Tatsache, dass dieser Senat sich diese Aufgabe vorgenommen hat, endlich ein ungeschöntes Bild zu erstellen, eine der zentralen Aufgaben, die die Voraussetzung dafür schafft, dass die Wählerinnen und Wähler auf der Grundlage einer klaren Bestandsaufnahme Entscheidungen treffen können.« Und ich wies darauf hin, dass nicht nur das Problem Bankgesellschaft einer Lösung harre, sondern dass auch im Bereich der anderen öffentlichen Unternehmen, wie z.B. den Wohnungsbaugesellschaften und bei der BVG, große wirtschaftliche Probleme und Risiken existierten. Gleichzeitig machte ich deutlich, dass wir nicht Bestandteil der Regierung seien und betonte unsere Distanz: »Diese Regierungserklärung ist nicht unsere Regierungserklärung, sie ist die Regierungserklärung der rot-grünen Koalition.« Da der Senat wegen der anvisierten Neuwahlen nicht viel mehr als 100 Tage im Amt sei, erklärte ich, »können wir auch vieles, was in dieser Regierungserklärung steht, milde betrachten, weil vieles von dem, was uns teilweise nicht gefällt, in der Amtszeit dieses Senats nicht umgesetzt werden wird und nicht umgesetzt werden kann«.⁷

Nach längerem Streit um den Wahltermin mit der CDU – die einen möglichst späten Termin wollte – verständigte man sich unter den Fraktionen schließlich darauf, am 21. Oktober zu wählen. Noch im Januar waren Carola Freundl und ich in unserem Strategiepapier davon ausgegangen, dass wir noch vier Jahre Zeit für eine intensive Vorbereitung auf ein mögliches Ende der Großen Koalition hatten. Aus den vier Jahren waren nun gerade einmal vier politisch turbulente Monate geworden. Es galt also in aller Eile das Programm zu erarbeiten, mit dem wir in die Neuwahlen und mögliche Koalitionsverhandlungen gehen wollten, und es galt unsere personelle Aufstellung zu klären.

Mit einem Sommerinterview im August 2000 hatte Carola Freundl für Schlagzeilen gesorgt. Laut hatte sie darüber nachgedacht, dass Gregor Gysi

⁷ Ebenda, S. 1665. So z.B. sah die Koalitionsvereinbarung als Ziel eine Fusion von BVG und S-Bahn vor, was von uns abgelehnt wurde. Diese Idee wurde rasch in der rot-roten Koalition beerdigt.

ein guter Spitzenkandidat für die nächste Berlinwahl wäre. Zwar hatte Gysi prompt dementieren lassen und auch ich reagierte eher unwillig: »Man stellt doch im Jahr 2000 keine Überlegungen über einen Spitzenkandidaten für 2004 an«, es gebe keine ernsthafte Diskussion in der Partei über eine solche Kandidatur.⁸ Aber die Idee hatte die Hauptstadtpresse elektrisiert. Einmal in der Welt gesetzt, entwickelte sie ihre Eigendynamik und lebte angesichts der Krise der Großen Koalition seit Anfang 2001 erneut auf. Immer wieder wurde spekuliert, ob Gysi als Bürgermeisterkandidat der PDS antrete, und immer wieder hatte er dementiert. Noch im April hatte er erklären lassen, eine solche Kandidatur sei unvereinbar mit seinen »Aufgaben und Plänen in- und außerhalb des Bundestags«, um allerdings gleich hinzuzufügen, in einem späteren Jahr könne sich das anders darstellen.⁹ Ein derartiges Dementi musste angesichts der sich weiter zuspitzenden Koalitionskrise nur neuen Spekulationen Nahrung geben. Umfragen zeigten eine Unterstützung von über 35% für einen Bürgermeisterkandidaten Gysi. Selbst Teile der konservativen Presse zeigte Sympathien für ein Antreten Gysis – unter anderem wohl in der Hoffnung, seine Kandidatur würde die SPD schwächen und damit die Chancen der Union wieder verbessern.

Der Wahlkampf und die Wirklichkeit

Uns war klar, dass die anstehende Neuwahl keine Wahl wie jede andere war. Eine Regierungsbeteiligung der PDS in der ehemals durch die Mauer geteilten Ost-West-Stadt, der deutschen Hauptstadt, hatte eine andere Qualität als die Tolerierung einer rot-grünen Regierung in Sachsen-Anhalt oder eine rot-rote Regierung in Mecklenburg-Vorpommern. Erstmals könnte ein Teil des »Westens« von der PDS regiert werden – ein vor kurzem noch unvorstellbarer Tabubruch. Auch in der CDU sah man die über Berlin hinausgehende Bedeutung dieser Wahlentscheidung und stellte Überlegungen an, ein politisches Schwergewicht aus der Bundesebene ins Rennen zu schicken, um die Hauptstadt nicht kampfflos aufzugeben. Wolfgang Schäuble und Friedrich Merz waren als Kandidaten im Gespräch. Neben der bundespolitischen Bedeutung war uns bewusst, dass ein Eintritt in die Regierung

⁸ »Gregor Gysi als Regierender?«, Berliner Kurier, 8.8.2000, www.berliner-kurier.de/archiv/gregor-gysi-als-regierender-,8259702,7957920.html#plx2093470253.

⁹ »Gregor Gysi: keine Kandidatur in diesem Jahr«, n-tv 6.4.2001 www.n-tv.de/politik/Keine-Kandidatur-in-diesem-Jahr-article143620.html.

bedeuten würde, Verantwortung in einer Stadt mit völlig zerrütteten öffentlichen Finanzen, einer vor dem Zusammenbruch stehenden Bankgesellschaft und in einem desolaten Zustand befindlichen öffentlichen Unternehmen zu übernehmen. Bei aller Freude über das Ende der Großen Koalition: Bei mir, und ich glaube auch bei vielen anderen, die auch nur eine Ahnung davon hatten, welche Probleme und Herausforderungen angesichts dieser gigantischen Sanierungsaufgaben vor uns standen, kombinierte sich diese Freude mit einem gewissen Grausen vor dem Bevorstehenden.

Vor diesem Hintergrund begannen wir, intensive Gespräche mit Gregor Gysi zu führen – mit eingebunden waren Lothar Bisky, Andre Brié und Heinz Vietze. Gregor erreichte Menschen weit über das eigentliche Wählerpotential der PDS hinaus, mit seiner Popularität und seinen kommunikativen Fähigkeiten konnte er einen wichtigen Beitrag zur notwendigen Akzeptanz einer PDS-Regierungsbeteiligung schaffen. Und die anstehenden schwierigen Entscheidungen zur Sanierung der öffentlichen Finanzen und Unternehmen mussten auch in der Bundespartei vermittelt werden. Ich kann mich gut an eines der Gespräche in Gregors Wohnung erinnern, in dem ich ihm den katastrophalen Zustand der Berliner Finanzen und die notwendigen Sanierungsmaßnahmen schilderte, und ihm sagte, dass wir das nur mit ihm als führendem Kopf der Bundespartei schaffen können. Gysi hatte angesichts der öffentlichen Diskussion um seine Person, der Umfragewerte und der Chance, in der Ost-West-Stadt in die Regierung einzutreten und damit auch an Akzeptanz im Westen zu gewinnen, an der Idee als Bürgermeisterkandidat anzutreten, zunehmend Gefallen gefunden. Bisky, Brie und Vietze bestärkten und drängten ihn – auch sie sahen vor allem Chancen eines Akzeptanzgewinns für die Partei auch und gerade im Westen durch eine rot-rote Regierung in der Hauptstadt.

Am 17. Juni – einen Tag nach der Abwahl der CDU aus dem Senat – trat Gysi vor die Presse und erklärte: »Ich will Regierender Bürgermeister der Hauptstadt werden.« Er stelle sich dieser Herausforderung, »weil die gegenwärtige Situation in Berlin eine solche alternative Kandidatur erfordert«. Er wolle den »Filz aus Politik, Geld- und Immobilienwirtschaft in Berlin vollständig überwinden«. Dieser Filz trage »die Verantwortung dafür, dass es einerseits am Notwendigen in Kindertagesstätten, Schul- und anderen Bildungseinrichtungen, in Jugend- und Freizeiteinrichtungen mangelt und es andererseits Milliardenverluste gibt, die durch die Bürgerinnen und Bürger zu tragen sind. Nur durch die Überwindung dieses Filzes wird Berlin für seriöse Investoren wesentlich interessanter als bisher werden. Das ist die Voraussetzung für die Ansiedlung moderner Industrien und Dienstleistungen,

für neue Arbeitsplätze, höhere Einnahmen der Stadt und mehr soziale Gerechtigkeit.« Da sowohl CDU- als auch SPD-PolitikerInnen Bestandteil dieses Filzes seien, erfordere dies »eine alternative Kandidatur durch jemanden wie mich, der diesem Filz nicht angehört und ihn überwinden will«. Berlin müsse zu einer »Hauptstadt mit einer Motorfunktion für die Entwicklung in ganz Deutschland«, einer »europäischen Metropole der Bildung, der Wissenschaft und Forschung, der Kultur, der ökonomischen Innovation, der ökologischen Nachhaltigkeit und der sozialen Gerechtigkeit und Chancengleichheit« werden. Die Mauern zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, zwischen Ost- und Westberlinern, zwischen Regierung und Bevölkerung, zwischen Oben und Unten müssten überwunden werden. »Ich stehe für Brücken, nicht für Mauern«, formulierte er sein Credo.¹⁰ Seine Rede sprach die anstehenden schwierigen Sanierungsaufgaben eher beiläufig und oberflächlich an: Er wolle, »dass die notwendige Sanierung der Stadt sozial gerecht erfolgt, dass Armut und Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden«. Ihm ging es eher um die große Vision von Berlin als der Hauptstadt des vereinigten Deutschland, in der Ost und West zusammenkommen und die PDS gesamtdeutsch akzeptiert wird.

Die bittere, graue Wirklichkeit einer finanziell und wirtschaftlich am Abgrund stehenden Stadt bildete nur den Hintergrund, vor dem sich die Vision der vereinten europäischen Metropole der Wissenschaft, Kultur, Innovation und sozialen Gerechtigkeit umso strahlender abhob. In seinem 2003 veröffentlichten Buch »Was nun? Über Deutschlands Zustand und meinen eigenen« schrieb er, eine Krise wie in Berlin »hat den Vorteil, dass niemand den Bau von Schlössern erwartet. Jede und jeder weiß, dass nur kleine Brötchen gebacken werden können, dass vor allem Krisenmanagement erforderlich ist.«¹¹ Seine Reden im Wahlkampf handelten aber vor allem vom Bau der Schlösser – weniger von der Notwendigkeit, zuvor schwierige Abrissarbeiten leisten zu müssen, um das Fundament für größere Ziele zu legen. Rückblickend schrieb Gysi, dass seine Kenntnisse der Berliner Landespolitik »im Wesentlichen so weit (reichten), wie sich die Berliner Landespolitik in bundesweiten Medien widerspiegelte«.¹² Ich glaube, dass ihm damals das gesamte Ausmaß und die Dramatik der Krise in Berlin nicht wirklich be-

¹⁰ Ich stehe für Brücken – nicht für Mauern, Erklärung von Gregor Gysi anlässlich der Pressekonferenz am 17. Juni 2001, http://archiv2007.sozialisten.de/presse/presseerklaerungen/view_html/zid14341/bs1/n42.

¹¹ Gregor Gysi, Was nun? Über Deutschlands Zustand und meinen eigenen, Hamburg 2003, S. 26.

¹² Ebenda, S. 27.

wusst war. Diese fehlende landespolitische Erfahrung konnte auch durch die Vielzahl von Gesprächen, die wir von der Fraktionsspitze und die einzelnen fachpolitischen Sprecher zu den spezifischen Problemlagen in Berlin führten, nicht wirklich kompensiert werden.

Zum gleichen Zeitpunkt, an dem Gysi seine Kandidatur verkündete, entschied auch die CDU über ihren Spitzenkandidaten – nicht Wolfgang Schäuble, sondern der Landowsky-Ziehsohn Frank Steffel trat an. Ein weiteres Zeichen dafür, dass die CDU ihrem Westberliner Biotop verhaftet blieb und nicht zu einem wirklichen Bruch und Neuanfang mit der Ära Diepgen/Landowsky bereit war.¹³ Mit der Ankündigung Gysis zu kandidieren begann aber sogleich eine Kampagne gegen ihn – insbesondere von der Springerpresse. Die alten Vorwürfe, Gysi sei Mitarbeiter der Stasi gewesen, wurden wieder aufgewärmt, die ARD-Sendung »Kontraste« sendete dazu eigens einen Beitrag, die damalige Leiterin der Stasi-Unterlagenbehörde, Marianne Birthler, erklärte, Gysi habe sich »wie ein IM« verhalten – im Wissen, dass ihm eine IM-Tätigkeit nicht nachweisbar war. Gysi musste rechtlich gegen diese Vorwürfe vorgehen – mit Erfolg. Aber es war offensichtlich – es ging darum, seine Person und unsere Partei mit der SED-Vergangenheit und Stasi-Vorwürfen zu diskreditieren und so eine mögliche Regierungszusammenarbeit mit SPD und Grünen zu erschweren.

Am 13. August jährte sich der Jahrestag des Mauerbaus zum vierzigsten Mal. Es war klar, dass dieser runde Jahrestag mit großer medialer Aufmerksamkeit verbunden sein würde – und von unseren politischen Gegnern genutzt werden würde, uns als Partei der Mauerbauer zu denunzieren. Aber auch von vielen WählerInnen, die uns aufgeschlossener gegenüberstanden, würde aufmerksam beobachtet werden, wie wir dieses Ereignis kommentieren. Am 2. Juli verabschiedete der Parteivorstand der PDS eine Erklärung: »Es gibt keine Rechtfertigung für die Toten an der Mauer. Kein Ideal und kein höherer Zweck kann das mit der Mauer verbundene Unrecht, die systematische Einschränkung der Freizügigkeit und die Gefahr für Freiheit sowie an Leib und Leben, beim Versuch, das Land dennoch verlassen zu wollen, politisch rechtfertigen. Auch wegen historischer Umstände vorgenommene Menschenrechtsverletzungen bleiben elementare Menschenrechtsverletzungen. Am 40. Jahrestag des 13. August 1961 gilt deshalb unser Gedenken den an der deutsch-deutschen Grenze zu Tode Gekommenen,

¹³ »Frank Steffel: Landowskys Ziehsohn, der Mann fürs Grobe«, Spiegel-online 17.6.2001, www.spiegel.de/politik/deutschland/frank-steffel-landowskys-ziehsohn-der-mann-fuers-grobe-a-140127.html.

den Verletzten, den Inhaftierten und von Repressalien Betroffenen sowie ihren Angehörigen. Wir bedauern das von der SED als der dafür verantwortlichen politischen Kraft ausgegangene Unrecht. Das Schicksal der Opfer und die Einschränkungen der Würde und der Lebenswege vieler Menschen berühren uns tief.«¹⁴

Neu an dieser Erklärung war nur, dass der Parteivorstand sie abgab. Der Berliner Landesverband und die Fraktion im Abgeordnetenhaus hatten schon viele Jahre immer wieder deutlich gemacht, dass wir den Mauerbau und die Toten an der Mauer mit unserem Verständnis eines demokratischen Sozialismus unvereinbar hielten. Trotzdem sorgte die Erklärung für heftige Diskussionen. Während SPD-Bundesgeschäftsführer Müntefering die Erklärung »erfreulich« fand, fand der CDU-Abgeordnete Apelt, sie sei eine »Verhöhnung der Opfer«, ostdeutsche Sozialdemokraten wie Markus Meckel meinten, die Erklärung sei zwar »ein Anfang, aber mit Sicherheit nicht das, was man erwarten muss«, und sprach sich gegen eine Koalition der SPD mit der PDS aus. Innerhalb der PDS dagegen gab es Kritik, so z.B. hatte Sahra Wagenknecht im Parteivorstand gegen die Erklärung gestimmt, und das »Marxistische Forum« sah »den inneren Zusammenhalt« der Partei in Gefahr und befürchtete den Verlust von WählerInnenstimmen. Der Mauerbau sei zur Rettung der DDR unvermeidlich gewesen.¹⁵ Diese Diskussion innerhalb wie außerhalb der Partei machte deutlich, wie sehr noch die Muster und Gedankenwelt des Kalten Krieges das Denken vieler bestimmte. Die gesellschaftliche Stimmung aber war überraschend für uns – während der Sommermonate 2001 lagen wir bei den Meinungsumfragen zwischen 17% und 22%.¹⁶

Neben der Klärung der Frage der Spitzenkandidatur hatten wir in Windeseile und in einem Kraftakt ein Wahlprogramm erstellt. »Wir wollen eine schonungslose Bestandsaufnahme der finanziellen Lage Berlins und die Offenlegung aller finanziellen Risiken – einen wirklichen Kassensturz. Kein Vertuschen, nur die ungeschminkte – und bittere – Wahrheit über den Zustand der Landesfinanzen – das wird Ausgangspunkt einer Politik sein, mit der die Stadt wieder auf die Füße kommt. Berlins Finanzen zu sanieren, ist

¹⁴ Erklärung des Parteivorstandes der PDS vom 2. Juli 2001 zum 40. Jahrestag des Baus der Berliner Mauer (Wortlaut), www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2001/auaust/erklaerung-des-parteevorstandes-der-pds-vom-2.juli-2001-zum-40.-jahres.

¹⁵ »Mauerbau: PDS-Erklärung stößt auf Kritik. Ex-Bürgerrechtler warnen vor einem wahltaktischen Manöver der SED-Nachfolger«, FAZ, 3.7.2001, www.faz.net/aktuell/politik/mauerbau-pds-erklaerung-stoesst-auf-kritik-131912.html.

¹⁶ Vgl. www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/berlin.htm.

die Schlüsselaufgabe der kommenden Legislaturperiode.«¹⁷ Nur mit wieder geordneten Finanzen werde das Land in der Lage sein, den sozialen Ausgleich zu gewährleisten und in die Zukunft zu investieren. Zu den bitteren Wahrheiten gehörte, dass Berlin sich nicht nur wegen der Bankenkrise, sondern schon davor am Rande einer Haushaltsnotlage befand. Schulden in Höhe von 70 Mrd. DM – die Kosten der Bankenkrise nicht miteingerechnet –, eine Zinslast von 11 Mio. DM täglich und Steuereinnahmen, die gerade einmal die Personalkosten des Öffentlichen Dienstes deckten, warfen ein Schlaglicht auf die finanzielle Ausgangslage. Deshalb hieß es auch im Wahlprogramm: »Wir sagen deutlich: Schmerzhaftes Einschnitte werden unvermeidlich sein, vieles wird sich ändern. Aber auch hier ist soziale Gerechtigkeit die Leitschnur unseres Handelns.«

Wir formulierten eine Priorität für den Bereich der Bildungspolitik, alle anderen Ausgabenbereiche gehörten auf den Prüfstand. Eine sozialere Politik müsse nicht unbedingt mehr Geld kosten, sondern könne auch mit Einsparungen einhergehen. Als Beispiele dafür forderten wir, dass »Flüchtlinge nicht mehr in teuren Sammelunterkünften, sondern in menschenwürdigen und obendrein preiswerteren Wohnungen untergebracht werden. Durch eine bessere Ausstattung der Sozialämter könnten mehr Sozialhilfeempfangende in Arbeit vermittelt werden und damit Transferleistungen eingespart werden. Wir forderten einen Verzicht auf Groß- und Prestigeprojekte, eine Durchforstung des Berliner Subventionsdschungels und die Beendigung der umfangreichen »Subventionierung der Berliner Immobilienwirtschaft durch die bisherige Förderung des Wohnungsneubaus«. Eine der zentralen Aufgaben bei der Sanierung der Landesfinanzen sei die Senkung der Personal- und Verwaltungskosten – u.a. wollten wir, »dass sich die Berliner Tarifparteien für eine Öffnung des Tarif- und Besoldungsrechts des Bundes, einschließlich der Erprobung von Umverteilungsmodellen (von Lohn und Arbeitszeit, Anm. H.W.) einsetzen«.¹⁸

Während des Wahlkampfes konkretisierten wir nochmals unsere Sanierungsvorschläge, die Gregor Gysi und ich gemeinsam als »Konsolidierungsprogramm für Berlin« vorstellten.¹⁹ Wahl- und Konsolidierungsprogramm machten deutlich, dass uns eine gigantische Sanierungsaufgabe bevorstand,

¹⁷ PDS Landesverband Berlin, Miteinander für Berlin. Programm der PDS Berlin zu den Abgeordnetenhauswahlen am 21. Oktober 2001, S. 3.

¹⁸ Ebenda, S. 38.

¹⁹ Gregor Gysi/Harald Wolf, Konsolidierungsprogramm für Berlin, www.die-linke-berlin.de/index.php?id=550.

in beiden versuchten wir den BerlinerInnen »reinen Wein« über die wirkliche Lage einzuschenken und klarzumachen, dass in vielen Bereichen das bisherige Ausgabenniveau nicht zu halten war und dass – wie wir es im Wahlprogramm formulierten – »schmerzhafte Einschnitte nicht zu vermeiden sein« würden.

Der gesamte Wahlkampf war aber naturgemäß auf die Person Gysi und seine Kandidatur für das Amt des Regierenden Bürgermeisters zugeschnitten: »Take-it-gysi« hieß seine Internetseite für den Wahlkampf. Großplakate mit dem Slogan »Er will – er kann« suggerierten, Gysi könne die Berliner Probleme lösen und mit ihm ginge alles leichter. Thomas Falkner, langjähriger Leiter der Grundsatzabteilung der PDS, konstatierte 2006 rückblickend auf den Wahlkampf 2001 »eine Fixierung insbesondere der Ost-Berliner auf die PDS und auf Gysi – als könnte nun die elf Jahre gefesselte Ost-Partei allen zeigen, wie man es im Handstreich besser macht. Und als könnte Gysi zaubern. Die PDS hat dies im Gysi-Wahlkampf bewusst bedient – teils auch gegen das Wahlkampfkonzzept der Berliner PDS.«²⁰ Der Wahlkampf war gekennzeichnet durch eine euphorische Aufbruchsstimmung, die in merkwürdigem Kontrast zu den real existierenden Problemen stand. Die Berliner Bevölkerung erfuhr im Wahlkampf wenig über die nach den Wahlen anstehenden schwierigen Entscheidungen – stattdessen machte Gysi in seinen Wahlkampfauftritten Versprechungen, die so nicht zu halten waren. »Bei Bildung und Kultur müssen wir noch etwas draufpacken«, wiederholte er z.B. immer wieder. Das stand im Widerspruch zu unserem Wahlprogramm, in dem wir forderten, das Ausgabenniveau in diesen Bereichen festzuschreiben – was angesichts sinkender Schülerzahlen schon eine Verbesserung der realen Situation bedeutet hätte –, aber eben nicht noch die Bildungsausgaben zu erhöhen. Ich und andere wiesen ihn mehrfach darauf hin, dass er dieses Versprechen nicht würde halten können – leider erfolglos. Unter dem Gesichtspunkt einer Optimierung des Stimmenergebnisses war diese Wahlkampfführung sicher erfolgreich. Sie musste aber später – konfrontiert mit den realen Möglichkeiten und der harten Wirklichkeit – Enttäuschungen produzieren und unsere Glaubwürdigkeit beschädigen.

Mitten in den Wahlkampf fiel der Terrorangriff auf das World Trade Center in New York am 11. September. Damit änderte sich die Stimmung in der Bevölkerung grundlegend – Solidarität mit den Menschen in den USA und Verunsicherung bestimmten die Gefühle. Der Wahlkampf wurde unterbro-

²⁰ Thomas Falkner, Zu den Wahlergebnissen vom 17. September 2006, parteiintern veröffentlichtes Manuskript vom 18. September 2006.

chen, Veranstaltungen abgesagt und vor dem Brandenburger Tor fand eine riesige Allparteienkundgebung der Solidarität mit den Vereinigten Staaten statt. Wenige Tage nach dem Angriff auf die Twin Towers traf ich mich mit Gregor Gysi im Bundestag. »Wir werden die Wahlen verlieren«, sagte er. Der Wunsch nach Veränderung werde jetzt durch den Wunsch nach Sicherheit und Stabilität abgelöst, das sei keine Stimmung, in der man sich auf ungewisse Experimente einlasse, wie eine Regierungsbeteiligung der PDS. Seine Einschätzung wurde durch die Umfrageergebnisse der folgenden Wochen gestützt – hatten wir nach der Bekanntgabe seiner Kandidatur einen Rekordwert von 22% erreicht, fielen unsere Umfragewerte nach dem 11. September von Woche zu Woche bis auf 14, 15%, in einer Umfrage stürzten wir sogar auf 11% ab. Wir lagen damit unterhalb unseres Wahlergebnisses aus dem Jahr 1999, als wir 17,6% der Stimmen erhielten.²¹ Mit dem Beschluss der rot-grünen Bundesregierung, sich am »Krieg gegen den Terror« mit einem Bundeswehreininsatz zu beteiligen aber kam es zu einem erneuten Stimmungsumschwung. Als einzige Partei, die einen deutschen Kriegseinsatz in Afghanistan ablehnte, machten wir das »Nein zum Krieg« zum Thema in all unseren öffentlichen Auftritten. Damit gewannen wir wieder an Zustimmung bei all denen, die Krieg als Antwort auf den Terror ablehnten. So wie die Umfragewerte in den Wochen zuvor kontinuierlich gefallen waren, stiegen sie jetzt wieder kontinuierlich an.

Verhandlungen über die rot-rote Koalition und ihre Inhalte

Am Wahltag, dem 21. Oktober, übertraf das Wahlergebnis – uns alle überraschend – mit 22,6% noch die besten Umfrageergebnisse, im Ostteil der Stadt erreichten wir sogar 47%. Die CDU erlebte einen dramatischen Einbruch – sie stürzte um 17% von 40,8 auf 23,8% ab, die SPD gewann zwar 7,3% dazu, blieb aber mit 29,7% unter ihren Erwartungen. Die Grünen stagnierten mit leichten Verlusten bei 9,1%. Ärgerlich war der Wiedereinzug der FDP mit über 9%, die von der Abwendung bürgerlicher Wählerschichten von der völlig diskreditierten CDU profitierte. Damit waren die bisherigen politischen Verhältnisse in Berlin völlig durcheinandergewirbelt. Dieses Wahlergebnis war Resultat einer Reihe von Sonderfaktoren: der breiten Empörung über den Bankenskandal, die sich in der Schlussphase des Wahlkampfes mit dem

²¹ Vgl. www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/berlin.htm und Gregor Gysi, Was nun?, a.a.O., S. 54.

Protest gegen die Beteiligung der Bundesrepublik am Afghanistankrieg verband. Diese Stimmung fand in der hohen Zustimmung für Gregor Gysi ihren Ausdruck: Er war nicht Teil des Berliner Filzes und stand seit dem Jugoslawienkrieg konsequent gegen eine Beteiligung Deutschlands an Kriegseinsätzen. Zudem artikuliert sich in der 47%igen Zustimmung im Osten die Hoffnung, mit der Wahl der PDS und deren Regierungsbeteiligung die Vorherrschaft der alten politischen Klasse aus Westberlin zu brechen und die Gleichberechtigung des Ostens zu erreichen. Mir war noch in der Wahlnacht klar: Dieses Wahlergebnis und die spezifische Konstellation, die es erst möglich gemacht hatte, wird nicht wiederholbar sein.

Da eine Neuauflage der Großen Koalition politisch undenkbar war, gab es nur zwei denkbare Konstellationen zur Bildung einer Regierungsmehrheit: eine rot-rote Regierung oder eine Ampelkoalition aus SPD, FDP und Grünen. Zwar hatte die Berliner SPD im Wahlkampf die Möglichkeit einer Koalition mit der PDS offengelassen, aber die bundespolitische Konstellation sprach gegen eine solche Regierungsbildung. Klaus Wowereit schrieb später: »Ich wusste, dass sich Gerhard Schröder für Berlin eine Ampel-Koalition wünschte, quasi als Pilotprojekt für die Bundestagswahl 2002. Die Bundes-SPD war im Dauertief, eine Wiederwahl von Rot-Grün erschien ziemlich unwahrscheinlich.«²² Erschwerend hinzu kam unsere konsequente Haltung gegen die deutsche Beteiligung am Afghanistan-Krieg. Damit waren wir aus dem Allparteienkonsens der bedingungslosen Solidarität mit den USA ausgeschert, was uns in den Augen des Bundeskanzlers nicht zum Wunschpartner in der Regierung der deutschen Hauptstadt machte.

Die SPD begann parallele Sondierungsgespräche mit uns und mit der FDP und den Grünen über eine Ampelkoalition. Bezüglich der politischen Ziele für Berlin und der notwendigen Sanierungsschritte stellten wir rasch fest, dass eine Verständigung über die notwendigen politischen Maßnahmen und Ziele für Berlin in Koalitionsverhandlungen durchaus möglich wäre. Dann aber stellten die Sozialdemokraten uns die Frage, ob wir uns angesichts der bundespolitischen Lage eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag vorstellen könnten, wonach allein die SPD über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat entscheide. Das war ein absurder, für uns unannehmbare Vorschlag. Eine solche Regelung wäre ein Novum in einer Koalitionsregierung gewesen und war für uns völlig inakzeptabel. Eine solche Regelung hätte uns jeglicher Möglichkeit, über die Landesregierung Einfluss auf die Bundespolitik zu nehmen, beraubt und uns zu einem Koalitionspartner zweiter Klasse degradiert.

²² Klaus Wowereit, Und das ist auch gut so..., a.a.O., S. 172.

diert. Für uns war dies ein weiteres Indiz für den Druck, den die Bundes-SPD auf die Berliner Landespartei ausübte. Vor diesem Hintergrund war es nicht wirklich überraschend, dass der Landesvorstand der SPD in Auswertung der Sondierungsgespräche sich für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der FDP und den Grünen aussprach. Als uns Peter Strieder telefonisch von diesem Ergebnis informierte, fanden wir die Entscheidung zwar politisch ärgerlich, emotional waren wir aber alle angesichts der im Falle eines Regierungseintritts zu bewältigenden Probleme eher erleichtert.

Gysi hatte im Wahlkampf erklärt, er stehe nur für ein Regierungsamt zur Verfügung. Wir entschieden aber gemeinsam, dass er sein Abgeordnetenmandat bis zum Abschluss der Ampelverhandlungen behalten sollte. Wir hatten Zweifel, ob die Verhandlungen angesichts einer Vielzahl von Unvereinbarkeiten zwischen den drei Parteien zu einem erfolgreichen Ergebnis führen konnten. Wir bekamen regelmäßig Informationen über den Verhandlungsstand aus SPD und Grünen und die Indizien mehrten sich, dass die Verhandlungen scheitern würden. Nach vier Wochen war es soweit – ich bekam spät nachts einen Anruf von einem Mitglied der sozialdemokratischen Verhandlungskommission während der laufenden Ampelgespräche. Er fragte mich, ob mit uns die Einführung einer Motorbootsteuer machbar sei. Wir hatten das in der Vergangenheit hin und wieder gefordert, also bejahte ich das. In diesem Fall würden sie das jetzt der FDP als Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung vorschlagen, erklärte mein Gesprächspartner. Diese hatte sich – wie bei der FDP üblich – im Wahlkampf gegen jegliche Steuererhöhung ausgesprochen. Am nächsten Morgen waren die Ampelverhandlungen beendet – gescheitert über die Frage der Einführung einer Bootsteuer. »Dass die Gespräche dann schließlich an Kinkerlitzchen wie einer Bootssteuer scheiterten, war ein deutlicher Hinweis darauf, welchen albernem Kleinkrieg man den Berlinern mit diesem unflotten Dreier zugemutet hätte«, resümierte Klaus Wowereit später.²³ Aber die Forderung nach einer solchen Steuer war wohl eine gezielte Provokation, mit der die Sozialdemokraten erreichen wollten, dass die FDP den Verhandlungstisch verließ. Neben der Unverträglichkeit der drei Parteien dürfte aber auch eine wichtige Rolle gespielt haben, »dass insbesondere die geteilte Stadt Berlin durch eine Ampelkoalition erneut gespalten würde, die zwar jede Facette West-Berlins von Dahlem bis Kreuzberg repräsentierte, aber den ganzen Ostteil der Stadt ausblendete«.²⁴

²³ Klaus Wowereit, a.a.O., S. 206.

²⁴ Ebenda.

Bereits kurz nach der Bildung der rot-grünen Übergangsregierung hatte Oskar Lafontaine gewarnt: »Die Überlegung des Willy-Brandt-Hauses, es mit einer Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP zu versuchen, ist nicht zu Ende gedacht. Ein Senat, der der Bevölkerung Opfer abverlangt, darf nicht eine enttäuschte CDU und eine sozialpopulistisch agierende PDS zum Gegner haben. Wer sparen will, ist gut beraten, die PDS mit ins Boot zu nehmen.«²⁵ Bundeskanzler Schröder sei zwar sauer über das Platzen von Rot-Gelb-Grün gewesen, berichtete Wowereit später, aber das änderte nichts daran, dass es jetzt nur noch die Möglichkeit zur Bildung einer Regierung aus SPD und PDS gab, wenn man, wie die SPD, die Möglichkeit einer Großen Koalition ausschloss. Erst das Scheitern der Ampel hatte den Berliner Sozialdemokraten in ihrer Bundespartei den Rücken freigegeben, um eine Regierungsbildung mit der PDS anzugehen.

Wir entschieden uns, Koalitionsverhandlungen mit den Sozialdemokraten aufzunehmen. Vereinzelte Stimmen aus der Partei forderten zwar, wir sollten uns verweigern, weil wir keine »zweite Wahl« seien. Eine solche Reaktion wäre aber wenig politisch gewesen. Erstens hatten wir einen so eindeutigen Regierungswahlkampf geführt, dass eine Ablehnung von Koalitionsverhandlungen von der Masse unserer WählerInnen nicht verstanden worden wäre. Außerdem wäre die Alternative dazu eine Neuauflage der Großen Koalition gewesen – ein in der damaligen Situation politisch absurder Gedanke. De facto war unsere Verhandlungsposition gegenüber der Situation vor dem Scheitern der Ampel sogar gestärkt, da die Sozialdemokraten jetzt auf uns als einzig verbliebenen Partner für eine Regierungsbildung angewiesen waren. Die Forderung aus den Sondierungsgesprächen, die Entscheidung über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat allein der sozialdemokratischen Seite im Senat zu überlassen, war damit auch rasch vom Tisch.

Am 5. Dezember begannen die Koalitionsverhandlungen. Wir setzten uns das ambitionierte Ziel, bis Ende Dezember die Inhalte der Koalitionsvereinbarung endverhandelt zu haben. Angesichts des schon lange währenden politischen Stillstands durch Neuwahlen und der durch die Ampelverhandlungen verlorenen Zeit war es wichtig, dass jetzt rasch eine handlungsfähige Regierung gebildet wurde.

²⁵ Oskar Lafontaine, Alle für eine, Tagesspiegel 20.6.2001. Im gleichen Kommentar schlug er eine Allparteienregierung unter Einschluss der CDU vor, www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/neuwahlen-alle-fuer-eine/236102.html.

Im Zentrum der Verhandlungen stand naturgemäß die Frage, wie wir die völlig aus den Fugen geratenen Finanzen des Landes wieder in Ordnung bringen und finanzielle und damit politische Handlungsfähigkeit wiedergewinnen konnten. Zentrale Verhandlungspartnerin aufseiten der SPD war Christiane Krajewski, ehemals Wirtschafts- und Finanzministerin im Saarland unter dem Ministerpräsidenten Lafontaine und jetzt Finanzministerin im rot-grünen Übergangssenat. Lafontaine lobte sie bei ihrem Amtsantritt im Tagesspiegel: »Ehe Berlin nach neuen Hilfen des Bundes ruft, muss es seine Hausaufgaben machen. Das heißt, sparen und sanieren. Die neue Finanzsenatorin Christiane Krajewski kann das. Sie hat Erfahrung mit einem überschuldeten Haushalt und mit Sanierungsfällen.« Anfang November stellte die neue Finanzsenatorin ihre Bestandsaufnahme der finanziellen Lage vor – das Ergebnis war dramatisch: »Ohne erhebliche Konsolidierungsanstrengungen ist das Land finanzpolitisch nicht mehr handlungsfähig und droht der öffentliche Sektor in einer Zins-Schuldenfalle stranguliert zu werden. Die Lage ist weit dramatischer, als sie öffentlich wahrgenommen wird. Berlin ist ein Sanierungsfall«, beschrieben wir die Situation in der Koalitionsvereinbarung. »Für das kommende Jahr ist mit einer Deckungslücke in der Größenordnung von 5,2 Mrd. € zu rechnen – soweit keine gegensteuernden Maßnahmen ergriffen werden. Die Zinsausgaben werden sich 2002 auf etwa 2,3 Mrd. € belaufen – Folge eines Schuldenstands, der sich seit 1991 mehr als versechsfacht hat und Ende 2001 fast 40 Mrd. € betragen wird. Von jedem Euro Steueraufkommen sind rechnerisch 41 Cents für Zinsausgaben und zinsähnliche Schuldendiensthilfen gebunden; doch die Steuereinnahmen des kommenden Jahres (8,25 Mrd. €) werden bereits vollständig für die Personalausgaben benötigt. Angesichts dieses drohenden Szenarios muss Berlin jetzt radikal umsteuern. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen in Reichweite und Umfang der Dramatik der Situation angemessen sein – und sie müssen *jetzt* angegangen werden.«²⁶

Als einen ersten Schritt beschlossen wir den Ausstieg aus von uns schon immer kritisierten Fehlinvestitionen in Großprojekte – wie z.B. den Bau der »Kanzler-U-Bahn«²⁷ und die Beendigung der überdimensionierten städte-

²⁶ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) und der Partei des Demokratischen Sozialismus für die Legislaturperiode 2001-2006, S. 63.

²⁷ Damit ist die Erweiterung der U-Bahnlinie 5 vom Reichstag bis zum Alexanderplatz gemeint. Sie wurde von uns, wie von vielen Verkehrsinitiativen, immer kritisiert, weil sie gigantische Summen verschlingt, die an anderer Stelle für sinnvollere Investitionen mit größerem verkehrlichen Effekt – z.B. für Straßenbahnbau – hätten ver-

baulichen Entwicklungsgebiete, die sich als Millionengrab erwiesen hatten. Eine uralte Forderung der Berliner Linken – die Auflösung der Freiwilligen Polizeireserve (FPR) – fand Eingang in die Koalitionsvereinbarung. Die FPR, ein Relikt des Kalten Krieges, sollte im Falle innerer Unruhen oder eines Angriffs der DDR auf Westberlin zum Einsatz kommen. Eine Untersuchung in den 1990er Jahren kam zu dem Ergebnis, dass von den ca. 2.500 Mitglieder der FPR ca. 500 eine kriminelle Vergangenheit und/oder einen rechtsradikalen Hintergrund hatten.²⁸ Die Reiterstaffel der Polizei wurde aufgelöst, die Finanzierung des Polizeiorchesters aus Haushaltsmitteln sollte eingestellt werden – ebenfalls alte Forderungen von uns. Durch Reduzierung des Verwaltungsapparates der Polizei, nicht im Vollzugsdienst, sollten weitere Einsparungen erzielt werden.

Schwieriger waren die Verhandlungen im Bildungsbereich. Aufgrund der demographischen Entwicklung waren die SchülerInnenzahlen rückläufig. In unserem Wahlprogramm hatten wir gefordert, dass der existierende Stellenrahmen auch bei sinkender Zahl der SchülerInnen erhalten und damit pädagogische Verbesserungen, wie z.B. die Senkung der Klassenfrequenzen, ermöglicht werden sollten.²⁹ Rechnerisch wurden durch den Schülerrückgang bis 2006 rund 1.900 Lehrerstellen frei.³⁰ Die Sozialdemokraten wollten davon lediglich 830 Stellen erhalten. In schwierigen Verhandlungen gelang es uns, die Zahl auf 1.040 zu erhöhen. Das lag jedoch deutlich unter unserer Forderung nach Erhalt des Stellenrahmens und war noch weiter von Gregor Gysis Slogan aus dem Wahlkampf »Da packen wir noch was drauf« entfernt. Eine Berliner Sonderregelung, die es so in keinem anderen Bundesland gab, die Ermäßigung der Pflichtstundenzahl für ältere Lehrkräfte, wurde abgeschafft. Gleichzeitig wurden deutliche Verbesserungen der Schulsituation vereinbart: die flächendeckende Einführung der verlässlichen Halbtagsgrundschule, d.h. die Gewährleistung einer Betreuung aller Kinder von 7.30 bis mindestens 13.30 Uhr. Dies gab es bis dahin flächendeckend nur im

wendet werden können. Zudem verläuft die Linie parallel zu einer S-Bahn-Strecke. Jahre später mussten wir den Weiterbau doch noch beschließen, weil uns der Bund mit hohen Rückzahlungsforderungen konfrontierte.

²⁸ »Polizeiskandal: Neonazis und Ganoven in Berlin auf Streife«, Focus Nr. 7/1993, www.focus.de/politik/deutschland/polizeiskandal-neonazis-und-ganoven-in-berlin-auf-streife_aid_140345.html.

²⁹ PDS Berlin, Miteinander für Berlin, a.a.O., S. 11.

³⁰ Gleichzeitig gingen bis 2006 tausende Lehrkräfte in den Ruhestand, sodass bis zum Ende der Legislaturperiode ca. 4.000 LehrerInnen neu eingestellt werden konnten.

Ostteil der Stadt, in rund 200 Grundschulen in Westberlin noch nicht. Darüber hinaus sollten 30 neue Ganztagsgrundschulen eingerichtet werden. Unsere jahrelange Forderung nach Abschaffung des Landesschulamts fand Eingang in die Koalitionsvereinbarung. Während im Ostteil der Stadt nahezu alle Horte an die Schulen angegliedert waren, befanden sich im Westteil die Horteinrichtungen überwiegend in Kitas und hatten einen besseren Betreuungsschlüssel. Wir vereinbarten eine Ost-West-Angleichung – allerdings angesichts der Finanznot orientiert am ungünstigeren Personalschlüssel des Ostens. Lange Diskussionen führten wir um die Zukunft der Kitas. In den Ampelverhandlungen hatten die Sozialdemokraten sich mit FDP und Grünen schon auf eine vollständige Übertragung aller noch im kommunalen Besitz befindlichen Kitas – die sich überwiegend im Ostteil befanden – auf freie Träger verständigt. Nach hartem Ringen verständigten wir uns auf einen Kompromiss – die Hälfte der kommunalen Kitas sollte auch weiterhin im städtischen Eigentum bleiben.

Eines der vielen ungelösten Probleme war die Strukturreform der Universitätsmedizin. Aufgrund der Teilung der Stadt hatten sowohl die Humboldt-Universität im Osten mit der Charité als auch die Freie Universität mit dem Benjamin-Franklin-Klinikum eine eigene Hochschulmedizin mit insgesamt vier Standorten. »Die Struktur der Hochschulmedizin muss sich in Abhängigkeit von den finanziellen Möglichkeiten des Landes, die konsumtiven und investiven Aufwendungen bedarfsgerecht zu finanzieren, verändern«, stellten wir in der Koalitionsvereinbarung gemeinsam fest. Die bisher vorgesehenen baulichen Investitionsmaßnahmen für die beiden Universitätsklinikum würden die Finanzkraft des Landes übersteigen. Deshalb beschloss wir eine Straffung der Strukturen der Hochschulmedizin durch den Abbau von doppelt und dreifach vorgehaltenen Kapazitäten in Forschung und Lehre an den verschiedenen Standorten.³¹ Dies entsprach auch den Forderungen unseres Wahlprogramms. Nicht enthalten im Wahlprogramm – wenn auch immer wieder intern diskutiert, aber nicht entschieden – war, die medizinische Fakultät an der Freien Universität gänzlich aufzugeben, und die Umwandlung des Universitätsklinikums Benjamin Franklin in ein Versorgungskrankenhaus. Dieser Teil der Koalitionsvereinbarung rief massive Proteste hervor und sollte später durch den PDS-Wissenschaftssenator Thomas Flierl revidiert werden.

³¹ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) und der Partei des Demokratischen Sozialismus für die Legislaturperiode 2001-2006, S. 76.

In den Verhandlungen forderten die Sozialdemokraten auch eine Erhöhung der Kita-Gebühren mit dem Hinweis, dass diese seit vielen Jahren nicht an die allgemeine Preisentwicklung angepasst wurden. Wir entgegneten, dass es in Berlin eine extrem hohe Zahl einkommensschwacher Haushalte gebe, deren Einkommenssituation sich in den letzten Jahren auch nicht verbessert, sondern eher verschlechtert habe, und lehnten dies ab. Ein weiterer unzumutbarer Vorschlag der SPD war die Kürzung der Sozialhilfe für Winterbekleidung, die im reichen Hamburg 260 DM, in Berlin aber 320 DM betrug. Da diese Idee auch in den Reihen der SPD umstritten war, konnten wir uns durchsetzen und diese Forderung fand keinen Eingang in die Koalitionsvereinbarung.

Hartnäckiger blieben die Sozialdemokraten bei der Forderung nach Erhöhung der Kita-Beiträge der Eltern. Diese Frage blieb bis zum Ende der Koalitionsverhandlungen strittig – nach einer Auszeit der Verhandlungsdelegationen wurden uns von den Sozialdemokraten folgende Alternativvorschläge für eine Einigung übermittelt: entweder Erhöhung der Kita-Beiträge oder eine Kürzung des entsprechenden Betrages im Kulturretat, der immerhin rund 750 Mio. DM umfasste. In beiden Delegationen wurde getrennt darüber abgestimmt und beide entschieden sich gegen die Erhöhung der Kita-Gebühren und für Einsparungen im Kulturbereich. Bei der SPD stimmte Klaus Wowereit gegen diese Lösung, in unserer Delegation Gregor Gysi und der spätere Kultursenator Thomas Flierl.

Über zwei große potentielle Problempunkte hatten wir schon in einer frühen Phase der Verhandlungen eine Verständigung erzielt: Die SPD forderte eine erneute Bewerbung Berlins für Olympische Sommerspiele im Jahr 2012. Wir hielten es für eine absurde Idee, angesichts einer vor dem finanziellen Kollaps stehenden Stadt in ein Großevent zu investieren, das allen Erfahrungen nach für die Ausrichterstädte mit einem hohen Defizit endet. Berlin hatte bereits für seine Bewerbung für die Spiele im Jahr 2000 teuer bezahlt. Vonseiten der Befürworter in der SPD wurde argumentiert, man müsse der Stadt eine Zukunftsperspektive geben. Olympia könne ein Projekt sein, auf das man gemeinsam hinarbeite. Aus der Wirtschaft wurde gleichzeitig massiver Druck Pro-Olympia organisiert bis hin zu dem Angebot, die Bewerbungskosten privat zu finanzieren. Eine solche Politik nach dem Motto »Brot und Spiele« wollten wir aber nicht mitmachen.

Der zweite zu lösende Problempunkt war der Bau eines neuen Flughafens Berlin-Brandenburg International (BBI) in Schönefeld. Die Schließung der beiden innerstädtischen Flughäfen Tempelhof und Tegel war eine alte Forderung von Bürgerinitiativen, Anwohnern, der linken und Alternativbe-

wegung. Auch wirtschaftlich war der Betrieb dreier Flughäfen nicht sinnvoll. Insofern unterstützen wir den Bau eines neuen Flughafens, der die bisherigen Flughäfen ersetzen sollte. Allerdings lehnten wir den Standort Schönefeld aus einer Reihe von Gründen für den Bau des neuen Airports ab. Bereits 1996 hatten sich jedoch Eberhard Diepgen und der brandenburgische Ministerpräsident Manfred Stolpe im »Konsensbeschluss« auf Schönefeld verständigt – entgegen der Haltung der Industrie- und Handelskammer (IHK), des DGB und der SPD, die den weiter von der Stadt entfernten Standort Sperenberg favorisierten. 2001 aber waren die Planungen und Planfeststellungsverfahren bereits angelaufen. Angesichts dieser Sachlage forderten wir im Wahlprogramm auch keinen Abbruch der Planungen für Schönefeld, sondern lediglich die Offenlegung der »finanziellen, rechtlichen und umweltpolitischen Konsequenzen des Konsensbeschlusses und des Projekts BBI«. ³² Die Offenlegung aller Lasten und Risiken böte die Chance für einen möglichen Neuanfang, formulierten wir vage. Damit hatten wir uns im Wahlprogramm alle Wege offengelassen. In den Koalitionsverhandlungen standen beide Parteien vor der kuriosen Situation, dass sie für den Flughafen BBI eigentlich einen anderen Standort bevorzugt hatten, aber seit 1996 bereits Fakten geschaffen waren. In der Diskussion kamen wir rasch zu dem Ergebnis, dass wir einen Abbruch des Verfahrens und den Beginn einer völlig neuen Planung politisch kaum durchsetzen könnten. Unsere Koalition hatte so oder so um gesamtgesellschaftliche Akzeptanz zu kämpfen, ein Projekt, das – nicht zu Unrecht – in der öffentlichen Meinung, bei Unternehmen wie den Gewerkschaften als zentral für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze gehalten wurde, auf den Punkt Null und damit um Jahre zurückzusetzen, hätte uns einem Sturm der Entrüstung ausgesetzt. So einigten wir uns darauf, das begonnene Verfahren fortzusetzen und im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Risiken und Umweltauswirkungen abzuwägen. Gleichzeitig setzten wir durch, dass Berlin sich nicht für die Austragung Olympischer Spiele bewarb.

Neben der Notwendigkeit, sich über die Inhalte des Regierungshandelns zu verständigen, galt es auch in der Präambel des Koalitionsvertrags eine Position zur wechselvollen Geschichte der ehemals gespaltenen Stadt und dem Verhältnis der beiden Koalitionsparteien zu formulieren. Angesichts der Vorbehalte gegenüber der PDS in großen Teilen der Westberliner Gesellschaft und auch in der SPD, die der PDS den »unwiderruflichen Bruch mit dem Stalinismus«, den Michael Schumann auf dem außerordentlichen

³² PDS Berlin, Miteinander für Berlin, a.a.O., S. 32.

Parteitag der SED im Dezember 1989 erklärt hatte, nicht abnehmen, war es notwendig, hier deutlich Position zu beziehen. Dass für eine gemeinsame Regierungspolitik »gerade in Berlin (...) dafür eine Voraussetzung war, zu Eckpunkten der gemeinsamen und getrennten Vergangenheit eine historisch tragfähige und für beide Seiten politisch tragbare Position zu finden, konnte nur die überraschen, die die wechselvolle Geschichte dieser geteilten Stadt und ihre Widerspiegelung im Bewusstsein der Westberliner und Westdeutschen negieren oder verdrängen. Das kann freilich nicht bedeuten, dass eine Koalitionsvereinbarung die ausgewogene, wissenschaftlich-distanzierende Aufarbeitung der deutsch-deutschen Geschichte ersetzen könnte«, schrieb Rolf Reissig zutreffend in seiner Studie »Mitregieren in Berlin. Die PDS auf dem Prüfstand«. ³³

Die beiden Landesvorsitzenden Stefan Liebich und Peter Strieder übernahmen die Aufgabe, für die Präambel einen Entwurf vorzulegen. »Zwölf Jahre nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit bilden SPD und PDS in Berlin eine Koalition, wissend um die zahlreichen Belastungen und Schicksale aus der Zeit der Teilung der Stadt, deren Gründe und Folgen jede Politik für Berlin zu berücksichtigen hat. Vielen Menschen in Ost und West ist die leidvolle Teilung bis heute in Erinnerung. (...) Die Schüsse an der Berliner Mauer haben schweres Leid und Tod über viele Menschen gebracht. Sie waren Ausdruck eines Regimes, das zur eigenen Machtsicherung sogar das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit missachtete«, hieß es in der Präambel. Der Kalte Krieg sei »von beiden Seiten geführt worden«, wurde dort festgestellt, aber die Verantwortung für den Mauerbau und das damit verbundene Leid habe ausschließlich bei den Machthabern in Ostberlin und Moskau gelegen. Kritisiert wurde auch der Missbrauch des Wunsches nach Einheit der Arbeiterbewegung durch die Vereinigung von KPD und SPD unter Zwang und ohne freie Abstimmung und die Verfolgung von Sozialdemokraten in der DDR. Gleichzeitig bekannten sich »SPD und PDS im Wissen um das Trennende in der Geschichte dazu, dass die Vergangenheit nicht auf Dauer die Zukunft beherrschen darf. Dies kann aber nur gelingen, wenn nicht verdrängt und vertuscht wird. Der offene Umgang mit den Verbrechen an der Demokratie und den individuellen Rechten, die Übernahme von Verantwortung sowie der Respekt vor den Opfern sowie

³³ Rolf Reissig, *Mitregieren in Berlin. Die PDS auf dem Prüfstand*, Berlin 2005, S. 14.

die Bewahrung ihres Andenkens sind Voraussetzung für Versöhnung und innere Einheit. Sie sind auch Voraussetzungen dieser Koalition.«³⁴

Diese Präambel führte zu heftigen Debatten innerhalb der Partei und auch zu einer Reihe von Austritten. Auf dem Landesparteitag erklärte die Vertreterin der Kommunistischen Plattform, die Präambel sei demütigend. Eine andere Delegierte erklärte, sie könne mit der Präambel nicht leben, weil sie dann feststellen müsse: »Ich gehöre zum Reich des Bösen.« Dagegen betrachtete Professor Wilfriede Otto von der historischen Kommission der PDS die Präambel als »nützlichen Katalysator, die innerparteiliche Debatte weiterzuführen«. In meiner Rede auf dem Parteitag erklärte ich, dass die Präambel zu den Teilen der Koalitionsvereinbarung gehöre, die uns am leichtesten gefallen waren, weil wir die grundlegende Botschaft wollten, »nämlich das Signal für die Stadt, endgültig mit der undemokratischen, diktatorischen, menschenrechtsverachtenden SED-Vergangenheit gebrochen zu haben«.³⁵

Die Debatte um die Präambel nahm auf dem Landesparteitag und in vielen Basisgruppen den größten Raum ein, der eigentliche Inhalt der Koalitionsvereinbarung und die damit verbundenen schwierigen und teilweise schmerzhaften Entscheidungen spielten eine weitaus geringere Rolle. Ähnliches galt auch für die Bundespartei und die Bundestagsfraktion – inhaltliche Bedenken bezüglich der in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen konkreten Maßnahmen wurden auch von dort nicht formuliert. Die Präambel aber betraf die Biografie vieler Mitglieder der PDS und stellte in Frage, was sie viele Jahre verteidigt und für richtig befunden hatten. Dass der Personalschlüssel für die Hortbetreuung im Westen an die ungünstigere Betreuungsrelation im Osten angepasst wurde, sorgte für deutlich weniger Aufregung.

Für die Bundesspitze war das Zustandekommen einer Koalition mit der SPD in der ehemaligen Frontstadt eher ein Wert für sich. Gysi betonte die Bedeutung der Koalition: »Aus dem Verhältnis der Konfrontation eines der Kooperation zu machen, ist ein historischer Erfolg« und mit einem »grundlegend konstruktiven Verhältnis« zwischen SPD und PDS wäre »viel gewonnen

³⁴ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) und der Partei des Demokratischen Sozialismus für die Legislaturperiode 2001-2006, S. 4.

³⁵ Alle Zitate nach: PDS: »Wer die Chance nicht wahrnimmt, hat schon verloren. Landesparteitag debattierte über Chancen und Risiken von Rot-Rot«, Neues Deutschland, 14.1.2002, www.neues-deutschland.de/artikel/11062.pds-wer-die-chance-nicht-wahrnimmt-hat-schon-verloren.html?sstr=koalitionsvertrag|pr%C3%A4ambel.

für Deutschland«, argumentierte Gysi in seiner Rede auf dem Landesparteitag.³⁶ Das war und ist zwar richtig, aber der Wert einer Koalitionsvereinbarung bemisst sich am Inhalt, an darin enthaltenen Maßnahmen und politischen Projekten. Zwar erreichten wir, dass viele unserer Forderungen aus dem Wahlprogramm Eingang in die Koalitionsvereinbarung fanden, bei anderen Themen mussten wir uns auf schwierige Kompromisse einlassen – wie bei der Übertragung von KITAS an freie Träger.

Welche Schwierigkeiten, welche gesellschaftlichen Konflikte mit der notwendigen Sanierung Berlins und der Konsolidierung des Haushaltes verbunden sein werden – dies spielte in der Diskussion der Partei nur eine untergeordnete bis keine Rolle. Insofern war die Partei als solche auf die kommenden Auseinandersetzungen nicht wirklich vorbereitet. Die Euphorie und die überhöhten Erwartungen aus dem Wahlkampf mussten, konfrontiert mit der rauen Wirklichkeit einer nahezu bankrotten Stadt, in Enttäuschung umschlagen. Vor diesem Hintergrund warnte ich in einer Rede auf dem Parteitag, dass wir angesichts der vor uns stehenden Konflikte in den nächsten zwei, drei Jahren durch ein »Tal der Tränen« gehen müssten – mit sinkenden Umfragewerten. Dass der Parteitag von Protesten der Flughafengegner, der Beschäftigten des Benjamin-Franklin-Klinikums und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) begleitet war, gab einen ersten Vorgeschmack auf die bevorstehenden Konflikte.

³⁶ Ebenda.

6. Die Bewältigung der Bankenkrise

Die Sanierung der Bankgesellschaft war die dringlichste Aufgabe, vor der der neu konstituierte SPD-PDS-Senat stand. Ende August war bereits eine Kapitalerhöhung bei der Bankgesellschaft vorgenommen worden, indem Berlin Aktien im Wert von rund 1,755 Mrd. Euro erwarb. Dadurch erhöhte Berlin seinen Anteil an der Bankgesellschaft von 56,6% auf rund 81%. Mit dieser Maßnahme wurde der unmittelbare Zusammenbruch der Bank und eine Schließung durch die Bundesanstalt für das Kreditwesen (BAKred) abgewendet. Das sollte aber noch nicht das Ende sein: In einem Schreiben vom 29. Juni teilte der Präsident des BAKred, Jochen Sanio, mit: »Die beabsichtigte Kapitalzuführung bei der BGB in Höhe von 2 Mrd. € (...) ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand wahrscheinlich die unterste Schwelle der Kapitalzufuhr. Die derzeit andauernden Prüfungen können weitere Deckungslücken offenbaren, die zusätzlichen Kapitalzuführungsbedarf nach sich ziehen könnten.«¹ Mit der Kapitalerhöhung war die Bank also noch lange nicht saniert.

Am 30. November 2001 hatte sie ihr Dreivierteljahresergebnis mit einem Verlust von 369 Mio. Euro veröffentlicht. Ursache waren Belastungen aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft und notwendige Wertberichtigungen auf eigene Aktien. Angesichts der sich weiter verschlechternden Lage drohte erneut eine Schließung der Bank durch die Bundesaufsicht. Im Dezember – die Koalitionsverhandlungen zwischen PDS und SPD hatten gerade begonnen – kam Christiane Krajewski in mein Büro, um mich über die neuesten Entwicklungen und Erkenntnisse zu informieren. Sie teilte mir mit, dass die Bankgesellschaft sich seit 1995 unter Nutzung des wegen der Gewährträgerhaftung des Landes günstigen Ratings an den internationalen Kapitalmärkten über ihre Tochtergesellschaft in Dublin refinanziert hatte. Für die Emissionen dieser Gesellschaft in Höhe von 8,5 Mrd. Euro würden ihre drei Gesellschafter – die Bankgesellschaft Berlin AG, die Landesbank und die Berliner Bank – gesamtschuldnerisch haften. Damit haftete aber wiederum das Land über die Gewährträgerhaftung für alle Verpflichtungen der Gesellschaft in Dublin. Zudem hatte die LBB Kredite an die Bankgesellschaft in Höhe von 18 Mrd. Euro ausgereicht, die im Falle einer Insolvenz weitgehend ausfallgefährdet wären.² Damit nicht genug: Über eine kom-

¹ Bericht des 1. Untersuchungsausschusses ..., a.a.O., S. 192.

² Ebenda, S. 383.

plexe Konstruktion aus Patronatserklärungen und Ergebnis- und Gewinnabführungsverträgen hatte die Bankgesellschaft als Ganze für die Verbindlichkeiten des Immobiliendienstleistungsgeschäfts Garantien übernommen. Damit war eine teuflische Haftungskette entstanden, an deren Ende die öffentliche Hand und die Steuerzahler standen.

Bitterer Apfel: »Risikoabschirmung« statt Insolvenz

Wenn Krajewskis Aussage stimmte, war jede Überlegung über eine Minimierung des Schadens für das Land durch eine Insolvenz oder Teilinsolvenz des Immobiliendienstleistungsgeschäfts und/oder der privatrechtlichen Bankgesellschaft obsolet, da auch immer die öffentlich-rechtliche Landesbank und damit die Sparkasse in den Abgrund gerissen würden. Wir hatten fraktionsintern in unserer kleinen Arbeitsgruppe zum Bankenskandal immer wieder über eine Insolvenzlösung diskutiert, waren aber regelmäßig davor zurückgeschreckt, sie in die öffentliche politische Diskussion zu bringen, da für uns die Risiken einer solchen Lösung angesichts der vielfältigen Verflechtungen im Konzern nicht abschätzbar waren. Mit Christiane Krajewskis Mitteilung waren unsere schlimmsten Befürchtungen offensichtlich Wirklichkeit geworden. Ich informierte umgehend Gregor Gysi und unsere Verhandlungskommission über das Gespräch und darüber, dass wir anscheinend für nahezu alle Risiken des Immobiliendienstleistungsgeschäfts der Bankgesellschaft eintreten müssten. »Es war niederschmetternd«, schrieb später Gregor Gysi, »denn wir feilschten (in den Koalitionsverhandlungen, H.W.) um einzelne Millionenbeträge. Dies erschien so sinnlos, wenn man mit solchen eventuellen Verlusten konfrontiert wurde.«³

Wir stellten uns durchaus die Frage, ob es sinnvoll ist, unter den Bedingungen der Übernahme zusätzlicher unbezifferter Milliardenrisiken überhaupt noch weiter zu verhandeln. Wir entschieden uns für die Fortsetzung der Koalitionsgespräche, denn wir waren im Wahlkampf unter anderem angetreten, das Problem Bankgesellschaft zu lösen. Jetzt auszusteigen hätte bedeutet, vor der Größe des Problems zu kapitulieren und wegzulaufen, Neuwahlen mit ungewissem Ausgang zu provozieren – und das zu einem Zeitpunkt, wo dringende Entscheidungen anstanden, um noch größeren Schaden zu verhindern.

³ Gregor Gysi, Was nun?, a.a.O., S. 81.

Am 20. Dezember beschloss der noch amtierende rot-grüne Übergangssenat angesichts einer drohenden Schließung der Bank durch das BAKred, vorbehaltlich einer Zustimmung des Abgeordnetenhauses, eine Grundsatzvereinbarung mit der Bankgesellschaft zur Übernahme der Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft durch das Land. Am 19. Februar legte dann der neu konstituierte rot-rote Senat dem Abgeordnetenhaus den Entwurf eines »Gesetzes zur Ermächtigung für die Übernahme einer Garantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und deren Tochtergesellschaften« vor.⁴ Damit lag die Entscheidung über die Übernahme der Risiken jetzt im Abgeordnetenhaus und bei jedem einzelnen Parlamentarier. Wie der grüne Abgeordnete Jochen Esser später schrieb, hatte »die Entscheidung den Abgeordneten aller Fraktionen einen ungeheuren Arbeitsaufwand, Stress, schlaflose Nächte und das tiefsitzende Gefühl beschert (...), von einer Entscheidung derartiger Tragweite überfordert zu sein«.⁵ Auch in unserer Fraktion gab es lange und intensive Diskussionen über die Notwendigkeit der Risikoabschirmung und mögliche Alternativen.

Eine besondere Verantwortung lag bei den Mitgliedern des Vermögensausschusses. Wir mussten die umfangreichen Unterlagen prüfen, befragten intensiv Vertreter der Bankgesellschaft – die mittlerweile mit Hans-Jörg Vetter einen neuen Vorstandsvorsitzenden hatte –, Vertreter des BAKred, die Rechtsberater und den Landesrechnungshof. Der Vermögensausschuss tagt grundsätzlich vertraulich und auch die Unterlagen sind in der Regel vertraulich, da sie häufig Geschäftsgeheimnisse beinhalten. Wir setzten durch, dass die Unterlagen auch allen Abgeordneten, nicht nur den Mitgliedern des Vermögensausschusses, zugänglich waren – allerdings geschah dies teilweise extrem kurzfristig. Das war für Vorstände einer börsennotierten Bank, die vor allem die Wahrung des Bankgeheimnisses und das Aktienrecht, nicht aber Transparenz im Sinn haben, ein Gräuelf. Wir machten der Bank gegenüber aber deutlich, dass sie mit einer Politik des closed-shop gegenüber den Abgeordneten keine Zustimmung zur Risikoübernahme erwarten könne – ein Argument, das schließlich überzeugte.

⁴ Vorlage – zur Beschlussfassung – über Gesetz zur Ermächtigung für die Übernahme einer Garantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und deren Tochtergesellschaften, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 15/208.

⁵ Jochen Esser, Das Risiko der Abschirmung. Wäre eine Pleite der Bank besser gewesen?, o.O., o.J., www.jpberlin.de/bankenskandal/files/Esser_BGB.pdf.

Am 21. Februar gab es im Abgeordnetenhaus eine erste Debatte zur Risikoabschirmung. Die Grünen stellten die berechtigte Frage: »Was wäre die Alternative?« und zitierten einen Kommentar aus der Berliner Zeitung, in dem die Frage gestellt wurde: »Warum lässt man die Bank nicht pleite gehen? Ist das wirklich teurer? Warum können die Banker nicht bestraft werden und die Fondseigner nicht enteignet werden?«⁶ Das war tatsächlich die entscheidende Frage, die wir klären und beantworten mussten. In meinem Redebeitrag versuchte ich allerdings deutlich zu machen, dass »die Frage komplizierter und schwieriger (ist), als sie öffentlich häufig diskutiert wird«. Ich verwies darauf, dass die Finanzierung der Bankgesellschaft über Emissionen erfolgte, für die die Landesbank in der Haftung stand. Wenn die Bankgesellschaft in den Konkurs ginge, hätte das Land für diese zwar keine Gewährträgerhaftung, aber wir hätten »die Kreditausfälle bei der Landesbank und haften damit wieder für dieses Volumen, nicht für die Bankgesellschaft, sondern für die Landesbank. Damit hat man auch hier wieder dieses Insolvenzrisiko in vollem Umfang bei der öffentlichen Hand. Das ist der eine Punkt, der es deutlich macht, dass es nicht so einfach ist: ›Lassen wir doch den privaten Bereich jetzt einfach knallen, das ist zwar nicht schön, aber das ist eine Risikominimierung.‹ – Es ist schwieriger, komplizierter. Und es hat mir bisher noch niemand einen Ausweg aus dieser Situation aufzeigen können.«⁷

Diese schwierigen Fragen hatten wir unter erheblichem Zeitdruck zu klären. Ohne die Risikoabschirmung hätte die Bank keine testierfähige Bilanz für das Jahr 2001 aufstellen können und die Bundesaufsicht hätte die Bank geschlossen. Das BaKred hatte eine Frist bis März gesetzt – für die Abgeordneten ein unerträglich kurzer Zeitraum. In einem Telefonat mit dem Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes, Sanio, konnte ich eine Verlängerung heraushandeln, nachdem ich ihm erklärt hatte, dass ich andernfalls für eine Zustimmung nicht garantieren könne. Am 9. April kam es dann zur Entscheidung im Abgeordnetenhaus. »Was wir hier beschließen müssen, ist abartig; es ist pervers, dass das Land Berlin für derartige Geschäfte in die Haftung treten muss«, charakterisierte ich in meiner Rede die Risikoabschirmung, »aber die Alternative wäre noch um ein Vielfaches schlimmer«.⁸

⁶ Jochen Esser, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung vom 21. Februar 2002, S. 248.

⁷ Harald Wolf, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung vom 21. Februar 2002, S. 248.

⁸ Harald Wolf, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 9. Sitzung vom 9. April 2002, S. 479.

Man stelle uns immer wieder die Frage: »Warum beschließt das Abgeordnetenhaus, warum fühlt ihr euch in der Pflicht und veranlasst, für die Immobilienrisiken der Bankgesellschaft in die Haftung zu gehen, damit auch den Anlegern im Fonds Rendite zu garantieren in einer Situation, in der das Land Berlin nicht in der Lage ist, ausreichend Investitionen zu finanzieren; wo das Land Berlin nicht in der Lage ist, alle Bäder in der Stadt zu betreiben; wo das Land nicht in der Lage ist, in vielen Bereichen Projekte weiter zu finanzieren.«⁹

In vielen Sitzungen und Diskussionen hatten wir Alternativszenarien geprüft, uns die Frage gestellt, ob die Risikoabschirmung wirklich notwendig, und ob sie – bei aller Schrecklichkeit – für das Land die noch günstigste Lösung war. Wir kamen bei aller Unterschiedlichkeit über alle Fraktionen hinweg zum grundsätzlich gemeinsamen Ergebnis: Die Alternative wäre die Insolvenz der Bankgesellschaft und da diese bei der öffentlich-rechtlichen Landesbank ca. 18 Mrd. Euro Verbindlichkeiten hatte, hätte ein Konkurs zu massiven Forderungsausfällen bei der Landesbank geführt. Über Anstaltslast- und Gewährträgerhaftung hätte das Land für diese wieder gerade stehen müssen. »Die rauchenden Köpfe der Parlamentarier standen also vor folgender Frage: Was würde am Ende teurer werden: die Risikoabschirmung oder die Pleite des privatrechtlichen Teils der Bankgesellschaft? Was würde höher sein: die Inanspruchnahme aus der Verlustgarantie für das Immobiliengeschäft oder der Forderungsausfall bei der Landesbank sowie der Vermögensverlust des Landes im Falle einer Insolvenz der Bankgesellschaft?«¹⁰

Wie hoch die Belastungen aus der Risikoabschirmung sein würden, ließ sich nicht präzise vorhersagen. Denn dies hing und hängt u.a. von der Entwicklung des Immobilienmarktes in den nächsten 25 Jahren ab, davon, wie es gelingt, über das Fondsmanagement die Risiken zu begrenzen. Der Senat bezifferte die voraussichtliche Gesamtbelastung des Landes im schlechtesten Fall auf sechs Mrd. Euro, im besten Fall auf 2,8 Mrd. Euro und im als am wahrscheinlichsten eingeschätzten Szenario auf 3,7 Mrd. Euro.¹¹ Eine Insolvenz der Bankgesellschaft dagegen hätte nach Einschätzung des Senats das Land kurzfristig acht bis zehn Mrd. Euro gekostet. Der grüne Abgeordnete Esser kam in eigenen Schätzrechnungen, die nach seiner eigenen Aussage »aber zum Teil auch vom Willen zur Insolvenz getragen waren«, auf acht

⁹ Ebenda.

¹⁰ Jochen Esser, Das Risiko der Abschirmung, a.a.O., S. 2.

¹¹ Vgl. Bericht des 1. Untersuchungsausschusses..., a.a.O., S. 382.

bis zehn Mrd. Euro Kosten der Risikoabschirmung und von mindestens 15 Mrd. Euro im Insolvenzzenario.¹² Auch in seiner Berechnung war die Risikoabschirmung günstiger als die Insolvenz. Angesichts der 18 Mrd. Euro von der LBB an die Bankgesellschaften ausgereichten Kredite und der gesamtschuldnerischen Haftung für die 8,5 Mrd. Euro aus Emission der BGB finance in Dublin kamen auch wir zu dem Ergebnis, dass die Abschirmung der Risiken das kleinere der beiden Übel war. Denn die Alternative war nicht, ob wir eine Haftung übernehmen oder keine.

Später nahm die Europäische Kommission eine eigene Überprüfung und Einschätzung vor. Sie kam zu dem Ergebnis, »dass die Belastungen des Landes bei Fortführung der LBB in einer Größenordnung von ungefähr 13 Mrd. EUR bis 20 Mrd. EUR liegen würden«. Würde die Geschäftstätigkeit der LBB eingestellt, müsste das Land mit Kosten in Höhe von weiteren acht Mrd. Euro rechnen. Ebenso teilte die Kommission die Auffassung, »dass eine Herauslösung und Liquidation des Immobiliendienstleistungsbereichs IBAG/IBG/LPFV ohne Risikoabschirmung wegen des Risikogeflechts ebenfalls zu einer Insolvenz der BGB mit den oben geschilderten Konsequenzen führen würde«. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die exakten Kosten einer Insolvenz der Bankgesellschaft zwar schwer zu beziffern seien, dass aber »eine Umstrukturierung mit Hilfe der hier zur Rede stehenden Beihilfe (der Risikoabschirmung, H.W.) weniger gravierende Belastungen für das Land Berlin mit sich bringt«.¹³ Die Wahl bestand nur darin, entweder die Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft zu garantieren und damit die Lasten für Berlin aus dem Bankenskandal über einen langen Zeitraum zu strecken und zu versuchen, die Risiken zu minimieren, oder mit einem Schlag über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei einer Insolvenz der Bankgesellschaft für die Kreditausfälle und die Verpflichtungen aus Dublin bei der Landesbank in Anspruch genommen zu werden.

Gegen das Insolvenzzenario sprach noch ein weiterer Grund: Da das BAKred angekündigt hatte, im Falle einer Insolvenz die Bank sofort zu schließen, wäre auch ein geordnetes Insolvenzfahren mit einer Weiterführung der Geschäftstätigkeit nicht möglich gewesen. Die Bankgesellschaft hatte in Berlin einen Marktanteil von über 60%, ein Großteil der klein- und mit-

¹² Jochen Esser, Das Risiko der Abschirmung, a.a.O., S. 3.

¹³ Entscheidung der Kommission vom 18. Februar 2004 über eine Umstrukturierungsbeihilfe Deutschlands zugunsten der Bankgesellschaft Berlin AG, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2004) 327, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0345&rid=1>.

telständischen Unternehmen hatten ihre Kreditlinien bei den Instituten der Bankgesellschaft. Sie wären von einem Tag auf den anderen von einer Finanzierung abgeschnitten gewesen – ein beträchtlicher volkswirtschaftlicher Schaden und Arbeitsplatzverluste hätten gedroht. Für ein solches in seinen Wirkungen unkalkulierbares, chaotisches Szenario wollte niemand im Abgeordnetenhaus die Verantwortung übernehmen. Und den Test darauf zu machen, ob das BAKred seine sofortige Schließungsdrohung wirklich wahr machen würde, wäre schlicht abenteuerlich gewesen. Berlin konnte auch auf keinerlei Unterstützung von außerhalb rechnen: Berlin hatte 1993 bei Gründung der Bankgesellschaft dem Einlagensicherungsfonds der privaten Bank in einer Erklärung zugesichert, ihn von allen Risiken, freizustellen, und zugesichert, dass das Land alles tun werde, um eine Insolvenz zu verhindern. Auch der Einlagensicherungsfonds der Sparkassen weigerte sich, einen Beitrag zur Rettung zu leisten. Jochen Esser zitiert einen Bankier mit den Worten: »Was wollen Sie denn? Die Sache ist ganz einfach. Unter den Aktionären ist doch einer, der noch unbegrenzt Kredit hat: das Land Berlin.«¹⁴ Dies charakterisierte die Haltung sowohl des Bundesverbands der privaten Banken als auch des Sparkassen- und Giroverbands treffend.

Unter diesen Bedingungen bissen wir in den bitteren Apfel. Das Abgeordnetenhaus beschloss mit den Stimmen von SPD und PDS, bei Enthaltung der CDU und gegen die Stimmen von Grünen und FDP, das Gesetz zur Risikoabschirmung. Aber auch die Oppositionsfraktionen waren zu dem Schluss gekommen, dass eine Risikoübernahme notwendig ist – ihre Kritik bezog sich lediglich auf Details des zur Abstimmung stehenden Gesetzes.¹⁵ Zuvor hatten wir als Koalitionsfraktionen einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf des Senats eingebracht, mit dem die Haftung auf höchstens 21,6 Mrd. Euro begrenzt wurde. Der Grund für diesen, deutlich über der Senatszuschätzung liegenden Haftungsrahmen von 3,7 Mrd. Euro war ein rechtlicher. Ein Gutachten des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes war zu dem Ergebnis gelangt, dass als Haftungsrahmen im Gesetz nicht eine Schätzung der Inanspruchnahme, sondern der gesamte (hypothetische) Umfang der Risiken formuliert werden müsse. Die 21,6 Mrd. Euro wären allerdings nur fällig, wenn die Immobilien in den Fonds einen Wert von Null hätten, keine Mieten gezahlt würden und sämtliche Kredite ausfallen würden – ein Fall, der nie eintreten würde. Mit dem Änderungsantrag stellten wir außerdem klar,

¹⁴ Ebenda, S. 2.

¹⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 9. Sitzung vom 9. April 2002, S. 475ff.

dass sichergestellt werden müsse, dass die Garantie »nur in dem zwingend notwendigen Ausmaß in Anspruch genommen werden kann«. Weiter sei »sicherzustellen, dass die Garantien nicht für Leistungen gelten, die ohne Rechtspflicht (z.B. Verstoß gegen die guten Sitten oder Treu und Glauben) erbracht werden«. ¹⁶

Wir forderten die Herauslösung der Investitionsbank Berlin als eigenständige öffentlich-rechtliche Strukturbank aus der Bankgesellschaft und verlangten, bis spätestens Ende 2002 zu berichten, ob der Immobiliendienstleistungsbereich aus der Bankgesellschaft ausgegliedert wurde und, falls nicht, die Gründe dafür dem Abgeordnetenhaus darzulegen. Dies war ein wichtiger Punkt, denn solange der Immobiliendienstleistungsbereich Teil der Bankgesellschaft war und von dieser gemanagt wurde, hatte sie auch faktisch in der Hand, ob Risiken minimiert wurden – z.B. durch Investitionen in die Instandhaltung einer Immobilie zur Vermeidung von Leerstand – oder einfach die Risikoabschirmung in Anspruch genommen wurde. Diese Trennung von Management und Ergebnisverantwortung galt es zu überwinden. Als PDS traten wir deshalb für eine möglichst rasche Abtrennung des Immobiliendienstleistungsgeschäfts ein. Widerstände gab es vor allem von der Finanzverwaltung, sodass es erst zum Jahreswechsel 2005/2006 zur Herauslösung kam. Mit der Risikoabschirmung beschlossen wir zugleich die Errichtung einer Controllinggesellschaft, die so aufgestellt sein müsse, dass »das Management wirtschaftlich an der Minimierung der Garantieleistungen interessiert ist«. Die Kontrollmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses sollten durch vierteljährliche Berichte über die Tätigkeit der Controllinggesellschaft und die Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien erhöht werden. Über den Stand sämtlicher straf- und zivilrechtlicher Verfahren gegenüber allen am wirtschaftlichen Niedergang der Bankgesellschaft Berlin AG Beteiligten sollte regelmäßig informiert werden.

Darüber hinaus formulierte das Gesetz zur Risikoabschirmung: »Die Anteile des Landes Berlin an der Bankgesellschaft Berlin AG sind schnellstmöglich zu für das Land Berlin vertretbaren Bedingungen zu veräußern.« ¹⁷ Dies war die allgemeine Stimmung unter den Abgeordneten aller Fraktionen und der Berliner Medien – nach dem durch die Bank verursachten Desaster galt

¹⁶ Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 9. April 2002 zur Vorlage – zur Beschlussfassung – über Gesetz zur Ermächtigung für die Übernahme einer Garantie für die Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und deren Tochtergesellschaften, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drs. 15/342.

¹⁷ Ebenda.

das Land als Eigentümer als »verbrannt«. »Die unternehmerische Führung durch das Land Berlin hat sich bei der Bankgesellschaft nicht bewährt«, hieß es auch in unserem Wahlprogramm.¹⁸ Obendrein galt es als sicher, dass die mit der Risikoabschirmung verbundene Beihilfe von der Europäischen Kommission nur unter strengen Auflagen genehmigt werden würde, darunter eine Verpflichtung zur Privatisierung der Bank. Mit dem Verkauf verband sich auch die vage Hoffnung, die vom Land zu tragenden Risiken zu minimieren und mit dem Kaufpreis die Haushaltsbelastung zu reduzieren.

Bereits im Sommer 2001 hatte ein erstes Verkaufsverfahren begonnen. Interesse hatte der Finanzinvestor Flowers und die amerikanische Texas Pacific Group bekundet, die sich 2002 zusammenschlossen und als BGB Capital Partners ein Angebot abgaben. Aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich interessierten sich der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, die Mittelbrandenburgische Sparkasse und die NordLB. Nach der formellen Ausschreibung im April 2002 kamen weitere Bieter hinzu, unter anderem Lone Star und der Investor W.L. Ross. Die Finanzverwaltung entschied im September 2002, nur noch mit BGB Capital Partners und Lone Star weiter zu verhandeln. Die Sparkassengruppe habe »kein verhandlungsfähiges Angebot« vorgelegt, erklärte Finanzsenator Thilo Sarrazin dazu.¹⁹ Damit war der öffentlich-rechtliche Bereich außen vor. »Die PDS strebt eine öffentlich-rechtliche Lösung für die Bankgesellschaft an«, hatte es in unserem Wahlprogramm geheißsen. Dies war mit dem Ausscheiden des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) aus dem Verfahren unmöglich, zumindest aber erheblich erschwert worden.

Das deutsche Bankensystem beruht auf drei Säulen: den öffentlich-rechtlichen Banken mit den Sparkassen, den Genossenschaftsbanken und den privaten Banken. Den privaten Banken und den Liberalisierungsbefürwortern in der Europäischen Kommission war das deutsche Sparkassensystem schon immer ein Dorn im Auge. Bei einem Verkauf der Bankgesellschaft an private Finanzinvestoren wäre eine erste Bresche in das deutsche Drei-Säulen-System geschlagen worden und Berlin drohte zur sparkassenfreien Zone zu werden. Es gab eine Vielzahl von Diskussionen und Gesprächen, wie die öffentlich-rechtliche Sparkasse auch bei einem Verkauf der Bankgesellschaft erhalten werden könnte. Lone Star z.B. schlug eine Konstruktion vor, wonach Berlin weiterhin öffentlich-rechtlicher Träger der Sparkasse sein könne, die unternehmerische Führung und das unternehmerische Risiko aber von

¹⁸ PDS-Berlin, Miteinander für Berlin, a.a.O. S. 5.

¹⁹ »Sarrazin setzt Sparkassen vor die Tür«, Tagesspiegel, 13.9.2002.

Lone Star übernommen werde. Der DSGVO – bei dem die Namensrechte für die Bezeichnung »Sparkasse« liegen – drohte bei einem Verkauf der Bankgesellschaft an private Investoren diesen die Rechte an der Marke »Sparkasse« zu entziehen. Parallel aber führte der DSGVO mit den beiden im Verfahren verbliebenen Investoren Gespräche über Lösungsmöglichkeiten.²⁰

Eine Entscheidung in Sachen »Sparkasse« musste jedoch zunächst nicht mehr getroffen werden. Ende März beschlossen wir im Senat, das Verkaufsverfahren ergebnislos zu beenden. Das Angebot der im Verfahren verbliebenen DGB Capital Partner der US-Investoren Flowers und Bonderman wurde abgelehnt. Sie hatten einen Kaufpreis von 10 Mio. Euro und die Übernahme künftiger Risiken bis zu einer Höhe von 700 Mio. Euro angeboten. Für darüber hinausgehende Kreditausfälle einschließlich pauschaler Risikovorsorgen hätte das Land Berlin eintreten müssen. De facto war dies ein negativer Kaufpreis in Höhe von mindestens einer Mrd. Euro.²¹

Für die Entscheidung, unter diesen Bedingungen nicht zu verkaufen, erteten wir einen Sturm der Entrüstung: Die Industrie- und Handelskammer sprach von einem »gewaltigen Fehler«, die daraus resultierenden Risiken für die Bank, für das Land Berlin und für den Steuerzahler seien kaum absehbar.²² Für die Grünen war »dies nur der letzte in einer Kette von Fehlern«, der Senat habe erst die Sparkassen und die Norddeutsche Landesbank, dann Lone Star und schließlich Flowers »vergrault«. Der Verkauf sei vom Vorstand der Bank, von der Arbeitnehmerseite und von Teilen des Senats hintertrieben worden.²³ Und der Tagesspiegel kommentierte: »Retten wir so Berlin? Eineinhalb Jahre ist verhandelt worden, nun wird die schwer angeschlagene Bankgesellschaft doch nicht privatisiert, sondern soll unter der Regie des Landes Berlin saniert werden. Nun soll die öffentliche Hand

²⁰ »Investoren streiten um die Sparkasse«, Tagesspiegel, 22.11.2002, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/investoren-streiten-um-die-sparkasse/366136.html, und »Bewegung im Streit um die Berliner Sparkasse: US-Investoren verhandeln mit Sparkassenverband«, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/bewegung-im-streit-um-die-berliner-sparkasse-us-investoren-verhandeln-mit-sparkassenverband/351692.html.

²¹ »Berlin behält die Bank: 10 Millionen Euro waren Senat zu wenig«, Tagesspiegel vom 26.3.2003, www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-behaelt-die-bank-10-millionen-euro-waren-senat-zu-wenig-verkauf-platzte-weil-investor-keine-risiken-uebernehmen-will-finanzsenator-sarrazin-neuer-anlauf-2006/401346.html.

²² »Senat will Bankgesellschaft selbst sanieren«, Tagesspiegel, 26.3.2003, www.tagesspiegel.de/politik/senat-will-bankgesellschaft-selbst-sanieren/401222.html.

²³ »Bankgesellschaft Berlin bleibt wohl allein«, Tagesspiegel, 18.3.2003, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/bankgesellschaft-berlin-bleibt-wohl-allein/398994.html.

doch der bessere Unternehmer sein? Schließlich hat die Politik schon nachdrücklich bewiesen, dass sie nicht in der Lage ist, einen solchen Konzern zu steuern. (...) Ohne frisches Kapital und starke Partner ist der Konzern für einen Neuanfang schlecht gerüstet und wenig überlebensfähig. (...) Diese Aufgabe zu stemmen ist dem Land nicht zuzutrauen.«²⁴

Ungeachtet dieser Kassandrarufo beschloss der Senat die Sanierung der Bank im Mehrheitsbesitz des Landes. Zwar gab es weiter erhebliche Risiken, so z.B. hatte die Bank erhebliche Probleme, sich längerfristig an den Kapitalmärkten zu refinanzieren, aber der neu besetzte Vorstand hatte eine Sanierungsplanung entwickelt: Mit dieser sollte sich die Bank auf das Kerngeschäft konzentrieren, die risikoträchtigen Geschäftsfelder sollten abgebaut, die Kosten erheblich reduziert und die internen Systeme verbessert werden. Nach intensiven Diskussionen mit dem Vorstand kamen wir zu dem Schluss, dass »die Annahme plausibel erscheint, dass die Mittelfristplanung insgesamt umgesetzt werden kann und die Bank nach dem Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im Jahr 2005 auf eigenen Füßen stehen kann.«²⁵

Die weitere Entwicklung sollte diese Annahme bestätigen. 2005 erzielte die Bankgesellschaft ein Betriebsergebnis nach Risikovorsorge von 255 Mio. Euro, während sie 2001 noch 634 Mio. Euro Verlust machte. Die Konzernstruktur wurde vereinfacht, der Verwaltungsaufwand seit 2001 um 40% gesenkt. Statt 16.000 MitarbeiterInnen, wie noch im Jahr 2001, hatte der Konzern nur noch rund 7.000 MitarbeiterInnen. Dieser Personalabbau erfolgte zum einen über den Verkauf von Teilbanken,²⁶ zum anderen über Aufhebungsverträge und entsprechende Abfindungsregelungen. Betriebsbedingte Kündigungen konnten weitgehend verhindert werden.²⁷

²⁴ »Berliner Roulette«, Tagesspiegel, 26.3.2003, www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/berliner-roulette/401344.html.

²⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drs. 15/1726. Durch eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission – die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für eine wettbewerbsverzerrende Beihilfe hielt – mussten nach einer Übergangszeit 2005 Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Landesbanken und Sparkassen entfallen.

²⁶ Wie z.B. der Weberbank, die an die WestLB veräußert wurde, der AllBank und der Berliner Bank, die aufgrund einer EU-Auflage im Sommer 2006 an die Deutsche Bank übergang, bzw. durch die Ausgliederung der Investitionsbank Berlin aus dem Konzern.

²⁷ Lediglich im Sommer 2002 wurden 200 betriebsbedingte Kündigungen ausgesprochen, von denen nachträglich 130 in Aufhebungsverträge mit Abfindungen um-

Die Risikoabschirmung bedurfte aber einer Genehmigung der Europäischen Kommission als Umstrukturierungsbeihilfe. Eine solche darf nur unter strengen Voraussetzungen gewährt werden: Nach EU-Recht soll eine Wettbewerbsverzerrung durch eine staatliche Beihilfe vermieden werden. Dazu werden in der Regel »Ausgleichsmaßnahmen« verlangt, wie z.B. die Veräußerung von Vermögenswerten, der Abbau von Kapazitäten, die Beschränkung der Marktpräsenz u.ä. Für die Genehmigung einer Beihilfe muss ein Umstrukturierungsplan vorgelegt werden, der die langfristige Rentabilität des Unternehmens sichern soll. Darüber hinaus kann die Europäische Kommission weitere Auflagen formulieren.²⁸

Nach intensiven Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und der Bundesregierung²⁹ entschied die Kommission, die Beihilfe sei mit europäischem Recht vereinbar, sofern die Bundesrepublik Deutschland folgende Zusagen erfüllt: die Umsetzung des vorgelegten Umstrukturierungsplans, die Durchführung eines »offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Veräußerungsverfahrens« für die Bankgesellschaft Berlin AG, das bis zum Ende des Jahres 2007 abgeschlossen sein musste, die Veräußerung aller Beteiligungen der Bank an den abgeschirmten Immobiliendienstleistungsgesellschaften, den Verkauf der »Berliner Bank« und die – so oder so beabsichtigte – Ausgliederung der Investitionsbank.³⁰ Festgehalten wurde auch, die Veräußerung der Bankgesellschaft in einem Verfahren erfolgen zu lassen, das »für jeden potentiellen in- und ausländischen Käufer offen« war. »Die Verkaufsbedingungen dürfen keine Klausel enthalten, die die Zahl potentieller Bewerber unangemessen begrenzt, oder die speziell auf einen bestimmten potenziellen Bewerber zugeschnitten ist (...) Die Auswahl der Käufer erfolgt nach wirtschaftlichen Kriterien.« Zudem musste die Bundesrepublik sicherstellen, »dass die Ausführung aller Zusagen bis zu ihre Erfüllung jederzeit von der Kommission oder von einem für die Kommission handelnden Sachverständigen überprüft werden kann«.³¹

gewandelt wurden. Vgl. »Nur noch ein halbes Milliärdchen Verlust«, taz, 22.11.2002, www.taz.de/1/archiv/?dig=2002/11/22/a0166.

²⁸ Vgl. Staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A126117>.

²⁹ Verhandlungspartner in Beihilfeverfahren ist immer die jeweilige nationale Regierung.

³⁰ Siehe: Entscheidung der Kommission ..., a.a.O., L 116/52ff., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0345&rid=1>.

³¹ Ebenda.

Damit war die Genehmigung der Beihilfe an umfangreiche Bedingungen geknüpft, an die die Bundesregierung und der Berliner Senat gebunden war. 2004 wurde die Investitionsbank ausgegliedert und zur eigenständigen öffentlich-rechtlichen Förderbank des Landes, im Juni 2006 wurde die Berliner Bank für 681 Mio. Euro an die Deutsche Bank veräußert und zum 1. Juli 2006 erfolgte die Übertragung des Immobiliendienstleistungsgeschäfts auf das Land Berlin durch die neu gebildete Berliner Immobilien-Holding GmbH (BIH).

Mit der Auflage zur Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin AG in einem diskriminierungsfreien Verfahren aber stellte sich erneut – wie schon beim ersten Privatisierungsversuch 2002/2003 – das ungelöste Problem, wie die öffentlich-rechtliche Sparkasse erhalten werden kann. Damit war ein neues Auseinandersetzungsfeld eröffnet. § 40 des deutschen Kreditwesengesetzes (KWG) bestimmt, dass die Bezeichnung »Sparkasse« nur von öffentlich-rechtlichen Instituten geführt werden darf. Gegen diese Bestimmung, die bei der Übernahme der Sparkasse durch einen privaten Investor zur Konsequenz hatte, dass die Bezeichnung »Sparkasse« nicht mehr verwendet werden darf, hatte der amerikanische Finanzinvestor Flowers 2002 bei der EU-Kommission Beschwerde eingelegt. In der Folge eröffnete die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland. Der § 40 des KWG verstoße gegen die Kapitalverkehrsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit in der Europäischen Union. Einem privaten Investor – so die Kommission – müsse es möglich sein, auch nach Privatisierung den Markennamen »Sparkasse« zu führen.³² Nach Auffassung der EU-Kommission ist das »Veräußerungsverfahren erst dann diskriminierungsfrei (...), wenn jeder private oder öffentliche Erwerber die Bezeichnung Sparkasse weiterführen darf«, wenn er bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllt.³³ Das Beihilfeverfahren und die Auflage zur Veräußerung der Bankgesellschaft drohten damit zum Hebel für die EU-Kommission und die Lobby der privaten Banken zu werden, um das deutsche Sparkassensystem generell anzugreifen.

Vor diesem Hintergrund kam es zu intensiven Diskussionen und Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission, der Bundesregierung, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, früher BAKred) und dem Land Berlin. Im Juni 2006 forderte die Kommission Deutschland ulti-

³² Vgl. Prof. Dr. Bernhard Nagel, Der Streit um die Bezeichnung »Sparkasse« in Deutschland, Kassel 2006, www.boeckler.de/pdf/mbf_sparkasse_nagel_kurz.pdf.

³³ Prof. Dr. Bernhard Nagel, zitiert nach: Benedict Ugarte Chacón, a.a.O., S. 252.

mativ auf, den § 40 KWG zu ändern, und drohte andernfalls, die Bundesrepublik vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu verklagen. Daraufhin erklärte die Bundesregierung, der Forderung der Kommission nicht nachzukommen und es notfalls auf eine Klage ankommen zu lassen. Angesichts des unsicheren Ausgangs und der Dauer eines Verfahrens vor dem EuGH entschloss sich die Bundesregierung gleichzeitig zu Verhandlungen mit der Kommission. Die Bundesregierung wolle grundsätzlich am Schutz der Marke »Sparkasse« festhalten, »uns ist aber bewusst, dass wir den Fall der Berliner Bankgesellschaft regeln müssen«, so der damalige Finanzminister Steinbrück.³⁴ Einen deutschen Kompromissvorschlag, wonach ein privater Käufer die Bezeichnung Sparkasse nur unter strengen Bedingungen nutzen dürfe – die gemeinnützige Verwendung der Gewinne und die Beschränkung der Geschäftstätigkeit auf die Region –, wurde von der Kommission abgelehnt.³⁵

Ende November kam es dann doch zu einer Einigung. Vertreter der Bundesregierung, der Bundesländer und der Europäischen Kommission verständigten sich darauf, dass das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der Sonderstellung der Sparkassen eingestellt wird und der § 40 des KWG unangetastet bleibt. Sparkassen konnten weiter darauf verpflichtet werden, gemeinwohlorientierte Aufgaben wie die Versorgung von einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten mit Bankdienstleistungen zu erbringen und ihre Geschäftstätigkeit auf eine Region zu beschränken. Allerdings wurde für den Fall der Veräußerung der Berliner Bankgesellschaft eine Sonderregelung vereinbart. Der Präsident des DSGV, Heinrich Haasis, kommentierte die Einigung: »Die Sparkassen können entsprechend dem Willen der deutschen Bundesländer öffentlich-rechtlich bleiben und nach dem Regionalprinzip handeln. Wo Sparkasse drauf steht, ist auch künftig Sparkasse drin.« Die Berliner Ausnahmeregelung, dass auch ein neuer privater Eigentümer den Namen Sparkasse weiter führen kann, sei »einer beihilferechtlichen Sondersituation geschuldet«, so Haasis.³⁶

³⁴ »Regierung hofft im Sparkassenstreit auf Kompromiss«, Tagesspiegel, 1.9.2006, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/regierung-hofft-im-sparkassenstreit-auf-kompromiss/746648.html.

³⁵ »EU verschärft Streit um den Namen Sparkasse. Brüssel lehnt Vorschlag der Bundesregierung ab«, Tagesspiegel, 9.8.2006, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/eu-verschaerft-streit-um-den-namen-sparkasse-bruessel-lehnt-vorschlag-der-bundesregierung-ab/738458.html.

³⁶ »Sonderschutz für deutsche Sparkassen bleibt erhalten«, Tagesspiegel, 6.12.2006, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/eu-kommission-sonderschutz-fuer-deutsche-spar

Die Quadratur des Kreises

Als Koalition und Senat standen wir vor dem Problem, wie wir einerseits die Forderung der Kommission nach einem diskriminierungsfreien Verfahren erfüllen und andererseits sparkassentypische Regeln bewahren konnten. Im Frühjahr 2005 legten wir hierzu einen Gesetzentwurf mit einer Neuorganisation der Bankgesellschaft vor: Die Landesbank Berlin sollte in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, die Sparkasse, bislang nur unselbständige Abteilung der Landesbank, nun zu einer teilrechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts werden. Wie bisher hatte die Sparkasse jedoch kein eigenes, vom Träger der Sparkasse getrenntes Vermögen. Träger der Sparkasse sollte die LBB AG sein, die mit der Trägerschaft durch das Land beliehen werden sollte.³⁷ Das operative Geschäft der Bankgesellschaft sollte in die LBB ausgliedert werden, die Bankgesellschaft nur noch als Finanzholding mit der 100%igen Tochter LBB fungieren. In einem künftigen weiteren Schritt sollte dann die Holding auf die LBB verschmolzen werden.

Über die Beleihung der LBB AG mit der Trägerschaft für die Sparkasse versuchten wir dem Gebot der Diskriminierungsfreiheit Rechnung zu tragen – damit wäre es grundsätzlich auch möglich gewesen, dass ein privater Bieter die Mehrheit an der LBB erwirbt. Gleichzeitig formulierten wir aber im Gesetz eine Verpflichtung zur Erfüllung sparkassentypischer Aufgaben: »Der Berliner Sparkasse obliegt die Förderung des Sparens und die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs, insbesondere des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise«, heißt es in § 2. Als Grundsatz der Geschäftspolitik wurde festgelegt, dass »die Geschäfte der Berliner Sparkasse (...) nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung all-gemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte zu führen (sind). Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebs.«

Der öffentliche Einfluss sollte dadurch gesichert werden, dass die Bestellung der Vorstände von LBB und Sparkasse, die personenidentisch sein müssen, der Zustimmung des Landes bedurften und das Land auch ein Vorstandsmitglied abberufen konnte, »wenn es keine ausreichende Gewähr dafür bietet, dass es die Vorschriften dieses Gesetzes oder die Weisungen

kassen-bleibt-erhalten/783804.html, und »Sparkassenstreit beigelegt«, Tagesspiegel, 7.12.2006, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/sparkassenstreit-beigelegt/784002.html.

³⁷ Mit einer Beleihung werden Hoheitsrechte auf eine private Rechtspersönlichkeit übertragen.

der Aufsichtsbehörde erfüllt«. Die Sparkasse wie auch die LBB AG als Träger wurden der Aufsicht des Landes unterstellt. Die Aufsichtsbehörde erhielt die Befugnis, »die Trägerschaft des Trägers an der Berliner Sparkasse mit sofortiger Wirkung durch schriftlichen, sofort vollziehbaren Bescheid auf(zu)heben«, u.a., wenn trotz Abmahnung gravierende Verstöße gegen die Bestimmungen des Sparkassengesetzes festgestellt wurden.³⁸

Dieses Gesetz kam einer Quadratur des Kreises gleich, es war der Versuch, eigentlich Unvereinbares zu vereinen. Dass wir zu einer solchen Konstruktion greifen mussten, lag zum einen in der Notwendigkeit, ein diskriminierungsfreies Verfahren durchzuführen. Zum anderen aber im Sündenfall bei der Gründung der Bankgesellschaft, die Sparkasse als unselbständige Abteilung der Landesbank einer privatrechtlichen Holding zu unterstellen – einer Konstruktion, der der Deutsche Sparkassen- und Giroverband damals fatalerweise zugestimmt hatte.³⁹ So mutete es nur kurios an, wenn der Vertreter des DSGV in einer Anhörung das Gesetz mit den Worten kritisierte: »Niemand käme auf die Idee, in einer teilrechtsfähigen, quasi virtuellen Anstalt, ohne jegliches Vermögen, ohne eigenständig besetzten Vorstand, ohne Verwaltungsrat, eine Sparkasse zu sehen. Deshalb bin ich überzeugt, dass dieses Konstrukt letztendlich diese Bezeichnung nach § 40 KWG nicht führen kann.«⁴⁰ Dabei hatte die Berliner Sparkasse im Konstrukt der Bankgesellschaft seit Jahren mit Duldung des DSGV als unselbständige Abteilung der Landesbank ohne eigenes Vermögen und Vorstand existiert.

³⁸ Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz über die Berliner Sparkasse und die Umwandlung der Landesbank Berlin – Girozentrale – in eine Aktiengesellschaft (Berliner Sparkassengesetz – SpkG –), Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 15/3802, <http://par-dok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/15/DruckSachen/d15-3802.pdf>.

³⁹ In einer Rede auf der 5. Tagung des Landesparteitags wies ich im Übrigen darauf hin, dass »nicht nur die Linkspartei Verantwortung (trägt), sondern auch der Deutsche Sparkassen- und Giroverband. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband trägt Verantwortung, weil er 1993, anders als die PDS in Berlin und die PDS im Abgeordnetenhaus, der Gründung der Bankgesellschaft mit dieser Konstruktion der Verquickung von Sparkasse mit der privatrechtlich organisierten Bankgesellschaft zugestimmt hat und damit grünes Licht für diese Konstruktion gegeben hat, die uns in diese ganze Malaise geführt hat. Das waren nicht wir, sondern der Sparkassen- und Giroverband hat damals zugestimmt. Dafür trägt er politische Verantwortung.« www.die-linke-berlin.de/die_linke/parteitage/10_landesparteitag/5_tagung/beitraege/wolf/.

⁴⁰ Dr. Schürmann (Leiter der Rechtsabteilung des DSGV) in: Wortprotokoll, Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode 26.5.2005, S. 15.

Die Ambivalenz des Gesetzes zeigte sich auch in den Reaktionen des DSGV einerseits und des Bundesverbands privater Banken andererseits. Während der DSGV erklärte, dass nur öffentlich-rechtliche Institute den Namen Sparkasse führen dürften, bemängelte der Bankenverband die »vielfältigen öffentlich-rechtlichen Bindungen und Eingriffsbefugnisse des Landes Berlin«. Das Land trenne sich »zwar formal von dem Geschäft der Bankgesellschaft«, lautete die Kritik, gleichzeitig blieben »jedoch tiefgreifende, bis in die Einzelheiten der Geschäftspolitik hineinreichende Eingriffsmöglichkeiten des Landes in die Sparkasse und in die Trägergesellschaft erhalten«.⁴¹

Das Sparkassengesetz und das Verkaufsverfahren führten zu intensiven Diskussionen und Auseinandersetzungen innerhalb und außerhalb der Partei. So erklärte Oskar Lafontaine den Verkauf der Landesbank und den Erhalt der Sparkasse zum »Lackmus-Test für die Glaubwürdigkeit« der Linken. Er forderte deshalb, in das Sparkassengesetz eine Regelung aufzunehmen, »dass Gewinne gemeinnützig verwendet werden müssen«, und verwies darauf, dass »das saarländische Sparkassengesetz beispielsweise (...) die Sparkassen zum Gemeinwohl (verpflichtet) und zur angemessenen und ausreichenden Versorgung aller Bevölkerungsschichten und insbesondere des Mittelstands«.⁴² Mit dem Verweis auf das saarländische Sparkassengesetz rannte er offene Türen ein, denn die entsprechenden Formulierungen fanden sich schon lange im Berliner Sparkassengesetz. Und die Bundesregierung hatte ja schon im Sommer 2006 der Europäischen Kommission den Kompromissvorschlag unterbreitet, den Verkauf der Sparkasse an private Investoren mit der Auflage zu verbinden, dass diese die Gewinne gemeinnützig verwenden müssen. Die Kommission lehnte dies aber als nicht akzeptabel ab, weil damit privaten Investoren strengere Regeln abverlangt würden als öffentlich-rechtlichen Trägern.⁴³ Auch der abgeschwächte Vorschlag der Bundesregierung, für 75% der Gewinne eine gemeinnützige Verwendung vorzuschreiben, wurde von der Kommission verworfen. Lafontaines Vorschlag wäre damit von der Kommission als Verstoß gegen die Diskriminierungsfreiheit des Verfahrens gewertet worden.

⁴¹ Dr. Hüfner (Bundesverband deutscher Banken), in: Wortprotokoll, Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten..., a.a.O., S. 10.

⁴² Oskar Lafontaine, Landesbank muss im öffentlichen Besitz bleiben, 17.2.2007, <http://linksfraktion.de/im-wortlaut/landesbank-muss-oeffentlichen-besitz-bleiben/>.

⁴³ »EU verschärft Streit um den Namen Sparkasse: Brüssel lehnt Vorschlag der Bundesregierung ab«, Tagesspiegel, 9.8.2006, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/eu-verschaerft-streit-um-den-namen-sparkasse-bruessel-lehnt-vorschlag-der-bundesregierung-ab/738458.html.

Ein anderer Vorschlag zur Auflösung des Dilemmas mit der Sparkasse kam von Prof. Bernhard Nagel, der im Auftrag der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung ein Gutachten zum Thema verfasst hatte. Er vertrat die Auffassung, dass die Bundesrepublik durch die Kommission zwar verpflichtet sei, »das Veräußerungsverfahren in Sachen Bankgesellschaft Berlin für private Interessenten zu öffnen, aber nicht, ihre Gesetze so zu ändern, dass ein privater Erwerber der Anteile des Landes Berlin an der Bankgesellschaft die Bezeichnung Sparkasse führen darf«. ⁴⁴ Allerdings stellte Nagel selbst fest, dass die EU-Kommission die Auffassung vertritt, »dass das Veräußerungsverfahren erst dann diskriminierungsfrei ist, wenn jeder private oder öffentliche Erwerber die Bezeichnung Sparkasse weiterführen darf«. ⁴⁵ Es gibt durchaus gute Gründe für Nagels Rechtsauffassung, dass ein Verfahren schon dann diskriminierungsfrei ist, »wenn alle Teilnehmer an dem Veräußerungsverfahren nach den gleichen Gesetzen behandelt werden, denen das Recht der Bundesrepublik Deutschland zu Grunde liegt«, also für alle der § 40 des KWG gilt mit der Konsequenz, dass nur öffentlich-rechtliche Institute den Namen Sparkasse tragen dürfen. Sein Vorschlag hätte aber bedeutet, eine langwierige rechtliche Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission und ihrer diametral entgegengesetzten Auffassung in Kauf zu nehmen. Zudem galt es in Rechnung zu stellen, dass die Kommission wegen des Sparkassenschutzes ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte.

Vor diesem Hintergrund zogen wir es vor, für den Berliner Sonderfall auch eine Sonderregelung zu erreichen, statt uns in einen offenen Konflikt mit der Kommission mit ungewissem Ausgang zu begeben. Es war besser, das Vertragsverletzungsverfahren mit einem Kompromiss zu beenden, als das Risiko einzugehen, dass das gesamte deutsche Sparkassensystem für europarechtswidrig erklärt und damit zerstört wird. »Wenn wir das, woran die Bundesregierung in den Verhandlungen mit der Kommission gescheitert ist, die 100-prozentige gemeinnützige Gewinnverwendung, in unser Sparkassengesetz hineinschreiben würden«, argumentierte ich im März 2007 auf unserem Landesparteitag, »würde die Kommission das Paragraph-40-Verfahren für die gesamte Bundesrepublik wieder auf den Plan rufen. Das heißt, sie würde ihren Frontalangriff gegen das Sparkassensystem in der Bundesrepublik insgesamt wieder aufleben lassen. Liebe Genossinnen

⁴⁴ Prof. Dr. Bernhard Nagel, zitiert nach Benedict Ugarte Chacón, a.a.O., S. 252, und ders., Der Streit um die Bezeichnung Sparkasse, a.a.O., S.4.

⁴⁵ Prof. Dr. Bernhard Nagel, nach: Benedict Ugarte Chacon, a.a.O., S. 252.

und Genossen, dafür bin ich nicht bereit, die Verantwortung zu übernehmen. Und ich glaube, die Linkspartei sollte dafür die Verantwortung auch nicht übernehmen.«⁴⁶

Ein anderer Vorschlag, der uns gemacht wurde, war, eine öffentlich-rechtliche Sparkasse aus dem Konzernverbund herauszulösen und die Bankgesellschaft ohne die Sparkasse zu veräußern. Aber auch dieser hielt einer näheren Prüfung nicht stand. Denn Voraussetzung einer Beihilfe ist, dass das Unternehmen künftig ohne weitere staatliche Unterstützung im Wettbewerb bestehen kann. Klaus Lederer wies zu Recht darauf hin, dass »dies bei einer Ausgründung einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse aus der Konzernsubstanz nicht mehr gegeben (sei): Werthaltig und demnach Grundlage für die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit ist das Retailgeschäft mit Privat- und Firmenkunden, welches sich innerhalb des Konzerns nach der Herauslösung der Berliner Bank weitgehend unter der Marke ›Sparkasse‹ vollzieht.«⁴⁷ Auch Chacón – der unserer Politik durchaus kritisch gegenübersteht – stellt fest, dass »der ›Zwang‹ zum Verkauf der Berliner Sparkasse (...) seinen Ursprung in der Strategie von Land und Bankgesellschaft (hatte), die Struktur des Konzerns so aufzustellen, dass eine einfache Herauslösung der Berliner Sparkasse mit erheblichen Folgen für den gesamten Konzern verbunden gewesen wäre. Die Auflage der EU-Kommission hätte so nicht erfüllt werden können, da der Konzern so strukturiert war, dass er ohne Sparkasse nicht weiter ökonomisch lebensfähig gewesen wäre.«⁴⁸

Wir hatten also keine Möglichkeit, das Verkaufsverfahren so zu strukturieren, dass nur öffentlich-rechtliche Bewerber zum Zuge kommen konnten. Dass wir teilweise massiv aus der eigenen Partei dafür angegriffen wurden, war wenig hilfreich – insbesondere, da uns niemand einen wirklich gangbaren und einen Erfolg garantierenden alternativen Weg aufzeigen konnte. Diese Kritik war obendrein häufig eher strömungspolitisch motiviert und nicht immer von Detailkenntnis geprägt.

Ob die Sparkasse weiter einen öffentlich-rechtlichen Eigentümer haben würde, hing bei dieser Ausgangslage vom DSGVO ab. Dieser musste ein elementares Interesse daran haben, dass im Verfahren kein privater Investor zum Zuge kam, und zu verhindern, dass über Berlin die EU-Kommission und

⁴⁶ Harald Wolf, Rede auf der 5. Tagung des 10. Landesparteitags, 11. März 2007, www.die-linke-berlin.de/die_linke/parteitage/10_landesparteitag/5_tagung/beitragewolf/.

⁴⁷ Klaus Lederer, Privatisierung der Berliner Sparkasse? rls-standpunkte 5/2006, S. 6, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte_0605.pdf.

⁴⁸ Benedict Ugarte Chacón, a.a.O., S. 258.

die private Bankenlobby eine Bresche in das öffentliche Sparkassensystem schlagen konnten. Wir setzten also darauf, dass der DSGV das beste Angebot abgab und bereit war, auch – anders als private Bieter – einen entsprechend hohen, politischen Preis zu zahlen. In unserer innerparteilichen Diskussion wies ich auch darauf hin, dass der DSGV schon früher andere Möglichkeiten gehabt hätte, die Sparkasse zu sichern, indem ich daran erinnerte, dass der Sparkassenverband uns 2001 »hat hängen lassen. Wir haben über die Sparkasse all die Jahre in den Sparkassensicherungsfonds eingezahlt, der dafür da ist, eine Sparkasse in einer Not leidenden Situation zu unterstützen und bei der Sanierung dieser Bank zu helfen. Keinen Cent haben wir bei allen Verhandlungen vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband gesehen. Sie hätten sich damals mit wesentlich geringeren Mitteln als heute in die Mehrheit in der Landesbank einkaufen können und damit wäre die Sparkasse gesichert gewesen. Sie wollten es damals in allen Verhandlungen nicht.«⁴⁹

Der Kauf durch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband

Unsere Einschätzung, dass der DSGV alles tun musste, um die Bank zu kaufen, sollte sich bestätigen. Hatten sich im Bieterverfahren um die Bankgesellschaft anfänglich insgesamt 19 Interessenten beworben, kämpfte am Ende mit der Commerzbank nur eine private Bank mit zwei öffentlich-rechtlichen Bietern: der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und dem DSGV. Mit 4,62 Mrd. Euro plus der Ablösung einer stillen Einlage des Landes Berlin in Höhe von 723 Mio. Euro gab der DSGV am Ende das beste Angebot ab und erhielt den Zuschlag. Der Spiegel kommentierte damals: »Eigentlich haben die rund 460 deutschen Sparkassen nicht gerade überschüssiges Geld auf der hohen Kante: Die öffentlich-rechtlichen Geldinstitute haben mit sinkenden Gewinnmargen zu tun. Doch der Kauf der Berliner Landesbank war für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) Ehrensache – damit verhinderte er, dass erstmals eine Sparkasse in private Hände gelangt.«⁵⁰ Das Angebot des DSGV wies in der Höhe einen »deutlichen Sicherheitsabstand« – wie der Finanzsenator formulierte – gegenüber den

⁴⁹ Harald Wolf, Rede auf der 5. Tagung, a.a.O.

⁵⁰ »Berliner Landesbank: Sparkassenverband kauft LBB für 4,6 Milliarden Euro«, Spiegel-Online, 15.6.2007, www.spiegel.de/wirtschaft/berliner-landesbank-sparkassenverband-kauft-lbb-fuer-4-6-milliarden-euro-a-488721.html.

Geboten der anderen beiden Bieter auf – ein weiteres Indiz dafür, dass die Sparkassen einen politischen Preis geboten hatten. Dies bestätigen auch die Äußerungen anderer Bieter, die von einer »politischen Prämie« für die Sparkasse sprachen, die »den Kaufpreis soweit erhöhe, dass dieser betriebswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen sei«.⁵¹

Wir hatten in doppelter Hinsicht Glück – zum einen, dass es dem DSGV gelang, das Sparkassenlager zu einem gemeinsamen Angebot zu versammeln und somit die anderen Bewerber auszustechen, zum anderen bezüglich des Zeitpunktes: Ein Jahr später brach die weltweite Finanz- und Bankenkrise aus, ein solcher Kaufpreis wäre dann nicht mehr möglich gewesen. Der erzielte hohe Verkaufspreis war aber nicht nur der »politischen Prämie« geschuldet, er war auch Ausdruck einer gelungenen Sanierung des Konzerns mit einem neu aufgestellten Management und unter öffentlicher Regie. Alle – von den Grünen über die CDU bis zur IHK –, die uns 2003 heftig kritisierten, dass wir die Bank nicht für einen negativen Kaufpreis veräußert hatten, und uns den Schiffbruch beim Versuch einer Sanierung in öffentlicher Verantwortung prophezeiten, waren widerlegt.

Immobilienleistungen: auf dem Weg zur Berlinovo

Aber auch nach dem Verkauf der Bank an den DSGV waren das ausgegliederte Immobilienleistungsgeschäft und die Risikoabschirmung beim Land verblieben. Wir beschlossen daher, den Verkaufserlös einer Sonderrücklage zuzuführen, mit dem Ziel, die künftig anfallenden Belastungen aus der Risikoübernahme zu finanzieren. Im Januar 2006 hatte Berlin das Immobilienleistungsgeschäft, das jetzt in der Berliner Immobilien Holding (BIH) gebündelt war, übernommen. Damit war endlich die unglückliche Konstellation beendet, dass die Bankgesellschaft die Risiken des Immobilienleistungsgeschäfts steuern konnte, während das Land für die Risiken haftete. Mit der Übernahme der BIH konnte das Land jetzt aktiv versuchen, die Risiken zu steuern und zu minimieren.

Gleichzeitig versuchte die Finanzverwaltung, das Land von den Risiken durch einen Verkauf der BIH zu befreien. Ein erstes Verkaufsverfahren wurde im September 2008 gestartet. Mit der BIH stand ein Immobilienportfolio aus ca. 1.500 Einkaufszentren, Bürokomplexen, Tankstellen, Seniorenwohnheimen, Hotels, Kinos und Wohnungen – überwiegend in Deutschland,

⁵¹ Benedict Ugarte Chacón, a.a.O., S. 244.

aber auch im Ausland – zum Verkauf. Das war angesichts der weltweiten Finanzkrise ein gewagtes Unternehmen. Unsere Skepsis, ob es sinnvoll sei, in dieser Situation einen Verkauf zu versuchen, sollte sich bewahrheiten. Mitte 2009 wurde das Verfahren ergebnislos beendet, verbunden mit der Ankündigung, bei einer Besserung der wirtschaftlichen Lage einen erneuten Anlauf zu übernehmen. In der Folge gab es Gespräche mit einzelnen Investoren, zuletzt mit einem Konsortium um den britischen Finanzinvestor Altyon. Wer allerdings konkret hinter diesem Konsortium stand, wurde nicht offengelegt. Die Erklärung von Ulrich Nußbaum,⁵² die gesamtschuldnerische Haftung für das Geschäft übernehme die in Abu Dhabi ansässige Hilal Bank, wurde von dieser umgehend dementiert. Das Konsortium weigerte sich, der Öffentlichkeit die Informationen über den Hintergrund und die Vertragsbedingungen offenzulegen. Deshalb entschieden wir uns in der Koalition gegen den Verkauf, ohne uneingeschränkte Information des Parlaments und auch der Öffentlichkeit über die Transaktion war ein Abschluss nicht möglich.

Mit dem Scheitern dieses zweiten Verkaufsversuchs musste aber auch die Strategie für die BIH geändert werden: Bislang war sie eine auf Risikominimierung ausgerichtete Gesellschaft, größere Investitionen in die Fondsubjekte fanden nicht statt. Perspektivisch waren aber wieder Investitionen in die Immobilien notwendig, um sie vermietungsfähig zu halten. Die BIH musste jetzt zu einer landeseigenen Gesellschaft werden, die die Immobilien aktiv bewirtschaftet. Diese Neuordnung konnte in unserer Regierungszeit nicht mehr abgeschlossen werden.

Mitte 2012 wurde die BIH in die neu strukturierte berlinovo umgewandelt und soll jetzt als »normale Landesbeteiligung« geführt werden. Das Gesetz über die Risikoabschirmung wurde aufgehoben und durch eine normale Landesbürgschaft über 3,8 Mrd. Euro – den Betrag der verbliebenen Kreditrisiken – ersetzt. Der berlinovo wurden die verbliebenen 460 Mio. Euro aus der Sonderrücklage und eine einmalige Zahlung aus dem Landeshaushalt 2012/2013 in Höhe von 140 Mio. Euro zugeführt. Damit sollten die Risiken aus der Bankenrettung endgültig aus dem Landeshaushalt verschwinden. Gleichzeitig bekam berlinovo den Auftrag, die Kosten der Risikoabschirmung aus dem Bankenskandal zu minimieren. Statt der bisher geschätzten vier bis sechs Mrd. Euro wird eine Begrenzung auf drei Mrd. Euro anvisiert. Ob diese Rechnung aufgehen wird, hängt vor allem von der

⁵² Ulrich Nußbaum wurde 2009 nach dem Wechsel von Thilo Sarrazin zur Bundesbank Finanzsenator.

Zinsentwicklung auf den Kapitalmärkten, der Entwicklung des Immobilienmarktes und der Möglichkeit zur Entschuldung durch Verkauf von Immobilienbeständen ab. Seit 2005 wurde begonnen, die Anteile der Fondsanleger durch die BIH aufzukaufen, um die uneingeschränkte Verfügung über die Fondsimmobilien zu haben. Laut Geschäftsbericht 2014 befinden sich mittlerweile 99,4% im Eigentum der berlinovo. Damit gehören Berlin auch die entsprechenden Vermögenswerte in den Immobilien – gegenwärtig ca. 3,4 Mrd. Euro bei einer Verschuldung von ca. 2,8 Mrd. Euro.⁵³ Hält die gegenwärtig positive Entwicklung der berlinovo an, könnte das Kapitel »Berliner Bankenskandal« endlich abgeschlossen werden.

⁵³ Vgl. berlinovo, Geschäftsbericht 2014, www.berlinovo.de/sites/default/files/media/040815_berlinovo_gb_online_rz.pdf

7. Die Politik der Haushaltskonsolidierung

Bereits vor der Bankenkrise war der Berliner Haushalt völlig aus den Fugen geraten. Der wirtschaftliche Niedergang nach der Vereinigung, der rasche Abbau der Bundeszuschüsse und die Zusammenführung der in beiden Stadthälften personell reich ausgestatteten öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen resultierte in einer galoppierenden Verschuldung. Die Große Koalition unterließ es, rechtzeitig Maßnahmen zur Anpassung an die grundlegend veränderte Situation vorzunehmen – in der Hoffnung, dass nur eine kurze Durststrecke zu überbrücken sei, bis der Aufstieg Berlins zur europäischen Dienstleistungsmetropole die Einnahmen wieder sprudeln lasse.

Die CDU/SPD-Koalition ging 1991 in ihrer Koalitionsvereinbarung noch davon aus, dass finanziell alles so weitergehen würde wie aus Westberliner Zeiten gewohnt – nur jetzt eben in Gesamtberlin. »Die Koalitionsparteien halten am Rechtsanspruch auf die Erstreckung der Bundeshilfe (...) für ganz Berlin fest«, hieß es in der Koalitionsvereinbarung. Aber es sollte gänzlich anders kommen: Die Bundeshilfe, die 1990 noch mehr als die Hälfte der Einnahmen im Landeshaushalt Westberlins ausmachte, wurde in raschen Schritten abgebaut. Mit der Einbeziehung Berlins in das System des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1995 entfiel sie vollständig. Zwar erhielt Berlin jetzt Mittel aus dem Länderfinanzausgleich, diese konnten jedoch den Wegfall der Bundeshilfe bei Weitem nicht kompensieren. 1995 erhielt Berlin aus dem Finanzausgleich im engeren Sinne, aus Bundesergänzungszuweisungen und aus Finanzhilfen lediglich 8,1 Mrd. DM. Das waren gerade ein Fünftel der Einnahmen des Gesamtberliner Haushaltes – ein dramatischer Einnahmeverlust innerhalb kürzester Zeit. Weder hatte sich die Hoffnung der regierenden Koalition aus CDU und SPD auf eine Ausweitung der Bundeshilfe auf ganz Berlin erfüllt, noch war sie mit dem Bestreben erfolgreich, den Abbau der Bundeshilfe zeitlich zu strecken und so eine moderate Anpassung zu ermöglichen.

Die Große Koalition zeigte jedoch zunächst keine politische Reaktion auf diesen drastischen Einnahmeverlust. Stattdessen flüchtete sie in das Reich der wirtschafts- und finanzpolitischen Fantasien. Da Berlin ja ein rasches Wachstum und der Aufstieg in die Weltliga der »global cities« bevorstand, mussten auch die Steuereinnahmen rasch steigen – so jedenfalls suggerierten es die Finanzplanungen des Senats. Und in der Tat: Die Entwicklung in den Anfangsjahren 1991 und 1992 schien den optimistischen Prognosen Recht zu geben. Berlin nahm 1991 lediglich 9,4 Mrd. DM an Steuern ein, bis

1995 stiegen die Steuereinnahmen auf 16,5 Mrd. DM. Dass es sich hierbei überwiegend um Sondereffekte aufgrund des kurzfristigen Vereinigungsbooms und des Abbaus der Umsatzsteuerpräferenz für die Berliner Wirtschaft handelte und nicht um eine nachhaltige Entwicklung, kam dem Senat und den ihn tragenden Parteien nicht in den Sinn. Während die Große Koalition in ihrer Finanzplanung aus dem Jahre 1994 von weiter kräftig steigenden Steuereinnahmen auf mehr als 23 Mrd. DM im Jahre 1998 ausging, zeigte die Wirklichkeit ein brutal anderes Bild: Bereits 1995 sanken die Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um mehr als eine Milliarde auf 15,7 Mrd. DM, um in den Folgejahren auf diesem Niveau zu stagnieren. Nach dem konjunkturellen Strohfeuer des Vereinigungsbooms schlug die Strukturschwäche der Berliner Wirtschaft durch, der spekulative Immobilienboom brach in sich zusammen und die Finanzkrise nahm ihren Lauf: Statt der Steuereinnahmen explodierten die Schulden und die Zinslast.

So stieg der Schuldenstand Berlins um mehr als das Vierfache von 9,3 Mrd. Euro im Jahr 1991 auf 39,8 Mrd. Euro Ende 2001. Betrugten die Zinsausgaben 1991 nur 2,9% der bereinigten Ausgaben, waren sie 2002 schon auf 10,6% angestiegen.¹ Berlin befand sich also schon vor der Bankenkrise und den damit verbundenen finanziellen Belastungen am Rande einer Haushaltsnotlage und drohte jegliche finanzielle und damit auch politische Handlungsfähigkeit zu verlieren. Die Bankenkrise hat die Lage allerdings noch einmal dramatisch verschärft, die Rettungsbeihilfe den Schuldenstand zusätzlich erhöht, mit der Risikoabschirmung drohten dem Haushalt über viele Jahre weitere zusätzliche Belastungen. Damit nicht genug, führte die Unternehmenssteuerreform der rot-grünen Bundesregierung zu dramatischen Einbrüchen der Steuereinnahmen. Hatte die Neuverschuldung 2001 mit 4,9 Mrd. Euro schon ein Rekordniveau erreicht, musste im Jahr 2002 sogar eine Nettokreditaufnahme von sage und schreibe 6,3 Mrd. Euro getätigt werden.

Die Verschuldung eines öffentlichen Haushaltes ist so lange kein Problem, wie im Haushalt ein Primärüberschuss erzielt wird, mit dem die laufenden Zinsbelastungen bedient werden können. Der Primärüberschuss berechnet sich aus der Differenz zwischen den Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen und Nettokreditaufnahme und den Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben. Statt eines Primärüberschusses aber wies der Berli-

¹ Als »Bereinigte Ausgaben« bezeichnet man die Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen und haushaltstechnischen Verrechnungen.

ner Landeshaushalt seit Jahren ein Primärdefizit aus – im Jahr 2001 belief sich dieses auf zwei Mrd. Euro.² Das bedeutete nichts anderes, als dass Berlin seine Zinsausgaben nur über die Aufnahme neuer Schulden finanzieren konnte. Ist dies nicht nur ein konjunkturell bedingter vorübergehender Zustand, sondern ein Dauerzustand, ist der Absturz in eine Schuldenspirale aus regelmäßig steigenden Zinslasten, die immer neue Kreditaufnahmen nach sich ziehen, programmiert.

Sanieren und Gegensteuern

Entschiedenenes Gegensteuern war also notwendig. Die in der neuen rot-roten Koalition entwickelte Konsolidierungsstrategie musste das Ziel verfolgen, zumindest einen ausgeglichenen Primärhaushalt zu erreichen, um keine weiteren Schulden aufnehmen zu müssen. Gleichzeitig hatten wir im Koalitionsvertrag vereinbart, mit dem Bund Verhandlungen über einen »Berlin-Pakt« aufzunehmen. Ziel war, dass sich der Bund an den Sonderbelastungen Berlins aus der Hauptstadtfunction angemessen beteiligt und einen Ausgleich für »teilungsbedingte« Altlasten leistet – wie z.B. den Kosten der hochsubventionierten Wohnungsbaufinanzierung in Westberlin, überproportional hohe Versorgungslasten usw.

Wir hatten in den Koalitionsverhandlungen darauf gedrängt, dass Berlin eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht einreicht, um eine Haushaltsnotlage und die Notwendigkeit von Bundeshilfen feststellen zu lassen, während die Sozialdemokraten eine Verhandlungslösung mit der Bundesregierung wollten. Als Kompromiss wurde in der Koalitionsvereinbarung festgehalten, dass für den Fall eines Scheiterns der Verhandlungen um einen Berlin-Pakt »geprüft« werden sollte, »ob und wann die Voraussetzungen für Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes vorliegen und ggf. das Bundesverfassungsgericht anzurufen« ist. Gleichzeitig wurde festgehalten: »Nach dem unlängst in Kraft getretenen Maßstäbengesetz setzen Hilfen des Bundes zur Haushaltssanierung – der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend – eigene Anstrengungen des betroffenen Landes zur Abwehr einer drohenden Haushaltsnotlage voraus. Vorliegende Ausstattungsvorsprünge gegenüber vergleichbaren Ländern müssen daher zunächst ab-

² Alle Angaben nach: Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), Finanzplanung von Berlin 2002-2006, Berlin 2002, www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/finanz-und-investitionsplanung/-fpl02_06.pdf.

gebaut werden.«³ Damit war der zweite wesentliche Grundsatz unserer Haushaltspolitik definiert: die Orientierung am Ausgabenniveau vergleichbarer Bundesländer – in diesem Falle sinnvollerweise der Stadtstaaten, hier vor allem Hamburg –, weil dort am ehesten vergleichbare Strukturen vorlagen. Eine derartige Ausrichtung der Ausgabenpolitik ist für Haushaltsnotlagenländer zwingend notwendig. So z.B. stellte Oskar Lafontaine am Beispiel des Saarlandes fest: »Wenn es keine Einnahmeverbesserung gibt – und das war die Grundlage der Landespolitik in vielen Jahren –, dann gibt es nur eine Möglichkeit, nämlich dass man sich beim Ausgabenverhalten an den Durchschnitt der Flächenländer anpasst. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht.«⁴

Berlin wies im Jahr 2001 Primärausgaben in Höhe von 5.540 Euro pro Einwohner aus, das im Vergleich zu Berlin reiche Hamburg lediglich 4.770, gegenüber den Flächenländern lag der Unterschied naturgemäß noch höher. Die Berliner Einnahmen waren allerdings – ohne Vermögensveräußerungen – im Jahr 2000 nur wenig niedriger als in Hamburg.⁵ Berlin hatte zwar eine gravierende Steuerschwäche, diese wurde aber durch die Mittel aus dem Finanzausgleich und durch Zuweisungen des Bundes ausgeglichen. Damit war klar, dass eine Konsolidierung des Landeshaushaltes primär auf der Ausgabenseite zu erfolgen hatte. Die Möglichkeiten eines Bundeslandes zur Erhöhung der Einnahmen sind begrenzt, da die wesentlichen Entscheidungen über die Steuerpolitik auf der Bundesebene gefällt werden und erhöhte Steuereinnahmen eines Landes teilweise durch Reduzierung der Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich kompensiert wurden. Für uns führte kein Weg daran vorbei: Das mehr als überdurchschnittliche Ausgabenniveau Berlins musste reduziert werden.

Ein wesentlicher Grund für die im Vergleich zu Hamburg höheren Ausgaben lag in den hohen Personalausgaben. So konstatierte das DIW für Berlin eine »überdimensionierte Verwaltung« mit einer personellen Mehrausstattung gegenüber Hamburg in der Sozialverwaltung, bei den Gesundheitsbehörden, im Bereich Sportstätten, in der Bau- und Wohnungsverwaltung und in der Verwaltung von Bildung und Wissenschaft: »Bezogen auf die Einwohnerzahl ist in diesen Bereichen der Personalstand doppelt so hoch

³ Koalitionsvereinbarung, S. 6.

⁴ Oskar Lafontaine, Landtag des Saarlands, 15. Wahlperiode, 32. Sitzung am 2./3. Dezember 2014, S. 2597.

⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), Finanzplanung von Berlin, und Karl Brendke u.a., Bausteine für die Zukunft Berlins, DIW-Wochenbericht 10/2002, S. 120

wie in Hamburg.«⁶ Für den Polizeibereich stellte das DIW eine um ein Drittel höhere Personalausstattung fest. War der Öffentliche Dienst Westberlins schon aufgrund der ihm zugeordneten arbeitsmarktpolitischen Funktion personell reichlich ausgestattet, kam mit der Vereinigung der nicht minder große Verwaltungsapparat Ostberlins hinzu. Anders als die anderen ostdeutschen Bundesländer machte Berlin von der Möglichkeit des Einigungsvertrags, Personal aus dem Öffentlichen Dienst Ostdeutschlands zu entlassen, keinen Gebrauch. Außer bei nachgewiesener Stasi-Mitarbeit und im Rahmen der »wissenschaftlichen Evaluierung« im Hochschulbereich wurden gegenüber Angehörigen im Öffentlichen Dienst Ostberlins keine Kündigungen ausgesprochen. Nach einer Berechnung der Senatsverwaltung für Finanzen wurden damit rund 25.000 MitarbeiterInnen mehr übernommen, als es dem schon guten Ausstattungsstandard Westberlins entsprochen hätte.⁷ Insgesamt arbeiteten in Berlin im Jahr 2000 bezogen auf 1.000 Einwohner 60,4 Personen im Öffentlichen Dienst. In Hamburg lag dieser Wert bei lediglich 40,2 Beschäftigten.⁸ Zudem hatte Berlin schon 1993 die Gehälter im Öffentlichen Dienst im Ostteil der Stadt an das Westniveau angeglichen – anders als in den anderen neuen Bundesländern, in denen niedrigere Gehalts- und Besoldungsstrukturen galten, die erst schrittweise entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung an die Tarife in Westdeutschland angeglichen werden sollten. Beides – die Übernahme der Ost-Beschäftigten, ohne die Kündigungsmöglichkeiten aus dem Einigungsvertrag zu nutzen, und die vorzeitige Angleichung der Löhne und Gehälter – waren notwendige Maßnahmen, um den sozialen Frieden in der vereinigten Stadt zu wahren, und waren auch von der PDS unterstützt worden. Die Folge war allerdings eine überdimensionierte öffentliche Verwaltung mit einer hohen Kostenbelastung für den öffentlichen Haushalt.

Der zweite für die Berliner Haushaltskrise ursächliche große Kostenblock war das besondere (West-)Berliner System der Wohnungsbauförderung. Anders als in den meisten anderen Bundesländern, in denen den Bauherren ein Teil des erforderlichen Kapitals als staatliche Förderung zugewandt wird,

⁶ Brendke, a.a.O., S. 170.

⁷ Senatsverwaltung für Finanzen, Personalwirtschaft 2012, Berlin im Städtevergleich, Personalausstattung im Vergleich mit 27 deutschen Städten, Folienvortrag, Berlin, Februar 2007, Folie 11.

⁸ Reinhold Weiß, Kai Hofmann, Elmar Damm, Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Justus-Liebig-Universität Gießen, Arbeitspapier Nr. 65-2003, S. 10, www.oeffentliche-finanzen.de/resources/AP-65-2003.pdf.

erfolgte in Westberlin eine Aufwandssubventionierung. Der Bauherr besorgt sich das notwendige Kapital auf dem Kapitalmarkt und erhält in den Folgejahren eine Subventionierung der Zins- und Tilgungsleistungen. Diese Zinszuschüsse an die Bauherren belasteten den Landeshaushalt über Jahrzehnte – mit dem Resultat, dass die Belastungen aus der Wohnungsbauförderung jährlich mit ca. 1,3 Mrd. Euro zu Buche schlugen und fünfmal so hoch wie in Hamburg waren.⁹ Ohne sich von diesen horrenden Kosten zu befreien, war eine Haushaltskonsolidierung undenkbar. Im Jahr 2003 entschieden wir uns deshalb zu einem radikalen Schnitt und beendeten die »Anschlussförderung«, mit der Bau- und Immobilienwirtschaft mit Milliardenbeträgen aus dem öffentlichen Haushalt subventioniert wurden. Allein im Zeitraum bis 2007 konnten die Ausgaben gegenüber 2001 mit der Beendigung dieser Form der Wohnungsbauförderung um 560 Mio. Euro reduziert werden. Im Kapitel 9 werden diese Entscheidung und ihre Auswirkungen im Detail behandelt.

Politisch noch brisanter waren jedoch die notwendigen Kürzungen im Personalhaushalt. Im Koalitionsvertrag hieß es: »Die Koalition strebt an, die Personalausgaben im Zeitraum der Legislaturperiode um insgesamt 1,074 Mrd. € (2,1 Mrd. DM) zu entlasten. Von diesem Einsparvolumen sind bereit 509 Mio. € durch konkrete Maßnahmen belegt.« Zudem sollte über ein Umbauprogramm für die öffentliche Verwaltung und eine grundlegende Verwaltungsreform eine weitere Reduzierung der Personalausgaben um 511 Mio. Euro erreicht werden. Dies sei jedoch nur in einem langfristigen, bis in die nächste Legislaturperiode reichenden Prozess möglich. »Angesichts der dramatischen Verschuldung des Berliner Haushaltes muss dieser Entlastungseffekt jedoch auf der Zeitachse vorgezogen werden – andernfalls droht angesichts der dann noch schneller wachsenden Zinsausgaben die Gefahr, dass aus purem Sachzwang kurzfristig drastische Einschränkungen des öffentlichen Leistungsangebots erzwungen, einseitige personalwirtschaftliche Maßnahmen des Senats und betriebsbedingte Kündigungen nicht (...) ausgeschlossen werden können.« Um auch weiterhin betriebsbedingte Kündigungen auszuschließen, sollten mit den Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes und den Personalvertretungen Gespräche über einen »solidarischen Beschäftigungspakt« aufgenommen werden. Dort sollte unter anderem über eine Umverteilung von Arbeitszeit und Einkommen, einen zeitlich begrenzten Verzicht auf Lohn- bzw. Einkommensbestandteile, die möglichst umfassende Anwendung des Altersteilzeitgesetzes und die

⁹ Brendke, S. 170.

Sicherung eines Einstellungskorridors im Öffentlichen Dienst verhandelt werden.¹⁰

Am wenigsten konflikträftig war angesichts des Personalüberhangs der Personalabbau durch Ausnutzung der altersbedingten Fluktuation. So war mit der Koalitionsvereinbarung in der Ministerialverwaltung und den nachgeordneten Bereichen eine Reduzierung des Stellenbestands über die Legislaturperiode um 20% vorgesehen – das entsprach einer Reduzierung um knapp 2.600 Stellen – und bei den Bezirksverwaltungen sollten ca. 3.900 Stellen entfallen. Bei der Polizei sollten 990 Stellen entfallen – vorrangig im Bereich der Polizeiverwaltung, nicht im Vollzugsdienst. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Anpassung des Betreuungsschlüssels in den Horten an die Gruppengröße in den Schulhorten im Osten bedeutete eine Verschlechterung für die Hortbetreuung in Kitas, überwiegend im Westen, aber teilweise auch im Osten, da die Hortbetreuung dort in einigen Fällen auch in Kitas stattfand.

Im Wahlprogramm hatten wir noch gefordert, die angesichts der damals rückläufigen SchülerInnenzahl frei werdenden 1.900 LehrerInnenstellen für pädagogische Verbesserungen einzusetzen. Angesichts der dramatisch verschlechterten Haushaltslage konnten wir dies nicht vollständig durchsetzen. Stattdessen sollten 1.190 Stellen über altersbedingte Fluktuation abgebaut werden, aber immerhin noch 1.040 Stellen für pädagogische Verbesserungen genutzt werden. Die GEW kritisierte dies trotzdem als Kürzung im Bildungsbereich und sprach von »Wahlbetrug«. Tatsächlich konnte Gregor Gysis großzügiges Versprechen aus dem Wahlkampf »Bei der Bildung packen wir noch was drauf« nicht gehalten werden. Der Landeszuschuss für die Privatschulen wurde schrittweise von 97% der vergleichbaren Personalkosten an staatlichen Schulen auf 93% bis zum Ende der Legislaturperiode abgesenkt. Diese machten mit massiver Lobbyarbeit und Demonstrationen mobil – unterstützt von CDU, Grünen und FDP. Was dabei verschwiegen wurde, war die Tatsache, dass den Privatschulen unter der Ägide von CDU-BildungssenatorInnen nie mehr als 90% der durchschnittlichen Personalkosten erstattet wurden. Verschwiegen wurde auch, dass von 1999 bis 2000 die Zuschüsse des Landes von 160,742 Mio. DM auf 172,417 Millionen DM durch eine Änderung der Bemessungsgrundlage erhöht wurden. Die Zuschüsse lagen nach den Kürzungen durch Rot-Rot noch im Jahre 2003 noch immer auf dem Stand von 2001 und nach weiteren Ab-

¹⁰ Koalitionsvereinbarung, S. 65.

senkungen im Jahr 2004 noch immer über dem Niveau von 2000.¹¹ Der von den Privatschulen erzeugte mediale Wirbel und die öffentliche Mobilmachung vermittelte uns einen ersten Eindruck, welchen Druck einzelne, gut organisierte Interessengruppen mit medialer Unterstützung auf die Regierung entfalten können. Nach Umsetzung der Kürzungen bei den Privatschulen wurde übrigens – entgegen den von den Privatschulen im Vorfeld prognostizierten Schreckensszenarien – weder eine Privatschule geschlossen, noch war eine unsoziale Erhöhung des Schulgeldes zu verzeichnen.

Auf ähnlich großen Widerstand stießen die Auflösung der Freiwilligen Polizeireserve, der Reiterstaffel der Polizei und die Einstellung der Finanzierung des Polizeiorchesters. Die Boulevardpresse – allen voran die Springer-Postille B.Z. und der CDU-nahe Radiosender 100,6 –, die Gewerkschaft der Polizei und der Landesverband Pferdesport Berlin und Brandenburg machten mobil. Die B.Z. organisierte eine »Aktion Bürgersinn« zur Rettung der Polizeipferde. »Es wird zur großen Bürgerinitiative. Immer mehr Berliner nehmen die Zügel in die Hand, wollen dem Senat die Sporen geben. Gestern zahlten BZ-Leser 4.827 Euro auf das Konto ›Bürgersinn‹ ein – so viel wie an keinem anderen Tag zuvor. Damit könnte ein weiteres Ross der Berliner Reiterstaffel gerettet werden: Kobold, 13 Jahre alt, davon 9 Jahre im Dienst. Schon von 3.000 Euro kann er ein ganzes Jahr lang überleben«, berichtete die B.Z.¹² »Kommunisten«, die mit der Abschaffung der Pferdestaffel die innere Sicherheit gefährden, kombiniert mit rührenden Geschichten über Pferde, denen angeblich die Schlachtbank drohte – das war idealer Stoff für den Boulevard und die Mobilisierung des alten Westberlin. Die taz resümierte später: »Mit der ›Aktion Bürgersinn – Rettet die Polizeipferde‹ starteten BZ und der Froschfunk 100,6 eine beispiellose Kampagne, die sich riesiger Resonanz erfreute. Nicht nur die reichen Wilmersdorfer Witwen öffneten zu Tränen gerührt ihre Geldbörsen. Auch arme Mütterchen boten ihre Rente an, um Emir & Co. vor der Schlachtbank zu bewahren. Unter dem Motto: ›Für den Erhalt des Kulturgutes Pferd‹ riefen Polizeigewerkschaft und der Landesverband Pferdesport zu einer Großdemonstration auf, und Tausende folgten. Ein Futtermittelhersteller bot an, den Polizeigäulen ein ganzes Jahr lang ›vitaminiertes, mineralisiertes Müs-

¹¹ PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, Kürzungsdebatte: Privatschulen sind nicht gefährdet, 17.5.2002, www.die-linke-berlin.de/nc/politik/presse/detail/archiv/2002/mai/zurueck/presse-1/artikel/kuerzungsdebatte-privatschulen-sind-nicht-gefaehrdet/.

¹² »Aktion Bürgersinn zur Rettung der Polizeipferde«, B.Z., 19.1.2002, www.bz-berlin.de/artikel-archiv/aktion-buergersinn-zur-rettung-der-polizeipferde.

lifutter« zu spendieren. Eine Solidarität, von der jeder Kindergarten träumen würde.«¹³ So lächerlich dies im Rückblick anmutet, diese reaktionäre Mobilisierung war nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Ihr musste der Wind aus den Segeln genommen werden. Schließlich gelang es Innensenator Körting in Verhandlungen mit Bundesinnenminister Schily, die Übernahme der Pferdestaffel durch die Bundespolizei zu erreichen, und die Protestbewegung fiel in sich zusammen.

PDS kürzt Ostgehälter?

Die Kampagne gegen die Auflösung der Pferdestaffel wirkte aber nicht in unsere Wählerschaft hinein – die Mobilisierung war zwar erheblich, aber auf konservative Westberliner Bevölkerungskreise beschränkt. Anders war es mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten »Angleichung der Arbeitnehmerbeiträge zur VBL Ost an West«.¹⁴ Dahinter verbarg sich ein komplizierter Sachverhalt: Seit 1999 müssen die ArbeitnehmerInnen im Tarifgebiet West einen Arbeitnehmerbetrag in Höhe von 1,41% ihres Bruttogehalts an die Zusatzversorgung im Öffentlichen Dienst, die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) zahlen, während die Beschäftigten im Tarifgebiet Ost einen derartigen Beitrag angesichts der damals noch geringen Zahl von Versorgungsfällen nicht entrichten mussten. Damit hatten die Beschäftigten im Osten auf einmal ein höheres Nettoeinkommen als die Beschäftigten im Westen. Das Einkommensangleichungsgesetz aus dem Jahr 1994, mit dem das Land Berlin das niedrigere Tarifentgelt Ost von 90 auf 100% des Westtarifs aufstockte, hatte aber das Ziel der Einkommensgleichheit. Vor diesem Hintergrund kam die Vereinbarung in den Koalitionsverhandlungen zustande, im Tarifgebiet Ost auch eine Reduzierung des Entgelts um 1,41% vorzunehmen.

So logisch uns das auch erschien, diese Entscheidung war fatal: Die PDS, Interessenvertretung der benachteiligten Ostdeutschen, die fast 50% der Stimmen im Ostteil der Stadt erhalten hatte, kürzt die Ostgehälter! So – und nicht als notwendige Maßnahme der Ost-West-Angleichung der Löhne und Gehälter – musste diese Maßnahme von den Betroffenen verstanden wer-

¹³ »Da waren's nur noch sechs«, taz, 13.12.2002, www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digiartikel/?ressort=bl&dig=2002%2F12%2F13%2Fa0276&cHash=a317f9716fba9f91796e707a9b014572.

¹⁴ Koalitionsvertrag, Anhang: Einsparungen Stellen und Personalkosten, o.S.

den. Dazu kam, dass mit dem Einkommensangleichungsgesetz von 1994 die unterschiedlichen tarifvertraglichen Arbeitszeiten zwischen 38,5 Stunden im Westen und 40 Stunden im Osten nicht beseitigt wurden. Insofern hatten Ost- und West-Beschäftigte zwar gleiche Monatslöhne- und -gehälter, bezogen auf das Entgelt pro Stunde waren die Ost-Beschäftigten aber immer noch schlechter gestellt. Erst mit dem Abschluss des »Solidarpakts« im Jahr 2003 wurden die Arbeitszeiten Ost-West angeglichen. Unverständnis und Empörung über diese Kürzung wurde noch dadurch potenziert, dass das entsprechende Gesetz zwar im Juni beschlossen wurde, die verwaltungsmäßige Umsetzung aber erst im September erfolgte: Damit wurde vom Septembergehalt auf einen Schlag der dreifache Kürzungsbetrag abgezogen – und das kurz vor dem Tag der Bundestagswahl.

Gregor Gysi resümierte ein Jahr später: »Wir hätten uns darauf nicht einlassen dürfen, aber während der Koalitionsverhandlungen war ich davon überzeugt, dass dies ein Akt der Gleichstellung und damit der Gerechtigkeit sei.«¹⁵ Wir machten nicht nur in der Sache einen Fehler, indem wir einen wichtigen Teil unserer Wählerschaft enttäuschten, sondern auch taktisch: Statt das Problem der Ungleichheit zwischen Ost und West im Rahmen der angestrebten Verhandlungen über einen Solidarpakt einer Gesamtlösung – einschließlich einer Angleichung der Arbeitszeit – zuzuführen, griffen wir mit den 1,41% VBL-Beiträgen einen relativ unbedeutenden Teilaspekt heraus und mussten damit massive Enttäuschung bei denjenigen im Osten produzieren, die die PDS unter anderem in der Hoffnung gewählt hatten, dass ihre Regierungsbeteiligung endlich die Benachteiligung des Ostens beenden würde.

Öffentlicher Dienst: alles andere als Begeisterung

Die eigentliche große Herausforderung stand uns aber noch bevor: die Verhandlungen mit den Gewerkschaften über einen »solidarischen Beschäftigungspakt« im Öffentlichen Dienst. Bereits 1997 hatten wir ein »Reformpolitisches Sofortprogramm« für Berlin entwickelt, in dem wir angesichts des hohen Personalbestandes in Landes- und Bezirksverwaltungen eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, eine Angleichung der Arbeitszeiten im Ost- und Westteil der Stadt und den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen vorschlugen. Inspiriert war dieser Vorstoß durch eine gesellschaft-

¹⁵ Gregor Gysi, Was nun?, a.a.O., S. 80.

liche Debatte um die Tarif- und Arbeitszeitpolitik im Öffentlichen Dienst. Der damalige Vorsitzende der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV), Herbert Mai, hatte im Rahmen der bundesweiten Tarifrunde eine Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich vorgeschlagen und als Gegenleistung die Schaffung neuer Arbeitsplätze verlangt.

Der linke Politikwissenschaftler und Aktivist Peter Grottian griff die Debatte auf und argumentierte: »Der öffentliche Dienst ist Druck ausgesetzt: Weniger Personal drückt die Personalkosten insgesamt, lautet vereinfacht die Parole. Faktisch geschieht aber etwas anderes: Die Stellen im öffentlichen Dienst des Landes Berlin beispielsweise haben zwar von 1993 bis 1996 von 284.781 auf 257.526 abgenommen, die Personalkosten sind jedoch bei rund 19,5 Mrd. DM weitgehend konstant geblieben. Die Gründe liegen in der Dynamisierung der Personalkosten (Tarifsteigerungen, Osttarifangleichung, Alterszulagen, Beförderungen), von den Pensionen und der explosionsartigen Zunahme der Beihilfekosten überhaupt nicht zu reden. Dabei sind die Stelleneinsparungen vor allem im einfachen und mittleren Dienst erfolgt, während sich der höhere Dienst in drei Jahren um 19% ausgeweitet hat. Spektakulär ist indessen, wie die bürokratische und politische Klasse sich besoldungsmäßig bedient. In den oberen Besoldungsgruppen der Richter, Hochschullehrer und Senats-/Bezirksbeamten haben sich die Stellen von 324 auf 1.460 wundersam vermehrt. Hier erfüllt sich die Ahnung der Bürgerinnen und Bürger: Diejenigen, die harte Sparziele proklamieren, halten sich selbst nicht daran und langen für ihre Privilegien ungeñiert zu. Ein solches Beutesystem ist mit der üblichen leichten politischen Schamröte kaum zu überspielen.«¹⁶ Als Konsequenz hatte er einen Vorschlag für eine je nach Gehaltsgruppe differenzierte Umverteilung von Arbeitszeit und Einkommen entwickelt.

Auch in der Industrie gab es Modelle der Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich: Angesichts massiver Absatzeinbrüche auf dem europäischen Automobilmarkt hatte der VW-Vorstand 1995 einen Personalüberhang von 30.000 Stellen prognostiziert. Um Massenentlassungen durch betriebsbedingte Kündigungen zu verhindern, hatte die IG Metall mit der Volkswagen AG einen Tarifvertrag abgeschlossen, der die Möglichkeit eröffnete, die Wochenarbeitszeit von 36 auf bis zu 26,8 Stunden abzusenken. Dabei wurden die Jahressonderzahlungen und das

¹⁶ Peter Grottian, Die Arbeitszeit solidarisch umverteilen, Tagesspiegel, 31.5.1997, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/die-arbeitszeit-solidarisch-umverteilen/12330.html.

Urlaubsgeld auf das monatliche Gehalt umgelegt, sodass die monatlichen Lohn- und Gehaltszahlungen in alter Höhe bestehen bleiben konnten.¹⁷

Unser Vorschlag einer Umverteilung von Arbeit und Einkommen im Öffentlichen Dienst lag damit durchaus im Rahmen der damaligen tarifpolitischen Diskussionen. So schrieb auch Oskar Lafontaine angesichts der Berliner Situation 2001: »Beim Personal könnte man die einen entlassen und den anderen keine Opfer zumuten. Das wäre der falsche Weg. Gerecht ist es, von allen Bürgern entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit einen Beitrag zu verlangen. Teilzeitarbeit und Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich sind dabei besser als betriebsbedingte Kündigungen. Was bei VW ging, muss im Öffentlichen Dienst von Berlin auch gehen. Auch die neue Dienstleistungsgewerkschaft ver.di steht in der Verantwortung.«¹⁸

Im Frühjahr 2002 begannen die Verhandlungen mit den Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes. Begleitet von Protesten und Demonstrationen gestalteten sich die Verhandlungen mehr als schwierig. Während Senat und Koalition eine tarifliche Öffnungsklausel für eine Berliner Sonderregelung wollten, lehnten die Gewerkschaften eine solche prinzipiell ab. In Frage käme lediglich eine Einigung unabhängig vom Flächentarifvertrag.¹⁹ Konkret wurde von Gewerkschaftsseite vorgeschlagen, der Senat sollte durch Kündigungsschutzvereinbarungen, Schutz vor Versetzungen und zusätzlichen Sonderurlaub Anreize schaffen, damit Beschäftigte ihre Arbeitszeit freiwillig reduzierten. Damit sollten nach Vorstellung der Gewerkschaften 250 Mio. Euro eingespart werden. Wir hielten dies für eine illusorische Vorstellung angesichts einer Teilzeitquote von bereits über 17%.²⁰ Zentral war aber, dass damit »kein für alle verbindlicher Rechtsrahmen für eine Umwandlung von Einkommen in Freizeit gesetzt werden (konnte). Lediglich freiwilliger Verzicht wäre möglich. Damit könnten sich diejenigen zurücklehnen, deren Po-

¹⁷ Vgl. Götz Richter, Wolfgang Schnecking, Helmut Spitzley, Beschäftigungssicherung durch betriebliche Arbeitszeitverkürzung. Soziale Voraussetzungen und Folgen der betrieblichen Anwendung beschäftigungssichernder Flächentarifverträge, Bremen, September 2001, S. 9f., www.zwe.uni-bremen.de/data/beschsicher.pdf.

¹⁸ Oskar Lafontaine, Neuwahlen: Alle für eine, Tagesspiegel, 22.6.2001, www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/neuwahlen-alle-fuer-eine/236102.html.

¹⁹ Siehe z.B. »Verheerende Stimmung im Osten. Burkhardt Thiemann von ver.di: Kein Ausstieg aus dem bundesweiten Tarifvertrag«, Neues Deutschland, 31.10.2002, www.neues-deutschland.de/artikel/25839.verheerende-stimmung-im-osten.html.

²⁰ »Gewerkschaft: ›Der große Wurf ist es nicht‹«, Neues Deutschland, 14.11.2002, www.neues-deutschland.de/artikel/26559.gewerkschaft-der-grosse-wurf-ist-es-nicht.html?sstr=der|gro%C3%9Fe|wurf|ist|nicht.

sition durch Dienstalter und Status nahezu unantastbar sind, andere Landesbedienstete wären aus Sorge um den Arbeitsplatz bereit zu verzichten.«²¹ Das Solidarprinzip könne nicht wirksam durchgesetzt werden, wenn sich ihm einige mit Verweis auf die Freiwilligkeit entziehen können, argumentierten Stefan Liebich und Marian Krüger für die PDS-Fraktion.²² Seitens des Senats wurde eine Verkürzung der Arbeitszeit auf 37 Stunden für Ost und West angeboten, ein Einstellungskorridor für 7.000 junge Menschen bis zum Ende der Legislaturperiode und eine Verlängerung des besonderen Kündigungsschutzes mit dem Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen. Als Gegenleistung dafür sollten die Beschäftigten befristet auf jährliche Gehaltserhöhungen und sozial gestaffelt auf das 13. Monatsgehalt und Urlaubsgeld verzichten.²³ Im Oktober erklärten die Gewerkschaften die Solidarpaktverhandlungen für gescheitert, der bundesweit gültige Tarifvertrag dürfe auch nicht wegen einer Haushaltsnotlage ausgehöhlt werden, erklärte der stellvertretende DGB-Vorsitzende Bernd Rissmann.

Sowohl die Gewerkschaften als auch die rot-rote Koalition waren in einer schwierigen Lage. Anders als in vielen anderen Flächentarifverträgen gab es im Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst, dem BAT, keine Härtefallregelungen oder Notfallklauseln. Ver.di befand sich in einer bundesweiten Tarifrunde – zu diesem Zeitpunkt dem Berliner Wunsch nach einer Öffnungsklausel nachzugeben, hätte die Gefahr mit sich gebracht, dass andere ebenfalls unter Finanznot leidende Kommunen auch eine derartige Sonderregelung beansprucht hätten. Rot-Rot auf der anderen Seite war mit einem kollabierenden Haushalt konfrontiert, einer sich immer weiter drehenden Schuldenspirale – obendrein verschärft durch akute Steuerausfälle in Höhe von ca. 1,2 Mrd. Euro als Folge der rot-grünen Steuerreform. Ohne Solidarpakt würden wir an anderer Stelle über die bereits geplanten Konsolidierungsmaßnahmen hinaus zu drastischen Einschnitten gezwungen sein. Für die Gewerkschaftsseite war es andererseits nicht einfach zu erklären, wieso für den Öffentlichen Dienst in Berlin ein Solidarpakt abgelehnt wurde, ver.di aber kurz zuvor bei der Berliner AOK ein Kündigungsschutzabkommen unterzeichnet hatte, mit dem die Arbeitszeit um 3,5 Wochenstunden ohne

²¹ PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, Warum wir für einen Solidarpakt im Öffentlichen Dienst eintreten. Thesen zur öffentlichen Diskussion am 29.11.2002, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/transparenz/warum_wir_fuer_einen_solidarpakt_im_oeffentlichen_dienst_eintreten_thesen/druckversion.htm.

²² Ebenda.

²³ Vgl. ebenda und Harald Werner, Solidarpakt. Gefährliches Spiel für die Gewerkschaften, <http://labournet.de/diskussion/wipo/finanz/solidarpakt.pdf>.

Gehaltsausgleich im Jahr 2002 und um drei Stunden im Jahr 2003 gekürzt wurde. Dies ist nur ein Beispiel von Beschäftigungssicherungsabkommen, deren Konditionen alle in der Regel deutlich schlechter waren als das Angebot des Berliner Senats. Zudem werden in der Privatwirtschaft mit Öffnungsklauseln nicht nur Arbeitsplätze gesichert (und auch dies meist nur befristet), sondern auch die Unternehmensgewinne gesichert, während es im Öffentlichen Dienst nicht um Profite, sondern um die Handlungsfähigkeit des Staates und die Möglichkeit zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben ging. Aber beide Akteure – Senat wie Gewerkschaften – waren in ihrer jeweiligen Handlungslogik gefangen und so rasten zwei Züge aufeinander zu.

Als Reaktion auf das Scheitern der Verhandlungen kündigte der Senat einseitige Maßnahmen an: die Erhöhung der Arbeitszeit der Beamten von 40 auf 42 Stunden, eine dementsprechende Reduzierung von Neueinstellungen und die Kündigung der Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte des Öffentlichen Dienstes. Nach Auslaufen der Beschäftigungssicherungsvereinbarung im Jahr 2004 wurden auch betriebsbedingte Kündigungen nicht mehr ausgeschlossen. Berlin ergriff gleichzeitig eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel, für Länder in einer Haushaltsnotlage eine zeitweise Öffnung der Beamtenbesoldung zu erreichen. Anfang Januar vollzog der Senat den Austritt aus den Arbeitgeberverbänden, die öffentlichen Unternehmen dabei ausgenommen. Mit dem Austritt wurde eine Übernahme des Tarifabschlusses für den Öffentlichen Dienst vom Januar 2003 verhindert, der eine zusätzliche Belastung des Landeshaushaltes von 180 Mio. Euro bedeutet hätte. Dabei wurde in der bundesweiten Diskussion über den Berliner Austritt aus den Arbeitgeberverbänden immer wieder übersehen, dass das Land Berlin bereits im Jahr 1994 aus der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) und der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) durch Beschluss der Mitgliederversammlung der TdL wegen »wiederholter und grober Verstöße gegen die Satzung der TdL« ausgeschlossen worden war. Grund war die mit dem Berliner Einkommensangleichungsgesetz beschlossene Angleichung der Ostlöhne und -gehälter im Öffentlichen Dienst an das Westniveau. Während Berlin 1995 den Ostbeschäftigten 94% zahlte, hätten sie nach Tarifvertrag nur einen Anspruch auf 84% gehabt. Seit 1996 zahlte Berlin 100% und verstieß damit systematisch gegen den Flächentarifvertrag. Aufgrund des Ausschlusses Berlins hatten Tarifverträge der TdL und der VKA keine unmittelbare Geltung in Berlin.²⁴ Deshalb schlossen die Berliner Arbeitge-

²⁴ Der KAV (Kommunaler Arbeitgeberverband) Berlin wurde – anders als der VAdÖD (Vereinigung der Arbeitgeber des Öffentlichen Dienstes) – später wieder in den VKA

berverbände VAdöD und KAV Berlin mit den Berliner Gewerkschaften im November 1994 einen Tarifvertrag ab, mit dem geregelt wurde, dass Berlin die bundesweit geltenden Tarifverträge des Öffentlichen Dienstes auch weiterhin übernimmt, die dann im Ostteil wieder auf 100% des Westtarifs aufgestockt wurden. Insofern hatte Berlin seit 1994 schon immer eine tarifpolitische Sondersituation und war seitdem nicht mehr Mitglied der Tarifgemeinschaft der Länder.

Das Scheitern der Verhandlungen und die Ankündigung einseitiger Maßnahmen durch den Senat führten auch bei den Gewerkschaften zu internen Diskussionen. So berichtete der Tagesspiegel unter der Überschrift »Berliner Gewerkschaften streiten über eine andere Tarifpolitik«, dass sich bei einem Teil der Gewerkschaftsfunktionäre die Erkenntnis durchsetze, »dass die Gewerkschaften bei den Solidarpakt- und Tarifverhandlungen einen großen Fehler gemacht haben. Sie haben mit ihrer Prinzipienreiterei wesentliche Prinzipien der Gewerkschaftspolitik in Gefahr gebracht: Der Flächentarifvertrag zerbröckelt, Einstellungskorridore schließen sich, Offensiven für mehr Teilzeitarbeit und neue Formen der Arbeitszeitverteilung verkümmern. (...) Die ›Es-muss-alles-so-bleiben-wie-es-ist‹-Linie kann nur noch notdürftig verdecken, dass es keine klare Linie mehr gibt. Auf die Fragen der öffentlichen Armut in Berlin können die Gewerkschaften keine seriöse Antwort mehr geben.«²⁵ Die Gewerkschaften mussten ein Interesse daran haben, einen tariflosen Zustand in Berlin zu verhindern.

Auch die Fraktionsvorsitzenden von PDS und SPD – Stefan Liebich und Michael Müller – sprachen sich für eine Wiederaufnahme von Tarifverhandlungen aus. Wir wollten noch immer eine Verhandlungs- und keine konfrontative Lösung. Schon am 17. Januar wurden die Gespräche über einen Tarifvertrag zwischen Senat und Gewerkschaften wieder aufgenommen. Auf dem Landesparteitag der PDS trat der ver.di-Tarifexperte Burkhardt Thiemann als Gastredner auf und machte einen angesichts der bisherigen Haltung der Gewerkschaften überraschenden Vorstoß: Der bundesweite Tarifabschluss solle von Berlin formal übernommen werden, statt 4,4% Gehaltserhöhung sollte es aber eine entsprechende Reduzierung der Arbeitszeit geben. Gleichzeitig verlangte er eine Ost-West-Angleichung der

aufgenommen. Der KAV war allerdings nur für die relativ geringe Zahl der Arbeitnehmer im Öffentlichen Dienst zuständig.

²⁵ »Der Beton wird neu gemischt: Berliner Gewerkschaften streiten über eine andere Tarifpolitik«, Tagesspiegel, 27.4. 2003 www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/der-beton-wird-neu-gemischt-berliner-gewerkschaften-streiten-ueber-eine-andere-tarifpolitik/409896.htm.

Arbeitszeit und des Urlaubs- und Weihnachtsgelds und den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen.²⁶ Das war ein deutlicher Schritt nach vorn, der allerdings gewerkschaftsintern noch immer umstritten war. Und er wich noch immer erheblich vom ursprünglichen Vorschlag des Senats in den gescheiterten Solidarpaktverhandlungen ab.

Trotz dieser Bewegung auf Gewerkschaftsseite kam es auch in den nächsten Monaten nicht zu einem Ergebnis in den Tarifverhandlungen. Mit Berlins Ausscheren aus dem Flächentarifvertrag handelte es sich jedoch um mehr als eine lokale Auseinandersetzung. Die Bundesspitze von ver.di schaltete sich ein. »Immer wieder saß Bsirske während der festgefahrenen Tarifgespräche mit den Verhandlungsführern in der Ver.di-Zentrale am Potsdamer Platz zusammen. Die Lage in Berlin hatte nach dem Austritt des Senats aus dem Arbeitgeberverband für die um den Flächentarif bangende Bundesspitze höchste Priorität«, berichtete Die Welt.²⁷ Bsirske traf sich mit Wowerit und sondierte mit ihm die Eckpunkte einer Einigung. Am 30. Juni traten die Tarifkommissionen zusammen. Nach Verhandlungen bis in die Morgenstunden des nächsten Tages konnte das Ergebnis verkündet werden: Die bundesweiten Tarifsteigerungen von insgesamt 4,4% bis zum Jahr 2004 wurden auch vom Land Berlin übernommen. Die Wochenarbeitszeit wurde einheitlich auf 37 Stunden (in Kitas auf 38 Stunden) reduziert, das Gehalt wurde für die unteren Einkommensgruppen um 8%, für die mittleren um 10% und die höheren um 12% reduziert. Die übrige Arbeitszeitverkürzung kann auf einem Lebensarbeitszeitkonto angespart werden. Gleichzeitig wurden Neueinstellungen bei LehrerInnen und ErzieherInnen vereinbart. Im Sinne einer Gleichbehandlung von Angestellten und Beamten verständigte man sich auch darauf, bei den Beamten das Urlaubsgeld zu streichen, und das 13. Monatsgehalt wurde auf einen einheitlichen Sockelbetrag reduziert, die Arbeitszeit wurde wieder von 42 auf 40 Stunden verkürzt. Frank Bsirske erklärte anlässlich der Einigung: »Ich kenne kein Bundesland, das in einer vergleichbaren Haushaltsnotlage ist wie Berlin.« Mit dem Abschluss sei es gelungen, die unterschiedlichen Interessen auszubalancieren, er sei »ein Erfolg für die Beschäftigten im Land, das Land und für die Gewerkschaften«. Unter anderem als Effekt der Steuerreform würden die Einbußen bei den

²⁶ »Freizeit statt Lohnerhöhung: Verdi ist einverstanden«, Berliner Zeitung, 24.2.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/im-gegenzug-sollen-urlaubs--und-weihnachtsgeld-voll-erhalten-bleiben-freizeit-statt-lohnerhoehung--verdi-ist-einverstanden,10810590,10067186.html.

²⁷ »Am Ende ging alles ganz schnell«, Die Welt, 2.7.2003, <http://www.welt.de/print-welt/article243733/Am-Ende-ging-alles-ganz-schnell.html>.

Bruttobezügen sich netto weniger deutlich auswirken. Ein Angestellter mit 2.000 Euro brutto müsse auf etwa 4% Nettogehalt verzichten, dafür aber 8% weniger arbeiten.²⁸ Bei der Einigung war die GEW nach einer Auseinandersetzung innerhalb der Tarifgemeinschaft mit ver.di und GdP nicht dabei, die 4.000 angestellten LehrerInnen blieben damit ohne tarifvertragliche Regelung. Der Grund war, dass die Pflichtstundenzahl für verbeamtete Lehrer erhöht wurde – und zwar in einem Umfang, der durchaus mit den Regelungen in anderen Bundesländern vergleichbar war.²⁹

Der Tarifabschluss wurde einerseits von einer breiten Medienöffentlichkeit begrüßt, bei den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes allerdings war die Stimmung angesichts der Gehaltseinbußen überwiegend schlecht. Vergleicht man das ursprüngliche Angebot des Senats – 37 Stunden bei Verzicht auf Tarifierhöhungen in den nächsten vier Jahren, Wegfall des Urlaubsgelds und sozial gestaffelte Reduzierung des 13. Monatsgehalts – mit dem dann abgeschlossenen Tarifvertrag, war das Senatsangebot für die Beschäftigten eher besser, da das monatliche Gehalt nicht gekürzt worden, sondern der Status quo erhalten geblieben wäre. Da aber ver.di auf der formalen Übernahme des Potsdamer Abschlusses bestand und Urlaubs- und Weihnachtsgeld nicht angetastet werden sollten, kam es zu den Kürzungen bei den monatlichen Zahlungen. Viele MitarbeiterInnen sahen es auch so, dass das ursprüngliche Senatsangebot besser war als das Ergebnis der Verhandlungen.³⁰ Die Verkürzung der Arbeitszeit verbunden mit der Ost-West-Angleichung konnte für die meisten Beschäftigten die Verluste am Monatseinkommen nicht wettmachen.

Ver.di hatte in der Folge des Abschlusses viele Austritte zu verzeichnen, und auch Rot-Rot schlug bei den meisten MitarbeiterInnen des Öffentlichen Dienstes alles andere als Begeisterung entgegen. Hier rächte sich, dass weder PDS noch SPD im Wahlkampf mit der notwendigen Deutlichkeit die Sauererfordernisse des Landeshaushaltes angesprochen hatten und die öffentliche Diskussion vor allem auf die Auswirkungen des Bankencrashes

²⁸ »Weniger Geld, mehr Freizeit«, taz, 2.7.2003, www.taz.de/1/archiv/?id=archivseite&dig=2003/07/02/a0201.

²⁹ Vgl. »Problem vertagt: Lehrer ausgeklammert«, Neues Deutschland, 1.8. 2002 www.neues-deutschland.de/artikel/39307.problem-vertagt-lehrer-ausgeklammert.html?sstr=gew|arbeitszeit.

³⁰ Siehe »Lehrer, Erzieher und Sachbearbeiter sind empört über Gehaltskürzungen«, Berliner Zeitung, 3.7.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/in-den-dienstzimmern-wird-gerechnet---zustimmung-gibt-es-kaum-lehrer-erzieher-und-sachbearbeiter-sind-empoert-ueber-gehaltskuerzungen,10810590,10097870.html.

und seine Skandalisierung fokussiert war. Dass die Berliner Haushaltskrise lange vor und unabhängig von der Krise der Berliner Bankgesellschaft existierte und diese lediglich der Tropfen war, der das Fass zum Überlaufen brachte, wurde weitgehend ignoriert – und damit auch die Veränderungsnotwendigkeiten im Berliner Öffentlichen Dienst. Gleichzeitig musste die Politik von ver.di, die Mitgliedschaft für eine unversöhnliche Haltung zu mobilisieren, um anschließend doch einzulenken, Enttäuschung und Empörung über den Abschluss potenzieren. Allerdings hatte der Senat ver.di in eine fast aussichtslose Situation manövriert – während der laufenden bundesweiten Tarifverhandlungen war für die Gewerkschaft ein Eingehen auf die Berliner Sondersituation faktisch unmöglich. Mit unserem auf die Berliner Problemlage verengten Blick berücksichtigten wir diese bundespolitischen Rahmenbedingungen nicht in ausreichendem Maße.

Erschwerend kam hinzu, dass nach der Niederlage der PDS bei der Bundestagswahl vom September 2002 mit dem Verlust der Bundestagsfraktion und dem Führungswechsel in der Bundespartei auf dem Geraer Parteitag, die Bundesspitze unserer Partei in offene Gegnerschaft zum Berliner Landesverband und zu unserer Regierungsbeteiligung ging. Eine konstruktive, auf gemeinsame Problemlösung orientierte Diskussion fand zwischen uns nicht mehr statt. Rückblickend glaube ich, dass ein weniger destruktiver Verlauf der Auseinandersetzung um den Solidarpakt möglich gewesen wäre, hätten wir die bundespolitische Dimension des Konflikts für ver.di frühzeitig zur Kenntnis genommen und von Anfang an intensiv mit der Bundesebene der Gewerkschaft eine Lösung versucht. Dafür spricht auch, dass ver.di Anfang 2004 mit dem Land Brandenburg einen »Sozialtarifvertrag« angesichts einer wesentlich weniger dramatischen Haushaltsablage abschloss, der eine Verkürzung der Arbeitszeit und der Löhne je nach Gehaltsgruppe um jeweils 1,25 bis 7,5% vorsah.³¹ Der Austritt Berlins aus den Berliner Arbeitgeberverbänden VAdÖD und KAV wäre dann nicht nötig gewesen, ebenso wie die gravierenden bundesweiten Auswirkungen dieses Schritts. Denn im Bund – sowohl in den Medien, bei Gewerkschaftsmitgliedern wie auch in großen Teilen der PDS – wurde die tarifliche Berliner Sondersituation mit dem Ausschluss aus der TdL im Jahr 1994, der Zahlung gleicher Löhne und Gehälter in Ost und West im Widerspruch zum geltenden Tarifrecht und der Verdoppelung des Öffentlichen Dienstes durch die Ver-

³¹ Tarifvertrag zur Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen in der Landesverwaltung Brandenburg (Sozial-TV-BB) [www.gdp.de/gdp/gdpbra.nsf/id/tarifvertrag_unterzeichnet/\\$file/TV_03_02_2004.pdf](http://www.gdp.de/gdp/gdpbra.nsf/id/tarifvertrag_unterzeichnet/$file/TV_03_02_2004.pdf).

einigung der beiden Stadthälften in der Regel nicht zur Kenntnis genommen bzw. war schlicht unbekannt. So war die bundesweite Wahrnehmung vor allem, dass die rot-rote Regierung aus der TdL ausgetreten sei, um Tarifflicht zu begehen.

Beide Koalitionsparteien hatten immer wieder betont, dass die Regelungen des Solidarpaktes zeitlich befristet sein sollten. Im Wahlprogramm 2006 hatten wir zudem als explizites Ziel für die neue Legislaturperiode die Wiederaufnahme des Landes in die Tarifgemeinschaft der Länder formuliert: »Der 2003 abgeschlossene Anwendungstarifvertrag entsprang der finanziellen Notlage Berlins. Die Linkspartei.PDS setzt sich dafür ein, dass in dem Maße, wie diese Notlage bewältigt wird, die Gehälter im Öffentlichen Dienst wieder dem bundesweiten Tarifniveau angepasst werden, unter der Voraussetzung, dass betriebsbedingte Kündigungen auch weiterhin abgeschlossen bleiben. Die bestehenden Freizeitkonten sollen uneingeschränkt weiter gelten. Die Linkspartei.PDS wendet sich gegen die Forderung, den Öffentlichen Dienst dauerhaft von Gehaltserhöhungen abzukoppeln. Sie prüft die Voraussetzungen, um eine Rückkehr des Landes Berlin in den kommunalen Arbeitgeberverband zu ermöglichen.«³²

Die Laufzeit des Berliner Tarifvertrags endete 2009, so dass es zu erneuten Tarifverhandlungen kam. Am 1.1.2010 betrug der Gehaltsrückstand Berlins gegenüber der TdL 5,9%.³³ Vereinbart wurde ein Fahrplan zur Aufholung dieses Rückstandes: Zum 1.8.2011 sollte eine Anhebung der Gehälter auf 97% des TdL-Niveaus erfolgen, das entsprach einer Gehaltserhöhung um 3,1%. Um 100% des Niveaus der anderen Länder zu erreichen, wurde vereinbart, dass das Land Berlin in den Jahren 2013, 2014 und 2015 einen Anpassungsbetrag von jeweils mindestens 0,5% zahlt – zusätzlich zu den Abschlüssen der TdL. Mindestens jedoch wurde den Beschäftigten eine Tarifsteigerung von insgesamt zwei Prozent garantiert. Danach würde eine vollständige Angleichung 2017 erfolgen. Vereinbart wurde auch, dass zum 1.4.2010 das materielle Recht des Tarifvertrags der Länder (TV-L) eingeführt wurde und dass Berlin mit der TdL Verhandlungen über eine Wiederaufnahme aufnahm. Vereinbart wurde zudem – abweichend vom TVL

³² DIE LINKE.PDS, Berlin bewegt. Wahlprogramm für die Wahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin 2006, S. 26, www.linksfraktion-berlin.de/fileadmin/linksfraktion/Kommunales/Grundsaeetze_linker_Kommunalpolitik/WahlprogrammBerlin06.pdf. Die Formulierung »Rückkehr in den kommunalen Arbeitgeberverband« war nicht ganz präzise, es ging um die bundesweite Tarifgemeinschaft.

³³ Am 1.7. 2009 hatte es bereits eine Erhöhung um einen Sockelbetrag von 65 Euro gegeben, der durchschnittlich einer Tariferhöhung von 2,9% entsprach.

–, dass in Ost und West eine einheitliche Arbeitszeit von 39 Stunden gelten sollte.³⁴ Damit sollten die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme in die Tarifgemeinschaft der Länder geschaffen werden. Nach längeren Verhandlungen wurde das Land am 12. Dezember 2012 durch einstimmigen Beschluss der Mitgliederversammlung der TdL nach 18 Jahren wieder Mitglied der TdL.

Auch nach Abschluss des Solidarpaktes bestand weiterhin die Notwendigkeit, die Personalausstattung des Öffentlichen Dienstes an das Niveau vergleichbarer Stadtstaaten anzupassen – denn der Solidarpakt sollte ja zeitlich befristet sein und der Entlastungseffekt eines Personalabbaus über die natürliche Fluktuation »auf der Zeitachse vorgezogen werden«.³⁵ In der Koalitionsvereinbarung war die Einrichtung eines »zentralen Stellenpools« mit dem Ziel eines besseren Personalmanagements vereinbart. Bis dahin war die Personalverwaltung im Öffentlichen Dienst Berlins dezentral in 48 Dienststellen organisiert. Das konnte unter »normalen« Bedingungen durchaus sinnvoll sein – nicht aber unter den Bedingungen eines über mehrere Jahre erfolgenden Abbaus von vielen tausend Stellen. Bis zur Einrichtung des Stellenpools – des »Zentralen Personalüberhangsmanagements« (ZeP) – erfolgte der Personalabbau in der Weise, dass eine Stelle mit einem »kw-Vermerk« – künftig wegfallend – versehen wurde. Damit war häufig keinerlei Veränderung verbunden. Die MitarbeiterInnen machten auf der gleichen Stelle ihre Arbeit weiter, die Dienststelle musste ihre Arbeitsabläufe nicht neu organisieren, bis irgendwann die Beschäftigten aus Altersgründen ausschieden. Da es keinen zentralen Überblick über die Beschäftigten mit kw-Stellen und ihre Qualifikationen gab, konnte auch niemand – außer durch Zufall – feststellen, ob in anderen Dienststellen nicht genau diese Beschäftigten dringend benötigt wurden und dort sinnvoll eingesetzt werden konnten.

Mit dem ZeP sollte über eine Datenbank dieser fehlende Überblick geschaffen und offene Stellen vorrangig mit Beschäftigten aus dem ZeP besetzt werden. Das ZeP sollte auch Qualifizierungsaufgaben übernehmen, um Beschäftigte für die Übernahme einer neuen Aufgabe zu befähigen. Die Einrichtung des ZeP war alles andere als konfliktfrei – schon zu Zeiten der Großen Koalition war die Idee eines zentralen Stellenpools entstanden und

³⁴ Wovon: Eckpunkte für den öffentlichen Dienst garantieren volle Tarifangleichung, Pressemitteilung vom 9.2.2010, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2010/pressemitteilung.52553.php.

³⁵ Koalitionsvereinbarung, S. 65.

insbesondere aus den Reihen der CDU und der CDU-geführten Innenverwaltung heftig bekämpft worden. Widerstand kam auch aus den Dienststellen und Bezirken, die nicht bereit waren, einen Teil ihrer Personalverantwortung abzugeben. Auch komplizierte mitbestimmungsrechtliche Fragen waren zu klären – wie die Frage, ob nur der Personalrat der abgehenden Dienststelle einer Versetzung in den zentralen Stellenpool zustimmen muss oder auch der Hauptpersonalrat.

Nach langen und schwierigen Diskussionen wurde das ZeP – das eigentlich schon 2002 seine Arbeit aufnehmen sollte – am 1. Januar 2004 gegründet. Bis 2011 waren insgesamt 9.967 Dienstkkräfte im ZeP, um dort weitervermittelt und gegebenenfalls qualifiziert zu werden. Davon fanden 4.992 Kräfte innerhalb und außerhalb der Verwaltung eine neue Beschäftigung. In den Ruhestand gingen 1.882 MitarbeiterInnen und 535 Beschäftigte schießen mit einer Prämie aus. Außerdem gingen 596 MitarbeiterInnen in die Altersteilzeit.³⁶ So vernünftig die Grundidee des zentralen Stellenpools – Vermittlung von Personalüberhangkräften in frei werdende Stellen – auch war, im Konkreten gab es immer wieder Probleme und Konflikte. Durch die Regelung, vor der Besetzung offener Stellen durch Neueinstellungen zuerst eine obligatorische Anfrage beim Stellenpool zu stellen, kam es immer wieder zur Verzögerung von Neueinstellungen, insbesondere dann, wenn das ZeP für die Aufgabe nicht geeignetes Personal vorschlug.

Gravierender war aber ein anderes Problem. Mit dem Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen, dem Personalabbau über die »natürliche Fluktuation« und der vorrangigen Besetzung frei werdender Stellen aus dem Stellenpool verblieb nur ein extrem enger Korridor für Neueinstellungen – mit der Folge eines ständig steigenden Durchschnittsalters der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst. In einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Abgeordnetenhauses wies ich im April 2010 auf die damit verbundenen dramatischen Folgen am Beispiel der Senatsverwaltung für Wirtschaft hin: »Zurzeit verfügt unser Haus über 320 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Davon sind 72% älter als 45 Jahre und 26% älter als 55 Jahre. Bis Ende 2020 schrumpft der Personalbestand ohne Nachbesetzung um 133 Beschäftigte auf 187 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies bedeutet eine Reduzierung um 42% des aktuellen Personalbestandes.« Von dieser Entwicklung noch einmal besonders betroffen war der gehobene und hö-

³⁶ Vgl. »Finanzsenator leert den Stellenpool«, Tagesspiegel, 2.4.2012, www.tagesspiegel.de/berlin/landespolitik/ende-eines-dauerstreits-finanzsenator-leert-den-stellenpool/6465074.html.

here Dienst: »Bis Ende 2020 sinkt der Personalbestand im gehobenen Dienst auf ca. 54% (67 Dienstkräfte gehen) des Ausgangsbestands ab, im höheren Dienst auf ebenfalls auf ca. 54% (47 Dienstkräfte gehen).«³⁷ Da die Altersstruktur im zentralen Stellenpool vergleichbar war, war von hier Abhilfe nur in sehr begrenztem Maße zu erwarten – kurz: Notwendig wäre eine deutliche Ausweitung des Korridors für Neueinstellungen gewesen, um für die perspektivisch ausscheidenden MitarbeiterInnen Nachwuchs zu schaffen und einen Transfer von Erfahrung und Wissen zu ermöglichen.

Verstärkte Neueinstellungen standen aber im Widerspruch zum Abbauziel der Finanzverwaltung. Nach Auffassung von Finanzsenator Sarrazin hätte Berlin, um eine vergleichbare Personalausstattung mit den Stadtstaaten Hamburg und Bremen zu erreichen, die Zahl der Stellen im Öffentlichen Dienst auf 93.500 reduzieren müssen. Dem widersprachen wir: Würde die Zahl der MitarbeiterInnen unter 100.000 sinken, »kommen wir an die Grenze, ab der die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung berührt wird«, kritisierte ich die Sarrazinschen Vorstellungen 2008. Angesichts dieser Kontroverse im Senat beschlossen wir die Erarbeitung eines landesweiten Personalbedarfskonzepts und beauftragten die Staatssekretärskonferenz mit der Erarbeitung. Ein greifbares Ergebnis blieb jedoch aus – die notwendige Ausweitung des Einstellungskorridors wäre naturgemäß mit erhöhten Personalausgaben und mit der Aufgabe von Konsolidierungszielen der Finanzplanung verbunden gewesen. So kam es in dieser entscheidenden Frage zu einer wechselseitigen Blockade – mit dem Ergebnis, dass die »Steuerung« des Personalabbaus allein über die altersbedingte Fluktuation erfolgte und die angesichts der demographischen Entwicklung notwendigen Personaleinstellungen unterblieben. Wir hatten zwar mehrfach intern und öffentlich auf das Problem hingewiesen – es gelang uns aber nie, diesen Konflikt zu politisieren und eine wirkliche gesellschaftliche Debatte um die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes zu entwickeln.

Am Ende der rot-roten Regierungszeit gab es im Öffentlichen Dienst noch rund 105.000 Beschäftigte (berechnet nach »Vollzeitäquivalenten«), die Personalausgaben betragen ca. 6,6 Mrd. Euro.³⁸ 2002 – bei Amtsan-

³⁷ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, Überlegungen zum Einstellungskorridor am Beispiel der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, Berlin, 25.4.2010, www.parlament-berlin.de/ad0s/16/Haupt/vorgang/h16-1801.B-v.pdf.

³⁸ Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), Finanzplanung von Berlin 2011-2015, S. 35, www.berlin.de/sen/finanzen/.../finanzplanung_11_15_internet.pdf. »Vollzeitäquivalente« geben an, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch angesichts eines Per-

tritt der SPD/PDS-Koalition – beliefen sich die Personalausgaben noch auf 7,3 Mrd. Euro für 138.000 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente). Allerdings ist die Zahl der Beschäftigten nicht wirklich vergleichbar, da z.B. mit der Ausgliederung von Kitas in einen Eigenbetrieb Kita, der Übertragung von Kitas an freie Träger, der Bildung der Berliner Immobilienmanagement GmbH (s.u.) und ähnliche Umorganisationen diese Stellen (schätzungsweise um die 12.000) nicht mehr in der Personalstatistik des unmittelbaren Landesdienstes geführt werden.³⁹

Soziale Leistungen auf dem Prüfstand

Auch wenn über den Personalhaushalt und den Ausstieg aus dem verfehlten System der Wohnungsbauförderung die größten Konsolidierungsbeiträge erzielt werden mussten und konnten, so konnten wir dabei nicht stehenbleiben, wollten wir uns am Ausgabenniveau vergleichbarer Stadtstaaten orientieren. Damit standen auch konsumtive Ausgaben und Investitionen auf dem Prüfstand. Am 5. November 2002 hatten wir im Senat festgestellt, »dass das Land Berlin sich seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann. Hieraus ergibt sich ein verfassungsrechtlich verankerter Anspruch des Landes auf Sanierungshilfen zur Behebung der extremen Haushaltsnotlage. Der vom Land Berlin selbst zu erbringende Eigenbetrag, der alle zumutbaren, rechtlich möglichen Maßnahmen umfasst, ist eine zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Sanierungshilfen.«⁴⁰

Die Antwort des Bundesfinanzministers Hans Eichel vom April 2003 war – wie zu befürchten – ernüchternd: »Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 sehe ich keine Grundlage für einen Anspruch auf Hilfen zur Entschuldung des Landeshaushalts. Das im Vergleich zu anderen Ländern höhere Berliner Haushaltsdefizit geht nicht auf eine Überschuldung, sondern auf zu hohe konsumtive Ausgaben des Landes zurück. Ursache hierfür sind landespolitische Entscheidungen. (...) Daher trifft das

sonalkörpers aus Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten ergeben. Die tatsächliche Zahl der beschäftigten Personen ist also größer als die Zahl der Vollzeitäquivalente.

³⁹ Siehe hierzu: Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst im Januar 2013, S. 8f., www.berlin.de/sen/finanzen/.../besch__ftigtenbericht_2013.pdf.

⁴⁰ Senatsbeschluss Nr. 688/02 vom 5.11.2002, zitiert nach: Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), Finanzplanung von Berlin 2003-2007, S. 27

Land Berlin die bundestaatliche Verpflichtung zu einem restriktiven Konsolidierungskurs, der geeignet ist, das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden. (...) Die Notwendigkeit, im Falle haushaltswirtschaftlicher Fehlentwicklungen einen restriktiven Konsolidierungskurs einzuschlagen, besteht im Übrigen nicht nur im Hinblick auf die Vermeidung einer Haushaltsnotlage, sondern ergibt sich auch aus der Verpflichtung, die europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin umzusetzen. Aus diesem Grund hat der Finanzplanungsrat (...) das Land Berlin in seiner Sitzung am 27. November 2002 aufgefordert, die Ausgaben des Landes auf ein finanzierbares Niveau zu senken. Dabei kommt der Umsetzung einschneidender Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der konsumtiven Ausgaben entscheidende Bedeutung zu.« Aber damit nicht genug, teilte uns das Bundesfinanzministerium doch noch mit, dass »eine Orientierung am Ausgabenniveau Hamburgs in einzelnen Aufgabenbereichen, wie sie in der landespolitischen Diskussion häufig genannt wird, (...) angesichts der kritischen Haushaltslage Berlins allerdings ein zu großzügiger Maßstab (ist)«. ⁴¹

Damit war klar, dass wir von der rot-grünen Bundesregierung keinerlei Hilfe und Unterstützung zu erwarten hatten und dass wir bei dem Versuch, vor dem Bundesverfassungsgericht Bundeshilfe als Haushaltsnotlagenland einzuklagen, mit harten Kriterien beim Nachweis der »notwendigen Eigenanstrengungen« konfrontiert sein würden. Auch ein vom Senat in Auftrag gegebenes Gutachten des Verfassungsrechtlers Prof. Wieland zu »Verfassungsrechtliche Folgen der Nicht-Einhaltung der Anforderungen an ein Notlagenland nach dem Maßstäbengesetz« wies uns darauf hin, dass »das Bundesverfassungsgericht (...) einen Anspruch auf finanzielle Hilfe in einer extremen Haushaltsnotlage nur unter der Voraussetzung anerkannt (hat), dass das Notlagenland alle ihm möglichen Anstrengungen zur Haushalts-sanierung unternimmt und sich so weit wie möglich einschränkt. Nur dann greift das bündische Prinzip des Einstehens füreinander und kann den anderen Gliedern des Bundes zugemutet werden, auf eigene Finanzmittel zugunsten einer Sanierung des Notlagenlandes zu verzichten.« ⁴² Oder kurz

⁴¹ Schreiben des Bundesfinanzministers Hans Eichel an den Senator für Finanzen des Landes Berlin vom 1.4.2003, in: Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), Finanzplanung 2003-2007, Dokumente, www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/finanz-und-investitionsplanung-/fpl03_07doku.pdf.

⁴² Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., Verfassungsrechtliche Folgen der Nicht-Einhaltung der Anforderungen an ein Notlagenland nach dem Maßstäbengesetz, www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/finanz-und-investitionsplanung-/fpl03_07doku.pdf.

und knapp formuliert: Solange Berlin sich mehr »leistet« als andere Bundesländer, seine »Ausstattungsvorsprünge« nicht abbaut, kann es nicht auf eine Entschuldungshilfe hoffen.

Damit aber war ein grundlegendes Problem unserer Regierungspolitik verbunden, denn wie wir 2004 auf einem Landesparteitag in unserer »Halbzeitbilanz« feststellten: »Für die Betroffenen zählt weniger der Bundesdurchschnitt, der ausgehandelte Kompromiss oder die Tatsache, dass sie in Bremen oder Hamburg noch weniger erhalten würden – für sie zählt, dass ihnen hier etwas genommen wird, dass sich ihre Situation verschlechtert.«⁴³ Nichts zu tun hätte jedoch bedeutet, dass die Zinslast weiter explodiert wäre, Ausgaben für soziale und öffentliche Zwecke durch steigende Zinsausgaben immer weiter begrenzt worden wären und in der Zukunft noch drastischere Einschnitte und Einschränkungen des öffentlichen Leistungsangebots notwendig geworden wären. Eine weitere Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen wir unsere Haushaltspolitik entwickeln mussten, erfolgte durch ein Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 2003. Die Opposition aus CDU, Bündnis90/Die Grünen und FDP hatte gegen den Haushalt 2002/2003 geklagt, weil die Neuverschuldung die Höhe der Investitionsausgaben überstieg. Das Verfassungsgericht erklärte den Haushalt für nichtig und entschied, dass es für ein Haushaltsnotlagenland zwar notwendig sein kann, die verfassungsrechtliche Obergrenze für eine Kreditaufnahme zu überschreiten, aber nur »um die auf bundesrechtlichen oder landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden unabdingbaren Ausgaben des Landes decken zu können.«⁴⁴ Damit standen faktisch alle freiwilligen sozialen Leistungen auf dem Prüfstand.

Vor diesem Hintergrund waren auch weitreichende Konsolidierungsmaßnahmen im konsumtiven Bereich notwendig – mit politisch und sozial unterschiedlicher Brisanz. Die Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag, Flüchtlinge in Wohnungen statt in überpreuerten privaten Sammelunterkünften unterzubringen, reduzierte die Ausgaben und erhöhte

⁴³ Antrag des Landesvorstands der PDS Berlin an die 3. Tagung des 9. Landesparteitags der Berliner PDS am 16. Mai 2004, www.die-linke-berlin.de/index.php?id=6894.

⁴⁴ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Entscheidung vom 31.10.2003, Az. 125/02, www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/kdn/bs/10/page/sammlung.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=9&numberofresults=64&fromdoctodoc=yes&doc.id=KVRE363690603&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1&doc.norm=all#focuspoint.

die Lebensqualität für Flüchtlinge erheblich. Die Einrichtung eines »Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin« (SILB), in das die Verwaltungsgebäude eingebracht wurden, und ihre Bewirtschaftung durch die landeseigene »Berliner Immobilienmanagement Gesellschaft« (BIM) beendete eine Situation, die gekennzeichnet war durch eine Zersplitterung der Eigentümerfunktionen zwischen den verschiedenen Verwaltungen und einen über die ganze Stadt verteilten Gebäudeleerstand mit Investitions- und Standhaltungsstau und fehlender Kostentransparenz. Trotz des Leerstands landeseigener Immobilien waren 30% der Verwaltungsgebäude angemietet – alles Ausdruck eines fehlenden Immobilienmanagements. Mit der Neuorganisation mieteten die einzelnen Verwaltungen jetzt ihre Immobilien bei der BIM, die alle Aufgaben des Facility-Managements übernahm. Im Ergebnis sanken von 2002 bis 2005 die Kosten für den bis dahin übertragenen Gebäudebestand von 65,5 Mio. Euro auf 48,1 Mio. Euro bei gleichzeitiger Reduzierung des Sanierungsstaus. In den Folgejahren wurden weitere Gebäude übertragen – mittlerweile über 1.500 – mit Einsparungen gegenüber 2003 von bis zu 278 Mio. Euro.⁴⁵

Schmerzhafter und umstrittener waren aber eine Vielzahl anderer Maßnahmen. So wurde entsprechend der Koalitionsvereinbarung der Zuschuss an die Berliner Bäderbetriebe von 55,8 Mio. Euro auf 37,3 Mio. Euro abgesenkt und in der Folge neun Bäder geschlossen. Allerdings war und ist Berlin mit nach Schließung noch 64 Hallen- und Freibädern in öffentlicher Verwaltung im Vergleich mit Hamburgs 27 öffentlichen Bädern immer noch besser ausgestattet. Da in der zweigliedrigen Berliner Verwaltungsstruktur aus Landes- und Bezirksverwaltung naturgemäß nicht nur die Hauptverwaltungen mit dem Haushaltsnotstand leben mussten, sondern auch die Bezirke bei der Anpassung des Ausgabenniveaus an den Durchschnitt vergleichbarer Bundesländern ihren Beitrag leisten mussten, hatten diese im Jahr 2003 eine Kürzung ihrer Etats um insgesamt 180 Mio. Euro zu bewältigen. Da die Bezirke ihre Haushalte eigenverantwortlich aufstellen und in der Bezirksverordnetenversammlung beschließen, war die Auswirkung dieser Kürzung ganz unterschiedlich. Einige Bezirke schlossen Einrichtungen – so z.B. Friedrichshain-Kreuzberg 17 von 49 Jugendeinrichtungen – oder gaben sie an freie Träger ab. Der Bezirk Lichtenberg wiederum reduzierte die Zahl der Bibliotheken von 17 auf vier, nutzte aber zugleich die Konzentration auf weniger Standorte, um Ausstattung und Angebot der Bibliotheken

⁴⁵ Berliner Immobilienmanagement, Geschäftsbericht 2013, S.9, http://opus.kobv.de/zlib/volltexte/2014/23666/pdf/GeschAftsbericht_BIM_2013.pdf.

zu verbessern. Andere Bezirke wiederum legten Ämter zusammen, sparten an der Instandhaltung oder kürzten bei der Grünpflege.⁴⁶ Unter dem Strich aber bedeuten die Kürzungen der Mittel für die Bezirke unbestreitbar spürbare Einschnitte in die soziale und kulturelle Infrastruktur.

In der Kindertagesbetreuung nahm und nimmt Berlin bundesweit einen unbestreitbaren Spitzenplatz ein. So hatte die Stadt im Jahr 2003 einen Versorgungsgrad bei den Krippenplätzen für Kinder unter drei Jahren von 45%. Im Vergleich dazu lag dieser in Hamburg bei 17% und in Bremen bei 7%. Bei den Tagesstättenplätzen für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren betrug der Versorgungsgrad in Berlin 92%, bei der Hortbetreuung für Schulkinder lag der Berliner Versorgungsgrad bei 60%, in Hamburg wie in Bremen bei 17%.

Nicht nur der Versorgungsgrad war weit überdurchschnittlich, auch das Betreuungsangebot war umfassender als in den meisten anderen Bundesländern. In Berlin betrug die Halbtagsbetreuung fünf Stunden, die Ganztagsbetreuung bis zu neun Stunden, in Hamburg war die Halbtagsbetreuung auf vier und die Ganztagsbetreuung auf acht Stunden begrenzt. Dieser hohe Versorgungsgrad war von uns in mehrfacher Hinsicht gewünscht: bildungspolitisch, gleichstellungspolitisch, sozialpolitisch und wirtschaftspolitisch.

Gleichzeitig stellte er aber für die Erfolgsaussichten der Verfassungsklage ein erhebliches Problem dar. Etwa 750 Mio. Euro Ausgaben (ohne Elternbeiträge) für ein Kinderbetreuungsangebot, das erheblich über dem Niveau der anderen Bundesländer einschließlich der beiden anderen Stadtstaaten lag, boten dem Bund und den anderen Ländern Angriffspunkte: Warum sollten sie Berlin Hilfe leisten, wenn die Hauptstadt ein Kinderbetreuungsangebot unterhält, das sich die anderen Bundesländer selbst nicht leisten konnten oder wollten? Trotzdem entschieden wir uns in der Koalition, das Niveau des Kita-Angebots aufrechtzuerhalten. Einen Vorstoß des Finanzsenators, der uns vorzurechnen versuchte, dass statt des Krippenangebots die Betreuung durch Tagesmütter dem Land viel Geld sparen würde und dass Arbeitslose keine Kinderbetreuung bräuchten, wurde von uns als po-

⁴⁶ Vgl. »Quietschen bis es spart«, Berliner Zeitung, 17.1.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/im-zeichen-des-sparens---vor-einem-jahr--am-17--januar-2002--wurde-der-erste-spd-pds-senat-in-berlin-ins-amt-gewaehlt--seither-geht-es-nur-noch-um-kuerzen--streichen--einschraenken--dafuer-hat-sich-der-senat--allen-voran-der-regierende-buergermeister-klaus-wowereit-mit-allen-angelegt--die-das-verhindern-wollen--doch-erst-in-diesem-jahr-wird-es-richtig-ernst--quietschen--bis-es-spart,10810590,10058466.html.

litisch reaktionär und absurd abgelehnt. Gleichzeitig aber machten die Sozialdemokraten massiv Druck, die Kita-Beiträge zu erhöhen.

Die Kita-Beiträge waren seit 1998 nicht mehr erhöht worden, obwohl im Kita- und Tagespflegekostenbeteiligungsgesetz vorgesehen war, dass alle zwei Jahre eine Anpassung an die Eckregelsätze der Sozialhilfe erfolgt. Danach hätte gesetzlich eine Erhöhung um sieben Prozent stattfinden müssen. In den Koalitionsverhandlungen hatten wir noch eine Erhöhung der Kita-Beiträge verhindern können. Aber seitdem hatte sich die Haushaltslage durch einen Einbruch der Steuereinnahmen durch die schlechte wirtschaftliche Entwicklung in Berlin wie im Bund und die rot-grünen Steuerreformen dramatisch verschlechtert. Zudem überzeugte uns das Argument, dass wir vor dem Hintergrund der Verfassungsklage und angesichts des »Ausstattungsvorsprungs« wenigstens bei den Kitabeiträgen »etwas tun« müssten. Denn der Höchstbeitrag für einen Ganztagesplatz in der Kita (fällig bei einem Brutto-Monatseinkommen über 6.400 Euro) lag in Hamburg bei 383 Euro, in Berlin lediglich bei 286 Euro.

Nach längerer interner Diskussion nahmen wir mit dem Koalitionspartner Verhandlungen über eine neue Beitragstabelle auf. Die Sozialdemokraten bestanden zunächst auf einer linearen prozentualen Erhöhung der Kita-Beiträge. Das wurde von uns als unsozial abgelehnt und wir bestanden auf einer sozialen Staffelung der Beitragserhöhung. Wir machten einen Vorschlag, nach dem Eltern mit einem niedrigen Einkommen von einer Erhöhung ausgenommen werden sollten. Belastet werden sollten nur Eltern mit mittleren und höherem Einkommen. In einer schwierigen und kontroversen Sitzung des Koalitionsausschusses verständigten wir uns am Ende auf eine Regelung, bei der für Eltern bis zu einem jährlichen Familieneinkommen bis zu 26.339 Euro brutto die Beiträge gleich blieben, teilweise sogar sanken. Dies betraf mehr als 40% der Eltern. Damit hatten wir uns weitgehend durchgesetzt. Der Preis für die Freistellung der Eltern mit niedrigem Einkommen war jedoch eine deutliche, progressive Steigerung bei den mittleren und höheren Einkommensgruppen, die wir für vertretbar hielten, da diese Einkommensgruppen zeitgleich durch die Steuerreform und den steuerlichen Betreuungsfreibetrag in der Regel die Beitragserhöhung mehr als kompensieren konnten. Ein ursprünglich im Koalitionskompromiss vorgesehener Aufschlag für die Hortbetreuung von 20% wurde auf einem PDS-Landesparteitag abgelehnt. In Nachverhandlungen mit der SPD gelang es, den Verzicht auf diesen Aufschlag durchzusetzen.

Die Reaktion auf die Änderung der Beitragsstaffel in der Öffentlichkeit war gespalten: Die von einer Beitragserhöhung nicht betroffenen 40% wa-

ren naturgemäß mit dieser Entscheidung zufrieden, aber Eltern in mittleren Einkommensgruppen, insbesondere mit mehreren Kindern, mussten nun spürbar höhere Beiträge zahlen und quittierten diese Erhöhung mit Protest. Dies bekam insbesondere die SPD in den besser situierten Stadtbezirken wie Charlottenburg, Wilmersdorf und Zehlendorf zu spüren, da die Erhöhung vor allem ihre Klientel traf. Dies trug uns in der Folgezeit immer wieder Vorwürfe und Angriffe seitens der Sozialdemokraten ein, wir würden uns nur um die Hartz-IV-Empfänger und Ausgegrenzten, nicht aber um die »arbeitende Mitte« kümmern. Wir sahen das Problem in der umgekehrten Richtung – Politik für Grundsicherungsempfänger und prekär Beschäftigte spielte bei der SPD kaum eine Rolle.

Eine der umstrittensten Entscheidungen betraf das Blindengeld und das Landespflegegeldgesetz. Blinde, hochgradig Sehbehinderte, Gehörlose und andere Menschen mit Behinderungen erhalten als Nachteilsausgleich Leistungen aus den Haushalten der Länder. Auch hier nahm Berlin eine Spitzenposition im Vergleich mit anderen Bundesländern ein. Berlin zahlte mit 585 Euro monatlich zusammen mit den Bundesländern Hamburg, Hessen, Bayern und dem Saarland den höchsten Betrag und war das einzige Bundesland, das für Minderjährige ein Blindengeld in gleicher Höhe wie für Erwachsene vorsah. Dagegen zahlte z.B. Brandenburg mit 266 Euro weniger als die Hälfte des Berliner Betrags, in Bremen, in Sachsen und Sachsen-Anhalt betrug das Blindengeld zwischen 332 und 350 Euro. Nur in sechs Bundesländern erhielten hochgradig Sehbehinderte Pflegegeld, darunter Berlin. Neben Berlin zahlten Pflegegeld für Gehörlose nur noch vier Bundesländer, ähnlich war die Situation beim Pflegegeld für Menschen mit anderen Behinderungen. Für alle diese Betroffenengruppen zahlte Berlin die höchsten Sätze unter allen Bundesländern.

Nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts war dies ein erheblicher Ausstattungsvorsprung gegenüber den anderen Bundesländern. Die Diskussion über eine Absenkung des Blinden- und Landespflegegeldes führte zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb wie außerhalb der PDS. Ein Landesparteitag im September forderte die Fraktion und die Senatsmitglieder der PDS auf, nach Alternativen zu einer Kürzung der Leistungen nach dem Landespflegegesetz zu suchen. Angesichts des wenige Wochen nach dem Landesparteitag ergangenen Urteils des Landesverfassungsgerichts, mit dem alle freiwilligen sozialen Leistungen auf den Prüfstand standen, fanden wir mit der Koalition keine andere Lösung, insbesondere da in der SPD radikalere Lösungen diskutiert wurden: Die Überlegungen reichten von einer Kürzung um die Hälfte auf das Brandenburger Niveau bis zu einer Knüp-

fung der Zahlung an eine soziale Bedürftigkeit. Heidi Knake-Werner als Sozialsenatorin wandte sich zu Recht strikt gegen eine solche Variante, »weil ein Blinder ja nicht per se sozial, sondern zunächst allgemein benachteiligt ist.«⁴⁷ Die in der SPD diskutierten Extremvarianten konnten abgewehrt werden, beschlossen wurde am Ende eine Absenkung des Blindengeldes auf 468 Euro monatlich, anders als in allen anderen Bundesländern wurde die Zahlung an Minderjährige in gleicher Höhe wie für Erwachsene beibehalten, das Pflegegeld für hochgradig Sehbehinderte und Gehörlose wurde um 2,64 Euro auf 117 Euro abgesenkt, das Pflegegeld für Menschen mit anderen Behinderungen wurde in unveränderter Höhe beibehalten.

Damit bewegte sich Berlin mit dem Blindengeld für Erwachsene im Vergleich der anderen Bundesländer im Mittelfeld, bei allen anderen Leistungen nahm es aber nach wie vor eine Spitzenposition ein. Betrachtete man die Gesamtheit der Leistungen, hatte Berlin auch nach der Änderung des Landespflegegesetzes ein Leistungsniveau, das über dem Standard aller anderen Bundesländer liegt. Aber auch hier galt: »Am Ende sehen vor allem die Betroffenen nicht, was abgewendet wurde, sondern was sie einbüßen mussten.«⁴⁸ Angesichts der hohen symbolischen Bedeutung und emotionalen Aufladung der Kürzung des Blindengelds halte ich dies im Rückblick für eine Fehlentscheidung. Mit einem geringen Einsparbetrag von ca. acht Mio. Euro jährlich war kein entscheidender Beitrag zur Haushaltskonsolidierung verbunden – sie stand in keinem Verhältnis zum damit verbundenen politischen Schaden außerhalb wie innerhalb der Partei.

Ebenfalls im Jahr 2003 beschlossen wir die Lernmittelfreiheit einzuschränken. Bereits in der ersten Haushaltsklausur des rot-roten Senats hatte Finanzsenator Sarrazin eine »Giftliste« vorgelegt, in der unter anderem die Abschaffung der Lernmittelfreiheit vorgesehen war. Wir lehnten diese Liste und eine Aufhebung der Lernmittelfreiheit ab. Gregor Gysi erklärte, die Bevölkerung sei auf solche weitreichenden Sparmaßnahmen noch nicht vorbereitet, aber für den nächsten Haushalt könne man darüber reden.⁴⁹ Bei den Beratungen über den Haushalt 2004/2005 kam das Thema Abschaffung der Lernmittelfreiheit wieder auf die Agenda. Im Saarland war die Lernmittelfreiheit bereits zum Schuljahr 1973/74 abgeschafft worden, in Rheinland-Pfalz zum Schuljahr 1976/77, in Nordrhein-Westfalen 1981/82.

⁴⁷ Heidi Knake-Werner, In roten Schuhen. Meine politischen Wege, Sulzbach, 2011, S. 149.

⁴⁸ Ebenda, S. 148.

⁴⁹ Vgl. Gregor Gysi, Was nun?, a.a.O., S. 113.

In Berlins Nachbarland Brandenburg gab es von Anfang an nur eine eingeschränkte Lernmittelfreiheit mit einer Eigenbeteiligung der Eltern, in Sachsen-Anhalt wurde sie 2002/2003 abgeschafft und in Hamburg zum Schuljahr 2003/2004.⁵⁰ Akzeptierte man den Grundsatz, dass sich Berlin angesichts der Haushaltsnotlage am durchschnittlichen Ausgabenniveau der anderen Länder orientieren muss, lag es nahe, auch in Sachen Lernmittelfreiheit Anpassungen an die Regelungen in anderen Bundesländern vorzunehmen.

Die SPD im Senat forderte zunächst eine völlige Aufhebung der Lernmittelfreiheit. Alle Bücher sollten als Eigentum von den Eltern erworben werden. Eine solche komplette Abschaffung kam für uns allerdings nicht in Frage: »Den kompletten Ausstieg werden wir nicht mitmachen«, erklärte die bildungspolitische Sprecherin der PDS-Fraktion, Siglinde Schaub.⁵¹ Die PDS schlug als Gegenmodell vor, die Bücher von der Schule weiter an die SchülerInnen auszuleihen, die Eltern aber mit einer Gebühr in Höhe von ca. 40 Euro zu beteiligen. Sozial- und WohngeldempfängerInnen sollten von der Zahlung befreit werden. Im April 2003 einigten wir uns im Koalitionsausschuss schließlich auf einen Kompromiss, ein Misch-Modell aus Ausleihe und Kauf von Schulbüchern. Danach müssen die Eltern Bücher bis zu einem Neuwert von 100 Euro erwerben. Wieviel die Eltern dafür tatsächlich ausgeben, hängt davon ab, ob sie die Bücher neu erstehen oder (z.B. über eine Schulbuchbörse) gebrauchte Bücher erwerben. Sozialhilfeempfangende, Wohngeldempfangende sowie LeistungsempfängerInnen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bekommen weiterhin die Bücher von der Schule gestellt. Lernmittel, die über den Wert von 100 Euro hinaus benötigt werden, werden weiterhin vom Land Berlin unentgeltlich zur Verfügung gestellt.⁵²

Eine Retourkutsche der Sozialdemokraten für unser Beharren auf einer Entlastung von Sozialhilfebeziehenden, Arbeitslosen und Menschen mit niedrigem Einkommen sollte in den Verhandlungen über die Aufstellung des Haushaltes für die Jahre 2004/2005 kommen. Die SPD verlangte vehement Kürzungen im Sozialbereich. Es könne nicht sein, dass wir per-

⁵⁰ Vgl. Marcel Helbig, Rita Nicolai, Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949, Bad Heilbrunn 2015, S. 122.

⁵¹ »PDS will Schulbücher für 40 Euro ausleihen«, Berliner Zeitung 22.2.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/streit-um-die-lernmittelfreiheit---gutscheine-wird-es-nun-doch-nicht-geben-pds-will-schulbuecher-fuer-40-euro-ausleihen,10810590,10066804.html.

⁵² Siglinde Schaub, Für Schulbücher bezahlen, landesinfo, Mai 2003, www.die-linke-berlin.de/die_linke/zeitung/2003/05/thema_fuer_schulbuecher_bezahlen/.

manent unsere schützende Hand über diese Personengruppen halten und dafür – wie bei der Kita-Kostenerhöhung – »Normalverdiener« umso stärker belastet würden. Finanzsenator Sarrazin schlug vor, den Berliner Sozialhilfesatz auf das Brandenburger Niveau abzusenken. Das kam für uns angesichts der wesentlich höheren Lebenshaltungskosten in Berlin nicht in Frage. Genauso wenig war für uns der Vorschlag diskutabel, die Sozialhilfe einzufrieren und auf anstehende Erhöhungen zu verzichten. Zur Debatte stand auch die Streichung der 17 Mio. Euro Landeszuschuss für das Sozialhilfeticket. Die Klausurtagung des Senats zur Haushaltsaufstellung drohte zu scheitern, bereits gefundene Kompromisse von den Sozialdemokraten wieder aufgekündigt zu werden.

In einer Auszeit berieten wir – die PDS-SenatorInnen und Stefan Liebich als Fraktionsvorsitzender –, wie wir mit der Situation umzugehen sollten. Nach längeren Diskussionen schlugen wir die Streichung des Landeszuschusses für das Sozialhilfeticket im öffentlichen Personennahverkehr vor, um eine generelle Absenkung der Sozialhilfesätze abzuwehren. Ab dem 1. Januar 2004 würde im Rahmen der Hartz-Gesetze Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt, sodass der Großteil der gegenwärtigen NutzerInnen des Berlin-Tickets S für Sozialhilfebeziehende Arbeitslosengeld II beziehen würde und dann so oder so Anspruch auf das Arbeitslosenticket hätte, das BVG und S-Bahn ohne einen zusätzlichen Landeszuschuss anbieten. Ein Unternehmen wie die BVG, die jährlich 500 Mio. Euro Landeszuschuss bekam, müsste in der Lage sein, eine Tarifstruktur zu entwickeln, in die Ermäßigungen für weniger zahlungskräftige Bevölkerungsgruppen integriert sind. Zudem müssten – so argumentierten wir – die Verkehrsunternehmen ein Interesse daran haben, Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebeziehende als Fahrgäste zu gewinnen und darüber – wenn auch reduzierte – Einnahmen zu erzielen. So argumentierten wir auch im Senat und formulierten gemeinsam die Erwartung, dass es auch nach Streichung des Zuschusses ein soziales Angebot im öffentlichen Personennahverkehr gibt.

Wir hatten allerdings die Rechnung ohne den Wirt gemacht – es war leichtsinnig, in der Senatsklausur die Zustimmung zur Streichung des Zuschusses zu geben, ohne zuvor mit BVG und S-Bahn eine Anschlussvereinbarung zumindest in den Grundzügen besprochen zu haben. In der Folge des Senatsbeschlusses ließen die Verkehrsunternehmen zum 1.4.2004 nicht nur das Sozialticket, sondern auch das Arbeitslosenticket und das verbilligte Seniorenticket ersatzlos entfallen. Das rief den berechtigten Protest der Betroffenen, der Sozialverbände und Gewerkschaften hervor. Aber auch wir fühlten uns hintergangen – denn weder Thilo Sarrazin als Vorsitzender des

BVG-Aufsichtsrats noch Peter Strieder als Verkehrssenator hatten sich für den Erhalt der sozialen Angebote eingesetzt. Die Regierungsfractionen beschlossen daraufhin im Abgeordnetenhaus: »Der Senat wird aufgefordert, sich bei der BVG und S-Bahn GmbH dafür einzusetzen, dass die Verkehrsunternehmen auch zukünftig eine Sozialkarte für Berlin anbieten. Diese soll ein einkommensabhängiges, selbst kalkuliertes Angebot sein, das ohne zusätzliche Zuschüsse des Landes Berlin Sozialhilfeempfängern und finanziell ähnlich Gestellten den Erwerb von ÖPNV-Zeitkarten ermöglicht und damit den Verkehrsunternehmen Kunden und entsprechende Einnahmen sichert. Der Preis dieser einheitlichen Sozialkarte ist der Leistungsfähigkeit des berechtigten Personenkreises angemessen zu gestalten.«⁵³

Heidi Knake-Werner und ich hatten bereits vorher Verhandlungen mit BVG und S-Bahn aufgenommen, die sich ausgesprochen schwierig gestalteten. Lange diskutierten wir über die Annahmen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen einer Fahrpreisermäßigung auf die Verkehrsunternehmen. Ab welchem Preis nutzen ALG II-Empfangende den öffentlichen Personennahverkehr nicht mehr und verzichten auf Mobilität oder weichen auf andere Verkehrsmöglichkeiten aus? Wie hoch sind die entsprechenden Einnahmeverluste einzuschätzen? Aber wie viele neue Fahrgäste gewinnen die BVG und S-Bahn mit einem billigen Angebot und verbessern so ihre Einnahmesituation? Die Tarifexperten der Verkehrsunternehmen legten uns diverse Berechnungen über die Auswirkungen von Tarifveränderungen auf das Kundenverhalten vor. Wir konnten dies glauben oder nicht, denn allein die Verkehrsunternehmen verfügten über die entsprechenden Daten aus Fahrgasterhebungen und Rechenmodellen.

Am Ende lief es auf einen Kompromiss hinaus: Das neue Sozialticket kostete die Hälfte des normalen Monatstickets – 33,50 Euro – und galt für Hartz-IV-Beziehende, SeniorInnen, die von Grundsicherung lebten, und Asylbewerber. Damit lag es im Preis oberhalb des alten Sozialtickets, war aber günstiger als das bisherige Arbeitslosenticket mit 39 Euro. Aus Haushaltsmitteln wurden 4,8 Mio. Euro Zuschuss gezahlt, in den Folgejahren angesichts der steigenden Nutzerzahlen mehr. Diese »freiwillige soziale Leistung« rief aber sogleich den Rechnungshof auf den Plan. Er forderte, »dass für 2007 kein erneuter Vertrag über die Fortführung des Berlin-Tickets S geschlossen wird«. Die Zahlungen des Landes für das Sozialticket seien »un-

⁵³ Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 44. Sitzung vom 29. Januar 2004, S. 3584, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/15/PlenarPr/p15-044-wp.pdf#page=83>.

gerechtfertigt«, da mit den Hartz-Gesetzen die finanzielle Zuständigkeit für mehr als 80% der bisherigen Sozialhilfebeziehenden bei der Bundesagentur für Arbeit liege. Allein der Bund sei jetzt für die Gewährleistung der Mobilität dieses Personenkreises zuständig, deshalb sei es unverantwortbar, dass das Land ohne rechtliche Verpflichtung Ausgaben für das Sozialticket tätige. Diesmal lehnten beide Koalitionsparteien das Verlangen des Rechnungshofs ab – der Hartz-IV-Regelsatz sei zu gering, um die Mobilität der Betroffenen zu sichern.⁵⁴ Ursprünglich war vereinbart, dass das Sozialticket die Hälfte der Monatskarte kosten sollte. Demnach hätte mit jeder Fahrpreiserhöhung für das Monatsticket auch das Sozialticket entsprechend teurer werden müssen. Wir setzten jedoch durch, dass es bis zum Ende unserer Regierungszeit keine Erhöhung des Sozialtickets gab. Mit unserem Ausscheiden aus der Regierung Ende 2011 fand sofort eine Preiserhöhung auf 36 Euro statt.

Drohender Kahlschlag im Wissenschafts- und Kulturbereich

Die Haushaltsnotlage machte auch vor den Hochschulen nicht halt. Im Frühjahr 2003 schreckte der Finanzsenator die Universitäten und Hochschulen mit der Absicht auf, dort bis 2006 jährlich ca. 200 Mio. Euro einzusparen. Die Umsetzung dieser Idee hätte einen Kahlschlag in der Wissenschaftslandschaft bedeutet, führt man sich vor Augen, dass allein die Landesfinanzierung für die Technische Universität 270 Mio. Euro betrug. Die Universitäten drohten mit einem Aufnahmestopp für Erstsemester, sollten die Vorstellungen Sarrazins zur offiziellen Senatspolitik werden. Angesichts der Drohung aus der Finanzverwaltung flammte eine Diskussion über die Einführung allgemeiner Studiengebühren auf. Der Präsident der Humboldt-Universität, Jürgen Mlynek, hielt eine Studiengebühr von 1.000 Euro pro Jahr für vertretbar – unter der Voraussetzung, dass das Geld zu 100% Lehre- und Forschung zugutekommen würde.⁵⁵

Auch der Regierende Bürgermeister sprach sich für Studiengebühren aus: »Ich sehe keine Alternative zu Studiengebühren für das Erststudium«, sagte

⁵⁴ »Sozialticket nicht streichen. Kritik an Forderung des Rechnungshofs«, Berliner Zeitung, 13.5.2005, in: www.die-linke-berlin.de/fileadmin/linksfraktion/mda/matuschek/Verkehr_in_Berlin_26.pdf.

⁵⁵ »Definitiv Njein. 1000 Euro Studiengebühren in Berlin«, Neues Deutschland, 28.4.2003, www.neues-deutschland.de/artikel/34586.definitiv-njein.html.

Wowereit. »Entweder wir geben den Unis mehr Geld, das wir nicht haben, oder wir begreifen, dass wir auch von den Studenten einen Beitrag erwarten dürfen.«⁵⁶ Der SPD-Fraktionsvorsitzende Michael Müller stieß in das gleiche Horn: »Studiengebühren wären zwar nicht konform mit dem Koalitionsvertrag, und auch in den Parteibeschlüssen der SPD auf Bundes- und Landesebene sind sie bislang ausgeschlossen. Aber die Zeiten haben sich geändert. Den Anspruch auf hervorragende Forschung und Lehre werden wir nicht mehr nur mit öffentlichen Mitteln halten können.«

Carola Freundl (heute Bluhm) hielt dagegen: »Im Koalitionsvertrag, an den uns die SPD gerne erinnert, steht definitiv drin, dass Studiengebühren in dieser Wahlperiode ausgeschlossen sind. Wir bleiben bei dieser Absage.«⁵⁷ Zwar hatte die rot-grüne Bundesregierung 2001 mit dem Hochschulrahmengesetz Studiengebühren für das Erststudium ausgeschlossen, aber mittlerweile mehrten sich Vorstöße für Studiengebühren im Bund. Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt hatten Anfang 2003 Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen das Verbot von Studiengebühren eingereicht – mit guten Erfolgsaussichten.

Thomas Flierl als Wissenschaftssenator stand damals unter massivem Druck von den unterschiedlichsten Seiten – vonseiten des Finanzsenators, sekundiert vom Regierenden Bürgermeister und der SPD-Fraktionsspitze, die ihn vor die Alternative stellte, entweder unververtretbare Kürzungen hinzunehmen oder Studiengebühren einzuführen, und vonseiten der Hochschulpräsidenten, die angesichts dieser Wahl für Studiengebühren plädierten. Angesichts des neoliberalen Mainstreams im Bund kam er zu der Einschätzung, dass das Verbot von Studiengebühren vor dem Bundesverfassungsgericht fallen würde (was dann auch Anfang 2005 tatsächlich geschah), und dass dann in der Bundesrepublik eine allgemeine Einführung von Studiengebühren drohe.⁵⁸ »Wer die Gebührenfreiheit auch über den nächsten Wahltag hinaus sichern will, muss jetzt handeln, muss die relative Stärke der

⁵⁶ »Der Regierende fordert noch härtere Reformen – und will Studiengebühren«, Berliner Kurier, www.berliner-kurier.de/schroeders-agenda-ist-wowereit-zu-lau-der-regierende-fordert-noch-haertere-reformen---und-will-studiengebuehren-21775218?originalReferrer=www.google.de.

⁵⁷ »SPD will Studiengebühren in Berlin«, Die Welt, 28.4.2003, www.welt.de/print-welt/article691131/SPD-will-Studiengebuehren-in-Berlin.html.

⁵⁸ Vgl. »Klare Reformansage Studienkonten. Berlins Wissenschaftssenator Thomas Flierl will mit seinem Modell Studiengebühren verhindern«, Neues Deutschland, 28.6.2003, www.neues-deutschland.de/artikel/37600.klare-reformansage-studienkonten.html.

PDS im Senat nutzen«, argumentierte er. Als Alternativmodell zu Studiengebühren schlug er ein Studienkontenmodell vor, das am im Rahmen des Bologna-Prozesses europaweit eingeführten System von Credit-points aufsetzte. Jeder Studierende sollte nach Flierls Modell ein Guthaben an Credit Points bekommen, das 20% über dem lag, was für einen erfolgreichen Studienabschluss benötigt wurde. Das Modell sollte auch der Praxis der Zwangsexmatrikulation entgegenwirken, indem auch ein Teilzeitstudium ermöglicht wurde, z.B. für Studierende, die neben dem Studium arbeiten mussten. Auch sollte es Ausnahmeregelungen im Falle von Krankheit, Kindererziehung, Schwangerschaft oder für die Betreuung von Angehörigen geben. Flierl lehnte eine starre Regelstudienzeit ab und wollte einen individuellen Studienverlauf ermöglichen. »Ich bin der festen Überzeugung, dass Studienkonten ein wirksames Mittel sind, um Studiengebühren zu verhindern«, verteidigte er sein Modell in einem Interview mit dem »Neuen Deutschland«.⁵⁹

Das Modell war jedoch innerhalb der Fraktion und der Partei umstritten. So lehnte Benjamin Hoff als wissenschaftspolitischer Sprecher der Fraktion Studienkonten als das »falsche Mittel« ab.⁶⁰ Nach längeren Diskussionen im engeren Kreis der PDS-Senatsmitglieder und der Fraktions- und Landes Spitze entschieden wir uns mehrheitlich, Flierl zu unterstützen. Gleichzeitig gab es seit Anbeginn der Berliner Diskussion über Sarrazins drastische Kürzungsvorschläge bei Wissenschaft und Forschung breite studentische Proteste und Mobilisierungen, die sich mit den bundesweiten Protesten gegen Einsparungen an den Hochschulen und die drohende Einführung von Studiengebühren verbanden. Anfang April 2004 kam es auf dem PDS-Landesparteitag unter reger Teilnahme der protestierenden Studenten zur Entscheidung. Mit einer klaren Mehrheit von 90 zu 31 Stimmen wurde das Studienkontenmodell abgelehnt und ein Antrag beschlossen, in dem es hieß: »Das Studienkontenmodell ist nicht geeignet, Studiengebühren zu verhindern. Voraussetzung des Studienkontenmodells ist die Streichung des Gebührenverbots im Berliner Hochschulgesetz und die Erhebung von Langzeitstudiengebühren in einer Übergangsregelung. Daher spricht sich die Berliner PDS gegen die Einführung des Studienkontenmodells aus. In der Koalitions-

⁵⁹ »Klare Reformansage Studienkonten. ...«, a.a.O.

⁶⁰ Benjamin Hoff, Studienkonten sind das falsche Mittel. Berliner Modell zur Hochschulfinanzierung – eine Erwiderung auf das ND-Interview mit Thomas Flierl, Neues Deutschland, 12.7.2003, www.neues-deutschland.de/artikel/38303.studienkonten-sind-das-falsche-mittel.html.

vereinbarung sind der Erhalt der Studiengebührenfreiheit und Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen vereinbart. Daran ist festzuhalten. (...) Maßnahmen zur Verringerung von Studienabbrüchen und zur Verkürzung von Studienzeiten müssen bei den Studienbedingungen und bei der sozialen Besserstellung der Studierenden ansetzen.«⁶¹

Mit diesem Beschluss hatte uns der Landesparteitag vor einem großen politischen Fehler bewahrt. Mit der Vorstellung, durch ein ausgeklügeltes und hoch differenziertes Studienkontenmodell Studiengebühren verhindern zu können, hatten wir übertaktiert. Wir – SenatorInnen, Fraktions- und Landesspitze – waren zu sehr in koalitionsinternen Überlegungen befangen und hatten den einfachen, direkten und politisch sinnvollen Weg übersehen: gestützt auf den Ausschluss von Studiengebühren und die studentischen Proteste einfach Nein zu den sozialdemokratischen Überlegungen zu sagen. Mit dem Parteitagsbeschluss war auch für die SPD klar, dass damit die Debatte über die Einführung von Studiengebühren beendet war. 2010 dankte Hannelore Kraft in einem Grußwort an den Landesparteitag der Berliner SPD, Klaus Wowereit und der Berliner SPD dafür, dass sie stets gegen die Einführung von Studiengebühren gekämpft habe. »Ihr habt sie gar nicht erst eingeführt, wir sind dabei, sie wieder abzuschaffen.«⁶² Dieser Dank war an den falschen Parteitag gerichtet – nicht die Sozialdemokraten hatten Studiengebühren verhindert, sondern die Delegierten des PDS-Landesparteitags.

Berlin weist mit drei Universitäten (heute vier, nachdem die Hochschule der Künste Universitätsstatus bekam), sieben Fachhochschulen, drei künstlerischen Hochschulen und über 60 außeruniversitären Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen eine bundesweit einmalige Wissenschafts- und Forschungslandschaft auf. Dies ist unter anderem eine Konsequenz aus der Teilung – beide Stadthälften hatte ihre eigenen Universitäten und Hochschulen, in Westberlin wurden bewusst außeruniversitäre Forschungseinrichtungen eingerichtet, um die eingemauerte Stadt zu unterstützen. Ähnlich sah es im Bereich der Kultur aus – Berlin verfügte über drei Opernhäuser, eine Vielzahl von Theatern, mehrere symphonische Orchester. So gab das Land Berlin nach Berechnungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahr

⁶¹ Koalitionsvereinbarung statt Studienkonten, Beschluss der 2. Tagung des 9. Landesparteitages, 4. April 2004, www.die-linke-berlin.de/index.php?id=14347.

⁶² Hannelore Kraft, Der Mensch steht im Mittelpunkt, <http://archiv.spd-berlin.de/archiv/landesparteitage/landesparteitag-am-13-november-2010/grusswort-von-hannelore-kraft/>.

2001 bezogen auf die Zahl der EinwohnerInnen bzw. der Studierenden für Forschung und Wissenschaft 260 Mio. Euro mehr aus als Hamburg, für den Bereich der Kultur waren es 362 Mio. Euro.⁶³ Im Wahlkampf hatten wir einerseits auf die Prioritäten Bildung, Wissenschaft und Kultur gesetzt, andererseits konnten wir uns der Notwendigkeit von Strukturveränderungen und eines Beitrags zur Haushaltskonsolidierung nicht verschließen. Auf dieses Dilemma musste Thomas Flierl als Wissenschafts- und Kultursenator eine Antwort finden. Er sehe seine Aufgabe nicht darin, »als Lobbyist des Status quo aufzutreten (...) Die Substanz zu erhalten, die Institutionen zu modernisieren und dennoch Gestaltungsspielräume für Neues zu schaffen (...) selbst oder gerade in Zeiten des Haushaltsnotstands«, formulierte er als Ziel.⁶⁴

Ein besonderes Problem stellte die Hochschulmedizin dar. Infolge der Vereinigung verfügte Berlin über drei Universitätsklinika. Dies war nicht nur mit einer hohen Belastung des Landeshaushaltes verbunden, auch die Krankenkassen machten Druck auf eine Kostenreduzierung. Bereits 1997 hatte der Wissenschaftsrat das Land Berlin gewarnt: »Unbedingt vermieden werden muss aus Sicht des Wissenschaftsrates eine gleichmäßige und langfristige Unterfinanzierung aller hochschulmedizinischen Einrichtungen. (...) Zwingt die finanzielle Situation des Landes Berlin aber zu weiteren Einschränkungen, wäre die Sicherung der Aufgaben der Forschung und Lehre an allen Einrichtungen gleichermaßen gefährdet. Eine solche Entwicklung ist aus Sicht des Wissenschaftsrates unbedingt zu vermeiden.«⁶⁵ In der Koalitionsverhandlung hatten wir versucht, das Problem dadurch zu lösen, dass »das Universitätsklinikum Benjamin-Franklin (...) in ein Versorgungskrankenhaus umgewandelt (wird)«. ⁶⁶ Diese Entscheidung rief eine Welle des Protestes hervor – der Freien Universität, zahlreicher Fachverbände, des betroffenen Bezirks, der ÖTV u.a. Flierl nahm die Kritik auf und wir setzten statt der Aufgabe des Standortes Benjamin-Franklin als Universitätsklinikum in der Koalition durch, dass eine Expertenkommission zur Strukturreform der Hochschulmedizin eingerichtet wurde – mit der Vorgabe, 98 Mio. Euro

⁶³ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, 2 BvF 3/03, www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/10/fs20061019_2bvf000303.html.

⁶⁴ Thomas Flierl, Wissenschaft und Kultur – wichtigste Zukunftspotentiale Berlins, Rede in der 48. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 18. März 2004, www.die-linke-berlin.de/index.php?id=695.

⁶⁵ Zitiert nach: Benjamin Hoff, Rot-Rotes Regieren in Berlin, 22.9.2005, www.benjamin-hoff.de/article/2619.rot-rotes-regieren-in-berlin.html.

⁶⁶ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS 2001-2006, a.a.O., S. 76.

einzusparen. Im Ergebnis der Arbeit der Expertenkommission wurden die Universitätskliniken und die jeweiligen medizinischen Fakultäten zu einer Einrichtung zusammengefasst: der Charité – Universitätsmedizin Berlin, das Benjamin-Franklin-Krankenhaus behielt seinen universitären Status.

Die Finanzierung der Berliner Universitäten wurde seit 1997 über langjährige Hochschulverträge geregelt, die den Universitäten Planungssicherheit geben sollten. Angesichts der dramatischen Haushaltslage vereinbarte die Wissenschaftsverwaltung einen einmaligen »Konsolidierungsbeitrag« in Höhe von 54 Millionen Euro, obwohl die Hochschulverträge bis 2005 galten. Darüber hinaus sollten bis zum Jahre 2009 die den Universitäten, den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen zur Verfügung stehenden Mittel von 945 Mio. Euro auf 870 Mio. Euro gesenkt werden. Damit war nicht nur der Zwang zu Strukturveränderungen verbunden, sondern auch die Notwendigkeit, die Angebote und Strukturen der drei Universitäten miteinander abzustimmen. Nach dem Willen des Senats sollten die Fachhochschulen von diesen Einsparungen ausgenommen bleiben – im Gegenteil sollten dort neue Studienplätze eingerichtet werden, da Berlin unterhalb des bundesdeutschen Standards bei den Fachhochschulplätzen lag.

Dies traf zunächst auf den Widerstand der Universitäten, die verlangten, dass die Fachhochschulen an den Einsparungen beteiligt würden. Flierl und die Koalition blieben hart: Mit einem Fachhochschulstrukturfonds wurden bis 2005 ca. 2.800 neue Studienplätze errichtet und die Studienanfängerkapazitäten um ca. 950 Plätze erhöht.⁶⁷ Damit mussten die drei Universitäten die volle Einsparsumme von 75 Mio. Euro tragen. Wie und durch welche Strukturveränderungen diese Summe erbracht werden sollte, sollten die Universitäten und ihre Selbstverwaltungsgremien selbst erarbeiten. Am Ende des Prozesses stand ein Strukturkonzept, das – wie Flierl formulierte – sowohl mit »schmerzhaften Einschnitten« verbunden war, »aber eben auch zu Konzentrationsprozessen, zur Bündelung von Potentialen und zur stärkeren Profilierung« der Universitäten führte.⁶⁸ Schließlich stellte auch der Präsident der Humboldt-Universität für die drei Universitätspräsidenten fest: »Der Abstimmungsprozess war aus unserer Sicht bundesweit einmalig«, die Universitäten hätten sich strukturell und inhaltlich noch stärker

⁶⁷ »Fachhochschulstrukturfonds – Aufbau von 924 neuen Studienplätzen«, 25. Mai 2005, [www.die-linke-berlin.de/index.php?id=20&tx_ttnews\[tt_news\]=4281&tx_ttnews\[backPid\]=8&no_cache=1](http://www.die-linke-berlin.de/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=4281&tx_ttnews[backPid]=8&no_cache=1).

⁶⁸ Thomas Flierl, *Wissenschaft und Kultur ...*, a.a.O.

als bislang profiliert.⁶⁹ Humboldt-Universität und Freie Universität konzentrierten sich jetzt auf die Geisteswissenschaften, die Technische Universität fokussiert noch stärker auf die technischen Bereiche und stellt die Lehramtsstudiengänge weitgehend ein. Bundesweit kamen im Durchschnitt zwei Studierenden auf einen ausfinanzierten Studienplatz, in Berlin gab es damals 130.000 Studierende auf 85.000 ausfinanzierte Studienplätze – und damit trotz der Kürzungen noch immer ein besseres Angebot als im Bund –, wenn auch im »Status einer tendenziellen Unterfinanzierung« (Hoff).

Eine weitere große Herausforderung für den PDS-Wissenschafts- und Kultursenator war die Entwicklung eines Opernkonzepts. Die Existenz von drei hochsubventionierten Opernhäusern war seit der Vereinigung immer wieder Gegenstand politischer Diskussion – immerhin beanspruchten sie ca. ein Viertel des Kulturetats. Während der Kulturhaushalt von 1991 bis 2003 von 466 Mio. Euro auf 448 Millionen sank, stiegen die Ausgaben für die drei Opern von 82 Mio. Euro auf 115 Mio. Euro. Dies entsprach einem Anstieg des Anteils der Opern am Kulturhaushalt von 18% auf 26% und damit verdrängten sie Ausgaben für die Wahrnehmung anderer städtischer Kulturaufgaben.⁷⁰

In der SPD gab es immer wieder Stimmen, die angesichts der Haushaltslage die Schließung einer Oper forderten. Auch in der PDS gab es Forderungen, man solle doch eine Oper schließen, statt zuzulassen, dass in den Bezirken Stadtteilbibliotheken oder Jugendeinrichtungen geschlossen wurden. Flierl und die PDS-Senatsmitglieder lehnten die Schließung einer Oper ab. Neben kulturpolitischen Gründen sprach auch dagegen, dass die Schließung eines der renommierten Opernhäuser international zu einem Aufschrei geführt und die gesamte Kulturszene gegen uns mobilisiert hätte. Völlig undenkbar war, dem Vorschlag aus den Reihen der SPD zu folgen, die Deutsche Oper im Westteil zu schließen. Das wäre ein Signal gewesen, das die Stadt nicht geeint, sondern gespalten hätte.⁷¹ Stattdessen legte Thomas Flierl das Konzept einer Opernstiftung vor. In der Stiftung wurden als eigenständige Betriebe die Deutsche Oper, die Komische Oper, die Staatsoper

⁶⁹ »Unis streichen 230 Professuren«, Neues Deutschland, 1.7.2004, www.neues-deutschland.de/artikel/55626.unis-streichen-professuren.html.

⁷⁰ SenWissKult, Oper in Berlin – Strukturkonzept, Anlage zur Senatsvorlage, o.J., S. 2, www.berlin.de/imperia/md/content/senwfk/pdf-dateien/kulturpolitik-foerderung/opernkonzept.pdf?start&ts=1156681414&file=opernkonzept.pdf.

⁷¹ Vgl. Thomas Flierl, Der schwierigste Weg wurde der Beste, in: PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, 926xFür Berlin. Zwischen Altlast und Zukunft. Eine Halbzweijahresbilanz der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, Berlin 2004, S. 25.

Unter den Linden, das Staatsballett Berlin und der Bühnenservice Berlin zusammengeschlossen. Die Personalabteilungen und die Finanzbuchhaltung wurden zusammengefasst, ebenso im Bühnenservice die Theaterwerkstätten. Damit konnten insgesamt 16,8 Mio. Euro eingespart werden. Gleichzeitig wurden bei anderen Theatern (wie den Kinder- und Jugendtheatern) Erhöhungen vorgenommen und damit ihre Existenz gesichert. Wesentlich war auch, dass es Flierl gelang, mit dem Bund, der an einer Sicherung und Stärkung der Hauptstadt Kultur Interesse hatte, eine Entlastung des Kulturretats zu vereinbaren: Mit der Übernahme der Akademie der Künste, der Stiftung Deutsche Kinemathek und des Berliner Anteils an der Finanzierung des Hamburger Bahnhofs – Museum für Gegenwart wurde der Kulturhaushalt um weitere 16,4 Mio. Euro entlastet.⁷²

Neben diesen großen Strukturentscheidungen ergriffen wir eine Vielzahl von weiteren Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushaltes: die kostensparende Beendigung der defizitären städtebaulichen Entwicklungsgebiete, die Einstellung mehrerer kleiner Programme der Wirtschaftsförderung, die Reduktion der Zuschüsse an Projekte und Vereine, eine moderate Kürzung der Sportförderung, Kürzungen bei der baulichen Unterhaltung und anderes mehr. Die Haushaltssanierung machte auch nicht vor den Investitionen halt. Diese sanken von 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2001 bis auf 1,55 Mrd. Euro im Jahr 2011. Eine solche Absenkung der Investitionen ist eigentlich kontraproduktiv. Sie hat negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Eine über längere Zeit niedrige Investitionsquote bedeutet zudem, dass die öffentliche Infrastruktur überaltert und zunehmend verschleißt, weil notwendige Ersatzinvestitionen unterbleiben. Dies wurde gegen Ende unserer Regierungszeit zu einem zunehmenden Problem – lediglich mit den Konjunkturprogrammen während der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 gab es einen kurzfristigen Schub zusätzlicher Investitionen. In der Phase der harten Haushaltssanierung galt es aber zwischen zwei Übeln zu wählen – Kürzung auch bei den Investitionen oder Inkaufnahme höherer Verschuldung und damit höherer Zinsausgaben und einer weiteren Verringerung des Spielraums für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben.

Gegen Ende der ersten Legislaturperiode im Jahr 2006 konnten wir deutliche Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung verzeichnen. 2005 betrug das Primärdefizit nur noch 924 Mio. Euro gegenüber 2.164 Mio. Euro im Jahr 2001. Damit hatten wir das geringste Primärdefizit seit der Vereinigung

⁷² Vgl. Thomas Flierl, *Wissenschaft und Kultur...*, a.a.O.

im Jahr 1990 erzielt. In der Finanzplanung gingen wir davon aus, erstmals 2007 einen ausgeglichenen Primärsaldo und in den Folgejahren einen Primärüberschuss zu erreichen.⁷³ Damit konnten wir aber noch nicht die Zinsausgaben finanzieren. Die Finanzverwaltung stellte fest: »Derzeit machen es die hohen Zinsausgaben von 2,5 Milliarden € pro Jahr unmöglich, neben dem Primärdefizit auch das Finanzierungsdefizit, also die Neuverschuldung, vollständig abzubauen. Berlin allein wäre damit allerdings überfordert und braucht daher bundesstaatliche Hilfe.«⁷⁴ Diese zu erstreiten, war der Zweck unserer Klage auf Sanierungshilfen durch den Bund beim Bundesverfassungsgericht.

Haushaltspolitik in der zweiten Legislaturperiode

Am 19. Oktober 2006 – mitten in den laufenden Koalitionsverhandlungen für die zweite Legislaturperiode – entschied das Bundesverfassungsgericht über unsere Klage. Das Ergebnis war niederschmetternd. Karlsruhe wies unsere Klage ab. Es seien »noch nicht ausgeschöpfte Einsparpotentiale in erheblichem Umfang zu vermuten«. Dies zeige auch ein Stadtstaatenvergleich mit Hamburg, der erheblich höhere pro-Kopf-Ausgaben in Berlin für Öffentliche Sicherheit, Hochschulen und Wissenschaft, Kultur, soziale Sicherung, Wohnungswesen und für Wirtschaftsunternehmen aufweise. Dabei stützte sich das Verfassungsgericht auf Daten für das Jahr 2003 und ignorierte damit die seitdem ergriffenen strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen wie den Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung, den Solidarpakt im Öffentlichen Dienst und viele weitere Maßnahmen. Ebenso ignorierte es, dass z.B. auf Grund der Hauptstadtfunction Berlin mit anderen Anforderungen im Bereich der Inneren Sicherheit konfrontiert war, dass die Sozialstruktur mit einer hohen Arbeitslosigkeit und Armutsbevölkerung auch höhere Sozialausgaben verlangte, dass die Ausgaben für Wissenschaft und Kultur die Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung beförderten und dass die hohe Förderung für Wirtschaftsunternehmen aufgrund der Strukturschwäche Berlins auf höheren Einnahmen aus den Europäischen Strukturfonds und der im Grundgesetz verankerten »Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung« (GRW) beruhte.

⁷³ Senatsverwaltung für Finanzen, Bilanz der 15. Legislaturperiode: Haushalt und Finanzen, 25. Juni 2006, S.1

⁷⁴ Ebenda.

Zur Lösung der Berliner Haushaltsprobleme schlug uns das Verfassungsgericht unter anderem eine Privatisierungsoffensive vor: »Eine besondere Bedeutung können Privatisierungserlöse oder Vermögensaktivierungen erlangen. Bevor bundesstaatliche Solidarität in Anspruch genommen wird, müssen neben der Nutzung aller Möglichkeiten der Ausgabenreduzierung bestehende Optionen zur Erzielung sonstiger erheblicher Einnahmen vollständig umgesetzt werden. (...) Hierbei ist auch der landeseigene Wohnungsbestand in den Blick zu nehmen.«⁷⁵ Das Urteil war durch und durch vom neoliberalen Geist geprägt und bedeutete eine deutliche Verschärfung der bisherigen Kriterien für die Feststellung einer Haushaltsnotlage und entsprechende Bundeshilfe. Danach kommt sie nur in Frage, wenn die Haushaltsnotlage »nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand« und »eine nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrende Existenzbedrohung des Landes« eingetreten ist.⁷⁶ Klaus Wowereit kommentierte das Urteil in einer Regierungserklärung am 26. Oktober 2006: »An die Stelle des Solidaritätsgedankens unseres bündischen Föderalismus tritt ein klarer Wettbewerbsföderalismus.«⁷⁷

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellte uns vor eine neue Situation. Bislang war unsere Haushaltspolitik darauf ausgerichtet, in Karlsruhe mit unserer Klage erfolgreich zu sein und damit von einem Teil der Altschulden befreit zu werden. Wir mussten unsere haushaltspolitische Strategie neu ausrichten. So niederschmetternd das Urteil auch war, einen positiven Aspekt hatte es: Bundeshilfen zur Haushaltssanierung wären sicher mit weiteren politischen Auflagen und Bedingungen zur Haushaltssanierung verbunden gewesen. Zwar war unser politischer Entscheidungsspielraum noch immer durch die schwierige Haushaltslage begrenzt, wir waren jetzt aber frei in unserer politischen Prioritätensetzung, mussten uns nicht mehr wie in der Vergangenheit an Kriterien für die gerichtliche Feststellung einer Haushaltsnotlage orientieren. »Berlin ist jetzt einsam, aber frei«, versuchte Klaus Lederer die neue Lage zu beschreiben.⁷⁸

⁷⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats... a.a.O.

⁷⁶ Ebenda.

⁷⁷ Klaus Wowereit, Regierungserklärung vom 26.10.2006, S. 14, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/16/PlenarPr/p16-001-wp.pdf#page=14>.

⁷⁸ »Umsteuern mit oder ohne Steuern .Rot-rote Unterhändler berieten Konsequenzen aus Karlsruher Urteil für Koalition in Berlin«, 24.10.2006, www.neues-deutschland.de/ausgabe/2006-10-24.

In den Medien dagegen wurden Horrorszenarien gezeichnet: »Das Land wird noch massiver sparen müssen, es wird seine Wohnungsbaugesellschaften und die Verkehrsbetriebe verkaufen, Opern und Theater schließen, seine Universitäten zusammenlegen müssen. (...) Berlin steht vor einer schweren Zukunft, die politischen Gegensätze in der Stadt werden zunehmen, die soziale Spaltung wird sich vertiefen. Die politische Sprengkraft dieses Urteils ist gewaltig und die rot-rote Landesregierung, die gerade über die Neuauflage des Bündnisses verhandelt, steht damit auf der Kippe.«⁷⁹ Nahezu unvermeidlich war, dass auch Finanzsenator Sarrazin mit neuen Vorschlägen an die Öffentlichkeit trat: Der Bildungsbereich sei überausgestattet und mit einem Verkauf der sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften könne das Land fünf Mrd. Euro einnehmen.⁸⁰ Auch die Grünen forderten weitere massive Einschnitte – eine Neuauflage und Verlängerung der Gehaltsreduzierungen im Öffentlichen Dienst, weitere Privatisierungen unter anderem von 100.000 Wohneinheiten und die 100%ige Übertragung von Kindertagesstätten an freie Träger.⁸¹ Ein »Massaker« an den sozialen Standards der Stadt würden wir auch nach dem Urteil des Verfassungsgerichts nicht zulassen, antwortete ich, und Klaus Lederer als Landesvorsitzender warnte, es könne nicht darum gehen, »sich an symbolischen Einsparungen zu beteiligen, nur um den Blutdurst der Öffentlichkeit nach dem Urteil zu befriedigen«.⁸²

Nach interner Beratung unserer Kommission für die Koalitionsverhandlungen forderte ich in einem Pressegespräch einen »Paradigmenwechsel in der Berliner Finanzpolitik«. Die Zeit der gravierenden Einschnitte sei vorbei, die Ausgaben des Landes seien in der vergangenen Legislaturperiode

⁷⁹ »Bundesverfassungsgericht: Kein Geld für Berlin«, Zeit-Online, 22.9.2006, www.zeit.de/online/2006/43/Bundesverfassungsgericht-Berlin.

⁸⁰ Vgl. »Nicht nur Berlin sucht Schuldenbremse«, Neues Deutschland, 21.10.2006, www.neues-deutschland.de/artikel/99026.nicht-nur-berlin-sucht-schuldenbremse.html und »SPD-Basis lehnt weitere Verkäufe ab«, Berliner Zeitung, 21.10.2006, www.berliner-zeitung.de/archiv/urteil-aus-karlsruhe---spd-und-linkspartei-pds-muessen-sich-auf-eine-neue-finanzplanung-verstaendigen--im-vergleich-zu-hamburg-ist-berlin-immer-noch-besser-ausgestattet---auch-mit-landeseigenen-wohnungen--spd-basis-lehnt-weitere-verkaeufe-ab,10810590,10428326.html.

⁸¹ Siehe Jochen Esser, Haushaltspolitik nach dem Crash von Karlsruhe, www.jochen-esser.de/themen/haushalt/papiere-kommentare/?no_cache=1&expand=43907&displayNon=1&cHash=e13ca8d003d260fa9300526608c9edad.

⁸² Vgl. »Nicht nur Berlin sucht Schuldenbremse...«, a.a.O., und »Rot-Rot debattiert über Karlsruher Urteil«, 23.10.2006, www.welt.de/print-welt/article89276/Rot-Rot-debattiert-ueber-Karlsruher-Urteil.html.

um elf Prozentpunkte gesenkt worden, jetzt müsse der Schwerpunkt auf der Einnahmenseite liegen. Und zur Illustration führte ich an: »Wenn wir die Steuerquote von 1989 hätten, bedeutete dies für Berlin 2,5 Milliarden Euro mehr Einnahmen im Jahr. Dann wären wir konsolidiert.«⁸³ Die nächste Phase der Konsolidierung müsse vor allem über mehr Wirtschaftswachstum, Steuererhöhungen und über die Neuverhandlung der Bund-Länder-Beziehungen im Rahmen der Föderalismuskommission erfolgen. Entgegen den Unkenrufen in der Öffentlichkeit über eine Zerreißprobe für Rot-Rot nach dem Urteil einigten wir uns relativ schnell auf die neue haushaltspolitische Linie. So stellte der Regierende Bürgermeister in seiner Regierungserklärung fest: »Was uns nicht weiterhilft, ist ein radikaler Kürzungsmasochismus nach dem Motto: Jetzt aber ran, koste es, was es wolle – und sei es das Leben! Ebenso wenig können wir uns jetzt eine ›Nützt ja doch alles nichts‹-Haltung erlauben und vor dem Schuldenberg kapitulieren (...) Wir werden den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung konsequent weitergehen und alles tun, um die Neuverschuldung so gering wie möglich zu halten. Nur klar ist auch, dass der Weg nicht einfacher, sondern steiniger geworden ist. Der Schlüssel ist eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und damit die Verringerung von Arbeitslosigkeit und Transferzahlungen. Ohne diese bessere Entwicklung, die sich abzeichnet, werden wir uns selber nicht helfen können.« Er erklärte weiter, dass wir in »dem einen oder anderen Bereich trotz Karlsruhe investieren und mehr ausgeben müssen als andere Länder.«⁸⁴ Dies entsprach voll und ganz dem von uns geforderten Paradigmenwechsel in der Haushaltspolitik.

Dies spiegelte sich auch im finanzpolitischen Teil der Koalitionsvereinbarung 2006-2011 wider. Im Mittelpunkt der Konsolidierungsstrategie stand »eine Verbesserung der Wirtschaftslage und eine damit einhergehende Stärkung der eigenen Finanzkraft. Es ist deshalb auch Aufgabe der Finanzpolitik, die Potentiale in den Wachstumsbereichen zu schützen.«⁸⁵ Letzteres war eine klare Absage an die Forderung des Finanzsenators, weitere Kürzungen im Bildungsbereich vorzunehmen. Wir formulierten eine finanzpolitische Doppelstrategie: »eine weitere Verbesserung des Primärüberschusses einerseits durch zunehmende Effizienzsteigerung in der Ausgaben-

⁸³ »Umsteuern mit oder ohne Steuern...«, a.a.O.

⁸⁴ Klaus Wowereit, Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung vom 26. Oktober 2006, a.a.O., S. 17.

⁸⁵ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006-2011, Berlin 2006, S. 79, http://archiv.spd-berlin.de/w/files/spd-positionen/koalitionsvertrag2006_entwurf_gesamt.pdf.

struktur und andererseits durch strukturelle Verbesserung der Einnahmen des Landes«. Die in der letzten Legislaturperiode bereits beschlossenen strukturellen Sparmaßnahmen sollten aufrechterhalten werden, die Sanierung der Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge weiter vorangetrieben und keine neuen Ausstattungsvorsprünge gegenüber den anderen Ländern geschaffen werden, es sei denn, diese dienten einer »nachhaltigen Stärkung der Zukunftspotentiale – d.h. insbesondere Bildung und Wissenschaft«. ⁸⁶ Zur Stärkung der Einnahmenseite sollten Grundsteuer und Grunderwerbsteuer erhöht werden.

Gravierende Einschnitte bei den Ausgaben standen in der neuen Legislaturperiode nicht mehr an, vielmehr sollte der wesentliche Beitrag zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite durch die Fortführung des Personalabbaus über die »natürliche Fluktuation« und die sich jährlich kumulierenden Effekte des Ausstiegs aus dem alten Westberliner System der Wohnungsbauförderung erzielt werden. Die Strukturreformen der ersten rot-roten Legislaturperiode und die teilweise drastischen Kürzungen hatten eine Grundlage geschaffen, die zwar noch bescheidene, aber trotzdem wieder vorhandene politische Gestaltungsspielräume eröffnet hatte. Eine verbesserte wirtschaftliche Entwicklung sowohl im Bund als auch in Berlin, Steuerrechtsänderungen wie die Erhöhung der Mehrwertsteuer führten zu einer deutlich verbesserten Einnahmeentwicklung. So konnten wir in der Finanzplanung 2007 bis 2011 nicht nur vermelden, dass das Haushaltsjahr 2006 erstmalig mit einem Primärüberschuss von 415 Mio. Euro abgeschlossen hatte, sondern auch wieder neue politische Akzente setzen: im Bildungsbereich mit der Neueinstellung von 2.450 LehrerInnen im Verlauf der Legislaturperiode, Mehrausgaben für die Errichtung von Gemeinschaftsschulen, schrittweise Herstellung der Beitragsfreiheit für die letzten drei Kita-Jahre, höhere Ausgaben für Wissenschaft und Forschung im Rahmen eines »Masterplans Wissenschaft«, höhere Zuweisungen an die Bezirke. 2009 wurde mit den Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes die schrittweise Angleichung an das bundesweite Tarifniveau vereinbart.

In den Jahren 2007 und 2008 konnte der Haushalt mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen und erstmalig in der Geschichte Berlins Schulden getilgt werden. Das war möglich, weil die Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich um 687 Mio. Euro höher waren als geplant. In den Jahren 2009 bis 2011 mussten im Gefolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und der beiden bundesweiten Konjunkturprogramme wieder

⁸⁶ Ebenda, S. 81.

neue Kredite aufgenommen werden, 2009 und 2010 jeweils rund 1,4 Mrd. Euro und 2011 mit 1,1 Mrd. Euro.⁸⁷ Seit 2012 schreibt Berlin angesichts der wieder guten konjunkturellen Lage im Bund und der seit 2005 in Berlin über dem Bundesdurchschnitt liegenden Wachstumsraten der Wirtschaft mit sinkender Arbeitslosigkeit und den deutlich gesunkenen Zinsausgaben durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank jährlich hohe Haushaltsüberschüsse.

Die Grundlage für diese positive Entwicklung wurde durch die Konsolidierungspolitik unter Rot-Rot gelegt. Ohne die Maßnahmen zur Sanierung des Haushaltes insbesondere in der ersten rot-roten Legislaturperiode würde Berlin noch heute immer neue Schulden auf den bereits viel zu hohen Schuldenberg aufhäufen, die Effekte der positiven wirtschaftlichen und Einnahmeentwicklung wären damit verpufft. Hätten wir nach 2002 nicht energisch gegengesteuert, würde der Schuldenstand heute nicht knapp 60 Mrd. Euro, sondern ca. 100 Mrd. Euro betragen. Allerdings liegt in dem immer noch zu hohen Berliner Schuldenstand ein beträchtliches Risiko – denn diese Verschuldung ist nur tragfähig angesichts der im Gefolge der Eurokrise dramatisch gesunkenen Zinssätze. Ein konjunktureller Einbruch oder eine spürbare Erhöhung des Zinsniveaus könnte Berlin angesichts des hohen Schuldenstands wieder in neue finanzielle Schwierigkeiten bringen. Dies war der Grund für unsere Klage in Karlsruhe mit dem Ziel, Berlin von einem Teil seiner Altschulden zu befreien. Die Stadt steht heute vor der Aufgabe, eine Balance zwischen notwendigen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und der Reduzierung des Schuldenstands zu finden.

So notwendig die Konsolidierungspolitik der rot-roten Koalition angesichts der dramatischen Haushaltskrise war, so war sie doch mit einer Reihe politischer Fehlentscheidungen verbunden. Exemplarisch dafür stehen Entscheidungen wie die Kürzung des Blindengelds oder die Kürzung der Ostgehälter im Öffentlichen Dienst um 1,41% VBL-Beitrag sowie das falsche Taktieren beim Thema Studiengebühren. Notwendig wäre auch gewesen, ab 2008 öffentlich größeren Druck auf den Koalitionspartner zu entfalten, um der bedrohlichen demographischen Entwicklung im Öffentlichen Dienst entgegenzuwirken und mehr Neueinstellungen durchzusetzen. Im Bestreben, den Klientelismus der alten politischen Klasse Westberlins zu überwinden, trafen wir oft Entscheidungen aus einer eher technokratischen Rationalität, ohne die politisch-emotionale Wirkung auf unsere eigene Wählerschaft

⁸⁷ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, Finanzplanungen, www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6257.php.

und die betroffenen Bevölkerungsgruppen ausreichend zu berücksichtigen. Zudem waren wir insbesondere in der ersten Legislaturperiode nicht in der Lage, die notwendige Sanierung mit einem darüber hinausweisenden erkennbaren politischen Reformprojekt zu verbinden. So wurde Rot-Rot I vor allem als Kürzungs- und Sparkoalition wahrgenommen – und führte auch angesichts der im Wahlkampf geweckten hohen Erwartungen zu Enttäuschung und Abwendung bei großen Teilen der eigenen Wählerschaft. Auch in großen Teilen der eigenen Partei wurde die Regierungsbeteiligung so mehr und mehr eher mürrisch ge- und erduldet als aktiv unterstützt.

8. Strategische Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik – »Innovation statt Billiglohn«

War der Eintritt der PDS in eine Regierung für große Teile (nicht nur) der Westberliner Gesellschaft ein unvorstellbarer Tabubruch, so war die Übernahme des Wirtschaftsressorts durch die »Kommunisten« eine weitere nahezu unerträgliche Zumutung. Der Chef der Dussmann-Unternehmensgruppe, Peter Dussmann, ließ verlauten, »die einzige Qualifikation der PDS für das Wirtschaftsressort besteht nur darin, dass sie als Nachfolgepartei der SED Erfahrungen im Umgang mit Pleiten hat«. ¹ Der ehemalige BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel prognostizierte, Rot-Rot werde »auch die letzten Wachstumschancen Berlins zerstören. Die PDS wird Investoren vergraulen, die Schulden der Stadt weiter in die Höhe treiben und damit die Zukunft unserer Kinder aufs Spiel setzen.« Es sei »ein äußerst trauriges Signal, wenn ein jahrzehntelanger Anhänger der Planwirtschaft, der dazu ein Parteiprogramm vertritt, das eher an Havanna und Pjöngjang erinnert als an Ludwig Erhard, in Berlin Wirtschaftsminister wird«. ² Der Präsident der Unternehmensvereinigungen Berlin-Brandenburg und Vertreter des Siemens-Konzerns in Berlin, Gerd von Brandenstein, erklärte, »die Regierungsbeteiligung der PDS schadet dem Wirtschaftsstandort Berlin«. Wirtschaft sei zu 50% Psychologie, das Programm der »SED-Nachfolgepartei« sei in weiten Teilen nicht mit der sozialen Marktwirtschaft vereinbar. Vor allem die ausländischen Investoren würden »sehr zögerlich« reagieren: »Die Investoren verstehen nicht, wie in Berlin nun eine Partei regieren kann, die die Mauer gebaut hat.« ³ Auch der Präsident der Handwerkskammer war sich sicher, dass eine Übernahme des Wirtschaftsressorts durch die PDS »Investoren abschrecken« werde. ⁴

Am 5. Juli 2001 beschloss die Vollversammlung der IHK nach heftiger Diskussion: »Die Möglichkeit der Regierungsbeteiligung der PDS nach den Abgeordnetenhauswahlen erweckt in Teilen der Unternehmerschaft zunächst

¹ Zitiert nach: »Kritik an PDS-Zuständigkeit für Wirtschaftsressort: Berliner Firmen verfolgen Start der rot-roten Koalition mit Sorge«, Berliner Zeitung, 9.1.2002.

² Zitiert nach: Union in Deutschland, Informationsdienst der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, 1/2002, S. 13 und 18.

³ Alle Zitate nach: »Kritik an PDS-Zuständigkeit für Wirtschaftsressort...«, a.a.O.

⁴ Ebenda.

Misstrauen. Es gibt auch, vor allem im Westteil der Stadt, starke emotionale und aus dem eigenen Erleben begründete Ablehnungen. Wir nehmen aber zur Kenntnis, dass die PDS in den östlichen Stadtbezirken die stärkste politische Kraft ist (...) Ihre Mandatsträger sind demokratisch gewählt; das heißt noch nicht, dass alle Mandatsträger der PDS Demokraten sind. (...) Die Programme der PDS belegen ihre Ferne zur sozialen Marktwirtschaft. Inhaltlich droht die PDS den Unternehmen eine ganze Reihe von wirtschaftsfeindlichen Instrumenten an (...), wie die Erhebung von Infrastrukturabgaben, die Verhinderung von für die Region essentiellen Verkehrsprojekten, die Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungs- und Wirtschaftssektors (...). Das ist genau das Gegenteil von dem, was Berlin jetzt dringend braucht, und das müssen auch diejenigen wissen, die mit dem Gedanken an eine Zusammenarbeit mit der PDS auf der Landesebene liebäugeln.«⁵ Trotz dieser mehr als kritischen Stellungnahme wurde die Führung der IHK insbesondere von Unternehmern, deren Erfahrungen vom Kalten Krieg geprägt waren, mit heftigen Worten für diese noch als zu »versöhnlich« empfundene Stellungnahme angegriffen.

Die neugebildete Regierung hatte also in mehrfacher Hinsicht mit massivem gesellschaftlichem Gegenwind zu kämpfen. Die Regierungsbeteiligung war innerhalb der SPD noch immer umstritten, vor allem im Westteil der Stadt traf sie auf mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz, sie war konfrontiert mit einer feindlich eingestellten Springerpresse und Ablehnung in Teilen der Wirtschaft – das waren mehr als schwierige Ausgangsbedingungen. Vor dem Hintergrund extrem hoher Arbeitslosigkeit und der Wachstumsschwäche der Berliner Wirtschaft hätte eine permanente Konfrontation mit den Berliner Unternehmensverbänden und Kammern die Koalition in eine schwierige Situation gebracht. Eine andauernde Kampagne aus den Reihen der Wirtschaft gegen die PDS in der Regierung als »Investorenschreck« musste also vermieden werden, um nicht weitere gesellschaftliche Akzeptanz zu verlieren. Mit anderen Worten: Das Verhältnis zur Wirtschaft bzw. ihren Wortführern in den Verbänden musste »normalisiert« werden. Uns konnte nicht an einer Dauerkonfrontation gelegen sein, stattdessen mussten wir ein Klima herstellen, in dem man zwar unterschiedliche Auffassungen über Themen wie Privatisierung, Steuerpolitik, Mindestlöhne usw. kontrovers austragen kann, aber gleichzeitig kooperiert, wenn es um

⁵ Zitiert nach Thomas Hertz, Die Industrie- und Handelskammer zu Berlin, Ein Beitrag zur Wirtschaftsgeschichte Berlins, Berlin 2008, S. 442.

die Belebung der daniederliegenden Berliner Wirtschaft und Investitionen für neue Arbeitsplätze geht.

Eine Schlüsselrolle bei dieser »Normalisierung« kam dem Präsidenten der Industrie- und Handelskammer Werner Gegenbauer zu. Auch er machte aus seiner Skepsis gegenüber einer Übernahme des Wirtschaftsressorts durch die PDS keinen Hehl, entschloss sich aber zu einem unideologischen Pragmatismus: »Ich werde doch nicht sechs Monate mit jemandem Krieg führen, der politisch legitimiert ist, ein Senatsamt auszuüben. Ich will von Anfang an einen Dialog führen, der für die Unternehmen Sinn macht.«⁶

Stefan Liebich und Norbert Pewestorff als Mitglieder des Wirtschaftsausschusses im Abgeordnetenhaus und ich als Fraktionsvorsitzender hatten »qua Amt« schon lange Kontakt und Gespräche mit der Spitze der IHK. Während der politischen Umbrüche des Jahres 2001 intensivierten wir die Gesprächskontakte und als klar war, dass Gregor Gysi unser Spitzenkandidat wurde, fanden in der Folge auch mehrere Treffen zwischen Gysi und dem IHK-Präsidenten statt. Die Entscheidung zum Ende der Koalitionsverhandlungen, dass es ein Ressort Wirtschaft, Arbeit, Frauen geben und dieses an die PDS fallen sollte, wurde von großen Teilen der Berliner Unternehmerschaft als weitere Zumutung empfunden. Werner Gegenbauer rief mich kurz nach dem Bekanntwerden der Ressortverteilung an: Wenn es schon nicht mehr zu verhindern sei, dass wir das Wirtschaftsressort bekommen, »dann müsst Ihr Euren besten Mann schicken«. Damit rannte er offene Türen ein. Das deckte sich mit meinen Überlegungen und den Überlegungen von Stefan Liebich – das für die PDS besonders schwierige und ungewohnte Ressort musste von Gregor Gysi übernommen werden. Dieser allerdings liebäugelte mit dem Ressort Kultur und Wissenschaft, das seinen Neigungen mehr entsprach. In einem langen Gespräch gelang es uns schließlich, ihn zu überzeugen.

Gysi war zwar Berliner Bundestagsabgeordneter gewesen. Das heißt aber nicht, dass er mit den Interna der Landespolitik vertraut war und schon gar nicht mit den Strukturen und Netzwerken der Berliner Wirtschaft. Es galt also einen Staatssekretär zu finden, der über diese Kenntnisse verfügte und in den Kreisen der Berliner Wirtschaft anerkannt war. Ich beriet mich darüber mit dem damaligen DGB-Vorsitzenden Dieter Scholz und brachte Volkmar Strauch ins Gespräch. Strauch war Geschäftsführer der IHK, hatte selbst lange Zeit in der Wirtschaftsverwaltung gearbeitet, bevor er zur Kammer wechselte. Er war Sozialdemokrat, kein ideologischer Wirtschaftsfunktio-

⁶ Zitiert nach »Rot-Rot, Wirtschaft tot?«, Die Zeit, 3/2002.

när, sondern ein nachdenklicher, intellektueller Typ, der auch in der Vergangenheit keine Berührungsängste mit der PDS hatte. Dieter Scholz fand die Idee gut – Strauch würde auch von den Gewerkschaften als Ansprechpartner akzeptiert. Ich riet Gysi zu einem Treffen mit Strauch, um zu klären, ob für beide Seiten eine Zusammenarbeit denkbar war. Nach kurzer Bedenkzeit stimmte Strauch zu. Der Tagesspiegel kommentierte unter der Überschrift: »Raffinierter Schachzug«: »Gregor Gysi hat sein Amt als Wirtschaftssenator noch nicht angetreten. Da macht er schon Eindruck. Seine Entscheidung, Volkmar Strauch als Staatssekretär zu benennen, findet allgemein Zustimmung – bei der Wirtschaft, bei den Gewerkschaften und auch beim Koalitionspartner.«⁷ Damit waren die ersten Steine aus dem Weg geräumt.

Neuordnung der Wirtschaftsförderinstitutionen

2001 war die wirtschaftliche Lage dramatisch. 273.000 Menschen waren arbeitslos gemeldet, dazu kamen 258.000 Sozialhilfeempfangende, die Wirtschaftsleistung nahm seit 1995 kontinuierlich ab, gleichzeitig nahm die Zahl der Insolvenzen zu. Die Berliner Wirtschaft krankte an einer »Innovations- und Investitionsschwäche«, stellten wir in der Koalitionsvereinbarung fest. Es galt also eine wirtschaftspolitische Strategie zu entwickeln, mit dem Ziel, »Wachstumskräfte in der Stadt zur Sicherung bestehender und zur Schaffung zukunftsfähiger neuer Arbeitsplätze« zu mobilisieren und gleichzeitig »Gestaltungsspielräume im Haushalt durch die Stärkung selbsttragender Wachstumskräfte wieder zu gewinnen«.⁸ Die bisherige Wirtschaftspolitik war nach dem Scheitern der Fantasien vom raschen Aufstieg zur »global city« eher durch ein »Themen-Hopping« geprägt, eine konsistente Strategie war nicht vorhanden.

Dies drückte sich auch in einem Wirrwarr der Instrumente der Wirtschaftspolitik aus. Die Institutionen der Wirtschaftspolitik und -förderung präsentierten sich als ein unübersichtliches Nebeneinander und teilweise als Gegeneinander von öffentlichen, halböffentlichen und privaten ernannten und selbsternannten Akteuren.⁹ Für die Betreuung von Ansiedlungs-

⁷ »Koalition in Berlin: Raffinierter Schachzug – Gregor Gysi hat sich seinen SPD-Staatssekretär selbst ausgesucht«, Tagesspiegel vom 15.1.2002

⁸ Koalitionsvereinbarung SPD-PDS 2002-2006, S. 70.

⁹ Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht 2002, S. 6.

vorhaben gab es die Wirtschaftsförderung Berlin (WFB). Die BAO¹⁰ als Außenwirtschaftsorganisation der IHK betreute die Auslandsaktivitäten von Unternehmen. Die private Organisation »Partner für Berlin« betrieb Hauptstadtmarketing, die Technologiestiftung sollte sich um den Aufbau von Netzwerken in zukunftsorientierten Technologiefeldern kümmern. Für die Medienwirtschaft gab es gemeinsam mit dem Land Brandenburg einen Medienbeauftragten mit einem Medienbüro und das Filmboard Berlin-Brandenburg. Daneben existierte die Investitionsbank Berlin – damals noch Abteilung der Landesbank –, die die Förderprogramme des Landes abwickelte. Bereits in einem während des Wahlkampfs vorgelegten »Konsolidierungsprogramm für Berlin« schlugen wir vor, »dass Investoren künftig für die unterschiedlichen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings nur einen Ansprechpartner des Landes vorfinden« sollten.¹¹ Es galt also dieses Kompetenzwirrwarr und -gerangel zu beenden, die Wirtschaftsförderinstitutionen neu zu ordnen und den Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung umzusetzen, nämlich »eine stärkere und effizientere Kooperation und Zusammenarbeit (...) und eine dienstleistungsorientierte Ausrichtung« der Fördergesellschaften als zentrale Anlaufstelle für Unternehmen zu gewährleisten.¹²

Als Problem war das Chaos in der Wirtschaftsförderung mindestens seit 1986 erkannt, als der damalige Geschäftsführer der WFB, Peter Weichhardt, »eine Bündelung aller an Ansiedlungen beteiligten Kräfte für unerlässlich« erklärte. Eine politische Umsetzung fand allerdings nicht statt. 1994 bemängelte erneut die Unternehmensberatung Roland Berger die Zersplitterung der Förderaktivitäten. 1996 errichtete der damalige Wirtschaftssenator Elmar Pieroth (CDU) eine »Investorenleitstelle« in der Wirtschaftsverwaltung, um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Allerdings hatte diese einen wesentlichen Mangel: Sie hatte keine Kompetenzen und die Vielzahl der Förderinstitutionen blieb unverändert. 1999 wiederum erklärte Pieroths Nachfolger im Wirtschaftsressort Wolfgang Branoner: »Wir müssen Kräfte und Förderprogramme bündeln« – auch das wieder eine folgenlose Erklärung.

¹⁰ Die Berliner Absatz-Organisation GmbH (BAO) wurde 1950 gegründet, ursprünglich um die Absatzverluste aufgrund der Insellage Westberlins und der Blockade zu überwinden.

¹¹ Gregor Gysi, Harald Wolf, Konsolidierungsprogramm für Berlin, 20.8.2001, www.die-linke-berlin.de/index.php?id=550.

¹² Koalitionsvereinbarung SPD-PDS 2002-2006, S. 72.

rung.¹³ Institutionelles Beharrungsvermögen und Klientelismus verhindern über viele Jahre die notwendige Reform.

Erst mit der rot-roten Koalition blieb es nicht mehr bei unverbindlichen Absichtserklärungen. Mitte 2002 kam es zu einer Vereinbarung zwischen Gregor Gysi und der IHK. In einem »letter of intent« vereinbarten beide Seiten, BAO und Wirtschaftsförderung Berlin GmbH bis spätestens Mitte 2004 in einer Gesellschaft zusammenzuführen. Gysi erklärte, dies sei »ein wichtiger Schritt zur Schaffung einer ›One-stop-agency‹, wenn darüber hinaus weitere Zuständigkeiten klarer geregelt werden. Das heißt, wenn die Akquise von Investoren und die Ansiedlung von Unternehmen sich auf eine Einrichtung konzentriert. Dazu bedarf es unbedingt auch neuer Formen des Zusammengehens mit der Investitionsbank Berlin (IBB).«¹⁴

Wenig später trat Gregor Gysi als Wirtschaftssenator zurück.¹⁵ Es war nun meine Aufgabe als sein Nachfolger, zusammen mit Staatssekretär Strauch diesen »letter of intent« umzusetzen. Eine Vielzahl gesellschaftsrechtlicher, finanzieller und personeller Fragen mussten geklärt werden. Im August 2003 wurde endlich die Verschmelzung beider Organisationen zur »Wirtschaftsförderung Berlin International« (WFBI) vollzogen. Gleichzeitig wurde in der Wirtschaftsverwaltung eine »Zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle« (ZAK) gegründet, die die behördeninternen Abläufe koordinieren und beschleunigen und in enger Abstimmung mit der WFBI arbeiten sollte. Denn Investitionen sind in der Regel mit einer Vielzahl behördlicher Genehmigungen und entsprechend vielen zuständigen Behörden verbunden. Involviert sind z.B. bezirkliche Bauämter, die bezirklichen Wirtschaftsämter, die Ordnungsämter, die Denkmalschutzbehörde, die Umweltämter, das Landesamt für Gesundheit und Soziales und – last, but not least – die Wirtschaftsverwaltung. Verkompliziert wurde das Verfahren noch durch die Zweistufigkeit der Berliner Verwaltung in Zuständigkeiten der Bezirksver-

¹³ Felix Zimmermann, »Eine gute Idee«, Berliner Zeitung von 22.5.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/seit-mindestens-17-jahren-wollen-politiker-eine-one-stop-agency--um-investoren-anzulocken--ob-es-sie-je-geben-wird--ist-fraglich-eine-gute-idee,10810590,10088080.html.

¹⁴ Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2002/pressemitteilung.47210.php.

¹⁵ Gysi hatte Bonusmeilen, die er als Bundestagsabgeordneter für dienstliche Flüge erhalten hatte, privat genutzt. Er nahm dies zum Anlass, vom Amt des Wirtschafts-senators zurückzutreten – alle Versuche, ihn von diesem Schritt abzuhalten, waren fruchtlos. Angesichts der Hoffnungen, die sich mit seiner Kandidatur verbunden hatten, wirkte dies wie ein Schock in unserer Wählerschaft.

waltungen einerseits und der Senatsebene andererseits. Dadurch entstanden immer wieder unnötige Reibungsverluste. Wiederholt erklärten Unternehmen in Umfragen, dass die schwerfällige Berliner Verwaltung die größte Schwäche der Stadt und ein Investitionshindernis sei.¹⁶ Anders als die alte Investorenleitstelle wurde die ZAK mit Verfahrensrechten ausgestattet: Sie erhielt das Recht, anderen Behörden und Dienststellen Fristen für Stellungnahmen und Bescheide zu setzen und die Einhaltung dieser Termine zu kontrollieren. Darüber hinaus wurde sie berechtigt, Entscheidungskonferenzen aller beteiligten Verwaltungen einzuberufen, um ein langwieriges Hin und Her zwischen den Behörden zu vermeiden und rasch zu einem Ergebnis zu kommen. Für den Fall, dass auf Verwaltungsebene kein Ergebnis erzielt werden konnte, kann von der Senatsverwaltung für Wirtschaft eine Senatsentscheidung verlangt werden. Diese Rechte der ZAK hebelten nicht die fachliche Zuständigkeit der einzelnen Behörden und z.B. vorgeschriebene Bürgerbeteiligungen aus, waren aber geeignet, den Verfahrensablauf durch die verwaltungsinterne Koordinierung und Druck zur Entscheidung deutlich zu beschleunigen.¹⁷

2005 folgte der nächste Schritt der Neuorganisation. Die Marketinggesellschaft »Partner für Berlin« und die WFBI fusionierten zur Gesellschaft »Berlin Partner«. Im Aufsichtsrat der privaten Marketinggesellschaft »Partner für Berlin« gab es im Vorfeld des Zusammenschlusses heftige Kontroversen. Der Tagesspiegel berichtete: »Der Aufsichtsrat der Partner für Berlin stritt über die Zukunft. Soll man mit der Berliner Wirtschaftsförderungsgesellschaft (WFBI) fusionieren? Oder können die Partner, zu denen mehr als 100 Firmen und Institutionen gehören, auch künftig allein existieren? Die Partner selbst sind unterschiedlicher Meinung. Auf der einen Seite stehen die Vertreter der Wirtschaftsverbände und der Politik, die für die Fusion sind, weil sie den Wirrwarr der Marketinginstitutionen beseitigen würde.

¹⁶ »Bremsklotz Verwaltung«, Berliner Kurier, 9.4.1999, www.berliner-kurier.de/archiv/bremsklotz-verwaltung,8259702,7730362.html.

¹⁷ Vgl. Mitteilung zur Kenntnisnahme, a) Verfahrensrechte der Zentralen Anlauf- und Koordinierungsstelle für Unternehmen – ZAK – b) Einrichtung von bezirklichen Koordinierungsstellen für Wirtschaftsförderung, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 15/2546. In der gleichen Mitteilung wurde auch eine erste positive Evaluierung der Arbeit der ZAK vorgenommen: Der überwiegende Teil der begleiteten Fälle (83,5%) konnte im direkten Kontakt mit Behörden ohne Durchführung von Abstimmungsrunden geklärt werden, in 16,5% der Fälle – in der Regel komplexere Vorhaben – wurden Abstimmungsrunden mit anderen Verwaltungen durchgeführt, die größtenteils die gewünschte Sachverhaltsklärung bzw. Beschleunigung brachten.

Auf der anderen Seite Unternehmer, die den Anschluss an eine vermeintlich staatliche Einrichtung wie die WFBI scheuen. Oder die keine Gelegenheit auslassen, Sand ins Getriebe des rot-roten Senats zu streuen. Und sei die Sache noch so vernünftig. Schließlich war (West-)Berlin schon immer groß im kleinkarierten Denken.«¹⁸ Am Ende aber setzte sich die Position von Politik und Verbänden gegen das institutionelle Beharrungsvermögen und klientelistische Denken durch. Das »kleinteilige Denken«, sagte Handwerkskammerpräsident Stephan Schwarz, gehöre jetzt der Vergangenheit an.¹⁹ Die 2005 mit der Fusion entstandene neue Gesellschaft bündelte die zersplitterte Zuständigkeit für Investorenbetreuung, Außenwirtschaftsförderung und Hauptstadtmarketing in einer Organisation. Die landeseigene Investitionsbank wurde Hauptgesellschafter und Hauptfinanzier der neuen Gesellschaft und sicherte damit den öffentlichen Einfluss. Dass es gelungen war, nach 16 Jahren ergebnisloser Diskussion über eine »One-stop-agency« endlich zu einer Neuaufstellung der Wirtschaftsförderinstitutionen zu kommen, lag zum einen an der Entschlossenheit der Politik, notwendige Veränderungen durchzusetzen und einen »Mentalitätswechsel« zu erreichen. Hilfreich war zum anderen, dass an der Spitze der Kammern neue Köpfe standen, die auch bereit waren, mit dem kleinkarierten (West-)Berliner Denken zu brechen.

Die Investitionsbank Berlin war bereits im Jahr 2004 aus der Landesbank Berlin als selbständige Förderbank des Landes ausgegliedert worden. Die Trennung der IBB von der Landesbank war einerseits Bestandteil des Umstrukturierungskonzepts der Bankgesellschaft, gleichzeitig aber wesentlich für die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung. Entstanden aus der Wohnungsbaukreditanstalt (WBK), lag der Fokus der IBB bis weit in die 1990er Jahre hinein vor allem auf dem Immobiliengeschäft – konkret der Wohnungsbauförderung. Jetzt sollte sie zum zentralen Instrument der monetären Wirtschaftsförderung werden. Am 1. September 2004 wurde sie rückwirkend zum 1. Januar 2004 als Anstalt öffentlichen Rechts ausgegründet. Berlin erhielt damit eine selbständige öffentliche Bank zur Unterstützung der wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele des Landes. Nach den Erfahrungen mit der Gewährträgerhaftung bei der Bankgesellschaft Berlin entschieden wir uns dagegen, die IBB erneut mit einer Gewährträgerhaftung auszustatten. Allerdings erhielt sie eine umfassende Refinanzierungsgarantie des Landes, wodurch es ihr möglich wurde, an den Finanzmärkten zu

¹⁸ Alfons Freese, Ein Schub für die Länderfusion, Tagesspiegel vom 27.5.2004.

¹⁹ Ebenda.

günstigen Konditionen Kapital aufzunehmen.²⁰ Auf dieser Grundlage sollte das Volumen der ausgereichten Fördermittel von ursprünglich ca. 140 Millionen Euro auf 500 Millionen gesteigert werden.

Mit der Verschmelzung der drei Wirtschaftsfördergesellschaften zu einer Gesellschaft mit der landeseigenen Investitionsbank als Hauptgesellschafter war eine erste institutionelle Neuordnung der Wirtschaftsförderung gelungen und die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die IBB und die Wirtschaftsförderungsgesellschaft koordiniert und zielgerichtet agieren konnten. Dies war eine notwendige, aber noch keineswegs hinreichende Bedingung für eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in Berlin. Jetzt galt es, diesen so geschaffenen institutionellen Rahmen zu nutzen, um die Wirtschaftspolitik strategisch neu auszurichten.

»Aus Wissen Arbeit schaffen«

Die strategische Aufgabe bestand darin, »die ökonomische Basis für eine normalisierte großstädtische Entwicklung zu schaffen: Die Notwendigkeit der Anknüpfung an endogene Potentiale, Wiederherstellung regionaler Wirtschaftskreisläufe und damit auch ökonomischer Aktivitäten innerhalb der Stadt« hatte ich im Jahr 2000 in kritischer Auseinandersetzung mit der damaligen Senatspolitik betont. Und gleichzeitig auf die Bedeutung industrieller Entwicklung hingewiesen, denn »eine Dienstleistungsökonomie lässt sich nicht im industriefreien Raum etablieren«.²¹ Die Perspektive konnte nicht darin bestehen, auf die Erlösung durch große Ansiedlungen von außen zu hoffen, sondern die in der Stadt vorhandenen Wirtschaftspotentiale zu erkennen und zu entwickeln. Dementsprechend setzte auch der wirtschaftspolitische Teil der Koalitionsvereinbarung »auf eine breitere und engere Vernetzung der vorhandenen und neuerworbenen Kompetenzen«. Berlins Zukunft liege in den »wissensbasierten Wirtschaftszweigen«, insbesondere die Zukunftsbereiche Medizin- und Biotechnologie, Verkehrstechnik, Medien- und Kommunikationswirtschaft, optische Technologien und Umwelt-

²⁰ Vgl. Satzung der Investitionsbank Berlin, www.ibb.de/portaldata/1/resources/content/download/ibb_service/satzung_ibb.pdf.

²¹ Harald Wolf, Zur Kritik der Metropolenpolitik des Berliner Senats, in: Albert Scharenberg (Hrsg.), Berlin – Global City oder Konkursmasse? Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach dem Fall der Mauer, Berlin 2000, S. 154.

technik sollten gestärkt werden, wobei »die Stabilisierung der industriellen Produktion in der Stadt« eine entscheidende Rolle spiele.²²

Dabei konnten wir uns auf das große Wissenschafts- und Forschungspotential Berlins stützen. Mit vier Universitäten, drei Kunsthochschulen, zehn Fachhochschulen und über 60 außeruniversitären Forschungseinrichtungen besaß die Stadt eine bundesweit einmalige Wissenschafts- und Forschungslandschaft. Das dort vorhandene Wissen galt es mit der Berliner Unternehmenslandschaft zu verknüpfen. »Aus Wissen Arbeit schaffen« hieß unser Slogan. Damit unterschied sich unsere Strategie auch von der in manchem ostdeutschen Bundesland verfolgten Strategie, sich als Billiglohnstandort anzubieten. Wir vertraten stattdessen den Grundsatz: »Innovation statt Billiglohn«.

Ende 1999 hatte der damalige Senat begonnen, Wirtschaftssektoren zu identifizieren, in denen Berlin besondere Wachstumschancen hatte. Daran anknüpfend begannen wir die Wirtschaftspolitik auf innovative Cluster aus den Branchen Gesundheitswirtschaft mit der Bio- und Medizintechnik, Verkehrstechnik, Informations-, Kommunikations- und Medienwirtschaft und optische Technologien zu konzentrieren. Sowohl die Programme der Investitionsbank als auch die Arbeit der WFBI (später »Berlin Partner«) wurden schwerpunktmäßig auf diese Bereiche ausgerichtet. Gleichzeitig entschied ich, dass ein relevanter Teil der Fördermittel nicht mehr wie bisher als »verlorener Zuschuss«, sondern als Darlehen gezahlt werden sollte. Damit sollten die Mittel effizienter eingesetzt und »Mitnahmeeffekte« reduziert werden. Durch den Rückfluss ausgezahlter Fördermittel in Fonds sollten diese Finanzmittel auch für die Zukunft gesichert werden. Auf diese Weise konnten z.B. Mittel aus den Europäischen Strukturfonds auch über die jeweilige Förderperiode hinaus konserviert werden. Die Wirtschaftsförderung wurde inhaltlich auf zwei Schwerpunkte ausgerichtet: die Unterstützung von Klein- und mittelständischen Unternehmen und auf Sektoren, in denen Berlin über besondere Kompetenzen und Wachstumspotenziale verfügte.

Der nächste Schritt bestand in der Entwicklung einer »kohärenten Innovationsstrategie«. Wir initiierten einen »strategischen Dialog« zwischen dem Senat, der Investitionsbank, Berlin Partner, der IHK und Vertretern aus der Wissenschaft und den Gewerkschaften, um eine abgestimmte Gesamtinnovationstrategie für Berlin zu entwickeln und die Aktivitäten der einzelnen Akteure aufeinander abzustimmen, zu koordinieren und das bisherige ungeplante Nebeneinander und teilweise Gegeneinander zu beenden.

²² Koalitionsvereinbarung SPD-PDS 2002-2006, S. 70f.

den. Für die einzelnen Kompetenzfelder wurden Masterpläne ausgearbeitet, die die Entwicklungsziele für die nächsten Jahre festlegten. Es wurden zahlreiche Projekte vereinbart, mit denen die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft vertieft wurde. Darunter waren Maßnahmen zur Sicherung von bestehenden Unternehmen, zur Ansiedlung neuer, innovativer Unternehmen und der Ausgründung von neuen Unternehmen aus den Hochschulen. Die Umsetzung der Masterpläne wurde durch einen Steuerungskreis (»Steering Committee«) unter Vorsitz des Wirtschaftsensors gelenkt und kontrolliert. Ziel war es, die bisherige Kompetenzfeldstrategie zu einer Clusterstrategie weiterzuentwickeln. Dies wurde auch im Abschlussbericht einer parlamentarischen Enquete-Kommission »Eine Zukunft für Berlin« gefordert.²³

Ziel der Clusterpolitik ist die Bildung von Netzwerken aus Unternehmen und Wirtschafts- und Forschungseinrichtungen (nach Möglichkeit) über alle Stufen der Wertschöpfungsketten einer Branche hinweg. Angesichts der berlinspezifisch eher kleinteiligen Unternehmensstruktur haben solche Netzwerk- und Kooperationsstrukturen eine besondere Bedeutung, da sich Kompetenzen ergänzen, die Entwicklung spezialisierter Dienst- und Vorleistungsstrukturen befördert und – angesichts der unternehmensintern nur begrenzt vorhandenen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten besonders wichtig – die Zusammenarbeit mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen optimiert werden kann. Das Ziel war, sich selbst verstärkende Wachstumsprozesse, eine Erhöhung des Kapitalstocks und der Produktivität anzustoßen – und im Gefolge steigende Beschäftigung zu erreichen. Die Clusterstrategie hatte auch eine räumliche Komponente – so entwickelte sich der Campus Berlin Buch zu einem bedeutenden biomedizinischen Standort und einem der größten Biotechnologieparks in Deutschland. Das Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin (MDC), das Leibniz-Institut für Molekulare Pharmakologie (FMP), und klinische Forschungseinrichtungen der Charité bilden ein hervorragendes wissenschaftliches Umfeld für ca. 50 Unternehmen der Biotechnologie. In Berlin-Adlershof entwickelte sich auf dem ehemaligen Gelände der Akademie der Wissenschaften der DDR Deutschlands größter Wissenschafts- und Technologiestandort mit teilweise zweistelligen Wachstumszahlen.²⁴ Beginn-

²³ Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission, »Eine Zukunft für Berlin«, Abgeordnetenhauses von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4000.

²⁴ »Adlershof mit einem Wachstum wie in China«, www.welt.de/regionales/berlin/article784301/Adlershof-mit-einem-Wachstum-wie-in-China.html.

nend mit der Ausgründung von Unternehmen aus der ehemaligen Akademie der Wissenschaften der DDR finden sich dort mittlerweile über tausend Unternehmen und wissenschaftliche Einrichtungen – einschließlich der naturwissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität. Mittlerweile finden dort ca. 16.000 Menschen Beschäftigung (Stand 1. Januar 2015).

Kooperation mit Brandenburg und Gründung der »Oderpartnerschaft«

Ein weiteres Feld der Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik war die Orientierung auf die Region. Berlin und das umliegende Brandenburg bilden eine gemeinsame Wirtschaftsregion und haben einen gemeinsamen Arbeitsmarkt. Eine Politik, die sich nur auf die »Insel« Berlin ausrichtet und damit die Existenz regionaler Wertschöpfungsketten und die Chancen der länderübergreifenden Kooperation faktisch ignoriert bzw. vernachlässigt, bleibt weit hinter den Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück. Während der DGB und die Unternehmervereinigungen bereits eine länderübergreifende, Berlin und Brandenburg umfassende Organisationsstruktur hatten, agierten die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg in der Wirtschaftspolitik häufig gegen- statt miteinander. Ein typisches Beispiel dafür war das Agieren anlässlich der europaweiten Standortsuche von BMW für ein neues Automobilwerk im Jahr 2000. Statt sich gemeinsam zu bewerben, bot Berlin einen Standort innerhalb der Stadtgrenze an, während Brandenburg im Rahmen des damals noch verfolgten Konzepts der »dezentralen Konzentration« sich mit einem möglichst berlinfernen Standort bewarb. Es war deshalb auch nicht weiter verwunderlich, dass beide Länder mit ihren konkurrierenden Bewerbungen nicht erfolgreich waren.²⁵ Dabei ergänzen sich die Strukturen Berlins und Brandenburgs gut: So hat z.B. Bombardier den Sitz seines weltweiten Headquarters für Schienenverkehrstechnik in Berlin und die Produktion in Henningsdorf direkt hinter der Berliner Landesgrenze im Land Brandenburg. Circa die Hälfte der Belegschaft wohnt in Berlin. Nicht viel anders liegt der Fall mit dem Werk von Rolls Royce in Dahlewitz. Eine Studie des DIW stellte fest, dass in 80% der in Berlin und Brandenburg befragten Unternehmen Wirtschaftsbeziehungen zu Unternehmen des Nachbarlandes bestehen. Dabei steht vor allem die regionale Koopera-

²⁵ BMW entschied sich dann im Jahr 2001 für den Standort Leipzig.

tion zwischen den Unternehmen im Vordergrund, weniger die Bedeutung des jeweils anderen Bundeslandes als Absatzmarkt.²⁶

Ich begann mit dem kurz nach mir ins Amt gekommenen brandenburgischen Wirtschaftsminister Ulrich Junghanns das Gespräch über eine bessere Kooperation der Wirtschaftspolitik aufzunehmen. War die Politik seines Vorgängers eher vom Konkurrenzdenken gegenüber Berlin geprägt, waren Junghanns und ich uns schnell einig, dass beide Länder wechselseitig voneinander profitieren können. Wir vereinbarten, die Arbeit der beiden Wirtschaftsfördergesellschaften eng aufeinander abzustimmen, Unternehmen, die deutschlandweit oder international auf Standortsuche waren, keine konkurrierenden Angebote, sondern ein gemeinsames Angebot zu unterbreiten, auch ein gemeinsames Marketing wurde verabredet. Zudem vereinbarten wir, Unternehmen, die ihren Standort vom einen Bundesland in das andere verlagern wollten, keine Investitionsförderung zu gewähren, um wechselseitige Abwerbungen von Unternehmen mithilfe öffentlicher Gelder und einen Subventionswettbewerb zu verhindern. Die Arbeit der beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften wurde verzahnt, gemeinsame Teams gebildet und Vertreter des jeweils anderen Landes bekamen einen Sitz im Aufsichtsrat der Wirtschaftsfördergesellschaften. Der Aufbau dieser Kooperationsstrukturen war ein weiterer wichtiger Schritt bei der Überwindung kleinlicher Partialinteressen und institutioneller Eifersüchteleien in der Region.

Der nächste Schritt bestand darin, auch die Innovationsstrategie aus ihrer Berliner Beschränktheit herauszuführen, mit Brandenburg eine gemeinsame Konzeption zu entwickeln und die länderübergreifende Kooperation zu vertiefen. Im Dezember 2007 vereinbarten Junghanns und ich die Grundzüge einer gemeinsamen Innovationsstrategie mit der Konzentration auf insgesamt fünf »Zukunftsfelder«: Gesundheitswirtschaft; Energietechnik; Verkehr, Mobilität und Logistik; IKT-Medien und Kreativwirtschaft sowie Optische Technologien. Strategien und Leitprojekte für diese Zukunftsfelder wurden auf einem seit 2008 jährlich stattfindenden Innovationsgipfel der beiden Länder mit Unternehmen, Wissenschaftseinrichtungen, Verbänden, Gewerkschaften und Politik diskutiert und verabredet.²⁷ In den folgenden

²⁶ DIW, Kurzfassung der Studie »Wirtschaftliche Verflechtung zwischen Berlin und Brandenburg«, Berlin, 25. Juni 2007, www.mwe.brandenburg.de/media/bb2.a.5599.de/DIW_Studie07_kurz.pdf.

²⁷ Siehe dazu ausführlich: Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg (innBB), www.innobb.de/de/Gemeinsame-Innovationsstrategie-Berlin-Brandenburg-innoBB.

Jahren wurde diese gemeinsame Innovationsstrategie zu einer Clusterstrategie weiterentwickelt (s.o.). Im Juni 2011 wurden zeitgleich vom Berliner Senat und der Landesregierung Brandenburg die gemeinsame Innovationsstrategie und ein Clustermanagement für die einzelnen Zukunftsfelder beschlossen – eine bis dahin bundesweit einmalige Form länderübergreifender Zusammenarbeit.

Mit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 erweiterten wir das Thema der regionalen Kooperation und der Entwicklung regionaler Wirtschaftsverflechtungen um die Kooperation mit den westpolnischen Wojewodschaften. Berlin hatte zwar eine Städtepartnerschaft mit Warschau, Beziehungen zum naheliegenden Polen und zu Stettin, Posen und Breslau gab es jedoch nicht. Geschweige denn, dass es politische Initiativen zu einer Entwicklung der grenzüberschreitenden Regionalwirtschaft gab. Viel zu lange hatte Berlin nach Warschau, Moskau oder Peking geschaut, statt sich um die Region zu kümmern, die vor der eigenen Haustür liegt. Seitens der Verwaltungen auf deutscher Seite gab es ein fehlendes Bewusstsein für die vielfältigen Potentiale der polnischen Nachbarn.²⁸ Dabei verfügt Stettin mit seinem Seehafen, Posen mit einer vielfältigen Industriestruktur und seinen Forschungs- und Entwicklungszentren und Breslau mit seiner hoch industrialisierten Metropolregion über ein erhebliches wirtschaftliches Leistungsvermögen und reiche Möglichkeiten der Kooperation. Vor diesem Hintergrund ergriff ich gemeinsam mit Brandenburg die Initiative zu einer »Oderpartnerschaft«. Dabei nahm ich einen Vorschlag des damaligen polnischen Staatspräsidenten Aleksander Kwasniewski während seines Berlin-Besuchs 1999 auf, der eine Odergemeinschaft für Wissenschaft, Technologie, Wissenschaft und Wirtschaft aus den westpolnischen Wojewodschaften und den angrenzenden Bundesländern und Berlin vorschlug. Ich gewann den damaligen Marschall der Wojewodschaft Westpommern, Zygmunt Meyer, für die Idee, der dafür bei seinen Kollegen warb. Im April 2006 fand die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft vorbereitete Konferenz zur Oderregion mit 200 Teilnehmern statt. In der gemeinsamen Abschlusserklärung hieß es: »Die polnischen und deutschen Partnerregionen streben gemeinsam die Gestaltung eines Wirtschaftsraums an, in dem Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer optimale Rahmenbedingungen vorfinden, um ihre Potenziale einzusetzen und zu nutzen. Sie

²⁸ So Thorsten Kohlisch, *Regional Governance in europäischen Regionen. Eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oderpartnerschaft/Partnerstwo Odra*, Berlin 2008, S. 113f.

bekräftigen ihre feste Überzeugung, dieses Gebiet langfristig zu einem innovativen, wissensbasierten Wirtschaftsraum auszubauen, der sich mit anderen europäischen Wirtschaftsräumen messen kann. Die Regionen und Städte beabsichtigen hierzu den begonnenen Kooperationsprozess dauerhaft fortzuführen, um gegenwärtig noch bestehende Entwicklungshemmnisse abzubauen. Im Rahmen dieses Prozesses ist auf eine ausgewogene Berücksichtigung von Interessen, z.B. zwischen polnischer und deutscher Seite oder zwischen städtischen Zentren und eher ländlich geprägten Gebieten zu achten, um das Ziel der Entwicklung der Gesamtregion zu erreichen.«²⁹ Als Schwerpunkte der Zusammenarbeit verständigte man sich auf die Themenfelder Innovation, Technologietransfer und die Kooperation kleiner und mittlerer Unternehmen, die Entwicklung des Tourismus in der Region, die Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen und auf eine Kooperation im Bereich Logistik. Mittlerweile hat sich die Oderpartnerschaft als stabiles grenzüberschreitendes Netzwerk mit einer Vielzahl von Projekten wirtschaftlicher Zusammenarbeit etabliert.³⁰

Renaissance der Industriepolitik

In der Opposition hatten wir immer wieder die industriepolitische Abstinenz der Großen Koalition und ihre Umdeutung des industriellen Zusammenbruchs nach der Wende als notwendige »Modernisierung« der Berliner Wirtschaftsstruktur hin zu einer ominösen »postindustriellen Gesellschaft« kritisiert. Dementsprechend hatten wir auch schon in der Koalitionsvereinbarung auf die Notwendigkeit einer Stabilisierung der industriellen Produktion hingewiesen (s.o.). Im Jahr 2005 ergriff der DGB die Initiative mit einem Memorandum – unterzeichnet von über 67 Betriebs- und PersonalrätInnen mit dem Titel: »Für eine aktive Industriepolitik – Innovation statt Billiglohn«. Dort hieß es: »Wir erwarten eine aktive Industriepolitik, die den seit Jahren anhaltenden Abbau von industriellen Arbeitsplätzen stoppt und zu einer modernen und wachsenden Industrie, zu zukunftssicheren Arbeitsplätzen und zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit in Berlin beiträgt. Es war einer der schwersten Fehler der Berliner Politik und der Bundespolitik nach der Wende, den Zusammenbruch von Industriebetrieben in der Stadt als

²⁹ www.oder-partnerschaft.eu/files/file/Archiv/Spitzentreffen/Abschlusskommunique_DE.pdf

³⁰ Ausführlichere Informationen siehe: www.oder-partnerschaft.eu.

angeblich unvermeidlichen Strukturwandel hinzunehmen oder ihn als Ausweis von Fortschritt bei der Entwicklung Berlins zur ›Dienstleistungsmetropole‹ sogar noch zu begrüßen.« Der DGB und die Betriebsräte forderten, dass die Politik wieder einige grundlegende wirtschaftliche Tatsachen zur Kenntnis nehme. Dazu gehöre an erster Stelle: »Eine moderne, wachsende Industrie ist grundlegend für Wohlstand und Wachstum, für Arbeitsplätze, Konsum, öffentliche Finanzen, für Dienstleistungen und für die soziale Sicherheit.« Berlin habe nicht nur eine Industrielücke. Berlin habe auch hochmoderne Industrie, hieß es dort weiter. Die bestehende Industrie »weiterzuentwickeln, ihre Innovations- und Qualifizierungsanstrengungen durch effiziente Angebote zu unterstützen, regionale Wertschöpfungsketten auszubauen und weitere Zuliefer- und Servicebetriebe am Standort zu halten oder nach Berlin zu holen, sind Aufgaben einer vorausschauenden Industriepolitik. Damit diese Politik erfolgreich ist, ist eine Zusammenarbeit von Politik und Gewerkschaften, von Unternehmen und Beschäftigten unerlässlich. Eine Politik der Lohnsenkung und der Zerstörung von Tarifverträgen schafft nur Konfrontation, aber kein Wachstum. Berlin braucht Innovation, nicht Billiglöhne. Berlin braucht einen besseren Transfer zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, mehr industrielle Cluster, eine energische und erfolgreiche Anwerbung neuer Unternehmen. Berlin hat viele junge Menschen, aber viele gehen auch aus Berlin weg, weil sie keine Ausbildung finden oder nach der Ausbildung keinen Job. Das zeigt: Die Rückkehr zu industriellem Wachstum ist entscheidend. Ein Industriedialog Berlin, eine Zusammenarbeit aller Beteiligten, um die Berliner Industrie zu stärken und weiterzuentwickeln, kann dabei helfen. Wir sind dazu bereit.«³¹

Diese Initiative griff ich gerne auf. In Absprache mit dem DGB-Vorsitzenden lud ich die UnterzeichnerInnen des Memorandums zu einer industriepolitischen Konferenz in das Rote Rathaus ein. Ergebnis war eine gemeinsame Erklärung von mir und den UnterstützerInnen des Gewerkschaftsmemorandums, in der wir uns zu einer aktiven Industriepolitik bekannten. Notwendig sei ein »kontinuierliches Gespräch zwischen Politik, Gewerkschaften und Wirtschaft sowie zwischen Unternehmensleitungen und Beschäftigten«, hieß es dort, »IHK, Senat und Gewerkschaften werden daher einen Dialog mit der Industrie beginnen. Dazu gehören auch Branchendialoge sowie Gespräche zu Fachthemen wie Qualifizierung, öffentliche Aufträge, Innovati-

³¹ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bezirk Berlin-Brandenburg, Lobby für die Berliner Industrie – eine Initiative des DGB und seiner Gewerkschaften, Eine Chronik 2005-2007, Berlin 2007, S. 16ff.

onen, Weiterbildung, Technologietransfer und Finanzen. Der Sachverstand von Betriebsräten sollte genutzt werden, um frühzeitig bei Investitionsentscheidungen von Unternehmen involviert zu sein und diese zu mehr Investitionen in Berlin zu bewegen.«³²

Als erste konkrete Maßnahme wurden aus dem Etat der Wirtschaftsverwaltung jährlich 500.000 € für externe Beratungsleistungen bereitgestellt. Damit hatten Betriebsräte Zugriff auf eine »Potentialberatung«, um die Wettbewerbsfähigkeit klein- und mittelständischer Industrieunternehmen zu verbessern, Innovationen anzustoßen und so Standort und Arbeitsplätze zu sichern. Gewerkschaften und Betriebsräte nahmen eine Schlüsselstellung in der industriepolitischen Strategie ein. Betriebsräte kennen die Entwicklung und Probleme ihrer Unternehmen oft aus langjähriger Erfahrung als Gesamtbetriebsräte und Mitglieder in Aufsichtsräten. Sie haben über ihre Kontakte zu den Konzernbetriebsräten Einblick in die Entwicklungen und Strategien auf Konzernebene. Es sind in der Regel Betriebsräte und Gewerkschaften, über die die Politik am ehesten Informationen über anstehende Umstrukturierungen, Produktionsverlagerungen und drohenden Arbeitsplatzverlust erhält, und nicht von der Managementebene vor Ort. Denn diese ist in die Konzernhierarchie eingebunden und oft zur Verschwiegenheit verpflichtet. Zudem sind sie oftmals nur wenige Jahre in der jeweiligen Funktion und haben deshalb wenig Verbindung mit dem Standort.³³ Vor diesem Hintergrund unterstützte die Wirtschaftsverwaltung auch das von der IG Metall initiierte »Innovationsnetzwerk der Berliner Metall- und Elektroindustrie«³⁴ sowohl mit öffentlicher Förderung als auch inhaltlich. An diesem Netzwerk beteiligten sich sechs Industrieunternehmen. Es konzentrierte sich vor allem auf die Lösung konkreter Probleme vor Ort: So konnten Probleme der Unternehmen Borsig und MAN-Turbo beim Schwertransport durch die Stadt durch die Reaktivierung eines Hafens gelöst werden. Fanden zuvor im Konzern Diskussionen über eine Standortverlagerung statt, konnte dadurch der Standort gesichert werden. Die Lösung der Logistikprobleme führte auch bei MAN zu einer Standortsicherung, der Freigabe neuer Investitionen im Konzern und dem Aufbau von Arbeitsplätzen. Vermittelt durch das Innovationsnetzwerk kamen auch Unternehmensleitungen mit

³² Ebenda, S. 21.

³³ Vgl. IG Metall, Industriepolitik heute. Regionale Beispiele der IG Metall, Frankfurt a.M. 2014, www.igmetall.de/internet/docs_Broschuere_IndustrieEnergie__c6855693ae0db0020b0fa87e9e1ace27c94eeb55.pdf.

³⁴ www.innonetz-berlin.de/6.0.html

den Berliner Universitäten und Hochschulen ins Gespräch und entwickelten gemeinsame Innovations- und Forschungsprojekte. So gelang es z.B., den Berliner Fertigungsstandort von Bosch-Siemens-Hausgeräte (BSH) – dessen Schließung 2006 nach umfangreichen Protesten und Kampfmaßnahmen nur knapp verhindert werden konnte – zum zentralen Technologiezentrum der BSH für den Bereich Wäschepflege des Unternehmens mit 700 MitarbeiterInnen zu transformieren.³⁵ »Das Netzwerkmanagement mit dem IG Metall-Label konnte sowohl in der öffentlichen Verwaltung, den Hochschulen oder im Senat Verständnis für die Belange von Industriebetrieben erreichen als auch umgekehrt bei den Industrieunternehmen zum Verständnis der spezifischen Sicht und der Abläufe in der öffentlichen Verwaltung oder den Hochschulen beitragen. Das Ergebnis: Viele vermeintlich unlösbare Knoten konnten durchschlagen werden. Das führte in den Unternehmen dazu, dass deutlich mehr Beschäftigte eingestellt wurden. Die Hochschulen profitierten ebenfalls von der Kooperation. Und auch das Ansehen der beteiligten Verwaltung als Problemlöser stieg.«³⁶

Der industriepolitische Vorstoß des DGB und die Betriebsräteinitiative stießen auch bei der IHK, der Handwerkskammer und den Unternehmervereinigungen Berlin-Brandenburg auf positive Resonanz. Auch sie forderten eine stärkere industriepolitische Orientierung des Senats einschließlich des Regierenden Bürgermeisters. Woweit allerdings zeigte wenig industriepolitische Ambitionen. Sein Standardsatz war: »Ein Arbeitsplatz im Hotel ist mir genauso viel wert wie ein Arbeitsplatz in der Industrie.« Damit aber offenbarte er ein grundlegendes Missverständnis des Verhältnisses von Industrie und Dienstleistungen. Denn Industrie ist mehr als die Fabrik. Industrie ist ein komplexes Geflecht aus industriellen Unternehmen, unternehmensbezogenen Dienstleistungen, Finanzierungsinstitutionen, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, Bildungseinrichtungen, öffentlicher Infrastruktur und politisch-staatlicher Regulierung und Rahmensetzung. Industrielle Entwicklung setzte also öffentliche und private Dienstleistungen ebenso voraus, wie sie sie bedingt.³⁷ Zudem sind die Arbeitsplätze im tou-

³⁵ BSH will Universitäten anzapfen. Hausgerätehersteller plant Technikzentrum, Tagesspiegel, 16.2.2010, siehe auch: www.bsh-group.de/presse/index.php?id=337&L=0

³⁶ IG Metall, Industriepolitik heute, a.a.O. S. 8

³⁷ Vgl. dazu auch Axel Troost/Harald Wolf, Zur Kritik an der Konzeption »Für eine gemeinsame sozial-ökologische Industriepolitik in Europa«, www.die-linke.de/nc/die-linke/nachrichten/detail/artikel/zur-kritik-an-der-konzeption-fuer-eine-gemeinsame-sozial-oekologische-industriepolitik-in-europa/, und Dietmar Edler/Alexander Eickel-

ristischen Sektor häufig schlecht bezahlt und prekär, während industrielle Arbeitsplätze in der Regel besser bezahlt sind und einen höheren Grad von Sicherheit aufweisen – u.a. durch einen höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad und starke Betriebsräte.

Die Opposition versuchte immer wieder – insbesondere im Wahlkampf 2006 –, diese Differenz in Sachen Industriepolitik zwischen Wowereit und mir zu nutzen. So griff der damalige Spitzenkandidat der CDU, Friedbert Pflüger, Wowereit an, dieser kümmere sich mehr um Tourismus und das Image der Stadt als um die Entwicklung der Industrieansiedlung.³⁸ Das war nicht gänzlich falsch. Das Thema Industriepolitik entwickelte aber eine eigene Dynamik: Gewerkschaften, Betriebsräte, Wirtschaftsverbände und Kammern versammelten sich hinter der Forderung nach industriepolitischer Initiative des Senats, die Medien griffen das Thema auf. Wir organisierten 2007 ein »1. Industrieforum« im Roten Rathaus mit mehreren hundert TeilnehmerInnen. Dieser Entwicklung konnte sich Wowereit nicht entziehen: In seiner Rede gab er ein Bekenntnis zur Notwendigkeit von Industriepolitik und den Entwicklungschancen einer modernen Industrie in Berlin ab. Der »unfruchtbare Streit«, wonach die Stadt nur als Dienstleistungsmetropole eine Chance habe, sei überwunden.³⁹

Damit war die Grundlage für den nächsten Schritt in der Entwicklung einer systematischen und strategisch ausgerichteten Industriepolitik gelegt. Denn Industriepolitik ist eine Querschnittsaufgabe – Themen wie Ausbildung und Qualifizierung von Arbeitskräften, Innovation durch Kooperation mit Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, Infrastrukturentwicklung und Flächenbereitstellung sowie Finanzierungsfragen erfordern das Zusammenwirken der zuständigen Ressorts. Dies ist nur möglich, wenn der Regierungschef diese Koordinierungsaufgabe übernimmt und das industriepolitische Gesamtanliegen gegen die Ressortegoismen durchsetzt.

Wir begannen nun einen »Masterplan Industrie 2010-2020« in einem breit angelegten dialogorientierten Prozess unter Beteiligung der IHK Berlin, der Handwerkskammer, der Vereinigung der Unternehmensverbände, der Fachverbände, der Gewerkschaften und der Fördereinrichtungen des Landes sowie der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen zu entwickeln. Auf der Grundlage einer Bestandsanalyse wurden die wesent-

pasch, Die Industrie – ein wichtiger Treiber der Nachfrage nach Dienstleistungen, DIW-Wochenbericht, 34/2013.

³⁸ Spitzenkandidaten reden sich schlecht, Taz, 7.8.2006.

³⁹ Wowereit: Industrie muss Stärken ausbauen, Tagesspiegel, 1.11.2007.

lichen Wachstumshemmnisse des Industriestandortes Berlin identifiziert. Durch ein Paket aus insgesamt 34 Maßnahmen sollten diese Schwächen abgebaut werden. Dazu gehörten Öffentlichkeitsarbeit, um das Bewusstsein über die Bedeutung der Berliner Industrie und ihrer Potentiale innerhalb und außerhalb Berlins zu stärken, Maßnahmen zur besseren Kooperation zwischen Wissenschaft und Industrie, zur Qualifizierung von Fachkräften, die Förderung mathematisch-naturwissenschaftlicher Kompetenz in Schulen, Hochschulen und Betrieben und die Entscheidung, nach der geplanten Schließung des Flughafens Tegel das Areal zu einem Industriepark für Zukunftstechnologien zu entwickeln. Gleichzeitig wurde ein Steuerungskreis Industriepolitik gebildet und beim Regierenden Bürgermeister angesiedelt. Er bestand aus den industriepolitisch relevanten Senatsressorts, dem DGB, der IG Metall, der IGBCE und den Wirtschaftsverbänden. »Industrie ist heute kein Fremdwort mehr in Berlin«, resümierte die IG Metall die industriepolitischen Aktivitäten seit 2005.⁴⁰ Seitdem ist – mit einem kurzfristigen Einbruch im Gefolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 – wieder industrielles Wachstum in der Stadt zu verzeichnen. Von 2007 bis 2012 nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in der Industrie von 102.900 auf 106.500 zu – dazu kommt ein entsprechender Zuwachs bei den industrienahen Dienstleistungen. Von 2005 bis 2012 stieg die industrielle Arbeitsproduktivität um ca. ein Drittel und Berlin lag damit im Vergleich der Bundesländer hinter Hamburg auf dem zweiten Platz.⁴¹

Mit der Entwicklung einer wirtschaftspolitischen Strategie gemeinsam mit Gewerkschaften, Kammern und Unternehmensverbänden und dem entsprechenden Um- und Ausbau der Wirtschaftsförderinstitutionen hatten wir nicht nur Akzeptanz bei Unternehmen wie Gewerkschaften gewonnen, die Strategie zahlte sich auch aus. Gab es am Anfang unserer Regierungszeit immer noch Hiobsbotschaften wie die Schließung des Samsung-Werkes oder des zum Fiat-Konzern gehörenden CNH-Werks, die trotz eines lang dauernden Kampfs der Belegschaft nicht verhindert werden konnten, begann sich die Berliner Wirtschaft seit Mitte des Jahrzehnts zu stabilisieren und wieder zu wachsen. Der seit Mitte der 1990er Jahre anhaltende Trend einer stetig abnehmenden Wirtschaftsleistung wurde 2005 gestoppt. Seitdem wuchs die Berliner Wirtschaft mit höheren Wachstumsraten als

⁴⁰ IG Metall, Industriepolitik heute, a.a.O., S. 9.

⁴¹ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, Die Berliner Industrie, Berlin 2013 S. 5ff.

der Bundesdurchschnitt – eine angesichts der bislang deutlich unter bundesweiten Niveau liegenden Wertschöpfung pro Einwohner dringend notwendige Entwicklung.⁴² Die strategische Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf die Kompetenzfelder bzw. Cluster erwies sich als richtig. Wie eine Studie der Investitionsbank aus dem Jahr 2010 feststellt, wuchsen die Kompetenzfelder/Cluster in den Jahren 2002 bis 2008 mit 8,8% durchschnittlichem jährlichem Wachstum deutlich schneller als die Regionalwirtschaft insgesamt mit 5,6%. Berlin wies damit im Vergleichszeitraum auch gegenüber Städten wie Frankfurt a.M. mit 4,4%, München mit 2,5%, Köln mit 0,2% und Hamburg mit minus 2,4% deutlich höhere Zuwachsraten in diesen Wirtschaftsbereichen auf.⁴³ Ab dem Jahr 2006 nahm auch die Zahl der abhängig Beschäftigten kontinuierlich mit über dem Bundesniveau liegenden Wachstumsraten zu. Die Arbeitslosenquote sank von der Rekordhöhe von 19% im Jahr 2005 auf 13,3% im Jahr 2011.⁴⁴ Allein von 2005 bis 2010 entstanden mehr als 100.000 neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze.⁴⁵ Allerdings reduzierte sich die Arbeitslosigkeit nicht im gleichen Umfang wie die Beschäftigung stieg. Das lag daran, dass Berlin angesichts einer wieder gestiegenen Attraktivität seit 2005 auch wieder einen kontinuierlichen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnte und gleichzeitig die Zahl der Einpendler aus Brandenburg kontinuierlich anstieg.

Berlins Wirtschaft wächst wieder – aber die prekäre Beschäftigung bleibt

So positiv diese Rückkehr zu wirtschaftlichem Wachstum und mehr Beschäftigung auch war, sie hatte auch ihre Schattenseiten. Das Wachstum der Beschäftigung fand zu einem erheblichen Teil im Bereich qualifizierter Tätigkeiten statt. Menschen ohne Berufsausbildung hatten kaum oder nur

⁴² Vgl. Karl Brenke, Berliner Wirtschaft: Nach langem Schrumpfen auf einem Wachstumspfad, Wochenbericht des DIW, Berlin Nr. 32/2010.

⁴³ Investitionsbank Berlin, Perspektiven Berliner Kompetenzfelder. Eine vergleichende Analyse ausgewählter Städte und Regionen, Berlin 2010, S. 14.

⁴⁴ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2519/umfrage/entwicklung-der-arbeitslosenquote-in-berlin-seit-1999/>, die Zahlen beziehen sich auf die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote.

⁴⁵ Harald Wolf, Berlin nach schwierigerem Strukturwandel auf gutem Weg, Pressemitteilung vom 1.10.2010, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2010/pressemitteilung.57760.php.

geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt – dabei betrug ihr Anteil an den Berliner Arbeitslosen nahezu 50%. Der Anteil der Hartz-IV-Empfangenden machte mehr als 80% aller Arbeitslosen aus. Der Arbeitsmarkt drohte sich immer mehr zu spalten mit einem festen Sockel langzeitarbeitsloser Personen mit immer geringer werdenden Vermittlungschancen.⁴⁶ Auf dieses Problem versuchten wir mit dem Aufbau eines »öffentlich geförderten Beschäftigungssektors« zu antworten (s. Kapitel 13). Negativ zu Buche schlug auch die wachsende Zahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Eine im Auftrag des DGB Berlin-Brandenburg und der Senatsverwaltung für Soziales erstellte Studie kam zu dem Ergebnis, dass Berlin die »Hauptstadt prekärer Beschäftigung« war.⁴⁷ Danach zeigte sich, dass im April 2007 etwa 110.400 Menschen trotz Erwerbstätigkeit – wegen nicht existenzsichernder Erwerbseinkommen – zur Sicherung des Lebensunterhaltes auf ergänzende Transferleistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) angewiesen waren. Gleichzeitig erfolgte ein relevanter Anteil des Beschäftigungszuwachses in Form von Leiharbeit – so kam die Studie zu dem Ergebnis, dass von Dezember 2005 bis Dezember 2006 zwar die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 27.469 Menschen zugenommen hatte, davon entfielen allerdings 29% auf Leiharbeit und ein nicht minder großer Anteil auf sogenannte Midi-Jobs. Als Resultat der Deregulierung des Arbeitsmarkts im Rahmen der Agenda-Politik stieg die Zahl der LeiharbeiterInnen von 12.251 im Jahr 2000 auf 26.991 im Dezember 2006 und damit um 120%.⁴⁸ Mit der Agenda 2010 und den Hartz-Gesetzen wuchs die prekäre Beschäftigung bundesweit dramatisch. Dass Berlin davon besonders stark betroffen war, hatte mehrere Ursachen: Einmal wirkte die alte Wirtschaftsstruktur mit ihren verlängerten Werkbänken und vergleichsweise geringen Qualifikationserfordernissen im Westteil nach, im Ostteil der Stadt waren arbeitsintensive Produktionen und Dienstleistungen besonders stark vertreten. Die hohe Arbeitslosigkeit erhöhte den Druck, schlecht bezahlte und ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Weitere Ursachen sah die zitierte Studie darin, dass die Stadt in den 1990er Jahren »gemeinsam von Wirtschaft, Politik und Verwaltung (einschließlich Wirtschaftsförderung) bei in- und ausländischen Investoren offensiv als »Niedriglohnklave« beworben« wurde. Dementsprechend wurden auch Inve-

⁴⁶ Vgl. Karl Brenke, a.a.O., S. 9ff.

⁴⁷ DGB Berlin-Brandenburg, Berlin – Hauptstadt der prekären Beschäftigung, Berlin 2008.

⁴⁸ Ebenda, S. 11.

storen in Niedriglohnbereichen angezogen, während »gleichzeitig damit den bereits am Standort vertretenen Unternehmen das Image einer Stadt vermittelt wurde, in der niedrige Löhne und Gehälter einen wesentlichen, wenn nicht den entscheidenden Standortfaktor darstellen«. ⁴⁹ Zur gleichen Zeit wurden Industrie und Gewerbe vernachlässigt. Die Tarifbindung – insbesondere im Ostteil – war und ist unterdurchschnittlich im Vergleich mit westdeutschen Großstädten und dementsprechend auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad.

Angesichts dieser Situation ging es nicht nur um eine Belebung der Berliner Wirtschaft, nicht nur um eine Steigerung der Wertschöpfung und der Zahl der Arbeitsplätze, sondern auch um die Qualität der Arbeitsplätze und der Arbeitsbedingungen. Wir mussten versuchen, die – allerdings eng begrenzten – Handlungsspielräume einer Landesregierung zu nutzen, um der Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse entgegenzuwirken und damit gegen den bundespolitischen Trend einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte zu arbeiten.

Neues Vergabegesetz: Auseinandersetzung um Tariftreue und Mindestlohn

In den Koalitionsverhandlungen 2006 gelang es uns, die Forderung nach Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den Koalitionsvertrag aufzunehmen: »Die Koalition wird die Bewertungskriterien in Ausschreibungen so verändern, dass die Einhaltung tariflicher Standards und die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen positiv berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird sich die Koalition gegenüber dem Bund für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns einsetzen.« ⁵⁰ Damit sollten die vier bis fünf Milliarden Euro, die das Land jährlich für öffentliche Aufträge ausgab, genutzt werden, um Mindeststandards in der Entlohnung durchzusetzen. Der unerträgliche Zustand, dass das Land z.B. für externes Wachschutzpersonal einen nicht existenzsichernden tarifvertraglichen Lohn von 5,30 Euro zahlen

⁴⁹ Ebenda, S. 19.

⁵⁰ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und der Die Linkspartei.PDS (Die Linke) Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2006-2011, S. 16; http://archiv.spd-berlin.de/w/files/spd-positionen/koalitionsvertrag2006_entwurf_gesamt.pdf.

musste, der dann wieder über öffentliche Mittel auf das Hartz IV-Niveau angehoben werden musste, sollte damit beendet werden.

Bereits 1999 hatte das Abgeordnetenhaus ein Tariftreuegesetz beschlossen, das die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung von tarifvertraglichen Bestimmungen durch die Auftragnehmer koppelte. Allerdings war der Gültigkeitsbereich dieses Gesetzes auf die Bauwirtschaft beschränkt und es entfaltete nie Wirkung, da das Bundeskartellamt die Berliner Praxis, eine Tariftreueerklärung als Vergabebedingung zu verlangen, als Verstoß gegen das »Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen« betrachtete. Dies führte zu einem Rechtsstreit bis hin zum Bundesverfassungsgericht. Erst im Juli 2006 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Berliner Tariftreuegesetz für verfassungsrechtlich zulässig:⁵¹ Das Land als Gesetzgeber dürfe »die Ordnungsfunktion der Tarifverträge unterstützen, indem er Regelungen schafft, die bewirken, dass die von den Tarifparteien ausgehandelten Löhne und Gehälter auch für Nichtverbandsmitglieder mittelbar zur Anwendung kommen. Dadurch wird die von Art. 9 Abs. 3 GG intendierte, im öffentlichen Interesse liegende (...) autonome Ordnung des Arbeitslebens durch Koalitionen abgestützt, indem den Tarifentgelten zu größerer Durchsetzungskraft verholfen wird.« Damit war der Weg frei für eine umfassende landesgesetzliche Verpflichtung zur Tariftreue bei Auftragnehmern der öffentlichen Hand.

Anfang 2008 legte ich dem Abgeordnetenhaus und dem Rat der Bürgermeister ein »Erstes Gesetz zur Änderung des Berliner Vergabegesetzes« vor. Die Gesetzesnovelle bestand im Wesentlichen aus zwei Änderungen: Zum einen wurde die Beschränkung der Tariftreuregelung auf den Baubereich aufgehoben und auf alle Wirtschaftsbereiche ausgedehnt. Zum anderen wurde geregelt, dass, falls für einzelne Branchen keine Tarifverträge existierten oder die dort vorgesehenen Tariflöhne den Lohn von 7,50 € (der damaligen Höhe der gewerkschaftlichen Mindestlohnforderung) unterschritten, eine Entlohnung von 7,50 € zu zahlen war. In der Gesetzesbegründung hieß es: »Schon jetzt ist – über den Bereich des Baugewerbes hinaus – ein zunehmender Einsatz von Niedriglohnkräften auch bei der Ausführung öffentlicher Aufträge zu beobachten. Mit der Erweiterung der Europäischen Union, der bevorstehenden Ausweitung der Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union, der Liberalisierung bestimmter Wirtschaftssektoren auf europäischer Ebene sowie generell dem kontinuier-

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006, Az. 1 BvL 4/00, www.servat.unibe.ch/dfr/bv116202.html#.

lichen Zusammenwachsen des gemeinsamen Marktes kommt es zu starken Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, die ihre Arbeitskräfte nach den in Berlin geltenden Tarifen entlohnen, und Unternehmen, die teilweise deutlich geringere Entgelte zahlen. Die Verpflichtung zur Zahlung von Löhnen i.H. der Tariflöhne bei öffentlichen Aufträgen wirkt damit einem Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten entgegen, dem insbesondere kleine und mittlere Betriebe nicht standhalten könnten. Sie trägt zugleich zur Erhaltung sozialer Mindeststandards und damit auch zur Entlastung der bei hoher Arbeitslosigkeit oder bei niedrigen Löhnen verstärkt in Anspruch genommenen Systeme der sozialen Sicherheit bei. Durch die Festlegung auf die zwischen den Tarifvertragsparteien ausgehandelten Entgelte wird zugleich das Tarifvertragssystem als Mittel zur Sicherung sozialer Standards unterstützt. Nur soweit Tarifverträge nicht existieren oder nicht einmal einen Lohn von 7,50 € vorsehen, ist auf ein Mindestentgelt von 7,50 € abzustellen. Damit wird das Prinzip der existenzsichernden Bezahlung der Beschäftigten jedenfalls bei öffentlichen Aufträgen gesichert.«⁵²

Diese Regelungen stießen auf den heftigen Widerstand der Unternehmerverbände: »Sie wollen einen Mindestlohn in Höhe von 7,50 € einführen und das auch dann durchziehen, wenn eine tarifvertragliche Regelung vorliegt, die eine niedrigere Entlohnung vorsieht. Das ist der erstmalige Eingriff eines Landesgesetzgebers, der ein Vergabegesetz nicht nur mit einem Mindestlohn verbindet, sondern erstmals auch in tragende Säulen der deutschen Wirtschaftsordnung, nämlich die Tarifautonomie, eingreift.«⁵³ Es handele sich um »eine Art staatliches Lohndiktat«, mit dem wir erreichen wollten, »dass von diesem Signal Auswirkungen auf die Einführung flächendeckender Mindestlöhne in der Bundesrepublik Deutschland« ausgeht. Das Gesetz käme einer »Tarifzensur« gleich.⁵⁴ Die Unternehmervereinigungen drohten mit Klagen gegen das Gesetz. So titelte »Die Welt« schon: »Unternehmer kippen das Vergabegesetz«. Aber am 13. März 2008 beschloss das Abgeordnetenhaus das neue Vergabegesetz mit den Stimmen der rot-roten Koalition gegen die Stimmen von CDU und FDP bei Enthaltung der Grünen. Berlin hatte damit eine Vorreiterrolle als erstes Bundesland, das ein Verga-

⁵² Vorlage – zur Beschlussfassung – über Erstes Gesetz zur Änderung des Berliner Vergabegesetzes, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 16/1155, S. 5.

⁵³ Christian Amsick (UVB), Wortprotokoll, Ausschuss für Wirtschaft, Technologie und Frauen vom 22.2.2008, S. 5, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/cit-at/vt/16/AusschussPr/wtf/wtf16-022-wp.pdf>.

⁵⁴ Ebenda.

beugesetz mit Tariftreueregelung über alle Branchen hinweg und einer Mindestlohnregelung beschloss.

Allerdings sollte die Freude über dieses Gesetz nicht lange währen. Im April 2008 beschloss der Europäische Gerichtshof mit dem »Rüffert-Urteil« anhand eines niedersächsischen Vergabefalls, dass allgemeine Tariftreueregelungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit und die europäische Entsenderichtlinie darstellen. Zur Vergabebedingung könnten nur allgemeinverbindlich erklärte, also für alle Unternehmen geltende Tarifverträge und gesetzliche Mindestlohnregelungen gemacht werden. Da private Unternehmen aber auch Aufträge an Betriebe vergeben dürften, die keine Tariflöhne zahlen, sei eine Forderung nach Tariftreue nur für die Auftragnehmer der öffentlichen Hand diskriminierend und europarechtlich nicht zulässig. Damit wertete der EuGH die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des europäischen Rechts höher als den Schutz der Arbeitnehmerrechte und sozialer Rechte.⁵⁵ Diese extrem neoliberalen Auslegung europäischen Rechts durch den EuGH kam für viele – auch für uns – überraschend, da der Generalanwalt – dem der EuGH in den meisten Fällen folgt – anders plädiert hatte. Wir ergriffen sofort über den Bundesrat gemeinsam mit den Ländern Rheinland-Pfalz und Bremen die Initiative und forderten die Bundesregierung auf, sich gegenüber der Europäischen Kommission für eine Regelung einzusetzen, die Tariftreueregelung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wieder ermöglicht.⁵⁶ Der DGB-Vorsitzende forderte den Bundesrat auf, die Initiative der Länder Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz zu unterstützen: »Nach dem Rüffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), das das niedersächsische Tariftreuegesetz ausgehebelt hat, droht andernfalls bundesweites Lohndumping bei öffent-

⁵⁵ Material zum Rüffert-Urteil in www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/07/rueffert.htm. Vgl. u.a. Andreas Hänlein, Das Urteil des EuGH zum Gebot der »Tariftreue« bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht, Berlin, Jg. 7, 2008, S. 275ff., <https://kobla.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2009071528831/1/HaenleinZESAR2008.pdf>.

⁵⁶ Siehe Harald Wolf im Bundesrat zur Debatte über die Entschließung zur Absicherung eines europarechtskonformen Entgeltschutzes bei öffentlichen Auftragsvergaben, 25. April 2008, https://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/presse2/2008/05/bundesrat_tariftreue_2504.pdf?start&ts=1210165351&file=bundesrat_tariftreue.pdf.

lichen Aufträgen«, erklärte Michael Sommer.⁵⁷ Allerdings fand unsere Bundesratsinitiative keine Mehrheit.

Mit dem Ruffert-Urteil waren – nur wenige Tage nach der Verabschiedung des novellierten Berliner Vergabegesetzes – wesentliche Teile des Gesetzes mit der europäischen Rechtsprechung nicht vereinbar und konnten nicht angewendet werden. Wir mussten also einen neuen Anlauf für ein Vergabegesetz unternehmen. Mitarbeiter und Juristen meiner Verwaltung taten sich schwer damit – insbesondere die Mindestlohnregelung hielten sie nach dem Ruffert-Urteil nicht mehr für haltbar. Ich wollte mich damit nicht abfinden und gab daher zwei Rechtsgutachten in Auftrag.⁵⁸ Resultat war, dass nach dem Ruffert-Urteil eine Tariftreuregelung nur noch für Tariflöhne möglich war, die nach dem Arbeitnehmerentendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt worden waren. Der Öffentliche Personennahverkehr bildete jedoch eine Ausnahme. Da dieser weitgehend aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit herausfällt, war hier eine Tariftreuregelung möglich – wichtig für den Fall, dass Verkehrsleistungen ausgeschrieben werden sollten. Unser zentrales Anliegen aber war, zu klären, ob eine gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung eines Mindestlohns bei der Ausführung öffentlicher Aufträge möglich war. In Auswertung der Gutachten kamen wir zu dem Schluss, dass wir damit zwar juristisch neues und nicht völlig sicheres Terrain betreten, dass aber die Chancen, mit einer solchen Regelung vor Gericht bestehen zu können, nicht schlecht seien. Auf dieser Grundlage erarbeiteten wir einen neuen Gesetzentwurf. Die drei Säulen – Tariftreuregelung bei allgemeinverbindlichen Tarifverträgen, eine Tariftreuregelung im Öffentlichen Personennahverkehr und eine Mindestlohnregelung – sollten dann auch die Blaupause für fast alle nachfolgenden

⁵⁷ Sommer: Bundesrat muss Tariftreue retten, www.dgb.de/presse/++co++94b7e070-155f-11df-4ca9-00093d10fae2

⁵⁸ Prof. Dr. Frank Bayreuther, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von partiellen Tariftreueklauseln. Vergaberechtliche Handlungsoptionen nach dem »Ruffert-Urteil« des EuGH, https://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/auftragswesen/gutachten_bayreuther.pdf?start&ts=1408972711&file=gutachten_bayreuther.pdf, und Prof. Dr. Christoph U. Schmid und Dr. Florian Rödl, Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen, Gutachten im Auftrag des Berliner Senators für Wirtschaft, Technologie und Frauen zu Bedarf und Möglichkeiten einer Novellierung des Berliner Vergabegesetzes im Lichte der Ruffert-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, https://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/auftragswesen/gutachten_roedl.pdf?start&ts=1408972711&file=gutachten_roedl.pdf.

Vergabegesetze in den anderen Bundesländern sein. Gleichzeitig formulierte das Gesetz noch darüber hinausgehende Anforderungen wie die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), ökologische Kriterien und die Verpflichtung zur Durchführung von Maßnahmen der Frauenförderung.

Nach langen Diskussions- und Abstimmungsprozessen mit den anderen Senatsverwaltungen – in denen wieder zahlreiche Bedenken und Einwände formuliert wurden – konnte das neue Vergabegesetz endlich im Juli 2010 bei Enthaltung der Grünen und gegen die Stimmen von CDU und FDP beschlossen werden. Eine Schwachstelle allerdings blieb: Die im Gesetz vorgeschriebene zentrale Kontrollinstanz wurde aufgrund des Widerstands der Finanzverwaltung personell nur ungenügend ausgestattet.⁵⁹

Neben der öffentlichen Vergabe beschloss ich auch das Instrumentarium der Wirtschaftsförderung zu nutzen, um der Ausweitung prekärer, nicht existenzsichernder Beschäftigungsverhältnisse entgegenzuwirken. Unternehmen, die dem überwiegenden Teil ihrer MitarbeiterInnen nicht mindestens ein Jahresarbeitgeberbrutto von 25.000 Euro zahlten und alle anderen Beschäftigten mindestens nach den jeweiligen Lohnuntergrenzen des Vergabegesetzes bezahlten, wurden von der Förderung ausgeschlossen. Angesichts des wachsenden Anteils der Leiharbeit beschlossen wir – über die bestehende Regelung hinaus, nach der nur Dauerarbeitsplätze gefördert werden konnten – auch eine Höchstgrenze für die Beschäftigung von Zeitarbeit. Unternehmen mit mehr als 30% LeiharbeiterInnen wurden gänzlich von Förderung ausgeschlossen, bei einer darunter liegenden Quote erfolgte eine entsprechende Kürzung der Fördermittel.

Mit der Einführung eines Vergabemindestlohns, der damit verbundenen Vorreiterrolle Berlins und der Einführung sozialer Mindeststandards in der Wirtschaftsförderung nutzte ich die Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene aus. Das eigentliche Ziel musste aber die Einführung eines bundesweiten gesetzlichen Mindestlohns sein. Deshalb machten wir über den Bundesrat auch immer wieder Vorstöße zur Einführung einer solchen Lohnuntergrenze, so z.B. 2005, 2007 und 2010, scheiterten aber regelmäßig an den CDU- und FDP-regierten Bundesländern. Allerdings sollte sich die Prognose aus meiner Bundesratsrede 2007 acht Jahre später erfüllen: »Meine Damen und Herren, mittlerweile gibt es in der Bundesrepublik Deutsch-

⁵⁹ »Harald Wolf zu Mindestlohn und Entsendegesetz im Bundesrat: Vom Lohn muss man leben können«, Pressemitteilung vom 17.6.2005, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2005/pressemitteilung.47420.php>.

land eine breite gesellschaftliche Mehrheit für die Einführung von Mindestlöhnen. Deshalb wird die Diskussion mit der heutigen Entscheidung des Bundesrates nicht beendet sein. Ich bin mir vielmehr sicher, dass sich diese gesellschaftlichen Mehrheiten über kurz oder lang politische Mehrheiten suchen werden.«⁶⁰

Kampf gegen Scheingewerkschaften und Lohndumping

Eine weitere wichtige Initiative gegen prekäre Beschäftigung war der Kampf gegen die Scheingewerkschaften, die nicht im Interesse der Beschäftigten, sondern im Interesse der Unternehmer Tarifverträge mit Dumpinglöhnen abschlossen. Ein solcher Fall war die Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personal-Service-Agenturen (CGZP). Im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung der Zeitarbeit durch die Regierung Schröder wurde zwar festgelegt, dass ZeitarbeitnehmerInnen grundsätzlich bezüglich Entlohnung und Arbeitszeit den StammarbeitnehmerInnen gleichgestellt werden sollten. Dieser Grundsatz wurde aber mit dem Zusatz: »Ein Tarifvertrag kann abweichende Regelungen zulassen« wieder ausgehöhlt.⁶¹ Auf dieser Grundlage schloss die CGZP 2003 einen ersten abweichenden Tarifvertrag ab – der 40% unter dem ursprünglich vom DGB mit dem Bundesverband Zeitarbeit ausgehandelten Tarifvertrag lag. Angesichts des CGZP-Abschlusses unterzeichnete der Bundesverband den Vertrag mit dem DGB nicht und erzwang wesentlich schlechtere Konditionen. Somit konnte über den Einsatz von Zeitarbeit massiv Lohndumping betrieben werden; eine Möglichkeit, die die Unternehmen immer häufiger und umfangreicher nutzten.

Auf Initiative unseres Bundestagsabgeordneten Klaus Ernst trafen Heidi Knake-Werner und ich uns 2007 mit den Arbeitsrechtlern Wolfgang Däubler und Peter Schüren, die uns empfahlen, eine Klage mit dem Ziel einzureichen, der CGZP die »Tariffähigkeit« abzusprechen. Es genügt nämlich nicht, sich einfach Gewerkschaft zu nennen. Eine Gewerkschaft muss auch durchset-

⁶⁰ Harald Wolf, Rede in der 837. Sitzung des Bundesrats am 12.10.2007, BR-Protokoll, S. 335; vgl. auch »Bundesrat vergibt eine große Chance. Berliner Mindestlohninitiative findet keine Mehrheit im Bundesrat, Pressemitteilung vom 12.10.2007, www.linksfraktion-berlin.de/nc/politik/presse/detail/archiv/2007/oktober/zurueck/archiv-8/artikel/bundesrat-vergibt-eine-grosse-chance/.

⁶¹ Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung, www.gesetze-im-internet.de/a_g/index.html.

zungsfähig, z.B. streikfähig sein, und nicht nur ein Vehikel, das die Arbeitgeber gerne nutzen, um von gesetzlichen Öffnungsklauseln zum Nachteil der Arbeitnehmer Gebrauch zu machen. Die CGZP hatte ca. 1400 Mitglieder, ihre Tarifverträge hatten aber Auswirkungen auf bis zu 300.000 LeiharbeiterInnen.⁶² Da die Senatsverwaltung für Arbeit und auch ver.di klageberechtigt waren, begann Heidi Knake-Werner mit den Vorbereitungen einer Klage. Nachdem sie ihr Amt 2008 an Carola Bluhm übergeben hatte, führte diese die Klage fort. Der Rechtsstreit ging über mehrere Instanzen bis zum Bundesarbeitsgericht (BAG). Im Dezember 2010 entschied das BAG, dass die CGZP von Anfang an tarifunfähig gewesen sei und kein Recht hätte, Tarifverträge abzuschließen. »Diese Entscheidung ist ein tarifpolitischer Meilenstein und ein großer Erfolg für die Beschäftigten in der Leiharbeit. Damit ist klargestellt, dass die CGZP ausschließlich im Interesse der Arbeitgeber gehandelt hat – und nur zu dem Zweck, Tarifverträge zu äußerst niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen abzuschließen. Zukünftig können in der Leiharbeit nur Gewerkschaften das Tarifgeschehen bestimmen, die die Interessen ihrer Mitglieder auf angemessene Arbeitsbedingungen und Bezahlung durchsetzen können und wollen. Diese Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts ist zugleich eine Warnung an alle Organisationen, die versuchen, Lohn- und Beschäftigungsstandards zu unterlaufen und der Arbeitgeberseite durch Lohndumping Wettbewerbsvorteile zu verschaffen«, erklärte Carola Bluhm.⁶³ Mit dem Urteil des BAG hatten die betroffenen Leiharbeiter nun Anspruch auf gleiche Bezahlung wie die Beschäftigten in den Firmen, wo sie eingesetzt sind. Die Unterschiede können beträchtlich sein. So erhielt ein ungelernter Leiharbeiter in der Metall- und Elektroindustrie in Westberlin nach CGZP-Tarif 6,40 Euro Stundenlohn, der festangestellte Produktionshelfer, der neben ihm am Band stand, bekam 11,82 Euro. Das war ein Lohnunterschied von 5,42 Euro in der Stunde. Gleichzeitig hatten jetzt die betroffenen Arbeitnehmer das Recht – das sie allerdings individuell einklagen mussten –, auch für die Vergangenheit Lohnnachzahlungen zu fordern, denn die in der Vergangenheit abgeschlossenen »Tarifverträge« waren mit dem Urteil des BAG nichtig.

⁶² Klaus Ernst, Ein Meilenstein im Kampf gegen Lohndumping, www.linksfraktion.de/clara/energiewende-starten-2011-06-30-1/meilenstein-kampf-gegen-lohndumping/.

⁶³ Senatorin Bluhm begrüßt Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts: »Christliche Dumpinggewerkschaften endgültig nicht tariffähig – großer Erfolg für Beschäftigte in der Leiharbeit«, Pressemitteilung Berlin, den 14.12.2010, <https://www.berlin.de/sen/ias/presse/archiv/20101214.1705.323046.html>

In unserer Regierungszeit ist es gelungen, den seit 1995 anhaltenden Trend des wirtschaftlichen Niedergangs Berlins umzukehren. Der Index der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (1991 = 100) sank von 109,4 auf 98,5 im Jahr 2004, um seit 2005 (mit einem geringfügigen Einbruch 2009 im Gefolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise) kontinuierlich zu steigen. Am Ende unserer Regierungszeit im Jahr 2011 erreichte Berlin 115,4 Indexpunkte. Betrag der Abstand im Vergleich zum Bundesdurchschnitt im Jahr 2004 21,3 Indexpunkte, betrug er 2011 »nur« noch 15,6 Punkte. Das von mir im Jahr 2000 formulierte Ziel, »die ökonomische Basis für eine normalisierte großstädtische Entwicklung zu schaffen«, die Mobilisierung endogener Potentiale und die Wiederherstellung regionaler Wirtschaftskreisläufe wurden damit weitgehend erreicht – auch wenn Berlin im Gegensatz zu anderen europäischen Hauptstädten noch immer ein niedrigeres Bruttoinlandsprodukt aufweist als der nationale Durchschnitt. Die strategische Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik hat dazu sicherlich einen Beitrag geleistet – es wäre aber vermessen, hier die alleinige Ursache der positiven Entwicklung zu sehen. Eine weitere wichtige Ursache der Trendumkehr dürfte darin liegen, dass die jungen, innovativen Unternehmen mit ihrem Wachstum zunehmend die Entwicklung bestimmten und die im Niedergang befindlichen, vor allem subventionsgetriebenen Unternehmen eine immer geringere und am Ende unserer Regierungszeit kaum noch eine Rolle spielten.⁶⁴ Trotz vielfältiger Bemühungen unsererseits, prekärer Beschäftigung entgegenzuwirken, ist deren Anteil nach wie vor sehr hoch. Insbesondere mit dem Vergabegesetz und der Feststellung der Tarifunfähigkeit der Scheingewerkschaft CGZP konnten wir zwar wichtige Kontrapunkte mit bundesweiter Ausstrahlung setzen, der von der Bundespolitik forcierte Trend zu prekären und nicht existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen lässt sich aber mit den Mitteln der Landespolitik nicht generell umkehren.

⁶⁴ Einer der letzten Betriebe dieser Art war das Samsung-Werk in Oberschöne-weide, das Ende 2005 seine Produktion einstellte. Das Werk, in dem Bildröhren produziert wurden, war nach der Wende mit hohen Subventionen in Berlin angesiedelt worden, verzichtete auf jegliche Innovation in der Produktpalette und schloss das Werk prompt mit dem Auslaufen der mit den Subventionen verbundenen Produktionsverpflichtung.

9. Das Ende der Subventionswirtschaft: der Ausstieg aus der Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau

Während der Teilung der Stadt fand in Westberlin fast kein privater Wohnungsbau statt. Im Zeitraum zwischen 1961 und 1990 wurden ca. 90% aller neu errichteten Wohnungen mit öffentlicher Förderung gebaut.¹ Die öffentliche Wohnungsbauförderung war ein zentraler Bestandteil der spezifischen Westberliner Subventionswirtschaft und die Grundlage der engen Verflechtung von Politik und Bau- und Wohnungswirtschaft, des berühmt-berüchtigten Berliner Filzes mit seinen diversen Bau- und Korruptionsskandalen.² Auch in den unmittelbaren Nach-Wende-Jahren fand in großem Umfang öffentlich geförderter Wohnungsbau statt. Im Haushalt war für 1991 die Förderung von 12.000 Wohnungen eingestellt, für 1992 14.000, für 1993 16.000, für 1995 15.000 und für 1996 14.000.³ Erst ab dem Jahr 1997 wurde angesichts eines zunehmend entspannten Wohnungsmarktes – mit den Sonderabschreibungsmöglichkeiten im Rahmen des »Aufbaus Ost« hatte jetzt auch der private Wohnungsbau einen Aufschwung erfahren – die Subventionierung des Baus neuer Wohnungen reduziert.

Teurer »sozialer« Wohnungsbau in Berlin

Die spezifische Berliner Ausprägung des öffentlich geförderten »sozialen« Wohnungsbaus hatte zu einer immensen Belastung des öffentlichen Haushalts geführt. So wies der Haushalt des Landes im Jahr 1996 2,351 Mrd. DM an Subventionen für die Wohnungswirtschaft aus, der größte Teil davon für den Wohnungsbau der Vergangenheit.⁴ Allein die in den Jahren 1990

¹ Andrej Holm, Wohnungspolitik der rot-roten Regierungskoalition in Berlin, in: Andrej Holm, Klaus Lederer, Matthias Naumann (Hrsg.), Linke Metropolenpolitik, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Berlin, Münster 2011, S. 98.

² Siehe u.a. Michael Sontheimer, Jochen Vorfelder, Antes & Co. Geschichten aus dem Berliner Sumpf, Berlin 1986; Mathew D. Rose, Berlin – Hauptstadt von Filz und Korruption, München 1998; Joachim Ludwig, Wirtschaftskriminalität. Schleichwege zum großen Geld, Frankfurt 1992.

³ Weizen, a.a.O., S. 366f.

⁴ Ebenda, S. 364.

bis 1996 bewilligte Grundförderung (s.u.) über eine Laufzeit von 15 Jahren belief sich auf 3,3 Mrd. Euro.⁵ Diese immense fiskalische Belastung war Ergebnis einer Reihe Berliner Spezifika.

Bis 1968 wurde der »soziale« Wohnungsbau in Berlin mit Baudarlehen gefördert, die zinslos bzw. mit sehr günstigen Zinsen an die Bauherren ausgereicht wurden. Damit gingen in die Mietbelastung nur die Tilgung für das Baudarlehen, die Bewirtschaftungskosten und eine geringe Bearbeitungsgebühr/Verzinsung ein. Soweit darüber hinaus Hypotheken bei Banken aufgenommen werden mussten, war dies nur in geringem Umfang der Fall und verursachte deshalb auch nur geringe Belastungen. Dementsprechend niedrig war auch das Mietniveau in den auf diese Weise finanzierten Wohnungen. Ab 1969 wurde die Fördersystematik jedoch grundlegend umgestellt: Die vergünstigten Baudarlehen wurden abgeschafft, die Bauherren mussten sich die über ihr Eigenkapital hinausgehenden notwendigen Finanzmittel auf dem freien Kapitalmarkt beschaffen: »An die Stelle der wegfallenden Kapitalsubventionen sollen dann Annuitätshilfen für das von den Bauherren selbst am Kreditmarkt zu beschaffende Baukapital treten«, hieß es in der Finanzplanung Berlins für die Jahre 1968 bis 1972. Zielsetzung war es, »auf diese Weise (...) die Zahlungsverpflichtungen Berlins über einen längeren Zeitraum« zu verteilen.⁶ Diese Umstellung führte sowohl zu höheren Mieten im »sozialen« Wohnungsbau als auch zu einer erheblichen Belastung des öffentlichen Haushalts in der Zukunft.

Das Berliner Fördersystem unterschied sich grundsätzlich von der Fördersystematik in den anderen Bundesländern. Dort lag der Schwerpunkt vor allem auf zinsverbilligten Baudarlehen, während Aufwendungshilfen nur in begrenztem Umfang eingesetzt wurden.⁷ In Berlin dagegen bestand die Förderung von 1972 bis 1976 vollständig aus Aufwandsdarlehen, nach 1976 wurden zwei Drittel der Aufwendungshilfe als Zuschuss und ein Drittel als Darlehen gezahlt.

Aufwendungshilfe bedeutete, dass der Staat die sogenannte Kostenmiete auf die Sozialmiete, die sogenannte Bewilligungsmiete, heruntersubventionierte. Die Kostenmiete setzt sich zusammen aus den Zinskosten (Annuitäten) für das auf dem freien Kapitalmarkt aufgenommene Hypothekendar-

⁵ Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin. Endbericht, Berlin 2003, S. 17.

⁶ Finanzplanung des Landes Berlin für die Jahre 1968 bis 1972, Abgeordnetenhaus Dr. Nr. V/417 vom 18. Juni 1968, S. 3, zitiert nach Weizen, a.a.O., S. 366.

⁷ Vgl. Expertenkommission, a.a.O., S. 15.

lehen, einer vierprozentigen Eigenkapitalverzinsung auf das vom Bauherrn eingebrachte Kapital, den Bewirtschaftungskosten, bestehend aus 1% Abschreibung, den Verwaltungskosten, den Instandhaltungskosten und einem Mietausfallwagnis in Höhe von 2% der Bruttowarmmiete. Diese Kostenmiete wird dem Bauherrn garantiert, indem sie anteilig vom Mieter über die »Bewilligungsmiete« und dem Staat durch die Subventionierung der Differenz zwischen der Bewilligungsmiete und der Kostenmiete getragen wird. Ein unternehmerisches Risiko ist damit weitgehend ausgeschlossen.

Mit der Abschaffung der Baudarlehen und der vollständigen Finanzierung über den Kapitalmarkt sind die Fremdkapitalkosten enorm gestiegen, sie machten in der Regel 70 bis 80% der laufenden Kosten aus.⁸ Aufgrund der Insellage Westberlins waren die Bodenpreise besonders hoch. Gleiches galt für die Baukosten. Sparsames Kalkulieren bei Bau und Finanzierung war in diesem System nicht nur nicht notwendig, sondern sogar schädlich, weil es die Subventionen verringerte. Hohe Kosten lohnten sich auch deshalb, weil sie zu hohen Verlustzuweisungen führten, und damit im Rahmen von Steuersparmodellen zunächst auf der Grundlage des Berlinförderungsgesetzes, später durch die Sonderabschreibungsmöglichkeiten im Rahmen des »Aufschwungs Ost« ausgesprochen rentierlich waren. So heißt es in einem »Wegweiser zur Steuerersparnis« aus dem Jahre 1986: »Entscheidend ist für die steuerliche Betrachtung, dass nur die Zuschüsse als Einnahme angesehen werden, nicht das Darlehen. Der »Verlust«, der also ohne den Darlehensbetrag entstehen würde, kann in voller Höhe vom Einkommen abgesetzt werden.« Kurz: Der Staat subventioniert mit einem Aufwendungsdarlehen über 35 Jahre die laufenden Kosten, der Anleger kann aber diesen Betrag steuerlich als Verlust geltend machen. Je höher die Kosten, umso höher das Aufwendungsdarlehen und damit die Verlustzuweisung, umso höher die Steuerersparnis. Wie lukrativ diese Doppelsubventionierung war, stellt der »Steuerratgeber« anschaulich dar: »Bei einer Beteiligung von DM 100.000 hat der Anleger am Ende des ersten Förderungszeitraums rund 40.000 mehr, als wenn er die Beteiligung nicht eingegangen wäre, darüber hinaus hat er seinen Anteil an dem Objekt, das weiterhin trägt und ausschüttungsfähige Liquiditätsüberschüsse erzielen wird. (...) Investitionen im sozialen Wohnungsbau sind volkswirtschaftlich sinnvoll

⁸ Vgl. Franziska Eichstädt-Bohlig, Wohnungsnot durch Wirtschaftsförderung, in: Heinrich Albertz, Ingeborg Drewitz, Johano Strasser u.a., Lokal 2000. Berlin als Testfall, Reinbek 1983, S. 80, und DGB Landesbezirk Berlin, Leben und Arbeiten in Berlin. DGB Regionalanalyse Berlin, Berlin 1984, S. 205.

und risikoarm – eine Kapitalanlage insbesondere für Steuerzahler in hoher und höchster Progression.«⁹

Aber nicht nur Anleger profitierten vom »sozialen« Wohnungsbau in Berlin: Die Subventionierung der Gesamtkosten trieb die Bodenpreise in die Höhe, womit der Staat Spekulationsgewinne finanzierte. Staatlich gestützt wurden in diesem System auch die Gewinnmargen von Generalunternehmern und Baufirmen, Preisabsprachen waren an der Tagesordnung mit einer entsprechenden Steigerung der Baupreise. So kam es, dass in Berlin der öffentlich geförderte Wohnungsbau deutlich teurer war als der private und die Kostenmiete die ortsübliche Vergleichsmiete regelmäßig um das Zwei- bis Dreifache übersteigt. Die durchschnittlichen Gesamtkosten für das Wohnungsbauprogrammjahr 1989 betragen 2.360 Euro pro Quadratmeter, die daraus resultierende Kostenmiete betrug 12,90 Euro. Im Programmjahr 1992 beliefen sich die Gesamtkosten auf 2.950 Euro, die Kostenmiete betrug 19,40 Euro. Der Subventionsbedarf pro Quadratmeter und Monat betrug 1989 bei einer Sozialmiete von 2,80 Euro 10,10 Euro, 1992, bei einer Sozialmiete von 3,50 Euro, waren es 15,90 Euro.¹⁰

Die Besonderheit und Absurdität des Berliner Fördersystems zeigt sich auch im Vergleich mit anderen Bundesländern: So waren nach einer Untersuchung der NRW.Bank die durchschnittlichen Kostenmieten im Kreis Höxter in den Jahren 2011/2012 mit 4,20 Euro am niedrigsten und in Düsseldorf mit 5,30 Euro am höchsten und damit unterhalb des Niveaus der ortsüblichen Vergleichsmieten.¹¹ Eine weitere Absurdität ist die Tatsache, dass die Förderung über den gesamten Zeitraum betrachtet ein Vielfaches der Errichtungskosten der Wohnung beträgt. In der Regel hatte nach 15 Jahren die direkte staatliche Subventionierung, also ohne Einbezug der Steuerersparnisse, die Höhe der ursprünglichen Baukosten erreicht. Das Institut für Stadtforschung Berlin kam in einer Untersuchung für die im Jahr 1979 errichteten Sozialwohnungen zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Hand bei den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften das 3,6-Fache des Betrages zuschießt, den diese Gesellschaften selbst aufbringen, bei den Abschrei-

⁹ Peter J. Klein, Steuerreport Berlin. Ihr Wegweiser zur Steuerersparnis, hrsg. von der Ärzte-Treuhand-Vermögensverwaltung GmbH, Berlin 1986, S. 36, zitiert nach Weinzen, a.a.O., S. 365.

¹⁰ Vgl. Expertenkommission, a.a.O., S. 15.

¹¹ NRW.Bank, Die Mieten öffentlich geförderter Wohnungen am Gesamtmarkt. Auswertung von Daten aus der Wohnraumförderung 2011/2012, Düsseldorf 2013, S. 12.

bungsgesellschaften sogar das 18,7-Fache.¹² Hätte der Staat die Baukosten selbst finanziert und den MieterInnen dann die Wohnungen überlassen, wäre dies sowohl für die öffentliche Hand als auch für die MieterInnen um ein Vielfaches günstiger gewesen.

Gleichzeitig sah die Fördersystematik eine kontinuierliche jährliche Mietpreissteigerung um 0,13 Euro/qm und einen entsprechenden Abbau der Subventionen vor. Trotz dieser programmierten Mieterhöhungen im sozialen Wohnungsbau erreichte die Höhe der Sozialmiete nach 15 Jahren gerade einmal zwischen 28% und 40% der Kostenmiete. Mit dem Auslaufen der 15jährigen Grundförderung wären die Vermieter berechtigt, die volle Kostenmiete zu verlangen – was angesichts der Einkommensverhältnisse der Mieterschaft im Sozialwohnungsbestand illusorisch war. Deshalb wurde nach der Grundförderung über weitere 15 Jahre eine »Anschlussförderung« gewährt, mit der die Differenz zwischen der Bewilligungs- und Kostenmiete weiterhin staatlich ausgeglichen wurde. Als diese Art der Förderung konzipiert wurde, setzte man auf höhere Inflationsraten, steigende private Einkommen und in der Folge auch höhere öffentliche Einnahmen. Diese spezifische Berliner Fördersystematik wurde damals auch vom Bund aufgrund der aus der Insellage Westberlins resultierenden Besonderheiten mitgetragen und über den ca. 50%igen Bundeszuschuss zum Berliner Haushalt und über Steuererleichterungen im Rahmen der Berlinförderung unterstützt.

Im Ergebnis entstand ein System, das kaum den Namen »sozial« verdient. Es war ein gigantisches Subventionsprogramm für die Immobilienwirtschaft, Bauunternehmen und Banken, das auf Kosten von SteuerzahlerInnen und MieterInnen sichere Renditen ermöglicht. Die sozialen Bindungen sind minimal und obendrein auf den Förderzeitraum begrenzt.

Bereits in den frühen 1980er Jahren wurde dieses Fördersystem als ineffektiv, private Kapitalanleger begünstigend, die Staatsverschuldung in die Höhe treibend und sozial unzureichend kritisiert. So stellte der DGB-Landesbezirk Berlin schon 1984 fest, dass wenn es »bei der bisherigen Finanzierungspolitik« bleibe, sich der »Zusammenbruch des gesamten sozialen Wohnungsbaus« nicht aufhalten lasse.¹³ Die Alternative Liste Berlin hatte in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung 1989 durchgesetzt, dass »eine schrittweise Umstellung der Wohnungsbauförderung auf ein langfri-

¹² Institut für Stadtforschung Berlin, Förderungsbudgetanalyse für Wohnungsbau und Modernisierung in Berlin, hrsg. von der Bauausstellung Berlin GmbH, Berlin 1981, zitiert nach: Eichstädt, a.a.O., S. 81.

¹³ DGB Landesbezirk Berlin, a.a.O., S. 208.

stig kostengünstigeres System« stattfinden sollte. Dazu sollten »zunächst die Neubauvorhaben städtischer und gemeinnütziger Gesellschaften und Genossenschaften über Baudarlehen statt wie bisher über Aufwendungshilfen gefördert« werden. Die vollständige Umstellung der Wohnungsbaufinanzierung sollte bis zum Ende der Legislaturperiode vollzogen sein.¹⁴ Durch das Scheitern der Koalition im Herbst 1990 kam es jedoch dazu nicht mehr – nur einige wenige Bauvorhaben wurden mit Baudarlehen gefördert. Mit den Wachstumsfantasien nach der Wiedervereinigung feierte auch das althergebrachte Subventionssystem mit Aufwendungshilfen fröhliche Urstände. Neben der galoppierenden Verschuldung des Landeshaushalts tickte mit den Kosten dieser Art des »sozialen Wohnungsbaus« eine weitere Zeitbombe.

Dilemmata des Ausstiegs aus dem Fördersystem

Während die Berliner PDS Anfang der 1990er Jahre noch weitgehend unreflektiert eine Ausdehnung des sozialen Wohnungsbaus forderte,¹⁵ knüpfte sie in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an die alte Kritik der Westberliner Linken an dem Fördersystem an. So forderte die PDS-Fraktion z.B. 1997 in einem Antrag über »Neue Prioritätensetzung in der Wohnungsbauförderung für eine soziale und ökologische Stadtentwicklung«, dass der »Umfang und die Struktur der finanziellen Verpflichtungen aus der bisherigen Wohnungsbauförderung, insbesondere aus der Förderung in den westlichen Bezirken Berlins vor 1990, (...) offengelegt werden, um auf dieser Grundlage geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Belastungen einleiten zu können«. Für die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus forderte die PDS damals alternativ zum bisherigen Fördersystem »ein Kommunalisierungsprogramm (...), mit welchem eine deutliche Reduzierung der Förderkosten pro Wohnung bei langfristiger sozialer Bindung erreicht werden kann«. Aus der Kreditfinanzierung sollte ausgestiegen und stattdessen ein »kommunales Sondervermögen für Stadtreparatur und Wohnungsbau« geschaffen werden.¹⁶ 2001 legte ich im Wahlkampf zusammen mit Gregor Gysi ein »Kon-

¹⁴ Berliner Koalitionsvertrag zwischen SPD und AL vom 13. März 1989, Berlin, S. 27.

¹⁵ Vgl. u.a. PDS 95: Ein anderes Berlin, eine andere Politik. Programm zu den Berliner Wahlen 1995, Berlin 1995, S. 29.

¹⁶ Antrag der PDS-Fraktion, Neue Prioritätensetzung in der Wohnungsbauförderung für eine soziale und ökologische Stadtentwicklung, Abgeordnetenhaus von Ber-

solidierungsprogramm« für den Berliner Haushalt vor, in dem es hieß: »Das gegenwärtige System der Wohnungsbauförderung mit seiner Subventionierung von Kreditmarktkosten über Aufwendungshilfen und Aufwendungsdarlehen bringt es mit sich, dass zunächst mit einer geringen Belastung des Haushaltes ein relativ großes Bauvolumen angeschoben werden kann. Der Preis dafür ist jedoch eine hohe Belastung in der Folgezeit – in der Regel über mindestens 30 Jahre. So muss Berlin aufgrund der Wohnungsbauförderung der Vergangenheit jährlich ca. 2,5 Mrd. DM an zinsgleichen Ausgaben zahlen. Dieses System der Wohnungsbausubventionierung war für Berlin nur solange tragbar, solange der Bund selbst den Berliner Landeshaushalt über Bundeszuschüsse subventionierte. Aus dem bisherigen System muss ausgestiegen werden.«¹⁷

Mit dieser Position gingen wir auch in die Koalitionsverhandlungen. Ich wusste, dass Klaus Wowereit das bisherige Fördersystem mit seiner Verschiebung exorbitanter Lasten in die Zukunft auch kritisch sah. Auf der anderen Seite hatten die in der Berliner SPD nicht einflusslosen Vertreter der kommunalen Wohnungswirtschaft durchaus ein Interesse an einer Aufrechterhaltung eines Systems, von dem sie selbst profitierten. In der Koalitionsvereinbarung für die Jahre 2002 bis 2006 findet sich deshalb ein salomonischer Kompromiss: »Die Koalition wird prüfen«, heißt es da, »in welchem Umfang die Anschlussförderung sozial erforderlich ist und für den Landeshaushalt finanziell tragfähig ist. Soweit erforderlich, werden durch die Bereitstellung von Anschlussförderung weiterhin sozial vertretbare Mieten und die Grundlage für eine nachhaltige und auskömmliche Bewirtschaftung der Objekte gewährleistet. Gleichzeitig wird auch geprüft, inwieweit eine stärkere Beteiligung von Eigentümern mit dem Ziel der Absenkung der Anschlussförderung erreicht werden kann.«¹⁸ Mit diesem Prüfauftrag konnten zunächst einmal alle leben: sowohl die Verteidiger des alten Systems als auch diejenigen, die einen Ausstieg aus der Subventionsmaschinerie der Immobilienwirtschaft wollten. Die eigentliche Entscheidung war damit vertagt und auf das zukünftige Regierungshandeln verlagert. Zudem sollten »bezüglich der Altverpflichtungen Sozialer Wohnungsbau (...)« Gespräche mit dem Bund über eine Übernahme von Verpflichtungen als tei-

lin, 13. Wahlperiode, Drs. 13/1510.

¹⁷ Gregor Gysi, Harald Wolf, Konsolidierungsprogramm für Berlin, 2001, www.die-linke-berlin.de/inde.php?id=350.

¹⁸ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2001-2006, S. 54.

lungsbedingte Sonderlast geführt (werden)«¹⁹ – eine durchaus plausible Überlegung, da die hohen Altverpflichtungen aus den Besonderheiten des Wohnungsmarktes in der Insel Westberlin resultierten und der Bund die besondere Berliner Fördersystematik nicht nur tolerierte, sondern über die Bundeszuschüsse zum Westberliner Haushalt und zusätzliche Bürgschaften stützte. Diese Überlegung sollte bei der rot-grünen Bundesregierung allerdings nicht auf Gegenliebe stoßen.

Angesichts der anstehenden Entscheidung über die Weiterführung einer Anschlussförderung für die Wohnungsbaujahrgänge 1987-89 wurde 2002 eine Expertenkommission einberufen. Ihre Aufgabe sollte sein, Lösungen für einen Ausstieg aus der Anschlussförderung zu finden und die aus dem bisherigen System resultierenden Haushaltsbelastungen zu reduzieren. Dabei war sowohl zu prüfen, ob eine Einstellung der Anschlussförderungen rechtlich angesichts der langgeübten Praxis und der entsprechenden Förderrichtlinien überhaupt möglich war oder ob hier nicht eine Verpflichtung des Landes zur Weiterführung bestand. Untersucht werden mussten aber vor allem die Auswirkungen auf MieterInnen und Eigentümer und die Auswirkungen unterschiedlicher Modelle auf den Landeshaushalt.

Bezüglich der rechtlichen Möglichkeit eines Ausstiegs aus der Anschlussförderung vertraten die Experten unterschiedliche Auffassungen. Eine Position sah eine Verpflichtung zur weiteren Anschlussförderung als gegeben, da die Förderung des sozialen Wohnungsbaus für einen Zeitraum von 30 Jahren konzipiert gewesen sei. Nur im Wissen um die Praxis der Anschlussförderung hätten sich die Wohnungsunternehmen auf das System des sozialen Wohnungsbaus eingelassen. Die andere Position verneinte einen Anspruch auf Anschlussförderung. Es gäbe keine Rechtsvorschrift, auf die sich die Bauherren berufen könnten. Berlin sei angesichts der extremen finanziellen Notlage nicht gezwungen, Subventionen zu gewähren, die früher unter anderen Voraussetzungen bewilligt wurden.²⁰

Die Expertenkommission schlug unter anderem auch aufgrund dieser rechtlichen Unsicherheiten zwar vor, aus dem bisherigen System der Wohnungsbauförderung auszusteigen. Stattdessen sollte über öffentlich-rechtliche Verträge mit den Eigentümern eine Förderkürzung vereinbart werden. Im Gegenzug sollte den Eigentümern die Möglichkeit gegeben werden, die Miete auf das Niveau der Vergleichsmiete zu erhöhen, und ihnen über die Freistellung von Belegungsbindungen zusätzlicher Spielraum verschafft

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Siehe dazu ausführlicher Expertenkommission, a.a.O., S. 51.

werden.²¹ Damit sollte verhindert werden, dass der Ausstieg aus dem alten System zu Insolvenzen führte. Eine Minderheit der Kommission stimmte jedoch gegen diese Empfehlung, die auf eine – wenn auch reduzierte – Weitersubventionierung der Immobilienwirtschaft und Anleger hinauslief, und sprach sich für einen radikalen Ausstieg aus.

Auch im Senat und den Koalitionsfraktionen fanden sich beide Positionen. In der SPD unterstützte Stadtentwicklungssenator Strieder die »gemäßigte« Linie der Kommissionsmehrheit, während Klaus Wowereit, Finanzsenator Sarrazin und der linke »Donnerstagskreis« sich für einen konsequenten Ausstieg ohne Weitersubventionierung der Eigentümer aussprachen. Das Land dürfe nicht »Zins und Tilgung weiterhin für den Eigentümer bezahlen«.²² In der PDS-Fraktion plädierte der damalige baupolitische Sprecher, Bernd Holtfreter, für einen »Ausstieg mit Mieterschutz«. Er sah auch die sofortige Beendigung der Subventionierung der Eigentümer und die Möglichkeit einer Anhebung des Mietniveaus bis zur Höhe der Vergleichsmiete vor. Die Kosten der Mieterhöhung sollten vom Land für 15 Jahre übernommen werden, wobei dieses »Sonderwohngeld« um jährlich 0,10 Cent/m² abgeschmolzen werden sollte. Dies war – auch wenn die Förderung direkt an die MieterInnen gehen sollte – de facto die Subventionierung von Mieterhöhungen und damit indirekt der Eigentümer.

Hinter der Debatte um die Frage »vollständiger Ausstieg« oder abgesenkte Weiterförderung standen unterschiedliche gesellschaftliche Interessenlagen. Auf der einen Seite machte die Immobilienlobby mobil, der Landesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen kündigte eine Klage an. Die Beendigung der Anschlussförderung sei der »bewusste Einstieg in die entschädigungslose Enteignung« und führe »zu einem ungeheuren Imageschaden für künftige Investitionen in Berlin«. Der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen, in dem die kommunalen Wohnungsunternehmen organisiert sind, setzte sich für eine abgesenkte Weiterförderung, wie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen, ein.²³ Mieterverein und Mietergemeinschaft sprachen sich für ein Ende der Anschlussförderung aus, forderten aber zugleich einen wirksamen Schutz der MieterInnen vor Mieterhöhungen. Denn auch nach der Beendigung der

²¹ Ebenda, S. 1.

²² Statt Eigentümer werden Mieter gefördert. Geplanter Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung geht SPD-Linken nicht weit genug, Neues Deutschland, 18.12.2002.

²³ »Ausstieg findet wenig Anschluss«, in taz, 28.1.2003, www.taz.de/1/archiv/?id=archivseite&dig=2003/01/28/a0197.

Förderung behalten die Wohnungen rechtlich den Status »öffentlich gefördert« und der Vermieter hat das Recht, die Kostenmiete zu verlangen, die in Berlin im Gegensatz zu den anderen Bundesländern deutlich die ortsübliche Vergleichsmiete überstieg.

Hier wird das Dilemma deutlich, in dem die Berliner Politik mit dem alten System der Wohnungsbauförderung gefangen war. Das System der Kostenmiete, eigentlich gedacht, um MieterInnen vor überzogenen Mieten zu schützen, war in Berlin in sein Gegenteil verkehrt worden. Es schützte nicht die MieterInnen, sondern gab den Eigentümern rechtlich die Möglichkeit zu exorbitanten Mieterhöhungen, es sei denn, der Staat subventionierte diese wieder auf das Sozialmietenniveau herunter und sicherte so die Rendite der Eigentümer und Anleger. In diesem System sind die MieterInnen quasi die Geiseln, wobei die Eigentümer mit der Drohung der Mieterhöhung den Staat zur weiteren Finanzierung zu erpressen versuchen. So war es nicht erstaunlich, dass so mancher Immobilienlobbyist mit Mieterinteressen argumentierte, in Wirklichkeit aber die Interessen der Immobiliengesellschaften und Fonds meinte.

Wir vertraten allerdings die Auffassung, dass sich die rechtliche Möglichkeit zur Mieterhöhung auf das Niveau der Kostenmiete unter den damals gegebenen Bedingungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt nicht durchsetzen ließe. Dieser war gekennzeichnet durch eine zurückgehende Einwohnerzahl, die offizielle Bevölkerungsvorausschätzung rechnete bis 2030 mit einem Rückgang auf 3,1 bis 3 Mio. Die Expertenkommission konstatierte gleichzeitig einen »hohen Wohnungsüberschuss in der Größenordnung von 100.000 überwiegend einfachen Wohnungen«, also in dem Segment, zu dem auch der Großteil der Sozialwohnungen gehörte.²⁴ Angesichts dieser Lage war nicht davon auszugehen, dass die Vermieter in der Lage sein würden, die hohe Kostenmiete zu verlangen – sie wäre von den bisherigen MieterInnen nicht zu tragen, und neue MieterInnen wären zu diesen Konditionen auch nicht zu bekommen. Auch die Expertenkommission kam zu der Schlussfolgerung: »In Wirklichkeit werden sie (...) nicht in der Lage sein, Mieten deutlich über dem Vergleichsmietenniveau zu erzielen, da ansonsten Leerstände auftreten würden. Die Eigentümer können deshalb nur einen kleinen Teil der ausfallenden Subventionen durch Mieterhöhungen kompensieren.«²⁵

²⁴ Expertenkommission, a.a.O., S. 20f., und Dorothea Schäfer, Wende in der Berliner Förderpolitik des sozialen Wohnungsbaus, DIW-Wochenbericht 70/2003.

²⁵ Expertenkommission, a.a.O., S. 25.

Vor diesem Hintergrund vertraten wir im Senat die Position eines konsequenten Ausstiegs aus der Anschlussförderung und sprachen uns gegen eine Nachsubventionierung aus – sei es durch die von der Mehrheit der Expertenkommission vorgeschlagene Vertragslösung oder ein flächendeckendes Wohngeld, das den Eigentümern erst die Möglichkeit gegeben hätte, die Miete zu erhöhen. Auch in den Koalitionsfraktionen setzte sich diese Position durch, ebenso traten die Grünen für einen radikalen Schnitt ein. FDP und CDU dagegen setzten sich für eine weitere Subventionierung ein, um »den Belangen der Anleger, die auf Berlin vertraut haben (...), wie den Mietern« Rechnung zu tragen.²⁶

Trotz der entspannten Lage auf dem Wohnungsmarkt war aber auch klar, dass der Wegfall der Anschlussförderung zu Mieterhöhungen führen würde und deshalb Maßnahmen des Mieterschutzes und Härtefallregelungen ergriffen werden mussten. Die vom Senat beschlossenen Regelungen zum Mieterschutz für vom Wegfall der Anschlussförderung betroffene MieterInnen sahen die Möglichkeit eines Mietausgleichs bei Mieterhöhungen vor. Für Betroffene, deren Einkommen unter der Einkommensgrenze des Wohnungsbauförderungsgesetzes des Bundes lag, betrug der Ausgleichsanspruch 90% der Differenz zwischen der bisherigen Miete und der ortsüblichen Vergleichsmiete. MieterInnen, deren Einkommen bis zu 50% über diesen Einkommensgrenzen lagen, hatten einen entsprechend niedrigen Ausgleichsanspruch, und wer ein höheres Einkommen hatte, hatte keinen Ausgleichsanspruch. Dieser Mietausgleich war auf fünf Jahre begrenzt und reduzierte sich jährlich um 20%. Darüber hinaus wurden Umzugskostenhilfen für Haushalte beschlossen und die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften verpflichtet, möglichst in der Nähe des bisherigen Wohnorts Ersatzwohnungen anzubieten.²⁷ Die Berliner Mietergemeinschaft, die sich für einen Ausstieg aus dem alten System der Wohnungsbauförderung aussprach, brachte das Problem dieser Mietausgleichsregelungen auf den Punkt: »Wenn man diese Regelungen bewerten will, gerät man unversehens in die Verteidigung des jahrelangen Skandals, der in dieser Stadt Wohnungsbauförderung genannt wurde. Und das allein zeigt die absurde Lage (...) Eine Härtefallregelung, die den Namen wirklich ver-

²⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 25. Sitzung vom 30. Januar 2003, S. 1814.

²⁷ Siehe ausführlicher: Vorlage zur Kenntnisnahme, Mieterschutz bei Wegfall der Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drs. 15/1398.

dient, müsste einen Ausgleich zwischen der gezahlten und der geforderten Miete herstellen. Doch genau das wäre die Fortsetzung der Förderung.« Ähnlich wie der Senat hoffte man, dass die horrenden Kostenmieten angesichts der Marktlage nicht zu realisieren seien: »Aber das bedeutet, Mieter eines sozialen Wohnungsbaus, d.h. eines Wohnungsbaus, der gegenüber dem Markt stärker absichern soll, sind mehr als alle anderen auf die Gunst dieses Markts angewiesen. Ein Stück aus dem Tollhaus.«²⁸

Wohnen wird teurer

Die Entwicklung der Mieten in den ersten Jahren nach dem Wegfall der Anschlussförderung bestätigte zunächst die Einschätzung, dass angesichts einer relativ entspannten Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt flächendeckende und massive Mieterhöhungen nicht durchsetzbar waren. In einem Bericht über die Folgen der Einstellung der Anschlussförderung aus dem Jahre 2005 wurde auf Grundlage einer Befragung der von der Einstellung der Förderung betroffenen Eigentümer festgestellt, dass nach dem Ende der Grundförderung in 26% der Wohnungen die Miete unter 4,50 und bei 56% der Wohnungen zwischen 4,50 und unter 5,00 Euro/m² lag. Bei 15% der Wohnungen erfolgte nach dem Ende der Grundförderung keine Mieterhöhung. Bei 32% lag diese unter 0,50 Euro/m². Damit hatten 2005 79% der Wohnungen eine Miete unter 5,50 Euro/m². Sie lagen deutlich unter dem Durchschnittswert des Mietspiegels für einfache Wohnlagen im Westteil der Stadt, der für eine Wohnung mit 60 bis 90 m² bei 6,50 lag, in mittleren Wohnlagen bei 7,00 Euro.²⁹

In einem Folgebericht aus dem Jahre 2008 wurde jedoch festgestellt, dass die Zahl der Wohnungen, deren Miete unter 5,50 Euro lag, auf 50% gesunken war und in mittlerweile 22% der Wohnungen eine Miete von mehr als 6 Euro verlangt wurde.³⁰ Damit lagen zwar noch immer ca. 80% der Wohnungen unter den Mittelwerten des Mietspiegels 2007 – aber in diesen Zahlen zeichnete sich ab, dass der Berliner Wohnungsmarkt angesichts der wirtschaftlichen Belebung der Stadt und ihrer gestiegenen Attraktivität wieder

²⁸ Joachim Oellerich, *Jenseits der Anschlussförderung*, in: *Mieterecho – Zeitung der Berliner Mietergemeinschaft*, Nr. 297, Mai 2003, www.bmgev.de/mieterecho/297/20.htm.

²⁹ Vgl. Mitteilung zur Kenntnisnahme, Anschlussförderung mit Transparenz, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 16/0191 vom 18.1.2007.

³⁰ Ebenda.

anzuziehen begann. Eine Eigentümerbefragung von Anfang 2012 zeigte ein deutlich verändertes Bild: Nur noch in 20% der Wohnungen lagen die Mieten unter 5,50 Euro, in der Spanne von 5,50 bis 6 Euro lagen 39% der Wohnungen.³¹ Allerdings hätten sich auch bei Beibehaltung der Anschlussförderung deutliche Mietsteigerungen ergeben, denn die Förderbestimmungen sahen ja eine jährliche Reduzierung der Förderung um 13 Cent vor. In den acht Jahren von 2004 bis 2012 hätte sich die Sozialmiete deshalb um 1,04 Euro erhöht. Damit hätte sich ein ähnliches durchschnittliches Mietniveau wie nach dem Wegfall der Förderung ergeben.

Aber angesichts der hohen Anzahl von prekär Beschäftigten und RentnerInnen mit niedrigem Einkommen, Hartz-IV- und Grundsicherungsempfängern wurden diese Mieterhöhungen – ob mit oder ohne Anschlussförderung – zu einer zunehmenden Belastung. Gleichzeitig mehrten sich die Fälle, in denen VermieterInnen die Miete bis zur vollen Höhe der Kostenmiete verlangten – mit Stand Anfang 2012 wurden in 286 Wohnungen 8 Euro und mehr verlangt, davon in 106 Wohnungen die volle Kostenmiete.

Ein Fall machte in den Medien Furore: Der Sprecher der Sozialmieter im Fanny-Hensel-Kiez in Berlin-Mitte erhielt zunächst eine Erhöhung der Nettokaltmiete seiner ca. 50 m² großen Wohnung von bislang 268,95 Euro auf 355,24 Euro. Drei Monate später bekam er eine erneute Erhöhung auf das Kostenmietenniveau in Höhe von 656,99 Euro zugeschickt, das entspricht einer Miete von 13,02 Euro/m² nettokalt. An diesem Fall wurde deutlich, dass Vermieter die Kostenmiete sowohl nutzten, um in günstigen Lagen Wohnungen zu »entmieten«, um anschließend höhere Mieten verlangen zu können, als auch um unliebsame MieterInnen zu vertreiben, wie im Fall des Mieteraktivisten aus dem Fanny-Hensel-Kiez, oder auch durch selektive Mieterhöhungen für Haushalte von MigrantInnen.³²

Es wurde immer deutlicher, dass der Berliner Wohnungsmarkt sich seit dem Beschluss über das Ende der Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau gravierend verändert hatte. Die zuständige Stadtentwicklungs- und Bausenatorin Ingeborg Junge-Reyer beharrte jedoch hartnäckig darauf, dass der Berliner Wohnungsmarkt nach wie vor »weitgehend entspannt« sei.³³ Und Klaus Wowereit erklärte noch Anfang 2011, steigende Mieten

³¹ Ebenda.

³² Vgl. Andrej Holm, Wohnungspolitik der rot-roten Regierungskoalition ..., a.a.O., S. 100.

³³ Siehe z.B. »Wohnen bleiben ist die halbe Mietek«, taz 3.8.2010, und »Der Mietermarkt ist ein Phantom«, Interview mit Hartmann Vetter (Berliner Mieterverein), taz, 26.11.2009.

seien ein »positives Zeichen«, weil sie Ausdruck der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt seien. Höhere Mieten seien kein Problem, wenn auch die Einkommen stiegen, und: »Man müsse sich daran gewöhnen, dass die Stadt nicht mehr so preiswert ist, wie sie einmal war.«³⁴ Nur: die Einkommen der Mehrheit der Berliner Bevölkerung stiegen nicht in dem Maße, wie die Mieten stiegen. So wies die Investitionsbank Berlin in ihrem Wohnungsmarktbericht 2009 darauf hin, dass in Berlin das durchschnittliche verfügbare Einkommen pro Kopf nur 83% des Bundesniveaus betrage, verglichen mit Hamburg sogar nur 66%.³⁵

Die Fraktion der LINKEN befasste sich deshalb seit dem Jahr 2008 intensiver mit der sich verschärfenden Situation auf dem Wohnungsmarkt. So beschloss sie auf einer Klausurtagung im März 2009 einen Forderungskatalog zur Mietpolitik. Danach sollten die Mietobergrenzen für Hartz-IV-Empfangende und Wohngeldbezieher an die allgemeine Mietentwicklung in Berlin angepasst werden. Die Kluft zwischen den Mieten im sozialen Wohnungsbau sowie den bei Neuvermietungen verlangten Miethöhen einerseits und den Hartz-IV-Mietobergrenzen andererseits bewirke in wachsendem Maß Zwangsumzüge. Gleichzeitig forderten wir eine aktivere, mietpreisdämpfende Politik der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. In den Quartieren mit deutlichen Aufwertungstendenzen sollten sie der Verdrängung von Haushalten mit geringem Einkommen entgegenwirken und den kommunalen Wohnungsbestand schrittweise wieder erhöhen. Die Möglichkeiten der Ausweisung von Milieuschutzgebieten sollten verstärkt genutzt werden, Zweckentfremdung von Wohnraum verhindert werden, der siebenjährige Kündigungsschutz bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, der nur für vier Bezirke galt, sollte räumlich und zeitlich ausgeweitet werden. Darüber hinaus wurden Initiativen des Senats zur Begrenzung der Mietpreisentwicklung auf Bundesebene gefordert.³⁶

Gleichzeitig forderte die Fraktion eine »Insolvenzstrategie« für Objekte des sozialen Wohnungsbaus, denen eine Insolvenz nach dem Ausstieg aus der Förderung drohte. Öffentliche Mittel sollten nicht für »finanzielle Rettungsschirme« privater Wohnungsunternehmen ausgegeben werden, sondern für die Übernahme insolventer Bestände durch das Land. Gleichzei-

³⁴ »Wowereit sieht steigende Mieten in Berlin positiv«, Berliner Morgenpost 29.1.2011.

³⁵ Investitionsbank Berlin, IBB Wohnungsmarktbericht 2009, Berlin 2009, S. 23.

³⁶ Alles aus: DIE LINKE im Abgeordnetenhaus von Berlin, Soziale Wohnungspolitik in Berlin, Klausur der Fraktion DIE LINKE am 10. März 2009.

tig lehnten wir einen Plan der Stadtentwicklungsverwaltung ab, ca. 50.000 Wohnungen über Kappungsgrenzen wieder zusätzlich zu subventionieren, da sich diese Wohnungen überwiegend in Gebieten befanden, wo die Marktmieten noch unterhalb der Kappungsgrenzen lagen. Dies war damit nichts als ein erneuter Versuch der Stadtentwicklungsverwaltung, die Vermieter und nicht die MieterInnen mit öffentlichen Mitteln zu stützen: »Nicht die wirtschaftlich schwierige Lage von Wohnungsbauunternehmen, sondern nur sozial unverträgliche Mieten können für uns Grund einer staatlichen Intervention sein«, erklärte die Fraktion.³⁷

Mit dieser konsequenten und richtigen Haltung war aber noch keine Antwort für die Sozialwohnungen in besseren und guten Lagen gefunden, wo eklatante Mietsteigerungen bis hin zur Höhe der Kostenmiete möglich waren. Das Problem war erkannt, aber Fraktion und Partei waren bei der Suche nach einer Lösung angesichts der schwierigen juristischen Materie an die Grenze ihrer Möglichkeiten gestoßen. Der Vorschlag des Berliner Mietervereins, wie im Land Baden-Württemberg eine »soziale Richtsatzmiete« statt der Kostenmiete einzuführen, die 10% unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen sollte, klang zwar auf den ersten Blick gut. Allerdings hatte diese »soziale Richtsatzmiete« in Baden-Württemberg eine völlig andere Wirkung als in Berlin. Dort lagen nämlich die Kostenmieten in der Regel unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten, während in Berlin die Kostenmieten das Vergleichsmietenniveau drastisch überstiegen. Es kam damit in Baden-Württemberg nur bei einem kleinen Teil der Wohnungen zu geringfügigen Mietsenkungen, während ein vergleichbares Modell in Berlin zu umfangreichen Mietsenkungen geführt hätte.³⁸ Dies wäre zwar für die MieterInnen erfreulich gewesen, hätte aber zu einem rechtlichen Problem geführt: Die gesunkenen Mieteinnahmen hätten bei den Wohnungseigentümern die »wirtschaftliche Verwertung ihres Eigentums« infrage stellen und damit einen »enteignungsgleichen Eingriff« darstellen können. Ein im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erstelltes Gutachten aus dem Jahr 2010 stellte zwar fest, dass eine solche Richtsatzmiete zwar grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sei, bezweifelte aber die Anwendbarkeit für die 28.000 vom Wegfall der Anschlussförderung betroffenen Wohnungen. Und auch der Berliner Mieterverein stellte die Frage,

³⁷ Ebenda.

³⁸ Vgl. Doris Wittmer, Rechtsberaterin Mieterverein Stuttgart, Erfahrungen mit Sozialmieten in Baden-Württemberg – Das Beispiel das Ballungsraums Stuttgart, www.fes-forumberlin.de/pdf_2014/wittmer-2014-06.pdf.

»ob die Eingriffstiefe hinsichtlich einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung zulässig ist.«³⁹

Unzureichende Neukonzeption des sozialen Wohnungsbaus

Mit Bordmitteln konnte die Fraktion diesen komplexen juristischen und betriebswirtschaftlichen Sachverhalt nicht klären. Die Koalitionsfraktionen forderten daher in einem Antrag: »Der Soziale Wohnungsbau (1. Förderweg) in Berlin muss weiterhin seiner Funktion gerecht werden, insbesondere einkommensschwache Haushalte mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Die Mieten im Sozialen Wohnungsbau haben jedoch mittlerweile ein Niveau erreicht, das angesichts der Einkommensschwäche vieler Berliner Haushalte eine undifferenzierte Umlage der planmäßigen Förderkürzungen von 0,13 € pro Quadratmeter und Jahr als nicht mehr sozial vertretbar erscheinen lässt. Ziel ist es deshalb, aus dem System auszusteigen. Der Senat wird daher aufgefordert, ein mittel- bis langfristiges Konzept für eine tragbare Mietenentwicklung im Sozialen Wohnungsbau sowie für den nicht preisgebundenen Wohnungsbau in Berlin zu erarbeiten.«⁴⁰ Die Linksfraktion verband damit das Ziel, »dass die Eigentümer künftig Mieten im Rahmen des Mietspiegels – möglichst um 10% darunter – verlangten. Dies hätte jedoch wirtschaftliche Folgen für die Wohnungsunternehmen, die zunächst genau berechnet werden müssten.« Sie verlangte »die Vorlage belastbarer Berechnungen – Barwertberechnungen, Finanzierungsumstellungen und anderes.«⁴¹ Damit war jetzt der Senat – das heißt vor allem die zuständige Stadtentwicklungs- und Bauverwaltung – gefragt. Gleichzeitig begaben wir uns aber in die Abhängigkeit der sozialdemokratisch geführten Verwaltung und deren Bereitschaft zu einer wirklichen Neuorientierung in Sachen »sozialer Wohnungsbau«.

Die Neukonzeption für den sozialen Wohnungsbau sollte in einem »Berliner Wohnraumgesetz« formuliert werden. Erste Entwürfe sahen eine sozi-

³⁹ Siehe Rainer Wild, Die Richtsatzmiete im sozialen Wohnungsbau – Instrument zum Ausgleich von Mietverzerrungen im sozialen Wohnungsbau, www.berliner-mieterverein.de/uploads/2014/07/RichtsatzmieteSozialerWohnungsbau.pdf.

⁴⁰ Bezahlbare Mieten I: Für einen nachhaltigen Berliner Mietspiegel und eine tragbare Mietenentwicklung im Sozialen Wohnungsbau, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 16/2769.

⁴¹ Protokoll des Hauptausschusses vom 18. November 2009, www.pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/16/AusschussPr/h/h16-071-ip.pdf.

ale Richtsatzmiete unterhalb der Mietspiegelmiete vor. Angesichts der Zweifel, ob diese rechtlich Bestand haben würde, verschwand sie aber wieder rasch aus dem Entwurf der Bauverwaltung.⁴² Der Entwurf des Wohnraumgesetzes sah danach keine grundsätzliche Regelung mehr für die Probleme des sozialen Wohnungsbaus vor, er beschränkte sich auf Einzelregelungen vor allem für die Wohnungen, bei denen die Anschlussförderung beendet wurde. So kritisierte der wohnungspolitische Sprecher der Linksfraktion, Uwe Doering, anlässlich der 1. Lesung des Gesetzes, es sei » nicht ausreichend, weil sich für 90% der Haushalte im sozialen Wohnungsbau auch mit diesem Gesetz nichts ändert«, und er wiederholte die Forderung nach einem »Mietsystem im sozialen Wohnungsbau (...), das unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt«. Bei den Wohnungen, die keine Anschlussförderung erhalten, müsse das bisherige Kostenmietensystem durchbrochen werden.⁴³

Es kam zu heftigen Debatten sowohl in unserer Fraktion als auch im Landesverband, ob dem Gesetz zugestimmt werden könne.⁴⁴ Nach längerer Diskussion im Senat und zwischen den Koalitionsfraktionen setzten wir Verbesserungen bei der Härtefallregelung für MieterInnen durch: Die Frist, in der die Mieterhöhung noch nicht wirksam wurde und die MieterInnen ein außerordentliches Kündigungsrecht hatten, wurde von zwei Monaten auf sechs Monate erweitert, die Zahlung des Härteausgleichs verbessert. Nach

⁴² Zu den rechtlichen Problemen einer solchen Richtsatzmiete führt die vom Senat beauftragte Kanzlei Freshfields in einer Evaluierung des Berliner Wohnraumgesetzes aus dem Jahre 2013 noch einmal aus, dass die »Verhältnismäßigkeit (...) spätestens dann nicht mehr mit der Bestandsgarantie des Eigentumsrechts im Einklang (steht), wenn durch die gesetzliche Neuregelung Wohnungseigentümer derart betroffen werden, dass ihnen nachhaltige Verluste und damit die Insolvenz drohen«. Zwar sei »die Bestandsgarantie des Eigentumsrechts nicht schon dann in Frage gestellt, wenn nicht die höchst mögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt gezogen werden kann. Dennoch deuten die bisherigen ergangenen höchstrichterlichen Entscheidungen darauf hin, dass trotz der Sozialbindung des Eigentums zumindest eine minimale Renditemöglichkeit des Wohnungseigentümers zumindest in Form einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals möglich bleiben muss. Dies ist bisher in Form der Möglichkeit der Eigenkapitalverzinsung im System des Kostenmietrechts gewährleistet.« Prof. Dr. Marcel Kaufmann, Jana Hager, Evaluierung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln), Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin 2013.

⁴³ Uwe Doering in: Abgeordnetenhaus von Berlin, 82. Sitzung vom 12. Mai 2011, S. 7896.

⁴⁴ »Wohnraumgesetz lässt Rot-Rot kippen«, taz, 22.6.2011, www.taz.de/!73059/.

einem Eigentümerwechsel bei vom Wegfall der Anschlussförderung betroffenen Wohnungen wurde geregelt, dass diese in das Vergleichsmietensystem zurückfallen, Mietsteigerungen bis zur Höhe der Kostenmiete wie im oben geschilderten Fall Fanny-Hensel-Kiez wurden damit ausgeschlossen. Gleichzeitig aber wurde eine barwertige Ablösung von Förderdarlehen mit einer Reduzierung der Belegungsbindungen der betroffenen Wohnungen um die Hälfte verbunden, für die verbliebenen Belegungsrechte wurde die Bindungsdauer auf 20 Jahre verlängert. Das war also eine Kombination von partiellen Verbesserungen im Einzelfall mit problematischen Regelungen. Für die LINKE war dies mehr als unbefriedigend. Sie stimmte aber zu, um die partiellen Verbesserungen nicht zu verhindern. Jutta Mattuschek erklärte für die Fraktion in der Plenardebatte: »In einer Situation, wo die Bausenatorin nicht in der Lage ist, den Tsunami an Mietsteigerungen als solchen zu erkennen und eher den Eigentümern noch Geld hinterherschmeißt, als sozialräumliche Lösungskonzepte aufzuzeigen, in einer Situation, wo man es mit einem wohnungspolitischen Sprecher der SPD zu tun hat, der meint, die SPD sei nach Hartz IV und den ganzen Bau- und auch Förderskandalen die mieterfreundlichste Partei der Stadt, ist es nicht verwerflich, dass Die Linke dafür steht, dass der Rettungsring für die Ertrinkenden, nämlich die Kündigungsfrist, die Frist, in der Zwangsumzüge vollzogen werden müssen, von zwei auf sechs Monate ausgedehnt wird.« Und der wohnungspolitische Sprecher Uwe Döring kündigte an, dass DIE LINKE angesichts des unzureichenden Charakters des Gesetzes auch »weiterhin die Auseinandersetzung um ein in sich geschlossenes Konzept und in diesem Zusammenhang auch um eine rechtssichere soziale Richtsatzmiete führen« werde.⁴⁵

Unterm Strich war es der rot-roten Koalition zwar gelungen, gegen alle Interessengruppen das absurde System der überkommenen Wohnungsbauförderung und der damit verbundenen Subventionierung der Immobilienwirtschaft zu beenden. Sie blieb damit aber auf halbem Wege stehen. Der notwendige nächste Schritt der Neukonzipierung einer sozialen Wohnungswirtschaft und Wohnraumversorgung erfolgte nicht. Das hatte in den ersten Jahren nach 2004 – dem Jahr der Beendigung der Anschlussförderung – angesichts eines relativ entspannten Wohnungsmarktes noch keine gravierenden Konsequenzen, wurde aber spätestens seit 2008, als die Mietentwicklung spürbar anzog, zunehmend zu einem Problem. Während der sozialdemokratische Koalitionspartner, insbesondere die Bausenatorin, die

⁴⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. Wahrperiode, Sitzung vom 23. Juni 2011, S. 8222f.

veränderte Situation nicht zur Kenntnis nehmen wollte, der Regierende Bürgermeister steigende Mieten vor allem als Ausdruck einer prosperierenden Stadt interpretierte, sah die LINKE zwar das Problem, hatte aber keine wirklich tragfähige konzeptionelle Antwort, mit der man die Auseinandersetzung mit dem Koalitionspartner erfolgreich hätte bestehen können.

Da die geförderten Wohnungen (gleich ob mit oder ohne Anschlussförderung) nur für einen begrenzten Zeitraum den Status einer »Sozialwohnung« hatten, liefen und laufen mehr und mehr Sozialbindungen aus. Der kommunale Wohnungsbestand war durch die Privatisierungen (siehe Kapitel 12) deutlich geschrumpft, sodass er kaum noch mietpreisdämpfend auf den Gesamtwohnungsmarkt einwirken konnte. Der hartnäckige Widerstand der Sozialdemokraten gegen eine Anpassung der Wohnungsaufwendungsverordnung für Hartz-IV- und GrundsicherungsbezieherInnen (s.o.) führte zu einem deutlichen Anstieg der Umzugsaufforderungen an Hartz-IV-Beziehende. So war uns zwar die Destruktion des alten Subventionssystems gelungen, die Kraft zur Entwicklung und Durchsetzung einer neuen sozialen Wohnungs- und Förderpolitik fehlte uns jedoch.

10. »Öffentliche Unternehmen sanieren, nicht privatisieren«

Mit den zerrütteten öffentlichen Finanzen und dem Zusammenbruch der Bankgesellschaft übernahm die rot-rote Koalition ein mehr als schwieriges Erbe von der Vorgängerregierung. Aber damit nicht genug: Auch die meisten öffentlichen Unternehmen waren ein Sanierungsfall. Das Eigenkapital der Wohnungsbaugesellschaft war zum Stopfen von Haushaltsdefiziten geplündert worden. Der städtische Krankenhauskonzern Vivantes wurde 2001 ohne ausreichendes Eigenkapital gegründet, musste dafür aber die Schulden der bezirklichen Krankenhäuser übernehmen. Die Berliner Wasserbetriebe waren mit irrwitzigen Verträgen zugunsten der privaten Investoren teilprivatisiert worden und hatten sich außerhalb ihres Kerngeschäfts in unternehmerische Abenteuer wie das Telekommunikationsgeschäft gestürzt. Das städtische Verkehrsunternehmen BVG und die Stadtreinigung BSR hatten noch an Altlasten aus alten Westberliner Zeiten und ihrer damaligen Funktion als »Auffanggesellschaften« für in der Industrie abgebaute Arbeitsplätze zu tragen. Gleichzeitig waren sie einer zunehmenden Liberalisierung und wachsendem Wettbewerbsdruck aus der europäischen Ebene ausgesetzt. Auch waren die Gesellschaften häufig schlecht geführt, da sie als Versorgungsstationen für »verdiente« Politiker von CDU und SPD missbraucht wurden.

So schienen die öffentlichen Unternehmen Berlins allen Vorurteilen zu entsprechen: ineffizient und defizitär, zu bürokratisch, intransparent und von Vetternwirtschaft durchsetzt. Sie galten als Problemfall, der neben der Bankgesellschaft ein weiteres großes Haushaltsrisiko darstellte. Symptomatisch für diese Stimmung war ein Kommentar der »Berliner Morgenpost«: »Berlins Landesunternehmen haben zuletzt Jahr für Jahr 1,7 Milliarden Euro öffentliches Geld verbrannt. Bankgesellschaft, Wohnungsbaugesellschaften, Porzellanmanufaktur und Stadtgüter hängen Berlin wie ein Klotz am Bein (...) Während die Debatte tobt, taumeln die dicksten Verlustbringer des Landes, die BVG und der Krankenhauskonzern Vivantes, weiter in die Krise. Letztlich wird trotz aller ideologischen Bedenken in den meisten Fällen wohl nur eine Lösung bleiben: Das Land muss sich von den meisten Betrieben trennen (...) Denn der Status quo kostet jedes Jahr Milliarden.«¹

¹ »So kann Berlin Milliarden sparen«, Berliner Morgenpost, 23.4.2004 <http://m.morgenpost.de/printarchiv/politik/article103480101/So-kann-Berlin-Milliarden-sparen.html>.

Das war keine journalistische Einzelmeinung. Das Institut für Weltwirtschaft (IfW) veröffentlichte eine Studie im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft selbstständiger Unternehmer (ASU), wonach das Land vier Mrd. Euro durch umfangreiche Privatisierungen erzielen und so den Haushalt entlasten könne. Die umfangreiche Verkaufsliste reichte von den Berliner Stadtgütern über die Bäderbetriebe bis hin zum Nahverkehrsunternehmen BVG und dem Zoologischen Garten. Auch ein Verkauf zu Schleuderpreisen sei angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Unternehmen »immer noch die bessere Lösung als eine weitere Bezuschussung«.²

In das gleiche Horn stieß die Opposition aus CDU und FDP einschließlich der Grünen. Statt die Staatsquote Berlins zu verringern, den Haushalt durch Vermögensverkäufe zu entlasten und die Finanzrisiken Berlins zu reduzieren, halte der rot-rote Senat an »verkrusteten Strukturen« fest, erklärte der Fraktionsvorsitzende der CDU, die FDP verlangte die Privatisierung der BSR, der BVG und der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, und die Grünen forderten, dass sich das Land von BSR, BVG und Vivantes trennen müsse. »Der moderne Staat ist kein Unternehmer«, erklärte der Fraktionsvorsitzende der Grünen, Volker Ratzmann, »wenn der Senat das Gemeinwohl in den Vordergrund stelle, sei dies ein Freifahrtschein für die Fortsetzung des Berliner Staatskapitalismus«.³

Eine derartige Politik des Ausverkaufs öffentlicher Unternehmen, wie sie die Opposition und auch weite Teile der öffentlichen Meinung verlangten, konnte und durfte nicht unsere Politik sein. Unser Ziel war der Erhalt der Unternehmen der Daseinsvorsorge in der öffentlichen Hand – »Sanieren statt privatisieren« war unser Motto. Dies war im Übrigen auch wirtschaftspolitisch geboten, denn die öffentlichen Unternehmen Berlins waren und sind ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor. Sie gehören zu den größten Unternehmen in der Stadt und haben deshalb insbesondere angesichts der Strukturchwäche der Berliner Wirtschaft eine wichtige wirtschaftspolitische Funktion für Wachstum und Beschäftigung. So wiesen sie im Jahr 2003 einen

² »Berlin in Not – Unternehmer legen Sanierungsplan vor«, Tagesspiegel, 21.4.2004, www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-in-not-unternehmer-legen-sanierungsplan-vor/509430.html.

³ Vgl. »Sarrazins Märchenstunde – Heftige Kritik am Privatisierungsbericht des Berliner Senats«, Tagesspiegel, 21.8.2004, www.tagesspiegel.de/berlin/sarrazins-maerchenstunde/540864.html, und »Staatskapitalismus soll beendet werden – Grüne wollen BVG schnell privatisieren«, Berliner Zeitung, 19.8.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/staatskapitalismus-soll-beendet-werden-gruene-wollen-bvg-schnell-privatisieren,10810590,10109242.html.

Umsatz von 15,35 Mrd. Euro und mehr als 63.000 Beschäftigte aus.⁴ 80% ihres Auftragsvolumens gingen in die Region. Auf einem Landesparteitag im Juni 2006 legte ich nochmals unsere Haltung zu den öffentlichen Unternehmen in den ersten Jahren unserer Regierungszeit dar: »Wir haben in dieser Regierung auch dafür gesorgt, dass Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge im öffentlichen Besitz erhalten worden sind«, erläuterte ich, aber »es geht nicht nur darum, öffentliches Eigentum zu behalten. Der eigentliche Kampf muss darum gehen, öffentliches Eigentum effizient zu führen, so dass es nicht Schaden für Bürgerinnen und Bürger und für die Steuerzahler mit sich bringt, sondern dass Nutzen, der aus öffentlichem Eigentum durch hohe und qualitätsvolle Dienstleistungen entsteht, erbracht und gewährleistet wird. (...) Unser Ziel muss also sein, das Vorurteil zu widerlegen, dass öffentliche Unternehmen schlechter geführt sein müssen als private Unternehmen. Wir müssen deutlich machen, dass die Unternehmen, für die wir als Linkspartei.PDS die Verantwortung haben, so gut wirtschaften, dass sie erstens wirtschaftlich die Auseinandersetzung mit den privaten Unternehmen durchhalten können, und zweitens dann auch in der Lage sind, sozialer Verantwortung gerecht zu werden, weil sie die wirtschaftliche Grundlage haben, um soziale Leistungen zu erbringen und damit für den sozialen Ausgleich innerhalb dieser Stadt beizutragen.«⁵

Die neue Koalition stand vor einer doppelten Aufgabe: ein bis dahin faktisch nicht vorhandeneseteiligungscontrolling und -management der öffentlichen Unternehmen aufzubauen und gleichzeitig die jeweils spezifischen Sanierungsaufgaben in den einzelnen Unternehmen anzugehen. Wie es um das Beteiligungsmanagement stand, machte ein Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft am Beispiel der kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich: Eine gemeinsame Strategie zwischen der Finanzverwaltung und der zuständigen Fachverwaltung gegenüber den Unternehmen sei kaum erkennbar, es gebe keine Abstimmung zwischen den Ressorts, weshalb eine »einheitliche und zielgerichtete Einflussnahme des Landes auf seine Gesellschaften kaum möglich« sei.⁶ Zudem war die Infor-

⁴ PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, Transparenz kommt an. Vom Umfang mit den öffentlichen Unternehmen des Landes Berlin, 2005, S.4.

⁵ Harald Wolf, Rede auf der 4. Tagung des 10. Landesparteitags, 10.6.2006, www.die-linke-berlin.de/die_linke/parteitage/10_landesparteitag/4_tagung/reden/harald_wolf/.

⁶ Zitiert nach: »Gutachten rügt Berlins Wohnungspolitik«, Berliner Morgenpost, 13.11.2003, www.morgenpost.de/printarchiv/berlin/article102506120/Gutachten-ruegt-Berlins-Wohnungspolitik.html.

mation des Parlaments über die wirtschaftliche Situation der Landesunternehmen ungenügend. Der Vermögensausschuss des Abgeordnetenhauses als Unterausschuss des Haushaltsausschusses hatte sich in der Vergangenheit mit dem Zustand öffentlicher Unternehmen faktisch nur in zwei Fällen befasst: wenn die Unternehmen zur Privatisierung anstanden oder eine akute Krisensituation bestand.

Wir ergriffen deshalb die Initiative für eine erhöhte parlamentarische Kontrolle der Landesbeteiligungen durch die Einrichtung eines parlamentarischen Ausschusses für Teilnehmungsmanagement und -controlling. Dort müssen Unternehmensvorstände und Verwaltung regelmäßig gegenüber den Abgeordneten über Unternehmensstrategien, über die wirtschaftliche Situation und eventuelle Risiken berichten und Rechenschaft ablegen. Gleichzeitig beschloss der Senat, dass jährlich »Zielbilder« für die Landesunternehmen erstellt werden, in denen die wesentlichen Unternehmensziele formuliert und vom ganzen Senat beschlossen werden. Auf dieser Basis muss dann von den Aufsichtsratsvorsitzenden eine Zielvereinbarung mit den Vorständen bzw. Geschäftsführungen abgeschlossen werden. Die Höhe der Vergütung der Unternehmensführungen wurde von der Erreichung der betriebswirtschaftlichen Ziele und der vom Land vorgegebenen Unternehmensziele abhängig. Beschlossen wurde auch – teilweise zum Missvergnügen der Vorstände –, dass die Höhe der individuellen Vergütung zu veröffentlichen ist. Außerdem wurde ein »Corporate Governance Kodex« für die Berliner Landesunternehmen beschlossen,⁷ der wesentliche Regeln zur Leitung und Überwachung der Unternehmen enthält. Mit diesen Maßnahmen wurden endlich Standards für Management und Controlling der landeseigenen Unternehmen etabliert, die Information und Transparenz über Eigentümerstrategie und wirtschaftliche Situation der Unternehmen sowie über ihre Planung gegenüber dem Abgeordnetenhaus sicherstellten und gleichzeitig eine bessere senatsinterne Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts, insbesondere zwischen der Finanzverwaltung und den zuständigen Fachverwaltungen, gewährleisten sollte.⁸

⁷ Vgl. www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7236.php.

⁸ Allerdings blieben die Konflikte zwischen den von den Fachressorts vertretenen inhaltlichen Zielen und dem Interesse der Finanzverwaltung an einer bloßen betriebswirtschaftlichen Optimierung bestehen.

Die Rettung von Vivantes

Die eigentliche Herausforderung bestand aber in der wirtschaftlichen Gesundung der Landesunternehmen. Besonders bedrohlich und akut war die Schieflage des landeseigenen Krankenhausbetriebs Vivantes. Im Jahr 2000 hatte das Abgeordnetenhaus beschlossen, die neun städtischen Krankenhäuser in der Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH zu Deutschlands größtem kommunalem Krankenhauskonzern zusammenzuführen. Diese an sich sinnvolle Zusammenfassung war jedoch von Anfang an mit schweren Geburtsfehlern behaftet: So musste nach dem Willen der damaligen CDU/SPD-Koalition Vivantes die Schulden der ehemals selbstständigen städtischen Krankenhäuser in Höhe von 200 Mio. DM übernehmen – allerdings ohne das Unternehmen mit dem notwendigen Eigenkapital auszustatten. Stattdessen sollten Vivantes Grundstücke übertragen werden, die – soweit nicht betriebsnotwendig – veräußert werden und damit die Unternehmenskasse auffüllen sollten.

PDS und Grüne hatten bereits in der Debatte um die Gründung von Vivantes auf die ungenügende wirtschaftliche Grundlage des Unternehmens und fehlende Seriosität der Operation hingewiesen. So erklärte der grüne Abgeordnete Bernd Köppl in der Debatte des Abgeordnetenhauses über das Errichtungsgesetz: »Wir gründen also einen Betrieb mit 200 Mio. DM Verschuldung und strukturellen Defiziten – bei der Eröffnungsbilanz – von etwa 50 Mio. DM bis 60 Mio. DM. Auch dies ist nicht optimal, eine schlechte ökonomische Ausgangsbedingung und gefährdet den neuen Betrieb in seiner privatrechtlichen Struktur. Ich kann Ihnen kein Beispiel nennen, wo eine privatrechtliche Struktur in der Bundesrepublik gegründet worden ist, die solch hohe Überschuldung hat und gleichzeitig strukturell ein Problem mit sich herumschleppt, das nur ganz schwer bewältigt werden kann.«⁹ Zu den von Köppl angesprochenen Strukturproblemen gehörte unter anderem eine überhöhte Kostenstruktur: Während die Kosten pro PatientIn im Bundesdurchschnitt 2.800 Euro betragen, lagen sie bei den Berliner städtischen Krankenhäusern bei sage und schreibe 3.200 Euro.¹⁰ Diese extrem hohen Kosten brachten auch die Krankenkassen in Finanzierungsprobleme – mit der Konsequenz, dass sie eine Vereinbarung abschlossen, nach der das

⁹ Bernd Köppl (Bündnis90/Die Grünen), Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, 18. Sitzung vom 16. November 2000, S. 971.

¹⁰ »Kosten zu hoch, Vivantes muss sparen«, Tagesspiegel, 12.4.2005, www.tagesspiegel.de/berlin/kosten-zu-hoch-vivantes-muss-sparen/600032.html.

Budget von Vivantes bis 2006 um jährlich 20 Mio. Euro abgesenkt werden musste. Zudem waren die Häuser zum Zeitpunkt der Gründung mit einem Investitionsstau von mindestens 150 Mio. Euro belastet, der aus dem selbst überschuldeten Landeshaushalt nicht finanziert wurde. Damit nicht genug: Mit der für 2004 geplanten bundesweiten Änderung des Abrechnungssystems, wonach den Krankenhäusern Kosten nicht mehr nach der Behandlungszeit der PatientInnen, sondern nach standardisierten Fallpauschalen erstattet werden, drohten Vivantes weitere wirtschaftliche Schwierigkeiten und weiterer Rationalisierungsdruck. »Vivantes war im Grunde eine gewaltige Fehlkonstruktion, entstanden aus den zahllosen Halbheiten, mit denen die CDU-Regierung unter Diepgen die Probleme der Vereinigung aussitzen wollte«, resümierte später Heidi Knake-Werner. Das Unternehmen sei »mit einer Eröffnungsbilanz voller Wunschdenken ins Rennen geschickt worden. Der Zusammenbruch war von vorneherein absehbar.«¹¹

Im Februar 2002, nach Konstituierung des rot-roten Senats, wurden Heidi Knake-Werner als Gesundheits senatorin und Thilo Sarrazin als Finanzsenator Mitglieder des Aufsichtsrats. Nach einem halben Jahr intensiver Diskussion mit allen Führungskräften von Vivantes legte die Geschäftsführung ein Strategiekonzept zur Sanierung des Unternehmens vor, mit dem Ziel, ab dem Jahr 2006 ein positives Ergebnis zu erwirtschaften. Aber bereits zum Ende des Jahres 2003 zeichnete sich ab, dass das Konzept der Geschäftsführung nicht aufging – ein Verlust von ca. 30 Mio. Euro drohte, das war mehr als das Doppelte der ursprünglichen Planung. Für das Folgejahr wurde ein Defizit von 40 bis 50 Mio. Euro prognostiziert. Das Wort von der Insolvenz machte die Runde. Forderungen nach einer Privatisierung kamen wieder auf, selbst in Reihen der Koalition wurde laut über Privatisierungslösungen nachgedacht. So schloss sogar SPD-Fraktionschef Müller in einem Interview eine Privatisierung nicht mehr aus, als er forderte, dass das Land entweder den Konzern von seinen Altschulden entlasten oder aber einzelne Häuser an Private veräußern müsse.¹²

Für uns waren eine Privatisierung und Schließungen ausgeschlossen. »Würde jetzt daran gegangen, das regionale Rückgrat der Berliner Krankenhausversorgung in die Pleite gehen zu lassen, wäre das nicht nur ein enormer politischer Schaden. Das wäre in Bezug auf die Bevölkerung und die Ar-

¹¹ Heidi Knake-Werner, In roten Schuhen, a.a.O., S. 146.

¹² »Vivantes: Entscheidung über Privatisierung steht bevor«, Tagesspiegel, 15.3.2004, www.tagesspiegel.de/berlin/vivantes-entscheidung-ueber-privatisierung-steht-bevor/499466.html.

beitsplätze der Beschäftigten ein völlig undenkbarer Schritt«, erklärte die gesundheitspolitische Sprecherin der PDS, Ingeborg Simon.¹³ Um kurzfristig die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens zu sichern, beschloss der Senat als Sofortmaßnahme eine Stundung der Zinsleistung auf die Altschulden und ermöglichte Vivantes, eine Kreditlinie bei der Landeshauptkasse in Höhe von 230 Mio. Euro voll auszuschöpfen. Damit war jedoch nur eine kurze Atempause gewonnen – zum Ende des Quartals drohte ein neuer Liquiditätsengpass. Es galt mit Hochdruck an einem neuen, tragfähigeren Sanierungskonzept zu arbeiten. Gesundheitssenatorin Heidi Knake-Werner verlangte, dass »das Land als Eigentümer seiner Verantwortung nachkommt«, sprich Vivantes entschuldet. Von der Geschäftsführung verlangte sie »ein Sanierungskonzept, das Vivantes eine Zukunftsperspektive eröffnet.«¹⁴ Gleiches forderte der Betriebsrat: »Wir verlangen, dass es keinen Verkauf von Teilen des Unternehmens, keinen Verkauf von Gesellschaftsanteilen und ein überprüfbares Sanierungskonzept der Geschäftsführung gibt.«¹⁵

Im März 2004 legte die Geschäftsführung endlich ein neues Sanierungskonzept vor. Mittlerweile aber war das Misstrauen in der Politik über alle Fraktionen hinweg, bei ver.di und der Belegschaft gegenüber dem Management der Gesellschaft so groß, dass Aufsichtsrat und Senat beschlossen, das Sanierungskonzept der Geschäftsführung durch die Beratungsgesellschaft McKinsey auf Tragfähigkeit zu überprüfen und in der Umsetzung begleiten zu lassen. Die wesentlichen Bestandteile des Sanierungskonzepts waren die Umwandlung der mittlerweile auf 230 Mio. Euro angewachsenen Schulden in Eigenkapital und eine Neuorganisation und Effektivierung der Unternehmensstrukturen. Gleichzeitig sah es einen Sanierungsbeitrag der Beschäftigten vor.

Bereits im Herbst 2003 hatte die Geschäftsführung eine Arbeitszeitverkürzung von 10% ohne Lohnausgleich verlangt. Dies war von ver.di mit der Begründung abgelehnt worden, man könne den Beschäftigten keine dau-

¹³ »Kein Verzicht bei Vivantes ohne Sanierungskonzept. Betriebsrat des Krankenhauskonzerns fordert Übernahme der Altschulden durch das Land«, Neues Deutschland, 20.1.2004, www.neues-deutschland.de/artikel/47607.kein-verzicht-bei-vivantes-ohne-sanierungskonzept.html.

¹⁴ »Betriebsrat und Senatorin wollen Plan für Vivantes«, Neues Deutschland, 23.3.2004, www.neues-deutschland.de/artikel/50667.betriebsrat-und-senatorin-wollen-plan-fuer-vivantes.html.

¹⁵ »Verzicht mit schwerem Herzen bei Vivantes«. Fragen zur Krise des Klinikkonzerns an Betriebsrats-Vize Moritz Naujack, Neues Deutschland, 27.1.2004, www.neues-deutschland.de/artikel/47941.verzicht-mit-schwerem-herzen-bei-vivantes.html.

erhafte Absenkung des Tarifs zumuten.¹⁶ Angesichts der im Frühjahr 2004 drohenden Insolvenz und der zunehmenden Privatisierungsforderungen in der Öffentlichkeit empfahl der Betriebsrat ver.di Verhandlungen über einen zeitlich befristeten Sanierungstarifvertrag aufzunehmen. Betriebsrat und Gewerkschaft banden diese Bereitschaft aber an klare Bedingungen: die Entschuldung des Unternehmens durch das Land, einen vertraglichen Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen, keine Zerschlagung des Konzerns und die Vorlage eines tragfähigen Sanierungskonzepts.

Mitten in den laufenden Verhandlungen über das Sanierungskonzept machte die Rhön-Klinikum AG dem Senat ein Kaufangebot über 75% der Anteile an Vivantes und versprach, 200 Mio. Euro zu investieren. Dies rief die Privatisierungsbefürworter erneut auf den Plan. Auch Finanzsenator Sarrazin erklärte, er »wolle das Angebot inhaltlich ausloten« – stand damit aber im Senat alleine. Heidi Knake-Werner bekam für ihre Ablehnung einer Privatisierung Rückendeckung. »Dass Rhön so viel investieren will, zeigt doch, dass Vivantes Potential hat«, schlussfolgerte sie mit der Konsequenz, dass Berlin dieses Potential alleine heben solle.¹⁷

Ungeachtet dieses Störmanövers der Rhön-Kliniken kam es zum Abschluss des Sanierungstarifvertrages, der einen Verzicht auf Urlaubs- und Weihnachtsgeld bis 2008 bei Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen bis 2010 vorsah. Gleichzeitig erreichte ver.di, dass für jedes Jahr, das nach Sanierungsplan verläuft, eine Prämie gezahlt wurde, die den Verzicht auf die Sonderzahlungen teilweise kompensieren sollte. Vivantes war damit gerettet, die Privatisierungspläne vom Tisch. Heidi Knake-Werner resümierte später: Das Sanierungskonzept sei in unzähligen Gesprächsrunden entstanden, »die Zahlen und Fakten, die letztlich sogar Thilo Sarrazin überzeugten, stammten aus den Klinikleitungen, von den Betriebsräten, aus der Fachabteilung von ver.di und von den Chefarzten. Am Ende stand ein Plan, der sich auf Zugeständnisse der Angestellten stützte, für die sie im Gegenzug Beschäftigungsgarantien erhielten, auf Vorschläge für kluge Organisationsveränderungen durch die Ärzteschaft sowie auf eine Entschuldung des Konzerns durch den Senat. Noch zu meiner Amtszeit begann Vivantes schwarze Zahlen zu schreiben (...) Die Rettung von Vivantes wird im Rückblick mein größter Berliner

¹⁶ »Vivantes droht mit betriebsbedingten Kündigungen«, Tagesspiegel, 6.11.2003, www.tagesspiegel.de/berlin/vivantes-droht-mit-betriebsbedingten-kuendigungen/462878.html.

¹⁷ »Optimismus als Medizin. Vivantes-Aufsichtsrat beschließt Sanierungsplan. Gewinne ab 2008 – vielleicht«, Tagesspiegel, 27.5.2004, www.tagesspiegel.de/berlin/optimismus-als-medizin/519130.html.

Erfolg sein, vor allem, weil sich der Rettungsplan rechnete.«¹⁸ Schloss das Unternehmen das Jahr 2003 noch mit einem Jahresfehlbetrag von ca. 69 Mio. Euro ab, konnte es das Jahr 2004 mit einem leichten Überschuss von 4,8 Mio. Euro beenden. Seitdem schreibt Vivantes schwarze Zahlen im einstelligen Bereich. Dass die Sanierung des Unternehmens und die Verhinderung einer Privatisierung nur mit einem temporären Verzicht der MitarbeiterInnen auf Weihnachts- und Urlaubsgeld gelang, stellte eine bittere Pille dar – war aber Konsequenz des von den Krankenkassen nicht mehr finanzierten historisch bedingten hohen Kostenniveaus der Berliner Krankenhäuser und des durch die Haushaltsnotlage fehlenden finanziellen Spielraums des Landes. Heute diskutiert niemand mehr über eine Privatisierung von Vivantes – das bedeutet nicht, dass Vivantes heutzutage keine Probleme hat, es sind aber die »normalen« Probleme der bundesdeutschen Krankenhauslandschaft insgesamt, insbesondere eine unzureichende Finanzierung der Krankenhausinvestitionen durch die Länder.

Stärkung der Messegesellschaft

Ein weiterer Problemfall unter den Landesbeteiligungen war die Messe Berlin. Im März 2001 erschien im Tagesspiegel unter der Überschrift »Streit um die Messe Berlin: Die kleine Politik der Großen Koalition« ein Kommentar: »Nichts geht mehr. In Berlin herrscht Stillstand. (...) Wenn Entscheidungen anstehen, herrscht Profilierungssucht. Die Messe ist dafür ein Musterbeispiel. Wirtschaftsminister Branoner wollte die Messe sanieren und ihr zu diesem Zweck Grundstücke übertragen, Finanzminister Kurth wollte lieber den Haushalt aufbessern. Stadtentwicklungsminister Strieder sorgt sich um den Denkmalschutz, Schulminister Böger um Schlittschuh laufende Kinder. Das Gezerre endete wieder einmal im Kompromiss: Ein paar Grundstücke für die Messe, der Rest wird sich schon finden. Der Kleinkrieg der Großen Koalition sichert den Politikern allenfalls Schlagzeilen. Das Unternehmen Messegesellschaft wird jedoch im Wettbewerb um Kunden weiter zurückgeworfen.«¹⁹

¹⁸ Heidi Knake-Werner, In roten Schuhen, a.a.O., S. 147f.

¹⁹ »Streit um die Messe Berlin: Die kleine Politik der Großen Koalition«, Tagesspiegel, 30.3.2001, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/streit-um-messe-berlin-die-kleine-politik-der-grossen-koalition/215522.html.

Hintergrund dieses treffenden Kommentars war ein Streit in der Koalition und zwischen Senat und der Messegesellschaft über die weiteren Perspektiven der Messe Berlin. Der Finanzsenator wollte die Zuschüsse an die Messegesellschaft auf Null setzen. Diese wiederum verlangte, dass die hohen Betriebskosten des Internationalen Congress Centrums (ICC) in Höhe von 32 Mio. DM vom Land Berlin übernommen werden, da nur so die anstehenden Investitionskosten für Erweiterung und Sanierung des Messegeländes in den nächsten Jahren von der Messe zu stemmen seien. Die Große Koalition fasste daraufhin einen »Tendenzbeschluss«, die Bewirtschaftung des ICC auszuschreiben – wozu es jedoch nie kam. Stattdessen wurden die Zuschüsse für die Betriebskosten des ICC von 32 auf 14 Mio. DM reduziert. Die Messe wollte, dass ihr die beim Land in einem »Betrieb gewerblicher Art« befindlichen Grundstücke des Messegeländes mit einem Wert von immerhin ca. drei Mrd. DM übertragen wurden, um sie als Sicherheit für eine Kreditfinanzierung ihrer Investitionen nutzen zu können.²⁰ Darüber konnte im Senat zwischen CDU und SPD und den unterschiedlichen Ressorts keine Einigung hergestellt werden. Am Ende einigte man sich als kleinsten gemeinsamen Nenner auf eine Messerweiterung durch den Bau einer neuen Halle als Südeingang. Diese Investition sollte durch den Verkauf zweier bislang als Parkplatz genutzter Flächen finanziert werden. Angesichts dieses Senatskompromisses traten der Aufsichtsratsvorsitzende Joachim Theye und vier weitere Aufsichtsratsmitglieder zurück. Bei der Berufung der Aufsichtsratsmitglieder habe es »konkrete Abmachungen zur Privatisierung« gegeben, der Senat habe dem Aufsichtsrat »mehr Entscheidungsfreiheit und die Übertragung von Grundstücken zugesichert«. Der zurückgetretene Aufsichtsratsvorsitzende schimpfte: »Wenn Berlin die Messe wie einen eigenen Laden führen will, dann nicht mit uns.«²¹

Danach gab es weder eine Konzeption zur Führung und Weiterentwicklung der Messe als Landesunternehmen noch eine Konzeption der Privatisierung. In diesem Zustand mussten wir mit der Übernahme des Wirtschaftsressorts auch die politische Verantwortung für die Messe Berlin übernehmen. Die Koalitionsvereinbarung war in diesem Punkt wenig hilfreich: »Aus wirtschaftspolitischen Erwägungen bleibt die Steuerungskompe-

²⁰ »Internationales Congress Centrum: Messe ohne Grundstück«, Tagesspiegel, 26.2.2001, www.tagesspiegel.de/berlin/internationales-congress-centrum-messe-ohne-grundstueck/206612.html.

²¹ »Streit um die Messe Berlin: Gesellschaft überwirft sich mit dem Land«, Tagesspiegel, 30.3.2001, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/streit-um-messe-berlin-gesellschaft-ueberwirft-sich-mit-dem-land/215516.html.

tenz für die Messe Berlin in der Hand des Landes. Dies schließt eine mögliche Teilprivatisierung nicht aus.«²² Damit war nichts wirklich geklärt. Unterdessen arbeitete die Geschäftsführung der Messe weiter an einem Privatisierungskonzept. Danach sollte das gesamte Veranstaltungsgeschäft – Messe, Kongresse und Ausstellungen – an einen Finanzinvestor veräußert werden, während die Immobilien des Messegeländes im Eigentum des Landes verbleiben sollten. Für die Nutzung des Messegeländes sollte der Finanzinvestor eine Pacht an das Land zahlen. Im ICC sollte eine Spielbank eröffnet werden und auf diese Weise Einnahmen für den Unterhalt und die Bewirtschaftung des ICC und der Messeimmobilien erzielt werden. »Die Privatisierung der Messe wird zum Glücksspiel«, titelte zu Recht die Berliner Zeitung angesichts dieser Vorschläge der Messegeschäftsführung.²³

Ende August als Nachfolger von Gregor Gysi ins Amt gekommen, stand ich nun vor der Aufgabe, eine Perspektive für die Messe zu entwickeln. Das Privatisierungskonzept der Messe fand ich alles andere als überzeugend: Die Immobilienrisiken wären damit beim Land Berlin geblieben, während das einträgliche Veranstaltungsgeschäft an einen Finanzinvestor übergegangen wäre. Wieder ein klassischer Fall der Sozialisierung von Risiken und Verlusten und der Privatisierung von Gewinnen. Zudem bestand bei einem privaten Erwerber die Gefahr, dass er lukrative Veranstaltungen an andere Standorte veräußert. Wirtschaftspolitisch ist das Messegeschäft für eine Stadt unter anderem wegen der »Umwegrentabilität« interessant, mit der zusätzliches Einkommen z.B. im Standbau, bei Verkehrsunternehmen, im Taxigewerbe, bei Hotels und in der Gastronomie geschaffen wird und damit zusätzliche Steuereinnahmen erzielt werden. Mit einer Privatisierung hätte das Land jeglichen Einfluss auf das operative Geschäft der Messe verloren.

Politisch war die Lage aber nicht einfach. Auf eine existierende Strategie zur Weiterentwicklung der Messe im Landeseigentum konnte ich nicht zurückgreifen, die Große Koalition hatte auch hier nur Chaos hinterlassen. Die öffentliche Meinung war überwiegend privatisierungsfreundlich und Geschäftsführung und auch der nachbesetzte Aufsichtsrat drängten auf Privatisierung. »Ohne die Privatisierung ist die Messe nicht überlebensfähig. Wenn wir eine Insolvenz verhindern wollen, müssen wir das von uns ge-

²² Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS 2001-2006, Berlin 2001, S. 74.

²³ »Die Privatisierung der Messe wird zum Glücksspiel«, Tagesspiegel, 2.7.2002, www.berliner-zeitung.de/archiv/im-icc-soll-ein-spielcasino-fuer-bessere-einnahmen-sorgen-die-privatisierung-der-messe-wird-zum-gluecksspiel,10810590,10008422.html.

plante Zwei-Säulen-Modell realisieren«, erklärte wenige Tage nach meinem Amtsantritt der Geschäftsführer der Messe, Raimund Hosch, und versuchte damit öffentlich Druck zu machen. Es galt damit also als erstes sowohl gegenüber der Geschäftsführung als auch gegenüber dem Aufsichtsrat klarzumachen, dass weder die Geschäftsführung noch der Aufsichtsrat über die Frage Privatisierung zu entscheiden hat, sondern allein der Eigentümer, also der Senat und das Parlament. Im Aufsichtsrat setzte ich durch, dass ein Gutachten in Auftrag gegeben wurde, mit dem Vor- und Nachteile einer Privatisierung des Messegeschäfts geprüft und Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Messe erarbeitet werden sollten.

Das staatsgläubigen und sozialistischen Neigungen unverdächtige Beratungsunternehmen McKinsey legte im Frühjahr 2003 sein ausführliches Gutachten vor. Es warnte das Land vor einer Privatisierung und den damit verbundenen Risiken und hielt obendrein die Wahrscheinlichkeit, angesichts der allgemeinen Wirtschaftslage nach dem 11. September 2001 einen Käufer zu finden, für gering. Bleibe die Messe in Landeseigentum, müsse das Land zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen, um der Messe Investitionen und weiteres Wachstum zu ermöglichen. Das deckte sich mit meiner Auffassung – keine Messe in Deutschland existierte ohne öffentliche Zuschüsse oder Investitionen. Angesichts des Gutachtens und meiner politischen Absage an eine Privatisierung rückte auch die Messe-Geschäftsführung von der Forderung nach einer Privatisierung ab – man könne damit leben, dass die Messe nicht privatisiert werde, sofern es mehr Geld vom Land gebe.²⁴ Anfang Juli sprach sich dann auch der Senat insgesamt gegen eine Privatisierung aus und beauftragte die Finanz- und Wirtschaftsverwaltung, mit der Messe eine Vereinbarung abzuschließen, mit der sowohl die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und der Messe geregelt als auch klare Unternehmensziele für die Messe definiert werden sollten.²⁵ Damit war die Grundsatzentscheidung getroffen – aber es galt noch immer die Probleme im Detail zu lösen.

²⁴ »Senator Wolf verspricht der Messe mehr Geld. Privatisierung der Messe so gut wie ausgeschlossen«, Tagesspiegel 15.5.2003, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/senator-wolf-verspricht-der-messe-mehr-geld-privatisierung-der-messe-berlin-so-gut-wie-ausgeschlossen/414714.html.

²⁵ »Messe Berlin bleibt im Landesbesitz und bekommt mehr Geld. Senat verspricht einen zweistelligen Millionenbetrag«, Tagesspiegel, 4.7.2003 www.tagesspiegel.de/wirtschaft/messe-berlin-bleibt-im-landesbesitz-und-bekommt-mehr-geld-senat-verspricht-einen-zweistelligen-millionenbetrag/427874.html.

Die Entscheidung der Großen Koalition, die Erweiterung des Messegeländes durch den Bau des Südeingangs durch den Verkauf von zwei Grundstücken zu »finanzieren«, war Makulatur – die bisherigen Kaufversuche waren alle gescheitert. Die Messe musste deshalb den Bau vorfinanzieren. Ohne die Mittel aus den Grundstücksverkäufen würde sie aber in zunehmende Liquiditätsschwierigkeiten geraten. Die Mitglieder des Aufsichtsrats drohten in Haftungsprobleme zu kommen, wenn sie angesichts der schwindenden Liquidität nichts unternahmen. Ich entschied deshalb im Dezember 2003, aus Restmitteln der Wirtschaftsverwaltung der Messe einen Teilbetrag in Höhe von 14,6 Mio. Euro zu erstatten. Damit waren die Liquiditätsschwierigkeiten für erste behoben. Diese Zahlung trug mir aber gleichzeitig heftige Angriffe der Opposition ein. Ich hätte mich der Untreue schuldig gemacht, lautete der Vorwurf.²⁶ Die Staatsanwaltschaft eröffnete ein Ermittlungsverfahren, ich konnte aber nachweisen, dass eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung bestand, und das Verfahren wurde nach langen Monaten eingestellt.

Nach schwierigen Verhandlungen konnte endlich Anfang November 2004 im Senat die »Grundlagenvereinbarung zwischen der Messe Berlin GmbH und dem Land Berlin« verabschiedet werden. Danach hatte die Messe dem Land jährlich eine Pacht in Höhe von einer Mio. Euro zu zahlen, das Land zahlte wiederum der Messe 14 Mio. Euro für die Wartung und Instandhaltung der landeseigenen Grundstücke und Gebäude. Der Messe wurden jetzt die vorfinanzierten Kosten für den Bau des Südeingangs vollständig erstattet. Sie verpflichtete sich, den Umsatz von 119 Mio. Euro im Jahr 2003 auf 144 Mio. im Jahr 2008 zu steigern.²⁷ Mit 145 Mio. Euro Umsatz konnte die Messe dieses Ziel bereits im Jahr 2007 erreichen.²⁸ Mittlerweile gehört die Messegesellschaft mit einem Umsatz von 265 Mio. Euro zu den weltweit umsatzstärksten Messegesellschaften und weist unter den deutschen Messegesellschaften das höchste Wachstum im Inland auf. Sie generiert damit

²⁶ »Unerlaubte Überweisung? Senator Wolfs Zuschuss an Messe-GmbH: Opposition spricht von Untreue«, www.tagesspiegel.de/berlin/unerlaubte-ueberweisung-/576902.html.

²⁷ »Grundlagenvereinbarung zwischen der Messe Berlin GmbH und dem Land Berlin«, Pressemitteilung, 9.11.2004, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2004/pressemitteilung.49702.php.

²⁸ »Messe Berlin übertrifft erneut Erwartungen«, Pressemitteilung vom 3. 1.2008.

einen Kaufkraftzuwachs für Berlin in Höhe von drei Mrd. Euro.²⁹ Die Unkenrufe, dass ein wirtschaftlicher Erfolg der Messe nur mit Privatisierung möglich sei, sind damit gründlich widerlegt.

Sicherung der Berliner Verkehrsbetriebe

Einen der wohl größten Problemfälle stellte das Nahverkehrsunternehmen BVG dar. Nach der Vereinigung der Ostberliner BVB und der Westberliner BVG zum Eigenbetrieb BVG wurde dieser – wie die anderen Eigenbetriebe – 1994 in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Bis dahin wurden die Verluste des Unternehmens regelmäßig aus dem Landeshaushalt ausgeglichen. Solange Berlin vom Bund subventioniert wurde, war das kein großes Problem. Als Anstalt des öffentlichen Rechts musste die BVG aber nach handelsrechtlichen Vorschriften bilanzieren und die Ausgleichszahlungen des Landes wurden auf weniger als die Hälfte der bisherigen Zahlungen gedeckelt. Mit zum damaligen Zeitpunkt 26.000 MitarbeiterInnen wies das Unternehmen exorbitant hohe Personalkosten auf – eine Folge der arbeitsmarktpolitischen Funktion der ehemaligen Westberliner Eigenbetriebe als Auffanggesellschaften für abgebaute Industriearbeitsplätze und der Vereinigung. Zudem wurden die Pensionsverpflichtungen für die ehemaligen Landesbediensteten der Eigenbetriebe der Anstalt öffentlichen Rechts übertragen. Kurz: Das Kostenniveau der BVG lag deutlich über dem vergleichbarer (öffentlicher) Nahverkehrsunternehmen. So lag z.B. das Lohn- und Gehaltsniveau der S-Bahn-Berlin ca. 20% niedriger als das der BVG, auch ein Unternehmen wie die Hamburger Hochbahn zahlte deutlich weniger. Angesichts dieser von der CDU/SPD-Koalition ererbten Rahmenbedingungen verwundert es nicht, dass die BVG bereits im ersten Jahr ihres Bestehens als Anstalt einen Jahresfehlbetrag von 235 Mio. DM verbuchen musste. Auch die folgenden Jahre schloss die BVG regelmäßig mit einem Defizit ab. Trotz des Abbaus von ca. 10.000 Arbeitsplätzen betrug Ende 1998 der Jahresverlust noch 50 Mio. DM. Die permanenten Defizite finanzierte die BVG über Kredite, sodass die Schulden bis zu diesem Zeitpunkt auf 960 Mio. DM angewachsen waren und mit diesen die korre-

²⁹ »Messe Berlin krönt starkes Veranstaltungsjahr 2014 mit erneutem Umsatzrekord«, Presse-Information, 16. Dezember 2014, www.messe-berlin.de/Presse/Pressemitteilungen/News_5137.html?referrer=/Presse/Pressemitteilungen/#news-de-5137.

spondierenden Zinslasten stiegen.³⁰ Angesichts dieser dramatischen Entwicklung wurde 1999 vom Senat der Großen Koalition, dem BVG-Vorstand und der Gewerkschaft ÖTV ein Sanierungskonzept erarbeitet. Kern dieser Konzeption war die Gründung einer Tochtergesellschaft für Fahrdienste, in der nicht mehr nach dem Tarif des Öffentlichen Dienstes gezahlt wurde. Stattdessen orientierte man sich an den Tarifen des privaten Busgewerbes, die bundesweit 20 bis 30% niedriger waren.

Durch hohe Abfindungssummen sollte für BVG-Beschäftigte ein Anreiz geschaffen werden, für weniger Geld längere Arbeitszeiten in Kauf zu nehmen und obendrein auf den bei der BVG geltenden Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen zu verzichten. Es kann nicht verwundern, dass diese Konzeption von Anfang an auf Kritik und Ablehnung bei den Beschäftigten stieß und dementsprechend wenig erfolgreich war.³¹ So musste ich einer Plenardebatte zur Zukunft der BVG feststellen, dass in allen Kostenpositionen gravierende Abweichungen gegenüber dem 1999 vereinbarten Sanierungskonzept der BVG zu verzeichnen waren. Insbesondere der Übergang von Beschäftigten aus der BVG Anstalt öffentlichen Rechts in die Bustochter BT blieb weit hinter den Planungen zurück: »Von vorgesehenen 3.000 Mitarbeitern befinden sich in dieser Bustochter heute etwas über 1.000 Mitarbeiter. Das macht eine eklatante Zielverfehlung deutlich und führt dazu, dass im Jahr 2002 der Personalaufwand 141 Millionen € über der Planung des Sanierungskonzepts gelegen hat«, erklärte ich. Würde man den Status quo fortschreiben, würde die Verschuldung der BVG im Jahr 2008 auf 1,8 Mrd. Euro und die Zinszahlungen auf 100 Mio. Euro pro Jahr angewachsen sein, der Jahresverlust wurde dann wahrscheinlich über 300 Mio. Euro betragen. Das unter der Großen Koalition entwickelte Sanierungskonzept war gescheitert, so wie bisher konnte es nicht weitergehen. »Die wirtschaftliche Lage der BVG ist nicht nur alarmierend«, warnte ich, »sie ist dramatisch und – wenn nicht gegengesteuert wird – existenzbedrohend

³⁰ Siehe hierzu ausführlich: Jutta Matuschek, Weichenstellungen für die Zukunft. Wie weiter mit den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG)?, in: PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Transparenz kommt an. Vom Umgang mit den öffentlichen Unternehmen des Landes Berlin, Berlin 2005, S. 24ff.

³¹ Siehe »Angestellte wollen trotz Abfindung nicht in Privatfirma. Viele BVG-Mitarbeiter lehnen ÖTV-Idee zur Sanierung ab«, Berliner Zeitung 11.3.99, www.berliner-zeitung.de/archiv/angestellte-wollen-trotz-abfindung-nicht-in-privatfirma-viele-bvg-mitarbeiter-lehnen-oetv-idee-zur-sanierung-ab,10810590,9608200. www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/senwaf/sanierungskonzept_bvg.pdf?st%20art&ts=1108386035&file=sanierungskonzept_bvg.pdf html.

für dieses Unternehmen.«³² Existenzbedrohend war dies vor allem vor dem Hintergrund der Liberalisierungspolitik der EU und des europäischen Wettbewerbsrechts. Im Juli 2003 fällte der Europäische Gerichtshof ein Grundsatzzurteil, das »Altmark Trans Urteil«. In diesem Urteil hielt der EuGH fest, dass es zwar grundsätzlich zulässig sei, Ausgleichszahlungen an Unternehmen zu leisten, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen, formulierte dafür aber enge Grenzen und Bedingungen. So hieß es in dem Urteil, wenn »die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.«³³ Einfacher formuliert: Eine Direktvergabe der Verkehrsleistungen an ein öffentliches Unternehmen ist nur dann zulässig, wenn dessen Kosten nicht höher sind als der Durchschnitt möglicher privater Wettbewerber. Dieses Urteil stellt die Kommunen vor ein Dilemma: entweder die Kosten – und damit auch die Löhne und Gehälter – auf das Niveau eines »durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens« zu senken, um eine Direktvergabe möglich zu machen und damit das Verkehrsunternehmen als öffentliches Unternehmen zu erhalten, oder die Verkehrsleistungen europaweit auszuschreiben und damit ihre Übernahme durch private Unternehmen zu ermöglichen.

Unternehmen wie Connex, Arriva und auch die bundesweit expandierende Hamburger Hochbahn standen schon in den Startlöchern, und auch in Kreisen sozialdemokratischer Regierungsmitglieder wurde mit einer Öff-

³² Harald Wolf, Sanierungskonzept für die BVG, Rede in der Aktuellen Stunde, 15. Wahlperiode 36. Sitzung vom 25. September 2003, www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/senwaf/sanierungskonzept_bvg.pdf?start&ts=1108386035&file=sanierungskonzept_bvg.pdf.

³³ Europäischer Gerichtshof, Urteil des Gerichtshofes, 24. Juli 2003, Rechtssache C-280/00, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd4f0a1fec13d1430fab7cab03fd74191e.e34Kaxilc3qMb40Rch0SaxuRbxn0?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=377884>.

nung des Nahverkehrs für den Wettbewerb geliebäugelt. So z.B. erklärte die Verkehrsstaatssekretärin Maria Krautzberger, es gebe in der Senatsverwaltung für Verkehr »Überlegungen, zukünftig auch Leistungen im Wettbewerb zu vergeben«. ³⁴ Auch die Grünen liebäugelten mit einer Aufspaltung der BVG in eine Infrastruktur- und eine Betriebsgesellschaft und einer Ausschreibung des Betriebs. ³⁵ Die CDU forderte wie die FDP, dass sich das Land vom Eigentum an der BVG trennen solle. ³⁶ Wir dagegen wollten die BVG als öffentliches Unternehmen der Daseinsvorsorge erhalten und die Verkehrsleistungen nach dem Auslaufen des Verkehrsvertrags im Jahr 2007 direkt an die BVG vergeben. Voraussetzung dafür war eine Kostensenkung bei der BVG – und zwar sowohl der Sach- als auch der Lohnkosten. So schwierig und schmerzlich dies auch war, nur so konnte sichergestellt werden, dass private Wettbewerber eine Direktvergabe nicht erfolgreich vor Gericht beklagen konnten. Anders war die BVG als öffentliches Unternehmen nicht zu erhalten.

Im Herbst 2003 legte der Vorstand seine Vorschläge für ein Sanierungskonzept vor. Es sah einen deutlichen Personalabbau von ca. 13.000 auf 7.000 MitarbeiterInnen vor, zusätzlich sollten 2.500 in privatrechtlichen Tochterfirmen beschäftigt werden. Die Löhne und Gehälter sollten nach dem Willen des Vorstands um bis zu 30% gesenkt werden, auch in der Anstalt öffentlichen Rechts. Trotz des bestehenden vertraglichen Ausschlusses betriebsbedingter Kündigungen ließ der Vorstand ein Rechtsgutachten erstellen, wonach diese Regelung in der schwierigen Lage des Unternehmens außer Kraft gesetzt werden kann. Das schaffte naturgemäß Unruhe und Unmut bei den Beschäftigten. Das Konzept war auch nicht wirklich überzeugend: Die Erfahrungen mit der BT hatten doch gezeigt, dass eine Lösung über die Bildung weiterer Tochtergesellschaften wenig erfolgversprechend ist. Wir wollten die BVG als starkes integriertes Verkehrsunternehmen, nicht ein

³⁴ »Connex und andere private Firmen wollen in Berlin Nahverkehr betreiben. Konkurrenz ante portas«, Berliner Zeitung, 24.6.2004, www.berliner-zeitung.de/archiv/connex-und-andere-private-firmen-wollen-in-berlin-nahverkehr-betreiben-konkurrenz-ante-portas,10810590,10188116.html.

³⁵ »Fraktion beschließt Konzept für mehr Wettbewerb. Grüne wollen die BVG abschaffen«, Berliner Zeitung, 16.8.2004 www.berliner-zeitung.de/archiv/fraktion-beschliesst-konzept-fuer-mehr-wettbewerb-gruene-wollen-die-bvg-abschaffen,10810590,10203570.html.

³⁶ Siehe u.a. »CDU fordert Privatisierung von BVG und BSR«, Berliner Zeitung 29.9.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/cdu-fordert-privatisierung-von-bvg-und-bsr,10810590,10119194.html.

Konglomerat von verschiedenen Untergesellschaften. »Den Konfrontationskurs gegenüber den Beschäftigten wollen wir nicht«, erklärte Jutta Matuschek für die Fraktion.³⁷ Dessen ungeachtet wurde die Stimmung noch durch mehrfach wiederholte Äußerungen des Finanzsenators Sarrazin aufgeheizt, wonach er die BVG gerne für einen Euro verkaufen würde, wenn es nur einen Käufer gebe, und mit betriebsbedingten Kündigungen drohte.³⁸

Im November 2003 unterbreitete der Kommunale Arbeitgeberverband (KAV) ver.di ein Verhandlungsangebot über einen Spartentarifvertrag für den Berliner öffentlichen Personennahverkehr. Mehr als ein Jahr zogen sich die Gespräche zwischen ver.di und der BVG bzw. dem KAV hin, bis es im Januar 2005 zu einer Einigung kam – so schien es jedenfalls. Zu einem Abschluss kam es jedoch nicht, da Finanzsenator Sarrazin, der zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der BVG war, die vorgesehene Absenkung des Gehaltsniveaus ungenügend fand und sich weigerte, eine Bestandsgarantie für die BVG als Anstalt öffentlichen Rechts bis 2015 abzugeben.³⁹ Die Bestandsgarantie der BVG und die Bereitschaft, nach 2008 die Verkehrsleistungen an die BVG weiter zu vergeben, aber war die entscheidende Gegenleistung, die die Beschäftigten und ver.di für eine Absenkung des Lohn- und Gehaltsniveaus verlangten. Der Tarifkonflikt verschärfte sich immer mehr und Sarrazin provozierte durch immer neue öffentliche Äußerungen: Die Verhandlungsführer von ver.di seien durch ein »extremes Verwöhnverhalten in der Vergangenheit« geprägt. Während der Tarifvertrag für die Beschäftigten der Hamburger Hochbahn vom »weltwirtschaftlichen Erfahrungshorizont« der Hanseaten zeuge, habe ver.di in Berlin nur »provinzwirtschaftliche Er-

³⁷ »BVG-Sanierung umstritten. Kritik an Konfrontationskurs des Vorstands«, Neues Deutschland, 18.11. 2003, www.neues-deutschland.de/artikel/44633.bvg-sanierung-umstritten.html.

³⁸ Siehe u.a. »BVG für einen Euro zu haben«, Die Welt, 11.11.2004, www.welt.de/print-welt/article351838/BVG-fuer-einen-Euro-zu-haben.html, und »Finanzsenator fordert die Mitarbeiter zum Lohnverzicht auf und droht mit Kündigungen. Streit um die Zukunft der BVG eskaliert«, Berliner Zeitung, 10.9.2003, www.berliner-zeitung.de/archiv/finanzsenator-fordert-die-mitarbeiter-zum-lohnverzicht-auf-und-droht-mit-kundigungen-streit-um-die-zukunft-der-bvg-eskaliert,10810590,10114564.html.

³⁹ »Tarifstreit bei BVG – Gewerkschaft droht mit Streik. Senat will höheren Gewaltverzicht. Verdi fordert Einigung bis zu den Sommerferien«, Tagesspiegel, 6.5. 2005, www.tagesspiegel.de/berlin/tarifstreit-bei-bvg-gewerkschaft-droht-mit-streik-senat-will-hoeheren-gehaltsverzicht-verdi-fordert-einigung-bis-zu-den-sommerferien/606172.html.

fahrungen«,⁴⁰ ließ er verlauten. Als er auch noch mit einem Austritt aus dem Kommunalen Arbeitgeberverband drohte und im Aufsichtsrat einen entsprechenden »Vorratsbeschluss« fassen wollte, war die Eskalation perfekt. Die Koalitionsfraktionen waren nicht bereit, diesen Weg mitzugehen. Die PDS erklärte: »Finanzsenator Thilo Sarrazin muss den Austritt aus dem Kommunalen Arbeitgeberverband von der Tagesordnung der nächsten Aufsichtsratssitzung der BVG am 22. Juni streichen. Die Androhung trägt in keiner Weise dazu bei, die Verhandlungen zum Abschluss eines neuen Tarifvertrages für die Beschäftigten der BVG wieder aufzunehmen. Die PDS-Fraktion bekennt sich klar zum Erhalt der BVG als kommunales Unternehmen.«⁴¹ Für die Sozialdemokraten forderte deren Fraktionsgeschäftsführer: »Sarrazin soll gefälligst die Füße stillhalten.«⁴² Aber die Stimmung war bereits vergiftet. Ver.di bereitete eine Urabstimmung vor, um für den Anfang des Jahres mit dem KAV erreichten Verhandlungsstand zu streiken und die Forderung nach einer Bestandsgarantie für die BVG durchzusetzen.

Uns konnte an einer solchen Eskalation nicht gelegen sein, aber mittlerweile hatten sich die zentralen Akteure so miteinander verhakt – insbesondere durch Sarrazins Maximalforderungen und Provokationen. Eine Lösung war nur durch einen Wechsel des Terrains möglich. Ende Mai war ich auf Einladung von Helmut Holter – damals Arbeitsminister in Mecklenburg-Vorpommern – auf einem Symposium in Schwerin, an dem auch der ver.di-Bundesvorsitzende Frank Bsirske teilnahm. Ich nutzte die Gelegenheit, um ihm meine Einschätzung der Lage im BVG-Streit darzustellen, und schlug vor, die Angelegenheit zur »Chefsache« zu machen, da zwischen Sarrazin und den handelnden Akteuren von ver.di-Berlin keine Lösung zu erzielen sei. Er solle direkt mit Wowereit eine Lösung verhandeln. Wowereit hatte zwar Sarrazin mehr oder weniger gewähren lassen – ich war mir aber ziemlich sicher, dass er ein großes Interesse daran haben würde, zusammen mit Bsirske den Knoten zu durchschlagen, ein Problem zu lösen, das der zuständige Senator nicht hatte lösen können, und so einen Streik zu verhindern,

⁴⁰ »Sarrazin: Gewerkschaft ist extrem verwöhnt. Kritik an Verdi im Streit um BVG-Tarifvertrag«, Tagesspiegel, 28.4.2005, www.tagesspiegel.de/berlin/sarrazin-gewerkschaft-ist-extrem-verwoehnt-kritik-an-verdi-im-streit-um-bvg-tarifvertrag/604248.html.

⁴¹ PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, »Austritt aus der KAV muss von der Tagesordnung«, Presseerklärung vom 6. Juni 2005, www.die-linke-berlin.de/nc/politik/presse/detail/artikel/austritt-aus-der-kav-muss-von-der-tagesordnung-1/.

⁴² »Koalition bremst Sarrazin im BVG-Konflikt aus«, Tagesspiegel, 1.6.2006, www.tagesspiegel.de/berlin/koalition-bremst-sarrazin-im-bvg-konflikt-aus/612774.html.

der die Stadt lahmgelegt hätte – und das kurz vor den vorgezogenen Bundestagswahlen 2005. Bsirske stimmte meinen Überlegungen zu und ich informierte Wowereit über das Gespräch.

Am 16. Juni verkündeten Wowereit und Bsirske während der laufenden Urabstimmung die Einigung: Der Senat gab die von ver.di verlangte Bestandsgarantie für die BVG bis 2020 ab und verpflichtete sich, diese ab 2008 mit der Erbringung von 100% des Nahverkehrsleistungsvolumens auf dem Wege der Direktvergabe zu beauftragen. Betriebsbedingte Kündigungen wurden ausgeschlossen, den Überlegungen im BVG-Vorstand zur Ausgliederung weiterer Tochterunternehmen wurde eine Absage erteilt. Die BVG sollte als vollintegriertes und vollständig im öffentlichen Eigentum stehendes Unternehmen erhalten werden. Statt der bislang unterschiedlichen Arbeitszeit für Ost- und Westbeschäftigte (40 Stunden bzw. 38,5 Stunden) wurde eine einheitliche wöchentliche Arbeitszeit von 39 Stunden vereinbart und dann für alle ohne Lohnausgleich auf 36,5 Stunden reduziert, das entsprach einer Gehaltsabsenkung um 6,41%. Das Weihnachtsgeld wurde ab 2006 für alle einheitlich auf 1.000 Euro festgelegt, das Urlaubsgeld entfiel. Auch für die Beschäftigten der Bustochter BT mit einer Arbeitszeit von bisher 41,5 Stunden wurde diese auf 39 Stunden reduziert, der Tarifvertrag Nahverkehr (TV-N) sollte auch künftig das verbindliche Tarifniveau für die Vergabe von Verkehrsleistungen durch die BVG sein und damit auch für ihre Tochter BT gelten. Um eine drastische Absenkung des Einkommens der »Altbeschäftigten« bei der BVG Anstalt öffentlichen Rechts zu verhindern, wurde ein »Sicherungsbetrag« vereinbart.⁴³ Zudem wurde vereinbart, dass Vorstandsmitglieder und außertariflich entlohnte Angestellte einen Sanierungsbeitrag in Höhe von 12% ihrer Bezüge leisten mussten.⁴⁴

Damit waren die Überlegungen und Forderungen der Opposition wie auch aus Teilen der Sozialdemokratie bezüglich einer Ausschreibung bisher

⁴³ Vgl. u.a. »BVG soll Platzhirsch bleiben. Neuer Tarifvertrag mit langer Laufzeit abgeschlossen«, Signal 6/2005, »Einigung bei Sonnenaufgang: kein BVG Streik«, Berliner Zeitung 22. Oktober 2015, <http://signalarchiv.de/Meldungen/10002814>, Bodo Ramelow, Die Tarifsituation von Berlin im Überblick, März 2006, http://archiv2007.sozialisten.de/sozialisten/nachrichten/view_html/zid32047/bs1/n6, TV-Nahverkehr Berlin vom 31.8.2005, <http://docplayer.org/2353084-Tv-nahverkehr-berlin-1-1-tarifvertrag-zur-regelung-der-arbeitsbedingungen-bei-den-nahverkehrsbetrieben-im-land-berlin.html>.

⁴⁴ Das durchzusetzen gestaltete sich aber im Detail als schwierig und langwierig, da sogenannte AT-Verträge eben nicht tarifvertraglich geregelt werden können, sondern einzelvertraglich verhandelt werden müssen.

von der BVG erbrachter Verkehrsleistungen mit der Folge einer Zerschlagung vom Tisch. Jutta Matuschek stellte als verkehrspolitische Sprecherin rückblickend fest, dass nach EU-Recht »zwingend und nachweislich das für die Allgemeinheit kostengünstigste Verkehrsunternehmen zu beauftragen (ist). Das ist die BVG nur mit dem TVN und nicht ohne ihn. Andernfalls wäre der Verkehrsvertrag in kürzester Zeit vom Tisch. Der TVN wurde nicht eingegangen oder unterschrieben, weil irgendjemand der Meinung war, die BVG sei zu hoch bezahlt oder sie würden zu viel Geld für zu schlechte Leistungen bekommen. Nein, der TVN und der Verkehrsvertrag sind zwei Seiten einer Medaille. Den TVN gibt es nicht, weil den BVGern kein Geld gönnt wird, sondern als Grundlage des Verkehrsvertrags, der auch einer EU-rechtlichen Überprüfung standhalten muss.«⁴⁵ Aber noch 2008 kritisierte die grüne Opposition, der Tarifvertrag von 2005 habe dem Land »jegliche Bewegungsmöglichkeit genommen. Die Beschäftigten tragen keinerlei Risiko für das Betriebsergebnis innerhalb der BVG. Betriebsbedingte Kündigungen sind ausgeschlossen, es wird bis zum Jahr 2020 keinerlei Konkurrenz geben. Das, was an Privatlinien noch hier fahren kann, bestimmt die BVG selbst. Für den Fall der Umwandlung gibt es sogar noch ein Rückkehrrecht in den Landesdienst.«⁴⁶ Was die Opposition so empörend fand, war die schwer erungene Voraussetzung für die Sicherung von Deutschlands größtem Nahverkehrsunternehmen als Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Neuaufstellung der Stadtreinigung

Ein gänzlich anderer Fall war die Berliner Stadtreinigung. Sie schaffte es Ende der 1990er Jahre, die immer wieder auftauchenden Privatisierungsabsichten abzuwehren, indem Vorstand und Personalräte einen Alternativvorschlag machten: Die BSR schloss mit dem Land eine »Zielvereinbarung« ab. Danach verpflichtete sich das Unternehmen im Jahr 2000 an den Landeshaushalt 805 Mio. DM zu zahlen – davon 350 Mio. DM als Stammkapitalherabsetzung und 455 Mio. DM als Vorauszahlung auf die bis 2025 erwarteten Gewinne. Im Gegenzug erhielt die BSR für die nächsten fünfzehn Jahre das Monopol für den Hausmüll und die Straßenreinigung. Die Beibe-

⁴⁵ Jutta Matuschek, Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. Legislaturperiode, 26. Sitzung vom 13. März 2008, S. 2340.

⁴⁶ Volker Ratzmann, Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. Legislaturperiode, 26. Sitzung vom 13. März 2008, S. 2340.

haltung der Rechtsform Anstalt des öffentlichen Rechts wurde vertraglich gesichert. Gleichzeitig verpflichtete sich die BSR zu Maßnahmen zur Kostenreduzierung in Höhe von 170 Mio. DM im Vertragszeitraum. Wir kritisierten damals als Opposition zwar die Vorauszahlung auf die Gewinne der nächsten fünfzehn Jahre als verdeckte Kreditaufnahme des Landes, begrüßten aber die Sicherung des Unternehmens als öffentliches Unternehmen.

Als Wirtschaftssenator wurde ich auch zuständig für die BSR. Das Unternehmen hatte in der Vergangenheit eher einen schlechten Ruf: Kriminelle Praktiken wie Zigarettenschmuggel, Korruptionsfälle, Selbstbedienung bestimmten lange Zeit das Image.⁴⁷ Das hatte sich in den 1990er Jahren schrittweise zu ändern begonnen. Allerdings wurde ich kurz nach meinem Amtsantritt wieder mit einem BSR-Skandal konfrontiert. Die MitarbeiterInnen, die mir als Aufsichtsratsvorsitzendem zuarbeiteten, hatten schon in der Vergangenheit meinen Vorgängern empfohlen, von der BSR eine Nachkalkulation der Gebühren zu verlangen. Der Vorstand hatte sich damals geweigert und sogar Rechtsgutachten eingeholt. Als neuer Aufsichtsratsvorsitzender verlangte ich erneut die Vorlage einer Nachkalkulation und setzte sie schließlich durch. Das Ergebnis war erschreckend: Zwischen 1999 und 2002 hatte die BSR von den GebührenzahlerInnen ca. 60 Mio. Euro zu viel kassiert. Ursache war ursprünglich ein Berechnungsfehler, den aber der Finanzvorstand, obwohl er von MitarbeiterInnen darauf aufmerksam gemacht wurde, nicht korrigierte und auch in den Folgejahren fortschrieb. Mit einer Nachkalkulation musste diese betrügerische Praxis auffliegen.

Ich setzte die fristlose Entlassung des Finanzvorstands im Aufsichtsrat durch und die zu viel vereinnahmten 60 Mio. Euro wurden den GebührenzahlerInnen rückerstattet. Der Finanzvorstand wurde später wegen Betrugs zu einer Haftstrafe auf Bewährung verurteilt. Die anderen beiden Vorstandsmitglieder beteuerten, von der falschen Gebührenkalkulation nichts gewusst zu haben – nach dem Gebührenskandal war mir aber klar, dass die Führung des Unternehmens neu aufgestellt werden musste.

Nach einem Fehlgriff – wir mussten uns von einem 2004 eingestellten Vorstandsvorsitzenden schon zwei Jahre später wieder trennen – wurde mit Vera Gäde-Butzlauff die erste Frau an die Spitze des männerdominierten Müllunternehmens berufen. Zusammen mit Lothar Kramm als neuem Finanzvorstand hat sie Ruhe in das Unternehmen gebracht, in Zusammenarbeit mit den Personalräten die Effizienzsteigerungsprogramme umgesetzt,

⁴⁷ Vgl. z.B. »Müll und Manitu«, Der Spiegel 31.1.1983, www.spiegel.de/spiegel/print/d-14018192.html.

sodass sich die BSR heute zu Recht »als kommunales Vorzeigeunternehmen« bezeichnet. Im Vergleich mit den anderen deutschen Großstädten hat sie die günstigsten Müllgebühren für die VerbraucherInnen, bietet im Gegensatz zu den privaten Müllentsorgern gute tarifliche Bedingungen und das einstmals skandalgeschüttelte Unternehmen ist mittlerweile in einem Image-Ranking der Berliner Unternehmen auf Platz 1.⁴⁸ Und eine repräsentative bundesweite Befragung von 19.700 ArbeitnehmerInnen ergab, dass die BSR in der Branche »Rohstoffe, Energie, Ver- und Entsorgung« das Unternehmen mit den besten Arbeitsbedingungen ist.

Veräußerungen: Feuersozietät, Porzellanmanufaktur, Gewerbesiedlungsgesellschaft

Aber unter der rot-roten Koalition kam es auch zur Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen. So trennten wir uns von dem Versicherungsunternehmen »Feuersozietät Öffentliche Leben«, das gemeinsam von den Ländern Berlin und Brandenburg gehalten wurde – einem weiteren öffentlichen Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Eigentlich sollte die öffentliche Versicherungswirtschaft die Aufgabe haben, in Zusammenarbeit mit den Sparkassen auf deren Bedürfnisse zugeschnittene Versicherungs- und Vermögensbildungsdienstleistungen anzubieten. Durch ihre Kapitalanlagestrategie könnten sie zusammen mit den Sparkassen eine strukturpolitisch unterstützende Funktion ausüben.⁴⁹ Dementsprechend gilt eigentlich auch für öffentliche Versicherungen wie für Sparkassen das Regionalprinzip, das ihre Geschäftstätigkeit – in diesem Fall auf Berlin und Brandenburg – beschränkt. Soweit die Theorie.

Aber auch hier lagen die Dinge in Berlin wieder anders: Auch die seit 1718 existierende traditionsreiche Feuersozietät erlag den Global-Player-Fantasien der 1990er Jahre und betätigte sich weltweit im risikoreichen Rückversicherungsgeschäft, denn das Regionalprinzip galt nur für das sogenannte Erstversicherungsgeschäft, aber nicht für Rückversicherungen. So hatte das Unternehmen das World Trade Center in New York und Flug-

⁴⁸ »Müllmänner sind bei Berlinern am beliebtesten«, Berliner Zeitung, www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/image-ranking-von-hauptstadtfirmen-muellmaenner-sind-bei-berlinern-am-beliebtesten,10808230,26633680.html.

⁴⁹ Vgl. Arnim Homburg, Legitimität des öffentlichen Versicherungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 2004, S. 129ff.

zeuge von American Airlines und United Airlines versichert. Nach dem Anschlag vom 11. September 2001 war die Rechnung fällig. Zu allem Unglück ging auch das japanische Unternehmen, über das sich die Feuersozietät wiederum rückversichert hatte, infolge der Terroranschläge in Konkurs. Im Ergebnis waren die Versicherungsrisiken durch die laufenden Prämieinnahmen und das Eigenkapital der Feuersozietät nicht mehr abgedeckt.⁵⁰ Doch damit nicht genug: Im Unternehmen bestand kein wirklicher Überblick, an welchen Rückversicherungsgeschäften sich die Feuersozietät wo beteiligt hatte. Finanzsenator Sarrazin kommentierte die Sachlage sarkastisch: »Das ist wie eine Wundertüte (...) Sie müssen sich das so vorstellen. Irgendwo in einem Keller liegt eine vergilbte, staubige Akte. Erst wenn sich jemand mit einem Schaden meldet, dann beginnt diese Akte zu leben.«⁵¹ Zu Recht stellte damals der später zur SPD gewechselte FDP-Abgeordnete Martin Matz die Frage, ob Medienberichte zutreffen, »nach denen Vertreter des Landes Berlin im Verwaltungsrat der Feuersozietät Berlin-Brandenburg bei Sitzungen des Verwaltungsrates mehr ab- als anwesend waren«.⁵² Leider musste ich nach einer Recherche bestätigen, dass noch unter der Großen Koalition entsandte Verwaltungsratsmitglieder häufig abwesend waren und Senatoren und Minister (aus Brandenburg) sich häufig durch MitarbeiterInnen der Verwaltung vertreten ließen. Ein weiteres Beispiel für das desolante Beteiligungscontrolling der Vergangenheit.

Angesichts der wirtschaftlichen Schiefelage drohte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit der Schließung der »Feuersozietät Öffentliche Leben«. Es galt also zunächst die Existenz des Unternehmens und der 550 Arbeitsplätze zu sichern und die KundInnen und GeschäftspartnerInnen zu beruhigen. Gemeinsam mit der brandenburgischen Finanzministerin erklärte ich, dass beide Länder ihren Verpflichtungen aus der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast nachkommen werden.⁵³ Um eine Schließung

⁵⁰ »Feuersozietät versicherte das World Trade Center. Berlin zahlt für die Anschläge vom 11. September«, Berliner Zeitung, 18.11.2002, www.berliner-zeitung.de/archiv/feuersozietat-versicherte-das-world-trade-center-berlin-zahlt-fuer-die-anschlaege-vom-11--september,10810590,10044964.html.

⁵¹ »Finanzsenator Sarrazin mag keine Wundertüten«, Die Welt, 11.1.2004, www.welt.de/print-wams/article105114/Finanzsenator-Sarrazin-mag-keine-Wundertueten.html.

⁵² Martin Matz, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 22. Sitzung vom 28. November 2002, S. 1486.

⁵³ »Feuersozietät/Öffentliche Leben in sicherem Fahrwasser«, 7.11.2002, www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.339836.de.

durch die BaFin zu verhindern, mussten beide Länder jeweils 22,8 Mio. Euro nachschießen. Zuvor hatten wir uns schon dafür entschieden, die »Feuersozietät Öffentliche Leben« zu veräußern, da Gebäude- und Lebensversicherungen kein zentraler Bestandteil von Daseinsvorsorge sind – ursprünglich in der Hoffnung, noch Erträge für den defizitären Haushalt zu erzielen. Jetzt ging es darum, die Verluste für das Land und die SteuerzahlerInnen zu minimieren. Dazu war zunächst eine Rechtsformumwandlung von einer Anstalt öffentlichen Rechts in eine Aktiengesellschaft notwendig. Dies wurde Anfang 2003 in einem Staatsvertrag mit dem Land Brandenburg vereinbart.⁵⁴ Gleichzeitig lag es im Interesse der beiden Länder, das Unternehmen möglichst an einen Erwerber aus dem öffentlichen Bereich zu veräußern – unter anderem, weil private Versicherungsunternehmen bereits ihre Vertriebsorganisationen in der Region hatten und damit Arbeitsplätze gefährdet worden wären.

Angesichts der Risiken aus dem Rückversicherungsgeschäft gestaltete sich jedoch der Verkauf ausgesprochen schwierig. Anfang 2004 wurde die Öffentliche Leben in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und an ein Erwerberkonsortium aus der Versicherungskammer Bayern (66%), der Sparkassenversicherung Baden-Württemberg (29%) und Sachsen (5%) veräußert. Damit blieb die Versicherung im öffentlichen Bereich. Die Arbeitsplätze wurden gesichert. Allerdings mussten die Länder Berlin und Brandenburg noch die Altverpflichtung aus der Gewährträgerhaftung für fünf Jahre übernehmen. Von der Feuersozietät Anstalt öffentlichen Rechts wurde eine Aktiengesellschaft abgespalten, die das Erstversicherungsgeschäft übernahm und ebenfalls an das Erwerberkonsortium veräußert.⁵⁵ Das Rückversicherungsgeschäft verblieb in der Anstalt, die später in BF Rückversicherung umbenannt wurde. Der Verkaufserlös der beiden Aktiengesellschaften diente zur Abdeckung der Risiken aus dem Rückversicherungsgeschäft. Im Jahr 2010 wurde die BF Rückversicherung an den AXA-Konzern für 18 Mio. Euro ver-

⁵⁴ »Feuersozietät und Öffentliche Lebensversicherung Berlin Brandenburg werden in Aktiengesellschaften umgewandelt und verkauft«, Pressemitteilung vom 18.02.2003, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2003/pressemitteilung.48901.php.

⁵⁵ Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zum Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg zur Abwicklung der Feuersozietät Berlin Brandenburg und zur Haftungsregelung für die Öffentliche Lebensversicherung Berlin Brandenburg, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4951. www.parlament-berlin.de/ados/Haupt/vorgang/h15-3796-v.pdf.

äußert.⁵⁶ Damit wurde ein Global-Player-Abenteuer unserer Vorgängerregierungen bei Minimierung des Schadens endgültig abgeschlossen.

»Die Produktion von Tellern und Tassen ist keine öffentliche Aufgabe«, wurde ich oft zitiert. Hintergrund war die permanente Krise der Königlich-Preußischen Porzellanmanufaktur (KPM) im Besitz des Landes Berlin. Das Berliner Traditionsunternehmen war schlecht gemanagt, schrieb jährlich hohe Verluste, die Geschäftsführer wechselten permanent. Im Jahr 2000 hatte das Land die KPM an die Investitionsbank Berlin (IBB) (damals noch Bestandteil der Bankgesellschaft) verkauft, und das Firmengelände in bester Innenstadtlage wurde für 60 Mio. DM an die ebenfalls landeseigene Gewerbesiedlungsgesellschaft verkauft, die kurz danach ebenfalls an die IBB veräußert wurde. Mit dem Verkauf des Grundstücks konnte die KPM zwar ihre Schulden tilgen, die Porzellanmanufaktur wirtschaftete aber weiter tief in den roten Zahlen.⁵⁷ Die diversen Geschäftsführungen waren nicht in der Lage, das Unternehmen auf den internationalen Märkten für Luxusgüter zu positionieren. In der Politik machte angesichts ihres Zuschussbedarfs das geflügelte Wort von der KPM als »vierter Berliner Oper« die Runde.

Zwar gehörte die KPM zum kulturellen Erbe der Stadt, aber nachdem alle Versuche, sie in direkter und indirekter Regie des Landes zu sanieren, gescheitert waren, kamen wir in der Koalition zum Ergebnis, dass wir uns von dem chronisch defizitären Unternehmen angesichts der überall für dringende öffentliche Aufgaben fehlenden Finanzen trennen sollten. Auch die Möglichkeit einer Insolvenz schlossen wir nicht aus. Die Produktion von exklusiven Luxusgütern ist keine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge, wir mussten die Prioritäten anders setzen. Ich wollte aber eine Insolvenz vermeiden – es ging immerhin um über 100 Arbeitsplätze und den Verlust einer kulturellen Tradition. Damit stellte sich die schwierige Aufgabe, für dieses unwirtschaftliche Unternehmen mit seinem schwierigen, exklusiven Markt einen Investor zu finden, der die Traditionsmarke fortführen konnte und nicht beschädigte. Das konnte eigentlich nur ein »Liebhaber« sein.

2004 meldete sich Franz Wilhelm Prinz von Preußen, ein Urenkel des letzten deutschen Kaisers Wilhelm II, und erwarb die KPM für drei Mio. Euro. Aber auch das von ihm eingesetzte Management scheiterte: Bereits 2005

⁵⁶ FTD: Axa-Tochter kauft Altlastenrückversicherer BF-Rück, www.finanzen.net/nachricht/aktien/FTD-Axa-Tochter-kauft-Altlasten-Rueckversicherer-BF-Rueck-711974.

⁵⁷ Vgl. u.a. »Ehrenrettung einer königlichen Marke«, *manager magazin*, 8.1.2009, www.manager-magazin.de/magazin/artikel/a-599191.html.

brach der Umsatz noch einmal um 30% ein. Zur Liquiditätssicherung wurde versucht, das wertvolle Porzellan zu Schleuderpreisen zu veräußern. Finanziert hatte den Kauf der Berliner Bankier Jörg Woltmann. Dieser wollte dem Untergang des Traditionsunternehmens nicht tatenlos zusehen: »Es war mir zwar nie ein Herzensbedürfnis, die Manufaktur zu erwerben, aber ich wollte ein Kulturgut retten. Eine Konservenfabrik hätte ich nicht gekauft«, erklärte er später.⁵⁸ Nach dem Kauf investierte er zweistellige Millionenbeträge und entwickelte mit einer neuen Geschäftsführung das Auslandsgeschäft. Die Existenz der KPM und der Arbeitsplätze konnte so durch die Privatisierung gesichert werden, in Landesregie hätte ihr die Insolvenz gedroht.

Auch die Gewerbesiedlungsgesellschaft wurde privatisiert – die Große Koalition hatte die IBB beauftragt, sie zu erwerben, um den Kaufpreis für den Landeshaushalt zu vereinnahmen, ein weiteres Beispiel für die damalige Politik der »kreativen Vermögensaktivierung«. Allerdings drohte die IBB nach der Verselbständigung als eigenständige Bank mit der GSG an die aufsichtsrechtliche Großkreditgrenze zu stoßen. Auch wirtschaftlich stand die GSG nicht gut da und stellte ein Problem für die IBB dar. Die Gewerbeflächen standen zu 30% leer. Vor dem Hintergrund, dass die GSG keine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge erfüllte, entschieden wir uns für eine Privatisierung, um das öffentliche Unternehmen IBB zu stärken und auf seine Kernaufgaben zu konzentrieren. Im Verkaufsverfahren wurden für längere Zeiträume in erheblichem Umfang vertragliche Verpflichtungen zum Schutz der MieterInnen sowie der Beschäftigten ausgehandelt. Damit wurde Besorgnissen entgegengewirkt, Gewerbemieten der GSG könnten durch hohe Mieten oder Umwandlungen von attraktiven Immobilien in Lofts verdrängt werden. Um die Privatisierungsaufgaben zu überwachen, wurde ein Vertragscontrolling eingerichtet. Nach wie vor stellt die GSG gute und preiswerte Gewerberäume für klein- und mittelständische Unternehmen zur Verfügung.

Unter dem Strich ist es der rot-roten Regierung gelungen, in einem oft schwierigen Prozess Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu sanieren und als Unternehmen im Landeseigentum zu sichern. Privatisierungen fanden bei defizitären Unternehmen statt, die keine Aufgabe der Daseinsvorsorge erfüllen.⁵⁹

⁵⁸ Ebenda.

⁵⁹ Diese weitgehend positive Bilanz gilt allerdings nur mit einer wichtigen Einschränkung: Bei den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften kam es zu erheblichen Privatisierungen von Wohnungsbeständen und einer städtischen Gesellschaft, der GSW. Siehe Kapitel 12.

11. Die Auseinandersetzung um Privatisierung und Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe

Ein besonderes Erbe der Privatisierungspolitik der Großen Koalition war die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) im Jahre 1999. Während unserer gesamten Regierungszeit waren die Folgen dieser Privatisierung Thema intensiver politisch-parlamentarischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen: Mehrere Verfassungsgerichtsverfahren, ein erfolgreicher Volksentscheid zur Offenlegung der damals vertraulich geschlossenen Privatisierungsverträge, ein parlamentarischer Sonderausschuss, ein Verfahren des Bundeskartellamts wegen Preismissbrauchs und schließlich Bestrebungen zur Rekommunalisierung markieren die Meilensteine dieser fast 15 Jahre währenden Auseinandersetzung um die Privatisierung von Deutschlands größtem Wasserunternehmen.

Nach dem Verkauf der Energieversorger Bewag und GASAG waren in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auch die BWB in das Visier der Privatisierer um die damalige sozialdemokratische Finanzsenatorin Fugmann-Heesing geraten. Allerdings stellte sich dabei ein besonderes Problem. Nach der Wende wurden die Eigenbetriebe Berlins – die BWB, die Stadtreinigung BSR und das Verkehrsunternehmen BVG – in Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) umgewandelt, um ihnen größere wirtschaftliche Eigenständigkeit zu ermöglichen. Zuvor war die ursprüngliche Absicht von CDU und SPD, bis 1995 alle Eigenbetriebe in Aktiengesellschaften umzuwandeln, zugunsten eines Kompromisses mit der ÖTV und den kampfstarken Belegschaften der Eigenbetriebe aufgegeben worden. Die ÖTV band ihre Zustimmung an die Umwandlung in eine AöR daran, dass die Besitzstände der Beschäftigten gewahrt blieben, die paritätische Mitbestimmung gesichert wurde und die Beschäftigten ein Rückkehrrecht zum Land Berlin im Falle einer weiteren Rechtsformänderung erhielten.

Die Regierungskoalition stand damit vor dem Dilemma: Die Rechtsform »Anstalt des öffentlichen Rechts« ist nicht »privatisierungsg geeignet«, da sie eine direkte Beteiligung Privater nicht erlaubt. Eine erneute Umwandlung – z.B. in eine AG – hätte den erst vor wenigen Jahren gefundenen Kompromiss aufgekündigt mit der Gefahr, den Senat in die direkte Konfrontation mit der Belegschaft und der ÖTV zu bringen und das Rückkehrrecht der Be-

schäftigten zum Land auszulösen.¹ Nach längerer Diskussion entschied sich die Koalition für ein Holdingmodell: Die BWB AÖR sollte einer privatrechtlich organisierten Holding unterstellt werden, an der das Land 50,1% der Anteile und private Investoren 49,9% halten.² Die regierende Koalition von CDU und SPD feierte diese Konstruktion noch als »Modellvorhaben im öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsbereich« und als »Pilotprojekt und ein Vorbild für andere Privatisierungsvorhaben in der Republik«.³ Dieses Modell war der Konstruktion der Bankgesellschaft Berlin nachempfunden – auch hier war die Landesbank Berlin AÖR (mit der Sparkasse) der privatrechtlich organisierten Bankgesellschaft Berlin untergeordnet worden.⁴

Mit dieser Konstruktion konnten Personalrat und ÖTV eingebunden werden: Der Besitzstand einschließlich paritätischer Mitbestimmung war gesichert, darüber hinaus wurden betriebsbedingte Kündigungen bis 2014 ausgeschlossen. Die unmittelbaren betrieblichen Interessen der Belegschaft waren damit weitgehend gewahrt, die verheerenden Folgen einer Privatisierung der Daseinsvorsorge aber nicht verhindert, wie die weitere Entwicklung zeigen sollte.

Im Juni 1999 erhielt ein Konsortium aus RWE, Vivendi (heute: Veolia) und Allianz den Zuschlag für einen Kaufpreis von ca. 1,63 Mrd. Euro. Grundlage des Geschäfts war das »Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe«⁵ und ein umfangreiches Vertragspaket, mit dem die Unterstellung der Anstalt öffentlichen Rechts unter eine privatrechtliche Holding ermöglicht und konkretisiert wurde. Gleichzeitig wurden die Kalkulationsgrundsätze für die künftigen Wasserpreise festgelegt und damit letztlich die zu erwartenden Gewinne der privaten Investoren. Diese wiederum waren aus-

¹ Darüber hinaus bot die AÖR eine Reihe weiterer Vorteile, die bei privater Rechtsform entfallen wären: bessere Finanzierungsbedingungen aufgrund der Gewährträgerhaftung des Landes und das Steuerprivileg für den Entwässerungsbereich.

² Zu den Details dieser Konstruktion siehe Lederer, Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe: Erfolgsmodell oder Abwicklungsfall? Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 34. Jg., 4/2011, S. 453f.

³ Volker Liepelt (CDU), Abgeordnetenhaus von Berlin, 69. Sitzung vom 29.10.1999. Ähnlich auch der Fraktionsvorsitzende der SPD, Klaus Böger, der davon spricht, dass Berlin »eine Pilotfunktion« dafür übernimmt, »wie private Unternehmen und privates Kapital beteiligt werden können, ohne öffentlichen Einfluss und Verantwortung zu verlieren«.

⁴ Diese Konstruktion endete 2001 im »Berliner Bankenskandal« und kostete die Berliner SteuerzahlerInnen Milliarden Euro (siehe Kapitel 3).

⁵ Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe vom 17. Mai 1999, GVBl., S. 183.

schlaggebend für die Höhe des Kaufpreises. Im Landeshaushalt des Jahres 1999 waren 1,7 Mrd. Euro Einnahmen aus »Vermögensaktivierung« eingeplant. Also setzte die Finanzsenatorin alles daran, den Kaufpreis zu »optimieren« – und damit musste an der Stellschraube Wasserpreis gedreht werden. So sah das Teilprivatisierungsgesetz u.a. vor, dass das betriebsnotwendige Kapital der BWB mit einem hohen kalkulatorischen Zinssatz verzinst werden sollte: mit der durchschnittlichen Rendite zehnjähriger deutscher Bundesanleihen in einem Zeitraum von 20 Jahren vor der jeweiligen Kalkulationsperiode zuzüglich 2% (»R+2 Klausel«). Zudem sollten die BWB zusätzliche Gewinne aus Effizienzsteigerungen für drei Jahre einbehalten dürfen, erst danach mussten die gesunkenen Kosten als Preissenkung an die Kunden weitergegeben werden.

Die Opposition aus PDS und Bündnis90/Die Grünen kritisierte diese Konstruktion scharf. Ich wies damals darauf hin, dass dies nichts anderes sei, »als über die Verzinsungsregelung im Teilprivatisierungsgesetz garantierte Monopolrenditen an einen privaten Investor zu veräußern«.⁶ Indem das Land »ein öffentliches Monopolunternehmen einer privatwirtschaftlichen Leitung (unterstelle) und den privaten Investoren eine feste Verzinsung ihres eingesetzten Kapitals (garantiere)«, bilde man eine »Gemeinschaft von Staat und Investoren zur Ausplünderung der Berliner Gebührenzahlerinnen und Gebührenzahler«.⁷ Ich rechnete vor: Bisher wurde das Stammkapital der BWB in Höhe von ca. 3,5 Mrd. DM (ca. 1,7 Mrd. Euro) mit 5,2% verzinst. Mit dem Teilprivatisierungsgesetz wurde aber jetzt vorgeschrieben, das betriebsnotwendige Kapital in Höhe von ca. 6 Mrd. DM (ca. 3 Mrd. Euro) mit ca. 9% zu verzinsen. Nach der alten Regelung wurden im Jahr 1998 ca. 182 Mio. Euro Zinsen erwirtschaftet, nach der Teilprivatisierung sollten kalkulatorische Zinsen in Höhe von ca. 540 Mio. DM (ca. 270 Mio. Euro) erwirtschaftet werden. Abzüglich der Fremdkapitalzinsen in Höhe von 180 Mio. DM (ca. 90 Mio. Euro) käme es immer noch zu einer Verdoppelung der in die Gebührenkalkulation eingehenden Rendite auf 360 Mio. DM (ca. 180 Mio. Euro).⁸ Die Regierungskoalition dagegen ließ durch den wirtschaftspolitischen Sprecher der CDU unbeeindruckt von Zahlen und Fakten erklären: »Klar ist: Auch diese Privatisierung wird dafür sorgen, dass die Wasserpreise in Berlin genau wie die Tarife für Straßenreinigung, genau wie

⁶ Harald Wolf (PDS), Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode, 66. Sitzung vom 1. Juli 1999, S. 4803.

⁷ Harald Wolf, ebd.

⁸ Harald Wolf, ebd.

die Preise für Strom, genau wie die Preise für Gas, in den nächsten Jahren sinken.«⁹ Und damit diese Behauptung in den nächsten Jahren nicht mehr überprüft werden konnte, und um die Öffentlichkeit und die eigenen Fraktionäre zu beruhigen, beschloss man, die Preise bis zum 31.12.2003 festzuschreiben. Das bittere Erwachen sollte erst 2004 kommen.

Parallel zur parlamentarischen Auseinandersetzung hatten wir und Bündnis90/Die Grünen eine Normenkontrollklage vor dem Landesverfassungsgericht gegen das Teilprivatisierungsgesetz vorbereitet. Wir griffen vor allem zwei Punkte an: Die Unterstellung einer Anstalt öffentlichen Rechts unter eine privatrechtliche Holding mit privater Beteiligung verstoße gegen das sogenannte Demokratieprinzip, wonach der bestimmende Einfluss der demokratisch legitimierten Vertreter der Kommune auf ein öffentlich-rechtlich verfasstes Unternehmen gesichert sein muss. Darüber hinaus griffen wir die Kalkulationsgrundsätze des Teilprivatisierungsgesetzes für den Wasserpreis an, weil diese nicht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Äquivalenz entsprechen.

Leider bekamen wir nur teilweise Recht. Das Verfassungsgericht erklärte die Holdingkonstruktion grundsätzlich mit der Verfassung für vereinbar: Durch die Rechtsaufsicht des Landes und die Tatsache, dass Weisungen der Holding an die AÖR nur mit Zustimmung eines Weisungsausschusses (mehrheitlich mit vom Land benannten Vertretern besetzt) erteilt werden können, sei die demokratische Legitimation gewährleistet. Für verfassungswidrig und deshalb nichtig erklärte das Gericht jedoch die R+2-Regel und die »Effizienzsteigerungsklausel«, da sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen. Mit dem Wegfall dieser beiden Regelungen waren der Teilprivatisierung eigentlich die wesentlichen Grundpfeiler entzogen. Die bisherige Gewinnerwartung und der damit korrespondierende Kaufpreis wären Makulatur gewesen, hätten Senat und Privatinvestoren nicht auf skandalöse Weise vorgesorgt: Nach der Ankündigung des Normenkontrollverfahrens wurde in den Konsortialvertrag eine Klausel aufgenommen, mit der sich das Land verpflichtete, für den Fall einer gänzlichen oder teilweisen Nichtigerklärung der Kalkulationsgrundsätze alle rechtlichen und wirtschaftlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den wirtschaftlichen Nachteil auszugleichen. Sollte dies nicht möglich sein, verpflichtete sich das Land Berlin, den privaten Investoren den entgangenen Gewinn direkt auszuglei-

⁹ Frank Steffel (CDU), Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode, 66. Sitzung vom 1. Juli 1999, S. 4805.

chen.¹⁰ Wir versuchten noch in einer turbulenten Sondersitzung des Abgeordnetenhauses den Vollzug der Teilprivatisierung zu verhindern,¹¹ und verlangten, dass dem Parlament alle Konsequenzen und notwendigen Vertragsänderungen infolge des Verfassungsgerichtsurteils zur Entscheidung vorgelegt wurden. Ich appellierte an die Abgeordneten der Regierungsfractionen, wenigstens ihren elementaren Abgeordnetenpflichten nachzukommen: »Können Sie das wirklich verantworten, heute, (...) ohne zu wissen, welche Regelungen der Senat mit den Investoren vereinbart, wie die Nachschussregelung aussieht, ohne zu wissen, welche finanziellen Folgen auf das Land Berlin zukommen, über 28 Jahre hinweg, zu sagen, diese Verträge werden einfach vollzogen?«¹² Der Appell verhallte weitgehend ungehört, lediglich sieben Abgeordnete aus dem Regierungslager stimmten dem Antrag der Opposition zu und zehn weitere enthielten sich.

Da zur Beruhigung der Öffentlichkeit mit der Privatisierung die Wasserpreise für fünf Jahre festgeschrieben waren und damit die Ausgleichsverpflichtung für finanzielle Nachteile gegenüber den Investoren erst 2004 griff, bestand für die nach den Abgeordnetenhauswahlen wieder gebildete CDU/SPD-Koalition kein unmittelbarer Handlungsdruck – die nötige Novellierung des Teilprivatisierungsgesetzes blieb erst einmal liegen. Und seit dem Jahreswechsel 2000/01 wurde die politische Agenda durch den Berliner Bankenskandal, die damit verbundenen Turbulenzen und das Ende der Großen Koalition geprägt – um die Berliner Wasserbetriebe kümmerte sich in dieser Zeit niemand.

Das fatale Erbe der Teilprivatisierung

Damit stand die neugebildete rot-rote Regierung vor der Aufgabe, vor Ablauf des Jahres 2003 eine Lösung für die Nachteilsausgleichsklausel des Privatisierungsvertrages zu finden. Weiterhin nichts zu tun, hätte bedeutet, dass das Haushaltsnotlagenland Berlin zulasten des Landeshaushaltes RWE

¹⁰ Vgl. Konsortialvertrag zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe, www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7166.php

¹¹ Siehe den Antrag der Oppositionsfractionen PDS und Bündnis90/Die Grünen, »Kein Vollzug der Veräußerung der Berliner Wasserbetriebe ohne Nachbesserung der Verträge gemäß der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes«, Abghs. von Berlin, Drs. 13/4170

¹² Harald Wolf (PDS), Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode, 69. Sitzung vom 29. Oktober 1999, S. 2984.

und Veolia einen Ausgleich für entgangene Gewinne aufgrund der von der Vorgängerregierung vertraglich vereinbarten faktischen Gewinngarantie hätte zahlen müssen. Mit dem Regierungseintritt mussten ausgerechnet wir, die die Teilprivatisierung immer abgelehnt und vor der Garantieklausel eindringlich gewarnt hatten, nun dieses fatale Erbe antreten. Obendrein wurde ich als Wirtschaftsminister auch noch direkt für die BWB zuständig und musste den Aufsichtsratsvorsitz übernehmen. »Dass ausgerechnet Herr Wolf, einst einer der schärfsten Kritiker dieses Deals, ihn nun umsetzen und vertreten muss, ist Ironie der Geschichte«, stellte der Grünen-Abgeordnete Eßer treffend in einer Parlamentsdebatte im Jahre 2003 fest.¹³

Nach langen und schwierigen Verhandlungen mit den Vertretern von Veolia und RWE, die ich gemeinsam mit dem Finanzminister führte, legten wir eine Novelle des Teilprivatisierungsgesetzes vor und vereinbarten eine Änderung des Privatisierungsvertrages. Die vom Verfassungsgericht für nichtig erklärte Verzinsungsregel (R+2, s.o.) wurde durch eine Regelung ersetzt, wonach die Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals vom Senat jährlich durch Rechtsverordnung festgesetzt wird. Für die Höhe der Verzinsung legt das Gesetz fest, dass der Senat bei der Festlegung des Zinssatzes die Durchschnittsrendite konservativer Vermögensanlagen in einem langfristigen, mindestens zehnjährigen Zeitraum zugrunde zu legen hat.¹⁴ Gleichzeitig wurde die Abschreibungsmethode von Anschaffungswerten auf Wiederbeschaffungszeitwerte geändert. Durch die höheren (kalkulatorischen) Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte entstehen durch die Differenz zu den handelsrechtlichen Abschreibungen zusätzliche Gewinne, die die ebenfalls für verfassungswidrig erklärten Effizienzgewinne kompensieren sollten.

Mit der neuen Verzinsungsregel erhielt der Senat rechtlich einen nicht unbeträchtlichen Spielraum bei der Festlegung des Zinssatzes. Durch die Gewinngarantieklausel bestand der faktische Handlungsspielraum aber nur in der Alternative, den Zinssatz so festzusetzen, dass die ursprüngliche Gewinnerwartung der Privaten erfüllt wird, und damit die Wasserkunden zu belasten, oder ihn niedriger festzusetzen und eine Ausgleichszahlung aus dem Landeshaushalt leisten zu müssen. Um den Anstieg der Wasserpreise

¹³ Jochen Eßer (Grüne), Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 37. Sitzung vom 30. Oktober 2003.

¹⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Teilprivatisierungsgesetzes vom 11.12.2003, GVBl., S. 591. Das Berliner Verfassungsgericht hat in zwei Entscheidungen die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung bestätigt, vgl. BerIVerfGH 29/07 und 39/09.

zu dämpfen, hat der Senat tatsächlich bis zum Jahr 2007 einschließlich einen Zinssatz festgelegt, der unterhalb der vertraglichen Garantie lag, und aus seinem Gewinnanteil dafür einen Ausgleich an die privaten Investoren gezahlt. Mit anderen Worten: Für die Folgen der Teilprivatisierung zahlen die BerlinerInnen entweder in ihrer Eigenschaft als KundInnen der Berliner Wasserbetriebe oder als SteuerzahlerInnen.

Mit dem Ende der fünfjährigen Preisdeckelung 2004 wurden die Folgen der Teilprivatisierung für die KundInnen offensichtlich: Der Wasserpreis stieg mit einem Schlag um 15,3%, 2005 um weitere 5,4%, dies trotz erheblicher Ausgleichszahlungen des Landes an RWE und Veolia, um eine noch höheren Preisanstieg zu verhindern.

Obendrein war die Teilprivatisierung auch fiskalisch gesehen ein schlechtes Geschäft. Der Verkaufserlös von 1,63 Mrd. Euro, von dem 1,543 Mrd. Euro in den Landeshaushalt flossen, führte zu einem niedrigeren Schuldenstand und dementsprechend zu einer Zinsersparnis für das Land. Geht man von einem (damals) durchschnittlichen Zinssatz für Kommunalkredite von 4% aus, so beträgt diese Zinsersparnis 62 Mio. Euro jährlich. Gleichzeitig haben aber die privaten Anteilseigner allein von 1999 bis 2009 einschließlich 784 Mio. Euro Gewinne (nach Steuern) erzielt. Dazu kommen noch 263 Mio. Euro aus einer Kapitalherabsetzung im Jahr 2008 – insgesamt also 1,047 Mrd. Euro, die RWE und Veolia in zehn Jahren zuflossen. Berlin hatte im gleichen Zeitraum durch den Verkauf lediglich eine Zinsersparnis von 620 Mio. Euro. Hätte das Land die BWB zu 100% im Landesbesitz gehalten, hätten aus dem Ertrag auf die 49,9% die 620 Mio. Euro Zinsen bedient werden und 427 Mio. Euro als Preissenkung an die Kunden weitergegeben werden können. Kurz: Der Verzicht auf eine dauerhafte Einnahmequelle zugunsten des schnellen Geldes durch Privatisierung rechnet sich in der Regel nicht.

Während der fünfjährigen Preisdeckelung war die öffentliche Diskussion um die Privatisierung der Wasserversorgung weitgehend zum Erliegen gekommen. 2004 sollte sich das jedoch ändern. Der drastische Preisanstieg um 15% und die in den Folgejahren kontinuierlich weiter steigenden Preise führten zu wachsendem Unmut bei den KundInnen. Mieterorganisationen, Haus- und Grundbesitzerverband, Kleingärtner, Industrie- und Handelskammer beklagten sich über die stetig steigenden Wasserpreise. In dem Maße, wie die Folgen der Privatisierung von 1999 offensichtlich wurden, sank die Akzeptanz. Bereits in der Diskussion um die Änderung des Teilprivatisierungsgesetzes infolge des Verfassungsgerichtsurteils und angesichts der Ausgleichsklausel verteidigte keine der Abgeordnetenhausfraktionen mehr die Privatisierung. Bei der Neubildung der rot-roten Koalition 2006 verein-

barten SPD und Linkspartei: »Die Koalition setzt sich für eine Rekommunalisierung der BWB ein.«¹⁵ Dies war jedoch zunächst nicht mehr als eine bloße Willensbekundung. Eine Antwort auf die Frage, wie RWE und Veolia zu vertretbaren Konditionen dazu gebracht werden könnten, ihre finanziell lukrative, vertraglich abgesicherte, weitgehend risikolose und für Veolia obendrein strategisch bedeutsame Beteiligung an den BWB aufzugeben, hatte zum damaligen Zeitpunkt niemand. Die Auseinandersetzung zwischen mir als Aufsichtsratsvorsitzendem und den Vertretern der privaten Investoren erschöpften sich im Klein-Klein, in Versuchen, Kalkulationsspielräume unterhalb einer Vertragsverletzung zugunsten der Wasserkunden zu nutzen. Das führte lediglich zu einem Anwachsen ungelöster Konflikte zwischen den Gesellschaftern, die alle einen Hintergrund hatten: Ist es Unternehmensziel, eine möglichst hohe Rendite für die Gesellschafter zu erzielen, oder müssen in der Unternehmenspolitik die Qualität der Wasserversorgung und eine moderate Preispolitik im Interesse der Kunden Vorrang haben?

Wassertisch und Volksbegehren: rechtliche und politische Fallstricke

Mittlerweile hatte der Unmut über die Teilprivatisierung zur Bildung der Bürgerinitiative »Berliner Wassertisch« geführt, die Mitte 2007 das Volksbegehren »Schluss mit den Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück« initiierte. Ziel war die Offenlegung der 1999 mit einer Vertraulichkeitsklausel versehenen Privatisierungsverträge und ihre öffentliche Überprüfung durch das Abgeordnetenhaus. Im Februar 2008 nahm das Volksbegehren mit mehr als 36.000 Unterschriften die erste Hürde, im November 2010 mit mehr als 280.000 die zweite.

Der Senat und die Koalitionsfraktionen SPD und Linke teilten das Ziel der Initiative nach Offenlegung der Verträge. Bereits vor der Abstimmung über die Teilprivatisierung 1999 hatten wir als PDS-Fraktion vor dem Verfassungsgericht erstritten, dass alle Abgeordneten vor der Abstimmung das Recht hatten, die Verträge einzusehen, die bis dahin nur den Mitgliedern des Vermögensausschusses zugänglich waren. Jetzt begann ich Gespräche mit RWE und Veolia über eine Aufhebung der Vertraulichkeitsklausel der Privatisierungsverträge zu führen, damit die Verträge auch gegenüber der

¹⁵ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei. PDS 2006-2011, S. 17, http://archiv.spd-berlin.de/w/files/spd-positionen/koalitionsvertrag2006_entwurf_gesamt.pdf.

Bevölkerung offengelegt werden konnten. Dazu brauchten wir aber das Einverständnis der privaten Vertragspartner, denn wir waren durch die Vertraulichkeitsklausel des Vertrages gebunden. Hätten wir einseitig veröffentlicht, hätte uns eine Forderung auf Schadenersatz gedroht, die dann vor einem privaten Schiedsgericht mit völlig ungewissem Ausgang verhandelt worden wäre. Denn auch dafür hatten die privaten Investoren Vorsorge getroffen: Streitigkeiten zwischen dem Land und den privaten Anteilseignern sollten nicht vor ordentlichen Gerichten, sondern privaten Schiedsgerichten ausgetragen werden. Nach langen und schwierigen Diskussionen und Rücksprache mit ihren Konzernzentralen machten die Vertreter von RWE und Veolia den Vorschlag, die Verträge zu veröffentlichen. Aber nur, wenn sie das Recht hatten, ihrer Ansicht nach vertraulich zu haltende Passagen zu streichen. Ich lehnte dieses »Angebot« ab. Es musste um eine vollständige Offenlegung gehen, und obendrein hätte eine Schwärzung einzelner Passagen nur zu wilden öffentlichen Spekulationen über deren Inhalt geführt. Damit war der Versuch, mit den beiden privaten Investoren eine einvernehmliche Lösung zu erreichen, gescheitert.

Die Intention des Volksbegehrens – Offenlegung der Verträge und Re-kommunalisierung der Wasserbetriebe – teilten wir. Gleichzeitig hatten wir ein Problem mit dem konkreten Gesetzentwurf, den der Wassertisch durch Volksentscheid abstimmen lassen wollte. Denn dieser verlangte eine Offenlegung, ohne dass eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und den möglicherweise schutzwürdigen Belangen Dritter stattfand. In mehreren Gesprächen versuchten wir dem Wassertisch unsere rechtlichen Einwände deutlich zu machen und wiesen auf das Risiko hin, dass der Gesetzentwurf mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtlich nicht zulässig war. Der Versuch, sich mit den Initiatoren auf eine verfassungskonforme Gesetzesformulierung zu verständigen, scheiterte. Auch die zuständigen Senatsverwaltungen kamen zu dem Ergebnis, dass der Gesetzentwurf rechtswidrig war – mit der Folge, dass der Senat den Volksentscheid über den Gesetzentwurf des Wassertischs für unzulässig erklärte. Es sollte verhindert werden, dass per Volksentscheid ein Gesetz beschlossen wird, das gegen höherrangiges Recht verstößt. Klaus Lederer als Landesvorsitzender erklärte nach der Senatsentscheidung: »Wer ein politisch sinnvolles und unterstützenwertes Anliegen vertritt, sollte nicht die Augen vor der Rechtslage verschließen. Wir haben die InitiatorInnen des Volksbegehrens von Anfang an darauf hingewiesen, dass bei der von ihnen präferierten Forderung das Risiko der Unzulässigkeit aus den genannten rechtlichen Gründen sehr hoch sei. Aus diesem Grund hat sich DIE LINKE auch nicht am Volksbegehren des

Berliner Wassertisches beteiligt. Wir bedauern deshalb, dass unsere Bedenken leichtfertig beiseite geschoben wurden.« Er bekräftigte gleichzeitig unsere Position: »An unserer Haltung hat sich seitdem nichts geändert. Wir hielten und halten die Teilprivatisierung der BWB für politisch falsch und wollen weiterhin jede realisierbare Chance für ihre Rückgängigmachung nutzen. Die Investoren RWE und Veolia fordern wir auf, den Weg zur Offenlegung der Verträge frei zu machen.«¹⁶

Der Wassertisch klagte erfolgreich gegen die Nichtzulassung des Volksbegehrens vor dem Landesverfassungsgericht. Allerdings prüfte das Verfassungsgericht nicht, ob der Gesetzentwurf des Wassertischs rechtskonform war, sondern stellte lediglich fest, dass der Senat nach der von der rot-roten Koalition initiierten Erweiterung der Möglichkeiten der Volksgesetzgebung keine Kompetenz zur vorherigen Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit eines Volksbegehrens habe. Sollte per Volksentscheid ein rechts- bzw. verfassungswidriges Gesetz beschlossen werden, gebe es – wie ja auch für den Fall, dass das Parlament verfassungswidrige Beschlüsse fasst – die Möglichkeit der anschließenden Kontrolle durch das Verfassungsgericht.¹⁷

Im Abgeordnetenhaus machte sich keine Fraktion den Gesetzentwurf des Wassertischs zu eigen – auch die Grüne Fraktion, die wie wir das Anliegen der Offenlegung teilte, hatte rechtliche Bedenken gegen diesen Gesetzentwurf. Mittlerweile sprach sich auch der Landesparteitag der SPD wie wir für eine Offenlegung der Verträge aus. Im November 2009 beschloss der Landesparteitag der LINKEN: »Die Senatsmitglieder der LINKEN, die Mitglieder der Linksfraktion im Abgeordnetenhaus und der Landesvorsitzende werden aufgefordert, auf der Grundlage des Gesetzesentwurfes des Volksbegehrens mit den Sozialdemokraten Verhandlungen darüber zu führen, wie der Beschluss ›Geheimverträge offenlegen‹ des Landesparteitags der Berliner SPD vom 10. Oktober 2009 gemeinsam mit der LINKEN realisiert werden kann. Dabei sehen wir die Initiatoren des Volksbegehrens als Verbündete an, deren Forderungen unsere Verhandlungsposition stärken.«¹⁸

¹⁶ »Die Verträge müssen trotzdem offen gelegt werden«, Presseerklärung vom 4. März 2008, [www.die-linke-berlin.de/index.php?id=20&tx_ttnews\[tt_news\]=9239&tx_ttnews\[backPid\]=8&no_cache=1](http://www.die-linke-berlin.de/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=9239&tx_ttnews[backPid]=8&no_cache=1).

¹⁷ Vgl. Klaus Lederer, Volksbegehren in Berlin nach den Urteilen des Verfassungsgerichtshofes, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/transparenz/volksbegehren_in_berlin/.

¹⁸ »Rekommunalisierung der Berliner Wasserbetriebe«. Beschluss des Landesparteitages der Partei DIE LINKE, Berlin am 28. November 2009, in: DIE LINKE im Abgeordnetenhaus, Verkauftes Wasser. Die Geschichte einer Teilprivatisierung und ihre

Das Ergebnis dieser Verhandlungen mit den Sozialdemokraten war eine gemeinsame parlamentarische Initiative für eine Novelle des Informationsfreiheitsgesetzes. Im Juli 2010 wurde das »Zweite Gesetz zur Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes« (IFG) mit den Stimmen von SPD, LINKEN und Grünen verabschiedet.¹⁹ »Es ist einmalig in der Bundesrepublik Deutschland, dass ein solch weitgehendes Gesetz verabschiedet wird«, erklärte Klaus Lederer in der Debatte um die Gesetzesnovelle. »Es wird von nun an Berliner öffentlichen Stellen nicht mehr möglich sein, Verträge mit Privaten im Bereich der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Abfallentsorgung, des Nahverkehrs, der Energieversorgung, des Krankenhauswesens und auch der hoheitlich intendierten Datenverarbeitung vertraulich zu erklären. Das Problem bleibt aber. Artikel 14 GG schützt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater. Das können wir hier grundsätzlich nicht überwinden. Deshalb finde ich es gut, dass die drei Fraktionen einen Weg gefunden haben, zumindest in der Abwägung der unterschiedlichen Güter den öffentlichen Belangen ein sehr großes Gewicht beizumessen und im Monopolfall sogar vorzuschreiben, dass ein Überwiegen der öffentlichen Interessen vermutet ist.«²⁰

Damit war grundsätzlich der Weg zur Veröffentlichung der Verträge frei und der Senat leitete das gesetzlich vorgeschriebene förmliche Verfahren zur Abwägung der öffentlichen Interessen und der schutzwürdigen Interessen Dritter ein. Dem kam jedoch die taz zuvor. Sie veröffentlichte die Verträge am 30. Oktober 2010, bevor der Senat nach Abschluss des Verfahrens am 10. November die Verträge auf »legalem Wege« ebenfalls veröffentlichten konnte. Da aber bereits der »Wassertisch« die gesammelten Unterschriften vor der Veröffentlichung eingereicht hatte, fand der Volksentscheid am 13. Februar 2011 statt. Im Dezember 2010 hatte das Abgeordnetenhaus auf Antrag der Koalitionsfraktionen eine Entschließung verabschiedet, in der es hieß: »Das Abgeordnetenhaus von Berlin hält den Volksentscheid über ein »Gesetz zur Publizitätspflicht im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft« für gegenstandslos. Das Abgeordnetenhaus teilt

Folgen für Berlin, Berlin 2010, www.die-linke-berlin.de/fileadmin/download/2010/verkauftes_wasser.pdf.

¹⁹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 16/2939.

²⁰ Dr. Klaus Lederer, Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. Wahlperiode, 68. Sitzung vom 1. Juli 2010, S. 6439, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/16/PlenarPr/p16-068-wp.pdf#page=54>.

das Anliegen des Volksbegehrens. Es sieht die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) 1999 aus heutiger Sicht genauso als Fehler an wie die damals vereinbarte Vertraulichkeit der Verträge. Da der Gesetzentwurf, über den beim Volksentscheid abgestimmt werden soll, zum Teil jedoch verfassungswidrig ist, kann das Abgeordnetenhaus diesem nicht zustimmen und muss seine Ablehnung empfehlen. (...) Die Verträge über die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (...) sind am 10. November 2010 auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes in der vom Abgeordnetenhaus am 1. Juli 2010 beschlossenen Fassung offengelegt worden. (...) Das Ziel des Volksentscheids, zu dem die Bürgerinnen und Bürger am 13. Februar 2011 aufgerufen sind, ist bereits erreicht. (...) Offenbar hat der Druck von 280.887 gültigen Unterschriften, die die Berlinerinnen und Berliner für das Volksbegehren geleistet haben, hierzu erheblich beigetragen.« In der gleichen Entschließung sprachen wir uns für »Verhandlungen über die Rücknahme der privaten Anteile mit dem Ziel größerer öffentlicher Kontrolle, einer positiven Preisentwicklung, dauerhaft guter Arbeit in sozialer Verantwortung für die Beschäftigten und unsere Stadt« aus.²¹

Trotz – oder vielleicht auch gerade wegen der bereits erfolgten Veröffentlichung und der damit verbundenen erneuten Skandalisierung der Gewinngarantie²² – entfaltete sich eine unerwartete Dynamik, die von allen im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien und vielen Beobachtern unterschätzt wurde. 678.507 Stimmen für den Volksentscheid dokumentierten auf eindrucksvolle Weise die breite Ablehnung der Wasserprivatisierung, der Volksentscheid wurde angenommen und war damit der erste erfolgreiche Volksentscheid in Berlin.²³

²¹ »Wasserverträge sind rechtssicher offengelegt – Volksentscheid ist gegenstandslos«, Entschließung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 8.12.2010, Drs. 16/36706, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/16/DruckSachen/d16-3706.pdf>.

²² Obwohl meine Fraktion und ich bereits bei der Diskussion über die Privatisierung 1999 den Skandal der Gewinngarantie in öffentlicher Sitzung kritisiert hatten und auch die Erfüllung der Ausgleichsverpflichtung gegenüber den Privaten 2003 ebenfalls in öffentlicher Sitzung diskutiert wurde und die Problematik der Verträge von uns in vielen Stellungnahmen und Interviews thematisiert worden war, wurde dies nach der Veröffentlichung der Verträge von vielen Medien und politisch Interessierten als überraschende »Enthüllung« dargestellt. Bis auf die Detailformulierung in den Verträgen war alles über die Gewinngarantie und die Ausgleichsklausel bekannt.

²³ Nach Annahme des Volksentscheids gab es in Senat und Koalition eine Diskussion darüber, ob wegen der rechtlichen Bedenken nicht eine nachträgliche Anrufung des Verfassungsgerichts notwendig sei. Der Senat verständigte sich auf unseren Vor-

Unterdessen drohte eine weitere Entwicklung RWE und Veolia einen Strich durch die profitable Rechnung der Teilprivatisierung zu machen. Die hessische Landeskartellbehörde hatte als erste Kartellbehörde bundesweit erstmals im Jahr 2007 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Wasserpreise kartellrechtlich zu überprüfen. Das betroffene Unternehmen – die Energie- und Wassergesellschaft (Enwag) Wetzlar – klagte gegen die Preissenkungsverfügung des Kartellamtes bis zum Bundesgerichtshof. Angesichts dieser Entwicklung begann ich darüber nachzudenken, ob das Kartellrecht nicht einen Hebel bietet, um die faktische Gewinngarantie und damit das Kernstück der Privatisierungsverträge auszuhebeln.²⁴ Diese Möglichkeit war insbesondere deshalb interessant, weil die Privatisierungsverträge für den Fall, dass Regelungen des Privatisierungsvertrages gegen Bundesrecht oder anderweitiges höherrangiges Recht verstießen, keine Ausgleichsverpflichtungen des Landes vorsehen. Da das Kartellrecht Bundesrecht ist, hätten die privaten Investoren somit keine Möglichkeit, das Land auf Schadensersatz zu verklagen. Ich diskutierte dies mit meinen Mitarbeitern und der in der Wirtschaftsverwaltung angesiedelten Landeskartellbehörde. Letztere könne nicht aktiv werden – so die Meinung der Verwaltung –, da das Land Berlin die Kalkulation gesetzlich vorgeschrieben und obendrein die Preise genehmigt habe. Das Land könne nicht gegen sich selbst ermitteln. Das war nicht gänzlich unplausibel – aber ich dachte auch weniger an eine Überprüfung durch das Landes-, sondern durch das Bundeskartellamt.

Glücklicherweise war ich nicht der Einzige, der über eine kartellrechtliche Überprüfung der Wasserpreise nachdachte. Einer der Juristen – Prof. Marcus C. Kerber –, die schon die Klage von PDS und Grünen gegen die Teilprivatisierung vertreten hatten, kam auf mich zu und entwickelte eine ju-

schlag darauf, das Verfassungsgericht nicht anzurufen, da die Verträge mit dem Informationsfreiheitsgesetz rechtssicher offengelegt waren und damit verfassungsrechtlich bedenkliche Passagen im Gesetz des Wassertischs keine Wirkung mehr entfalten konnten. Außerdem wäre dies einer Brückierung der mehr als 600.000 Menschen gleichgekommen, die für den Gesetzentwurf gestimmt hatten. In der Koalition verständigten wir uns auch darauf, die gesetzlichen Regelungen zur Volksgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass bei rechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf eines Volksbegehrens dieser vorab dem Verfassungsgericht zur Prüfung zugeleitet werden kann, um rechtliche Klarheit vor einem Volksbegehren und der folgenden Stufe des Volksentscheids zu haben.

²⁴ Das Bundeskartellamt ist mit seiner Wettbewerbsorientierung sicher nicht der ideale Verbündete für linke Politik, aber hier bot seine Einschaltung die einzige Möglichkeit, der Zwangsjacke der Privatisierungsverträge zu entkommen.

ristische Argumentation, warum eine kartellrechtliche Überprüfung durch das Bundeskartellamt nicht nur möglich, sondern auch geboten sei. Am 2. Februar 2010 entschied der Bundesgerichtshof, dass auch die Wasserversorgung einer kartellrechtlichen Überprüfung unterliegt. Dass dies für die überhöhten Berliner Wasserpreise und die Monopolrendite der BWB mit einer Umsatzrentabilität von 23-25% Konsequenzen haben musste, lag auf der Hand. Ich bat darauf das Landeskartellamt, mit dem Bundeskartellamt den Berliner Fall zu besprechen. Im Ergebnis kam man überein, dass aufgrund eines möglichen Interessenkonflikts (das Land genehmigt die Tarife) Berlin die Zuständigkeit für die kartellrechtliche Überprüfung an das Bundeskartellamt abgibt. Dies geschah am 15.3.2010. Das Kartellamt leitete eine umfangreiche Untersuchung ein. Im Februar 2011 teilte das Kartellamt den BWB das vorläufige Ergebnis mit. Im Vergleich zu den anderen deutschen Millionenstädten Hamburg, München und Köln sei der Wasserpreis um 50 Cent pro m³ überhöht. Nach umfangreichen Stellungnahmen der BWB und zwei Abmahnanschreiben des Kartellamtes erließ dieses am 4.6.2012 eine Preissenkungsverfügung von 18,2% auf den Trinkwasserpreis.²⁵

Der erfolgreiche Volksentscheid und die Einleitung des Kartellverfahrens mit einer drohenden Preissenkungsverfügung zeitigten jedoch schon vorher Wirkung. Im November 2010 signalisierten mir die Vertreter von RWE am Rande einer Aufsichtsratssitzung, dass der Konzern bereit sei, seine Anteile an das Land zu verkaufen. Man sei zwar »unternehmerisch grundsätzlich weiter daran interessiert, das Engagement in Berlin fortzusetzen«, wolle sich aber »den von der Politik gewünschten Gesprächen nicht verschließen«.²⁶ Veolia erklärte daraufhin, man sei nicht bereit zu verkaufen, aber bereit, über eine »Modernisierung« der Verträge zu reden. Damit war endlich eine reale Option für eine Rekommunalisierung entstanden. Finanzsenator Nußbaum und ich wurden mit den Verhandlungen beauftragt, die Anfang 2011 begannen. Ein erstes Angebot von RWE in Höhe von 844 Mio. Euro lehnten wir als überhöht ab. Im Laufe der Verhandlungen konnten weitere Zugeständnisse von RWE erreicht werden, angesichts der im September anstehenden Wahlen wurden die Gespräche jedoch unterbrochen. Die Früchte unserer Arbeit konnten wir damit in unserer Regierungszeit nicht mehr ernten. Aber die Weichen waren gestellt. Am 22.11.2011 kommentierte die taz

²⁵ Siehe die Darstellung des Verfahrens in www.bundeskartellamt.de, Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2011/2012, S. 210ff., Aktenzeichen B8-40/10.,

²⁶ »RWE lässt mit sich reden«, Tagesspiegel, 21.10.2010, www.tagesspiegel.de/berlin/rwe-laesst-mit-sich-reden/3091854.htm.

anlässlich der Ankündigung des Bundeskartellamts, die Berliner Wasserbetriebe abzumahnen: »Ohne die hohen Gewinne sind die Wasserbetriebe für die privaten Anteilseigner nicht mehr von Wert. RWE und Veolia wären sicher bereit, ihre Anteile an den Wasserbetrieben für wenig Geld an das Land Berlin zurückzukaufen. Den Erfolg würde die neue Koalition aus SPD und CDU einstreichen – aber bedanken müssten sie sich bei dem scheidenden Wirtschaftssenator Harald Wolf und seiner Linkspartei.«²⁷

Nach der Bildung des neuen Senats aus SPD und CDU wurden die Verhandlungen 2012 wieder aufgenommen und im Mai vermeldete der Senat, dass man sich handelseinig geworden sei. Der Kaufpreis für die Anteile betrug 618 Mio. Euro plus Zinsen in Höhe von ca. 30 Mio. Euro ab dem 1.1.2012. Im Gegenzug stand dem Land der gesamte Jahresgewinn 2012 auf den RWE-Anteil zu. Einige Wochen nach dem Rückkauf der RWE-Anteile lenkte auch Veolia ein und erklärte sich zu Verhandlungen über den Rückerwerb seiner Anteile bereit.²⁸ Im September 2012 kam es zum Abschluss der Verhandlungen und Berlin kaufte auch die Anteile Veolias an den BWB zurück. Die Berliner Wasserbetriebe sind damit wieder zu 100% kommunal.²⁹

Die Auseinandersetzung um die Berliner Wasserbetriebe machte aber auch die Schwierigkeiten und Dilemmata deutlich, die mit einer linken Regierungsbeteiligung verbunden sind. Als entschiedenste Gegner der Teilprivatisierung im Jahr 1999 mussten wir mit dem Regierungseintritt auch das Erbe der Privatisierungspolitik der Großen Koalition antreten. Die damals geschlossenen Verträge waren rechtskräftig und banden auch uns in unserem Regierungshandeln. Das von Kritikern aus den Reihen des Wassertischs immer wieder vorgebrachte Argument, die Verträge seien »sittenwidrig« und deshalb nichtig, ist zwar als politisch-moralische Wertung nachvollziehbar, hat aber juristisch keinen Wert – wie alle gescheiterten Versuche, die Teilprivatisierung vor Gericht zu Fall bringen, zeigten. Wir waren also gezwungen umzusetzen, was andere gegen unseren Widerstand vertraglich

²⁷ »Ein letzter Sieg für Harald Wolf«, taz, 22.11.2011, www.taz.de/!5106951/.

²⁸ »Wasser bald wieder volkseigen?«, taz, 12.6.2012, www.taz.de/!5091637/.

²⁹ DIE LINKE stimmte – wie auch Grüne und Piraten – gegen die Vorlagen zum Rückkauf der Anteile von RWE und Veolia. Nicht, weil wir gegen die Rekommunalisierung waren, sondern weil der Kauf vollständig kreditfinanziert war und die BWB diesen Kredit selbst zurückzahlen sollten. Damit wurde der Rationalisierungsdruck im Unternehmen erhöht und ein Zwang zur Erwirtschaftung möglichst hoher Erträge institutionalisiert, um die Kreditverbindlichkeiten bedienen zu können. Stattdessen schlugen wir vor, den Rückkauf mit 400 Mio. Euro aus Haushaltsüberschüssen und nur den Restbetrag mit Fremdmitteln zu finanzieren. Dies wurde von SPD und CDU abgelehnt.

vereinbart hatten. Das Dilemma war umso größer, als ich als Wirtschafts-senator direkt für die Berliner Wasserbetriebe zuständig und qua Amt ihr Aufsichtsratsvorsitzender wurde. Damit wurden wir zum Gegenstand der Kritik – sowohl vonseiten des Wassertischs als auch der CDU-Opposition, die – ignorierend, dass sie gegen unsere Warnung selbst für die preistreibenden Klauseln des Privatisierungsvertrages gestimmt hatte – DIE LINKE und insbesondere mich jetzt wegen der hohen Wasserpreise angriff.³⁰

Mit der Initiative des Wassertischs für einen Volksentscheid zur Offenlegung der Privatisierungsverträge wurde der Widerspruch – Gegner der Privatisierung zu sein und zugleich die damals geschlossenen Verträge exekutieren zu müssen – besonders akut. Das Anliegen der Offenlegung der Verträge zu teilen, aber zugleich den Weg des Wassertischs als nicht rechtskonform zu kritisieren, war eine Position, die in der breiten öffentlichen Kommunikation nicht vermittelbar war. Selbst in großen Teilen der Mitgliedschaft unserer Partei stieß unsere Haltung, Volksbegehren und Volksentscheid wegen rechtlicher Bedenken nicht zu unterstützen – obwohl von einer Mehrheit des Landesparteitags beschlossen – auf Unverständnis und Kritik. Sachlich-inhaltlich war unsere Kritik berechtigt – sie ignorierte aber die Dynamik des Volksbegehrens und des Volksentscheids, die sich um differenzierte rechtliche Argumentationen nicht scherten, sondern den von Rot-Rot erst geschaffenen Weg der Volksgesetzgebung nutzten, um den Unmut und Protest gegen die Teilprivatisierung der Wasserbetriebe zu artikulieren. Mit der Novelle des Informationsfreiheitsgesetzes hatten wir zwar einen rechtssicheren Weg zur Offenlegung der Verträge eröffnet, sie erfolgte aber zu spät, um Wirkung zu zeitigen und in der breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen zu werden; stattdessen kam uns die taz mit ihrer »geleakten« Veröffentlichung der Verträge zuvor. In unserer Haltung zur Bewegung, die sich mit dem Volksentscheid entwickelte, waren wir zu sehr der institutionellen Logik des Regierungshandelns verhaftet. Für die »Partei innerhalb des Staatsapparates«, die Senatsmitglieder und die Abgeordnetenhausfraktion war dies weitgehend unvermeidlich. Dass wir aber versuchten, die »Partei außerhalb des Staatsapparates« auch in diese Regierungslogik einzubinden, war ein Fehler. Zwar hätte auch eine aktive Unterstützung des Volksentscheids durch die Parteiorganisation Probleme

³⁰ »Opposition empört. Harald Wolf ist der wahre Preistreiber. Teures Wasser: Senator schaltet Kartellamt ein«, Berliner Kurier, 18. März 2010, www.berliner-kurier.de/archiv/opposition-empoert--harald-wolf-ist-der-wahre-preistreiber-teures-wasser--senator-schaltet-kartellamt-ein,8259702,3850664.html.

aufgeworfen, weil sie damit tendenziell in einen erklärungsbedürftigen Widerspruch zum Handeln unserer Mitglieder in Regierung und Fraktion geraten wäre. Aber mit einer grundsätzlich unterstützenden Haltung hätte vermutlich eine bessere Chance bestanden, unsere inhaltliche Kritik an Details vorzutragen – weil sie von »innen«, als Bestandteil der Bewegung für die Rekommunalisierung, vorgetragen worden wäre. Stattdessen kritisierten wir von »außen« und wurden damit von vielen nicht als Verbündete, sondern als Gegner wahrgenommen.

Auch in der Diskussion und Auseinandersetzung um das Kartellverfahren wurde die komplizierte Situation und das Spannungsfeld, in dem wir uns befanden, deutlich. Mit der Einschaltung des Kartellamts leitete ich Ermittlungen gegen ein Unternehmen ein, dessen Aufsichtsratsvorsitzender ich war und dessen Preiskalkulation ich – gebunden an die Regelungen des Privatisierungsvertrages – mitbeschlossen hatte. In meiner Funktion als Wirtschaftsminister war ich für das Kartellrecht verantwortlich, in meiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender war ich verpflichtet, die Interessen des Unternehmens zu vertreten. Das Spannungsverhältnis zwischen Unternehmensinteresse einerseits und dem öffentlichen Interesse andererseits ist ein grundsätzliches Problem für von einer Kommune oder einem Land entsandte Aufsichtsratsmitglieder. So heißt es in einem Leitfaden für Aufsichtsratsmitglieder: »Die entsandten Vertreter einer Gebietskörperschaft unterliegen dabei einem besonderen Zwiespalt zwischen dem öffentlichen Interesse der Gebietskörperschaft einerseits und dem Unternehmensinteresse andererseits. Obwohl es den entsandten Aufsichtsratsmitgliedern näher stehen mag, das Unternehmensinteresse dem der Gebietskörperschaft unterzuordnen, hat der Bundesgerichtshof in zahlreichen Entscheidungen den Vorrang des Gesellschaftsrechts betont: Der Staat muss, bedient er sich der Freiheiten des privatrechtlichen Wirtschaftens, die dort geltenden Spielregeln einhalten. Dann aber muss er auch akzeptieren, dass das öffentliche Unternehmen ein eigenes – ggf. von der Gebietskörperschaft verschiedenes – Interesse besitzt. Ein allgemeiner Vorrang der öffentlichen Belange lässt sich nicht begründen. Deshalb sind die in den Gemeindeordnungen enthaltenen Aufforderungen, dass bei der Aufsichtsratsausübung auch die Belange und Interessen der Gebietskörperschaft zu beachten seien (vgl. z.B. § 88 Abs. 4 GemO RP), gesellschaftsrechtlich nur als Empfehlungen zu verstehen.«³¹

³¹ KPMG, Public governance 2006, Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats, S. 17, www.publicgovernance.de/docs/PG_I_2006_Rechte_und_Pflichten_AR_neu.

Ich hatte die Initiative zu einer kartellrechtlichen Überprüfung in meiner Eigenschaft als Senator und oberster Dienstherr der Landeskartellbehörde eingeleitet und nicht in der Eigenschaft als Aufsichtsratsvorsitzender. Zugleich hatte ich – unter anderem um einen Interessenkonflikt zu vermeiden – die Zuständigkeit für das Verfahren an das Bundeskartellamt abgegeben.³² In meiner Eigenschaft als Aufsichtsratsvorsitzender konnte ich aber nicht verhindern, dass der Vorstand der BWB – mit dem Argument, das sei im Unternehmensinteresse – eine (erfolglose) Klage einreichte, mit der die Zuständigkeit des Bundeskartellamts bestritten wurde.

Diese verzwickten juristischen Sachverhalte sind aber einer öffentlichen politischen Diskussion schwer zugänglich. So wurde meine Doppelrolle von unterschiedlichen Seiten für politische Angriffe genutzt. So attackierte mich Klaus Wowereit, nachdem das Bundeskartellamt feststellte, dass die Trinkwasserpreise um 24% überhöht waren, als Aufsichtsratsvorsitzender trüge ich Mitverantwortung für die überhöhten Wasserpreise: »Herr Wolf als Aufsichtsratsvorsitzender und Wirtschaftssenator hätte dann genauer hinschauen müssen.« Ich könne mich nicht nach dem Motto »Haltet den Dieb« verhalten.³³ Grüne und CDU nutzten die Vorlage und stießen ins gleiche Horn. »Offenbar ist Wowereit entfallen, was in den Verträgen der Teilprivatisierung steht, denen er 1999 im Gegensatz zu mir zugestimmt hat. Wowereits Kritik ist völlig unangemessen«, lautete meine Antwort, in der ich daran erinnerte, dass die Ursache der Preissteigerungen die von der SPD 1999 gemeinsam mit der CDU verabschiedete Verträge mit ihren überhöhten

pdf17www.publicgovernance.de/docs/PG_I_2006_Rechte_und_Pflichten_AR_neu.pdf. Es wäre sinnvoll, mit einer bundesgesetzlichen Regelung hier eine Änderung vorzunehmen und dem öffentlichen Interesse Vorrang vor dem unmittelbaren Unternehmensinteresse einzuräumen, und damit Aufsichts- bzw. Verwaltungsmitgliedern von öffentlichen Unternehmen eine permanente Gratwanderung zu ersparen.

³² Im Geschäftsbericht der Berliner Wasserbetriebe für das Jahr 2010 hieß es dementsprechend auch: »Der Vorsitzende des Aufsichtsrates, Senator Harald Wolf, hat zur Umgehung eines möglichen Interessenkonfliktes und zur Wahrung seiner Unabhängigkeit als oberster Dienstherr der Landeskartellbehörde eine Preisprüfungskontrolle des Landeskartellamtes auf die Angemessenheit der Berliner Wasserpreise an das Bundeskartellamt übergeben. Eine möglicherweise aufgetretene Interessenkollision wurde dem Aufsichtsrat gegenüber offengelegt und ausreichend im Plenum diskutiert.« (Berliner Wasserbetriebe, Geschäftsbericht 2010, S. 3, www.bwb.de/content/language2/downloads/BWB-GB-2010_final_korrigiert_280611_ok_02.pdf)

³³ »Wasserpreise: Wowereit geht auf Senator Wolf los«, Berliner Morgenpost, 11.3.2011, www.morgenpost.de/berlin/article104851083/Klaus-Wowereit-geht-auf-Senator-Wolf-los.html.

ten Renditegarantien waren.³⁴ Ein halbes Jahr vor den Wahlen wollten die Sozialdemokraten nicht zulassen, dass wir den Erfolg eines Kartellverfahrens und die damit verbundene Senkung der Wasserpreise für die BerlinerInnen für uns als politischen Erfolg verbuchen konnten. So versuchten sie uns in Misskredit zu bringen, gleichzeitig ihre Spuren zu verwischen und von ihrer Verantwortung für die Teilprivatisierung in der Großen Koalition abzulenken. In Wahrheit hatten die von der Sozialdemokratie gestellten Finanzsenatoren – die auch in den Aufsichtsgremien der Berliner Wasserbetriebe vertreten waren – in der Vergangenheit jeden Versuch von mir, Spielräume unterhalb einer Vertragsverletzung zur Preisdämpfung zu nutzen, gemeinsam mit den privaten Anteilseignern blockiert,³⁵ da auch sie eine möglichst hohe Rendite aus den Wasserbetrieben als Einnahme erzielen wollten.

In der breiten Öffentlichkeit musste unsere Rolle und insbesondere die meiner Person aber widersprüchlich und häufig unverständlich erscheinen. Dass der Grund dafür in einem objektiven Dilemma lag – nämlich an Recht und Gesetz und die Umsetzung der Verträge gebunden zu sein, obwohl man diese eigentlich ablehnt –, interessiert in der politischen, von der Parteienkonkurrenz geprägten Auseinandersetzung nicht. So haben wir zwar mit dem erfolgreichen Kartellverfahren einen entscheidenden Beitrag zur Rekommunalisierung der Wasserbetriebe geleistet, politisch profitieren konnten wir davon jedoch nicht.³⁶

³⁴ Interview mit Harald Wolf, »Das Bundeskartellamt ist doch keine Räuberbande«, Berliner Morgenpost, 12.3.2011, www.morgenpost.de/printarchiv/berlin/article104852239/Das-Bundeskartellamt-ist-doch-keine-Raeuberbande.html.

³⁵ So hatte ich unter anderem vorgeschlagen, bilanzielle Sonderposten aus Baukostenzuschüssen nicht ertragswirksam aufzulösen und als Gewinn auszuschütten, sondern zugunsten von Preissenkungen einzusetzen. Ein weiterer Vorschlag war, die sehr kurzen Abschreibungszeiträume zu verlängern, was ebenfalls preisdämpfend (und gewinnmindernd) gewirkt hätte – um nur zwei Beispiele zu nennen. Stattdessen wollte Finanzsenator Ulrich Nussbaum mit Unterstützung von Wowereit eine Konzessionsabgabe einführen, was die Wasserpreise weiter in die Höhe getrieben hätte. Dazu wiederum verweigerte ich die Zustimmung – daraufhin wurde von den Wasserbetrieben ein Entgelt für die »Sondernutzung von Straßenland« verlangt, wozu meine Zustimmung nicht erforderlich war.

³⁶ Da hilft es auch nicht, wenn sozialdemokratische Senatsmitglieder heute im persönlichen Gespräch erklären, dass das Kartellverfahren die Rekommunalisierung erst möglich gemacht habe.

12. Scheitern in der Wohnungspolitik und der Sündenfall: die Privatisierung der GSW

Auch die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften befanden sich zum Zeitpunkt des Antritts der rot-roten Koalition wirtschaftlich ausgeblutet in einer mehr als kritischen Situation. Nach der Vereinigung sollten sie den notleidenden Berliner Haushalt stützen. Bis 1990 führten die Wohnungsbaugesellschaften keine Dividende an den Landeshaushalt ab. Aber unmittelbar nach der Wende wurden sie verpflichtet, eine vierprozentige Dividende an die Stadt abzuführen.¹ Im Rahmen des »Altschuldenhilfegesetzes« waren die Wohnungsbaugesellschaften in Ostberlin gezwungen, 15% ihrer insgesamt 246.000 Wohnungen bis spätestens zum 31. Dezember 2003 zu privatisieren – das waren knapp 37.000 Wohnungen.² Die CDU/SPD-Koalition nutzte diese Regelung des Altschuldenhilfegesetzes als Vorwand, um 1995 zu beschließen, dass auch im Westteil der Stadt, angeblich aus »Gerechtigkeitsgründen«, in Wirklichkeit aber zur Haushaltsentlastung, ebenfalls 15% der kommunalen Wohnungsbestände »vorrangig an Mieter« zu veräußern sind. Gleichzeitig wurde den Gesellschaften eine »Sonderdividende« abverlangt. Auf diese Weise sollten 1995 90 Mio. DM, 1996 180 Mio. DM und in den Folgejahren jährlich 80 Mio. DM an den Landeshaushalt abgeführt werden. Zwar blieben die Wohnungsverkäufe im Westen hinter den Erwartungen zurück, trotzdem mussten die Sonderdividenden abgeführt werden – mit der Folge einer wachsenden Verschuldung der Gesellschaften.³

Die seit 1996 amtierende sozialdemokratische Finanzsenatorin Fugmann-Heesing entwickelte eine besonders kreative Form der – wie sie es euphemistisch nannte – »Vermögensaktivierung«: Kommunale Wohnungsbaugesellschaften mussten andere kommunale Gesellschaften aufkaufen und den Kaufpreis an das Land Berlin abführen. Auf diese Weise musste die Wohnungsbaugesellschaft »Stadt und Land« die kommunale Gesellschaft in Treptow und kurz darauf die Wohnungsbaugesellschaft in Hellersdorf er-

¹ Joachim Oellerich, Erst abgezockt und dann verscherbelt. Die Destruktion der kommunalen Wohnungswirtschaft in Berlin, in: MieterEcho 310/Juni 2005, www.bm-gev.de/mieterecho/310/05-wohnungswirtschaft-joe.html.

² Vgl. Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, www.gesetze-im-internet.de/altschg/.

³ Vgl. Weizen, Berlin in der Finanzkrise, a.a.O., S. 166f.

werben, die Degewo übernahm die Wohnungsbaugesellschaft Köpenick, die GeSoBau kaufte die Gesellschaften in Pankow und Weißensee, die Wohnungsbaugesellschaft Mitte die Wohnungsbaugesellschaft Friedrichshain und die Lichtenberger Gesellschaft wurde von der HOWOGE übernommen. Ein Vermögenszuwachs war damit nicht verbunden, es handelte sich um einen einfachen Transfer finanzieller Mittel von den Wohnungsbaugesellschaften in den Landeshaushalt. Durch diese In-sich-Verkäufe wurden den Wohnungsbaugesellschaften insgesamt 622 Mio. Euro entzogen. Dazu kam die Sonderdividende, die sich auf insgesamt 478 Mio. Euro summierte. Diese Schwächung der Eigenkapitalbasis der Gesellschaften erhöhte zugleich den Druck auf diese, über den Verkauf von Wohnungsbeständen neue Einnahmen zu generieren. Allein durch diese Form der »Vermögensaktivierung« wurde eine zusätzliche Verschuldung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in Höhe von 1,1 Mrd. Euro provoziert – damit entstand ein weiterer Privatisierungsdruck für die Gesellschaften in Höhe von mindestens 35.000 Wohnungen. Der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU) schätzte sogar, dass der Verkauf von 50.000 Wohnungen zur Finanzierung dieser In-Sich-Geschäfte notwendig war.⁴

In einem Antrag aus dem Jahr 2000 kritisierten wir, dass »der Senat von den Gesellschaften für In-Sich-Geschäfte Kaufpreise verlangt, die den Ertragswert der zu übernehmenden Gesellschaft weit überschreiten«. Dies führe »zwangsläufig zu Wohnungsverkäufen, da die kaufenden Gesellschaften ansonsten nicht in der Lage sind, den geforderten Betrag aufzubringen. Der Senat handelt verantwortungslos, wenn er im Bemühen um seine ansatzweise Konsolidierung des Landeshaushaltes den Wohnungsbaugesellschaften ihre wirtschaftliche Substanz entzieht.«⁵ 1998 kam auch der Kauf ganzer Wohnungsbaugesellschaften auf die Tagesordnung. So wurden 1998 74,99% der GEHAG-Anteile verkauft, 2001 folgte die Veräußerung der verbliebenen 25,01%. Mit der Neuaufgabe der Großen Koalition im Jahr 1999 wurde der Verkauf zweier weiterer Wohnungsbaugesellschaften vereinbart – wozu es jedoch aufgrund des Regierungswechsels nicht mehr kam.

⁴ Vgl. Andrej Holm, Privatisierung der Berliner Wohnungsbaugesellschaften. Verlauf – Umfang – Folgen, www.bmgev.de/fileadmin/redaktion/downloads/privatisierung/konferenz-dokumentation/presentationen/presentation-andrej-holm.pdf, und Ludwig Burkhardt (BBU) in: Ausschuss für Bauen, Wohnen und Verkehr, 5. Sitzung, 5. April 2000, Wortprotokoll, S. 5.

⁵ Antrag der Fraktion der PDS über In-Sich-Geschäfte zwischen städtischen Wohnungsbaugesellschaften, 14. Wahlperiode, Drs. 14/467, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/AHAB/servlet.starweb?>

Wirtschaftlich deutlich geschwächt, befanden sich die kommunalen Wohnungsunternehmen Anfang der 2000er Jahre in einer mehr als kritischen Lage. »Berlins Wohnungsunternehmen am Abgrund« titelte »Die Welt« am 12. November 2003. 2001 erwirtschafteten die kommunalen Wohnungsunternehmen zusammen ein Defizit von 169,4 Mio. Euro, 2002 erhöhte sich der Fehlbetrag auf 208,1 Mio. Euro. Ihr Eigenkapital hatte sich innerhalb eines Jahres um 173,8 Mio. Euro verringert. Sie hatten Kreditverbindlichkeiten von mehr als 10 Mrd. Euro, 70% der Mieteinnahmen mussten für Zins und Tilgung aufgewandt werden. Dabei waren ca. 700 Mio. Euro Verbindlichkeiten aus Aufwendungsdarlehen aus der alten Wohnungsbauförderung noch nicht bilanziert – andernfalls hätten mehrere Gesellschaften bereits ein negatives Eigenkapital ausgewiesen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young kam zu dem Ergebnis, dass die Situation »teilweise existenzgefährdend« sei.⁶ Verschärft wurde die Lage durch hohe Leerstände. Deren Quote lag bei den kommunalen Gesellschaften bei 6,6% – und im Osten noch deutlich höher: in Hellersdorf 14,9% und in Marzahn 13,7%.⁷ Zudem wiesen die Wohnungsbaugesellschaften einen gegenüber den Wohnungsbaugenossenschaften und privaten Wohnungsgesellschaften deutlich höheren Verwaltungsaufwand auf – eine Relation, die sich mit sinkendem Wohnungsbestand durch Privatisierung noch weiter verschlechterte.

Neuordnung der Wohnungswirtschaft via Holding?

Wir waren uns der Probleme vor unserem Regierungseintritt durchaus bewusst. So hieß es in dem »Konsolidierungsprogramm für Berlin«, das ich zusammen mit Gregor Gysi im Wahlkampf 2001 vorstellte: »Die kommunalen

⁶ »Berlins Wohnungsunternehmen am Abgrund. Nur eine kommunale Gesellschaft erwirtschaftet ein Plus – Wirtschaftsprüfer monieren fehlende Strategie des Senats«, Die Welt, 12.11.2003, www.welt.de/print-welt/article272417/Berlins-Wohnungsunternehmen-am-Abgrund.html.

⁷ »100.000 Mieter fehlen. Hoffen auf ein Wunder. Berlin ist die Hauptstadt des Leerstands«, Berliner Zeitung, 28.6.2002, www.berliner-zeitung.de/archiv/finanzkrise-in-berlin---obwohl-der-senat-seit-jahren-die-ausgaben-kuerzt--steigen-die-schulden-immer-weiter-an--bislang-hat-noch-niemand-ein-patentrezept-dafuer--wie-die-milliarden-verluste-der-bankgesellschaft--der-wasserbetriebe--der-krankenhausgesellschaft-oder-der-verkehrsbetriebe-ausgeglichen-werden-koennen--ohne-bundeshilfe-ist-der-haushalt-nicht-zu-konsolidieren--sagen-deshalb-wirtschaftsexperten--100-000-mieter-fehlenhoffen-auf-ein-wunder,10810590,10007560.html.

Wohnungsbaugesellschaften befinden sich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation. Die allgemeine Lage auf dem Wohnungsmarkt, Leerstände, nicht aus den Mieten zu finanzierende Sanierungsbedarfe, ungünstige Kostenstrukturen, hohe Verbindlichkeiten und Milliarden, die das Land Berlin in den letzten Jahren der Wohnungswirtschaft entzogen haben, sind die Ursache dafür. Eine Neuordnung der kommunalen Wohnungswirtschaft ist dringend erforderlich. Gleichzeitig ist der Landeshaushalt zur Überbrückung von Deckungslücken und zur Vermeidung von weiteren Kreditaufnahmen auf weitere Einnahmen aus der Wohnungswirtschaft angewiesen.«⁸

Als ersten Schritt schlugen wir die Bildung einer landeseigenen Holding vor, der unentgeltlich 51% der Anteile der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften übertragen werden sollten, das Land sollte direkt weiter 49% halten. Eine gemeinsame Verwaltung der Wohnungsbaugesellschaften sollte die überhöhten Verwaltungskosten senken, über Schaffung eines gemeinsamen Cash-Pools ein übergreifendes Liquiditätsmanagement ermöglichen, die Verhandlungsposition gegenüber Zulieferbetrieben und Dienstleistern stärken, die Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten verbessern und Steuerungsprozesse optimieren. In einem zweiten Schritt wollten wir erreichen, dass die Wohnungsbaugesellschaften 80.000 Wohneinheiten an Genossenschaften zu günstigen Konditionen veräußern. Die Einnahmen aus dem Verkauf sollten nach Abzug der Schulden, Vertriebskosten und von Darlehen, die den Genossenschaften für die erforderliche Sanierung zu günstigen Konditionen gewährt werden, an die Holding gehen, die damit weitere Anteile an den kommunalen Wohnungsunternehmen erwerben und den Kaufpreis an das Land transferieren sollte. Zudem erhofften wir durch die Investitionen für Modernisierung und Instandsetzung bei den Genossenschaften perspektivisch die Schaffung von 15.000 Arbeitsplätzen über den Sanierungszeitraum von fünf bis acht Jahren.⁹

Mit diesem Vorschlag versuchten wir mehrere Ziele zu erreichen: eine Reduzierung der Verschuldung der Wohnungsbaugesellschaften und eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch Effektivierung der Verwaltung. Durch die Veräußerung an gemeinwohlorientierte Genossenschaften statt an Finanzinvestoren oder andere, am Shareholder-Value orientierte Unternehmen sollte eine Verwertung zulasten der MieterInnen ausgeschlossen werden und zugleich ein finanzieller Beitrag zur Gesundung der Wohnungs-

⁸ Gregor Gysi/Harald Wolf, Konsolidierungsprogramm für Berlin, 20. August 2001, www.die-linke-berlin.de/index.php?id=550.

⁹ Ebenda.

baugesellschaften wie auch zur Sanierung der Landesfinanzen geleistet werden. Diese Überlegungen fanden auch Eingang in die Koalitionsvereinbarung von 2002. Dort hieß es: »Eine Neuordnung der Wohnungswirtschaft ist zur wirtschaftlichen Gesundung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften dringend erforderlich. Diese soll zugleich zusätzliche Einnahmen für den Landeshaushalt ermöglichen und finanzielle Mittel für die Sanierung von Wohngebäuden freisetzen.« Vereinbart wurde, dass der Senat die Bildung einer Holding für die kommunale Wohnungswirtschaft, wie von uns vorgeschlagen, prüfen sollte.¹⁰ Weiter sollte geprüft werden, ob mit der Gründung einer Verkaufsgesellschaft für Wohnungen aus dem Bestand der städtischen Gesellschaften (ca. 80.000 Wohnungen) der Verkauf vorrangig an MieterInnen und Genossenschaften, aber auch an mittelständische Investoren, besser realisiert werden kann. Gleichzeitig ließ die Koalitionsvereinbarung im Rahmen dieser Prüfaufträge auch die Möglichkeit der Veräußerung einer Wohnungsbaugesellschaft offen.¹¹ Damit war eine Entscheidung über die Neuausrichtung der Wohnungsbaugesellschaften faktisch vertagt.

Ende 2002 gab Stadtentwicklungs- und Bausenator Peter Strieder ein Gutachten bei der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young in Auftrag. Die Studie »Erstellung einer Eigentümerstrategie und Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der städtischen Wohnungsunternehmen« stellte fest: »Durch die nur ansatzweise vorhandene Strategie, die fehlende Abstimmung der beteiligten Verwaltungen sowie die rechtlich kaum vorhandenen direkten Weisungsmöglichkeiten an die Gesellschaften ist eine einheitliche und zielgerichtete Einflussnahme des Landes auf seine Gesellschaften kaum möglich.«¹² Um Abhilfe zu schaffen, schlugen die Gutachter unter anderem die Bildung einer Holding mit Weisungsbefugnis »als kompetente zentrale Steuerungseinheit für die strategische Führung der Wohnungsbaugesellschaften« vor.¹³ Mit derartigen Überlegungen war Strieder bereits einige Monate zuvor am Widerstand der anderen sozialdemokratischen Senatsmitglieder gescheitert. 2003 machte Strieder aber einen erneuten Vorstoß, diesmal nicht für die Bildung einer Holding, die jetzt zu kompliziert und langwierig sei, sondern diesmal für eine »gemeinsame Steuerungsebene« im Landeseigentum, die eine direktere Einflussnahme auf die Gesellschaften

¹⁰ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS für die Legislaturperiode 2001-2006, S. 54.

¹¹ Ebenda.

¹² Zitiert nach: »Berlins Wohnungsbauunternehmen am Abgrund«, a.a.O.

¹³ Ebenda.

gewährleistet. Wir reagierten auf diesen Vorschlag durchaus positiv: »Wir sind uns in der Koalition einig, dass wir in den Gesellschaften eine einheitliche Steuerung und ein besseres Controlling erreichen müssen«, erklärte Michail Nelken, unser damaliger baupolitischer Sprecher. Notwendig sei dafür eine schlanke Einheit, die Vermietungsstrategien abstimmt und gemeinsame Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt.¹⁴ Aber auch diese Vorschläge scheiterten am Widerstand innerhalb der Sozialdemokratie – die Hintergründe waren uns niemals ganz klar. Vermutlich war ein wesentlicher Faktor, dass die sozialdemokratisch dominierten Vorstände der Geschäftsführungen der Wohnungsbaugesellschaften sich gegen eine derartige Steuerungseinheit wehrten, weil sie dadurch einen Verlust ihres Einflusses und der Möglichkeiten zu einem weitgehend eigenständigen und unkontrollierten Agieren fürchteten.

Am Ende der ersten Legislaturperiode resümierte Michail Nelken: »Das folgenschwerste Defizit der rot-roten Wohnungspolitik der letzten fünf Jahre ist das Ausbleiben der Konsolidierung und Neuorientierung der kommunalen Wohnungsunternehmen, die die Koalition sich für diese Legislaturperiode auf die Agenda gesetzt hatte. Die Probleme und deren absehbare Zuspitzung waren den Koalitionspartnern dem Grunde nach bekannt und Anlass für die Zielstellung der Koalitionsvereinbarung. Maßgeblich ist nicht, dass das von der PDS angeregte Holdingmodell nicht zur Umsetzung gelangt ist, sondern dass keine alternativen, den substanziellen Problemen der kommunalen Wohnungsunternehmen angemessenen Lösungswege in Angriff genommen wurden.« Die vom Senat zur Neuordnung und Steuerung der Wohnungswirtschaft eingeleiteten Maßnahmen waren nicht geeignet, die »milliardenschweren Probleme der städtischen Wohnungsbaugesellschaften in den Griff zu bekommen«.¹⁵ Angesichts der fehlenden politischen Einigung über eine sinnvolle Neuordnung der Wohnungswirtschaft versuchten die Gesellschaften die Probleme auf ihre eigene Weise zu lösen. Verschuldung und Defizite wurden überwiegend durch den ungesteuerten Verkauf von Wohnungsbeständen durch die Reduzierung von Instandhaltung und – soweit am Markt durchsetzbar – durch Mieterhöhungen abgebaut. Aus zwei kleinen Anfragen der PDS ergab sich, dass allein in den

¹⁴ Vgl. zu alledem »Kein ›Wohnungsbaukombinat«. Unternehmen kommen nicht unter Holding-Dach«, Neues Deutschland, 22.5.2003, www.neues-deutschland.de/artikel/35817.kein-wohnungskombinat.html?sstr=kein|wohnungskombinat.

¹⁵ Michail Nelken, Mehr Defizite als Erfolge, in: DIE LINKE.PDS Fraktion im Abgeordnetenhaus, Fortsetzung folgt ... Eine Bilanz der Linkspartei.PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, 16. Januar 2002-29. März 2006, Berlin 2006, S. 32/33.

Jahren 2002 bis 2003 19.063 Wohnungen aus den Beständen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften veräußert wurden, 2004 und 2005 wurden noch einmal 23.416 Wohneinheiten privatisiert.¹⁶

Dass die Privatisierung aber nicht zwangsläufig zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung der Gesellschaften führten, zeigte die dramatische Krise der Wohnungsbaugesellschaft Mitte (WBM), die im Jahr 2005 offen ausbrach, als seitens der Geschäftsführung mitgeteilt wurde, dass im März 2006 die Insolvenz drohe. Die WBM hatte in der Vergangenheit massiv Wohnungsbestände verkauft – seit 1999 mehr 17.000 Wohnungen. Trotzdem erwirtschaftete sie weiterhin ein Defizit. Die Ursachen waren vielfältig – mit dem Verkauf von Wohnungen wurde auch die Möglichkeit zur Erzielung von Einnahmen veräußert, während der Verwaltungsapparat nicht an die Reduzierung der Bestände angepasst wurde. Gleichzeitig investierte die Gesellschaft umfangreich mit Verlust in Gewerbeimmobilien – eigentlich nicht die Aufgabe einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft. So wurden Verluste mit dem Internationalen Handelszentrum, dem denkmalgeschützten »Haus des Lehrers«, der Kongresshalle am Alexanderplatz und den Rathauspassagen gemacht. Wohnungen wurden umfangreich in Immobilienfonds eingebracht und dann im Sale-und-Lease-Back-Verfahren zurückgemietet. Das Ganze hatte nur einen Schönheitsfehler – die Einnahmen aus Vermietungen waren geringer als die an die Fonds zu leistenden Leasing-Raten.¹⁷ Im Ergebnis hatte die WBM 1,2 Mrd. Euro Schulden aufgehäuft und ein negatives Eigenkapital.¹⁸

¹⁶ Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Michail Nelken (PDS) vom 4. Mai 2004, Wohnungsverkauf durch städtische Wohnungsbaugesellschaften 2001 bis 2003, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/11542, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/15/KlAnfr/ka15-11543.pdf>, und Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Michail Nelken (Die Linkspartei.PDS) vom 17. Januar 2006, Wohnungsverkauf durch städtische Wohnungsbaugesellschaften 2004 und 2005, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/13161, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/15/KlAnfr/ka15-13161.pdf>. Teilweise hatten die Wohnungsbaugesellschaften auch Bestände in Fonds übertragen und über Sale- und Leaseback-Geschäfte wieder zurückgemietet, sodass zumindest diese Bestände nicht dauerhaft für die kommunale Wohnungswirtschaft verloren waren.

¹⁷ Ausführlich zu den dubiosen Geschäftspraktiken bei der WBM siehe: »Das ist der Berliner Filz, Filz, Filz...«, Die Zeit, 15.9.2008, www.zeit.de/2009/43/WBM.

¹⁸ Vgl. u.a. »Wohnungspleite in Mitte: PDS greift jetzt die SPD an«, Berliner Zeitung, 8.9.2005, www.berliner-zeitung.de/archiv/krisentreffen-der-rot-roten-koalition-wohnungspleite-in-mitte--pds-greift-jetzt-die-spd-an,10810590,10317322.html.

Wir waren empört über diese Entwicklung, denn wir hatten immer wieder in Koalitionsrunden und im Senat nach der Situation der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften gefragt. Die Antworten der Bausenatorin und des Finanzsenators suggerierten, dass man alles im Griff habe, wirklich besorgniserregende Entwicklungen gebe es nicht. Hier erwies es sich als Nachteil, dass wir im Bereich der Wohnungsbaugesellschaften – im Gegensatz zu fast allen anderen wichtigen öffentlichen Unternehmen – keine Mitglieder in den Aufsichtsräten und damit keinen Einblick in die Interna hatten. Die Wohnungswirtschaft blieb fest in sozialdemokratischen Händen. Erst in der folgenden Legislaturperiode konnten wir durchsetzen, dass der Senat zumindest in einigen Fällen von uns benannte VertreterInnen in die Aufsichtsgremien der Wohnungsbaugesellschaften entsandte – allerdings bedurfte es auch hier in jedem Einzelfall eines hartnäckigen Ringens mit dem Koalitionspartner.

Der Aufsichtsrat der WBM und der Finanzsenator hatten eine einfache Lösung für die Probleme der WBM parat: die Privatisierung von 10.000 Wohnungen, eine Zahl, die wenige Wochen später auf 15.200 Wohnungen erhöht wurde. Dies hätte eine Reduzierung des Wohnungsbestands der WBM um die Hälfte bedeutet. Eine solche »Lösung« konnten wir nicht mittragen. In intensiven Diskussionen – auch mit der Spitze der Bundespartei und der Bundestagsfraktion – entschieden wir uns, in den offenen Konflikt zu gehen. Wir argumentierten, dieses Sanierungskonzept sei weder betriebswirtschaftlich noch wohnungspolitisch sinnvoll: Mit einem derartigen Ausverkauf wäre die Gesellschaft nicht mehr lebensfähig, weil sie damit einmal mehr zugunsten eines einmaligen Verkaufserlöses auf dauerhafte Einnahmen verzichten würde. Und wohnungspolitisch brauche man gerade in Mitte und Friedrichshain, wo sich die wesentlichen Bestände der WBM befinden, unbedingt eine ausreichende Zahl an kommunalen Wohnungen, da in diesen beiden Innenstadtbezirken der Verdrängungsdruck besonders hoch sei. »100.000 Wohnungen in Marzahn nützen wenig«, argumentierte Michail Nelken, entscheidend sei die räumliche Verteilung des kommunalen Bestands.¹⁹ Unser Widerstand und der sich auch in Teilen der SPD regende Unmut über die Dimension der geplanten Verkäufe führten im März 2006 zu einem Senatsbeschluss gegen die Stimme des Finanzsenators, mit dem weitere Privatisierungen sowohl bei der WBM als auch bei anderen Wohnungsbaugesellschaften gestoppt wurden. Zugelassen wur-

¹⁹ »Linke: Notverkäufe ohne Sinn. Abgeordnete befassen sich morgen mit der Sanierung der Wohnungsbaugesellschaft Mitte«, Neues Deutschland, 14.2.2006.

den lediglich noch die schon weitgehend abgeschlossene Veräußerung von 1.700 Wohnungen der WBM an einen privaten Investor und ein Verkauf von weiteren 1.300 Wohnungen – allerdings unter der Auflage, dass diese einer anderen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft angeboten werden.²⁰ Die ursprünglich geplante Politik des vollständigen Ausverkaufs, die vermutlich nur der erste Schritt zum vollständigen Verkauf der WBM gewesen wäre, konnte so verhindert werden. In der Folge erreichten wir, dass in der Koalitionsvereinbarung 2006 festgeschrieben wurde, dass »der derzeitige kommunale Wohnungsbestand (...) in seiner Größenordnung für die Erfüllung dieser Aufgaben unabdingbar (ist). Verkäufe von Wohnungen sind auf das zur Eigensicherung und Bestandsarrondierung zwingend erforderliche Maß zu begrenzen. Blockverkäufe an große Investmentgesellschaften sind ausgeschlossen. Einzelne Wohnungsverkäufe sind nur unter folgenden Maßgaben zu realisieren: vorrangiger Verkauf an Mieter, Mietergemeinschaften, (...) Genossenschaften oder städtische Gesellschaften.«²¹

Folgeschwerer Fehler: Zustimmung zum GSW-Verkauf

Zuvor – im Jahr 2004 – war es jedoch zu einer folgeschweren Fehlentscheidung gekommen. Wir stimmten dem Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft GSW zu. Die GSW war schon unter der Großen Koalition im Jahr 1999 zur Privatisierung ausgeschrieben worden und das Verfahren wurde auch in unserer Regierungszeit – angesichts des Prüfauftrags in der Koalitionsvereinbarung, der auch den Verkauf einer Wohnungsbaugesellschaft nicht ausschloss – nicht abgebrochen. Politisch lehnten wir einen Verkauf der GSW ab und versuchten stattdessen (erfolglos) unseren Vorschlag der Bildung einer Holding und des Verkaufs von Beständen an Genossenschaften als Alternative durchzusetzen.

Noch im Jahr 2000 hatten wir einen Antrag in das Abgeordnetenhaus mit dem Titel »Keine Privatisierung der GSW oder anderer städtischer Wohnungsbaugesellschaften« eingebracht. Neben den grundsätzlichen Erwägungen gegen den Verkauf kommunaler Wohnungsbaugesellschaften wies Bernd Holtfreter in der Parlamentsdebatte insbesondere darauf hin, dass

²⁰ »Wohnungsverkäufe. Punktsieg für Privatisierungsgegner«, in: MieterMagazin 4/06, www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0406/040620.htm.

²¹ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006-2011, a.a.O., S. 45.

die Bestände der GSW zu drei Vierteln in den westlichen Bezirken lägen. Nach einem Verkauf der GSW und der Erfüllung der 15%igen Privatisierungsaufgaben würden in den östlichen Bezirken 170.000 kommunale Wohnungen verbleiben, in den westlichen nur 80.000. Einige Westbezirke würden dann über keinerlei kommunale Wohnungen mehr verfügen. »Diese einseitige Konzentration des städtischen Wohnungsbestandes vor allem in den Ostberliner Außenbezirken Lichtenberg, Hellersdorf, Marzahn und Hohenschönhausen wird für die soziale Stadtentwicklung Berlins verheerende Konsequenzen haben. Wohnungssuchende, die aufgrund ihrer Einkommenssituation auf dem freien Wohnungsmarkt keine Chance haben, werden zukünftig nur noch in den Plattenbauten eine bezahlbare Bleibe finden können. Aber auch in den wenigen verbleibenden landeseigenen Wohnanlagen Westberlins werden sich die sozialen Problemfälle bündeln«,²² schlussfolgerte Holtfreter.

Als im Januar 2003 der Investmentfonds Lone Star 215 Mio. Euro für die ca. 70.000 Wohnungen der GSW bot, kam ich mit Wowereit rasch überein, dass die GSW nicht verkauft wird. Wir als PDS wollten den Verkauf grundsätzlich nicht, bei Wowereit spielte vermutlich eine Rolle, dass der niedrige Kaufpreis nichts Entscheidendes an der Haushaltslage geändert hätte. Obendrein hätte dieser Preis etwas mehr als 3.000 Euro pro Wohnung entsprochen, was öffentlich schwer vermittelbar gewesen wäre. Allerdings hatte die GSW 1,7 Mrd. Euro Schulden, die von einem Erwerber übernommen werden mussten. Und die GSW musste jährlich 70 Mio. Euro Zinsen zahlen bei nur 180 Mio. Euro Mieteinnahmen, sodass auch ein von der Stadtentwicklungsverwaltung in Auftrag gegebenes Gutachten einen Unternehmenswert von ca. 200 Mio. Euro errechnete. Im Senat wurde der Verkauf gegen die Stimme des Finanzsenators abgelehnt. Danach hielten wir das Thema Verkauf der GSW für erledigt und gingen davon aus, dass es jetzt um eine Sanierung des Unternehmens in Eigenregie des Landes gehen musste.

Aber es sollte anders kommen. Die Oppositionsfraktionen Bündnis90/Die Grünen, CDU und FDP hatten gemeinsam vor dem Landesverfassungsgericht gegen den Landeshaushalt für die Jahre 2002 und 2003 geklagt. Die Höhe der Nettokreditaufnahme übersteige die Investitionen und sei damit verfassungswidrig, argumentierte die vereinigte Opposition. Thilo

²² Bernd Holtfreter, Abgeordnetenhaus von Berlin, 14. Wahlperiode, 12. Sitzung vom 22. Juni 2000, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/14/PlenarPr/p14012.pdf#page=38>.

Sarrazin hatte ihnen in der Schlussberatung des Haushalts noch eine Steilvorlage geliefert, als er erklärte: »Es ist ganz klar, dass ein Haushalt, der 2 Milliarden Investitionen hat und 6 Milliarden Euro Neuverschuldung, natürlich nicht mit der Verfassungsbestimmung in Übereinstimmung ist, da die Neuverschuldung unter den Investitionen sein muss. Dies wissen alle. Und in diesem Punkt ist er eindeutig rechtswidrig. Das ist doch überhaupt keine Frage.«²³ Klaus Wowereit versuchte die Situation noch zu retten, indem er das Wort ergriff und die Regelung der Verfassung zitierte, dass die Kreditaufnahme dann die Investitionen übersteigen dürfe, wenn dies der »Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« diene. Niemand könne im Ernst bestreiten, dass »in einer Situation, wo wir gezwungen sind, 6,3 Milliarden neue Kredite aufzunehmen, bei einem Investitionsvolumen von ungefähr 2 Milliarden Euro, eine Differenz von 4,3 Milliarden durch Einsparungen (...) zu decken (...) das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht« zerstören würde.²⁴

In der Tat war die Vorstellung absurd, innerhalb eines Haushaltes 4,3 Mrd. Euro einzusparen – dies hielt aber die Opposition nicht davon ab, Verfassungsklage einzureichen. Dass die Höhe der Kreditaufnahme die Investitionen überstieg, war nichts Neues – dies war seit Jahren unter der Großen Koalition der Fall und Ausdruck der Berliner Haushaltsnotlage. Zu diesen Zeiten versuchten die Grünen immer wieder, mich für eine gemeinsame Verfassungsklage gegen die Haushalte der CDU/SPD-Regierung zu gewinnen. Ich lehnte dies regelmäßig ab mit dem Argument, dass eine solche Klage im Falle des Erfolgs nur zu einer Verschärfung des Privatisierungskurses und zu Einschnitten bei konsumtiven Ausgaben – wie z.B. Sozialausgaben – führen müsse. Mit CDU und FDP in der Opposition hatten die Grünen jetzt willige Bündnispartner gefunden und zogen gegen Rot-Rot vor das Verfassungsgericht.

Wir hatten nicht im Ernst daran geglaubt, dass die Klage Erfolg haben würde. Unseres Erachtens lag es auf der Hand, dass die Differenz von 4,3 Mrd. Euro nicht einzusparen war, ohne die Stadt sozial und wirtschaftlich in den Abgrund zu reißen. Aber wir irrten uns: Am 31. Oktober 2003 entschied das Landesverfassungsgericht, »dass das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2002 und 2003

²³ Thilo Sarrazin, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 15. Sitzung vom 28. Juni 2002, S. 935.

²⁴ Klaus Wowereit in: ebenda, S. 937f.

in wesentlichen Teilen verfassungswidrig ist.«²⁵ Ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage könne sich nicht auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts berufen: »Das durch eine extreme Haushaltsnotlage betroffene Land ist nämlich daran gehindert, durch seine Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; es verliert die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunktursteuerndem Handeln.«²⁶ Zwar räumte das Landesverfassungsgericht ein, dass das Land in einer Haushaltsnotlage die Kreditobergrenze der Verfassung überschreiten müsse, aber nur soweit die Kreditaufnahme der Deckung der durch Bundesrecht oder die Landesverfassung vorgegebenen Ausgaben diene: »Dazu gehört die Darlegung, dass darüber hinausgehende Ausgaben im Haushaltsplan nicht veranschlagt werden.«²⁷ Gleichzeitig wurde der Nachweis verlangt, dass »alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden«.²⁸

Wir empfanden dieses Urteil als Katastrophe – wir hatten keinen gültigen Haushalt mehr und das Urteil zwang uns zur Verschärfung unseres Konsolidierungskurses, wollten wir nicht eine zweite Verfassungsklage der Opposition und damit die völlige Handlungsunfähigkeit riskieren. Es ging nicht nur um den Weiterbestand unserer Regierung, sondern auch um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen eines erneuten Scheiterns vor dem Verfassungsgericht. Vor diesem Hintergrund kamen wir zu der Auffassung, dass wir auch in Sachen Privatisierung etwas tun mussten, um der Forderung des Urteils, »alle möglichen Einnahmequellen auszuschöpfen«, Genüge zu tun. So kam der Verkauf der GSW wieder auf die Tagesordnung. Das war eine gravierende Fehlentscheidung – denn alle unsere Argumente aus der Vergangenheit gegen eine Privatisierung der GSW waren noch immer richtig. In einer von uns als dramatisch empfundenen Situation hatten wir die Nerven verloren und unter der Drohung eines möglichen erneuten Gangs der Opposition vor das Verfassungsgericht dem Verkauf der GSW zugestimmt.

Im Juni 2004 wurde die GSW an ein Konsortium aus den Finanzinvestoren Cerberus und Goldman Sachs für 401 Mio. Euro veräußert. Als einzige Fraktion stimmten die Grünen dagegen. Allerdings hatten die Grünen einen an-

²⁵ Siehe den Wortlaut des Urteil in: www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/lverfgh/presse/archiv/20031031.16056.html.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Ebenda.

²⁸ Ebenda.

deren, »radikaleren« Vorschlag: Sie hielten die Reduzierung des kommunalen Wohnungsbestands auf 160.000 Wohnungen für nötig und wollten über den Verkauf von 100.000 Wohnungen den verbliebenen Wohnungsbestand sanieren.²⁹

Die Ambivalenz unserer damaligen Haltung machte eine Stellungnahme von Michail Nelken deutlich: »Der Verkauf der GSW ist wohnungspolitisch nicht vernünftig. Er ist an sich nicht mal fiskalisch besonders schlau«, hieß es dort. »Mit dem Verkauf der GSW geht ein für die Steuerungsfunktion der kommunalen Wohnungswirtschaft in Qualität und territorialer Verteilung wichtiger Wohnungsbestand der öffentlichen Verfügung verloren und es tritt im verbleibenden kommunalen Bestand eine ›Schiefelage‹ in Richtung der östlichen Peripherie ein. (...) Mit dem Verkauf wird kein nachhaltiger Beitrag zur Lösung der gewaltigen Probleme der städtischen Wohnungsgesellschaften geleistet. Er rechtfertigt sich nur aus der Notlage des Landes.«³⁰ Gleichzeitig aber wurde der Kaufpreis gelobt, das Land habe angesichts der Übernahme der 1,7 Mrd. Euro Verbindlichkeiten ein gutes Geschäft gemacht. In den Verträgen würden die Käufer auf »eine sozialorientierte Geschäftspolitik bei der Bewirtschaftung der Wohnungsbestände verpflichtet«, den MieterInnen ein umfassender Kündigungsschutz zugesichert und Luxusmodernisierungen ausgeschlossen. Vertraglich sei geregelt, dass die MieterInnen von der GSW Ergänzungen zum Mietvertrag erhalten, in denen ihnen die Regelungen zum Mieterschutz auch privatrechtlich verbrieft wurden. Gleichzeitig räumte Nelken aber ein, dass »Investmentfonds keine karitativen Einrichtungen« sind. Zwar würden sich Mieterhöhungen im Rahmen des Mietspiegels bewegen, das könne aber für »sozial schwache Mieter (...) eine nicht mehr tragbare soziale Härte darstellen«. Aber: »Das würde und wird ihnen bei einer Gesellschaft im kommunalen Eigentum kaum anders ergehen«, denn »auch die städtischen Gesellschaften werden angesichts ihrer Lage verstärkt versuchen, die gesetzlich möglichen Mieterhöhungen zu realisieren«.³¹ Letztlich lief diese Argumentation darauf hinaus, die Privatisierung damit zu legitimieren, dass die kommunalen Ge-

²⁹ Vgl. z.B. Oliver Schruoffenegger, Abgeordnetenhaus von Berlin, 15. Wahlperiode, 53. Sitzung vom 17. Juni 2004, S. 4493.

³⁰ Newsletter von Michail Nelken, Verkauf der GSW – Kein Not-, aber ein Notlagenverkauf, 15.6.2004, www.die-linke-pankow.de/linksfraktion/wir/bezirksverordnete/dr_michail_nelken/verkauf_der_gsw_kein_not_aber_ein_notlagenverkauf/.

³¹ Ebenda. Diese argumentativen Purzelbäume machen deutlich, welcher Druck in einer Regierungsbeteiligung manchmal zur legitimatorischen Rechtfertigung einer Regierungsentscheidung ausgeht, die man »eigentlich« nicht gut findet. Dabei

sellschaften mit Mieterhöhungen und Privatisierung von Beständen auch keine sozialere Politik betrieben als die Privaten.

Deutlich wird hier auch, dass wir unterschätzten, dass mit den »institutionellen Investoren« ein neuer Eigentübertypus mit anderen als den traditionellen wohnungswirtschaftlichen Verwertungsstrategien die Bühne betreten hatte. »Während traditionelle Wohnungsmarktprofite in der Regel über eine langfristige und substanzorientierte Strategie der Wertsteigerung realisiert wurden, orientieren sich die institutionellen Anleger an einer kurzfristigen bilanzorientierten Inwertsetzung. Praktisch äußert sich dieser Übergang von der Wohnungsverwaltung zur Wohnungsverwertung in einer Beschleunigung des Wohnungshandels und einer Differenzierung der Wohnungsbewirtschaftung. (...) Modernisierung und Aufwertung dienen weniger der Wertsteigerung für langfristig höhere Mieteinnahmen, sondern sind meist ein Zwischenschritt zu Verkauf und Umwandlung in Eigentumswohnungen. Durch die günstigen Finanzierungskredite hoffen die Investoren bei Verkäufen auf sogenannte Leverage-Effekte, also Gewinne aus der Differenz von Rendite und Zinsaufwand.«³²

So holten sich die Finanzinvestoren ihren Kaufpreis rasch zurück. Im Jahr 2009 schütteten sie sich 447 Mio. Euro aus – finanziert aus Gewinnvorträgen und einer Vorabausschüttung noch nicht bilanzierter Profite. Damit reduzierten sich die liquiden Mittel des Unternehmens und das Eigenkapital um ein Viertel. Durch eine Neubewertung der Bestände wurde ihr bilanzieller Wert und damit der ausschüttungsfähige Bilanzgewinn erhöht, die Wohnungsbestände von ca. 70.000 auf 50.000 reduziert.³³ 2010 planten die Investoren einen Exit durch einen Börsengang, obwohl sie sich verpflichtet hatten, das Unternehmen zehn Jahre zu halten. Nach längerer Diskussion stimmten wir dem vorzeitigen Börsengang zu. Die Alternative wäre gewesen, die Finanzinvestoren im Unternehmen zu belassen, wobei sie die Möglichkeit gehabt hätten, bereits 50% der Anteile an die Börse zu bringen, oder unter Inkaufnahme einer Vertragsstrafe Teile des Unternehmens zu verkaufen bzw. gänzlich zu zerschlagen.³⁴ Gegen Übertragung der Mieter-

gehörte Michail Nelken zu denen, die die Ergebnisse unserer Regierungsbeteiligung am kritischsten sahen.

³² Andrej Holm, *Private heißt rauben. Zur Ökonomie von Wohnungsprivatisierungen*, in: Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung, www.zeitschrift-marxistische-erneuerung.de/article/65.privare-heisst-rauben.html.

³³ Vgl. Ulrich Nußbaum, Abgeordnetenhauses von Berlin, 16. Wahlperiode, 62. Sitzung vom 19. April 2010, S. 5924f.

³⁴ Ebenda.

schutzregelungen des Kaufvertrags von den Investoren auf die GSW selbst und eine Zahlung von 30 Mio. Euro stimmten wir dem Börsengang zu. Der Sündenfall war die Privatisierung im Jahr 2004 – 2010 war er nicht mehr zu korrigieren. Die vage Hoffnung, dass die GSW nach dem Ausstieg der Finanzinvestoren und einem Börsengang als eigenständige Berliner Gesellschaft erhalten werden kann, wurde bald zerstört. Im Herbst 2013 wurde die GSW von der Wohnungsgesellschaft Deutsches Wohnen übernommen.

Mit dem Verkauf war allerdings kein einziges Problem der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften gelöst. In der Fraktion gab es durchaus Überlegungen, die Einnahmen »zu einem wesentlichen Teil (200 Mio. €) zur Sanierung der anderen Wohnungsbaugesellschaften« einzusetzen.³⁵ Dieser Vorschlag stand aber im Widerspruch zur Begründung für den GSW-Verkauf, wonach vor dem Hintergrund des Verfassungsgerichtsurteils die Einnahmen in den Landeshaushalt fließen sollten. Somit stellte sich noch immer das Problem der Sanierung der verbliebenen Gesellschaften und einer einheitlichen Strategie für die kommunale Wohnungswirtschaft.

Nach langen Diskussionen zwischen Bau- und Finanzressort kam es endlich 2007 zur Vorlage eines »Gesamtkonzepts für die städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin«. ³⁶ Dort wird als zentrale Aufgabe definiert, »das jeweilige Unternehmen an den künftigen stadtpolitischen Entwicklungen und Zielen strategisch auszurichten und zu einem betriebswirtschaftlich gesunden, perspektivisch dividendenfähigen Unternehmen weiterzuentwickeln«. ³⁷ Nun ist es richtig, dass die Wohnungsbaugesellschaften zur Erfüllung ihres sozialen Auftrages einer gesunden wirtschaftlichen Basis bedürfen. Allerdings gelang es mit dem »Gesamtkonzept« nicht, die betriebswirtschaftliche Konsolidierung der Unternehmen und die damit verbundene Bewirtschaftungsstrategie mit dem Zweck einer sozialen Wohnraumversorgung zu vermitteln. So wurde zwar das Ziel formuliert, dass die öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften auch die Aufgabe haben, das Mietniveau zu stabilisieren und eine wichtige Rolle für die Wohnungsversorgung von Personen spielen sollen, »die aus sozialen oder anderen Gründen keinen gleichberechtigten Zugang zum Wohnungsmarkt haben«. ³⁸ Bei den dem »Gesamtkonzept« beigefügten Zielbildern für die Gesellschaften

³⁵ Michail Nelken, Betrifft: Verkauf der GSG, unveröffentlichter fraktionsinterner Vermerk vom 29.4.2004.

³⁶ www.parlament-berlin.de/ad0s/16/IIIPlen/vorgang/d16-0747.pdf.

³⁷ Ebenda, S. 5.

³⁸ Ebenda, S. 6f.

finden sich dann aber regelmäßig Forderungen wie: »Verbesserung der Ertragslage unter stärkerer Ausschöpfung der Ertragspotentiale«, »Sicherung und Verbesserung der positiven Ertrags- und Liquiditätslage, insbesondere durch Ausnutzung von vorhandenen Reserven in Bezug auf Erlössteigerungen«. Kurz: Die Erträge aus Mieten sollten kontinuierlich gesteigert werden. Zwar sollten bei Mieterhöhungen die Gesellschaften »darauf achten, auch weiterhin Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen in ihrem Bestand zu halten«, allerdings taten sie dies angesichts der Vorgabe »Ausschöpfung der Ertragspotentiale« eher in Außenbezirken und nicht in den attraktiven innerstädtischen Lagen. So wies die Degewo in Wohngebieten wie Marzahn oder Marienfelde einen Transferempfängeranteil von 40% auf, während der Anteil in der Innenstadt unter 15% lag. Auf diese Weise nutzten sie die Mieterhöhungsmöglichkeiten in den guten Lagen und trieben damit zugleich die soziale Segregation in der Stadt voran.³⁹

Am Ende unserer Regierungszeit waren zwar die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften mit ca. 260.000 Wohneinheiten wieder wirtschaftlich stabilisiert – aber um den Preis eines Verlustes von mehr als 100.000 Wohnungen aus dem kommunalen Bestand und der weitgehenden Preisgabe einer sozialen wohnungspolitischen Steuerung im Hinblick auf die Mietenentwicklung und die Verhinderung von Segregationstendenzen. Dies war sicher zu einem gewissen Teil unvermeidliche Folge des desolaten Zustands der Wohnungsbaugesellschaften durch die Politik unserer Vorgängerregierung. Für den gravierenden Fehler der Zustimmung zur Privatisierung der GSW aber tragen wir alleine die Verantwortung. Der sozialdemokratischen Politik, die die kommunalen Wohnungsgesellschaften als ihre Domäne betrachtete, konnten wir – nach dem Scheitern mit unserer Holding-Konzeption in der ersten Legislaturperiode – keine alternative Konzeption entgegensetzen. »Die parlamentarische Praxis der Regierungsparteien«, resümiert Andrej Holm, »ist allenfalls als eine wohnungspolitische Suchbewegung zu beschreiben, der es nicht gelungen ist, eine für die Berliner Entwicklung angemessene wohnungspolitische Vision zu entwickeln. Anders als beispielsweise in den Bereichen der Bildungspolitik oder dem Öffentlichen Beschäftigungssektor hatte dabei auch DIE LINKE lange Zeit kein erkennbares Profil erzeugen können.«⁴⁰

³⁹ Andrej Holm, Wohnungspolitik der rot-roten Regierungskoalition in Berlin, a.a.O., S. 96.

⁴⁰ Ebenda, S. 109.

13. Die Hartz-Gesetze und der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor (ÖBS)

Am 14. März 2003 hielt Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Bundestag seine berühmt-berüchtigte Rede zur »Agenda 2010«. Damit war der Startschuss zu den gravierendsten Veränderungen und Einschnitten in den Sozialstaat seit Bestehen der Bundesrepublik gegeben. Mit den »Hartz-Gesetzen« wurde dieser Paradigmenwechsel geltendes Recht. Der Arbeitsmarkt wurde »flexibilisiert« und so die Möglichkeiten zur Anwendung prekärer Beschäftigungsverhältnisse wie Leiharbeit, Mini- und Midi-Jobs und der Niedriglohnsektor massiv ausgeweitet. All diesen Arbeitsmarkt»reformen« lag die neoliberale Annahme zugrunde, dass die hohe Arbeitslosigkeit nicht an mangelnder gesamtwirtschaftlicher Nachfrage liegt, sondern an zu hohen Arbeitskosten und mangelnder Arbeitsbereitschaft und »Flexibilität« bei den Erwerbslosen. Deshalb wurde im Rahmen von Hartz IV auch die Zumutbarkeitsregelung verschärft: Grundsätzlich wurde für Arbeitslose jede Arbeit zumutbar, unabhängig von der eigenen Qualifikation und von der Entfernung der Arbeitsstätte vom Wohnort. Als zumutbar galt auch eine Bezahlung unterhalb des Tariflohns oder der ortsüblichen Entlohnung, solange sie nicht sittenwidrig war – d.h. mehr als 30% unter dem ortsüblichen Lohn lag. Wird eine derart »zumutbare« Beschäftigung nicht angenommen, können Sanktionen verhängt werden, bis hin zum Entzug der Unterstützungsleistungen. Die Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden auf dem finanziellen Niveau der Sozialhilfe zusammengelegt, gleichzeitig wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I unabhängig von der Beschäftigungsdauer auf zwölf Monate verkürzt. Selbst gut qualifizierten Facharbeitern oder Ingenieuren drohte damit – falls sie mehr als ein Jahr arbeitslos waren – von einem Tag auf den anderen ein Absturz auf Sozialhilfeniveau.¹ Damit wurden die Hartz-Gesetze auch ein Instrument der Disziplinierung der bisher relativ gut geschützten Kernbelegschaften. Peter Hartz, nach dem das Gesetzespaket benannt ist, sollte 2007 in seinem Buch »Macht und Ohnmacht« zutreffend resümieren: »Herausgekommen ist ein System, in dem die Arbeitslosen diszipliniert und bestraft werden.«²

¹ Faktisch lag das Arbeitslosengeld II (ALG II) sogar unter der Sozialhilfe, da einmalige Sonderzahlungen entfallen sind.

² Peter Hartz, Macht und Ohnmacht, Hamburg 2007, zitiert nach: www.tagespiegel.de/themen/agenda/sozialreform-wie-die-macher-hartz-iv-heute-bewer-

Mit-Umsetzung und Kritik des Hartz-Systems

In Reaktion auf die Hartz-Gesetze entwickelte sich eine breite Protestbewegung mit dem Schwerpunkt in Ostdeutschland. Die PDS mobilisierte unter dem Slogan »Hartz IV ist Armut per Gesetz« sowohl zu den »Montagsdemonstrationen« als auch zu den 2004 stattfindenden Landtagswahlen in Brandenburg. Die Berliner PDS in der Regierung befand sich jetzt in einer komplizierten Situation. Wir teilten einerseits die Kritik an den Hartz-Gesetzen und ihre Ablehnung durch unsere Bundespartei, andererseits waren wir als Landesregierung verpflichtet, die Bundesgesetzgebung auch in Berlin umzusetzen. Gleichzeitig befanden wir uns in einer Koalition mit der SPD, die auch in Berlin die Hartz-Gesetze grundsätzlich befürwortete, was die Situation zusätzlich verkomplizierte. Öffentlich war dies schwierig zu kommunizieren, auch weil den meisten Menschen nicht bewusst war, dass unsere Verantwortung für die Umsetzung vor allem in der organisatorischen Durchführung der Bildung von Job-Centern aus ehemaligen MitarbeiterInnen der Sozial- und Arbeitsämter bestand. Der Bundesgesetzgeber hatte nämlich eine komplizierte Konstruktion der Mischverwaltung aus kommunaler und Bundeszuständigkeit geschaffen, die im Jahr 2007 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde. Auf die inhaltliche Arbeit der Jobcenter hatte das Land so gut wie keinen Einfluss, Leistungsbewilligungen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, das Sanktionsregime sind Entscheidungen der regionalen Arbeitsagenturen, die wiederum an die Geschäftsanweisungen der Bundesagentur in Nürnberg gebunden sind. Die Kommunen dagegen tragen die Verantwortung für die Kosten der Unterkunft, für Sucht- und Schuldnerberatung und psychosoziale Betreuung. Wie Heidi Knake-Werner im Rückblick feststellte: »Wenn man in der Landesregierung ist, dann ist es den Leuten völlig egal, wer Hartz IV verabschiedet, wer die Praxisgebühr beschlossen hat oder weitere Zuzahlungen im Gesundheitssystem. Das waren Entscheidungen von Rot-Grün im Bund – und ich habe den Ärger über jede einzelne abgekriegt.«³ Die wenigsten Menschen interessieren sich im Detail für administrative Zuständigkeiten, insbesondere dann nicht, wenn sie täglich darum kämpfen müssen, »über

ten/11092420.html.

³ »Das Amt hat mich selbstbewusster gemacht«. Als Sozialsenatorin wurde Heidi Knake-Werner für die Hartz-Reformen mitverantwortlich gemacht – dabei hatte sie die stets abgelehnt, taz, 19.10.2009, www.taz.de/!5154134/.

die Runden« zu kommen. So bestand immer die Gefahr, in der Wahrnehmung vieler zum Bestandteil des Hartz-IV-Systems zu werden.

Wir versuchten aus der Regierung heraus, unsere Kritik an den Hartz-Gesetzen deutlich zu machen – in öffentlichen Stellungnahmen und politisch im Bundesrat. Gleichzeitig versuchten wir, Spielräume im Interesse der Betroffenen zu nutzen und neue zu öffnen. So kritisierte ich z.B. im Mai 2004 die »dramatischen sozialen Folgen des Reformpakets Hartz IV«. Besonders hart getroffen würden Langzeitarbeitslose. Sie müssten ab Januar 2005 deutliche Einkommenseinbußen hinnehmen, wenn die Arbeitslosenhilfe gestrichen und nur noch Arbeitslosengeld II auf dem Niveau der Sozialhilfe gezahlt wird. Dabei hätten Langzeitarbeitslose kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz. Nach Schätzungen werde ein Drittel überhaupt keine Unterstützung mehr erhalten, weil Partnereinkommen und Ersparnisse angerechnet werden.⁴ Wir kritisierten, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit nichts mit der Höhe der Leistungen zu tun habe, sondern mit der Arbeitsmarktlage und der wirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitslosigkeit durch Leistungskürzungen bekämpfen zu wollen, sei deshalb politisch völlig verfehlt.

In den Berliner Medien stieß unsere Kritik immer wieder auf Unverständnis. So kommentierte die »Berliner Zeitung«: Niemand wisse genau, wie die Hartz-Gesetze wirken, »aber zwei Politiker sind sich jetzt schon sicher, dass die Reform auf nichts anderes als Lohndumping und Altersarmut hinausläuft: Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner und Arbeitssenator Harald Wolf, beide in der PDS, verfügen anders als der Rest der politischen Klasse landes- und bundesweit über seherische Fähigkeiten«. ⁵ Dass unsere Warnungen alles andere als absurd waren, sollte die Entwicklung in den nächsten Jahren zeigen: 2010 war nach einer Untersuchung des Paritätischen Wohlfahrtsverbands die Zahl der im Niedriglohnssektor Arbeitenden in der Bundesrepublik auf fast ein Viertel aller Beschäftigten angestiegen, 1,4 Mio. verdienten sogar weniger als fünf Euro die Stunde. Die Altersarmut wuchs seit 2006 überproportional und so rasant wie in keiner anderen Bevölkerungsgruppe.⁶ Aber der Mainstream der öffentlichen Meinung und

⁴ Kein Frühling für Jobsuchende, Senator Wolf warnt: Langzeitarbeitslose mit drastischen Einbußen ab 2005, Neues Deutschland, 6.5.2004.

⁵ Werner van Bebber, Zweite Gesichter, Tagesspiegel, 14.7.2004, www.tagesspiegel.de/berlin/zweite-gesichter/531428.html.

⁶ Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V., Die zerklüftete Republik, Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014, Berlin, S. 1f., www.der-paritaetische.de/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=

insbesondere der Medien hielt die Hartz-Gesetze für eine längst überfällige Reform, die es zu unterstützen galt. Auch im Parlament gab es – wie im Bundestag – eine breite Front der Unterstützung für das Gesetzespaket von SPD, CDU, FDP bis hin zu den Grünen. Wir mussten also »gegen den Strom« arbeiten.

Unser Koalitionspartner war zunehmend verärgert über unsere permanente Kritik – insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieser dramatische Umbau des Sozialstaates auch in der sozialdemokratischen Partei und Anhängerenschaft zu Unruhe führte. Als Heidi Knake-Werner und ich zusammen mit dem DGB-Vorsitzenden Dieter Scholz in einer Pressekonferenz zum wiederholten Male unsere Ablehnung deutlich machten und der Tagesspiegel titelte: »PDS verbündet sich mit Gewerkschaften gegen SPD«, kam es zum offenen Streit.⁷ »Dicke Luft in der rot-roten Koalition«, schrieb die B.Z., »Auslöser: Die umstrittene Arbeitsmarktreform Hartz IV, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die PDS macht dagegen zusammen mit DGB-Landesschef Dieter Scholz mobil.«⁸ Der Fraktionsgeschäftsführer der SPD kritisierte, Wolf und Knake-Werner verhielten sich so, als seien sie gar nicht in der Regierungsverantwortung. »Wenn sie sich für ihre Partei profilieren müssen, hilft das nur der PDS, aber nicht den Berliner Arbeitslosen.« Ein anderer führender Sozialdemokrat erklärte: »Wir sehen es mit Befremden, dass die beiden Parteipolitik der PDS machen. Das strapaziert langsam unsere Geduld.« Und während Wowereit mich über die Presse angriff: »Ich glaube, es ist an der Zeit, dass Herr Wolf deutlich unterscheidet zwischen seinen Aufgaben als Wirtschafts- und Arbeitssenator in Berlin und seinem parteipolitischen Auftrag von der Bundesebene der PDS«, ließ er seinen Regierungssprecher nachlegen: »Es kann nicht hingenommen werden, wenn sie aus ihren Ämtern Politik für die PDS machen. Man kann nicht Regierung und Opposition zugleich sein.«⁹

1441286726&hash=2c9d9b1a6a50ee7414fc6f85c3008ca814f8962f&file=fileadmin/dokumente/2015.

⁷ »PDS verbündet sich mit Gewerkschaften gegen SPD«, Tagesspiegel, 14.7.2004, www.tagesspiegel.de/berlin/pds-verbuedet-sich-mit-gewerkschaften-gegen-spd/531314.html, siehe auch: »PDS und Gewerkschaft lehnen Hartz IV ab. Arbeitssenator Harald Wolf: Situation von Langzeitarbeitslosen verbessert sich nicht«, Die Welt, 14.7.2004, www.welt.de/print-welt/article327533/PDS-und-Gewerkschaft-lehnen-Hartz-IV-ab.html.

⁸ »Wowereit greift PDS scharf an – B.Z. sprach mit Berlins Wirtschaftssenator Harald Wolf. Krach um Arbeitslosengeld«, B.Z. vom 15. Juli 2004.

⁹ Ebenda.

Diese Attacken offenbarten ein befremdliches Verständnis der Sozialdemokraten über die Beziehung zwischen zwei unterschiedlichen Parteien in einer Koalition und das Verhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Parteien. Das konnte und durfte nicht unwidersprochen bleiben: Ich nahm gegenüber der Presse diese Angriffe »mit Interesse zur Kenntnis« und entgegnete: »Ich arbeite entlang meiner Überzeugung entsprechend des Wählerauftrages und entsprechend der Koalitionsvereinbarung. Und wenn ich der Auffassung bin, dass Bundesgesetze für Erwerbslose in Berlin nachteilig sind, dann ist auch meine Aufgabe, das aus meinem Amt heraus zu formulieren.«¹⁰ Und Stefan Liebich als Partei- und Fraktionsvorsitzender machte nochmal klar, dass die sozialdemokratische Erwartung nicht erfüllt werde, dass unsere Senatsmitglieder aus den Ämtern heraus keine Politik für die PDS machen würden. »Für wen sollen wir sonst Politik machen, wenn nicht für die PDS?«, fragte er, und formulierte die naheliegende Vermutung, dass die Werbung Wowereits für die Hartz-Gesetze ebenfalls »etwas damit zu tun habe, dass er Mitglied der SPD ist.«¹¹ Als Stefan Liebich dann im August an der Berliner Montagsdemonstration teilnahm, gab es zwar große Aufregung im Berliner Blätterwald, der Streit in der Koalition, ob es uns erlaubt war, auch in der Regierung Positionen der PDS zu vertreten, war aber zunächst ausgestanden.

Die Differenz über die Haltung zu den Hartz-Gesetzen sollte sich aber immer wieder durch unsere Regierungszeit durchziehen. Angesichts dieser diametral entgegengesetzten Positionen bestanden wir darauf, dass entsprechend der Koalitionsvereinbarung das Land Berlin im Bundesrat wie auch das damals rot-rot regierte Mecklenburg-Vorpommern den Hartz-Gesetzen nicht zustimmte und sich enthielt. Im Bundesrat wirkt eine Enthaltung wie eine Nein-Stimme, da bei den Abstimmungen nur nach Ja-Stimmen gefragt wird. Gleichzeitig versuchten wir über den Bundesrat – sowohl über die Ausschüsse als auch im Plenum – Verbesserungen im Interesse der Betroffenen zu erwirken. So z.B. wandten wir uns bei der Beratung über Hartz I und II u.a. gegen die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze in Privathaushalten, die die dort überwiegend beschäftigten Frauen noch mehr auf Minijobs verwiesen hätten, gegen die vorgesehenen Leistungskürzungen bei

¹⁰ »Rot-Rot nach Rüffel: Das ist kein Krach. PDS ›sehr verwundert‹ über Wowereits Kritik/Differenz mit SPD zu Arbeitsmarktgesetzen bleibt«, Neues Deutschland, 15.7.2004, www.neues-deutschland.de/artikel/56483.rot-rot-nach-rueffel-das-ist-kein-krach.html?sstr=wolf|wowereit|hartz.

¹¹ Ebenda.

der Bundesanstalt für Arbeit und gegen die Einführung eines Zwangs zur überregionalen Mobilität ab dem 4. Monat der Arbeitslosigkeit und forderten hierzu die Einberufung des Vermittlungsausschusses.¹² In der Bundesratsdebatte über Hartz II und IV kritisierte ich die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe, die Bedürftigkeitsprüfung, die dazu führen werde, dass überwiegend Frauen durch die Anrechnung von Partnereinkommen keine Leistungen mehr erhalten würden, sowie die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen.¹³

Die politische Gegnerschaft gegen das Gesetzespaket war das eine. Gleichzeitig war klar, dass das Gesetzespaket von einer Allparteienkoalition von der CDU/CSU bis zu den Grünen beschlossen und damit auch in Berlin Gültigkeit haben würde. Wir standen also vor der Aufgabe der Umsetzung des eigentlich von uns abgelehnten Gesetzes. Dies war eine gewaltige organisatorische Aufgabe, die innerhalb kürzester Zeit erledigt werden musste, da das erst im Juli 2004 beschlossene Gesetz bereits am 1. Januar 2005 in Kraft treten sollte. Bis dahin mussten geeignete Immobilien für die neu zu etablierenden Jobcenter gefunden und hergerichtet, der Übergang von MitarbeiterInnen der Sozialämter in die Jobcenter geregelt und organisiert, vertragliche Regelungen mit der Regionaldirektion der Arbeitsagentur über die Zusammenarbeit im Rahmen der absonderlichen Konstruktion der Mischverwaltung aus Kommune und Arbeitsagentur, für die es bislang kein Vorbild gab, vereinbart werden. Gleichzeitig musste für die Arbeit der Jobcenter aufgrund der völlig neuen Gesetzeslage auch eine entsprechende neue Software entwickelt werden, für die der Bund zuständig war – die, wie sich später herausstellte, eine Vielzahl von Funktionsfehlern enthielt, sodass in der ersten Zeit oftmals noch mit Papier und Bleistift gearbeitet werden musste. Im Interesse der Betroffenen galt es die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen schaffen, wollten wir nicht Gefahr laufen, dass Arbeitslose nicht nur die Zumutungen der Hartz-Gesetze erleiden mussten, sondern obendrein ab dem 1. Januar 2005 mit dem völligen organisatorischen Chaos konfrontiert waren und möglicherweise die ihnen zustehenden Leistungen nicht ausgezahlt werden konnten.

¹² »Für Anrufung des Vermittlungsausschusses im Bundesrat: Wolf fordert Nachbesserung der Hartz-Gesetze«, Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen vom 24.11.2002, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2002/pressemitteilung.47142.php.

¹³ Harald Wolf, Rede in der 791. Sitzung des Bundesrats am 26.9.2003, BR-Protokoll, S. 307ff.

Die Hauptlast dieser Herkulesarbeit der Umorganisation lag aufgrund der Zuständigkeit für die Sozialämter bei Heidi Knake-Werner und ihrer Verwaltung. Aufgrund der fehlerhaften vom Bund gestellten Software war die rechtzeitige Auszahlung der Leistungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes infrage gestellt. Die Bundesagentur leitete von 1,8 Mio. Leistungsberechtigten die Kontonummern falsch weiter.¹⁴ Das Chaos herrschte bundesweit. Bereits im Herbst – nachdem die Softwareprobleme bekannt wurden – erarbeiteten wir Notfallpläne und sorgten dafür, dass die Leistungsberechtigten zumindest Abschlagszahlungen bekamen. Zudem fehlte es an ausreichendem Personal in den Jobcentern. Seitens des Landes wurde das Personal für kommunale Aufgaben wie die Mietkostenübernahme, Sozialberatung etc. zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurden weitere 300 MitarbeiterInnen aus dem Öffentlichen Dienst in die Jobcenter abgeordnet, um Aufgaben zu erfüllen, für die eigentlich der Bund zuständig war. Trotzdem fehlte Personal z.B. für Bundesaufgaben wie Arbeitsvermittlung und Leistungsberechnung. Die Opposition – allen voran die Grünen – versuchten politisches Kapital aus dem von ihnen in der Bundesregierung mitverursachten Chaos zu schlagen. Der Tagesspiegel berichtete, die Fraktionsvorsitzende der Grünen »unterstellt den Senatoren, die aus ihrer Kritik an der Reform nie einen Hehl gemacht haben, parteipolitische Motive: »Jede schlechte Hartz-Nachricht ist eine gute Nachricht für die PDS.«¹⁵ Diese Vorwürfe waren mehr als absurd. Nichts lag uns ferner als diese Art von politischem Zynismus auf dem Rücken der Betroffenen – im Gegenteil, das Land tat mehr als seine gesetzliche Verpflichtung, um das bundespolitisch verursachte Chaos zulasten der Arbeitslosen zu bekämpfen.

Wohnungskosten: Spielräume für Betroffene

In die genuine Zuständigkeit des Landes bzw. der Kommunen fiel der Erlass einer Ausführungsvorschrift zur Erstattung der Wohnungskosten der Hartz-IV-Beziehenden. Hier konnten wir versuchen, Spielräume im Interesse der Betroffenen zu nutzen. Befürchtungen, dass infolge der Hartz-

¹⁴ »Nürnberg gibt Kontonummern falsch weiter«, Tagesspiegel, 31.12.2004, www.tagesspiegel.de/politik/nuernberg-gibt-kontonummern-falsch-weiter/1822620.html.

¹⁵ »Opposition: PDS blockiert Hartz-Reform. Sozialsenatorin habe alles erforderliche getan«, Tagesspiegel, 9.8.2005, www.tagesspiegel.de/berlin/opposition-pds-blockiert-hartz-reform-sozialsenatorin-haben-alles-erforderliche-gegan/631684.html.

Gesetze massenhaft Zwangsumzüge anstehen würden, waren nicht unbegründet. Uns war klar, dass wir alles in unserer Möglichkeit Stehende tun mussten, um derartige staatlich erzwungene Massenumzüge zu verhindern. Teile der SPD-Fraktion unterstützten uns in unseren Bemühungen, gleichzeitig gab es aber Widerstand insbesondere aus der sozialdemokratisch geführten Finanzverwaltung. Nach langen, zähen Verhandlungen erreichte Heidi Knake-Werner mit Thilo Sarrazin eine Lösung, die zum 1. Juli in Kraft treten konnte. Danach wurden im ersten Jahr des Leistungsbezugs die Kosten der Unterkunft in voller Höhe übernommen. Für die danach geltende Regelung wurde unter Berücksichtigung der Mietspiegelwerte eine Bruttowarmmiete von 360 Euro für einen Einpersonenhaushalt als Richtwert für die »Angemessenheit der Wohnkosten« festgelegt – die durchschnittlichen Mietkosten der Hartz-IV-Empfängenden betragen damals 307 Euro. Dieser Richtwert deckte ca. 75% der im Mietspiegel erfassten Wohnungen ab.¹⁶ Gleichzeitig wurde geregelt, dass auch bei einer Überschreitung der Richtwerte nicht automatisch die Wohnung aufgegeben werden musste. Bevor seitens des Jobcenters eine Aufforderung zum Umzug ergehen durfte, musste berechnet werden, ob die Übernahme der höheren Wohnkosten für einen Zeitraum von zwei Jahren nicht günstiger ist als die Kosten eines Umzugs. Für ältere Menschen, Familien und Alleinerziehende gab es Härtefallregelungen, damit auch hier Umzüge die Ausnahme blieben. Mit dieser weitgehenden Regelung sollte es Hartz-IV-Beziehenden ermöglicht werden, in ihrem gewohnten sozialen Umfeld zu bleiben. Als Ergebnis waren im Jahr 2006 lediglich 410 Zwangsumzüge zu verzeichnen, die befürchtete Welle von zehntausenden erzwungenen Umzügen blieb aus.¹⁷ Wieviele Zwangsumzüge allerdings nur deshalb verhindert wurden, weil Hartz-IV-Empfänger aus ihrem knappen Regelsatz auch noch Überschreitungen des Richtwertes für die Erstattung der Wohnungskosten zahlten oder von Bekannten oder Verwandten unterstützt wurden, ist nicht bekannt.¹⁸

Auch mit den »im interkommunalen Vergleich relativ kulantem Ausführungsvorschriften« (Andrej Holm) konnte naturgemäß nur versucht werden,

¹⁶ Andrej Holm, Wohnungspolitik der rot-roten Regierungskoalition in Berlin, a.a.O., S. 105.

¹⁷ »Angeblich 410 Zwangsumzüge im letzten Jahr«, Tagesspiegel, 13.2.2007.

¹⁸ Eine Umfrage des Notfalltelefons der »Kampagne gegen Zwangsumzüge« aus dem Jahr 2009 ergab, dass 20% der Befragten die Überschreitung der Wohnkosten aus dem Regelsatz finanzierten. Inwieweit diese Zahl repräsentativ ist, lässt sich allerdings nicht überprüfen. Siehe: gentrificationblog.wordpress.com/2009/07/01/berlinlinke-diskutiert-soziale-wohnungspolitik-mit-hartz-iv/.

innerhalb des Hartz-IV-Regimes Spielräume im Interesse der Betroffenen auszuweiten und zu nutzen. Es kam dem Versuch gleich, »einen Gorilla zu schminken«.¹⁹ Dennoch gab es massiven Druck, diese Regelungen restriktiver zu fassen. So attackierte der Landesrechnungshof 2007 in seinem Jahresbericht die Wohnkostenregelung angesichts von 1,4 Mrd. Euro Ausgaben. Das Land würde »unangemessen hohe Unterkunftskosten« übernehmen. Er kritisierte die Orientierung an der Warmmiete, die Tatsache, dass keine Obergrenze für die Wohnungsgröße festgelegt wurde, und griff die zahlreichen Ausnahmeregelungen und die Übergangsfrist von einem Jahr an.²⁰ Nicht nur die Oppositionsparteien CDU und FDP nahmen dies zum Anlass, eine Verschärfung der Regelungen zu verlangen, auch die Bundesregierung griff diese Kritik dankbar auf und erklärte 2008, dass sie die aus der Übergangsfrist resultierenden Mehrkosten nicht mehr übernehmen werde. Und nicht nur das: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verklagte das Land vor Gericht auf Schadensersatz – einen rot-roten Sonderweg sollte es nicht geben.²¹ Das Bundessozialgericht gab der Bundesregierung Recht, das Land Berlin habe »vorsätzlich und schwerwiegend« höherrangiges Bundesrecht missachtet.²² Infolge dieses Urteils musste die Übergangsfrist auf ein halbes Jahr verkürzt werden.

Gleichzeitig hatte sich aber die Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt verschärft. Nicht nur die Mieten zogen angesichts der beginnenden wirtschaftlichen Erholung und der steigenden Attraktivität an, gleichzeitig war auch ein Anstieg der Heizkosten zu verzeichnen. Heidi Knake-Werner forderte angesichts dieser Entwicklung eine Anpassung der Sätze für die Erstattung der Wohnkosten – nach Auffassung der Fraktion wäre eine Erhöhung von 360 auf 410 Euro für einen Einpersonenhaushalt angemessen gewesen. Ein weiteres Problem war, dass im Rahmen dieser Angemessenheitsgrenzen nicht ausreichend Wohnraum zur Verfügung stand. 190.000 allein stehenden Hartz IV-Beziehenden standen zwar 275.000 Wohnungen

¹⁹ Andrej Holm, Berlin diskutiert soziale Wohnungspolitik mit Harz IV, gentrificationblog.wordpress.com/2009/07/01/berlin-linke-diskutiert-soziale-wohnungspolitik-mit-hartz-iv/.

²⁰ »Rechnungshof: Land zu großzügig zu Hartz IV-Mietern«, Tagesspiegel, 15.5.2007, www.tagesspiegel.de/berlin/rechnungshof-land-zu-grosszuegig-zu-hartz-iv-mietern/848938.html.

²¹ Heidi Knake-Werner, In roten Schuhen, a.a.O., S. 157, und: »47 Millionen eingeklagt. Bund will vom Land Wohnkosten zurück«, Berliner Zeitung, 20.2.2009.

²² »Berlin muss Bund Schadenersatz zahlen: Teurer Hartz-IV-Bescheid für Berlin«, taz, 15.12.2009, www.taz.de/!5150880/.

auf dem Berliner Wohnungsmarkt zur Verfügung, diese konkurrierten aber mit 400.000 Einpersonenhaushalten (einschließlich der Hartz-IV-Haushalte) mit einem geringen Einkommen von weniger als 900 Euro. Die im Rahmen der Angemessenheitsgrenzen verfügbaren Wohnungen befanden sich zudem in den Ostberliner Plattenbauten und in den ältesten, in der Regel unsanierten Beständen der Stadt häufig mit Substandard. In den Ostberliner Sanierungsgebieten waren für kleinere Bedarfsgemeinschaften so gut wie keine Wohnungen mehr zu finden, sie wurden so mehr und mehr zu Hartz-IV-freien Zonen.²³ Hartz IV wurde so zu einem Instrument zunehmender sozialer Entmischung und Segregation.

Wir versuchten dem entgegenzusteuern und forderten neben der Anpassung der Richtsätze an die gestiegenen Mietpreise einen flexiblen Umgang mit steigenden Heizkosten, damit diese nicht zu einer Umzugsaufforderung führen, und in Gebieten mit weniger als 10% Hartz-IV-BewohnerInnen sollten Richtsatzüberschreitungen zugelassen werden.²⁴ Dies sollte bis zum Ende der Legislaturperiode ein ungelöster Dauerkonflikt mit den Sozialdemokraten werden. Lediglich Anfang 2009 konnte nach monatelangen Diskussionen eine Erhöhung des Richtsatzes für Einpersonenhaushalte von 360 auf 378 Euro erreicht werden. Dies blieb weit hinter unseren Forderungen zurück – die Vereinbarung, nach Veröffentlichung des neuen Miet spiegels eine weitere Anpassung vorzunehmen, blieb Makulatur. Vonseiten des Koalitionspartners wurde bis zum Ende der Legislaturperiode eine weitere Anpassung verhindert. Alle Versuche, den Konflikt auch öffentlich zu machen, hatten keine wirkliche Resonanz. Vereinzelt kritische Pressestimmen und die Kritik der unmittelbar Betroffenen wie der »Kampagne gegen Zwangsumzüge« oder des Mietervereins blieben isoliert, eine breitere Unterstützung für die dringend notwendige Neuregelung blieb aus. Es zeigte sich, dass die Hartz-IV-Beziehenden keine wirkliche Lobby in der Gesellschaft hatten, die Sozialdemokraten hatten sie als potentielle WählerInnen längst aufgegeben und orientierten sich auf die »neue Mitte«.

Angesichts der ungenügenden Erhöhung und der ausbleibenden Anpassung für Mehrpersonenhaushalte verdoppelte sich die Zahl der Zwangsumzüge im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr auf 1.195.²⁵ Trotz dieser Ent-

²³ Vgl. dazu ausführlich Andrej Holm, Wohnungspolitik der rot-roten Regierungskoalition in Berlin, a.a.O., S. 106f.

²⁴ Vgl. gentrificationblog.wordpress.com/2009/07/01/berlin-linke-diskutiert-soziale-wohnungspolitik-mit-hartz-iv/.

²⁵ Hartz-IV-Zwangsumzüge: Arbeitslose können einpacken, taz vom 28.1.2011, www.taz.de/!5127768/.

wicklung wollten die Sozialdemokraten den 2009 erhöhten Satz für die Einpersonenhaushalte in den folgenden Diskussionen über eine umfassende Neureglung noch absenken, eine Einigung auf eine neue Richtlinie war so nicht möglich. Hatten wir im Vergleich mit anderen Bundesländern anfänglich noch eine »komfortable« Regelung, die die Zahl der Zwangsumzüge relativ niedrig hielt, war dies durch die Blockade der Sozialdemokraten zum Ende unserer Regierungszeit de facto ins Gegenteil verkehrt: Angesichts der Mietsteigerungen und der Struktur des Wohnungsangebots war die »Angemessenheitsgrenze« viel zu niedrig, für Mehrpersonenhaushalte hatte es sogar seit 2005 keine Anpassung gegeben, obwohl die Mietpreise massiv angezogen hatten. Elke Breitenbach hatte auf unserer wohnungspolitischen Konferenz 2011 treffend festgestellt, dass »die Arbeit der LINKEN in der Regierungsverantwortung nicht an ihrem guten Willen, sondern vor allem an den durchgesetzten Resultaten gemessen wird«.²⁶ Die Quittung für die Blockadehaltung der SPD bekamen wir im Wahljahr 2011 zu spüren, nicht die Sozialdemokraten, von denen die Hartz-IV-Beziehenden schon lange nichts mehr erwarteten.

Kampf um die Neuorientierung öffentlicher Beschäftigung

Mit dem Inkrafttreten der Hartz-Gesetze war auch eine drastische Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente verbunden. Die traditionellen Instrumente der sogenannten Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) wurden abgebaut. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe entfiel auch die bisherige Beschäftigungsförderung nach dem Bundessozialhilfegesetz (»Hilfe zur Arbeit«). Stattdessen bekamen jetzt die »Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung«, die »Ein-Euro-Jobs«, Hochkonjunktur. Die »Ein-Euro-Jobs« sind kein Arbeitsverhältnis, sondern ein Sozialrechtsverhältnis, für das die üblichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen und tariflichen Regelungen – wie z.B. Anspruch auf Urlaub, Krankengeld, von der Lohnhöhe gar nicht zu reden – nicht gelten. Darüber hinaus waren sie nur auf drei, sechs oder bestenfalls neun Monate befristet, mit dem Ergebnis, dass Arbeitslose häufig von einem Ein-Euro-Job in den anderen wechseln mussten, ohne dass sich für sie eine wirkliche Beschäftigungsperspektive eröff-

²⁶ Zitiert nach Andrej Holm, Wohnungspolitik der rot-roten-Regierungscoalition in Berlin, a.a.O., S. 107.

nete. Die offiziell propagierte Integration in den ersten Arbeitsmarkt fand nicht statt.

Es galt also Alternativen zu diesem System der »Ein-Euro-Jobs« zu entwickeln. Im Dezember 2005 veröffentlichte ich in der Frankfurter Rundschau einen Artikel mit dem Titel »Lohn ist besser als nur Hilfe«, in dem ich eine »Neuorientierung öffentlich geförderter Beschäftigung« forderte. Diese neue Form öffentlicher Beschäftigung sollte in Bereichen erfolgen, die im öffentlichen Interesse liegen, und die weder am Markt noch im Rahmen des Öffentlichen Dienstes erbracht werden. Damit knüpfte ich an die seit vielen Jahren in der PDS geführte Diskussion über einen öffentlichen Beschäftigungssektor »jenseits von Markt und Staat« an. Als ersten Schritt forderte ich eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Unterstützungsleistungen und Zahlungen an ALG-II-Empfänger, um damit ein reguläres Arbeitsverhältnis zu finanzieren. »Weder aus der Sicht Arbeitsloser noch aus der gesamtfiskalischen Sicht ist nachvollziehbar, warum das Arbeitslosengeld II nicht als Lohnanteil in einer öffentlich geförderter Beschäftigung gezahlt werden kann«, schrieb ich damals und machte folgende Rechnung auf: »Ein alleinstehender Arbeitsloser, der 30 Wochenstunden in einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung (MAE) mit einer Entschädigung von 1,50 Euro pro Stunde tätig ist, kommt auf ein Nettoeinkommen von rund 847 Euro: Regelsatz 345 Euro, Kosten der Unterkunft (Durchschnitt Berlin) 307 Euro, Mehraufwandsentschädigung 195 Euro. (...) Im Rahmen des ALG II werden weiterhin pauschal Sozialversicherungsbeiträge für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt, zusammen 200 Euro.« Damit wäre (im Jahr 2004) ein Bruttolohn von damals 1.065 Euro allein aus der Zusammenfassung der unterschiedlichen Leistungen finanzierbar gewesen, das entspräche bei einer 30-Stunden-Beschäftigung einem Stundenlohn von 8,20 Euro (die damalige gewerkschaftliche Mindestlohnforderung lag bei 7,50 Euro).²⁷ Noch nicht eingerechnet waren in dieser Modellrechnung dabei die Möglichkeiten, diese Lohnzahlungen über Landesmittel bzw. Mittel des Europäischen Sozialfonds noch weiter aufzustocken. Auf dieser Weise sollte ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor (ÖBS) finanziert werden, der, anders als die Ein-Euro-Jobs, auf sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen beruhte. Diese Beschäftigung sollte im Bereich gesellschaftlich sinnvoller und not-

²⁷ Harald Wolf, Lohn ist besser als nur Hilfe. Arbeitslosengeld II und Ein-Euro-Jobs sichern zwar das Leben, führen aber nur selten auf den ersten Arbeitsmarkt, Frankfurter Rundschau, 28.12.2004.

wendiger Arbeit angesiedelt sein, die weder von privaten Unternehmen noch von staatlicher Seite angeboten wird.

Die potentiellen Einsatzfelder waren und sind vielfältig: Bereiche wie Stadtteil-, Jugend-, Kultur- oder Umweltarbeit und viele andere Felder, wo viel über unterbezahlte oder unbezahlte ehrenamtliche Arbeit läuft, und die dringend einer stabilen und auskömmlichen Finanzierung bedürfen. Und schließlich sollte die öffentlich geförderte Beschäftigung nicht genutzt werden, bestehende reguläre Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt zu ersetzen oder zu verdrängen.²⁸ »Unserer Gesellschaft mangelt es nicht an Arbeit, sondern an kaufkräftiger Nachfrage für diese Arbeit. Warum nicht die Mittel für die unterschiedlichen Leistungen für die Hartz IV-Empfänger/innen nutzen, um sinnvolle Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren«, resümierte ich unsere Grundüberlegung.²⁹ Heidi Knake-Werner und ich begannen eine Vielzahl von Gesprächen zu führen – mit dem damaligen Bundesarbeitsminister Franz Müntefering, der Spitze der Bundesagentur für Arbeit, in den Konferenzen der Arbeits- und Sozialminister und -ministerinnen. Es gab bei dem einen oder anderen unserer Gesprächspartner sogar Sympathien für unseren Vorschlag. Bundespolitisch war aber nicht gewollt, dass sich ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor dauerhaft etabliert, schließlich stand er im diametralen Widerspruch zur Philosophie der Hartz-Gesetze.

Die Einführung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors wurde im Wahlkampf zu einem unserer zentralen Themen und zu einem Essential für eine Neuaufgabe einer Regierungskoalition mit den Sozialdemokraten. In den Koalitionsverhandlungen 2006 konnten wir einen Einstieg in den ÖBS und flankierende bundespolitische Initiativen durchsetzen. »Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist es nicht mehr möglich, passive Geldleistungen mit Mitteln der Beschäftigungspolitik zur Finanzierung von Arbeit zusammenzufassen. Dazu bedarf es bundeseinheitlicher Regelungen«, hieß es in der Koalitionsvereinbarung. »Die Koalition wird sich gegenüber der Bundesregierung, ggf. über eine Bundesratsinitiative, dafür einsetzen, dass die entsprechenden gesetzlichen bzw. haushaltsrechtlichen Änderungen vorgenommen werden.« Über diese bundespolitischen Aktivitäten hinaus beschlossen wir aber, landespolitische Spielräume zu nut-

²⁸ Harald Wolf, Einstieg in den ÖBS wagen, Existenzsichernde Arbeit schaffen. Modelle und Erfahrungen in Berlin, in: Disput, April 2006, http://archiv2007.sozialisten.de/politik/publikationen/disput/view_html?zid=32532&bs=1&n=15.

²⁹ Ebenda.

zen: »Solange es eine bundesgesetzliche Öffnung im Sinne einer Zusammenfassung der aktiven und passiven Leistungen nicht gibt, wird das Land in Kooperation mit den Job-Centern auf der Grundlage der Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante ein eigenes Programm mit ca. 2.500 Förderfällen auflegen, in das landesseitig die vom Land zu tragenden Kosten der Unterkunft eingebracht werden.«³⁰ Vereinbart wurde auch, dass diese Beschäftigungsverhältnisse auf Freiwilligkeit beruhen und die Entlohnung an tariflicher Bezahlung orientiert sein sollte. Außerdem sollten sie eine mehrjährige Laufzeit haben.

Unterdessen hatte sich auf der Bundesebene eine Debatte über eine Veränderung und Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entwickelt, insbesondere für »Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen«. Hintergrund war die Erkenntnis, »dass es auch bei deutlich verbesserter Arbeitsmarktlage und optimal aufgestellter Arbeitsmarktpolitik mittel- bis langfristig nicht gelingen wird, tatsächlich alle Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu integrieren«.³¹ Im Ergebnis wurde der »Beschäftigungszuschuss« eingeführt, mit dem Langzeitarbeitslose mit »mehrfachen Vermittlungshemmnissen« in eine tariflich entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingegliedert werden konnten. Gleichzeitig wurde ein »Bundesprogramm Kommunalkombi« beschlossen, mit dem durch öffentliche Beschäftigung kommunale und soziale Strukturen vor Ort gestärkt werden sollten. Allerdings waren auch hier die von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Mittel mit maximal 700 bis 800 Euro auf niedrigstem Niveau.³² Aber diese neu geschaffenen Instrumente schufen die Möglichkeit – verbunden mit einer entsprechenden Aufstockung durch Mittel des Landes und des Europäischen Sozialfonds –, die Zahl der Stellen im ÖBS gegenüber den im Koalitionsvertrag vereinbarten 2.500 Stellen deutlich auszuweiten. Bis 2010 wollten wir auf diese Weise

³⁰ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006-2011, a.a.O., S. 20f. Die »Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante« sind ein mit der früheren ABM vergleichbares Instrument, sie stellen ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis dar. Seit 2008 wurden aber keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt. Im Gegensatz zu den Ein-Euro-Jobs wurde dieses Instrument relativ selten eingesetzt.

³¹ So der parlamentarische Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium Klaus Brandner, zitiert nach: Karin Lenhart, Alexandra Wagner, Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin, Berlin 2010, S. 22.

³² Ebenda, S. 23.

insgesamt 10.000 Arbeitsplätze schaffen. Schwerpunktmäßig wurden für den ÖBS vier Tätigkeitsfelder definiert:

- neue Perspektiven einer älter werdenden Gesellschaft (z.B. Stärkung der Mobilität der Einzelnen, Sicherstellung des Abbaus von Barrieren, Ausweitung von Serviceangeboten für Seniorinnen und Senioren),
- Stärkung des sozialen Zusammenhalts (z.B. Nachbarschaftsarbeit, Verbesserung der sozialen Infrastruktur),
- Unterstützung der Integration von Migrantinnen und Migranten,
- Stärkung der kulturellen und schulischen Bildung.³³

2007 fasste der Senat einen entsprechenden Beschluss.³⁴ Das Arbeitnehmer-Brutto sollte mindestens 1.300 Euro (bei mindestens 7,50 Euro die Stunde) betragen. Lagen die Tariflöhne höher, musste nach Tarif bezahlt werden. Der Zwang, den ÖBS unter Nutzung von Instrumenten der Bundesagentur aufzubauen, brachte jedoch eine Reihe von Problemen und Einschränkungen mit sich. War die Begrenzung der Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses auf Langzeitarbeitslose mit »mehrfachen Vermittlungshemmnissen« schon problematisch genug, verschärfte eine interne Anweisung der Bundesagentur die Bedingungen nochmals zusätzlich: In den Genuss eines Beschäftigungszuschusses konnte danach kommen, wer ein gewisses »Restarbeitsvermögen« hatte. Außerdem musste über eine sechsmonatige »Vorschaltphase« der Nachweis erbracht werden, dass weiter schwerwiegende Vermittlungshemmnisse bestehen.³⁵ Kriterium war also nicht die Arbeitsmarktlage als Ursache der Langzeitarbeitslosigkeit, sondern in der Person begründete »Vermittlungshemmnisse« – ganz in der neoliberalen Logik einer »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik«.

Wir nutzten deshalb zunehmend das Instrument des »Kommunalkombi«. Dieser hatte nicht derartig restriktive Kriterien, erforderte aber angesichts eines maximalen Zuschusses in Höhe von 500 Euro zum Bruttoarbeitsentgelt einen deutlich höheren Finanzierungsanteil des Landes, um die Kriterien des ÖBS für die Entlohnung zu erfüllen. In der Folge musste die Zielzahl für die ÖBS-Stellen von 10.000 auf 7.500 reduziert werden. Ab 2011 musste wiederum ein anderes Instrument genutzt werden – die sogenannte Bürgerarbeit.

³³ Karin Lenhart, Alexandra Wagner, a.a.O., S. 25.

³⁴ Vgl. Senat von Berlin, Mitteilung: Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor umsetzen. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 16/0914, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/16/DruckSachen/d16-0914.pdf>.

³⁵ Vgl. Annegret Gabelin, Felix Lederle, Zum Referenzprojekt ÖBS in Berlin, 3. März 2008, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/beschaeftigung_foerdern/referenzprojekt_oeps_in_berlin/.

Auch dies ein eigentlich nicht existenzsicherndes Beschäftigungsverhältnis mit einem Entgelt von 900 Euro brutto und dem »workfare«-Konzept entspringend. Nach langen und komplizierten Verhandlungen mit dem Bundesministerium für Arbeit erreichte Carola Bluhm, dass die in Berlin dafür zur Verfügung stehenden Bundesmittel zur Finanzierung des ÖBS genutzt und mit Landesmitteln entsprechend aufgestockt werden konnten.³⁶

Durch die Notwendigkeit, existierende (und immer wieder wechselnde bzw. neu aufgelegte) arbeitsmarktpolitische Bundesprogramme als Finanzierungsgrundlage zu nutzen, unterlag der ÖBS naturgemäß auch vielen mit diesen Programmen verbundenen Beschränkungen und Problemen. Mit den von der Bundesebene vorgegebenen Kriterien konnte überhaupt nur einem eng begrenzten Teil der Langzeitarbeitslosen eine ÖBS-Stelle angeboten werden. Unser Ziel einer langfristigen Beschäftigung im ÖBS konnte nur in wenigen Fällen (vor allem für Ältere) erreicht werden, die Förderdauer war in der Regel auf 24 bis 36 Monate begrenzt. Auch war allen Instrumenten gemeinsam, dass die darauf basierenden Beschäftigungsverhältnisse nicht arbeitslosenversichert waren, womit der Bund verhindern wollte, dass nach Beendigung der Beschäftigung Anspruch auf Arbeitslosengeld I entstand. Damit mussten viele Beschäftigte nach Auslaufen ihres Vertrages wieder in den Hartz-IV-Bezug zurückkehren. Auch das von uns geforderte Prinzip der Freiwilligkeit – der ÖBS sollte kein Instrument arbeitsmarktpolitischer Disziplinierung sein – konnte nicht garantiert werden, da dies bundespolitisch nicht vorgesehen war.

In einer Studie zur Evaluierung des ÖBS kommen die Autorinnen allerdings zu dem Ergebnis, dass Verletzungen des Prinzips der Freiwilligkeit nur eine marginale Rolle gespielt haben, was vor allem daraus zu erklären sei, dass die Plätze im ÖBS sehr begehrt waren.³⁷ 98% der Befragten gaben an, die Stelle gerne angenommen zu haben. Die Realisierung des ÖBS war immer ein schwieriger Kompromiss zwischen unseren ursprünglichen Vorstellungen eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors und den bundespolitischen Rahmenbedingungen. Die schon zitierte Evaluierungsstudie kam in einer Gesamtbewertung zu dem Ergebnis: »Wenngleich der ÖBS manches seiner anspruchsvollen Ziele nicht erreichen konnte, lässt sich

³⁶ DIE LINKE Berlin, Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren! Bürgerarbeit in Berlin zu ÖBS-Bedingungen möglich, 17. Dezember 2010, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/beschaeftigung_foerdern/buergerarbeit_in_berlin_zu_oeps_bedingungen_moeglich/.

³⁷ Karin Lenhart, Alexandra Wagner, a.a.O., S. 89.

auf der Grundlage der vorgenommenen Erhebungen und Analysen zusammenfassend eine in der Tendenz positive Zwischenbilanz zum Berliner ÖBS ziehen.«³⁸ Dazu gehört vor allem die Entlohnung. In einer Befragung gaben 77% der Haushalte an, mit der Beschäftigung im ÖBS habe sich ihre Einkommenssituation verbessert, 17% erklärten, ihre Einkommenssituation sei gleich geblieben, und 5% sahen eine Verschlechterung – die sich v.a. durch einen Wegfall von Vergünstigungen für Hartz-IV-Empfangende (wie Sozialticket, GEZ-Befreiung) erklärte.³⁹

Umgesetzt werden konnte auch das Ziel, mit einem ÖBS gesellschaftlich nützliche Arbeit zu erledigen und die soziale Infrastruktur zu stärken. Eine Vielzahl neuer Projekte konnte so initiiert bzw. bestehende Projekte und Initiativen gestärkt werden. So wurden über die »Initiative KulturArbeit Berlin« über 300 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, vor allem bei kleineren Kulturprojekten und -initiativen. Mit dem bundesweit bekannt gewordenen Projekt »Stadtteilmütter« wurden Migrantenfamilien im Stadtteil unterstützt, über einen Gemeindedolmetschdienst wurden sprachliche Barrieren z.B. beim Arztbesuch, bei Gesprächen mit der Schule und Beratungsstellen überwunden. Im Projekt »Mobidat« wurde ein Informations- und Auskunftssystem für Menschen mit Behinderungen etabliert. Für in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen wurden Mobilitätshilfsdienste angeboten, das Frauenzentrum »Paula Panke« etablierte im Rahmen des ÖBS ein Projekt für flexible Kinderbetreuung außerhalb der Kita-Öffnungszeiten. Für Menschen mit geringem Einkommen wurde Energieberatung finanziert, die Arbeit der Nachbarschaftsheime gestärkt – um nur einige Beispiele aufzuzählen.

Aber der ÖBS war politisch immer umstritten und sah sich dementsprechend Angriffen ausgesetzt. So erklärte die IHK: »Für die geplanten neuen Programme besteht aus Sicht der IHK Berlin kein Bedarf, sie können im Gegenteil negative Wirkungen entfalten. Erstens wird mit der Schaffung dauerhaft geförderter Beschäftigungsstellen das Ziel einer Reintegration der Betroffenen in den regulären Arbeitsmarkt de facto aufgegeben. Zweitens entstehen durch die sozialversicherungspflichtige Ausgestaltung der geförderten Stellen erhebliche Anreize für die Betroffenen, die Kriterien für die Aufnahme in eines der Programme zu erfüllen, da sie gegenüber Langzeitarbeitslosen im regulären ALG II-Bezug deutlich besser gestellt werden.« Mit der Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung versuche »die Politik ein Problem zu lösen, das sie durch die nach wie vor bestehende – und in

³⁸ Ebenda, S. 88.

³⁹ Ebenda, S. 46.

jüngster Zeit durch die Einführung von Mindestlöhnen noch verschärfte – Überregulierung des Arbeitsmarktes selbst hervorruft. Eine Flexibilisierung der Arbeitsmarktregulierung würde regulären, erwerbswirtschaftlich ausgerichteten (und daher im eigenen Interesse effizient arbeitenden) Unternehmen die Möglichkeit geben, in wirtschaftlich guten Zeiten Arbeitskräfte einzustellen, ohne fürchten zu müssen, dass bei einer Verschlechterung der Auftragslage ein Abbau von Personal entweder unmöglich oder sehr kostenintensiv wird.«⁴⁰ Diese von neoliberaler Ideologie geprägte Ablehnung war zu erwarten gewesen und machte uns keine großen Sorgen.

Zu einem Problem sollte aber die sich entwickelnde ablehnende Haltung der SPD insbesondere innerhalb des Senats werden. Klaus Wowereit hatte den ÖBS immer skeptisch beäugt. Immer wieder hatte er intern moniert, man könne doch mit billigeren Maßnahmen viel mehr Menschen in Beschäftigungsmaßnahmen bringen als mit dem »teuren« ÖBS. Zu Beginn des Wahljahres 2011 verbreitete er dies auch öffentlich. In einem Interview mit der »Berliner Morgenpost« erklärte er: Die Bürgerarbeit werde mit 900 Euro kalkuliert und zwar bundesweit. Das teurere Berliner System werde von der Bundesregierung nicht finanziert. Deshalb müsse man eine andere Lösung finden, denn: »Je mehr man dem Einzelnen zahlt, desto weniger Menschen kann man in die Bürgerarbeit bringen.«⁴¹ Der ÖBS – so Wowereit – sei ein Programm, »das einige wenige privilegiert, viele andere aber ausschließt.«⁴² Das war in doppelter Hinsicht eine Provokation: Der Aufbau des ÖBS war eine unserer Bedingungen für eine Neuaufgabe der rot-roten Koalition nach 2006. Und der Verweis, dass bundesweit die Bürgerarbeit zu Dumpinglöhnen finanziert wird, war die Forderung nach einer Abschaffung eines Berliner Sonderwegs jenseits der Hartz-Ideologie. Absurd auch, dass die Attacke auf den ÖBS kam, nachdem Carola Bluhm durch hartnäckiges Verhandeln mit der Bundesministerin Ursula von der Leyen erreicht hatte, dass das Instrument Bürgerarbeit durch das Land auf ÖBS-Niveau aufgestockt werden durfte.

⁴⁰ IHK Berlin, Stellungnahme. Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor, Position der IHK Berlin, 14. November 2007, www.parlament-berlin.de/adoss/16/IntArbB-Soz/vorgang/Stellungnahme-IHK-%C3%96BS.pdf.

⁴¹ »Wir werden dafür sorgen, dass die A 100 verwirklicht wird«, Berliner Morgenpost, 27.3.2011, www.morgenpost.de/printarchiv/berlin/article104871567/Wir-werden-dafuer-sorgen-dass-die-A-100-verwirklicht-wird.html.

⁴² »Rot-rot streitet über den ÖBS. Ein hartes Stück Arbeit«, Tagesspiegel, 28.3.2011, www.tagesspiegel.de/berlin/landespolitik/rot-rot-streitet-ueber-den-oeps-ein-hartes-stueck-arbeit/3998172.html.

Unsere Antwort fiel dementsprechend deutlich aus: »Der ÖBS muss nicht nur erhalten bleiben, er muss nach den nächsten Wahlen ausgebaut werden.« Mit dem Angriff von Wowereit auf den ÖBS habe sich die SPD wieder als »die Hartz-IV-Partei« und »die Partei der Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen« zu erkennen gegeben, erklärte ich auf unserem Landesparteitag.⁴³ In der Folge fand eine Reihe von Verhandlungen und Gesprächen innerhalb der Koalition statt – zwischen Carola Bluhm, dem Finanzsenator Nußbaum und Klaus Wowereit. Wir verlangten eine Sitzung des Koalitionsausschusses – Ergebnis war, dass wir nach einer Stunde aufstanden und die Sitzung mit den Worten: »Das war’s dann wohl« verließen. Gleichzeitig versuchten wir, öffentliche Unterstützung zu mobilisieren. In einem Kampagnenbrief riefen wir auf: »Schreiben Sie Ihrem Wahlkreisabgeordneten der SPD, schicken Sie Briefe an den Regierenden Bürgermeister, den Finanzsenator und den SPD-Fraktionsvorsitzenden!«⁴⁴ Das blieb nicht ohne Resonanz – der Rat der Künste, der Migrationsrat, Projekte und Verbände schufen Öffentlichkeit für einen Erhalt des ÖBS. Unsere heftige Reaktion machte den Sozialdemokraten deutlich, dass sie mit ihrer Attacke auf den ÖBS die Basis der Zusammenarbeit in der Koalition angegriffen hatten. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Michael Müller äußerte sich gegenüber dem ND »erstaunt, wie heftig die Linkspartei auf inhaltliche Fragen zur Arbeitsmarktpolitik reagiert habe«. Vorgezogene Neuwahlen schloss er zwar angesichts der im September so oder so anstehenden Wahlen aus, allerdings mit der Einschränkung: »Wenn nicht die Linkspartei andere Konzepte verfolgt.« DIE LINKE sei wohl »wohl etwas zu vehement in die Öffentlichkeit gegangen«, hieß es aus der SPD-Fraktion.⁴⁵ Im April erreichte Carola Bluhm dann einen Verhandlungskompromiss: Für das Jahr 2012 wurde zwar die Zahl der 5.600 im Jahr 2011 finanzierten Stellen auf 5.000 reduziert, entscheidend für uns aber war, dass 2.200 neue Stellen im laufenden Jahr finanziert werden konnten und damit die Kontinuität des ÖBS gesichert war. Wäre es nach den Wahlen zu erneuten Koalitionsverhandlungen zwischen

⁴³ »Die Linke schlägt zurück«, taz, 28.3.2011, www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=ba&dig=2011%2F03%2F28%2Fa0119&cHash=dc3afc447057d7819c7c65f36c70bab9/.

⁴⁴ »Koalitionsstreit: Linke startet Kampagne gegen die SPD-Politik«, www.tagespiegel.de/berlin/koalitionsstreit-linke-startet-kampagne-gegen-spd-politik/3932918.html.

⁴⁵ »Ruppiger Zoff bei Rot-Rot«, Neues Deutschland, 12.3.2011, www.neues-deutschland.de/artikel/192939.ruppiger-zoff-bei-rot-rot.html?sstr=%F6bs.

uns und den Sozialdemokraten gekommen, wäre die Weiterentwicklung des ÖBS ohnehin neu zu diskutieren gewesen.⁴⁶

Der Konflikt um den ÖBS blieb aber Wahlkampfthema 2011. Nicht nur die CDU und FDP forderten die Abschaffung des ÖBS, auch die Spitzenkandidatin der Grünen, Renate Künast, stieß in das gleiche Horn. Er sei »sehr teuer, erreicht nur wenige Menschen und führt nicht auf den ersten Arbeitsmarkt«. ⁴⁷ Im Herbst 2011 verständigten sich SPD und CDU in den Koalitionsverhandlungen darauf, den ÖBS zu beenden. Viele Projekte standen damit vor dem Aus. Dort, wo sie weitergeführt wurden, geschah dies zu schlechteren Bedingungen – ohne Mindestlohn und tarifliche Entlohnung. Die arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Fraktion, Elke Breitenbach, erklärte zur Entscheidung der neuen schwarz-roten Koalition: »Die SPD gründet ihre Koalition mit der CDU auf dem Rücken von Erwerbslosen. Mit der angekündigten Abwicklung des Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS) führt sie nicht nur ihre Reden über Arbeit zu Mindestlohnbedingungen ad absurdum. Sie gefährdet damit auch etliche soziale und Kulturprojekte in der Stadt. Nach dem Willen von SPD und CDU sollen Langzeitarbeitslose künftig nach dem Modell der Bundesregierung Bürgerarbeit leisten. Dafür gibt es maximal 900 Euro brutto und keinen regulären Arbeitsvertrag. (...) Die Abwicklung des ÖBS ist ein politischer Rückschritt, der den Niedriglohnbereich weiter fördert. Wieder einmal zeigt sich: Sozial entscheidet die SPD nur mit der LINKEN.«⁴⁸

⁴⁶ »Rot-roter Kompromiss. Budget für geförderte Jobs schrumpft«, Berliner Morgenpost, 12.4.2011, www.morgenpost.de/printarchiv/berlin/article104913952/Budget-fuer-gefoerderte-Jobs-schrumpft.html.

⁴⁷ »Künast will das bisherige Beschäftigungsprogramm stoppen. Nicht nur Jobs, sondern Bildung für Arbeitslose, Berliner Zeitung, 14.6.2011, www.berliner-zeitung.de/archiv/kuenast-will-das-bisherige-beschaefigungsprogramm-stoppen-nicht-nur-jobs--sondern-bildung-fuer-arbeitslose,10810590,10792.

⁴⁸ DIE LINKE im Abgeordnetenhaus, SPD wickelt ÖBS ab, 25. Oktober 2011, www.linksfraktion-berlin.de/nc/politik/presse/detail/archiv/2011/oktober/zurueck/archiv-8/artikel/spd-wickelt-oeps-ab/.

14. Reform des Bildungssystems: Gemeinschaftsschule und Schulstrukturreform

Die 2001 veröffentlichten Befunde der internationalen Schulleistungsuntersuchung PISA und die schlechten Ergebnisse für das deutsche Schulsystem wirkten in der deutschen Öffentlichkeit wie ein Schock. Dass der schulische Erfolg in Deutschland wesentlich und stärker als in vielen anderen Ländern von der sozialen Herkunft abhängt, und dass Kinder mit Migrationshintergrund besonders schlechte Bildungschancen hatten, wurde zwar zur Kenntnis genommen, allerdings ohne die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. So erreichten in Berlin 32% der SchülerInnen das Abitur. Ein Arbeiterkind hatte eine viermal geringere Chance, die Hochschulreife zu erlangen, als das Kind einer Akademikerfamilie. Noch dramatischer war der Befund, dass ca. 30% der SchülerInnen an der Hauptschule diese ohne Abschluss verließen.¹

Schulgesetz 2004: Gemeinsames Lernen statt Selektion

Unser Ziel war, das gegliederte Schulsystem mit seiner Selektionswirkung zu überwinden. Die SchülerInnen sollten länger gemeinsam lernen. Als erstes Bundesland nach dem »Pisa-Schock« verabschiedeten wir 2004 ein neues Schulgesetz. Vorklassen wurden abgeschafft, die Schulvorbereitung und die frühkindliche Förderung sollten künftig die Kindertagesstätten übernehmen. Die Kinder konnten früher eingeschult werden, weil mit dem neuen Gesetz alle Kinder in dem Jahr schulpflichtig wurden, in dem sie das sechste Lebensjahr vollendeten. Damit konnten auch fünfeinhalbjährige Kinder in die erste Klasse eingeschult werden, sie sollten innerhalb der Schule gefördert werden. Wir forderten dabei ein Umdenken: »Nicht die Kinder müssen für die Schule reif sein, sondern die Schule muss sich auf die Kinder einstellen.«² Damit verbunden war die Einführung einer flexiblen Schulanfangs-

¹ Carola Bluhm, Elke Brosow, Siglinde Schaub, Sebastian Schlüsselburg, Berlin wird skandinavisch schlau. Wege zu einem integrativen Schulsystem in Berlin, Arbeitspapier der Linkspartei.PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, 17. Januar 2006, http://archiv2007.sozialisten.de/politik/bildungspolitik/pdf/060117_integrativeschulsystem.pdf.

² Ebenda, S. 2.

phase, in der in den ersten beiden Jahren jahrgangsübergreifend gelernt werden sollte. Diese Schuleingangsphase konnten die Kinder je nach Lernerfolg in einem oder in drei Jahren durchlaufen. Die Grundidee war: »Die Lernfreude dieser Altersgruppe aufzugreifen und soziale Unterschiede möglichst früh auszugleichen und die Schule zu einer Einrichtung zu entwickeln, für die nicht die Kinder ›reif‹ sein müssen, sondern die sich auf die unterschiedlichen Entwicklungsstände der Kinder einstellt. Die flexible Schulanfangsphase soll individuelles Lernen und Integration fördern. Schneller lernende Kinder werden nicht mehr ausgebremst, langsamer Lernende nicht demotiviert.«³ »Fördern statt Auslesen« war das Motto: Dementsprechend wurden auch für Kinder mit Sprachdefiziten halbjährige Sprachkurse vor Schulbeginn eingerichtet.

Die ganztägige Bildung und Betreuung an den Grundschulen wurde mit dem flächendeckenden Angebot der »verlässlichen Halbtagsgrundschule« mit einer garantierten Betreuung der Kinder bis 13.30 Uhr, dem Ausbau der »gebundenen Ganztagschule« mit einem verpflichtenden Schulbesuch bis 16 Uhr und der offenen Ganztagschule mit einer freiwilligen Besuch der Schule bis 16 Uhr ausgeweitet. Die Verantwortung für die Hortbetreuung ging ab dem Schuljahr 2005/06 auf die Grundschule über – Schullernunterricht und Hortbetreuung sollten nun eine stärkere pädagogische Einheit bilden. Nach längerer Auseinandersetzung innerhalb der Koalition setzten wir auch durch, dass das »Sitzenbleiben« in der Grundschule abgeschafft wurde. Die PISA-Studie habe gezeigt, dass das Sitzenbleiben nichts bringe, argumentierte unsere schulpolitische Sprecherin Siglinde Schaub. Für die SchülerInnen sei das Sitzenbleiben ein frustrierendes Erlebnis und sie würden dadurch eher zu Schulverweigerern. Es sei nicht nur pädagogisch kontraproduktiv, sondern obendrein auch noch teuer und koste das Land hohe zweistellige Millionenbeträge pro Jahr.⁴ Unterstützung bekamen wir von der GEW. »Warum müssen Fächer wiederholt werden, in denen man schon erfolgreich war?«, fragte ihr Vorsitzender Ulrich Thöne. Statt der Zwangswie-

³ PDS Berlin, Berlins neues Schulgesetz, Newsletter vom 16. Januar 2004, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/schule_und_bildung/berlins_neues_schulgesetz/.

⁴ »Sitzenbleiber gibt's nicht mehr«, Berliner Zeitung, 14.11.2003, www.berlinerzeitung.de/archiv/koalition-will-das-zwangswiederholen-in-der-grundschule-abschaffen---bildungsexperte-lenzen-begruesst-die-entscheidung-sitzenbleiber-gibt-s-nicht-mehr,10810590,10129452.html.

derholung einer Klasse müssten ausreichend Förderinstrumente geschaffen werden, um leistungsschwache SchülerInnen zu fördern.⁵

Mit dem neuen Schulgesetz verfolgten wir das Ziel, die sechsjährige Grundschule als Schule für alle zu stärken und das Bildungsangebot in der Grundschule qualitativ zu verbessern. Dazu gehörte auch die Einführung zusätzlichen Deutschunterrichts in der 2. Klasse, Fremdsprachenunterricht ab Klasse 3, die Verstärkung des naturwissenschaftlich-technischen Unterrichts in der 5. und 6. Klasse sowie die Möglichkeit differenzierter Unterrichtsangebote in den 5. und 6. Klassen in Verantwortung der Schulen. Mit dem neuen Schulgesetz führten alle Schulen nach der 10. Klasse zu einem mittleren Schulabschluss, der nach einer Prüfung erworben wird und eine Voraussetzung für den Übergang in die gymnasiale Oberstufe ist. Ohne Prüfung erhielt man am Ende der 10. Klasse den erweiterten Hauptschulabschluss und am Ende der Jahrgangsstufe 9 den Hauptschulabschluss.

Das Schulgesetz von 2004 konzentrierte sich vor allem auf die Reform und Stärkung der Grundschule. Sieglinde Schaub resümierte damals, das neue Schulgesetz trage die Handschrift der PDS, es sei »aber nur ein Zwischenschritt. Die Grenzen des gegliederten Schulsystems, wie sie auch PISA gezeigt hat, konnten noch nicht überwunden werden. Wir sehen es als Aufgabe (...), die Diskussion zur Überwindung des gegliederten Schulsystems voranzutreiben. In einer gemeinsamen Bildungsregion Berlin-Brandenburg soll gelten: ›Eine Schule für alle Kinder.«⁶

Fortschritte und Hürden auf dem Weg zur Gemeinschaftsschule

Diese Aufgabe stellten wir uns für die zweite rot-rote Legislaturperiode. So hieß es in unserem Programm zu den Abgeordnetenhauswahlen 2006: »Das Projekt der Linkspartei. PDS heißt: Berlin wird skandinavisch schlau. Es beschreibt Wege zu einer gemeinsamen Schule für alle Kinder, unabhängig von ihrer sozialen, kulturellen oder ethnischen Herkunft, unabhängig von Alter und Geschlecht, unabhängig von der Religionszugehörigkeit und unabhängig von einer Behinderung. Diese Schule ist von einer Lehr- und Lernkultur gekennzeichnet, in der gegenseitige Achtung und Akzeptanz wie auch das

⁵ Ebenda.

⁶ Sieglinde Schaub, Ziel bleibt: Länger gemeinsam lernen, in: PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus, 926 x für Berlin. Zwischen Altlast und Zukunft, Eine Halbzeitbilanz der PDS-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, Mai 2004, S. 7.

Lernen mit- und voneinander selbstverständlich sind. Sie fördert das individuelle Lernen, die Leistungsbereitschaft und den Spaß an der Leistung und vermittelt den Umgang mit Verschiedenheit und interkulturelle Kompetenz. So werden alle eine Chance haben, die Schule erfolgreich abzuschließen. Kernstück eines solchen Bildungssystems ist die allgemeinbildende integrative Schule vom 1. bis zum 10. oder 12. Schuljahrgang.«⁷

Dieser Forderung des Wahlprogramms war eine intensive interne Vorbereitung vorausgegangen, die in einem Grundsatzpapier mündete: »Berlin wird skandinavisch schlau – Wege zu einem integrativen Schulsystem in Berlin«. ⁸ Dort kritisierten wir das bisherige dreigliedrige Schulsystem aus Hauptschule, Realschule und Gymnasium. Diese Dreigliederung ginge fälschlicherweise davon aus, dass die SchülerInnen in den jeweiligen Schulformen ungefähr die gleichen Lernvoraussetzungen haben. »Wenn eine gewisse Heterogenität toleriert wird, dann nur in Gestalt der Gauß'schen Normalverteilung: Einige wenige gute Schüler, viele durchschnittliche und einige wenige schlechte Schüler.«⁹ Die Folge sei, dass sich der Unterricht an den durchschnittlichen Leistungen orientiere, mit dem Ergebnis, dass »sowohl die besonders ›guten‹ als auch die besonders ›schlechten‹ Schüler dieser Homogenitätsannahme zum Opfer (fallen), da sie zu wenig individuell gefördert und gefordert werden.« Nicht unser Vorschlag der Gemeinschaftsschule sei – wie immer wieder unterstellt – »Gleichmacherei«, sondern es sei genau umgekehrt. Homogene Lerngruppen unterstellten eine vermeintliche Gleichheit, indem sie Unterschiede aussortieren. Dagegen werde ein »integratives Schulsystem (...) seinem Anspruch nur gerecht, wenn die Heterogenität der Kinder und Jugendlichen in den Lerngruppen Ausgangspunkt des pädagogischen Denkens und Handelns ist, wenn auf alle Kinder und Jugendliche individuell eingegangen wird, wenn sie mit ihren individuellen Begabungen und Interessen wahrgenommen, gefördert und herausgefordert werden, und wenn die Schule sich darum bemüht, individuelle Defizite zu verringern.«¹⁰ Leistungsstärkere und leistungsschwächere SchülerInnen könnten im gemeinsamen Lernen voneinander wechselseitig profitieren, indem die einen Unterstützung erfahren, während die anderen, indem sie ihr Wissen vermitteln, dieses festigen können. Eine Gemeinschaftsschule ge-

⁷ Die Linke.PDS, Berlin bewegt, Wahlprogramm für die Wahl zum Abgeordnetenhaus 2006 in Berlin, Berlin 2006, S. 12f.

⁸ Carola Bluhm, Siglinde Schaub u.a., a.a.O.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Ebenda.

währleistet, dass Kindern jeglicher sozialer Herkunft und mit unterschiedlichem Bildungsniveau der Elternhäuser der gleiche Zugang zu Bildung gewährt wird und sie nicht von vorneherein ins Abseits gestellt werden. Ein besonderes Problem stellte die Hauptschule dar, sie war mehr und mehr zu einer »Restschule« geworden und die Hauptschülerinnen und Hauptschüler hatten kaum berufliche Chancen. Jugendliche brauchen den Austausch auch mit Jugendlichen gleichen Alters aus anderen Gesellschaftsschichten, weshalb die Hauptschule als »Restschule« überwunden werden müsse, argumentierten wir.

In der Konsequenz forderten wir, dass aus den bisher getrennten Bildungsgängen nach der Grundschule – Hauptschule, Realschule und Gymnasium – »ein neuer, gemeinsamer Bildungsgang für alle Schülerinnen und Schüler entwickelt werden (muss), der am Ende des 10. Schuljahrganges zum mittleren Schulabschluss führt und der zugleich flexibel für unterschiedliche Leistungsniveaus und für weitere Bildungswege (Berufsausbildung, Studium) ist«. ¹¹ Darüber hinaus wollten wir, dass es für jede allgemeinbildende Schule eine gymnasiale Oberstufe gibt, entweder an der jeweiligen Schule selbst oder in Kooperation mehrerer Schulen. Dabei war uns gleichzeitig klar, dass »eine neue Schule, die die gegliederte Schulstruktur überwindet und die Jahrgänge 1 bis 10 bzw. 12 umfasst«, sich nicht »allein per Beschluss über eine Änderung des Schulgesetzes und mit neuen Rechtsverordnungen verwirklichen (lässt)«. ¹² Es musste darum gehen, gesellschaftliche Akzeptanz für eine solche weitgehende Reform des Schulsystems zu gewinnen und Vorurteile gegen die angebliche »Gleichmacherei« durch eine »Einheitsschule« zu überwinden. Deshalb schlugen wir vor, zunächst mit einer Erprobungsphase zu beginnen: »Wir wollen es Schulen in der kommenden Wahlperiode mit einer »Pilotphase für ein neues Schulsystem« ermöglichen, sich auf freiwilliger Grundlage und über verschiedene Wege zu einer integrativen Schule zu entwickeln. Damit können zugleich Erfahrungen gesammelt werden, wie die erforderlichen Rahmenbedingungen für ein integratives Schulsystem gestaltet werden können. Dafür sind verschiedene Wege denkbar: Grundschulen mit Klassen, die gemeinsam aufwachsen, »integrative Bildungszentren« aus Grund- und Oberschulen oder auch bestehende Oberschulen, die integrative Schulen werden. Diesen Schulen wollen wir für die Pilotphase gute Bedingungen schaffen, damit die verschiedenen Wege der Ausgestaltung des künftigen gemeinsamen Schulsystems prä-

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda.

zisiert werden können. Schulen, die an der Pilotphase teilnehmen, sollen Anreize und Unterstützung erhalten«, formulierten wir in unserem Wahlprogramm.¹³ Durch den für die kommenden fünf Jahre prognostizierten Rückgang der Schülerzahlen seien auch die notwendigen Ressourcen vorhanden, um die Schulen mit zusätzlichen LehrerInnen, SozialpädagogInnen und BildungswegberaterInnen auszustatten.

Wir machten die Forderung nach einer Gemeinschaftsschule zu einem unserer zentralen Themen im Wahlkampf und erklärten den Einstieg in die Gemeinschaftsschule zu einer der Voraussetzungen für eine Neuauflage der Koalition mit der SPD. Die BildungspolitikerInnen der Linkspartei hatten im Jahr vor den Wahlen intensive Diskussionen mit Schulleitungen, LehrerInnen und Elternvertretern geführt, für die Idee der Gemeinschaftsschule geworben und unser Konzept vorgestellt. Damit war der Boden gut bereitet. Mehrere Schulen hatten bereits im Vorfeld der Wahlen Interesse angemeldet, am Pilotprojekt Gemeinschaftsschule teilzunehmen.

Unser Vorstoß für eine »Schule für alle« wurde zu einem der zentralen Wahlkampfthemen und führte zu einer intensiven gesellschaftlichen Diskussion. CDU und FDP nahmen den Kampf gegen die »Gleichmacherei« in der von ihnen diffamierend als »sozialistische Einheitsschule« bezeichneten Gemeinschaftsschule auf und sahen den Versuch einer Wiedereinführung des DDR-Bildungssystems durch die Hintertür. Statt der Einheitsschule forderten die bürgerlichen Oppositionsparteien einen stärkeren Wettbewerb der Schulen untereinander, stärkere individuelle pädagogische Schwerpunktsetzungen der einzelnen Schulen und einen Ausbau des Privatschulangebots. Dass dies die soziale und ethnische Segregation noch verstärken würde, bewertete man in diesen Parteien eher positiv: Je einheitlicher die Zusammensetzung einer Klasse sei, desto eher könne individuelle Förderung stattfinden.¹⁴ Der konservative Deutsche Lehrerverband sah einen »Rückfall Berlins in bildungsideologische Kampfzeiten« und forderte die SPD auf, »sich selbstbewusst dagegen zu stemmen, von der PDS schulpolitisch restlos vereinnahmt zu werden«.¹⁵ Die IHK sah »verheerende Auswirkungen« für die Wirtschaft, wenn die Gemeinschaftsschule eingeführt

¹³ Die Linke.PDS, Berlin bewegt, a.a.O.

¹⁴ Vgl. »Schlauer werden geht mit links«, taz, 2.9.2006, www.taz.de/1/archiv/?dig=2006/09/02/a0281.

¹⁵ Deutscher Lehrerverband, Lehrerverband warnt Berlin SPD vor »Ausstieg aus bundesdeutscher Bildungskultur«, Pressemitteilung, 7. April 2005, www.lehrerverband.de/blnspd.htm.

wird: »Topmanager aus dem Ausland und anderen Bundesländern (werden) dreimal überlegen, ob sie mit ihren Familien nach Berlin umziehen wollen. Auf Führungskräfte, die ihre Kinder jetzt auf Gymnasien haben und die ihnen eine möglichst gute Ausbildung ermöglichen wollen, wirken Einheitschulen abschreckend.«¹⁶

Die SPD hatte sich im Jahr 2005 auf einem Landesparteitag für eine Gemeinschaftsschule ausgesprochen, auch die Grünen sprachen sich grundsätzlich dafür aus. Mit unserer Initiative, in der nächsten Legislaturperiode konkrete Schritte zur Überwindung des gegliederten Schulsystems anzugehen, stand dies aber nicht mehr nur auf dem geduldigen Papier von Parteitagsbeschlüssen. Der Tagesspiegel kommentierte, jetzt werde die SPD von ihrem eigenen Parteitagsbeschluss wieder eingeholt: »Die PDS zieht mit diesem Bildungsthema in den Wahlkampf – wohl wissend, dass sie damit bei ihrer Klientel punkten kann. Jetzt muss die SPD Farbe bekennen: Hat sie den Beschluss vom Bildungsparteitag ernst gemeint oder wollte sie damals nur das Bedürfnis nach ein wenig linker Folklore befriedigen?«¹⁷ Gleichzeitig versuchten CDU und FDP mit dem Schreckgespenst der »sozialistischen Gleichmacherei« der SPD eher bürgerliche Wählerschichten abzuwerben, die ihr Kind lieber auf dem Gymnasium sahen, als sich auf schulpolitische Neuerungen und Experimente einzulassen. Ein ähnliches Problem hatten auch die Grünen mit ihrem hohen Anteil bildungsbürgerlicher WählerInnen: Grundsätzlich halte man am Ziel der Gemeinschaftsschule fest, erklärte Özcan Mutlu, der bildungspolitische Sprecher der Grünen im Abgeordnetenhaus, aber »man müsse sehen, wozu die Bevölkerung bereit ist«.¹⁸ Für die SPD erklärte Wowereit im Wahlkampf immer wieder, mit ihm werde es keinen »Kulturkampf gegen die Gymnasien« geben, ließ aber gleichzeitig die Tür zu einer Einigung mit uns offen, indem er die freiwillige Entscheidung einer Schule für die Gemeinschaftsschule für möglich erklärte.

Im Koalitionsvertrag 2006-2011 gelang es uns, das Projekt Gemeinschaftsschule zu verankern. Unter der Überschrift »Zergliederung des Schulsystems zurückfahren – Einstieg in die Gemeinschaftsschule« formulierte die Koalition als Ziel, »die soziale Auslese in unserem Bildungssystem und die Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom sozialen Hintergrund der Kin-

¹⁶ »Einheitsschule schreckt Unternehmen ab«, Die Welt, 5.1.2016, www.welt.de/print-welt/article91043/Einheitsschule-schreckt-die-Unternehmer-ab.html.

¹⁷ »Versuchsanordnung«, Tagesspiegel, 23.2.2006, www.tagesspiegel.de/meinung/kommentare/versuchsanordnung/687626.html.

¹⁸ »Schlauer werden geht mit links«, a.a.O.

der (zu) überwinden«. Begonnen werden sollte – wie in unserem Wahlprogramm gefordert – mit einer Pilotphase, in der sich Schulen »auf freiwilliger Grundlage zu integrativen Gemeinschaftsschulen entwickeln«. Diese Pilotphase sollte von einer öffentlichen Debatte begleitet werden, damit »ein möglichst breiter politischer Konsens für eine politische Entscheidung gegen Ende dieser Wahlperiode über die weitere Ausgestaltung hergestellt werden kann«. Über den Grundsatz konnten wir uns mit der SPD rasch einigen. Im Konkreten wurde es dann jedoch schwieriger. Als es um die notwendige finanzielle Ausstattung der neuen Gemeinschaftsschulen ging, stießen wir bei den Sozialdemokraten auf Widerstand. Denn die Gemeinschaftsschulen brauchten für das neue Konzept der Unterrichtung in heterogenen Klassen mit individueller Förderung auch eine bessere personelle und räumliche Ausstattung. Es bedurfte mehrerer Sitzungsunterbrechungen, und am Ende formulierten die Sozialdemokraten in Gestalt von Klaus Wowereit ein »letztes Angebot«: ein Förderfonds in Höhe von insgesamt 22 Mio. Euro für die Jahre 2008 bis 2011, um zusätzlichen Ausstattungsbedarf und bauliche Maßnahmen der Gemeinschaftsschulen in der Pilotphase zu finanzieren. Wir fanden das in der Höhe unzureichend, und vor allem war der Betrag gedeckelt. Waren die 22 Mio. Euro verbraucht – so der damalige Verhandlungsstand –, hätte keine neue Gemeinschaftsschule ans Netz gehen können. Wir diskutierten lange in der Verhandlungskommission, ob wir dieses »Angebot« annehmen oder die Verhandlungen scheitern lassen sollten. Am Ende entschieden wir uns für eine Einigung auf den 22-Millionen-Euro-Fonds. Wir setzten darauf, dass die Sozialdemokraten für den Fall, dass die Mittel erschöpft sind und sich weitere Schulen mit einem entsprechenden Beschluss der Schulkonferenz für eine Teilnahme am Pilotprojekt entscheiden, es politisch kaum vertreten könnten, diesen Schulen die Teilnahme zu verweigern. Die weitere Entwicklung sollte unsere Einschätzung bestätigen. Widerstand gegen die Einrichtung neuer Gemeinschaftsschulen im Verlauf der Legislaturperiode kam nicht von der SPD, sondern die Schulen mussten sich teilweise gegen den Widerstand CDU-dominierter Bezirksämter durchsetzen. Zum Start der ersten Pilotphase im Jahr 2008 nahmen insgesamt elf Schulen teil, zum Schuljahr 2013/14 waren es bereits 24 Schulen, die sich zu Gemeinschaftsschulen umwandelten.

Wir hatten auch vereinbart, dass die Pilotphase wissenschaftlich begleitet werden sollte, um unter anderem zu überprüfen, welche Effekte die »Schule für alle« auf den Lernerfolg der Kinder hatte. Im Jahr 2012 konnte über die bisherigen Erfahrungen ein positives Resümee gezogen werden. Eine Evaluierung der Gemeinschaftsschulen im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie

der Universität Hamburg und der Ramboll Management Consulting im Auftrag des Senats hatte die SchülerInnen von 14 Gemeinschaftsschulen über zwei Jahre mit vergleichbaren Schülergruppen verglichen, die in Hamburg im Rahmen des gegliederten Schulsystems Haupt-, Realschule und Gymnasium besucht hatten. Danach hatten die SchülerInnen an den Gemeinschaftsschulen im Leseverständnis und der Orthografie deutlich bessere Ergebnisse als die Hamburger Vergleichsgruppen aufzuweisen, in Englisch und Mathematik wurden in Hamburg und Berlin gleich gute Ergebnisse erzielt. In den Naturwissenschaften schlossen die Berliner SchülerInnen allerdings schlechter ab, weshalb nach Auffassung der Forscher »der Stellenwert der Naturwissenschaften in Berlin stärker betont werden müsse«. Besonders bemerkenswert an dieser Studie aber war, dass sämtliche SchülerInnen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft diese Lernerfolge erzielt hatten. Damit war eines der wesentlichen Ziele erreicht, die wir mit der Einführung der Gemeinschaftsschule verbunden hatten. Den Gemeinschaftsschulen gelang es der Evaluierungsstudie zufolge auch besser als im gegliederten Schulsystem, sowohl leistungsstarke als auch leistungsschwache SchülerInnen zu fördern. Damit waren auch alle ideologischen Argumente über das drohende Mittelmaß bei Einführung der Gemeinschaftsschule widerlegt. So verwundert es auch nicht, dass die Studie feststellte, dass »die Leitgedanken der Gemeinschaftsschule und deren Umsetzung bei den Eltern unverändert hohe Zustimmung« genießen und dass mehr als 80% der Eltern sich bei einer Schulwahl wieder für die gleiche Gemeinschaftsschule entscheiden würden.¹⁹ Mit der Etablierung der Gemeinschaftsschule als neuem Schultyp war es uns gelungen, einen wichtigen Baustein für die Überwindung des gegliederten Schulsystems zu legen – mit Wirkung über unsere Regierungszeit hinaus.

Mit dem Pilotprojekt Gemeinschaftsschule waren jedoch die grundsätzlichen Probleme des Berliner Schulsystems nicht gelöst. Noch immer gab es die Hauptschule, die immer mehr zur »Restschule« der sozial Ausgegrenzten und Marginalisierten zu verkommen drohte. Bundesweit »Furore« machte Anfang 2006 die Rütli-Schule, als sich die Lehrerschaft an die Schulaufsicht und die Öffentlichkeit wandte und unhaltbare Zustände beklagte: In vielen Klassen sei »das Verhalten im Unterricht geprägt durch to-

¹⁹ Vgl. zu alledem: »Beim Lesen gut, in Naturwissenschaft schlecht«, Berliner Zeitung, 29.8.2012, www.berliner-zeitung.de/berlin/studie-zu-berliner-gemeinschaftsschulen-beim-lesen-gut--in-naturwissenschaften-schlecht,10809148,16998658.html und: www.berlin.de/sen/bildung/bildungswege/gemeinschaftsschule/, dort finden sich auch die einzelnen Evaluierungsberichte zur Gemeinschaftsschule.

tale Ablehnung des Unterrichtsstoffes. Gegenstände fliegen zielgerichtet gegen Lehrkräfte durch die Klassen«. Und: »Einige Kollegen/innen gehen nur noch mit dem Handy in bestimmte Klassen, damit sie über Funk Hilfe holen können.«²⁰ Die SchülerInnen hatten fast alle Migrationshintergrund. Sie stammten vor allem aus arabischen Flüchtlingsfamilien, ein großer Teil von ihnen verließ die Hauptschule ohne Abschluss. Zwar war die Rütli-Schule ein Extrem-, aber beileibe kein Einzelfall, sie stand für die Probleme der Hauptschule und das Scheitern dieses Schultyps. Angesichts der großen Aufmerksamkeit, die die Rütli-Schule in Berlin und bundesweit erhielt, gab es intensive Anstrengungen, eine Lösung für die Schule zu finden. Im Jahr 2009 bildete die Rütli-Schule zusammen mit einer Real- und einer Grundschule eine Gemeinschaftsschule und wurde zum »Campus Rütli«. Dank massiver Unterstützung des Senats und verschiedener Stiftungen befinden sich heute auf dem Campus eine Mensa für den Ganztagsbetrieb, zwei Kitas, ein Jugendclub und eine neue Sporthalle. Da der Campus Rütli eine Gemeinschaftsschule ist, haben SchülerInnen dort auch nach 13 Jahren, die Möglichkeit das Abitur zu machen. Der erste Abiturjahrgang der Schule schloss mit einem Ergebnis ab, das dem Durchschnitt des Bezirks Neukölln entsprach. Heute gilt sie als Vorzeigeschule. Sie ist damit ein weiteres Beispiel für den Erfolg der Gemeinschaftsschule.

Aber es galt nicht nur, eine Lösung für die Rütli-Schule, sondern eine generelle Berliner Lösung für den Problemfall Hauptschule zu finden. In der Koalitionsvereinbarung fanden sich zwar viele Vorschläge zur Verbesserung der Schulqualität, die Existenz der Hauptschule wurde dort jedoch noch nicht grundsätzlich infrage gestellt. Angesichts der Probleme an der Hauptschule entschieden wir uns in der Koalition im Rahmen einer weitreichenden Schulstrukturreform die Hauptschule als Schultyp abzuschaffen. Danach sollte es in Berlin nur noch zwei Sekundarschulen geben – die »Integrierte Sekundarschule«, in der Haupt-, Real- und Gesamtschule aufgehen sollten, und das Gymnasium. Beide Schultypen sollten alle Schulabschlüsse bis zum Abitur anbieten. Mit dieser Schulreform gibt es keine Aufteilung der Kinder auf unterschiedliche Schulformen und nach verschiedenen Abschlusszielen, und damit nach Berufs- und Lebensperspektiven. Jede Integrierte Sekundarschule verfügt über eine eigene Oberstufe oder über eine feste Kooperation mit einer anderen Oberstufe. Anders als an Gymnasien, wo das Abitur nach zwölf Jahren abgelegt werden kann, haben die Schülerinnen an der Integrierten Sekundarschule 13 Jahre Zeit. Die zentralen Ab-

²⁰ »Der Rütli-Effekt«, taz, 9.7.2014, www.taz.de/!5038104/.

schlussprüfungen beim mittleren Schulabschluss und beim Abitur gewährleisten die Gleichwertigkeit der Abschlüsse.

Die neue »Integrierte Sekundarschule« sollte nach unserem Verständnis eine integrative Schule sein, die sich am Leitbild und Selbstverständnis der Gemeinschaftsschule orientiert. Mit der SPD waren wir uns uneinig, ob an den Sekundarschulen künftig nur eine Binnendifferenzierung oder die äußere Fachleistungsdifferenzierung, die das gegliederte Schulsystem widerspiegelte, zur Anwendung kommen soll.²¹ Als Kompromiss einigten wir uns darauf, dass die einzelne Schule darüber entscheiden sollte. »Sitzbleiben« gibt es an den Integrierten Sekundarschulen nicht mehr. Eine Wiederholung ist nur zulässig, wenn die Eltern und das Kind eine Wiederholung wollen. Im Gesetz verankert wurde auch das »Duale Lernen«. Über verbindliche Praktika in Betrieben sollte die berufliche Orientierung befördert und schon in der Schule ein Einblick in das Berufsleben und die betriebliche Realität ermöglicht werden. Mit der Schulstrukturreform wurde gleichzeitig die Ausstattung der Integrierten Sekundarschulen beschlossen: Die Klassengröße wurde auf maximal 26 SchülerInnen begrenzt, während sie in Gymnasien bei 32 liegt. Von der LINKEN konnte durchgesetzt werden, dass Schulen in »sozialen Brennpunkten« mit einem hohen Anteil von SchülerInnen mit Migrationshintergrund und Lernmittelbefreiung eine zusätzliche Ausstattung erhielten. Zudem wurde ein Fortbildungsprogramm für Lehrkräfte aufgelegt, um eine Vorbereitung auf den Unterricht in heterogenen Lerngruppen zu gewährleisten. Gleichzeitig wurden 300 Mio. Euro aus dem Konjunktur- und Schulsanierungsprogramm für bauliche Verbesserungen und Sanierungsmaßnahmen bereitgestellt.

Eine lange öffentliche Diskussion und Auseinandersetzung gab es über die Zugangsregelungen insbesondere zum Gymnasium. Wir entschieden uns in der Koalition dafür, das Recht der Eltern zu entscheiden, an welcher Schule ihr Kind angemeldet wird – anders als in anderen Bundesländern –, nicht einzuschränken. Lediglich an Schulen, an denen die Nachfrage größer ist als die Anzahl der Plätze, findet ein Auswahlverfahren statt. Dabei werden 60% der Plätze von der Schule nach eigenen, vorher von der Schulaufsicht zu genehmigenden Kriterien vergeben. 30% werden im Losverfahren verteilt und bis zu 10% sind sogenannten Härtefällen vorbehalten. Das Losverfahren war heftig umstritten und wurde insbesondere von CDU und

²¹ »Binnendifferenzierung« bedeutet individuelle Förderung innerhalb einer Lerngruppe. Mit der »äußeren Fachleistungsdifferenzierung« werden die SchülerInnen je nach Lernniveau unterschiedlichen Kursen zugewiesen.

FDP als »Schülerlotto« diffamiert. Uns ging es darum, dass besonders begehrte Schulen auch für jene geöffnet werden, die nicht die besten Noten haben oder anderen Auswahlkriterien genügen. Auch an diesen Schulen sollte eine soziale Mischung gewährleistet werden.

Keine Einigung mit dem Koalitionspartner konnten wir über unsere Forderung erzielen, die Gemeinschaftsschule über die Pilotphase hinaus als reguläre Schulform im Schulgesetz aufzunehmen. SPD-Fraktionschef Müller erklärte damals, »wir wollen keine Festlegung über 2011 hinaus«. Zuerst müssten die Ergebnisse der Pilotphase abgewartet werden. Und auch bei einem erfolgreichen Abschluss der Pilotphase bedeute dies nicht, dass die Gemeinschaftsschule flächendeckend eingeführt wird. »Wir haben von Anfang an betont, dass es keinen Kampf gegen die Gymnasien geben wird«, argumentierte er, »schließlich sind nicht die Gymnasien das Problem, sondern wir müssen die Schwierigkeiten insbesondere bei den Hauptschulen überwinden«.²² Es gelang uns jedoch durchzusetzen, dass die Pilotphase Gemeinschaftsschule fortgesetzt und ausgeweitet wird und die dafür notwendigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Damit war die finanzielle Deckelung auf 22 Mio. Euro aus der Koalitionsvereinbarung aufgehoben.

Mit der Abschaffung der Hauptschule hatten wir einen notwendigen und überfälligen Schritt vollzogen. Diese Schulstruktureform und die Ausgestaltung der Integrierten Sekundarschule waren ein wichtiger Schritt nach vorn, trotzdem war die Reform ambivalent. Mit der Existenz des Gymnasiums neben der Integrierten Sekundarschule besteht immer noch die Gefahr der Segregation und die Möglichkeit, dass die Integrierte Sekundarschule zu einer Schule »minderen Werts« wird. Dazu droht auch noch eine Differenzierung zwischen Sekundarschulen mit und ohne eigene Oberstufe. Dieses Dilemma war uns durchaus bewusst. So formulierten wir, dass man dem »nur entgehen könnte, wenn man alles beim Alten beließe: Einerseits wissen wir, dass wir die Probleme, die das gegliederte Schulsystem verursacht, im Ganzen nur dadurch lösen können, wenn wir die Gliederung insgesamt überwinden. Aber andererseits ist die sofortige Einführung der Gemeinschaftsschule für alle Kinder derzeit weder politisch noch gesellschaftlich durchsetzbar. (...) Unser Ziel bleibt ein nichtauslesendes Schulsystem. Elemente der Gemeinschaftsschule – individuelle Förderung, gemeinsames Lernen von Kindern unterschiedlicher Leistungsvoraussetzung,

²² »Einheitsschule: SPD-Chef legt sich nicht fest«, Tagesspiegel, 17.1.2008, www.tagesspiegel.de/berlin/landespolitik/bildung-einheitsschule-spd-chef-legt-sich-nicht-fest/1142518.html.

Verzicht auf Aussortieren werden mit der integrierten Sekundarschule flächendeckend ausgeweitet. Lehrerinnen und Lehrer werden darauf vorbereitet. Immer mehr Menschen werden also die Erfahrung machen, dass das, was in der Bundesrepublik bisher weithin als undenkbar galt, normal ist und gut funktioniert. Wenn die Reform gelingt, stärkt das die Kraft für weitere Entwicklungen.«²³

Rot-Rot hat in den zwei Legislaturperioden gravierende, positive Veränderungen in der Bildungspolitik umgesetzt. Ein Problem jedoch blieb: Angesichts der finanziellen Restriktionen waren Schulen oft personell und von den räumlichen Kapazitäten her für die Umsetzung der Reformen nicht ausreichend ausgestattet. So z.B. führte das pädagogisch sinnvolle Konzept des jahrgangsübergreifenden Unterrichts immer wieder zu Unmut bei Eltern und LehrerInnen, da für die notwendige individuelle Förderung mehr PädagogInnen und mehr Räume für Gruppenarbeit benötigt wurden, für die die Ressourcen aber oft fehlten. Gleichzeitig gab es an einzelnen Schulen auch eine grundsätzliche Ablehnung des Konzepts – alles andere als eine gute Voraussetzung für den Erfolg. Ein dauerndes Ärgernis waren hohe Unterrichtsausfälle, die nicht nur durch fehlendes Personal, sondern häufig auch durch organisatorisches Versagen der Schulverwaltung und einzelner Schulen begründet waren. Der Kampf von Bildungssenator Jürgen Zöllner gegen den Ausfall hatte nur begrenzten Erfolg. Trotz Schulsanierungs- und Konjunkturprogrammen ließ der bauliche Zustand der Schulen zu wünschen übrig. So bleibt als Bilanz der Bildungspolitik unter Rot-Rot: Wichtige und wegweisende Reformen wurden auf den Weg gebracht, das normale Funktionieren des Schulalltags aber blieb mangelhaft. Dieser alltägliche Ärger dürfte für viele BerlinerInnen bei der Bewertung der Leistungen der SPD/PDS-Koalition in der Schulpolitik nicht unwesentlich gewesen sein.

²³ »Rot-Rot beschließt Berliner Schulreform«, Newsletter, 20. Januar 2010, www.die-linke-berlin.de/politik/positionen/politik_fuer_berlin/schule_und_bildung/rot_rot_beschliesst_berliner_schulreform.

15. Bürgerrechte, Gleichstellung, Teilhabe und Integration

Rot-Rot hat mehr als Sanierungsarbeit geleistet. Neben den mit der Haushaltskonsolidierung verbundenen Strukturreformen wurden weitere wichtige Reformen und politische Veränderungen eingeleitet.

Ausbau direkter Demokratie

Eine der sicherlich weitreichendsten Entscheidungen war die Erweiterung der bis dahin völlig unterentwickelten Instrumente der direkten Demokratie und der Volksgesetzgebung. Die Beteiligungsquoten wurden drastisch gesenkt, Ausschlussstatbestände abgeschafft, d.h. alle Gegenstände und Themenbereiche, mit denen sich das Abgeordnetenhaus befasst, konnten jetzt zum Gegenstand von Volksentscheiden werden. Waren vorher rechtlich Volksentscheide mit Auswirkungen auf den Haushalt ausgeschlossen, wurden jetzt auch Volksentscheide zugelassen, die Geld kosten.

Diese Möglichkeiten wurden und werden umfangreich wahrgenommen. Zunächst von der Opposition als Instrument gegen Rot-Rot: Eine massiv von CDU und FDP unterstützte »City-Airport-Interessengemeinschaft« versuchte per Volksentscheid die Schließung des innerstädtischen Flughafens Tempelhof zu verhindern, scheiterte aber im Volksentscheid. 2006 beschlossen wir nach langer Debatte in der Koalition, als Pflichtfach einen bekenntnisfreien Ethik-Unterricht einzurichten. In Berlin war und ist der Religionsunterricht ein freiwilliges Angebot. Nachdem auch aus Teilen der SPD immer wieder Vorstöße für die Etablierung eines Wahlpflichtfachs Religion kamen, hatten wir als LINKE als Alternative ein Fach vorgeschlagen, in dem den SchülerInnen Wissen über die unterschiedlichen Religionen und Philosophien vermittelt wird. Dagegen machte wiederum eine Initiative »Pro Reli« mobil, die – unterstützt von den Kirchen, CDU und FDP – die Einführung eines Pflichtfaches Religion forderte. Als Antwort bildete sich ein Bündnis »Pro Ethik« – u.a. unterstützt von SPD, LINKEN und Grünen. Beide Volksentscheide führten zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion und Mobilisierung, beide Male gelang es uns, eine gesellschaftliche Mehrheit für unsere Initiativen zu gewinnen.

Angesichts der breiten Unterstützung für eine Volksinitiative für eine bessere Kitaausstattung nahmen die Koalitionsfraktionen und der Senat Ver-

handlungen mit den Initiatoren auf, mit dem Ergebnis, dass Forderungen der Volksinitiative im Rahmen eines Stufenplans verwirklicht wurden. Der erste erfolgreiche Volksentscheid wurde die Abstimmung über die Offenlegung der Verträge zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. Nach unserem Ausscheiden aus der Regierung verfehlte der von der LINKEN unterstützte Volksentscheid für eine Rekommunalisierung der Energieversorgung das notwendige Quorum nur hauchdünn, erzeugte aber so viel gesellschaftlichen Druck, dass die SPD/CDU-Koalition diese Forderungen – wenn auch nur halbherzig – aufnehmen musste. Erfolgreich konnte per Volksentscheid die geplante Bebauung des Tempelhofer Feldes verhindert und damit ein wichtiger Frei- und Erholungsraum gesichert werden.

Die unter Rot-Rot stattgefundene und von der LINKEN initiierte Ausweitung der Möglichkeiten von Volksentscheiden und Volksgesetzgebung hat damit ganz wesentlich den Prozess politischer Entscheidungen und Gesetzgebung transformiert. Gesetze entstehen nicht mehr ausschließlich in den Verwaltungsapparaten und im Parlament, sondern es ist neben der repräsentativen Demokratie eine Möglichkeit geschaffen worden, in der die Bevölkerung als Akteur – und nicht als bloß vertretene, repräsentierte Zuschauer – direkt politische Entscheidungen treffen und beeinflussen kann. Damit müssen alle politischen Kräfte und gesellschaftlichen Interessengruppen um gesellschaftliche Mehrheiten in der jeweils zur Entscheidung anstehenden Frage werben. Mit der Ausweitung der plebiszitären Möglichkeiten wurde ein wesentlicher Beitrag zur »Demokratisierung der Demokratie« geleistet.

Innere »Sicherheit« und Mobilisierung gegen Rechtsextremismus

Eines der heikelsten Themen für Linke an der Regierung ist die Innenpolitik, der Umgang mit den Repressions- und Disziplinierungsinstrumenten des Staates. Den »Sicherheitsorganen« – Polizei und Geheimdiensten – fällt die Aufgabe zu, den rechtlichen und politisch erkämpften und verhandelten Status quo zu sichern. Dazu wurden und werden ihnen aus linker bürgerrechtlicher Sicht weitreichende, auch gefährliche Eingriffsbefugnisse verliehen. Es handelt sich um Apparate, die, allgemein gesprochen, der Veränderung und insbesondere der Einschränkung und Kontrolle von Eingriffsbefugnissen skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Unter der Überschrift »Bekämpfung von Kriminalität« fordern Polizei und Geheimdienste regelmäßig mehr Ermittlungs- und Strafverfolgungsmöglichkeiten bis tief in die privaten

Lebensbereiche von BürgerInnen hinein. In der Regel treffen sie dabei auf großes Verständnis bei bürgerlichen, aber auch nicht selten bei sozialdemokratischen Innen- und RechtspolitikerInnen.

Das Eintreten für Grund- und Freiheitsrechte war und ist in der Berliner PDS/LINKEN stark ausgeprägt. Das hat zum einen mit der parteiinternen inhaltlichen Aufarbeitung der Repression in der DDR zu tun, zum anderen konnte die Westberliner Linke auf einen langen Kampf gegen die repressive Innenpolitik der CDU-SenatorInnen und die Aufdeckung diverser Verfassungsschutzskandale in den 1980er Jahren zurückblicken. Deshalb war es für uns von besonderer Bedeutung, dass in den Koalitionsverhandlungen auch der Grundsatz des Schutzes der BürgerInnen vor dem Staat verankert wurde: »Öffentliche Sicherheit bedeutet neben dem Schutz vor Kriminalität als staatlicher Kernaufgabe auch den Schutz des Einzelnen und der Öffentlichkeit vor unverhältnismäßigen staatlichen Eingriffen.«¹ Dabei waren die Bedingungen für die Verteidigung von Bürger- und Freiheitsrechten kurz nach den Anschlägen vom 11. September auf das World Trade Center in New York alles andere als günstig. Konservative und die damalige rot-grüne Bundesregierung mit dem Bundesinnenminister Otto Schily überboten sich mit Vorschlägen für neue Eingriffsbefugnisse für Polizei und Geheimdienste.

Trotzdem gelang es uns, die mit der Verschärfung der Bundesgesetze gebotene Befugnisserweiterung, z. B. zur Überwachung einer Wohnung, an die Voraussetzung zu binden, dass »eine Gefahr für Leib und Leben« zu befürchten war. Der Einsatz geheimdienstlicher Mittel wurde generell durch die Einführung einer »Aggressionsklausel« beschränkt.² Die flächendeckende Videoüberwachung öffentlicher Räume konnte mühsam abgewehrt werden, der von konservativer Seite und aus der Polizei vielfach geforderte »finale Rettungsschuss« wurde in Berlin nicht eingeführt. 2004 schafften wir in Berlin die Schleierfahndung, die die Unschuldsvermutung mit verdachtsunabhängigen Kontrollen auf den Kopf stellte, ab und schränkten die Rasterfahndung ein. Damit gelang uns in einer Zeit, in der Terrorangst und Sicherheitshysterie herrschten, unsinnige und bürgerrechtlich bedenkliche Polizeibefugnisse abzuschaffen bzw. einzuschränken. Dies gelang in keinem anderen Bundesland.

¹ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS 2001-2006, a.a.O., S. 11

² Als Voraussetzung musste vorliegen, dass es sich um Aktivitäten handelte, »die Anwendung von Gewalt billigen oder sich in aktiv kämpferischer, aggressiver Weise betätigen«. Vgl. beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/ges/BlnLfVG/cont/BlnLfVG.htm&mode=all&page=1.

Die Berliner Polizei war in der Ägide der CDU-InnensenatorInnen für ihr aggressives Vorgehen bei Demonstrationen berüchtigt und galt weithin als »Prügeltruppe«. Das wollten wir ändern: Nicht mit Verbotsdrohungen und massivem Polizeiaufgebot, sondern mit einer vernünftigen Deeskalationsstrategie sollten künftig Demonstrationen in Berlin vorbereitet werden. An die Stelle martialischen Auftretens sollten Gespräch und Verhandlungen treten. Entscheidend für die Umsetzung und den Erfolg des neuen Konzepts war die Neubesetzung der Position des Polizeipräsidenten mit Dieter Glietsch, der die neue Deeskalationsstrategie mit Überzeugung vertrat und beharrlich im Polizeiapparat durchsetzte.

Der 1. Mai in Berlin mit der »traditionell« seit 1987 jährlich stattfindenden Randal wurde zum Lackmустest für den Umgang mit Demonstrationen und den Auftritt der Polizei. Jahrelang hielt sich die Mär, die Gewaltexzesse gingen von den »Revolutionären Demos« aus. Gleichzeitig hielt die linksradikale Szene den Spruch »Ohne Bullen kein Krawall« für die ganze Wahrheit. Im Jahr 2002 wurde beides widerlegt. Die Polizei hielt sich maximal zurück, die Demonstration blieb friedlich – nach Beendigung der Demonstration gab es dennoch Randal durch vorwiegend unpolitische Jugendgewalt. Dieses Problem war nicht polizeilich zu lösen. Ein breites Bündnis von Initiativen, Verbänden und Anwohnern rief, unterstützt vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und der PDS-Bürgermeisterin Cornelia Reinauer, 2003 das Myfest ins Leben, das mit attraktiven kulturellen und politischen Veranstaltungsangeboten auf den Straßen und Plätzen der früheren Krawalle die Möglichkeit bot, den 1. Mai in friedlicher Festatmosphäre zu begehen. »Die Kreuzberger haben sich die Straßen, in denen sie leben und arbeiten, zumindest teilweise zurückerobert« – lautete das Resümee des ersten Myfests 2003.³ Mit diesem Konzept wurde 2004 ein weiterer Rückgang der Gewalt bewirkt und 2005 konnte erstmals seit 1987 ein friedlicher 1. Mai in Kreuzberg gefeiert werden. Nicht mit Polizeigewalt, sondern durch breites zivilgesellschaftliches Engagement konnte die Jugendgewalt zurückgedrängt werden und der 1. Mai wieder einen politischen Inhalt bekommen.

Auch in der Polizei begann sich zunehmend die Erkenntnis durchzusetzen, dass ihr der Imagewechsel zu einer deeskalierenden, bürgeroffenen Polizei in der Öffentlichkeit zugutekam. Dennoch kam es immer wieder zu Fehl-

³ »Ein kleiner Erfolg«, Berliner Zeitung, 3.5.2005, www.berliner-zeitung.de/archiv/der-tag-danach---die-organisatoren-des-myfests-in-der-oranienstrasse-bekommen-viel-lob-fuer-ihr-engagement--die-steinewerfer-werden-immer-juenger--sagt-ein-juugendforscher--ein-kleiner-erfolg,10810590,10083594.html.

verhalten der Polizei bei Demonstrationen. Wir arbeiteten deshalb an einer gesetzlichen Regelung über eine individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte. Für die Polizei und ihre Gewerkschaften war dies eine unzumutbare Vorstellung. Ein Aufstand im Polizeiapparat drohte, der bis hin zur Obstruktion der Deeskalationsstrategie hätte führen können. Mit einer solchen Obstruktionspolitik hatten wir in Berlin bereits Erfahrungen sammeln können, z.B. anlässlich des 1. Mai im ersten Jahr des rot-grünen Senats im Jahr 1989, als der Polizeiapparat den Versuch einer deeskalierenden Polizeistrategie ad absurdum zu führen versuchte. Vor diesem Hintergrund baten uns Innensenator und Polizeipräsident, die Kennzeichnungspflicht nicht per Gesetz, sondern durch Verhandlungen mit den Personalvertretungen durchzusetzen. Zu der hartnäckigen Überzeugungsarbeit gegenüber der Polizei, aber auch dem sozialdemokratischen Koalitionspartner und der Öffentlichkeit, gehörte auch, jeden uns bekannt gewordenen polizeilichen Übergriff und Fehler zu thematisieren und deutlich zu machen, dass nur über die Kennzeichnungspflicht sichergestellt wird, dass PolizistInnen, die gegen Recht verstoßen, auch zur Rechenschaft gezogen werden können. Unsere Hartnäckigkeit zahlte sich aus: Im Jahr 2011 wurde in Berlin als erstem Bundesland die individuelle Kennzeichnungspflicht der Polizei eingeführt.

Wir versuchten über unsere Regierungsbeteiligung auch antifaschistische Aktivitäten zu unterstützen und zu stärken. Die Koalitionsvereinbarung 2006 widmete der Bekämpfung des Rechtsextremismus ein eigenes Kapitel. Mit einem Landesprogramm »Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus« wurden die unterschiedlichen Aktivitäten gebündelt.⁴ Den lokalen Aktivitäten maßen wir eine besondere Bedeutung bei: »Die Koalitionspartner wollen, dass das Handeln vor Ort noch stärker vernetzt wird als bisher. Hierfür wird die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure der Bezirke ausgebaut. Zivilgesellschaftliche Initiativen, aber auch Sportvereine, Mietervereine, Gewerbetreibende und Projekte mit einem Schwerpunkt Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus werden unterstützt und deren Vernetzungen begleitet.«⁵

Als die Bundesregierung sich weitgehend aus der Finanzierung der Projekte gegen Rechtsextremismus wie den Mobilien Beratungsteams und den

⁴ Siehe: www.berlin.de/lb/ads/schwerpunkte/rechtsextremismus-rassismus-antisemitismus/landesprogramm/.

⁵ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006-2011, a.a.O., S. 67.

Opferberatungsstellen zurückzog, sicherten wir trotz unserer Haushaltsnotlage deren Finanzierung. Da die Projekte vom Land finanziert wurden, mussten sie auch nicht die »Extremismusklausel« unterzeichnen, mit der die Bundesregierung unliebsame und unbequeme politische Initiativen und Personen diskreditieren und von einer Förderung ausschließen wollte. Die Klausel verlangte, dass »die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich (...) den Zielen des Grundgesetzes verpflichten« mussten und »keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass einer Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller oder immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.«⁶ Mit der Ablehnung dieser Klausel und der finanziellen und politischen Unterstützung aus der Regierung heraus leisteten wir einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Widerstandes gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus.

Eine besonders knifflige Frage stellt der Umgang mit dem Demonstrationsrecht und der Organisationsfreiheit bei Aufmärschen von Neonazis und Rechtsextremen dar. Der immer wieder laut werdende Ruf nach einem einfachen Verbot derartiger Demonstrationen greift in der Regel zu kurz. Eher selten rufen Neonazis zu Demonstrationen mit strafrechtlich relevanten Parolen oder mit offenen Aufrufen zur Gewalt auf, die ein Verbot rechtlich durchsetzbar machen würden. Stattdessen versuchen sie mit ihrer Propaganda am Stammtischniveau der »Mitte der Gesellschaft« anzusetzen – mit Losungen wie »Arbeitsplätze zuerst für Deutsche«, »Für ein nationales Jugendzentrum« oder gegen Flüchtlinge mit der Parole »Nein zum Heim«.

Eine Einschränkung der Demonstrationsfreiheit durch den Staat – auch in der guten Absicht, Neonazis zu bekämpfen – kann schwere Nebenwirkungen und Folgen für die Demokratie insgesamt haben. Da in der bürgerlichen Gesellschaft »vor dem Gesetz alle gleich« sind, kann eine solche Einschränkung der Demonstrationsfreiheit sich auch rasch gegen linke, staatskritische Demonstrationen richten. Nicht nur die Unionsparteien predigen immer wieder die unsägliche Gleichsetzung von links und rechts. Wir setzten daher vorrangig auf die Mobilisierung der Zivilgesellschaft gegen den Rechtsextremismus. Wie eine solche Strategie erfolgreich sein kann, zeigte sich am 8. Mai 2005, dem Tag der Befreiung vom Faschismus, als die NPD und die Jungen Nationaldemokraten unter dem Motto »Schluss mit dem Schuldult« zu einer Demonstration zum Brandenburger Tor aufriefen. Ein De-

⁶ Vgl. Amadeu-Antonio-Stiftung, www.amadeu-antonio-stiftung.de/extremismusklausel/.

monstrationsverbot gab es nicht, die Genehmigung erfolgte aber nur mit umfangreichen Auflagen. Gleichzeitig mobilisierte ein breites Bündnis gegen den Neonazi-Aufmarsch und blockierte die Liebknechtbrücke über der Spree. Die Nazi-Demonstration konnte nicht marschieren, die Polizei erklärte, sie sei nicht in der Lage, die Brücke zu räumen, und schickte die Nazis nach Hause. Über Megaphon teilte die Polizei den Gegendemonstranten mit: »Die NPD-Demonstration ist abgesagt. Vielen Dank für Ihre Mithilfe!«⁷ Ein »Mentalitätswechsel« hatte auch in der Berliner Polizei Einzug gehalten. Natürlich gab es in der rot-roten Regierungszeit Konflikte zwischen Polizei und linken Demonstranten, aber die »Prügelgarde«, die nach den Worten eines Grünen-Innenpolitikers »eine Blutspur durch die Republik gezogen« hatte, gehörte der Vergangenheit an.

Paradigmenwechsel bei Migrations- und Flüchtlingspolitik

Ein weiteres wichtiges Politikfeld war die Migrations- und Flüchtlingspolitik. Auch hier traten wir für einen Paradigmenwechsel ein. Eine der ersten Maßnahmen unserer Regierungszeit bestand darin, dass wir Flüchtlinge statt in Sammelunterkünften in Wohnungen unterbrachten. Die Vorgängerregierung aus CDU und SPD hatte für Flüchtlinge und AsylbewerberInnen eine Chipkarte eingeführt, mit der sie nur in bestimmten Geschäften bestimmte Waren einkaufen konnten. Diese diskriminierende und auf Abschreckung zielende Maßnahme wurde von Heidi Knake-Werner gegen erheblichen Widerstand auch aus der Verwaltung abgeschafft.⁸ Ein Netzwerk zur medizinischen Betreuung sich illegal in Berlin aufhaltender Menschen wurde aufgebaut.⁹ Heidi Knake-Werner schrieb rückblickend: »Im Grunde genommen verstieß es gegen geltendes Recht, wenn ich mich daran beteiligte, mit human gesinnten Ärzten ein Netzwerk für die Behandlung Illegaler aufzubauen. Glücklicherweise war unser Innensenator Körting nicht nur ein juristischer Mensch, sondern auch ein menschlicher Jurist, der manches möglich machte, was unter anderen Regierungen undenkbar gewesen wäre.«

⁷ »8. Mai: Triumph für die Stadt«, Zeit-online, 10.5.2005.

⁸ Vgl. Heidi Knake-Werner, In roten Schuhen, a.a.O., S. 152ff.

⁹ Benjamin Hoff, Eine Stadt für alle? Probleme der gesundheitlichen Versorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus bzw. ohne ausreichende Krankenversicherung, in: Andrej Holm, Klaus Lederer, Matthias Naumann (Hrsg.), Linke Metropolitik..., a.a.O., S. 161ff.

Der politische Spielraum der Landespolitik für eine humane Flüchtlingspolitik ist durch die Bundesgesetzgebung extrem eingeschränkt. Deshalb gab es auch unter Rot-Rot Abschiebungen. Unsere InnenpolitikerInnen intervenierten jedoch in vielen Einzelfällen gegenüber der Innen- und der Ausländerbehörde und konnten so immer wieder Menschen vor Abschiebungen bewahren. Meistens war es sinnvoll, diese Fälle nicht öffentlich zu verhandeln – dadurch wurden die Chancen der Betroffenen erhöht, nicht abgeschoben zu werden, da die rot-rote Flüchtlingspolitik und die liberale Haltung des Innensensors unter Beobachtung der Bundesregierung stand. Wir stärkten gleichzeitig das Instrument der Härtefallkommission. Dort sind Wohlfahrtsverbände, Kirchen, der Flüchtlingsrat, der Integrationsbeauftragte u.a. vertreten. Von Abschiebung Bedrohte können sich an die Kommission wenden und »dringende humanitäre oder persönliche Gründe für die weitere Anwesenheit im Bundesgebiet« vortragen.¹⁰ Mit den Empfehlungen der Härtefallkommission war es dem Innensensor möglich, vielen langjährig geduldeten staatenlosen Flüchtlingen, vorwiegend PalästinenserInnen, die weitgehend rechtlos lange Jahre in Berlin lebten, ein dauerhaftes Bleiberecht zu verschaffen. Der Innensensor folgte unter Rot-Rot in mehr als zwei Dritteln der Fälle den Empfehlungen der Härtefallkommission und erteilte ein Bleiberecht. Nach dem Ende unserer Regierungszeit änderte sich das: Der seit Ende 2011 amtierende Innensensor Frank Henkel entscheidet sich heute in zwei Dritteln der Fälle gegen die Empfehlungen der Härtefallkommission und damit gegen ein Bleiberecht und für die Abschiebung.

2005 wurde das erste Integrationskonzept für Berlin verabschiedet, 2007 das zweite. Beide sind vom Grundgedanken gekennzeichnet, dass Integration durch Teilhabe und Partizipation, durch soziale und Bildungsgerechtigkeit gelingt und nicht durch Repression und Anpassungsdruck. Wir verfolgten das Ziel, »Chancengleichheit zu sichern: beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und Ausbildung sowie in der Gesellschaft insgesamt«.¹¹ Mit den Integrationskonzepten wurde Integrationspolitik erstmals als Querschnittsaufgabe definiert. Nicht mehr nur die Innen- und Sozialverwaltung sollten für die »Ausländerpolitik« zuständig sein, sondern alle

¹⁰ www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/auslaenderrecht/haertefallkommission/artikel.25538.php.

¹¹ »Vielfalt fördern, Zusammenhalt stärken«, Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/berichte/integrationskonzept_2007_bf.pdf?start&ts=1442503243&file=integrationskonzept_2007_bf.pdf.

Senatsressorts und Bezirksverwaltungen standen jetzt in der Verantwortung, Diskriminierungen abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe von MigrantInnen zu ermöglichen. Im Jahr 2010 verabschiedeten wir das bundesweit erste Partizipations- und Integrationsgesetz, mit dem diese Verpflichtung auch noch gesetzlich normiert wurde. Ein gesetzlicher Auftrag zur Erhöhung des Anteils von MigrantInnen im Öffentlichen Dienst und ihrer Beteiligung an allen öffentlichen Gremien wurde beschlossen.¹² Die Integrationskonzepte I und II und das Integrationsgesetz wurden unter intensiver Mitwirkung der Migranten-Communities entwickelt. Bereits 2003 hatte der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen die Arbeit aufgenommen, in dem alle Senatsressorts und vor allem die Flüchtlings- und Migrantenorganisationen sowie die Sozialverbände vertreten sind. Mit dem Integrations- und Partizipationsgesetz wurde er auch gesetzlich institutionalisiert.

Neue Qualität der Gleichstellung

Im Verantwortungsbereich der LINKEN lag auch die Frauen- und Gleichstellungspolitik. Hier konnten unter Rot-Rot deutliche Fortschritte erzielt werden. So wurden besondere Anstrengungen zur geschlechterparitätischen Besetzung in den Aufsichtsgremien der öffentlichen Unternehmen unternommen. Lag 2002, zu Beginn unserer Regierungszeit, der Frauenanteil in den Aufsichts- und Verwaltungsräten bei 12,7%, so konnte er bis 2010 auf 42,1% gesteigert werden, bei den allein vom Land Berlin zu besetzenden Positionen lag er bei 50%.¹³ Damit lag der Frauenanteil in Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern einsam an der Spitze – mit weitem Abstand folgte Rheinland-Pfalz mit einem Frauenanteil von 24,7%, das Schlusslicht bildete Mecklenburg-Vorpommern mit 11,1%.¹⁴ Mit der Novelle des

¹² Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15. Dezember 2010 (PartIntG), verkündet im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin am 28. Dezember 2010, www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/recht/partintg_bf.pdf.

¹³ Nicht vom Land Berlin zu besetzen sind in öffentlichen Unternehmen die Positionen der ArbeitnehmervorteilerInnen und in Unternehmen, in denen das Land nicht alleiniger Eigentümer ist, die Mandate der anderen Anteilseigner.

¹⁴ Julia Dimeta (DIW Berlin), Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im Öffentlichen Sektor, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2012, S. 30

Landesgleichstellungsgesetzes wurden die Beteiligungsunternehmen des Landes in den Geltungsbereich des Gesetzes miteinbezogen und das Instrumentarium weiter geschärft. Um den Anteil von Frauen in Vorstands- und Geschäftsführerposition zu erhöhen, wurde eine Verpflichtung eingeführt, anstehende Besetzungsverfahren öffentlich bekannt zu machen und aktiv nach Bewerberinnen zu suchen. Die Positionen der Frauenvertreterinnen wurden erweitert und gestärkt, sie bekamen u.a. ein Klagerecht für den Fall, dass es in der entsprechenden Verwaltung bzw. dem Unternehmen keinen Frauenförderplan gibt. Mit der Neuregelung konnten erste Erfolge mit der Erhöhung des Frauenanteils in Vorständen der öffentlichen Unternehmen erzielt werden: So wird nicht nur die Berliner Stadtreinigung seit 2007 von einer Frau geführt, 2010 z.B. wurde Sigrid Nikuta an die Spitze der BVG berufen. Frauen in Teilzeit erhielten bei der Besetzung von Vollzeitarbeitsplätzen Vorrang, für Weiterbildungsmaßnahmen außerhalb der vereinbarten Arbeitszeit müssen sie einen Freizeitausgleich erhalten. Mit der Novelle des Berliner Vergabegesetzes wurde eine generelle Verpflichtung zur Frauenförderung eingeführt, die bisher ausgenommene Bauwirtschaft wurde zur Frauenförderung verpflichtet.

Mit dem 2008 beschlossenen Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm wurde eine neue Qualität der Gleichstellungspolitik entwickelt. Sie wurde mit diesem Programm zur verbindlichen Aufgabe aller fachlich verantwortlichen Senatsverwaltungen und konnte damit nicht mehr in die alleinige Zuständigkeit der Frauenverwaltung abgeschoben werden. Über 300 konkrete Maßnahmen in den Handlungsfeldern Bildung, existenzsichernde Beschäftigung, soziale Gerechtigkeit und Integration wurden in einem breiten und intensiven Diskussionsprozess entwickelt und beschlossen. Damit nahm Berlin eine Pionierrolle in der Gleichstellungspolitik ein – einige Jahre später sollten weitere Bundesländer unserem Beispiel folgen.

16. Versuch einer (selbst)kritischen Bilanz

Woran misst man Erfolg oder Misserfolg von zehn Jahren Regierungsbeteiligung? Am Wahlergebnis am Ende der Regierungszeit oder an den erreichten Veränderungen? Beides alleine zum Kriterium zu nehmen, würde zu kurz greifen. Der Versuch einer (selbst)kritischen Bilanz muss vielschichtiger ansetzen, denn die Wirklichkeit ist komplizierter, ist nicht einfach weiß oder schwarz. Die Aspekte, Erfolg oder Misserfolg zu messen, sind vielfältig.

2001/2002, als die Große Koalition stürzte und SPD und PDS sich anschickten, eine Koalitionsregierung zu bilden, lagen der Fall der Mauer und der Zusammenbruch des »realen Sozialismus« gerade einmal zehn Jahre zurück. Die Stadt war noch immer sozial, kulturell, mental und politisch gespalten. Ein Eintritt der PDS in die Regierung galt vielen BerlinerInnen vor allem im Westen der Stadt, aber auch bei Teilen der Ostberliner Bevölkerung, als bis dahin undenkbarer Tabubruch. Über viele Jahre galt die PDS als »Aussätzige«, als Nachfolgeorganisation der SED, ständig von interessierter Seite dem Verdacht ausgesetzt, die antidemokratische stalinistische Vergangenheit nicht überwunden zu haben. Zwar hatten wir uns über beharrliche Oppositionsarbeit und ein konsequentes Eintreten für Bürgerrechte sowie eine offene und kritische Auseinandersetzung mit der SED-Vergangenheit in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im Parlament und außerhalb Respekt verschaffen können. Aber das, was Gregor Gysi als »europäische Normalität« bezeichnete, die Existenz und Akzeptanz einer sozialistischen Partei links von der SPD, hatte in Berlin wie in der Bundesrepublik insgesamt noch lange nicht Einzug gehalten.

Vor diesem Hintergrund sprach Gregor Gysi davon, dass schon die Regierungsbeteiligung als solche »ein Wert an sich« sei. Dahinter verbarg sich das Ziel, über das Regieren in Berlin und damit auch erstmals in einem Teil des ehemaligen Westens der Republik an Akzeptanz zu gewinnen und Normalität herzustellen. Gab es zu Beginn der rot-roten Regierungszeit noch Mobilisierungen und mediale Angriffe gegen die Regierungsbeteiligung der »SED-Nachfolger« als solche, verlagerte sich das Terrain der Diskussion rasch. Diskutiert wurde nicht mehr darüber, ob wir überhaupt regieren dürfen, sondern darüber, wie wir regierten, und über die von der Regierung ergriffenen oder unterlassenen Maßnahmen. Spätestens mit der zweiten rot-roten Legislaturperiode war eine Regierungsbeteiligung der PDS bzw. der LINKEN zur politischen Normalität geworden. Dass Zustimmung

oder Ablehnung der LINKEN in der Bevölkerung sich jetzt über inhaltliche Positionen und konkretes politisches Handeln definiert und nicht über die SED-Vergangenheit der PDS, ist sicher als politischer, wenn auch ambivalenter Fortschritt zu werten: »Dem Akzeptanzgewinn bei koalitionsfernen Akteuren steht ein Akzeptanzverlust bei bestimmten koalitionsnahen Akteuren gegenüber, genau jener Kräfte, die für die soziale und demokratische Ausrichtung besonders entscheidend sind.«¹

Mit der Regierungsbeteiligung der PDS/LINKEN ging ein weiterer Effekt einher. Die Gräben zwischen Ost und West wurden deutlich geringer, wenn auch die Ost-West-Unterschiede nicht vollständig verschwunden sind. Aber: »Die alte Haltung, man sei Bürger zweiter Klasse, gibt es heute kaum noch«, formulierte Gero Neugebauer als ein Ergebnis von Rot-Rot.²

So verständlich Gysis Formel vom »Wert an sich« einer Regierungsbeteiligung vor dem besonderen Berliner Hintergrund auch war, so kann und darf das Regieren für eine linke Partei nie Selbstzweck, nie ein sich selbst genügender »Wert an sich« sein. Der Wert einer Regierungsbeteiligung muss sich immer an den durch das Regierungshandeln konkret bewirkten gesellschaftlichen Veränderungen bemessen. Betrachtet man die Ausgangslage in den Jahren 2001/2002 und Berlin am Ende unserer Regierungszeit, muss man konstatieren, dass sich die Stadt unter Rot-Rot gravierend verändert hat. 2001 stand das Land am finanziellen Abgrund, die Wirtschaftsleistung schrumpfte von Jahr zu Jahr, die Arbeitslosigkeit stieg auf immer neue Rekordhöhen. Die öffentlichen Unternehmen waren überwiegend defizitär, Berlin galt bundesweit als Problemfall und »Hauptstadt von Filz und Korruption«. Am Ende der rot-roten Ära waren die Berliner Finanzen wieder stabilisiert – auch wenn die heute knapp 60 Mrd. Euro Schulden bei wieder steigenden Zinsen ein nach wie vor erhebliches Risiko darstellen. Seit 2005 weist die Berliner Wirtschaft kontinuierlich höhere Wachstumsraten als der Bundesdurchschnitt und sinkende Arbeitslosenraten auf. Die öffentlichen Unternehmen sind saniert,³ Hochschulen und Opern auf ein stabiles Fundament gestellt. Die Stadt ist attraktiv und wächst kontinuierlich – der Zuzug aus ganz Europa und darüber hinaus hält seit Jahren an. Angesichts

¹ Rolf Reissig/Michael Brie, Restriktionen und Optionen linkssozialistischer Politik in Regierungsverantwortung. Das Beispiel Berlin, rls-Standpunkte 11/2005, S. 6.

² »So haben die Roten die Hauptstadt verändert«, Berliner Zeitung, 10.12.2014, www.berliner-zeitung.de/berlin/bilanz-nach-13-jahren-wowereit-so-haben-die-roten-die-hauptstadt-veraendert,10809148,29290434.html.

³ Mit einer Ausnahme: den Berliner Bäderbetrieben.

dieser Bilanz kann man feststellen: Die Sanierungsarbeit der rot-roten Koalition war erfolgreich.

In den zehn Jahren rot-roter Koalition wurde in Berlin ein politischer und ökonomischer Richtungswechsel vollzogen. Das alte, auf Subventionswirtschaft beruhende Entwicklungsmodell wurde beendet und der Weg zu einer neuen, auf den endogenen Potentialen der Stadt beruhenden Entwicklung eingeschlagen. Damit wurde Berlin noch lange kein »sozialer Leuchtturm« in einer neoliberal regierten Republik.⁴ Rot-Rot vollzog eine Transformation von einem parasitär-klientelistischen Modell zu einem Modell »normaler« kapitalistischer Entwicklung. Damit ist noch kein Ausbruch aus dem Neoliberalismus verbunden. Zu glauben, man könne isoliert in einer einzelnen Stadt oder einem einzelnen Bundesland ein Gegenmodell zum Neoliberalismus entwickeln, wäre illusionär. Dazu sind die Kompetenzen eines Bundeslandes zu gering, durch europäisches und Bundesrecht in ein enges Korsett gezwängt. Die Möglichkeiten einer eigenen Steuerpolitik sind minimal, die für eine Politik der Umverteilung relevanten Steuerarten liegen in der alleinigen Zuständigkeit des Bundes. Die Spielräume für eine andere, innovative Landespolitik sind begrenzt – am größten sind sie wegen der föderalen Zuständigkeit noch im Bildungsbereich. Die Politikbereiche, die am ehesten den Produktions- und Kapitalverwertungsprozess berühren, sind der Landespolitik am wenigsten zugänglich. Die entscheidenden Weichenstellungen werden auf europäischer und Bundesebene vorgenommen.

So konnten wir lediglich versuchen, einige Kontrapunkte gegen den neoliberalen Hauptstrom zu setzen, wie z.B. den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, der die Logik einer »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« durchbrechen sollte. Nach dem Verkauf der GSW konnten wir ein Ende der Privatisierungspolitik durchsetzen und eine bis heute anhaltende gesellschaftliche Diskussion über Rekommunalisierung (mit)initiieren. Wir ergriffen Maßnahmen zur Einschränkung prekärer Beschäftigungsverhältnisse in der Wirtschaftsförderung und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Diese Reformprojekte blieben jedoch in ihrer Reichweite beschränkt – so z.B. konnten wir mit dem ÖBS nur einige tausend Beschäftigte erreichen, während das Gros der Erwerbslosen weiter dem »normalen« Hartz-Regime unterworfen blieb. Eine grundsätzlich andere Entwicklungslogik konnte damit nicht eingeleitet werden. Politisch gravierend war, dass es uns nicht gelang, in der Wohnungspolitik nach dem Ausstieg aus der Subventionsmaschine »Anschlussförderung« Maßnahmen gegen das ungezügelte Wirken

⁴ Vgl. a. Rolf Reissig/Michael Brie, a.a.O., S. 5.

der Marktkräfte zu ergreifen. Mögliche künftige Regierungsbeteiligungen müssen sich – trotz der beschränkten Handlungsspielräume auf Landesebene – verstärkt der Aufgabe stellen, wie Elemente einer anderen, nicht neoliberalen Entwicklungslogik gestärkt werden können. Eines der Schlüsselthemen muss die Stärkung des Öffentlichen sein.

Die Wahlergebnisse der LINKEN sowohl nach der ersten als auch nach der zweiten rot-roten Legislaturperiode waren trotz durchaus zu verzeichnender Erfolge der Regierungspolitik niederschmetternd. Was Frank Nullmeier am Beispiel grüner Regierungsbeteiligungen formuliert, gilt auch für die LINKE: »Die Erfolgskriterien werden (...) nicht von der mitregierenden Partei gesetzt, sie ergeben sich in einem komplexen Prozess der Strukturierung von Erwartungen, in dem die Regierenden nur ein Akteur unter vielen sind. Noch die schönsten Hochglanz- oder Ökopapier-Erfolgsbilanzen bleiben ohne Relevanz, wenn die regierungsamtlich proklamierten Erfolge als solche nicht wahrgenommen werden.«⁵

Die mit dem Sturz der Großen Koalition geweckten Erwartungen waren riesig. Es sollte eine neue Politik Einzug halten, die alles nicht nur ganz anders, sondern auch viel besser machte. Mit dem Antritt Gysis als Kandidat für das Amt des Regierenden Bürgermeisters und dem – auch von den Medien ausführlich bedienten – Hype in und außerhalb der Partei wurden diese illusionären Erwartungen zusätzlich verstärkt: »Der Gysi-Wahlkampf begann als Bürgermeister-Wahlkampf – und somit schon mit einem unrealistischen Ziel. Und der Gysi-Wahlkampf war ein Wahlkampf der Euphorie und der Versprechungen«, resümierte der langjährige Leiter der Grundsatzabteilung beim PDS-Bundesvorstand, Thomas Falkner, nach dem Verlust von 9,2% der Wählerstimmen im Jahr 2006.⁶ Dazu kam die Berliner Besonderheit als Stadt, in der Ost- und West-Milieus aufeinandertrafen. Die alte politische Klasse Westberlins, die die Banken- und Finanzkrise zu verantworten hatte, war es auch, die in den Jahren nach der Vereinigung eine Politik der Ausgrenzung und Geringschätzung der Ostmilieus betrieben hatte. Mit dem Zusammenbruch der Großen Koalition und der nahezu vollständigen Delegitimierung der CDU entstand eine Stimmung, »als könnte nun die elf Jahre gefesselte Ost-Partei allen zeigen, wie man es im Handstreich besser

⁵ Frank Nullmeier, Dilemmata grüner Regierungspolitik, in: Joachim Raschke, Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993, S. 822.

⁶ Thomas Falkner, Zu den Wahlergebnissen vom 17. September 2006, 18. September 2006, in: Linkspartei.PDS Berlin, Beiträge zur Wahlauswertung, Berlin 2006.

macht«. ⁷ Der Gysi-Wahlkampf hatte diese Stimmung aktiv bedient – teilweise im Gegensatz zur Politik des Landesverbandes und der Fraktion, die mehr Realismus anmahnten.

Wenn es stimmt, dass Regieren »in der Regel ein systematisches Enttäuschen von Erwartungen (ist), die man in der Opposition geschaffen hat und derentwegen man in die Regierung kam«, ⁸ so musste diese Enttäuschung umso größer sein, je hochgeschraubter die Erwartungen waren. Bereits mit den Koalitionsverhandlungen war so eine Desillusionierung in mehrfacher Hinsicht verbunden. Die Diskussion über die Präambel des Koalitionsvertrags und die dort formulierte Kritik an der undemokratischen Politik der SED, dem Mauerbau und dem bei der Vereinigung von KPD und SPD zur SED ausgeübten Zwang und der Repression gegen Sozialdemokraten nahm innerparteilich einen größeren Raum ein als die Diskussion der politisch-inhaltlichen Vereinbarungen zur Regierungspolitik. Hier zeigte sich, dass zumindest Teile der Ost-Milieus, deren Teil die PDS ja war, dies als weiteren Angriff auf die eigene Lebensleistung und Werte sahen, deren Ende man sich ja gerade mit einer Regierungsbeteiligung der PDS erhofft hatte. Fehlentscheidungen, wie die Kürzung der Ost-Löhne und -Gehälter im Öffentlichen Dienst um die 1,41% VBL-Beitrag, erhielten angesichts der hohen Erwartungshaltung im Ostteil an die PDS in der Regierung eine zusätzliche symbolische Bedeutung: die »Ostpartei« wandte sich in der Wahrnehmung vieler Betroffener mit dem Regierungseintritt jetzt auch gegen den Osten.

Das Thema soziale Gerechtigkeit war profilbildendes Kernthema der PDS. Dass es aber in Berlin in den Jahren nach 2001 vor allem darum gehen musste, die Lasten gerecht zu verteilen, und kein Spielraum für zusätzliche Ausgaben da war, spielte im Wahlkampf kaum eine Rolle. Gegen unseren Rat versprach Gysi, bei Bildung und Kultur »packen wir noch was drauf«. Dass wir im Wahlprogramm formuliert hatten: »Wir sagen deutlich: Schmerzhaftes Einschnitte werden unvermeidlich sein, vieles wird sich ändern«, ⁹ wurde in der Wahlkampfführung eher in den Hintergrund gedrängt bis verschwiegen. Statt ein realistisches Bild der Lage und der Möglichkeiten in der Regierung zu zeichnen, wurden die illusionären Erwartungen und Euphorie noch genährt. Mit realistischeren Wahlkampfaussagen hätten wir

⁷ Thomas Falkner, Fragen an einem bitteren Tag, Klartext 3/2006, docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbX0aG9mYWxrbmVyfGd4Ojd-jOGQ3N2VmYWJiOGJiY2I.

⁸ Joachim Raschke, Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993, S. 773.

⁹ PDS-Berlin, Miteinander für Berlin, a.a.O., S. 3.

vielleicht nicht ein solch sensationelles Wahlergebnis von 21,3% erreicht. Aber der Verlust von Glaubwürdigkeit und die Enttäuschung innerhalb der eigenen Partei und der Wählerschaft wären sicher weniger dramatisch gewesen, hätten wir uns an das Lassallesche Motto gehalten: »Alle große politische Action besteht in dem Aussprechen dessen, was ist, und beginnt damit. Alle politische Kleingeisterei besteht in dem Verschweigen und Bemänteln dessen, was ist.«¹⁰ Stattdessen suggerierten wir Handlungsspielräume, die so nicht existierten.

Aber auch bei einer stärker an den Realitäten orientierten Wahlkampf-führung wäre das Problem geblieben, dass angesichts der desaströsen Finanzsituation eine Kürzung von Leistungen, Gebührenerhöhungen und der Wegfall von Angeboten unvermeidlich waren – und wir oftmals das Gegenteil von dem tun mussten, was »eigentlich« von einer linken Partei erwartet wird. In der ersten Legislaturperiode orientierten wir uns bei einem Großteil der haushaltspolitischen Entscheidungen an den Erfordernissen für eine erfolgreiche Klage auf Bundeshilfe vor dem Bundesverfassungsgericht und damit am durchschnittlichen Ausgabenniveau vergleichbarer Bundesländer. »Aus dieser Aufgabenstellung leiteten sich nahezu alle relevanten Entscheidungen ab«, resümierte der Landesvorstand nach den Wahlen 2006. »Sie bestimmte den Rahmen, in dem die Politik der rot-roten Koalition stattfand. So bedeutsam diese Aufgabe sich für die Akteure in Politik, Medien, Verbänden usw. auch darstellte, so blieb das Ziel in den Augen, in den Empfindungen der meisten Menschen in der Stadt dennoch ein abstraktes, technokratisches. Spür- und erfahrbar waren dagegen die Auswirkungen, die sich in den vergangenen Jahren aus dieser Politik ergaben.«¹¹

Dass wir immer wieder »Schlimmeres verhindert« hatten – wie Absenkung der Sozialhilfe auf das Brandenburger Niveau, eine vollständige Abschaffung der Lehrmittelfreiheit und die Verhinderung einer Erhöhung von Kita-Gebühren für Menschen mit niedrigem Einkommen –, wurde uns in der Regel nicht als besondere Leistung angerechnet – so schwer dies im Einzelnen auch in der Koalition durchzusetzen war. Die Erwartungen an eine linke Partei gehen über eine Bewahrung des Status quo hinaus. Vor diesem Hintergrund beschädigten politische Entscheidungen mit hohem Symbolwert,

¹⁰ Ferdinand Lassalle, Zweiter Vortrag über das Verfassungswesen, Zürich 1863, S. 35, books.google.de/books?id=0PegAAAAMAAJ&pg=PA35&dq=aussprechens#v=onepage&q=aussprechens&f=false.

¹¹ Landesvorstand Berlin, Thesen zum Wahlergebnis, 5.12.2006, in: Die Linkspartei.PDS Berlin, Beiträge zur Wahlauswertung, a.a.O.

wie z.B. die Kürzung des Blindengelds oder die vorübergehende Abschaffung des Sozialtickets, das Bild der Partei als »Anwalt der sozial Schwachen« – da half auch der Verweis darauf, dass die Leistungen in Berlin noch immer über dem Niveau anderer Bundesländer liegen, wenig. Denn die Betroffenen erfahren dies trotzdem als Verlust. Der Fehler, der Privatisierung der GSW zuzustimmen, wog und wiegt im Bewusstsein Vieler schwerer als die Sanierung und Sicherung aller anderen Landesunternehmen im öffentlichen Eigentum. Welche Bedeutung und mediale Wirkung politisch-symbolische Entscheidungen haben, wurde von uns – insbesondere in der ersten Legislaturperiode – deutlich unterschätzt und zugunsten einer technokratischen Rationalität vernachlässigt. Insbesondere in der ersten Legislaturperiode fehlte »eine leitende Idee über die Bewältigung der Haushaltskrise und die Sanierungsarbeit hinaus, die der Politik der Koalition und der PDS in der Koalition zugrunde liegt und die eine tragfähige Perspektive für die Stadt und ihre BürgerInnen bietet. Nur wer glaubwürdig vermitteln kann, wohin die Entwicklung geht, wird Zustimmung für die ›Mühen der Ebenen‹ finden können«, kritisierten Rolf Reissig und Michael Brie im Jahr 2005.¹² Hier zeigte sich, dass unsere inhaltliche Vorbereitung auf eine Regierungsbeteiligung ungenügend war. Die Forderung aus dem Papier »Vor der Kür kommt die Pflicht«, nach »drei, vier zentralen Reformvorhaben (...)«, für die nicht nur im Parlament eine arithmetische Mehrheit existiert, sondern um die herum sich gesellschaftliche Mehrheiten und Akzeptanz der Regierungspolitik organisieren lassen«, konnten wir bis 2006 nicht einlösen.¹³

Wir zogen daraus im Jahr 2006 die Konsequenz, mit drei »Referenzprojekten« in den Wahlkampf zu ziehen: dem Einstieg in die Gemeinschaftsschule, dem Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors und der Sanierung der öffentlichen Unternehmen statt ihrer Privatisierung. Es gelang uns, alle drei Forderungen in der Koalitionsvereinbarung zu verankern und im Verlauf der Legislaturperiode auch umzusetzen (vgl. Kapitel 10, 13 und 14). Die großen Sanierungsentscheidungen waren getroffen, die Gestaltung konnte in den Vordergrund treten. Nach dem Schock mit dem Absturz auf 13,4% bei den Abgeordnetenhauswahlen 2006 begannen wir wieder Fuß zu fassen. Die Umfrageergebnisse verbesserten sich Schritt für Schritt: Im Jahr 2008 bewegten sie sich wieder zwischen 16 und 18%.¹⁴ Bei den Bundestags-

¹² Rolf Reissig/Michael Brie, Restriktionen und Optionen linkssozialistischer Politik in Regierungsverantwortung. Das Beispiel Berlin, rls-Standpunkte 11/2005, S. 4.

¹³ Carola Freundl/Harald Wolf, Vor der Kür kommt die Pflicht, a.a.O.

¹⁴ www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/berlin.htm.

wahlen 2009 erreichten wir in Berlin 20,2% und lagen damit sogar knapp vor der SPD. Die Berliner Zeitung kommentierte: »Die Linkspartei hat wieder zugelegt und im Nachhinein könnte man die Integration der PDS/Linkspartei ins Parteiensystem wie das Ergebnis zweier strategischer Fünfjahrespläne lesen. Erster Fünfjahresplan ab 2001: Ausbau der Macht-Infrastruktur in Berlin sowie Ausbau der Realitätstüchtigkeit. Zweiter Fünfjahrplan ab 2006: Gezielte und schöpferische Umsetzung sozialistischer Programmatik, Ausprägung eigener Handschrift und Emanzipation von der SPD. Vorzeigbare Projekte: Öffentlicher Beschäftigungssektor, Gemeinschaftsschule, Anschieben von Debatten über ›Rekommunalisierung‹ (...) Vorläufiges Fazit: Rotrot schwächt die Sozialdemokraten und stärkt die Linkspartei.«¹⁵

Diese Entwicklung, insbesondere das Berliner Bundestagswahlergebnis, wurde von der SPD – verständlich – als bedrohlich empfunden. War die bisherige Zusammenarbeit in der Koalition weitgehend konstruktiv und kooperativ, begann die SPD zunehmend politische Erfolge unsererseits zu verhindern: eine Anpassung der Erstattung der Wohnkosten für Hartz-IV-Beziehende zur Verhinderung von Zwangsumzügen wurde systematisch ebenso blockiert wie eine Erhöhung der Mindestlohnregelung im Vergabegesetz von 7,50 Euro auf 8,50 Euro. Der ÖBS wurde unter Beschuss genommen, eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik verweigert, Preissenkungen bei den Wasserbetrieben blockiert und gegen das von mir eingeleitete Kartellverfahren agiert. Damit wurde eine bisher existierende Grundlage einer erfolgreichen Koalition infrage gestellt: Jede Koalitionspartei muss die Möglichkeit haben, sich in den für sie wesentlichen Themenfeldern zu profilieren, und entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten haben. Nur so kann die jeweilige Wählerschaft stabilisiert werden, und nur so können die Koalitionspartner sich profilieren, ohne destruktiv gegeneinander zu agieren.¹⁶

Im Wahljahr 2011 gerieten wir in schweres Fahrwasser. In der Koalition dominierte mehr und mehr der Streit mit den Sozialdemokraten, seit 2010 hatten wir angesichts der sozialdemokratischen Blockadepolitik keine relevanten politischen Erfolge mehr vorzuweisen. Bundesweit erlebten die Grünen seit geraumer Zeit mit Umfrageergebnissen um die 20% einen Höhenflug. Im März 2011 ereignete sich die Atomkatastrophe von Fukushima, was die Grünen weiter stärkte. Ende 2010 bis Februar 2011 lagen wir in den Umfragen mit 15 bis 17% noch deutlich über unserem Wahlergebnis von 2006. Ab März verschlechterten sich die Werte aber kontinuierlich. Neben

¹⁵ »Rotrot und Rot-Rot«, Berliner Zeitung, 31.12.2009.

¹⁶ Vgl. auch Joachim Raschke, a.a.O., S. 771.

dem Streit in der Koalition und der öffentlichen Stimmung nach Fukushima, die den Grünen nutzten, kam unsere Bundespartei zunehmend in schwieriges Fahrwasser. Anfang Januar hielt die Parteivorsitzende Gesine Löttsch auf einer von der Zeitung *junge welt* organisierten Tagung ein Referat mit dem Titel »Wege zum Kommunismus«. Inhaltlich handelte es sich dabei um einen harmlosen reformsozialistischen Text. Aber mit Empörung griffen bundesweite und Berliner Medien das Stichwort »Kommunismus« auf und versuchten der Parteivorsitzenden eine Rechtfertigung antidemokratischer und stalinistischer Methoden zu unterstellen. Am 13. August, dem Jahrestag des Baus der Berliner Mauer, gab Gesine eine unglückliche Erklärung zum Bau der Mauer ab: Diese sei ein Resultat des Zweiten Weltkrieges und ohne diesen nicht zu erklären. Dies löste wiederum eine Welle öffentlicher Empörung aus: Löttsch wolle den Bau der Mauer mit dem Zweiten Weltkrieg rechtfertigen. Alle Versuche der Klarstellung nutzten nichts, die Erklärung und ihre mediale Interpretation war in der Welt. Als dann noch ein Glückwunschschreiben der beiden Vorsitzenden, Löttsch und Klaus Ernst, zum 85. Geburtstag Fidel Castros öffentlich wurde, schien den Medien das Bild perfekt: DIE LINKE als rückwärtsgewandte, DDR-nostalgische Partei, die sich nicht wirklich von undemokratischen Methoden verabschiedet hatte.

Im Wahlkampf auf der Straße und in Veranstaltungen war die Verunsicherung potentieller WählerInnen deutlich zu spüren. Diese schlechte Performance der Bundespartei spielte sicher eine Rolle für das Wahlergebnis von 2011 mit weiteren 1,7% Verlust gegenüber dem Ergebnis von 2006. Entscheidend dürfte aber gewesen sein, dass nach dem Höhenflug der Berliner LINKEN im Jahr 2009 die drei Referenzprojekte abgearbeitet waren und die Koalition sich angesichts der Blockadepolitik der SPD auch nach außen mehr und mehr als zerstritten präsentierte. Die Koalition insgesamt erweckte den Eindruck, dass von ihr – und damit auch von uns – keine neuen Impulse mehr ausgingen, dass sie sich verbraucht hatte. Auf neu aufgetauchte Themen, wie die zunehmend bedrohliche Mietenentwicklung, gab sie keine Antwort. Zudem hatten wir es nicht vermocht, ein konstruktives Verhältnis zum Volksentscheid für die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge zu entwickeln. Klaus Lederer schrieb dazu nach den Wahlen 2011: »Unsere Haltung und Positionierung geriet zum kommunikativen und strategischen Desaster, bei dem am Ende trotz aller Beteuerungen niemand mehr bereit war, uns abzunehmen, dass wir ›eigentlich‹ das gleiche Ziel verfolgten, wie die Initiator*innen des Entscheids. Wir haben als handelnde Akteur*innen unterschätzt, dass es bei all dem ›stimmungsmäßig‹ um viel mehr ging als um die Frage der Offenlegung von Verträgen, die wir mit Hilfe des Drucks

der Initiator*innen längst rechtssicher durchgesetzt hatten.«¹⁷ Dies, und die Tatsache, dass von der Koalition seit 2009 keine wesentlichen neuen Impulse mehr ausgingen, bereiteten den Boden für den Aufschwung der Piratenpartei als neuer politischer Formation – die, anders als wir, versprach neue Impulse in das politische System zu bringen.

Zu einer Bilanz gehört auch die Auseinandersetzung mit den Mechanismen einer Regierungsbeteiligung.¹⁸ Mit dem Eintritt einer linken Partei in eine Regierung sind neue Anforderungen an Fraktion und Partei verbunden und man setzt sich der »hohen Strukturierungskraft«¹⁹ der staatlichen Apparate aus. Zwar ist auch eine parlamentarische Oppositionspartei institutionellen und rechtlichen Zwängen ausgesetzt, sie hat aber eine relative Freiheit in der Artikulation der heterogenen Interessen von ihr repräsentierter gesellschaftlicher Gruppen und deren politischen Positionen. Als Bestandteil einer Regierung erhalten die institutionellen Zwänge eine neue Qualität. Eine regierende Partei ist durch die Entwicklung eines Regierungsprogramms und durch ihre Regierungspolitik unmittelbar daran beteiligt, die oftmals gegensätzlichen Interessen nicht nur zu artikulieren, sondern so zu filtern und zu formieren, dass »ein relativ kohärentes, die gesamtgesellschaftliche Reproduktion gewährleistendes staatliches Handeln sowohl ermöglicht als auch legitimiert wird«.²⁰

In Mitte-Links-Regierungen (Rot-Rot oder Rot-Rot-Grün) repräsentiert die LINKE aber mit der *Gesamtheit* ihrer politischen Positionen eine gesellschaftliche Minderheit, auch wenn *einzelne* ihrer Forderungen gesellschaftlich mehrheitsfähig sein können. Damit ist klar, dass die Kompromissbildung in Koalitionsverhandlungen nur punktuell zugunsten linker Positionen ausfallen kann – in der Regel da, wo es breite, über das enge linke Spektrum hinausgehende gesellschaftliche Unterstützung und Mobilisierung gibt. Gleichzeitig ist die LINKE mit widersprüchlichen Erwartungen ihrer Wählerschaft konfrontiert: Denn diese will – wie alle Umfragen zeigen – mit großer Mehrheit eine Regierungsbeteiligung der LINKEN, und erhofft sich

¹⁷ Klaus Lederer, Gedanken zum Berliner Wahlergebnis 2011, 27.10.2011, www.klauslederer.de/willkommen/album/2011/gedanken_zum_berliner_wahlergebnis_2011/.

¹⁸ Ausführlicheres zu den Mechanismen einer Regierungsbeteiligung findet sich in: Harald Wolf, Der Staat ist kein Fahrrad. Problematiken linker Regierungsbeteiligungen, in: Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis, 1/2014, S. 94ff.

¹⁹ Joachim Raschke, a.a.O., S. 770.

²⁰ Joachim Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative. Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialistischen Politik heute, Hamburg 1990, S. 62.

gleichzeitig die Durchsetzung wesentlicher Inhalte in der Koalition. Dieser Widerspruch wird aber in der Regel nicht durch die Forderung nach Beendigung einer Koalition aufgelöst, wenn die Durchsetzung der inhaltlichen Ziele nicht im gewünschten Maß erfolgt, weil man das »größere Übel« einer konservativen und/oder liberalen Regierungsbeteiligung nicht in Kauf nehmen will. Damit entsteht ein zusätzlicher Einigungszwang der LINKEN mit dem Koalitionspartner. Deshalb ist eine Drohung mit einem Koalitionsbruch in der Mehrheit der Fälle ein stumpfes Schwert: Sie kann nur dann sinnvoll sein, wenn der Gegenstand des Konflikts für die eigene Wählerschaft und darüber hinaus von so großer Bedeutung ist, dass er den Bruch der Koalition auch in deren Augen rechtfertigt. Nur dann besteht die Chance, dass das Ende der Koalition nicht in einer Stärkung der SPD und/oder des konservativen Blocks zulasten der LINKEN resultiert und das gesellschaftliche Kräfteverhältnis nicht weiter nach rechts verschoben wird.

Die strukturelle Dominanz sozialdemokratischer Positionen in Mitte-Links-Koalitionen und die Notwendigkeit, in der Regierungspolitik unterschiedliche Interessen zu integrieren, führen unvermeidlich zu Widersprüchen und Konflikten zwischen der »Partei im Staatsapparat« (den Regierungsmitgliedern und der Fraktion), der »Partei außerhalb des Staatsapparates« (der Wähler- und Mitgliedschaft, die mehr linke Politik will, aber in und mit der Regierung) und gesellschaftlichen Initiativen, die ihre Interessen nur unzureichend oder gar nicht repräsentiert sehen. Als funktionierend und erfolgreich wird nur eine Koalition wahrgenommen, in der beide Partner den Koalitionskompromiss als gemeinsamen politischen Erfolg kommunizieren können. Es geht also auch darum, Koalitionskompromisse gegenüber der eigenen Parteimitgliedschaft und Wählerschaft als Erfolg zu kommunizieren – auch wenn man ursprünglich mehr gewollt hatte. Daraus resultiert die Gefahr einer legitimatorischen Überhöhung von eigentlich ungenügenden oder schlechten Kompromissen zu politischen Erfolgen. Die Möglichkeiten, mit dem Koalitionspartner gefundene politische Einigungen als unzureichend darzustellen, sind begrenzt, denn es wirkt wenig glaubwürdig, wenn das Regierungspersonal permanent die eigene Regierung kritisiert. Diese Logik von Regierungsbeteiligungen führt auch dazu, dass das am Regierungshandeln unmittelbar beteiligte Personal immer wieder versucht, die Parteiorganisation und die mit ihnen kooperierenden außerparlamentarischen Gruppen auf den mit der Sozialdemokratie gefundenen Kompromiss einzuschwören und sie auf das »tagespolitisch Machbare« zu reduzieren.

Dieser Widerspruch zwischen der »Partei im Staatsapparat« und der »Partei außerhalb des Staatsapparates« wird noch dadurch akzentuiert, dass

Koalitionskompromisse von einer kleinen Gruppe ausgehandelt werden. Die Partei kann zwar in der einen oder anderen Frage Verhandlungsaufträge formulieren – im eigentlichen Verhandlungsprozess bleibt sie aber außen vor. In Verhandlungen aber müssen beide Verhandlungspartner davon ausgehen können, dass der jeweils andere in der Lage ist, ein in schwierigen Gesprächen gefundenes Ergebnis auch in den eigenen Reihen durchzusetzen und zu gewährleisten, dass der verhandelte Kompromiss Bestand hat. Unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Koalitionsmanagements und Regierungshandelns erscheint das von der Partei und außerparlamentarischen Initiativen geforderte »Mehr« über den gefundenen (und erreichbaren) Kompromiss hinaus als störend oder gar als kontraproduktiv. Dies ist mit der Logik der Regierungsbeteiligung unvermeidlich verbunden und zieht die Gefahr nach sich, dass die Parteiorganisation in Passivität und eine mürrische Duldung der Regierungsarbeit verfällt. Die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Mobilisierung im außerparlamentarischen Raum wird geschwächt. So z.B. mussten wir in der Bilanz nach den Wahlen 2006 konstatieren, dass »traditionelle Bündnispartner im außerparlamentarischen Raum, insbesondere im politisierten linken Spektrum, weggebrochen« sind.²¹ Über weite Strecken »duldeten« die Partei das Regierungshandeln, war aber häufig nicht mehr handelnder Akteur, sondern oft nur passiver Zuschauer.

In künftigen Regierungsbeteiligungen und in ihrer Vorbereitung wird entscheidend sein, eine klug und bewusst kalkulierte Arbeitsteilung zwischen der »Partei im Staatsapparat« und der »Partei außerhalb des Staatsapparats« zu entwickeln. Die Fähigkeit der Partei, gesellschaftliche Mobilisierungen voranzutreiben, die über den jeweiligen Regierungskompromiss hinausgehen, muss erhalten bleiben, ohne in offenen Widerspruch zur »Partei im Staatsapparat« zu geraten. Eine solche Arbeitsteilung verlangt ein hohes Bewusstsein der damit verbundenen Probleme sowie die Fähigkeit, die jeweils unterschiedlichen Rollen der Partei innerhalb und außerhalb des Staatsapparats zu verstehen und wechselseitig zu akzeptieren. Bei allen Schwierigkeiten bleibt es dabei: Die notwendige Veränderung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse kann nicht durch noch so kluge Verhandlungstaktik und Entscheidungen am Kabinettstisch ersetzt werden. Der linke Königsweg in der Regierungsfrage ist noch nicht gefunden – der erste Schritt zu einer rationalen Diskussion ist es aber, sich bewusst mit den Gefahren und Problemen möglicher Strategien auseinanderzusetzen – dieses Buch soll dazu Material und einen Beitrag liefern.

²¹ Linkspartei.PDS Berlin, Beiträge zur Wahlauswertung, a.a.O.

VSA: Mit LINKS regieren



Susanne Hennig-Wellsow (Hrsg.)

Mit LINKS regieren?

Wie Rot-Rot-Grün in Thüringen geht

208 Seiten | € 16.80

ISBN 978-3-89965-672-5

Erstmals gibt es in der Bundesrepublik eine rot-rot-grüne Landesregierung, erstmals wurde mit Bodo Ramelow ein LINKER Ministerpräsident. Wie kam es zu diesem Bündnis? Welche Chancen bietet die Koalition und welche Risiken? Was heißt Regieren im Alltag? Gelingt es der LINKEN, auch in Regierungspraxis transformatorische und sozialistische Perspektiven umzusetzen?

Prospekte anfordern!

VSA: Verlag

St. Georgs Kirchhof 6

20099 Hamburg

Tel. 040/28 09 52 77-10

Fax 040/28 09 52 77-50

Mail: info@vsa-verlag.de



Ulrich Bochum / Jeff Butler / Klaus Kohlmeyer / Stephanie Odenwald u.a.

Soziale Spaltungen in Berlin

Prekäre Beschäftigung, Hartz IV, Mietexplosion, sozial-räumliche Polarisierung, Kinder- und Altersarmut, Flüchtlingsnot und Menschenrechte

176 Seiten | In Kooperation mit der

Eberhard-Schulz-Stiftung | € 9.80

ISBN 978-3-89965-682-4

Nach Jahren der Stagnation lässt sich in der Hauptstadt eine Erholung der wirtschaftlichen Lage feststellen. Berlin gilt als Kreativmetropole, Touristenmagnet und begehrter Wohnort – alles gut also? Seit 2006 wächst die regionale Wirtschaft wieder, Bevölkerung und Beschäftigung nehmen zu, die Arbeitslosigkeit sinkt. Doch das »Beschäftigungswunder« hat Schattenseiten – Berlin steht an dritter Stelle des Armutsrankings und bei der Zahl der Hartz-IV-Empfänger an der Spitze.

www.vsa-verlag.de

VSA:

VSA: Widerstände und Ermutigungen



Joachim Bischoff/Björn Radke

»Istch over«?

Griechenland und die Eurozone

Syriza und die neoliberale Hegemonie

Eine Flugschrift

128 Seiten | € 11.00

ISBN 978-3-89965-685-5

Was bedeutet es ökonomisch, politisch und für die Demokratie in Europa und die europäische Linke, wenn dem griechischen Experiment trotz aller Widerstände der neoliberalen Hardliner doch noch eine schrittweise Abkehr von der Austeritätspolitik gelingt?

Prospekte anfordern!

VSA: Verlag

St. Georgs Kirchhof 6

20099 Hamburg

Tel. 040/28 09 52 77-10

Fax 040/28 09 52 77-50

Mail: info@vsa-verlag.de



Tom Stroschneider

What's left?

Europas Linke und der Rechtsruck

Eine Flugschrift in Kooperation

mit neues deutschland

96 Seiten | € 9.80

ISBN 978-3-89965-669-5

Was »können wir« hier tun, um eine Rechtswende zu verhindern und linke Alternativen in die Nähe von realistischen Möglichkeiten zu bringen?

Der Autor fragt: What's left? Wie kann die Linke im Kernland der Austeritätspolitik der Rechtswende entgegengetreten und linke Prozesse befördern? Zu einer Antwort wird man nicht kommen, wenn man nur von ferne Bewertungsnoten vergibt. Es müssen die Kräfteverhältnisse hier angegangen werden – Debatten über rot-rot-grüne Politikwechsel eingeschlossen.

www.vsa-verlag.de

VSA: