

Antrag

**der Abgeordneten Prof. Dr. Götz Wiese, Thilo Kleibauer, David Erkalp,
Dr. Anke Frieling, Sandro Kappe (CDU) und Fraktion**

Betr.: Mit ordnungspolitischem Kompass: Beteiligungen der Stadt an Unternehmen der Privatwirtschaft

Nach § 65 Absatz 1 Nummer 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) soll die Freie und Hansestadt Hamburg nur dann Anteile an Unternehmen des privaten Rechts erwerben, wenn „ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.“ Die LHO lässt offen, wann ein solches Interesse vorliegt. In der Praxis nutzt die Stadt einen großen Handlungsspielraum: Zum 31. Dezember 2018 unterhielt sie Beteiligungen an 106 Unternehmen – Tendenz steigend. Mit der Anzahl staatlicher Beteiligungen liegt die Freie und Hansestadt Hamburg deutschlandweit auf einem Spitzenplatz unter den Bundesländern.

Die Frage nach dem Umfang und dem Sinn der Beteiligungen, die die Freie und Hansestadt Hamburg an privatwirtschaftlichen Unternehmen hält, schwelt seit Jahren. Besondere Brisanz erfährt das Thema nunmehr erneut: Angesichts der wirtschaftlichen Verwerfungen, die die Corona-Pandemie und die mit ihrer Bekämpfung und Eindämmung verbundenen Maßnahmen ausgelöst haben, steigen die Anfragen nach Stützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand. Während Zuschüsse wie die Hamburger Corona Soforthilfe naturgemäß nur in sehr engen Grenzen gewährt werden können und Darlehen im Rahmen des Hamburg-Kredit Liquidität bisher fehlzuschlagen scheinen, werden nunmehr auch offene Gesellschaftsbeteiligungen und eigenkapitalähnliche Lösungen ebenso diskutiert wie andere Darlehensformen, Bürgschaften und Finanzierungshilfen.

Die direkte Eingehung von staatlichen Finanzierungsmaßnahmen im Rahmen des Hamburger Stabilisierungsfonds, den der Senat mit einem Volumen von bis zu 1 Milliarde Euro angekündigt hat, wird für die Freie und Hansestadt Hamburg bereits sehr zeitnah neue Beteiligungsanfragen bedeuten.

Der Senat erklärte in einer Pressemitteilung am 7. August 2020, die Freie und Hansestadt Hamburg werde sich an 100 bis 150 Unternehmen beteiligen, die wegen der Corona-Krise in Schwierigkeiten geraten seien. Eine solche aktive und geradezu interventionistische staatliche Beteiligungspolitik hat in der Geschichte der Freien und Hansestadt Hamburg kein Vorbild. Andererseits kann der Hamburg Stabilisierungsfonds den Mittelstand in unserer Stadt stützen und so eine positive Wirkung entfalten.

Die Auflegung eines solchen Fonds durch den Senat braucht eine klare Ausrichtung und ein festes Regelwerk. Es muss bei jeder neuen Beteiligung und Finanzierung sichergestellt sein, dass ein – wie von der LHO gefordert – wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Auch und gerade in Zeiten von Corona darf der Senat haushaltspolitische Grundsätze nicht aus den Augen verlieren, zumal die Beteiligungen und Finanzierungen kreditfinanziert werden. Erinnerungen an die „Rettung“ des in Schieflage befindlichen Modeunternehmens TOM TAILOR und die Millionenbürgschaft des Senats lassen befürch-

ten, dass die notwendigen Prüfungen nicht immer mit der erforderlichen Gründlichkeit durchgeführt werden.

I. Städtische Beteiligungen – Der Status quo ante Corona

Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und praktischen Herausforderungen bei Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg bestehen schon bisher mit Blick auf Daseinsvorsorge, Verkehr, Wohnen und Stadtentwicklung. Im Lauf der Jahre wurde die Stadt wie folgt aktiv:

- Daseinsvorsorge, so etwa die Versorgung von Haushalten und Betrieben mit Wasser, Elektrizität, Gas und Fernwärme.
- Verkehr, wozu der ÖPNV gehört, beispielsweise die HOCHBAHN und die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein, aber auch die Beteiligung am Flughafen Hamburg.
- Immobilien und Stadtentwicklung, so zum Beispiel die SAGA und die Sprinkenhof GmbH oder die Hafencity Hamburg GmbH.

Schon bei diesen Geschäftsbereichen ist stets zu fragen, ob diese den oben genannten ordnungspolitischen Grundsätzen entsprechen. Der Staat ist aber gerade im Bereich der Versorgung gefragt, unabhängig von der Rechtsform, in der er agiert. Dies hat auch die Corona-Krise wieder gezeigt.

Hinzu kommt der Bereich der Privatwirtschaft im engeren Sinne. Insbesondere für diesen Bereich, zu dem unter anderem namhafte Beteiligungen wie zum Beispiel die HHLA und die Hamburg Messe gehören, braucht die Stadt eine ordnungspolitische Begründung. Zudem muss die Stadt glaubwürdig bleiben und übernommene Anteile auch wieder reduzieren, nicht zuletzt um finanziell handlungsfähig zu bleiben (siehe auch Drs. 21/11085 zu Hapag-Lloyd). Um den Bereich der Privatwirtschaft i.e.S. geht es in diesem Antrag.

II. Der ordnungspolitische Maßstab

1. Soziale Marktwirtschaft: Wirtschaft findet in der Wirtschaft statt

Ein Kernelement der sozialen Marktwirtschaft ist der freie Wettbewerb. Ohne Wettbewerb können Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland nicht gewährleistet werden. Wettbewerb setzt Innovationen frei, sorgt für effiziente Preise, schafft Wohlstand und Beschäftigung und ermöglicht erst den Sozialstaat. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die Freiheit des Wettbewerbs zu gewährleisten. Dieses Postulat fordert den Staat auf, die Bildung von Kartellen und andere Formen der Wettbewerbsbeschränkung zu unterbinden. Hinzu kommt das – auch haushaltsrechtlich abgesicherte – Gebot, staatliche Einflussnahme und staatliche Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen.

Ehe der Staat als Marktteilnehmer auftritt, ist sicherzustellen, dass staatliches Engagement am Markt durch ein „wichtiges staatliches Interesse“ überhaupt zulässig ist. Zudem muss sich der Staat an die privatwirtschaftlichen Regeln halten.

Grundsätzlich gilt also: Wirtschaftliches Handeln muss primär durch Akteure der privaten Wirtschaft erfolgen. Sie sind es, die Risiken eingehen, um unternehmerische Erfolge zu erzielen. Insoweit gehen unternehmerische Freiheit und die Freiheit des Wettbewerbs stets auch mit unternehmerischem Risiko und mit der Verantwortung für das unternehmerische Handeln einher. Hier findet sich auch eine wesentliche Begründung für das Institut des Privateigentums. Umgekehrt bedeutet dies: Insolvenzen sind möglich. Der Staat darf nicht den Anschein erwecken, als wolle oder könne er die Verantwortung für privatwirtschaftliches Handeln dauerhaft übernehmen.

2. Ausnahmen: Struktur- und Konjunkturpolitik

Allerdings gibt es Ausnahmen und Ergänzungen der oben genannten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die mit Blick auf städtische Beteiligungen im Allgemeinen und mit Blick auf Corona-Stützungsmaßnahmen im Besonderen von Bedeutung sind.

a) Strukturpolitik

Öffentliches und gesamtwirtschaftliches Interesse an staatlichem wirtschaftlichem Handeln kann aus strukturpolitischen Gründen gerechtfertigt sein. Die großen Änderungsprozesse, die wir zurzeit erleben, zu denen die Digitalisierung, Globalisierung und ökologische Herausforderungen zählen, können staatliche Struktur- und Investitionsmaßnahmen im Einzelfall erforderlich machen. Marktöffnungen und systemisch relevante Cluster und Zukunftstechnologien können durch staatliche Investitionen und Beteiligungen unter Umständen gerechtfertigt werden. Letztlich müssen solche Maßnahmen aber stets darauf abzielen, die volle Verantwortung für unternehmerisches Handeln in die Privatwirtschaft zu verlagern.

Die Zulässigkeit strukturpolitischer Eingriffe in die Privatwirtschaft muss in diesem Sinne eng gezogen werden. Der Staat muss die Rahmenbedingungen setzen, die private Investitionen und Gewinne ermöglichen, auch unter Bepreisung öffentlicher Güter. Eine breite, gar dauerhafte Subventionspolitik rechtfertigt die Strukturpolitik grundsätzlich nicht.

b) Konjunkturpolitik

Die Corona-Krise wird in der kommenden Zeit die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und damit auch in unserer Stadt weiter beeinflussen. Aus konjunkturpolitischer Sicht hat die Corona-Pandemie gleichzeitig einen Angebots- und einen Nachfrageschock erzeugt. Zwar haben die ersten Stützungsmaßnahmen hier insgesamt für eine Stabilisierung gesorgt, allen Verwerfungen, die es in vielen Fällen zu beklagen gilt, zum Trotz. Konjunkturmaßnahmen werden weiter nachfrageseitig und angebotsseitig umgesetzt, um den Betroffenen Sicherheit zu vermitteln und die Wirtschaft insgesamt zu stabilisieren. Aufmerksamkeit ist dabei insbesondere auf einen hohen Beschäftigungsstand und ein ebenso nachhaltiges wie angemessenes Wirtschaftswachstum zu lenken.

Mit Kurzarbeitergeld, Corona-Soforthilfen und anderen Maßnahmen hat der von der sozialen Marktwirtschaft getragene Leistungsstaat schnell für Unterstützung gesorgt. Aber auch hier sind die Mittel jedoch endlich.

Insoweit ist auch die Möglichkeit konjunkturpolitischer Maßnahmen durch staatliche Intervention begrenzt. Während der Staat durch Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen und die Unterstützung von Clustern nachfrageseitig helfen kann, wird er die langfristige und dauerhafte Aufrechterhaltung der von Corona betroffenen Branchen nicht leisten können, wenn es kein tragfähiges Geschäftsmodell für die Branchen oder einzelne Betriebe gibt. Hier ist die Sozialpolitik gefragt, nicht aber die Wirtschaftspolitik.

III. Beteiligungen, Kredite und Finanzierungshilfen in Zeiten von Corona – und darüber hinaus

Nach den Verlautbarungen des Senats soll der angekündigte Hamburger Stabilisierungsfonds in erster Linie Beteiligungen an Firmen eingehen, die strukturell wichtig für den Standort Hamburg sind. Beteiligungen sollen aufgrund europarechtlicher Vorgaben für bis zu sieben Jahre bestehen können. Unternehmerischer Einfluss auf die Zielgesellschaft soll nicht ausgeübt werden, Gewinnerzielung ist jedoch möglich.

Während ein entsprechendes Programm des Bundes nur Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern zugutekommt, will die Freie und Hansestadt Hamburg auch kleinere und mittlere Unternehmen durch offene Beteiligungen oder Kreditgarantien unterstützen. Zeitlich fällt der Start des Hamburger Stabilisierungsfonds mit dem Auslaufen der insolvenzrechtlichen Schutzvorschriften ab Oktober 2020 zusammen.

1. Ordnungspolitische Grenzen

Das Eingehen von Beteiligungen im Rahmen eines Hamburger Stabilisierungsfonds wird von der CDU im Rahmen des hier dargestellten Ordnungsrahmens und der daraus abgeleiteten Maßstäbe unterstützt. Grundsätzlich sollte die direkte Übernahme von Unternehmensanteilen durch die Stadt das letztmögliche Mittel sein, wenn andere Maßnahmen der Wirtschafts- und Strukturhilfe unter Beteiligung externer Fremd- und Eigenkapitalgeber nicht ausreichen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Stadt nicht aktiv in die Unternehmensführung eingreift.

Entscheidend sind eine sorgfältige Prüfung dieser Maßstäbe und eine dauerhafte Begleitung der eingegangenen Investitionen über die entsprechende Laufzeit. Ansonsten besteht eine große Gefahr für die Überforderung des Staates und einer Verzerrung des Wettbewerbs zum Nachteil der Unternehmen sowie der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Ein Fall TOM TAILOR darf sich nicht wiederholen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sind enge ordnungspolitische Grenzen erforderlich, die schon vor der Auszahlung der ersten Gelder für Beteiligungen, Kredite oder andere Finanzierungsmaßnahmen sichergestellt werden müssen. Entsprechend den Vorgaben der LHO muss die Stadt zu einem Finanzierungsantrag, der sich ordnungspolitisch nicht rechtfertigen lässt und der insbesondere von Unternehmen kommt, die schon vor Corona ins Straucheln geraten waren, Nein sagen.

2. Fiskalpolitische Grenzen

Finanzielle Mittel, die im Rahmen des Hamburger Stabilisierungsfonds bereitgestellt werden, müssen in den kommenden Jahren grundsätzlich wieder erwirtschaftet werden, um die korrespondierende Neuverschuldung der Freien und Hansestadt Hamburg wieder zurückzuführen.

Umgekehrt ist es daher notwendig, fiskalpolitische Grenzen zu ziehen, die dafür sorgen, dass Geldmittel nur im tatsächlich notwendigen Ausmaß bereitgestellt werden.

3. Praktische Ausgestaltung

Die Bereitstellung finanzieller Mittel für Beteiligungen, Kredite und Finanzierungshilfen muss schnell, kompetent und sicher erfolgen. Dafür sind der Senat und seine Behörden bislang ebenso wenig ausgestattet wie die Investitions- und Förderbank und die BTG Hamburg. Ähnlich wie bei der Bereitstellung privaten Kapitals durch Eigenkapitalgesellschaften (Private Equity Fonds) müssen schnellstmöglich professionelle Strukturen implementiert werden.

a) Instrumente

Die Instrumente der Freien und Hansestadt Hamburg für die Bereitstellung von Eigenkapital, Fremdkapital und Finanzierungshilfen sollten insgesamt neu geordnet und aufeinander abgestimmt werden.

b) Kriterien

Für die Förderinstrumente müssen ordnungspolitische Kriterien, fiskalpolitische Grenzen und Verfahrensstandards definiert werden, die geeignet sind sicherzustellen, dass in jedem Einzelfall ein wichtiges staatliches Interesse für die Finanzierungsmaßnahme vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Diese Kriterien müssen nicht nur bei Eingehung der Finanzierung, sondern auch fortlaufend während des finanziellen Engagements und insbesondere auch mit Blick auf dessen Beendigung vorliegen. Es ist dabei sicherzustellen, dass es sich um zeitlich begrenzte Beteiligungen der öffentlichen Hand handelt.

c) Verfahren

Die Stadt muss schnellstmöglich professionelle Verfahrensabläufe einrichten und die entsprechende Organisationsstruktur aufsetzen.

Dazu sollte unter Führung der Wirtschaftsbehörde und unter Einbindung der Finanzbehörde eine Struktur für ein erstklassiges Beteiligungsmanagement errichtet werden. Teil der Struktur soll ein professioneller Investitionsausschuss sein, der privatwirt-

schaftliches Know-how in die Freigabe von Investitionsentscheidungen einbringt und weisungsfrei agiert. Die Geschäftsführung muss vor einer Investitionsentscheidung die Zustimmung des Investitionsausschusses einholen (Vier-Augen-Prinzip).

Bei Errichtung der Struktur sind die für die Erfüllung der Aufgabe eines professionellen Beteiligungsmanagements erforderlichen personellen und technischen Ressourcen und die entsprechende finanzielle Ausstattung bereitzustellen.

4. Parlamentarische Kontrolle

Zur Sicherstellung der parlamentarischen Kontrolle sollte der Investitionsausschuss von der Bürgerschaft analog zur Kreditkommission eingerichtet werden. Die Bürgerschaft beruft die Mitglieder des Investitionsausschusses.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Der Senat wird ersucht,

1. ein Konzept zur Übernahme von befristeten Beteiligungen an Unternehmen der Privatwirtschaft im Zuge der Corona-Krise unter Berücksichtigung der Kriterien dieses Antrags zu entwickeln;
2. ein detailliertes Regelwerk zu erarbeiten, welches auf Basis ordnungspolitischer Grundsätze das Eingehen von gesellschaftsrechtlichen Beteiligungen, Bürgschaften oder anderen Finanzierungsmaßnahmen, deren Verwaltung und deren Beendigung regelt;
3. der Bürgerschaft bis zum 30. November 2020 zu berichten.