

Empfehlungen für die Positionierung des Staates als Unternehmer in Zeiten der Corona- und Klimakrise am Beispiel der Debatte um eine Staatsbeteiligung an der Lufthansa

Kurzexpertise



„Empfehlungen für die Positionierung des Staates als Unternehmer in Zeiten der Corona- und Klimakrise am Beispiel der Debatte um eine Staatsbeteiligung an der Lufthansa

Kurzgutachten

im Auftrag von Greenpeace e.V.

Autor:

Prof. Dr. Uwe Leprich
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
htw saar
66123 Saarbrücken

Hamburg, im Mai 2020

➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen. Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Andree Böhling **Foto** Paul Langrock/Greenpeace **Gestaltung** Klasse 3b

Kurzexpertise

Empfehlungen für die Positionierung des Staates als Unternehmer in Zeiten der Corona- und Klimakrise am Beispiel der Debatte um eine Staatsbeteiligung an der Lufthansa

1. Vorbemerkung

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise sind dramatisch, viele Experten und Kommentatoren sprechen bereits von der größten wirtschaftlichen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Verschiedene Wirtschaftssektoren wie Tourismus, Gastronomie und Kulturgewerbe sind besonders hart betroffen, viele kleine Unternehmen und Selbstständige ringen um ihre Existenz und sind daher auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Besonders hart betroffen ist auch die Luftfahrt: So wurden in Europa mehr als 90 Prozent der Flüge gestrichen¹, allein in Deutschland sind zehntausende Angestellte von Fluggesellschaften in Kurzarbeit. Lufthansa und Condor sind in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten und fordern staatliche Hilfe, um überleben zu können. Die Branche verhandelt aktuell allein mit europäischen Regierungen über Kredite, Beteiligungen und Zuschüsse in Höhe von über 30 Milliarden Euro.² Auch die Lufthansa verhandelt derzeit mit der Bundesregierung über Umfang und Form einer weitreichenden Unterstützung.

Der Gesamtumfang der staatlichen Finanzhilfen und Rettungsschirme ist einzigartig in der Historie der Bundesrepublik und beträgt bereits mehrere Hundert Milliarden Euro. Weitere Konjunktur- und Investitionshilfen werden zudem in Aussicht gestellt.

Angesichts knapper Kassen und großer gesellschaftlicher Herausforderungen wie vor allem der Klimakrise, die enorme Investitionen und eine grundlegende Transformation der Wirtschaft erfordert, stellt sich die Frage, wie und mit welchen Kriterien sich der Staat bei der Rettung von Unternehmen in Zeiten von Corona- und Klimakrise engagieren sollte. Vor diesem Hintergrund hat Greenpeace den Ökonomen Prof. Dr. Uwe Leprich von der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes beauftragt, die (Teil-)Verstaatlichung als eine Möglichkeit staatlichen Engagements näher zu beleuchten und dafür einen Orientierungsrahmen zu konzipieren. Dieser soll dann auf die aktuelle Krise der Lufthansa angewendet und eine entsprechende Empfehlung für staatliches Vorgehen abgeleitet werden.

2. Begrifflichkeiten und Abgrenzungen

Die Begriffe „Verstaatlichung“ und „Vergesellschaftung“ werden in der Regel synonym verwendet und bezeichnen die Überführung privaten Eigentums in öffentliches Eigentum. Diese Überführung kann sich auf Unternehmen, Grundstücke, Immobilien, Rechte etc. beziehen, und sie kann vollständig oder teilweise erfolgen („Teilverstaatlichung“). Bei Überführung in kommunales Eigentum spricht man von „Kommunalisierung“.

Davon ist streng genommen der Begriff „Sozialisierung“ zu unterscheiden, der eine *flächendeckende* Überführung von privaten Wirtschaftsunternehmen – insbesondere von sogenannten Schlüsselindustrien und Banken – in öffentliches Eigentum im Rahmen eines sozialistischen Wirtschaftssystems beinhaltet.

Eigentum gilt dann als öffentlich, wenn es von öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden) gehalten wird.

¹ <https://www.iata.org/en/iatarepository/publications/economic-reports/covid-19-widereconomic-impact-from-air-transport-collapse/>

² Greenpeace hat zusammen mit anderen NGOs einen Bailout-Tracker zu Staatshilfen für europäische Airlines erstellt, vgl. <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/2725/airline-bailout-tracker/>

Verstaatlichungen können zivilrechtlich durch Kauf oder durch Enteignungen erfolgen. Das Grundgesetz lässt Enteignungen grundsätzlich zu, sie müssen jedoch im allgemeinen Interesse liegen, und der bisherige Eigentümer muss „angemessen“ entschädigt werden.

Die aktuell wieder stärker diskutierte „Kollektivierung“ privaten Eigentums bedeutet eine vollständige oder teilweise Überführung privater Unternehmen in den Besitz der Arbeitnehmer.

3. Die heutige Rolle des Staates als Unternehmer

Eine marktwirtschaftliche Ordnung basiert grundsätzlich auf den Prinzipien von Privateigentum und Wettbewerb. Sie seien „der Garant für eine effiziente Verwendung von Ressourcen und der Motor für Innovation und dynamische Entwicklung“ (Bundeskartellamt 2014, S.7). Die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand stelle daher einen „rechtfertigungsbedürftigen Markteingriff“ (ebd.) dar, so die herrschende ökonomische Meinung. Es ist hier nicht der Ort, diese Meinung kritisch zu diskutieren, es sei nur so viel angemerkt, dass der Staat möglicherweise ein viel wichtigerer Motor für Innovation und dynamische Entwicklung einer Volkswirtschaft ist als bislang unterstellt (vgl. dazu v.a. Mazzucato 2013)

Der Bund ist aktuell an 83 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon an 61 privatrechtlich organisierten Unternehmen mit Geschäftstätigkeit (BMF 2018). Dazu gehören neben zahlreichen Beteiligungen an wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen auch die Beteiligungen an der Deutschen Bahn (100%), der Deutschen Post (20,57%, über die KfW) und der Deutschen Telekom (14,48%).

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die 10 größten unmittelbaren Beteiligungen des Bundes, das jeweils zuständige Ministerium und den zugehörigen Wirtschaftsbereich:

	Unternehmen	Wirtschaftsbereich	Zuständiges Bundesministerium	Anteil des Bundes am Nennkapital	
				in %	in T€
1	Deutsche Bahn AG	Infrastruktur	Verkehr und digitale	100,00	2.150.000
2	Deutsche Telekom AG	Infrastruktur	Finanzen	14,48	1.765.380
3	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH	Infrastruktur	Verkehr und digitale Infrastruktur	100,00	530.288
4	Flughafen München GmbH	Infrastruktur	Verkehr und digitale Infrastruktur	26,00	79.762
5	Internationale-Moselgesellschaft mbH	Infrastruktur	Verkehr und digitale Infrastruktur	49,02	25.565
6	BWI Informations-technik GmbH	Verteidigung	Verteidigung	100,00	21.000
7	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	Entwicklungspolitik	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	100,00	20.452
8	Bundesdruckerei GmbH	Abwicklung	Finanzen	100,00	11.100
9	Bw Bekleidungs-management GmbH	Verteidigung	Verteidigung	100,00	5.000
10	Flughafen Köln/Bonn GmbH	Infrastruktur	Verkehr und digitale Infrastruktur	30,94	3.348

Tabelle 1: Die 10 größten unmittelbaren Beteiligungen des Bundes an privatrechtlich organisierten Unternehmen mit Geschäftstätigkeit

Hinzu kommen größere Beteiligungen der Bundesländer an privaten Unternehmen wie z.B. die Beteiligung Niedersachsens an VW (20%) oder die Bayerns am Flughafen München (51%).

Die Hürden für eine öffentliche Beteiligung an privaten Unternehmen sind hoch. Der Bund muss nachweisen, dass er seine Aufgaben nur unter den Voraussetzungen des § 65 Bundeshaushaltsordnung (BHO) erfüllen kann. Diese Voraussetzungen sind v.a.: (BMF 2018, S.8)

- Es liegt ein wichtiges Bundesinteresse vor (z.B. der Schutz vieler Arbeitsplätze, der Schutz vor Übernahme strategisch wichtiger Unternehmen, 'Systemrelevanz').
- Der vom Bund angestrebte Zweck lässt sich auf andere Weise nicht besser und wirtschaftlicher erreichen.
- Die Einzahlungsverpflichtung des Bundes ist begrenzt.
- Der Bund erhält einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem sonstigen Überwachungsorgan.³

Der Bund hat sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker aus Unternehmen zurückgezogen, seit 1995 ging die Anzahl der Beteiligungen um rund 30 % zurück. Der Hauptgrund dafür liegt im fast vollständigen Rückzug des Staates aus dem industriellen Sektor, dem die politische Mehrheitsmeinung zugrunde liegt, dass der Staat letztlich der schlechtere Unternehmer sei. Nach der Wiedervereinigung beispielsweise wurde versucht, möglichst rasch die vorhandenen Bundesbeteiligungen abzustoßen, um die Unternehmen einem „unverzerrten“ Wettbewerb auszusetzen und gleichzeitig mit den Privatisierungserlösen die Kassenlöcher zu stopfen. Diese rigorose Privatisierungspolitik hat sicherlich auch dazu beigetragen, dass viele Unternehmen in den neuen Bundesländern auf der Strecke geblieben sind. Andererseits hat die Liberalisierung und Privatisierung beispielsweise im Telekommunikationsbereich seit Ende der 80er Jahre zu erheblichen technischen Innovationen und zu einer drastischen Senkung der Telekommunikationsgebühren geführt. Ähnliches gilt für die Liberalisierung der Energiemärkte in Deutschland und Europa seit Ende der 90er Jahre, wo der Marktzutritt vieler privater Akteure und damit verbunden die Erosion der Machstellung der staatlichen oder halbstaatlichen Konzerne eine zentrale Voraussetzung für die Energiewende war. Entstaatlichung/Privatisierung muss also immer im jeweiligen Kontext und damit differenziert betrachtet werden.

4. Grundsätzliche und aktuelle Argumente für staatliche/öffentliche Geschäftstätigkeiten und Anteilsbesitze an privaten Unternehmen mit Geschäftstätigkeit

Die ökonomische Lehrbuchmeinung kennt im Wesentlichen nur einen Grund, warum der Staat ausnahmsweise als Unternehmer agieren sollte: bei so genannten „**öffentlichen Gütern**“. Das sind Güter, bei denen Märkte versagen, da weder das Ausschussprinzip beim Konsum dieser Güter anwendbar ist noch eine Rivalität beim Konsum vorliegt. Ein klassisches öffentliches Gut ist beispielsweise der Deich für den Hochwasserschutz oder der Schutz der äußeren Sicherheit durch Verteidigungskapazitäten.

Keine Einmütigkeit herrscht in der Ökonomie bei den „**meritorischen Gütern**“. Das sind Güter, bei denen das Ausschussprinzip theoretisch zwar anwendbar ist, aber politisch mehrheitlich nicht gewollt wird. Dazu zählen beispielsweise die Schulbildung, die öffentliche Arbeitsvermittlung oder die Straßenbeleuchtung in Innenstädten. Gleichwohl gibt es immer wieder Stimmen von marktradikalen Ökonomen, die auch hier das staatliche Angebot

³ Auf der Grundlage dieser Regelung in der Haushaltsordnung erscheint zweifelhaft, inwieweit die ursprüngliche Haltung der CDU/CSU, bei einer öffentlichen Beteiligung an der Lufthansa auf ein Aufsichtsratsmandat zu verzichten, rechtlich überhaupt zulässig ist.

verdrängen wollen und einer umfassenden Privatisierung das Wort reden (dazu v.a. Gary Becker 1993).

Vom Marktversagen abzugrenzen ist der klassische Wettbewerbs-Versagensfall des „**natürlichen Monopols**“. Ein solches liegt immer dann vor, wenn ein hoher (irreversibler) Fixkostenblock über einen langen Zeitraum und einen großen Output refinanziert werden soll. In diesem Fall ist es volkswirtschaftlich effizienter, nur einen Anbieter zuzulassen und dadurch Wettbewerb auszuschließen. Das klassische Beispiel hierfür sind die großen Infrastrukturnetze (Strom, Gas, Wasser, Telekommunikation). Während sich vor der Liberalisierungs-Offensive die öffentliche Hand als dieser eine Anbieter sah, besteht heute der übliche Umgang mit dem natürlichen Monopol darin, private Netzbetreiber öffentlich zu regulieren. Zuständig dafür ist in Deutschland die Bundesnetzagentur. Unternehmerische Betätigung des Staates in Infrastrukturnetzen wird von den traditionellen Ökonomen meist skeptisch beurteilt (vgl. Bundeskartellamt 2014).

Selbst wenn man die Meinung teilen sollte, dass private Unternehmen grundsätzlich effizienter und innovativer wirtschaften als öffentliche Unternehmen,⁴ gibt es mehrere Begründungsstränge für ihre (Teil-)Verstaatlichung:

a) Temporäre Überbrückung einer ökonomischen Krisensituation:

- Schutz vor Insolvenz an sich erfolgreicher, aussichtsreicher Unternehmen
- Schutz vor „feindlicher“ Übernahme (strategische ausländische Investoren, kurzfristig orientierte Finanzinvestoren, ...)
- Verhinderung eines Domino-Effektes (“too big to fail”)

Eine solche Situation war beim Finanzcrash 2008 gegeben, und auch in der aktuellen Coronakrise ist diese Diskussion hochaktuell.

b) Sicherung der Versorgungsqualität mit Vorrang vor marktüblichen Renditeansprüchen, z.B. in den Bereichen:

- Sicherung der Grundversorgung
- Stadt-Land-Ausgleich / gleiche Lebensverhältnisse
- flächendeckende Mobilitätssicherung
- bezahlbarer städtischer Wohnraum
- optimale Gesundheitsversorgung
- Stärkung lokaler und regionaler Wertschöpfung
- Nischenversorgung mit geringen Renditeaussichten
- objektive Informationsbereitstellung

Wenn der Staat in all diesen Fällen einen Qualitätsanspruch an die Versorgung formuliert, der sich nur durch permanente Kontrolle, harte Auflagen und ggf. Sanktionen gegenüber renditeorientierten Privatinvestoren einlösen lässt und dadurch deren Renditen schmälert, liegt die Überlegung nahe, diese Aufgaben in staatliche Verantwortung zu überführen bzw. sie dort zu belassen. Dieser Begründungsstrang für Verstaatlichung provoziert sicherlich den entschiedenen Widerspruch der ökonomischen Orthodoxie und des neoliberalen politischen Mainstreams.

c) Auflösung stabiler monopolartiger Konstellationen

- Massensoftware / Betriebssysteme
- Plattformen (Amazon, Google, Facebook, Uber, Airbnb, booking.com, ..)

Im IT-Bereich haben sich in den letzten Jahren monopolartige Konstellationen entwickelt, die einzelnen Unternehmen eine überragende Marktmacht beschert und funktionsfähigen Wettbewerb nahezu ausgeschaltet haben. Während traditionelle Ökonomen

⁴ Diese grundsätzliche Überlegenheitsvermutung ist zumeist ideologisch begründet und empirisch wenig belegt.

argumentieren, daran wäre nichts auszusetzen, solange sich diese Unternehmen anfänglich im Wettbewerb durchsetzen mussten, halten progressivere Ökonomen dagegen, dass Marktmacht nicht akzeptiert werden dürfe, egal wie sie entstanden ist. Im Kern stellt sich hier die Frage, ob die Politik überhaupt noch die Macht und die Mittel hat, diese marktmächtigen und global agierenden Konzerne zu verstaatlichen.

Die folgende Tabelle fasst die möglichen Bereiche staatlicher/öffentlicher Geschäftstätigkeit in den unterschiedlichen Situationen noch einmal zusammen:

	Facetten	Beispiel	Staatliche Beteiligung?	Profitregulierung?	Qualitätsregulierung?
Öffentliche Güter		Verteidigung/ Bundeswehr	Auftraggeber ist immer der Staat, Auftragnehmer können private Unternehmen sein	nicht notwendig bei wettbewerblicher Auftragsvergabe	nicht notwendig bei qualitätssichernden Ausschreibungsbedingungen
Meritorische Güter	als hoheitlich angesehen Aufgaben	Öffentliches Schulsystem	meist hoheitliche Aufgabe des Staates, daher staatliche Institution	nein, Kostenkontrolle	externe Evaluationen
	Ressourcen/ Bodenschätze	Braunkohle	erwägenswert wg. der Folgekosten	nicht möglich	durch Umweltauflagen
Natürliches Monopol	Netze als Lebensadern der Industriegesellschaft	Stromtransportnetz	bei wichtiger Infrastruktur empfehlenswert	notwendig	sehr wichtig, es gibt dafür praktische Ansätze
	Netze zur Gestaltung der Daseinsvorsorge	Strom- und Gas-Verteilernetze	wg. Stärkung regionaler Wertschöpfung erwägenswert	notwendig	sehr wichtig, es gibt dafür praktische Ansätze
Überbrückung e. ökonomischen Krisensituation	Schutz vor Insolvenz	Lufthansa	wird für alle Bereiche aktuell intensiv diskutiert, beim Finanzcrash 2008 wurden Banken z.T. verstaatlicht	Ziel muss es sein zu verhindern, dass lediglich Verluste sozialisiert werden und künftige Gewinne dann wieder privatisiert werden	(Temporäre) Verstaatlichungen sollten unbedingt mit harten Auflagen verknüpft werden
	Verhinderung Domino-Effekt	Banken			
	Schutz vor "feindlicher Übernahme	Curevac			
Sicherung der Versorgungsqualität	Grundversorgung	Wasser	Es gibt in all diesen Bereichen gute Argumente für eine Verstaatlichung/Kommunalisierung oder zumindest Teilverstaatlichung	Muss in vielen Bereichen erfolgen (Wasser, Briefpost, Bundesbahn, Mietpreisbremse, Höchstbeträge für Medikamente, ..) und wird heute praktiziert	Die einzige Alternative zur Verstaatlichung ist hier eine umfassende und harte staatliche Qualitätsregulierung
	Stadt-Land-Ausgleich	Briefpost			
	flächendeckende Mobilität	Bahn			
	bezahlbarer städtischer Wohnraum	Deutsche Wohnen			
	optimale Gesundheitsversorgung	Krankenhäuser, Alten-/Pflegeheime			
	Stärkung lokaler/regionaler Wertschöpfung	Versorgungsnetze			
	Nischenversorgung	Medikamente für seltene Krankheiten			
objektive Informationsbereitstellung	Tageszeitungen				
Auflösung stabiler Monopolsituationen	Software / Betriebssysteme	Microsoft Windows	wird mitunter gefordert; Entflechtung als Alternative	nicht möglich	schwierig
	Plattformen	Google, Facebook, Amazon, ...			

Tabelle 2: Mögliche Bereiche staatlicher/öffentlicher Geschäftstätigkeit

5. Ein Orientierungsrahmen für die aktuelle Debatte um Verstaatlichungen und Staatsbeteiligungen

Aktuell fokussiert die Diskussion auf die temporäre Überbrückung einer ökonomischen Krisensituation und hier insbesondere auf den Luftverkehrssektor.

Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Punkte zusammen, die in einer solchen Situation zu beachten sind.

		Kommentar
Zeithorizont	temporär	Eine dauerhafte Voll-Verstaatlichung von Unternehmen sollte nur ins Auge gefasst werden, wenn die gewünschte Versorgungs-/Angebotsqualität anderenfalls nur mit einer sehr harten Regulierung erreicht werden kann. Eine Teilverstaatlichung mit der Sicherung eines dauerhaften Einflusses des Staates wäre im Einzelfall zu überlegen. Aber Vorsicht: im Energiebereich hat man sehr schlechte Erfahrungen mit gemisch-wirtschaftlichen Unternehmen gemacht.
	dauerhaft	
Verteilungsfrage: Wer trägt die Kosten?	Aktionäre	Bei temporären Verstaatlichungen ist unbedingt darauf zu achten, dass nicht Verluste sozialisiert und danach Gewinne wieder privatisiert werden. Nach den verheerenden Erfahrungen beim Finanzcrash ist der Steuerzahler hier maximal zu schützen. Vorbild kann die Teilverstaatlichung von amerikanischen Banken 2008/09 sein.
	Steuerzahler	
Anforderungen und Auflagen bei (Teil-)Verstaatlichung	Umweltschutz	Je nach betroffenem Unternehmen wäre hier ein Set von Auflagen zu entwickeln, das die Situation optimal ausnutzt, gleichwohl realistisch bleibt und dem Unternehmen einer Weiterexistieren ermöglicht.
	Klimaschutz / Einhaltung der Parisziele	
	Lieferketten / Auflagen für Vorlieferanten	
	Bezahlung der Arbeitnehmer	
	Bonuszahlungen für das Management	
	Begrenzung der Dividenden	
	Ökologische Zielvereinbarungen mit dem Management	
	Änderung des Geschäftsmodells	

Tabelle 3: Zu klärende Fragen bei Verstaatlichungen in Krisensituationen

Mögliche staatliche Anforderungen und Auflagen für eine (Teil-)Verstaatlichung lassen sich wie folgt strukturieren und detaillieren:

Zielkategorie	Allgemeine Anforderung	Konkrete Umsetzung	Grenzen der Umsetzung
Klimaschutz	Beitrag zur Einhaltung der Parisziele	Erstellung eines Business Plans (5 Jahre) mit klar definierten CO2-Reduktionszielen und konkreten Maßnahmen, wie diese Ziele erreicht werden sollen	Kann das Unternehmen damit überleben? Soll es überleben?
	Beitrag zur Erreichung der nationalen KSP 2050-Ziele		
	Verankerung eines Leitbildes "Klimaneutrales Unternehmen"	Verabschiedung einer entsprechenden Corporate Governance Charter	keine
Umweltschutz / Nachhaltigkeit	Beiträge zu den SDGs	Zielvereinbarungen mit dem Management zu ausgewählten SDG-Zielen	keine
	Absicherung und Überprüfung nachhaltiger Vorlieferantenbezüge	Kriterienkatalog aufstellen; zu prüfende Vorlieferanten priorisieren	Prüfung möglich?
	Herstellung von Transparenz im Unternehmen	Einführung eines Umweltmanagementsystems nach EMAS	keine
Gerechtigkeit	Aktionäre statt Steuerzahler belasten	keine Dividende ; keine Aktienrückkäufe bei Staatshilfe	keine
	Deckelung der Managergehälter	keine Bonuszahlungen für das Management	keine
	Absicherung und Überprüfung fairer Vorlieferantenbezüge	Kriterienkatalog aufstellen; zu prüfende Vorlieferanten priorisieren	Prüfung möglich?
	Verhinderung von Dumpingstrategien	keine Lohnsenkungen; keine Aufstockung von Leiharbeit	keine
	Unterbindung der Nutzung von Steueroasen	Offenlegung der Bücher	keine

Tabelle 4: Wesentliche Anforderungen und Umsetzungsaufgaben bei einer (Teil-)Verstaatlichung

Die drei Zielkategorien sollten im Forderungskatalog an eine (Teil-)Verstaatlichung gleichgewichtig adressiert werden. Das Ziel einer wirtschaftlich effizienten Unternehmensführung hingegen versteht sich von selbst und wird hier nicht gesondert aufgeführt.

6. Zur etwaigen (Teil-)Verstaatlichung der Lufthansa

Die Coronakrise hat die Lufthansa ins Mark getroffen und die Existenz des Unternehmens in Frage gestellt. In dieser Situation hat die Regierung Anfang Mai mehrere Vorschläge unterbreitet, um das Unternehmen zu retten. Im Einzelnen:(s. ARD Informationen vom 1. Mai 2020)

- Eine stille Beteiligung des Bundes in Höhe von 5,5 Milliarden Euro; im Gegenzug Zusicherung einer Garantiedividende von neun Prozent
- Direkte Anteilsbeteiligung mit 25,1 Prozent für knapp eine Milliarde Euro
- Bereitstellung von weiteren 3,5 Milliarden Euro von der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit Bürgschaft durch die Bundesregierung.

Die Lufthansa selbst sowie einflussreiche Stimmen in der Bundespolitik wie zum Beispiel Verkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) machen sich dafür stark, dass diese Hilfen mit keinerlei staatlichen Auflagen verbunden werden sollen und dass der Staat die Geschäftspolitik der Lufthansa in keiner Weise beeinflussen dürfe.

Im Kontrast dazu steht die Diskussion in Frankreich, wo mögliche Staatshilfen für Air France mit einer Reihe von Auflagen vor allem aus dem Bereich des Klimaschutzes in Verbindung gebracht werden (businessinsider vom 2. Mai 2020):

- Air France soll seine CO₂-Emissionen auf Lang- und Mittelstrecken bis 2030 um 50 Prozent pro Passagier und Kilometer reduzieren; auf innerfranzösischen Flügen sogar schon bis 2024.
- Bis 2025 sollen mindestens zwei Prozent des Treibstoffs aus einer klimaneutralen Quelle kommen.
- In den nächsten Jahren soll die Lang- und Mittelstrecken-Flotte mit Schwerpunkt auf einer Reduzierung von Emissionen erneuert werden, beispielsweise durch den Einsatz der neuen Airbus-Modelle A220 und A350, die bis zu 25 Prozent weniger CO₂ ausstoßen.

Der französische Finanzminister Bruno Le Maire formulierte gar das Ziel, dass die Air France die Airline werden solle, „die den Schutz des Planeten am nachhaltigsten garantiert.“ (ebd.) Innerfranzösisch soll nach der Vorstellung des Finanzministers nur noch fliegen, wer ein Ticket für einen Weiterflug nach Asien oder in die USA besitzt. Überall dort, wo die Bahn eine Strecke in zweieinhalb Stunden schafft, dürfe das Flugzeug nicht mehr das Verkehrsmittel der Wahl sein.

Ähnliches gilt für die klimapolitische Ausrichtung finnischer Staatsunternehmen, die ihre Geschäftspolitik zukünftig am finnischen Ziel einer Klimaneutralität bis 2035 und am Pariser Klimaabkommen auszurichten haben. Zudem müssen sie sich an weiteren Zielen wie soziale Unternehmensverantwortung („corporate social responsibility“/CSR) und Nutzung von Digitalisierungschancen orientieren.⁵

6.1 Wesentliche Argumente für eine (Teil-)Verstaatlichung der Lufthansa

Die wesentlichen Argumente, warum die Bundesregierung die Lufthansa aktuell unterstützen will, lassen sich meiner Ansicht nach wie folgt zusammenfassen:

- Überbrückung einer außergewöhnlichen Krisensituation, um einem an sich stabilen und zukunftsfähigen Unternehmen das Überleben zu sichern;
- Kurzfristige Sicherung von Arbeitsplätzen;

⁵ https://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/ministeri-tytti-tuppurainen-kriisissa-tarvitaan-aktiivista-omistajuutta-hallitus-hyvaksyi-valtion-omistajapolitiikan-periaatepaatoksen

- Verhinderung einer möglichen Übernahme der Lufthansa durch ausländische Fluggesellschaften und damit von Abhängigkeiten jenseits nationaler (Infrastruktur-) Interessen.

Wenn man die Coronakrise jedoch als Gelegenheitsfenster („window of opportunity“) begreift, um die Weichen für ein langfristig nachhaltiges Geschäftsmodell zu stellen, das der Klimaverträglichkeit und der Einhaltung der Paris-Ziele höchste Priorität einräumt, verändert dies die Argumentation gravierend: es geht nicht mehr um einen staatlichen „Feuerwehreinsatz“, sondern um die grundlegende Transformation eines bislang nicht nachhaltigen und zukunftsfähigen Geschäftsmodells.

Es sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die Lufthansa eine solche notwendige Transformation aus eigener Kraft bewältigen kann. Wie jede andere Aktiengesellschaft ist die Geschäftspolitik der Lufthansa renditegetrieben; dafür sorgen allein schon das Aktienrecht und die Interessen der Aktionäre. Lufthansaaktien befinden sich zu 100 % im Streubesitz gemäß der Definition der Deutschen Börse. Dabei wurden zum letzten Bilanzstichtag 58 % der Aktien von institutionellen Investoren gehalten, auf Privataktionäre entfielen 42 %. Lansdowne Partners International Ltd. und BlackRock, Inc. waren mit 4,9 % beziehungsweise 3,1 % zum Jahresende 2019 die größten Aktionäre. Der Anteil deutscher Investoren lag Ende 2019 gemäß Aktienregister bei 67,3 %. Im Unterschied zur Air France weist die Lufthansa keine staatlichen Anteilseigner auf, und die Mehrheit der institutionellen Investoren wird sich wohl nur schwerlich mit Maßnahmen abfinden können, die geeignet sind, über viele Jahre die Renditen zu schmälern.

Wenn man also grundsätzlich bezweifelt, dass ein klimaschädigendes Unternehmen, dessen Geschäftspolitik von kurzfristigen Renditeanforderungen des Kapitalmarktes getrieben ist, in der Lage ist, sich ohne massiven staatlichen Zwang in ein nachhaltiges und klimagerechtes Unternehmen zu transformieren, verbleiben lediglich zwei Möglichkeiten:

- a) Der Staat ist bereit, diesen Zwang auszuüben, seine Umsetzung streng zu kontrollieren und Verfehlungen zu pönalisieren oder
- b) er übernimmt das Unternehmen vollständig oder mehrheitlich, zumindest für die Zeit bis zum aussichtsreichen Abschluss der Transformation.

Eine solche Phase setzt eine hohe Rücksichtnahme auf die Interessen der aktuellen Arbeitnehmerschaft voraus, was sich in direkter staatlicher Verantwortung sicherlich besser umsetzen lässt als durch entsprechende Vorgaben. Langfristig sind aber ohnehin nur solche Arbeitsplätze sicher, die auf einem nachhaltigen Geschäftsmodell beruhen.

6.2 Wesentliche Argumente gegen eine (Teil-)Verstaatlichung der Lufthansa

Das Kernargument für eine (Teil-)Verstaatlichung der Lufthansa besteht wie oben ausgeführt in der Hoffnung, dass der Staat den notwendigen Transformationsprozess besser bewältigen könne als eine private Aktiengesellschaft, die den kurzfristigen Renditeerwartungen des Kapitalmarktes ausgesetzt ist.

Diese Hoffnung kann aus mehreren Gründen falsch sein:

- Es gibt bislang kaum dokumentierte Beispiele, wo eine (temporäre) Verstaatlichung eines privaten Unternehmens eine Transformation zu einem nachhaltigen Geschäftsmodell befördert hätte. Bekannt sind vielmehr Beispiele, bei denen staatliche Unternehmen eine solche Transformation nach Kräften verhindert haben (z.B. beim französischen Atomstromerzeuger EDF, beim 2012 verstaatlichten argentinischen Ölkonzern YPF oder beim südafrikanischen Kohleverstromer ESKOM). Es gibt allerdings auch Beispiele von Unternehmen in öffentlicher Hand, die eine Transformation durch entsprechenden politischen Druck ambitioniert

angegangen sind und dabei ihr Geschäftsmodell vollständig verändert haben wie z.B. der deutsche Energiekonzern EnBW, der etwa zur Hälfte im Besitz des Landes Baden-Württemberg und baden-württembergischer Kommunen ist.

- Das dänische Energieunternehmen Ørsted (früher DONG) änderte erst nach seiner Teilprivatisierung 2014 sein bis dahin fossil geprägtes Geschäftsmodell und ist heute Weltmarktführer im Offshore-Windbereich.

Hinzu kommt die Gefahr, dass eine (Teil-)Verstaatlichung zu einem überhöhten Preis erfolgt, die Anteile nur temporär gehalten und dann mit Verlust wiederverkauft werden, den Steuerzahler also belasten.

Schließlich ist nicht auszuschließen, dass sich der Staat bei einer (Teil-)Verstaatlichung den Renditeinteressen der verbliebenen privaten Aktionäre unterordnet, wie das früher bei den gemischt-wirtschaftlichen Energiekonzernen (z.B. RWE; PreussenElektra) der Fall war und z.T. immer noch ist.

Exkurs: Zur Klimarelevanz der Lufthansa

Auch wenn aktuell die meisten Flugzeuge am Boden bleiben - die Luftfahrtindustrie ist ein zentraler Treiber der Klimakrise. Weltweit wird immer mehr geflogen. 2018 stiegen mit 4,3 - Milliarden Passagieren so viele Menschen in ein Flugzeug wie nie zuvor. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich die Passagierzahl global mehr als verdoppelt. In Deutschland hat sich die Zahl der Fluggäste von 38 Millionen auf 122 Millionen pro Jahr sogar verdreifacht. Dabei ist Fliegen die klimaschädlichste Art sich fortzubewegen. Im Vergleich zur Bahn ist Fliegen etwa sechs Mal schädlicher⁶. Die CO₂-Emissionen des gesamten Luftverkehrs betragen derzeit etwa 2,5 Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen. Aufgrund des rasanten Wachstums des Luftverkehrs wird dieser Anteil in den nächsten Jahren voraussichtlich deutlich steigen. Hinzu kommen weitere Emissionen, die sich negativ auf das Klima auswirken.

Nach eigenen Angaben hat die Lufthansa im Jahr 2017 einen CO₂-Fußabdruck von insgesamt 41,3 Millionen Tonnen⁷ (Jacobs 2019). Berücksichtigt man die nicht-CO₂ Effekte des Luftverkehrs auf das Klima, wie den Klimaeffekt von Kondensstreifen oder den Effekt von NO₂-Emissionen in großer Höhe, steigt der Fußabdruck der Lufthansa auf etwa 100 Millionen Tonnen CO_{2e}.⁸

Befördert wird dieser Trend durch Milliarden schwere Steuerbefreiungen für Kerosin und weitere Subventionen. Allein in Deutschland beliefen sich 2018 die Steuersubventionen beim Kerosin auf 8,4 Milliarden Euro. Konzepte für signifikante Emissionsminderungen und einen zukünftig emissionsfreien Flugverkehr, haben die Fluggesellschaften bislang weder entwickelt noch vorgelegt. Dabei muss der Flugverkehr in Industrieländern wie Deutschland

6

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/publikationen/uba_schwerpunkt_magazin_fiegen_0.pdf

⁷ Davon sind 30,3 Millionen Tonnen CO₂ direkte Emissionen, 0,3 Millionen Tonnen CO₂ indirekte Emissionen und 10,7 Millionen Tonnen CO₂Emissionen aus der Lieferkette.

⁸ Die Klimawirkung der nicht CO₂-Emissionen des Luftverkehrs übersteigen die Klimaeffekte der CO₂-Emissionen – angenommen wird meist ein Faktor 1,9 (Carbon Brief 2017). Auf Basis der von Lufthansa angegebenen direkten CO₂ Emissionen von 30,3 Millionen Tonnen CO₂ ergibt sich so eine Klimawirkung von 87,9 Millionen Tonnen CO_{2e}.

nach dem Pariser Klimaabkommen zwischen 2030 und 2040 dekarbonisiert sein, damit die Klimaerwärmung möglichst auf 1.5 Grad begrenzt werden kann⁹.

Entscheidend für eine wirksame CO₂-Minderung im Bereich des Flugverkehrs bleibt aber die deutsche, europäische und internationale Klimaschutzpolitik. Nur diese wird sicherstellen können, dass eine auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit ausgerichtete Fluggesellschaft auch wirtschaftlich im globalen Markt überleben kann. Maßgeblich sind hier u.a. der Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen, die Einführung von kostengerechten CO₂-Preisen und eine Beimischungsquote für strombasiertes Kerosin auf Basis regenerativen Stroms.

6.3 Empfehlung

Die von der Lufthansa bereits auf Grund der Coronakrise signalisierte Schrumpfung des Geschäftes um 100 Flugzeuge, also knapp 15% der gesamten Flotte, wird nicht ausreichen, um den klimapolitischen Notwendigkeiten gerecht zu werden. Klar ist aber auch, dass die Lufthansa nicht im Alleingang eine Dekarbonisierung und Rückführung des Flugverkehrs auf ein Paris-kompatibles Niveau erreichen kann – internationale Wettbewerber würden sofort die Lücken füllen, die die Lufthansa bei einem Rückzug hinterlassen würde.

Das bedeutet, dass Luftfahrtunternehmen und Politik Hand in Hand eine Transformation und am Ende auch eine Schrumpfung des Marktes organisieren müssen – auf nationaler, europäischer und globaler Ebene. Für die nationale Ebene würde das zum Beispiel bedeuten, dass eine weitgehende Verlagerung des innerdeutschen Flugverkehrs auf die Schiene organisiert werden muss, in enger Abstimmung zwischen der Deutschen Bahn und der Lufthansa. Auf europäischer Ebene ist es zunächst Sache von Europäischer Kommission, Parlament und den Mitgliedsstaaten, die notwendigen politischen Rahmenbedingungen für eine Dekarbonisierung, Mobilitätswende und Transformation unter Berücksichtigung von Synergien bei Luftverkehr, Schiene und Straße zum Beispiel im Rahmen des „Green Deal“ zu konkretisieren und auf den Weg zu bringen.

Ein solcher Abstimmungsprozess, der im Ergebnis das Geschäft der Lufthansa zugunsten der Bahn zwangsläufig schrumpfen wird, ist sicherlich deutlich einfacher zu bewerkstelligen, wenn die drei beteiligten Akteure Regierung, Deutsche Bahn und Lufthansa an einem Strang ziehen und die gleiche Vorstellung von der zu bewältigenden Transformation haben. Dies spricht in dieser Hinsicht sehr eindeutig für eine Verstaatlichung der Lufthansa.

Mit einem Börsenwert von unter 4 Mrd. € (Stand Mitte Mai 2020) ist die Lufthansa nicht nur ein regelrechtes ‚Schnäppchen‘, sondern auch ein heißer Kandidat für die Einkaufstouren globaler Investmentgesellschaften (wie z.B. BlackRock). Auch um die Möglichkeit auszuschließen, dass renditemaximierende Anteilseigner den notwendigen Transformationsprozess massiv verschleppen können¹⁰, spricht aktuell alles für eine Verstaatlichung der Lufthansa.

Gegen lediglich eine Teilverstaatlichung der Lufthansa (wie derzeit mit einem Anteil von 25,1% im Gespräch ist) spricht die Erfahrung, dass es als Staat mit einer

⁹

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_0_Umweltgutachten_Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁰ Der Umstand, dass das Braunkohlegeschäft in den neuen Bundesländern von der tschechischen EPH-Gruppe verantwortet wird, die im Besitz von zwei Oligarchen und einer Investmentgesellschaft ist, hat sicherlich zu den sehr zähen Verhandlungen über die Entschädigungen für den beschlossenen Braunkohleausstieg beigetragen und für den deutschen Steuerzahler zu hohen Belastungen geführt.

Minderheitsbeteiligung extrem schwierig ist, sich gegen die Renditeanforderungen der privaten Aktionäre durchzusetzen, zumal hier auch das Aktienrecht enge Grenzen steckt.

Die folgende Tabelle fasst die Anwendung des Orientierungsrahmens auf eine etwaige Lufthansa-(Teil-)Verstaatlichung noch einmal zusammen:

Aspekt	Argumentation
Hauptbegründung	Sicherung der Versorgungsqualität, hier: Klimaschutz (s. Tabelle 2)
Anlass	Notwendigkeit, eine ökonomische Krisensituation zu überbrücken (s. Tabelle 2)
Voll- vs. Teil-verstaatlichung?	Bei einer grundlegenden Transformation des Geschäftsmodells darf das Aktienrecht nicht begrenzen, daher Vollverstaatlichung
Zeithorizont und Verteilungsfrage	Es geht um einen längeren Zeitraum, bis das neue Geschäftsmodell tragfähig ist und das Unternehmen ohne Verluste wieder (teil-)privatisiert werden kann, hier: ca. 5-10 Jahre
Kernziel	Entwicklung und Umsetzung eines Geschäftsmodells im Einklang mit den Paris-Zielen
Weitere Anforderungen und Auflagen	s. Tabelle 4

Tabelle 5: Entscheidungsmatrix für eine etwaige (Teil-)Verstaatlichung der Lufthansa

Insgesamt spricht derzeit vieles für eine Vollverstaatlichung der Lufthansa, um den notwendigen Transformationsprozess im öffentlichen Interesse zu organisieren. Hilfreich ist hier sicherlich auch der aktuell niedrige Kaufpreis, für den der aktuelle Börsenwert einen guten Anhaltspunkt bietet. Bei guten Fortschritten der Transformation des Unternehmens könnte in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts darüber befunden werden, ob eine erneute (Teil-) Privatisierung sinnvoll wäre. Voraussetzung dafür wäre ein tragfähiges Geschäftsmodell im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen.

Die nunmehr am 20. Mai ins Auge gefasste Beteiligung des Bundes von nur 20% - also noch unterhalb einer Sperrminorität – erscheint in keiner Weise geeignet, die notwendige Transformation des Geschäftsmodells gegen die in aller Regel kurzfristig orientierten Renditeinteressen der privaten Anteilseigner zu organisieren. Selbst eine Sperrminorität von 25,1% würde daran nichts ändern.

Literatur

Becker, Gary: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, 2. Auflage. Mohr, Tübingen, 1993

Bundeskartellamt (BKA): Der Staat als Unternehmer - (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext, Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht, Hintergrundpapier, 2. Oktober 2014

Bundesministerium der Finanzen (BMF): Beteiligungsbericht des Bundes 2018, Berlin, Februar 2019

Mazzucato, Mariana: The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths. Anthem Press, London 2013