

# Privatisierungskataster

---

Ein Diskussionsbeitrag zur Sanierung Berlins

**Expertise**  
**im Auftrag der**  
**Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V.**

von

Hugo Dicke und Hans H. Glismann

Institut für Weltwirtschaft

Kiel

<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
Vorwort	
Kurzfassung	I
Gliederung	III
Gutachten	1 – 132

---

Kiel, Februar 2004

## Vorwort

Mit diesem „Privatisierungskataster“ für Berlin möchte die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer einen Beitrag zur Sanierung der Bundeshauptstadt leisten. Unternehmer sind *professionelle Knappheitsüberwinder* – es ist ihr Geschäft, mit den gegebenen Mitteln ein Maximum an Wirkung herauszuholen, Defizite zu senken und aus roten Zahlen wieder schwarze zu machen.

Berlin kann heute nicht einmal 40 Prozent seiner derzeitigen Ausgaben aus Eigenmitteln decken: Eine zweifellos katastrophale Finanzlage. Doch dies ist kein Anlass zum Verzweifeln, ja nicht einmal ein ausreichender Grund, um nach Bundeshilfe zu rufen. Es gibt enorme unausgeschöpfte Wirtschaftlichkeitsreserven in dieser Stadt, deren mögliches Potential – verblüffender Weise – niemals zuvor systematisch untersucht worden ist. Wir Unternehmer haben als Bürger diese Arbeit übernommen und finanziert.

Das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, die Herren *Dr. Hugo Dicke* und *Dr. Hans H. Glismann* haben den gesamten Beteiligungsbesitz, aber auch etliche sonstige wirtschaftliche Tätigkeiten der Stadt untersucht. Sie haben über die qualitative Bewertung der Situation hinaus ein Kataster aufgestellt, der Beteiligungen und weitere wirtschaftliche Tätigkeiten unter dem Gesichtspunkt untersucht, mit welcher Priorität und mit welchem Schwierigkeitsgrad und wahrscheinlichem Ergebnis in Berlin privatisiert werden kann *und muss*.

Das hier vorgelegte „Kataster“ könnte auch für andere große Kommunen Deutschlands als Muster dafür dienen, ihre wirtschaftliche Tätigkeit einmal systematisch zu durchleuchten und nach Verbesserungsmöglichkeiten im Sinne einer Privatisierung zu suchen.


Wir danken den selbständigen Unternehmern in Berlin und darüber hinaus, die – ohne unmittelbares Geschäftsinteresse, aus Liebe zu unserer Hauptstadt – Mittel bereit gestellt haben, um die Anfertigung dieses Katasters zu ermöglichen. Wir hoffen innig, dass die Stadt von den angebotenen Informationen und aufgezeigten Möglichkeiten zur Lösung der Finanzmisere auch Gebrauch macht. Wir selbständige Unternehmer reichen dazu die Hand!

Berlin, März 2004



Max Schön

Präsident der Arbeitsgemeinschaft  
Selbständiger Unternehmer e.V.



Thomas Suwelack

Vorsitzender der ASU-Wettbewerbs-  
kommission

## Kurzfassung

„Der Senat stellt fest, dass das Land Berlin sich seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann“ (Beschluß des Senats von Berlin am 5. November 2002).

Der Senat übersieht die Möglichkeiten, durch Privatisierung seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten die Haushaltsnotlage zu überwinden. Berlin kann aus eigener Kraft seine Ausgaben um gut 4 Mrd. € kürzen. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- rund 1,3 Mrd. € jährliche Einsparungen durch Trennung von Berliner Unternehmensbeteiligungen,
- rund 2,8 Mrd. € jährliche Einsparungen bei den Zuweisungen an die Bezirke im Gefolge einer Privatisierung von Tätigkeiten der Bezirke;
- rund 0,2 bis 0,3 Mrd. € jährliche Einsparungen bei den Zuschüssen an nicht-rechtsfähige Anstalten.

Die Summe dieser Einsparungen erreicht fast die Neuverschuldung Berlins im Jahr 2003 und hätte in diesem Jahr die Verfassungskonformität des Haushalts gewährleistet.

Große Bereiche des europäischen und deutschen Rechts gebieten die Privatisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten des Staates. Die positiven Erfahrungen mit Privatisierungen im In- und Ausland sprechen eine deutliche Sprache. Allerdings gibt es in Berlin zwei mögliche Privatisierungshindernisse: Es könnten arbeitsrechtliche Ansprüche entgegenstehen und es könnte der Politik an Durchsetzungskraft fehlen. Als Lösung für die Befriedigung der Rechtsansprüche kommt ein Bietverfahren in Betracht. Die Durchsetzbarkeit wird durch einen „Vorratsbeschluß Privatisierung“ erreicht, der die Ausführung der Privatisierung einem Treuhänder (Privatisierungskommissar) überträgt. Der Privatisierungsfahrplan sollte wie folgt aussehen:

- Privatisierung der Beteiligungen innerhalb von zwei Jahren durch Verkauf, Verschenkung oder Stilllegung. Die Reihenfolge ergibt sich bei einer Ausschreibung natürlicherweise aus den Präferenzen der Käufer. Aus politischer Sicht mögen andere Reihenfolgen vorgezogen werden, die ökonomisch allerdings weniger effizient wären. Hierzu gehörte eine Reihenfolge, die vom Schwierigkeitsgrad und der politischen Durchsetzbarkeit der Privatisierung bestimmt wird. Zuerst zu privatisieren wären nach diesen Kriterien die BSGM GmbH, die Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft AG, die Liegenschaftsfonds Berlin GmbH, und am zeitlichen Ende dieser Reihenfolge stünden die Berliner Verkehrsbetriebe,

die Berliner Bäderbetriebe und die Berliner Wasserbetriebe.

- Privatisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten des Landes innerhalb von sieben Jahren: Die größere Politiknähe dieser Tätigkeiten läßt Präferenzen der Käufer in den Hintergrund treten. Eine Reihenfolge nach Maßgabe des Schwierigkeitsgrades und der politischen Durchsetzbarkeit dürfte am ehesten zu Zuge kommen. Eine solche Reihenfolge würde angeführt von den Bereichen Interne Serviceleistungen, Theater und AGS. Am Ende stünden Justizvollzug, Hochschulen und Schulen.
- Privatisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten der Bezirke innerhalb von 3 Jahren: Hier würde die zeitliche Reihenfolge angeführt von den Bereichen Impfung von Kindern, Bereitstellung von Freizeitstätten, Volkshochschulen sowie dem Bücher- und Videoverleih. Am zeitlichen Ende stünden die Bereiche Erhalt der Infrastruktur (einschließlich schulischer Infrastruktur) und Erstberatung für Neugeborene.
- Abbau von Subventionen an nicht-rechtsfähige Anstalten innerhalb von zwei Jahren nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

Diese Lösungsansätze sehen auf den ersten Blick anspruchsvoll aus. Gemessen an den zukünftigen Verwerfungen, die bei unverändertem Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit Berlins drohen, sind sie erforderlich und zumutbar, und sie sind nicht zuletzt zum Nutzen Berlins und der anderen Gebietskörperschaften.

## Gliederung

I. Einleitung .....	1
1. Die Haushaltslage Berlins .....	1
2. Stand der Privatisierung .....	3
2.1 Privatisierungsinitiativen .....	3
2.1.1 Die Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ .....	3
2.1.2 Initiativen der Parteien .....	6
2.1.3 Initiativen des Senats .....	10
2.2 Bisherige Privatisierungen .....	12
3. Formen der Privatisierung .....	13
II. Drei Privatisierungskataster für Berlin .....	15
1. Vorbemerkung .....	15
2. Privatisierungskataster I: Beteiligungen .....	15
2.1 Strukturmerkmale .....	17
2.2 Zur Wirtschaftlichkeit .....	19
2.3 Zum Sanierungsbedarf .....	21
2.4 Wie privatisieren? .....	21
2.5 Ersparnisse durch Privatisierung .....	24
3. Privatisierungskataster II: Landes- und Bezirksverwaltungen .....	25
3.1 Berliner Senatsverwaltung .....	26
3.2 Berliner Bezirksverwaltungen .....	30
4. Privatisierungskataster III: Subventionen .....	33
5. Fazit: Summe der Haushaltseffekte der Privatisierungskataster .....	36
III. Wie es zu schaffen ist .....	37
Anhang .....	41
A Theoretische und rechtliche Grundlagen .....	42
I. Das Problem staatlicher Leistungen .....	42
1. Öffentliche und private Güter – Abgrenzungen und ökonomische Relevanz .....	42
2. Daseinsvorsorge .....	44
3. Zur Theorie der Regulierung .....	49
II. Privatisierung - Eine Literaturlauswertung .....	51
1. Vorbemerkungen .....	51
2. Bewertungen .....	53
2.1 Produktivitätseffekte .....	55
2.2 Kosteneffekte .....	57

2.3 Auswirkungen des Staatseigentums auf die Gewinne .....	58
2.4 Sonstiges .....	59
3. Privatisierungsvorschläge für Hamburg .....	59
4. Beispiele für kommunale Privatisierungen im Ausland .....	61
5. Ein Fazit .....	66
III. Der deutsche und europäische rechtliche Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung von Gebietskörperschaften .....	67
1. Nationale Rechtsvorschriften und Institutionen .....	67
1.1 Vorbemerkung .....	67
1.2 Die Gesetze .....	68
2. Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht .....	72
3. Nationale und europäische Rechtsprechung .....	76
3.1 Deutsche Rechtsprechung .....	76
3.2 Europäische Rechtsprechung .....	80
4. Fazit .....	85
Literaturverzeichnis .....	87

## **Empirische Materialien**

Privatisierung – Arten, Methoden, Auswirkungen .....	94
Privatisierungskataster I .....	95
Privatisierungskataster II .....	114
Privatisierungskataster III .....	127

## I. Einleitung

### 1. Die Haushaltslage Berlins

#### Kennziffern zur Haushaltslage Berlins<sup>1</sup>

	1992	2003	2006
Haushaltsdaten Berlins in vH des BIP			
Ausgaben	28,9	27,3	25,9
Kreditaufnahme	3,3	4,6	4,0
Investitionen	5,0	2,5	2,2
Schulden	19,2	65,5	80,0
Berlin im Ländervergleich (Länderdurchschnitt = 1)			
Ausgaben		1,4	
Zinsausgaben		2,2	
Schulden		2,3	

„Der Senat stellt fest, dass das Land Berlin sich seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann“ (Beschluss des Senats von Berlin am 5. November 2002). Richtig ist, daß das Land Berlin seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges noch in keinem Haushaltsjahr gespart hat. Trotz relativ hoher Einnahmen pro Kopf der Bevölkerung wurde in jedem Jahr mehr ausgegeben als eingenommen; die Differenz wurde durch Kredite finanziert. Dieses Ausgabenverhalten spiegelt sich in der Entwicklung des Schuldenstandes Berlins: Allein in den letzten 11 Jahren haben sich die Schulden mehr als vervierfacht (von rund 13 Mrd. € im Jahr 1992 auf 51,1 Mrd. € im Jahr 2003); die Schuldenquote wie auch die Defizitquote lagen in diesem Jahr deutlich über dem Maastricht Kriterium von 60 bzw. 3 Prozent. Im Ländervergleich hatte Berlin im Jahr 2003 mehr als doppelt so viele Schulden. Die besonderen Belastungen Berlins im Gefolge der Wiedervereinigung im Verein mit der verminderten Strukturförderung mögen hierbei eine Rolle gespielt haben.

Von 1999 bis 2003 lag die Neuverschuldung stets höher als die Investitionsausgaben. Nach Artikel 87, Abs. 2 der Berliner Landesverfassung dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; ob die in Artikel 87

---

<sup>1</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (2003); Statistisches Landesamt Berlin (2004); eigene Berechnungen.



genannte Ausnahme – „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ - zutrifft, ist zu bezweifeln:

- Das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ ist seiner Konzeption nach ein konjunkturelles. Das bedeutet, daß es in der Abschwungphase eines Konjunkturzyklus bestehen mag, nicht aber in der Aufschwungphase. In der Aufschwungphase wird gewissermaßen alles, was im Abschwung mehr ausgegeben wurde, durch zusätzliche Einnahmen wieder eingespielt. Dies ist in Berlin nicht der Fall. Bei der zu hohen Neuverschuldung handelt es sich nicht um die Folgen eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts, wie die Mehrjährigkeit der überhöhten Kreditaufnahme in den vergangenen Jahren und auch die für die nächsten vier Jahre projizierten Überschüsse der Kreditaufnahme über die Investitionsausgaben (Senatsverwaltung für Finanzen (2003: 4, 16) zeigen.
- Ob die zu hohe Neuverschuldung der Abwehr einer Störung (des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts der Bundesrepublik Deutschland) dient, ist fraglich. Eine konkurrierende These würde besagen, daß die zu hohe Neuverschuldung dazu dient, strukturell schwache Beteiligungen und Verwaltungen zu alimentieren.

Es ist keine Frage, daß für eine solide, verfassungsgemäße Haushaltspolitik der politische Wille vorhanden sein muß. Ein Indiz dafür, daß dieser Wille fehlt, ist die Hoffnung auf externe Sanierungshilfe.<sup>2</sup> Doch der größte Helfer in der Not, der Bundesminister der Finanzen, steht selber vor seinen Amtskollegen in der Europäischen Gemeinschaft wegen unsolider Haushaltsführung unter Rechtfertigungsdruck. Eine andere externe Lösung wäre das „Wiener Modell“: In den zwanziger Jahren hatte die Republik Deutsch-Österreich ihre Kreditwürdigkeit verloren; um sie wiederherzustellen, mußte sie sich mit der Einsetzung eines „Generalkommissärs“ durch den Völkerbund einverstanden erklären.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Der zitierte Beschluß des Senats postuliert im zweiten Satz den „verfassungsrechtlichen Anspruch des Landes auf Sanierungshilfen“.

<sup>3</sup> „Protokoll III. ... 2. Die österreichische Regierung wird innerhalb eines Monates in Zusammenarbeit, sei es mit dem Generalkommissär, ... sei es mit einer provisorischen Delegation des Völkerbundes, ... ein Reform- und Sanierungsprogramm ausarbeiten ... Dieses Programm ist bestimmt, Österreich binnen zwei Jahren die Herstellung eines dauernden Gleichgewichtes in seinem Budget zu ermöglichen [...]. 4. Österreich stimmt zu, daß der Völkerbundrat einen Generalkommissär ernenne, der diesem verantwortlich ist und von diesem abberufen werden kann. ... Seine Aufgabe wird es sein, auf der Durchführung des Reformprogrammes zu bestehen und sie zu überwachen. [...]“ HOKE/REITER, Quellensammlung, S. 517 (2540-2542. Genfer Protokolle, 4. Oktober 1922.

Beide externen „Lösungen“ sind unattraktiv. Diese Einsicht könnte den politischen Willen zu einer autochthonen Sanierungspolitik beflügeln. Im folgenden wird untersucht, ob die Möglichkeiten Berlins ausreichen, die zweifellos vorhandene Haushaltsnotlage, in die sich Berlin hineinbegeben hat, durch die Privatisierung von wirtschaftlichen Tätigkeiten zu überwinden.

## **2. Stand der Privatisierung**

### **2.1 Privatisierungsinitiativen**

Anregungen für eine Privatisierung von Aktivitäten der Berliner Verwaltung gingen von der Berliner Senatsverwaltung (Expertenkommission), Abgeordneten und von den Parteien aus.

#### ***2.1.1 Die Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“***

Vorschläge für eine durchgreifende Privatisierung staatlicher Leistungen wurden von einer Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ erhofft, deren Einsetzung der Senat Berlins auf seiner Sitzung am 14. März 2000 beschlossen hatte.<sup>4</sup> Diese Expertenkommission hat im November 2001 ihren Abschlußbericht vorgelegt, der neben Grundsätzen für die Definition staatlicher Aufgaben auch Vorschläge für eine Privatisierung bisher staatlicher Tätigkeiten enthält.

Die Expertenkommission erläutert, daß die in Berlin als öffentlich angesehenen Aufgaben durch politische Entscheidungen historisch gewachsen seien und ihnen daher eine Systematik nicht zu Grunde liege. Lokale, nationale und weltweite Herausforderungen erforderten jedoch einen Perspektivwechsel bei der Definition staatlicher Aufgaben. Es ginge nicht vorrangig um das Auffinden von Rechtfertigungsgründen für bestehende Staatsaufgaben, sondern um die Entscheidung, welche Aufgaben innerhalb eines bestimmten Planungszeitraumes für das neue Berlin – „trotz knapper Kassen“ – von existentieller Bedeutung seien (Beweislastumkehr). Folgende Abgrenzung und Untergliederung der staatlichen Aufgaben Berlins schlägt die Kommission vor:

- Staatliche Kernaufgaben: Aufgaben, die (verfassungs-)rechtlich vorgegeben seien. Darunter fielen die politischen Leitungsaufgaben von Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht, bis zur Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung. Ob Berlin diese Aufgaben in vollem Umfang selbst durchführt oder teilweise (privaten) Anbietern überlassen sollte,

---

<sup>4</sup> Die Kommission erhielt den Auftrag, strukturelle Veränderungen der Berliner Verwaltung vorzuschlagen, und zu begutachten, ob Aufgaben weiter und im bisherigen Umfang wahrgenommen werden sollen. Auch sollten Vorschläge für Kostensenkung und Qualitätsverbesserung gemacht werden mit dem Ziel, einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts zu erreichen.

sei eine politische Frage; als Beispiel wird die Überwachung von gefährdeten Betrieben angeführt, die durch Private oder durch die Polizei erfolgen könne.

- Sonstige vom Staat wahrgenommene Aufgaben: Hierzu zählten vor allem zahlreiche Aufgaben der zur Zeit in öffentlicher Trägerschaft wahrgenommenen Daseinsvorsorge und auch die eigene Erstellung von Gütern und Dienstleistungen.

Hinsichtlich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben stellt die Expertenkommission den Grundsatz auf, daß diese vom Staat gewährleistet, aber nicht vollzogen werden müsse. Nur die staatlichen Kernaufgaben müßten in eigener Regie wahrgenommen werden. Die Entscheidung, wer die „...dem Bürger unmittelbar zukommenden...“ Güter und Leistungen produziere, sei eine Entscheidung, die sich danach zu richten habe, ob Dritte am Markt vergleichbare Güter oder Dienstleistungen produzierten. Seien Wettbewerber vorhanden, müsse die Produktion von Gütern oder Dienstleistungen über den Wettbewerb (befristet) an denjenigen übertragen werden, der den Anforderungen am besten genügt.<sup>5</sup>

Für öffentliche Leistungen Berlins, die aus konzeptionellen und/oder wirtschaftlichen Gründen nicht privatisierbar seien, wird die Einführung von internen Preisen und Gebühren sowie eines Kennzahlensystems für den Vergleich mit anderen Verwaltungen vorgeschlagen. „Benchmarking“ sei dadurch möglich. Dieses gäbe „...in Wettbewerbsbereichen Hinweise auf die eigene Wettbewerbsposition.“

Die Expertenkommission hat weiterhin einen Vorschlag gemacht, wie die neue Definition der Staatsaufgaben in der politischen Praxis umgesetzt werden kann. Sie schlägt vor, daß der Senat für die politischen Ziele Prioritäten setzt. Dazu solle der Senat eine strategische Planung etablieren, welche ein zukunftsorientiertes Aufgabenportfolio entwickelt.<sup>6</sup> Die Expertenkommission selbst hat kein solches Portfolio vorgeschlagen. Es gibt Vorschläge für einzelne Beteiligungen Berlins, z.B. für die Investitionsbank Berlin, deren Auflösung vorgeschlagen wird.

---

<sup>5</sup> Einschränkung heißt es: „Es muss im Einzelfall geprüft werden, ob durch Bündelung der Aufgabenwahrnehmung Effizienzgewinne erzielt werden können, die eine öffentliche Organisationsform zweckmäßig erscheinen lassen. Im übrigen darf ein staatliches Monopol nicht durch ein privates ersetzt werden.“

Der Schwerpunkt des Abschlußberichtes liegt bei Vorschlägen für Maßnahmen, die die Effizienz im politisch-administrativen Entscheidungssystem Berlins erhöhen sollen. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung werden unter anderem auch für Bereiche vorgeschlagen, in denen es einen etablierten Markt mit privaten Anbietern ähnlicher Leistungen gibt, z.B. für die Immobilienverwaltung („Facility Management“) Berlins. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten Berlins wird generell eine Überprüfung hinsichtlich „...ihres Zwecks und einer möglichen Privatisierung...“ empfohlen; es gelte der Grundsatz : „...Rückzug des Landes auf hoheitliche Aufgaben ...“ (Expertenkommission: 91).

Die Vorschläge der Expertenkommission für das Beteiligungswesen beschränken sich weitgehend auf Maßnahmen, die eine Effizienzsteigerung bezwecken, z.B. den Aufbau eines Beteiligungscontrolling und eine strenge Regelung der Kapitalzuführung. Wenn Beteiligungen nicht durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt seien, könnten sie gleichwohl im Eigentum Berlins bleiben, wenn mit ihnen außergewöhnlich hohe Renditen zu erzielen seien (Expertenkommission: 92). Hiermit dürften keine Monopolgewinne gemeint sein, denn die Expertenkommission empfiehlt, die Landeshaushaltsordnung mit dem Ziel zu ändern, privaten Unternehmen den Zugang zum Markt für „...öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten...“ zu ermöglichen (Expertenkommission: 92). Gleichwohl verwundert die Aussage, daß Beteiligungen im Besitz Berlins bleiben können, wenn sie besonders rentabel sind. Eine besonders hohe Rentabilität, die unter Wettbewerbsbedingungen erzielt wird, würde sich in einem besonders hohen Verkaufserlös niederschlagen.

Von den Vorschlägen für Maßnahmen zur Effizienzsteigerung in den übrigen Bereichen sind im Hinblick auf den Untersuchungszweck dieser Arbeit folgende hervorzuheben: die Flexibilisierung des Dienstrechts (Expertenkommission:49 ff), Vergabe von IuK-Infrastruktur und anderen IuK-Leistungen an Private (Expertenkommission: 65), Voucher-Modelle für bestimmte Angebote (Expertenkommission: 78), Aufgabe von Behandlungs- und Untersuchungsdiensten im Bereich Gesundheit zugunsten Privater (Expertenkommission:105 ff.), Privatisierung des Objektschutzes bei Polizeidienstgebäuden (Expertenkommission: 114), Marktöffnung von internen Serviceleistungen

---

<sup>6</sup> Wie das Aufgabenportfolio konkret beschaffen sein soll, läßt die Expertenkommission offen. Sie empfiehlt lediglich, daß das Portfolio einerseits an dem (finanziellen) Überleben Berlins als eigenständige Körperschaft ausgerichtet sein müsse, andererseits die strategischen Aufgaben Berlins als Metropole im Wettbewerb der Metropolen enthalten müsse. Notwendig sei „... ein Wechsel der Perspektive. Nicht der Kritiker muss begründen, warum eine überkommene Staatsaufgabe abgeschafft oder in ihrer Leistungserbringung (grundlegend) verändert wird, sondern der öffentliche Aufgabenbestand muss neu „erfunden“ werden.“

bei der Polizei, Gerichten und Staatsanwaltschaften (Expertenkommission: 118 und 129), Realisierung einer „private-public-partnership“ im Bereich des Justizvollzugs (Expertenkommission. 133), Zulassung privater Wettbewerber zum Markt für den öffentlichen Personentransport (Expertenkommission: 143), Einführung von Anreizsystemen für Ausgabenbegrenzung im Bereich „Hilfen zur Erziehung“ (Expertenkommission:153) und Aufgabe der Zubereitung von Mahlzeiten zugunsten eines Angebots Privater im Bereich der Kindertagesstätten (Expertenkommission: 162).

### **2.1.2 Initiativen der Parteien**

Politische Handlungen, die den Status quo verändern, wie es z.B. bei einer Privatisierung staatlicher wirtschaftlicher Betätigung der Fall wäre, bedürfen der Vorbereitung. Der geistigen und auch emotionalen Einstimmung der Mitglieder und Funktionsträger der politischen Parteien auf einschneidende Entscheidungen dienen unter anderem die Programme der Parteien, Reden auf Parteitag oder Anträge und Anfragen der Abgeordneten im Parlament. Im folgenden werden Ergebnisse einer Recherche der Internet-Auftritte der im Berliner Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien vorgestellt. Sie liefern Anhaltspunkte für eine wachsende Einsicht in die Notwendigkeit einer Privatisierung. Als Problem hierbei stellte sich heraus, daß es in den Materialien einer Partei oder auch einer Fraktion einer Partei im Abgeordnetenhaus neben Argumenten für eine Privatisierung häufig zugleich Argumente dagegen gibt.

- CDU<sup>7</sup>; „Unternehmerische Aufgaben gehören in unternehmerische Hand. Der Staat muss sich im Wesentlichen auf seine hoheitlichen Aufgaben konzentrieren. Wir werden die Möglichkeiten einer effizienzsteigernden und *sozialverträglichen* (im Original nicht hervorgehoben) Privatisierungspolitik voll ausschöpfen.“( S.5). Einschränkend heißt es an anderer Stelle: „Die landeseigenen Betriebe werden wir konsequent modernisieren und für den europäischen Wettbewerb rüsten (insbesondere BVG und BSR). Dazu gehören die Weiterentwicklung eines professionellen Beteiligungsmanagements und eine Konzentration auf das Kerngeschäft. *Wir wollen eine bewusste Konkurrenz des öffentlichen Sektors mit der Privatwirtschaft ausschließen*“ (im Original nicht hervorgehoben). Konkret wird zu der Berliner Beteiligung an der Bankgesellschaft gesagt: „Die Chancen des Bankplatzes Berlin sind bei der Sanierung der Bankgesellschaft zu berücksichtigen. Die Sanierung der Bankgesellschaft muss nach strategischen Gesichtspunkten erfolgen. Die CDU

---

<sup>7</sup> Politik aktuell – Programm; Volles Programm für Wirtschaft, Jobs und Sicherheit. Quelle: <http://www.cdu-lv-berlin.de/>

präferiert auch angesichts der sich ändernden Rahmenbedingungen für den öffentlichen Sparkassen- und Landesbanksektor die zumindest mehrheitliche Privatisierung der Bankgesellschaft. Das operative Geschäft muss von Berlin aus gesteuert werden. Auch der steuerrechtliche Sitz muss in Berlin verbleiben. Die CDU wird sich allen Lösungen widersetzen, die um eines kurzfristigen finanziellen Effektes willen langfristige Chancen vereiteln, Landesvermögen verschleudern oder Arbeitsplätze exportieren.“ (S.6).

- FDP: Diese Partei hebt sich von den anderen Parteien durch die Vielzahl von Privatisierungsanträgen und -anfragen im Abgeordnetenhaus ab. Als Beispiele aus jüngerer Zeit seien genannt<sup>8</sup>: „KPM<sup>9</sup>: Jetzt verkaufen! Warten kann sich Berlin nicht leisten!“, „Privatisierung der Berliner Bäderbetriebe ist richtiger Weg!“, FDP-Antrag zur Privatisierung der Krematorien vom 19.8.03; in einer anderen Erklärung wird gefordert<sup>10</sup>: „Wir müssen Monopole zerschlagen, Wettbewerb schaffen und die Staatsbetriebe privatisieren. Bei früheren Staatsmonopolen haben Sie es eindrucksvoll erlebt: Telefonieren und Fliegen sind heute günstiger denn je. Neue Arbeitsplätze sind in diesen Branchen entstanden. Unterstützen Sie uns beim Kampf für mehr Wettbewerb! Denn nur Wettbewerb schafft Top-Leistungen zu niedrigen Preisen. Werfen wir die Monopole in die Tonne! Fangen wir bei der BSR an!“
- PDS: Im Programm der PDS Berlin zu den Wahlen am 21. Oktober 2001 mit dem Titel „Miteinander für Berlin“, heißt es unter Punkt 2 „Filz beseitigen, Haushalt sanieren: Der Stadt eine Zukunft bieten“:<sup>11</sup> „Subventionen überprüfen und abbauen: Der Berliner Subventionsdschungel muss gelichtet werden. Subventionen sollen in der Regel degressiv und nach dem Grundsatz „Bürgschaft vor direkter Subventionierung“ ausgestaltet werden.“...“Das schließt den schrittweisen Abbau direkter Unternehmenssubventionen ein.“...“Die umfangreiche Subventionierung der Berliner Immobilienwirtschaft durch die bisherige Förderung des Wohnungsneubaus und das bisherige Fördersystem für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ist zu beenden.“...“Personal- und Verwaltungskosten reduzieren: Von den 16 Milliarden DM eigenen Steuereinnahmen werden 14 Milliarden DM allein für Personalkosten ausgegeben. Deshalb ist die Senkung der Personal-

---

<sup>8</sup> Quelle: <http://www.berliner-freiheit.info/>.

<sup>9</sup> KPM ist die Abkürzung für Königliche Porzellan Manufaktur.

<sup>10</sup> Quelle: FDP im Abgeordnetenhaus, <http://www.monopoleindietonne.de/> 19.11.2003.

<sup>11</sup> Quelle: Quelle: <http://www.pds-berlin.de/wahlen/prog2.html>.

und Verwaltungsausgaben des Öffentlichen Dienstes eine zentrale Aufgabe bei der Sanierung der Landesfinanzen.“...“Mit dem Eigentum des Landes wirtschaftlich verantwortlich umgehen: Berlin braucht ein Beteiligungsmanagement und -controlling, damit Landesbeteiligungen öffentlich kontrolliert und wirtschaftlich effizient geführt werden. Notwendige Privatisierungen dürfen die Fähigkeit der Stadt, sozial und ökologisch zu regulieren, nicht beeinträchtigen.“

- SPD; Auf dem Parteitag der Berlin SPD am 17.Mai 2003 wurden in einer Rede zur Einbringung eines Leitantrags zur Kommunalpolitik folgende Forderungen vorgetragen<sup>12</sup>: „Weitgehend ist akzeptiert, dass ... ein Mentalitätswechsel weg vom Leben auf Pump, von Subventionen und staatlicher Allzuständigkeit [notwendig ist]. Wir Sozialdemokraten haben als erste gesehen, dass Berlin sich auf die eigene Kraft besinnen muss. Falsch ist die Hoffnung, es käme ein deus ex machina, ein reicher Onkel aus Amerika oder Hans Eichel, der über unsere schöne wichtige Stadt den Bundessäckel ausleert.“ Und an anderer Stelle: „Wir steuern um. Wir legen mit unserem Programm ein klares Bekenntnis für mehr Eigenverantwortung des Einzelnen ab. *Wir nehmen die Allzuständigkeit des Staates zurück* (im Original nicht hervorgehoben). ... Wir setzen auf mehr Wettbewerb bei Leistungen, die im öffentlichen Auftrag erbracht werden sollen. ...Wir bekennen uns für eine nachhaltige Haushaltspolitik, die Lasten nicht mehr auf künftige Generationen verschiebt. Wir steuern um.“ Der Regierende Bürgermeister hob auf dem Landesparteitag<sup>13</sup> hervor, daß es in der Frage der Privatisierung öffentlicher Unternehmer inzwischen einen weitgehenden Konsens in der Partei gebe. Es gebe Betriebe, die - wie die Bankgesellschaft - derzeit nicht für einen angemessenen Preis verkauft werden könnten. Bei Betrieben wie der Stadtreinigung sei ein Verkauf aus Umweltgesichtspunkten nicht beabsichtigt. Bei anderen Unternehmen, etwa der Feuersocietät, sei ein Verkauf "keine Frage sozialdemokratischer Identität".<sup>14</sup>
- Bündnis 90/Die Grünen. Zu den Beteiligungen des Landes gibt es zwei Stellungnahmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus Berlin, die sich hinsichtlich der Zielrichtung zu widersprechen scheinen. Die eine, mit dem Titel „Effektiv managen

---

<sup>12</sup> Quelle: Dr. Annette Fugmann-Heesing: Rede zur Vorstellung des Leitantrages .  
<http://berlin.spd.de/servlet/PB/menu/1333112/>.

<sup>13</sup> Quelle: <http://berlin.spd.de/servlet/PB/menu/1333113/index.html>.

<sup>14</sup> vgl. Berlin SPD, Landesparteitag: Kommunalpolitische Debatte,  
Quelle: <http://berlin.spd.de/servlet/PB/menu/1333113/index.html>)

und wirksam kontrollieren. Landeseigene Unternehmen dürfen nicht länger unkontrolliert Verluste anhäufen“ (20. September 2003),<sup>15</sup> spricht sich für eine effektivere Wahrnehmung der Eigentümerrechte durch das Land aus. Die andere, mit dem Titel „Landesbeteiligungen: Schluss mit dem Milliardengrab! Berlin und seine Beteiligungen.“ (16. August 2003),<sup>16</sup> votiert für eine Privatisierung der Beteiligungen. Es heißt hier unter anderem: „Der Staat ist kein Unternehmer. Der moderne Staat muss seine Dienstleistungen und die Daseinsvorsorge über Auftragsvergabe und kontrollierten Wettbewerb politisch steuern. Langfristig muss sich das Land Berlin vom Großteil seiner gegenwärtig über 300 Unternehmensbeteiligungen trennen. Ausgenommen bleiben die Bereiche, wo natürliche Monopole, wie z.B. Wasserbetriebe, bestehen. ... Bündnis 90/Die Grünen streben folgende Ziele zur Neuordnung der Landesbeteiligungen an: Die Institute der Kredit- und Versicherungswirtschaft werden verkauft. Die Messegesellschaft wird privatisiert. Die betriebsnotwendigen Grundstücke werden auf die neue Messe übertragen und durch bedingten Schuldeintrag gesichert. Der landwirtschaftliche Betrieb der Stadtgüter wird an private - bevorzugt ökologisch arbeitende - Landwirte vergeben. Die BEHALA wird in ein Logistikunternehmen überführt und die nicht betriebsnotwendigen Grundstücke werden dem Liegenschaftsfonds zugeordnet. Der dauerhafte Bestand an städtischen Wohnungen ist unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der Einkommenssituation der Bevölkerung zurückzuführen. ... Der Abfallbereich und der ÖPNV werden in Übereinstimmung mit der Politik der Europäischen Union und unter Wahrung ökologischer und sozialer Verantwortung spätestens bis zum Ende des Jahrzehnts in den "kontrollierten Wettbewerb" überführt. ... Die Fülle kleiner Beteiligungsgesellschaften ist deutlich zu reduzieren durch Verkauf der Gesellschaftsanteile oder Einstellung ihrer Tätigkeit. Die Beteiligungen im Kultur- und Forschungsbereich werden weitergeführt. Im Einzelfall ist eine Privatisierung unter Berücksichtigung möglicher Grundstücksübertragungen zu prüfen. Die vollständige Privatisierung der Berliner Wasser Betriebe kommt wegen der Tendenz zum natürlichen Monopol in der Wasserwirtschaft nicht in Frage.“

Die zitierten Passagen aus Dokumenten der im Abgeordnetenhaus Berlins vertretenen Parteien mögen wegen ihrer Heterogenität und teilweisen Widersprüchlichkeit – nicht zuletzt innerhalb der programmatischen Äußerungen - Hoffnungen auf einen parteiübergreifenden oder auch nur

---

<sup>15</sup> Quelle: [http://www.gruene-fraktion-berlin.de/rsvgn/rs\\_dok/0,,44567,00.htm](http://www.gruene-fraktion-berlin.de/rsvgn/rs_dok/0,,44567,00.htm).

<sup>16</sup> Quelle: [http://www.gruene-fraktion-berlin.de/rsvgn/rs\\_dok/0,,42307,00.htm](http://www.gruene-fraktion-berlin.de/rsvgn/rs_dok/0,,42307,00.htm).



parteiiernen Konsens über eine rasche durchgreifende Privatisierung nicht stützen. Ein solcher Konsens mag aber auch nicht benötigt sein. Es reicht, daß sich eine Mehrheit im Abgeordnetenhaus für einen Rückzug des Landes aus unternehmerischer Tätigkeit findet. Die Aussicht für eine solche Mehrheit sind gestiegen. Hierfür sprechen die oben zusammengestellten parteilichen Stellungnahmen, die in ihrer Radikalität ohne Beispiel in der Vergangenheit der Berliner Politik sein dürften. Und hierfür spricht, daß dem Abgeordnetenhaus von dritter Seite Kompetenzen genommen werden könnten, wenn es nicht energischer auf eine Sanierung des öffentlichen Haushaltes dringt: Das Abgeordnetenhaus steht bereits unter Rechtfertigungszwang gegenüber der dritten Gewalt. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat am 31.10.2003 auf den Antrag von 63 Mitgliedern des Abgeordnetenhauses von Berlin (aus den Fraktionen von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen) entschieden, daß das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 in wesentlichen Teilen verfassungswidrig ist.<sup>17</sup> Aber auch von der oberen föderalen Ebene könnte den Finanzpolitikern Berlins Widerstand drohen. Denn die Kommission der EU beschäftigt sich in ihrer Funktion als Wächterin der Europäischen Verträge zunehmend mit der Solidität der öffentlichen Finanzen der Bundesrepublik Deutschland, von der Berlin ein Teil ist. Hier sind für den Gesamtstaat Geldstrafen nicht ausgeschlossen, wenn die Finanzpolitik keine Kehrtwendung vollzieht. Zum Haushaltsdefizit des Gesamtstaates – als einem Kriterium der Solidität – tragen auch die Länder bei. Das Ausrufen eines Haushaltnotstands durch Berlin wird am Konsolidierungsdruck nichts ändern können, zumal wenn der „Notstand“ nicht durch höhere Gewalt, sondern durch den Gesetzgeber in Berlin verursacht wurde.

### ***2.1.3 Initiativen des Senats***

Ein Vorstoß im Abgeordnetenhaus für eine durchgreifende Privatisierung könnte vom Senat kommen. Konzeptionelle Vorarbeiten für einen Rückzug des Landes und seiner Bezirke auf die Kernaufgaben des Staates sind bereits geleistet worden. Sie haben ihren Niederschlag in einem Diskussi-

---

<sup>17</sup> Aus: Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Wesentliche Vorschriften des Berliner Haushaltsgesetzes 2002/2003 verfassungswidrig und ab Verkündung des Urteils nichtig; Berlin, den 31.10.2003, Quelle: <http://www.berlin.de/SenJust/Gerichte/LVerfGH/presse/archiv/16056/index.html>. In dem Urteil wird unter anderem festgestellt: Das Haushaltsgesetz 2002/2003 ermächtigt die Senatsverwaltung für Finanzen, zur Deckung von Ausgaben des Haushaltsplans 2002 bis zur Höhe von 6 573 000 000 € und des Haushaltsplans 2003 bis zur Höhe von 3 569 000 000 € Kredite aufzunehmen, wobei die Kreditermächtigung für 2003 per Nachtrag noch auf einen Betrag von 4 289 725 000 € erhöht wurde. Demgegenüber sind in beiden Haushaltsplänen Ausgaben für Investitionen lediglich in Höhe von jeweils rund 2 Mrd. € veranschlagt. Nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung von Berlin dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen allerdings grundsätzlich nicht überschreiten.

onspapier gefunden.<sup>18</sup> In diesem Papier wird nahegelegt, daß sich Berlin von Beteiligungen trennen soll: „Unter Aktivierungsaspekten interessant sind 51 Beteiligungen, an denen das Land mit mehr als 25% beteiligt ist. Davon erreichen allerdings nur 33 sowohl eine gewisse Größe bzw. sind in Geschäftsfeldern aktiv (z.B. Dienstleistungen, Verkehr, Wohnungen), die eine Veräußerung zulassen. Damit lassen sich kurz- bis mittelfristig (nach erfolgter werterhöhender bzw. zuschußsenkender Effizienzsteigerung bis 2003/04) zwischen 9 und 12,5 Mrd. DEM mobilisieren, um die andernfalls erforderliche Kreditaufnahme zu vermeiden. Dadurch ließen sich die laufenden Zinszahlungen um ca. 750 Mio. DM p.a. reduzieren.“ Und an späterer Stelle heißt es: „Zur Stabilisierung der Haushaltssituation und um den Konsolidierungsdruck abzuschwächen wäre grundsätzlich zu empfehlen, sämtliche öffentlichen Unternehmen Berlins, für die eine Übernahme durch Private wirtschaftlich sinnvoll und politisch machbar ist, zügig zu privatisieren.“ Als Gründe für diese Empfehlung wird angegeben: „Es muß darum gehen, möglichst viele der zunächst anfallenden Zusatzdefizite in den Haushaltsjahren ab 2002 nicht durch Kreditaufnahme, sondern durch Privatisierungserlöse abdecken zu können, da sonst die Zinsbelastung erheblich steigen und sich das strukturelle Defizit noch weiter erhöhen würde. *Darüber hinaus ist anzustreben, die Managementkapazität der Politiker auf den schwierigen Umbau des verbleibenden öffentlichen Sektors zu konzentrieren*“ (im Original nicht hervorgehoben).<sup>19</sup>

Die Verfasser des Diskussionspapiers halten es für sinnvoll, vor der Privatisierung „...eine Segmentierung des Beteiligungsportfolios nach Zeitaspekten (Schnelligkeit der Veräußerung) und Werthaltigkeit in drei Teilen vorzunehmen: Teil eins umfaßt die kurzfristig, ohne große Vorlaufzeit veräußerbaren Beteiligungen (z.B. Feuersozietät, BeHaLa, Bankgesellschaft Berlin, Großmarkt) hier sollte die Vermarktung sofort angegangen und im Laufe des Jahres 2002 beendet werden. Teil zwei umfaßt ebenfalls grundsätzlich veräußerungsfähige Gesellschaften, hier sind jedoch noch Programme zur Erhöhung der Werthaltigkeit zu beginnen. Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch die

---

<sup>18</sup> O.V., 2001. Diskussionspapier zur Neuausrichtung des öffentlichen Sektors in Berlin unter Bedingungen der Haushaltssanierung - Nachhaltiger Kurswechsel und Konsequenzen -. Stand: 09. November 2001, insbesondere Kap. B. 4 - Beteiligungspolitik neu ausrichten, S. 19 und 20.

<sup>19</sup> Auch bezüglich der Vorgehensweise bei dem Verkauf einer so großen Zahl von Beteiligungen werden Empfehlungen ausgesprochen: „Als methodisches Vorgehen für diese breite Privatisierung empfiehlt sich das Einsetzen eines Boards mit operativer Einbindung von Beratern entsprechend dem Vorschlag von Lothar Späth. Erst bei einer konkreten Herausarbeitung der Privatisierungsreihenfolge und Privatisierungsvoraussetzungen kämen dann im zweiten Schritt Investmentbanker für die eigentlichen – treuhänderischen – Transaktionen in Betracht. Bereits zu Beginn der Legislaturperiode sollte versucht werden, in diesem Sinne einen Grundkonsens herbeizuführen und diesen in der Koalitionsvereinbarung zu verankern. Innerhalb einer solchen Board-Lösung wie auch bei bestehenden Strukturen stellt sich die Frage, wann, in welchem weiterem Umfang und mit welchen Einzelmaßnahmen das Beteiligungsportfolio Berlins zur Eindämmung der ausufernden Verschuldung eingesetzt werden kann und sollte.“

Bündelung von Gesellschaften (z.B. Gründung einer Holding im Wohnungsbaubereich und Zusammenfassung der Entsorgungsaktivitäten bei der BSR) – Veräußerungserlöse sind daher erst nach 2002 zu erwarten. Bei den verbleibenden, nur eingeschränkt vermarktungsfähigen Gesellschaften (z.B. Berliner Bäder Betriebe und BVG) müssen durch Effizienzsteigerungen mit Hilfe von fest vereinbarten Zielvereinbarungen deutliche Absenkungen der heutigen Zuschüsse erreicht werden, hier sollte eine Zuschußabsenkung in Höhe von mittelfristig (nach 2004) mindestens 300 Mio. DM erreichbar sein. Zugleich sollte das Beteiligungsportfolio auch in diesem Segment durch Zusammenführung von Gesellschaften (besonders im Kultur- und Forschungsbereich) gestrafft werden.“  
...“Zusätzlich steht auch die Bereinigung der ... Minderheitsbeteiligungen an. Oftmals handelt es sich dabei auch gar nicht um vermögensorientierte Engagements, sondern eher um fördernde Beteiligungen, die ggf. in Stiftungen oder bei subsidiären Trägern angesiedelt werden könnten.“

Es ist dies die mit Abstand umfassendste Privatisierungsinitiative der Senatsverwaltung.

## **2.2 Bisherige Privatisierungen**

Der Besitz an Beteiligungen ist hinsichtlich Zahl der Beteiligungen und ihres Wertes – gemessen an der Ertragskraft – keine Konstante (vgl. Übersicht 18). In den Jahren 1993 bis 2001 sank die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen Berlins, vor allem aufgrund von Verkäufen.<sup>20</sup> Nicht jede Verringerung der Zahl der Beteiligungen spiegelt eine Privatisierung. In einigen Fällen handelt es sich um Zusammenlegungen von Beteiligungen. Die Erlöse der Veräußerungen von Beteiligungen und sonstigem Vermögen in den Jahren 1992 bis 2000 sind in Tabelle 1 ausgewiesen.

Deutlich wird, daß

- die gesamten Verkaufserlöse keinem erkennbaren Trend folgen und von Jahr zu Jahr erheblich schwanken,
- die Anteile der Beteiligungsverkäufe an allen Veräußerungen starken jährlichen Schwankungen unterliegen.

---

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch: Erdmeier, 1998; Beteiligungsberichte 2002 und 2001.

**Tabelle 1 – Einnahmen Berlins aus dem Verkauf von Beteiligungen und sonstigen Vermögensveräußerungen, 1992–2000**

Jahr	Einnahmen		
	Insgesamt (Mrd. DM)	aus Beteiligungsverkäufen (Mrd. DM)	(vH)
1992	0,02	0,02	100,0
1993	0,21	0,01	4,8
1994	2,52	1,80	7,1
1995	2,21	1,61	72,9
1996	0,74	0,06	8,1
1997	6,68	5,97	89,4
1998	6,08	5,00	82,2
1999	1,36	0,66	48,5
2000	0,79	0,44	55,7

Quelle: Erdmeier, 1998; – Beteiligungsberichte 2002 und 2001; Auskünfte der Senatsverwaltung Berlin; - Eigene Berechnungen.

Die Beobachtungen deuten darauf hin, daß den Verkäufen kein systematischer Privatisierungsansatz zugrunde gelegen hat. Der Mangel an Stetigkeit könnte allerdings mit Schwankungen des Kapitalmarktes zusammenhängen. Hiergegen spricht jedoch der kräftige Anstieg der Aktienkurse und der Marktkapitalisierung der Aktiengesellschaften in dieser Zeit. Hinzu kommt, daß die statistisch ausgewiesenen Beteiligungsverkäufe keineswegs mit einer Privatisierung gleichzusetzen sind; dies bestätigte auch eine detaillierte Analyse der Beteiligungsverkäufe des Jahres 2000(vgl. S. 16).

### **3. Formen der Privatisierung**

Privatisierung ist weder im Rechtswesen noch in der Ökonomie eindeutig definiert. Der Möglichkeitsbereich der Definitionen reicht von dem Übergang bisher staatlichen Eigentums an private Eigentümer bis zur schlichten Änderung der Rechtsform eines weiterhin in staatlichem Eigentum verbleibenden Betriebes, und darüber hinaus. Übersicht 1 (Anlage) gibt die in der Literatur gebräuchlichen Formen der Privatisierung, sowie die jeweiligen Privatisierungsmethoden und die nach der ökonomischen Theorie zu erwartenden Auswirkungen wider. Unter dem Aspekt der Haushaltseffekte sind die Vermögensprivatisierung (lfd. Nr. 1) und die funktionelle Privatisierung (lfd. Nr. 4) überlegen. Allerdings gibt die funktionelle Privatisierung der Politik – anders als die Vermögensprivatisierung - zusätzliche Gestaltungsspielräume, weil die Kontrollfunktion der Politik einen höheren Stellenwert erlangt. Stellt man darauf ab, welche Privatisierungsform den Bürgern den größten Nutzen bringt – dies sollte letztlich das entscheidende Kriterium sein - so sind die ersten

drei Privatisierungsformen (Vermögensprivatisierung, materielle Privatisierung und kontrollierter Wettbewerb) den anderen überlegen.

Nicht eingegangen wird in Übersicht I auf das Kriterium der Einfachheit der Privatisierung. Die Angaben zur Methode der Privatisierung geben erste Hinweise darauf, welche Privatisierung einfach ist und bei welcher Privatisierung mit Problemen verschiedener Art zu rechnen ist. Es ist anzunehmen, daß die Vermögensprivatisierung, vergleicht man sie etwa mit dem kontrollierten Wettbewerb oder der finanzwirtschaftlichen Privatisierung, relativ einfach umzusetzen ist und keiner fortwährenden Aufmerksamkeit und, gegebenenfalls, Intervention bedarf. Das bedeutet freilich nicht, daß die Vermögensprivatisierung keine Anforderung an die Repräsentanten stellt: Es müssen Lösungen für die Aufhebung von Sonderrechten, etwa im Bereich des Arbeitsrechts zu finden, die dem Prinzip des „pacta sunt servanda“ genügen. Dies erfordert Verhandlungen und Verhandlungsbereitschaft. Im Falle der materiellen Privatisierung, das heißt, der vollständigen Übertragung einzelner Dienstleistungen an Private, sind Rechtsvorschriften, allerdings anderer Art, anzupassen (z.B. die Gewerbeordnung).

Was die praktische Durchsetzbarkeit von Privatisierungsinitiativen anbetrifft, so könnte argumentiert werden, daß die Nutzenfunktionen der Politiker entscheidend sind. Dies würde dem Rückzug des Staates aus bisherigen Tätigkeiten Grenzen setzen. An die Stelle der Vermögensprivatisierung und der materiellen Privatisierung träten dann kompliziertere Privatisierungsformen wie der kontrollierte Wettbewerb, die funktionelle Privatisierung und die private/öffentliche Partnerschaft. Auch dies muß nicht – wie Übersicht I zeigt – nachteilig für die Bürger oder den Haushalt sein. Jedoch steigen mit der Komplexität der Vorgänge auch die Transaktionskosten. Diese schmälern die Vorteile der Privatisierung.

## **II. Drei Privatisierungskataster für Berlin**

### **1. Vorbemerkung**

Das Land Berlin und seine Bezirke haben über viele Jahrzehnte hinweg den Kranz staatlicher Kernaufgaben um Aktivitäten erweitert, die – obwohl privater Natur - nunmehr als öffentliche Aufgaben angesehen werden. Mit öffentlich erbrachten Leistungen ist Berlin auf Märkten wirtschaftlich tätig, auf denen private Anbieter um Kunden werben oder werben könnten, wenn sie dazu die Erlaubnis oder die gleichen Privilegien erhielten. In organisatorischer Hinsicht kann man die Leistungen danach unterscheiden, ob sie von Unternehmen im (teilweisen) Eigentum Berlins erbracht werden oder Teil der Verwaltung Berlins oder seiner Bezirke sind. Über den Besitz von Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen wird jährlich von der Senatsverwaltung für Finanzen ein Bericht erstellt. Der letzte verfügbare Beteiligungsbericht wurde im Februar 2003 veröffentlicht (Beteiligungsbericht 2002) und gibt als neuesten Stand Berlins Beteiligungen im Jahr 2001 wieder. Die Darstellung der Aktivitäten der Verwaltungen Berlins kann sich, wenn auch nur rudimentär, auf die Haushaltspläne sowie auf Sonderpublikationen der Senatsverwaltung stützen.

In den folgenden Kapiteln werden Kataster der Beteiligungen (Privatisierungskataster I) und ausgewählter Aktivitäten der Verwaltungen Berlins und seiner Bezirke (Privatisierungskataster II) aufgestellt, und es wird untersucht, welche finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt Berlins zu erwarten sind, wenn Berlin die in den Katastern erfaßten Tätigkeiten unterließe oder Privaten überließe. Ein Privatisierungskataster III betrifft den besonders sensiblen Bereich der finanziellen Zuwendungen an kulturelle Einrichtungen Berlins und versucht, auch hier Einsparpotentiale aufzuzeigen.

### **2. Privatisierungskataster I: Beteiligungen**

Die unmittelbaren Beteiligungen Berlins – zumeist Kapitalgesellschaften, aber auch einige Anstalten des öffentlichen Rechts - sind mit ihrem Namen, ihrer Rechtsform, der Art der Tätigkeit und der fachlich zuständigen Senatsverwaltung in Übersicht 2 (Anhang) ausgewiesen. Außerdem ist in Übersicht 2 angegeben, ob es im Hinblick auf den jeweiligen Gegenstand der Beteiligung Wettbewerber in Berlin oder anderenorts gibt und welcher Branche die Berliner Beteiligung - in Anlehnung an die Klassifikation des Statistischen Bundesamtes - angehört. Von wenigen Ausnahmen abgesehen handelt es sich um Dienstleistungsunternehmen, die mit Wettbewerbern außerhalb Berlins oder – etwas weniger häufig - innerhalb Berlins rechnen müssen, soweit ihnen das Land Berlin keine Monopolrechte eingeräumt hat.

Gegenüber dem Berichtsjahr 2000 sind im Jahr 2001 vier Beteiligungen neu hinzugekommen und elf Beteiligungen weggefallen. Unter den neuen Beteiligungen gab es eine Zusammenlegung von zwei bisherigen Beteiligungen (lfd. Nr. 46 und 49) zu einer neuen Beteiligung (lfd. Nr. 75). Sieht man von den zusammengelegten Beteiligungen 46 und 49 ab, so verbleiben neun wirklich aufgegebene Beteiligungen. Von diesen sind sieben (vgl. Tabelle 2) verkauft worden,<sup>21</sup> wobei der Erlös zwischen 1,96 DM (lfd. Nr. 63) und rund 418 Mill. DM (lfd. Nr. 29) lag; die anderen beiden Beteiligungen sind liquidiert worden (BLEG, lfd. Nr. 17 und 18). In sieben Fällen war mit der Aufgabe der Beteiligung keine Privatisierung verbunden: Zwei Beteiligungen (lfd. Nr. 6 und 34) wurden an den Bund verkauft (zu je 25 Tsd. DM), zwei, nämlich lfd. Nr. 27 und 52, wurden an Tochtergesellschaften der Hamburgischen Landesbank (seit 2003 HSH Nordbank AG) verkauft und zwei (lfd. Nr. 29 und 63) hat das Land Berlin an sich selbst (Investitionsbank Berlin, DEGEWO und GESOBAU) verkauft (und dabei Verkaufskosten von 500 Tsd. DM übernommen); schließlich wurde die GMD (lfd. Nr. 69) an die Fraunhofergesellschaft e.V. für DM 2000 übertragen. (Zu den finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt vergleiche unten Kap. 2.5) Unter den elf aufgegebenen Beteiligungen gab es also keinen Verkauf an ein privates Wirtschaftsunternehmen.

**Tabelle 2 – Im Jahr 2000 aufgegebene Beteiligungen Berlins**

Nr.	Name	Zuständige Senatsverwaltung <sup>a</sup>	Status	Einnahme	Ausgabe
6	Berliner Festspiele GmbH	Wirtschaft etc.	Verkauf Nov. 2001 an Bund	25.000,-- DM	keine
17	BLEG Berliner Landesentwicklungsgesellschaft mbH	Wirtschaft etc.	Liquidation Juni 2001	Keine	keine
18	BLEG Berliner Landesentwicklungsgesellschaft mbH & Co. Grundstücks-KG	Wirtschaft etc.	Liquidation Juni 2001	Keine	keine
27	GEHAG Aktiengesellschaft	Stadtentwicklung	Verkauf des verbliebenen Anteils Berlins im Dez. 2001 an HERMIA GmbH	322.215.000,-- DM	keine - Kosten vom Erwerber übernommen
29	Gewerbesiedlungsgesellschaft	Wirtschaft etc.	Verkauf Dez. 2001 an KNAPA 64. Vermögensverwaltungs u. beteiligungs GbMh (Alleingesellschafter Investitionsbank Berlin)	418.236.000,-- DM	500.000,-- DM
34	Haus der Kulturen der Welt GmbH	Wissenschaft	Verkauf im Nov. 2001 an den Bund	25.000,-- DM	keine
46	Max-Bürger-Zentrum für Sozialmedizin, Geriatrie u. AltenhilfegGmbH	Arbeit etc.	Jan. 2001 Fusion mit Vivantes	Keine	keine
49	NET-GE Kliniken für Berlin GmbH	Arbeit etc.	Dez. 2001 umbenannt in Vivantes	Keine	keine
52	PRESTO Siebzigste Vermögensverwaltung GmbH	Stadtentwicklung	März 2001 Verkauf an die LIBELLE GmbH	14.060.000,-- DM	keine - Kosten vom Erwerber übernommen

<sup>21</sup> Die Verkäufe von Anteilen an (nicht geringfügigen) Beteiligungen Berlins in den Jahren 1993 bis 1998 sind in Übersicht 18 zusammengestellt.

63	Wohnungsbaugesellschaft Marzahn mbH	Stadtentwicklung	Dez. 2001 an DEGEWO 94,99 % und die GESOBAU 0,1 %	1,96 DM	keine
69	GMD - Forschungszentrum Informationstechnik GmbH	Wissenschaft	April 2001 Verkauf an die Fraunhofer-Gesellschaft	2.000,- DM	keine

Quelle: Beteiligungsbericht 2002; Auskünfte der Senatsverwaltung Berlins.

## 2.1 Strukturmerkmale

Übersicht 3 zeigt die Kategorisierung der Beteiligungen Berlins nach der (zum Teil vermuteten) ökonomischen und rechtlichen Eigenschaft des jeweiligen Angebots. Bei fast allen Beteiligungen handelt es sich um Unternehmen, die - nach ökonomischen Kriterien beurteilt - private Güter anbieten. Ausnahmen sind das Hahn-Meitner-Institut, das Heinrich-Hertz-Institut, das Wissenschaftszentrum Berlin und das im Jahre 2000 privatisierte GMD-Forschungszentrum.

Was die rechtliche Einordnung anlangt, so sind in den Beteiligungsberichten die Hinweise auf einen zu privater wirtschaftlicher Tätigkeit subsidiären oder komplementären Charakter der Beteiligungen rar. Mit anderen Worten handelt es sich durchweg um Unternehmen, die weder gemeinnützig sind, noch der Daseinsvorsorge dienen, noch eine typische öffentliche Leistung anbieten. Immerhin: Zwölf der Beteiligungen (in den Jahren 2000 und 2001) sind vom Land als gemeinnützig eingestuft, und drei sind mit der Erstellung öffentlicher Leistungen (davon zwei Verkehrsbetriebe) beauftragt. Explizit wird die Daseinsvorsorge (hier „Daseinsfürsorge“) als Auftrag für nur eine der Beteiligungen (Berliner Bäder-Betriebe, lfd. Nr. 4) angegeben. Der gesetzliche Auftrag lautet in diesem Falle, die unentgeltliche Nutzung durch Schulen, Kindertagesstätten und Sportvereine zu sichern.

Bemerkenswert mag sein, daß die Schnittmenge zwischen ökonomischer und rechtlicher Einordnung im negativen Fall groß ist: weder die ökonomische noch die rechtliche Einordnung geben Hinweise auf ein allgemeines Interesse Berlins an einer Beteiligung des Landes an unternehmerischen Tätigkeiten. Den umgekehrten, positiven Fall gibt es nur zweimal: Das Wissenschaftszentrum Berlin (lfd. Nr. 60) und die IWF Wissen und Medien GmbH sind sowohl nach rechtlicher als auch ökonomischer Klassifikation eine legitime Angelegenheit Berlins (was kein Urteil über die Nützlichkeit einschließt).

Ein Außenstehender würde erwarten, daß die Rechtsform der Beteiligung ein Signal für das allgemeine Interesse Berlins ist. Zum Beispiel sollte eine Anstalt des öffentlichen Rechts weniger „profanen“ Tätigkeiten nachgehen als eine Kapitalgesellschaft. Übersicht 3 bestätigt diese Erwartung nicht: Keine der neun Anstalten des öffentlichen Rechts erfüllt die ökonomischen Kriterien der Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit. Was die rechtliche Einordnung angeht, so erfüllt nur



eine Anstalt das Kriterium der Daseinsvorsorge, die Berliner Bäder-Betriebe (Ifd. Nr. 4), und nur eine das Kriterium der öffentlichen Leistung, die Berliner Verkehrsbetriebe (Ifd. Nr. 11). In beiden Fällen ist allerdings zu vermuten, daß die Anstalten auch private Leistungen anbieten. Soweit dies zutrifft, müßten die Aufwendungen für die Daseinsvorsorge in diesen beiden Unternehmen getrennt ausgewiesen werden. Dies ist nicht nur rechtlich geboten (vgl. EUGH, 2003), sondern auch ökonomisch vernünftig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Ein Außenstehender würde ferner vermuten, daß der Berliner Gesetzgeber die Steuergelder vor allem in solche Beteiligungen lenkt, die Leistungen von allgemeinem Interesse erbringen und die nicht hinreichend von privaten Anbietern bereitgestellt werden können. Auch diese These ist überprüfbar und die Statistik widerlegt sie: Am gezeichneten Kapital gemessen (Übersicht 4, Sp. 18) gibt es drei Schwergewichte unter den Beteiligungen: An erster Stelle steht die Bankgesellschaft Berlin (Ifd. Nr. 1), zu der auch die viertgrößte Beteiligung, die Landesbank Berlin –Girozentrale, eine hundertprozentige Tochter (Ifd. Nr. 42), zu rechnen ist. An zweiter Stelle stehen die Berliner Verkehrsbetriebe (Ifd. Nr. 11) und an dritter Stelle die Berliner Wasserbetriebe (Ifd. Nr. 12). Diese Gesellschaften machten im Jahre 2001 86 Prozent des gezeichneten Kapitals aller 65 Beteiligungen des Jahres 2001 aus. Sie sind nicht mit dem Angebot von Leistungen befaßt, die die ökonomischen Kriterien eines öffentlichen Gutes erfüllen; lediglich die Berliner Verkehrsbetriebe erstellen gemäß ihrer Satzung „öffentliche Leistungen“ (Übersicht 4).

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen spiegelt sich weniger am gezeichneten Kapital als vielmehr am Umsatz und an den Gewinnen. Sie müßte sich auch in der Abführung der Gewinne an den Landeshaushalt widerspiegeln. Am Umsatz gemessen sind die LBB (Landesbank Berlin) und die Bankgesellschaft die bedeutendsten Beteiligungen; da die LBB in Besitz der Bankgesellschaft ist, kann man sagen, daß die Bankgesellschaft über 60 Prozent des Umsatzes aller Beteiligungen Berlins auf sich vereint. Die Gewinnabführungen ergeben eine neue Rangfolge: Die Berliner Wasserbetriebe, der Liegenschaftsfonds Berlin (Ifd. Nr. 64) und die LBB bestreiten über 87 Prozent aller Gewinnabführungen.<sup>22</sup>

Bei den staatlichen Zuschüssen ragt nur eine Beteiligung heraus, die Berliner Verkehrsbetriebe, die im Jahre 2001 (wie schon in den drei Jahren zuvor) über 60 vH aller Zuschüsse Berlins absorbier-

---

<sup>22</sup> Verwunderlich ist bei diesen Gewinnabführungen mehrererlei: Die Berliner Wasserbetriebe weisen für das Jahr 2001 Verluste aus; der Liegenschaftsfonds Berlin verzeichnet für das gleiche Jahr keine Gewinne und nicht einmal der Umsatz hätte ausgereicht, um allein die Gewinnabführung zu decken. Bei der LBB liegt der Gewinnabführung immerhin ein positives Jahresergebnis zugrunde, das allerdings kleiner als die Gewinnabführung ist.

ten. In diesem Zusammenhang muß auch die Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin AG (rund 2 Mrd. € im Oktober 2001) erwähnt werden, die überwiegend vom Land Berlin aufgebracht wurde (Beteiligungsbericht 2002: 23) und den Erhalt der Bankgesellschaft sicherte. Ökonomisch handelt es sich bei dieser Kapitalzuführung um eine Erhaltungssubvention.

Legt man die Zahl der Beschäftigten (Sp.31) zugrunde, so verändert sich die bisher aufgezeigte Größenstruktur. Die Verkehrsbetriebe (Ifd. Nr. 11) und die Berliner Stadtreinigungsbetrieb (Ifd. Nr. 10) weisen jeweils weitaus mehr Beschäftigte auf als die beiden anderen großen Beteiligungen (Bankgesellschaft und LBB).

## **2.2 Zur Wirtschaftlichkeit**

Was die wirtschaftlichen Ergebnisse anbetrifft, so waren sie für die Berliner Beteiligungen insgesamt, sowohl im Jahr 2001 als auch in den drei Jahren zuvor, negativ und eine fiskalische Belastung (Übersicht 4). Dies mag erklären, daß Gewinnabführungen bei der weitaus überwiegenden Zahl der Unternehmen nicht stattfanden (Übersicht 4, Sp. 30). Das negative wirtschaftliche Ergebnis des Beteiligungsbesitzes läßt sich am Jahresergebnis (Sp. 26 und 27) nachweisen, mehr noch am ordentlichen Ergebnis (Sp. 28 und 29), das neben dem Jahresergebnis auch die Staatsausgaben in Form von Zuschüssen berücksichtigt. Die im Jahr 2001 hinzugekommenen Beteiligungen fügen sich das in das wirtschaftliche Bild der alten Beteiligungen ein; ein Grund hierfür ist die quantitativ dominierende Stellung von Vivantes, einer Gesellschaft, die im wesentlichen aus der Zusammenführung alter Beteiligungen hervorgegangen ist. Bei den elf aufgegebenen Beteiligungen (vgl. auch Tabelle 2) handelte es sich in zwei Fällen um Unternehmen mit positivem Jahresergebnis wie auch ordentlichem Ergebnis (Ifd. Nr. 27 und 52). Beide betrieben Immobiliengeschäfte; beide brachten beim Verkauf Erlöse, die jeweils knapp das siebenfache (GEHAG) beziehungsweise das knapp 0,2fache (PRESTO) des durchschnittlichen Jahresergebnisses der letzten Jahre ausmachten. Bei normaler Unternehmensbewertung und unter brachenüblichen Risikostrukturen wären beim Verkauf von Privaten an Private höhere Verkaufserlöse zu erwarten gewesen; dies gilt vor allem für den Verkauf von Presto, dessen Gewinne in den letzten Jahren deutlich über denen von GEHAG lagen. Beide Beteiligungen wurden an Tochtergesellschaften der Hamburger Landesbank, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, verkauft.<sup>23</sup> Auf den ersten Blick wesentlich günstiger war das Geschäft, das das Land Berlin mit der verlustträchtigen Gewerbesiedlungsgesellschaft (Ifd. Nr. 29)

---

<sup>23</sup> Die Vermögensprivatisierung der *Hamburger* Landesbank wurde im Jahre 1996 mit dem Zusatz „sofort umsetzbar“ empfohlen, vgl. „Privatisierung in Hamburg“, 1996, S. 65.

machte; allerdings war der Käufer ebenfalls, wie der Verkäufer, das Land Berlin, wenn auch im Kleid der Investitionsbank.

In Übersicht 5 sind einige Kennziffern zusammengestellt, die gemeinhin bei der Analyse der Wirtschaftlichkeit von Unternehmen eine Rolle spielen:

- Die Umsatzproduktivität der Beschäftigten (Sp. 32) deutet an, ob und in welchem Ausmaß die Produktivität hinreichend groß war, um die Löhne und Gehälter der abhängig Beschäftigten zu finanzieren. Bei erstaunlich vielen Beteiligungen war die Produktivität so niedrig (weniger als 30 Tsd. €), daß die Beschäftigten ihre Arbeit (teilweise) ehrenamtlich hätten verrichten müssen, wenn es nicht andere Geldquellen gegeben hätte.
- Als Näherungsgrößen für die Rentabilität können die Umsatzrendite (Sp. 35, und, nachhaltiger, Sp. 36) und die Eigenkapitalrendite (Sp. 37) gelten. *Nur sieben Beteiligungen weisen, sowohl gemessen am Kapitaleinsatz wie auch am mehrjährigen Umsatz gemessen, eine positive Rentabilität auf.* Zu ihnen gehören der Berliner Großmarkt (Ifd. Nr. 7), die Deutsche Baurevision (Ifd. Nr. 20), die Deutsche Klassenlotterie (Ifd. Nr. 22), die Industriebahn-Gesellschaft (Ifd. Nr. 37), die LBB (Ifd. Nr. 42), die Märkische Entsorgungsanlagen-Betriebsgesellschaft (Ifd. Nr. 47) und die Öffentliche Lebensversicherung Berlin-Brandenburg (Ifd. Nr. 50).
- Diese sieben rentablen Beteiligungen stehen zudem in der Rangskala der Zuschüsse je Beschäftigten am unteren Ende. Ansonsten fließen die Zuschüsse des Landes Berlin vor allem an jene Unternehmen, die unrentabel arbeiten. Legt man die Zuschüsse des Landes Berlin auf die jeweils Beschäftigten der Beteiligungen um, so ergibt sich ein erstaunlicher Befund: Bei 24 Beteiligungen übersteigen die Zuschüsse je Beschäftigten die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme aller in Berlin abhängig Beschäftigten. Für 19 Beteiligungen sind die Zuschüsse je Beschäftigten sogar deutlich höher als die durchschnittliche Vergütung in der höchsten, vom Statistischen Landesamt Berlin veröffentlichten, Leistungsgruppe (2001). Es kann daher keine Frage sein, daß die Zuschüsse in vielen Fällen nicht Ausfluß einer beschäftigungsfördernden Politik waren und auch nicht beschäftigungserhaltend sein sollten.

Was die sieben Unternehmen mit positiver Rentabilität anlangt, so ist keines mit der Produktion öffentlicher Güter befaßt und keines ist statutarisch gemeinnützig und alle weisen, bis auf die Industriebahn-Gesellschaft, weit überdurchschnittliche Umsatzproduktivitäten der Beschäftigten auf.

### **2.3 Zum Sanierungsbedarf**

Damit unwirtschaftliche Beteiligungen keine Belastung für den Haushalt Berlins bleiben, müßten sie verkauft oder saniert werden. Sanieren heißt, ein Unternehmen so zu strukturieren, daß es branchenübliche Renditen erwirtschaftet. In Übersicht 6 sind jene 70 Beteiligungen aufgeführt, die die jeweils branchenübliche Rentabilität (Umsatzrendite) nicht erreichen.<sup>24</sup> Sowohl für den aktuellen Rand, das Jahr 2001, als auch für einen mehrjährigen Zeitraum, 1998 bis 2001, ist die Differenz zwischen der Rendite der hier untersuchten Unternehmen und der jeweils branchenüblichen Rendite ausgewiesen.<sup>25</sup> Die Höhe des Sanierungspotentials wird aus dem tatsächlichen Umsatz, der branchenüblichen Rendite und dem tatsächlichen ordentlichen Ergebnis des jeweiligen Unternehmens abgeleitet. Die Ergebnisse sind in den Spalten 40 und 41 angegeben. Für alle Beteiligungen Berlins, die im Vierjahresdurchschnitt unwirtschaftlich arbeiteten, ergibt sich ein Sanierungspotential von gut 2,2 Mrd. €; am aktuellen Rand gemessen beträgt dieses Sanierungspotential 2,4 Mrd. €. Anzumerken ist, daß die Kapitalzuführung zur Bankgesellschaft Berlin, die letztlich die aufgelaufenen Verluste abdecken sollte, bei der Berechnung des Sanierungspotentials nicht berücksichtigt wurde.

Die neuen Beteiligungen erhöhen das Sanierungspotential aller Beteiligungen noch einmal um rund 10 vH. Was die im Jahr 2000 aufgegebenen Beteiligungen anlangt, so ist die oben schon erwähnte Gewerbesiedlungs-Gesellschaft (Ifd. Nr. 29) hervorzuheben. Denn obwohl der Sanierungsbedarf nicht unbeträchtlich war, hat eine sehr mittelbare, nicht im Beteiligungsbericht genannte Berliner Beteiligung (KNAPA 64) für diese Gesellschaft einen unverständlich hohen Preis bezahlt.

Das Sanierungspotential ist sicherlich nicht über Nacht entstanden; es ist über viele Jahre und Legislaturperioden hinweg aufgebaut worden. Sanierungsanstrengungen mag es in der Vergangenheit gegeben haben. Sie hatten keine erkennbar positiven Auswirkungen. Die vor allem in den Jahren 1997 und 1998 verfolgte Politik des Beteiligungsverkaufs war daher nur folgerichtig.

### **2.4 Wie privatisieren?**

Im folgenden werden Formen und Methoden einer Privatisierung der Beteiligungen beschrieben. Zu dieser Beschreibung gehört die Einschätzung der technischen Probleme der Privatisierung („Schwierigkeitsgrad“) und ein Urteil darüber, mit welchen Widerständen bei Politikern, bei betrof-

---

<sup>24</sup> Dazu gehört die Märkische Entsorgungsanlagen-Betriebsgesellschaft (Nr. 47), die eine positive Rendite aufweist.

<sup>25</sup> Die Renditedifferenzen sind in einigen Fällen extrem hoch. Dies liegt, technisch bedingt, daran, daß es zahlreiche Beteiligungen gibt, die bei sehr niedrigen Umsätzen hohe Verluste machen.

fenen Beschäftigten und bei den Bürgern („Durchsetzbarkeit“) zu rechnen sein wird. In Übersicht 7 sind die Ergebnisse dieser Einschätzungen und Beurteilungen zusammengestellt. Da es sich beim Privatisierungskataster I um Beteiligungen Berlins an unternehmerischen Tätigkeiten handelt, liegt es nahe, sich durchweg für die einfachste und wirtschaftlichste Form der Privatisierung zu entscheiden, die Vermögensprivatisierung. Eine funktionelle Privatisierung erschiene, theoretisch zumindest, in jenen Fällen sinnvoll, in denen die (dann private) Güterproduktion und das Angebot weiterhin unter staatlicher Kontrolle erfolgen soll. Faktisch ist die Notwendigkeit einer solchen staatlichen Kontrolle nicht einmal bei jenen Beteiligungen einzusehen, bei deren Leistungen es sich um öffentliche Güter handelt (vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 33, 36 und 60); es geht hier jeweils um wissenschaftliche Tätigkeiten, die klassischerweise und auch aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Forschung frei sein sollten.

Im Grunde ist mit der Entscheidung für eine Vermögensprivatisierung im Falle des Katasters I auch das Urteil über die Methode der Privatisierung (Sp. 43) gefällt: Mit wenigen Ausnahmen ist daher die Ausschreibung die Methode erster Wahl. Gegen diese Methode könnte eingewendet werden, daß sie im Falle der vielen unwirtschaftlichen Beteiligungen (wegen ihres hohen Sanierungsbedarfs) mangels Nachfrage nicht immer zum Erfolg führt. Doch ist die Zahl der potentiellen Käufer und ihre Bewertung der ausgeschriebenen Unternehmen nicht prognostizierbar. Daß Unternehmensbewertungen gelegentlich auch im nachhinein schwer nachvollziehbar sind, zeigen die oben geschilderten Ergebnisse des Verkaufs Berliner Beteiligungen im Jahr 2001.

Übersicht 7 weist daher bei fast allen Beteiligungen Berlins die Vermögensprivatisierung als bestmögliche Art des Übergangs in Privateigentum aus. In jenen Fällen, in denen auch in Zukunft eine staatliche Kontrolle, etwa über die Qualität der Leistung, gerechtfertigt sein könnte, ist die Vermögensprivatisierung ergänzt worden um den Zusatz „in Verbindung mit funktioneller Privatisierung“ (lfd. Nr. 10, 11, 12, 13, 16, 21, 23, 40, 47 und 54, vgl. Anlage, Übersicht 2).<sup>26</sup> Eine relevante Alternative zur Ausschreibung im Falle einer Vermögensprivatisierung wurde nur in wenigen Fällen gesehen. So ist eine besondere Kompensation vermutlich bei der Privatisierung der Berliner Bäderbetriebe (lfd. Nr. 4) vonnöten.<sup>27</sup> In einem anderen Fall, der Deutschen Film- und Fernsehakademie (lfd. Nr. 21), mag es angebracht sein, die Förderung der Ausbildung durch Gutscheinvertgabe abzu-

---

<sup>26</sup> Ausführlicher zu den Möglichkeiten einer funktionellen Privatisierung, insbesondere im Fall der BSR, vgl. Clifford, Chance, Pünder, 2003. Rechtliche Fragen der Liberalisierung in den Bereichen der Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen und der Straßenreinigung in Berlin. Frankfurt a. M.

<sup>27</sup> Zur generellen Kompensation bei Verlustbetrieben („Anschubfinanzierung“) vergleiche unten Kap. 2.5.

sichern. Schließlich bietet es sich an, das Fachinformationszentrum Chemie (Ifd. Nr. 24) durch Schenkung in private Hände, etwa die des Verbandes der Chemischen Industrie, zu übergeben.

Welche technischen Schwierigkeiten der Privatisierung jeweils entgegenstehen, wurde nach den Kriterien der Rechtsform, des Kapitalanteils, der rechtlichen und ökonomischen Einordnung des angebotenen Gutes und nach Art und Methode der Privatisierung beurteilt. Als besonders schwierig wird sich die Privatisierung der Beteiligungen mit der Ifd. Nr. 4, 11, 30 und 60 erweisen, gefolgt von den Beteiligungen 12, 19 und 33 (vgl. Anlage, Übersicht 2). Weniger schwierig wird die Privatisierung der Deutschen Baurevision AG, des Fachinformationszentrum Berlin GmbH und der Deutsch-Polnischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft AG (Ifd. Nr. 20, 24 und 65) sein, gefolgt von einer Vielzahl weiterer Beteiligungen mit dem Schwierigkeitsgrad 2.

Die Durchsetzung der Privatisierung bei dem eigentlichen Souverän, den Bürgern wird voraussichtlich in keinem Fall große Probleme aufwerfen.<sup>28</sup> Die Bürger dürften ihren durchschnittlichen persönlichen Nutzen am ehesten bei der Privatisierung des Zoologischen Gartens beeinträchtigt sehen, obwohl das Beispiel des Hamburger Tierpark Hagenbeck belegt, daß auch ein Familienunternehmen attraktiv sein kann.

Die Beschäftigten der zu privatisierenden Beteiligungen werden regelmäßig den *Staus quo* vorziehen. Dies mag daran liegen, daß einer staatlichen Regie eine größere Sicherheit der Beschäftigung bei höheren Einkommen zugeschrieben wird, oder daß viele Beschäftigte glauben, das Unternehmen oder sie selber könnten im Wettbewerb nicht bestehen. Die Abneigung gegen jede Änderung mag auch durch eine grundlegende Abneigung gegen Neuerungen begründet sein (vgl. Marquard, Odo, Abschied vom Prinzipiellen. Stuttgart 1984). *Cum grano salis* bedeutet dies, daß der Widerstand gegen eine Privatisierung mit der Anzahl der betroffenen Beschäftigten steigt. Er wird daher in den Beteiligungen mit den Ifd. Nr. 1, 4, 10 bis 13, 32 und 42 am größten sein, und er wird bei den Beteiligungen mit der Ifd. Nr. 43, 45 und 51 am geringsten sein (vgl. Anlage, Übersicht 2).

Auch bei den Politikern ist der Widerstand abhängig von einem persönlichen Nutzenkalkül. Hier wurde davon ausgegangen, daß dieser Nutzen um so größer ist – und somit der Widerstand gegen eine Privatisierung –, je mehr Posten in den Leitungsgremien einer Beteiligung zu verteilen sind. Der Nutzen der Privatisierung vermindert sich, wenn Politiker einen Aufgabenverlust befürchten müssen. Unter diesen Voraussetzungen wird der Widerstand der Politiker besonders stark bei folgenden Beteiligungen ausfallen: Ifd. Nr. 1, 2, 4, 12, 14, 25, 42, 50 und 72. Geringer Widerstand

<sup>28</sup> Grundlage für die Einschätzung war jeweils das (vermutete) Nutzenkalkül des Bürgers. Ein solches Kalkül wurde auch für die Gruppe der Politiker und die Gruppe der Beschäftigten unterstellt.

genden Beteiligungen ausfallen: lfd. Nr. 1, 2, 4, 12, 14, 25, 42, 50 und 72. Geringer Widerstand ist zu erwarten bei den lfd. Nr. 16, 21 und 31 (vgl. Anlage, Übersicht 2).

Gewichtet man alle drei Interessengruppen gleich, so zeigt das arithmetische Mittel der vergebenen Bewertungsziffern an, daß die Durchsetzbarkeit einer Privatisierung

- leicht ist im Falle der Beteiligungen BGZ, Liegenschaftsfonds Berlin Entwicklungsgesellschaft, fiscus GmbH, Deutsche Film- und Fernsehakademie und BSGM GmbH (lfd. Nr. 16, 43, 74, 21 und 73);
- relativ schwer ist im Falle der Beteiligungen Berliner Wasserbetriebe, Berliner Bäderbetriebe, Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Zoologischer Garten und Vivantes (lfd. Nr. 12, 4, 10, 11, 64 und 75).

Die technischen Schwierigkeiten einer Privatisierung und die politischen Schwierigkeiten ihrer Durchsetzung mögen sich allerdings angesichts der angespannten Haushaltslage Berlins relativieren, das heißt, von geringerer Bedeutung sein.

## **2.5 Ersparnisse durch Privatisierung**

Übersicht 8 gibt die finanziellen Auswirkungen wieder, die entstehen, wenn Verlustbetriebe aufgegeben werden, und die im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 wirtschaftlich arbeitenden Unternehmen zu ihrem Ertragswert – kapitalisierte ordentliche Ergebnisse der letzten vier Jahre (1998 bis 2001) – verkauft werden. Durch die Abgabe der Beteiligungen werden in der Senatsverwaltung Kosten eingespart, die pauschal mit 0,7 vH des Umsatzes angesetzt wurden (Sp. 46 und 47); es ist dies der in der Vermögensverwaltung übliche Satz für Verwaltungskosten.

Eine Vermögensprivatisierung der Verlustbeteiligungen würde, auf Basis der Mehrjahresdurchschnitte, langfristig jährliche Einsparungen in Höhe von rund 1,3 Mrd. € ergeben. Im Vorhinein ist allerdings nicht abzuschätzen, ob bei der Vermögensprivatisierung Einnahmen aus Verkäufen erzielt werden. Denn unter Umständen muß Berlin in Einzelfällen noch zuzahlen, um eine Beteiligung abzugeben. Um eine solche Konstellation zu berücksichtigen, wurde bei allen Verlustbetrieben von einer einmaligen „Anschubfinanzierung“ durch das Land Berlin in Höhe eines Jahresverlustes ausgegangen. Eine solche Zuzahlung sollte auch Ansprüche abdecken können, die gegebenenfalls aus der Durchführung von Sozialplänen entstehen.<sup>29</sup> Bei der Ermittlung der langfristigen

---

<sup>29</sup> Im Zweifelsfall wären hier zusätzliche Untersuchungen anzustellen.

Ersparnis ist zu berücksichtigen, daß die künftige Kreditaufnahme um die jährlichen Verluste reduziert wird, mit Konsequenzen für die Höhe der laufenden Zinszahlungen. Eine Kapitalisierung der Verluste aller Verlustbeteiligungen, die auf Berlin entfallen, ergibt einen Barwert der laufenden Ersparnis in Höhe von über 19, 9 Mrd. € (Übersicht 8, Sp. 52).<sup>30</sup>

Der Verkauf der wenigen Beteiligungen Berlins, die wirtschaftlich arbeiten, würde zum Ertragswert berechnet etwa zwischen 210 und 308 Mill. € einbringen (Sp. 58 und 54). Als gesamter fiskalischer Effekt einer Aufgabe aller Beteiligungen ergibt sich so (einschließlich der Verwaltungskostenersparnisse) ein Betrag von rund 20 Mrd. €. Hierzu trägt das Ausbleiben weiterer Verluste und der damit verbundenen Zinskosten den Löwenanteil bei.

### **3. Privatisierungskataster II: Landes- und Bezirksverwaltungen**

Die Verwaltungen Berlins und seiner Bezirke stellen für die von ihnen erbrachten Dienstleistungen, selbst wenn sie ihrer Natur nach private Güter sind, durchweg keine betriebswirtschaftlichen Informationen bereit, die auch nur annähernd von gleicher Güte wären wie die für die Beteiligungen. Damit aber ein Urteil über die Haushaltswirkungen einer Privatisierung dieser Dienste getroffen werden kann, ist es erforderlich, Anhaltspunkte zum einen über Leistungen und Kosten (oder Erträge und Aufwendungen, Einnahmen und Ausgaben oder Einzahlungen und Auszahlungen) dieser Dienste selbst und zum anderen über die entsprechenden Größen von gleichartigen anderen Angeboten zu haben. Das günstigste Angebot („Benchmark“) kann zur Orientierung für Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit dienen.

Für die Leistungen der Senatsverwaltung Berlins waren weder Informationen über Ertrag und Aufwand noch über die Opportunitätskosten vorhanden. Daher konnten wichtige Dienstleistungen des Landes nicht berücksichtigt werden. Es wurden gleichwohl Dienstleistungen der Senatsverwaltung Berlins in das Privatisierungskataster II aufgenommen. Dieser Teil des Privatisierungskatasters gibt jedoch kein vollständiges Bild über das Privatisierungspotential der Berliner Senatserwaltungen und auch nicht über das Ausmaß möglicher Einsparungen. Dagegen waren die Erfordernisse für ein „Benchmarking“ für 38 Dienstleistungen der Bezirksverwaltungen Berlins erfüllt. Für diese Dienst-

---

<sup>30</sup> Die im Jahr 2000 aufgegebenen Beteiligungen hätten insgesamt bei konsequenter Vermögensprivatisierung Haushaltssparnisse in Höhe von 1,9 Mrd. Euro ermöglicht; bei den beiden tatsächlichen Liquidationen (Ifd. Nr. 17 und 18) errechnet sich eine Ersparnis von insgesamt 56 Mill. Euro (vgl. Übersicht 8, Ifd. Nr. 17 und 18, Spalte 51).



leistungen konnte ermittelt werden, welches Potential für Ersparnisse im Landeshaushalt durch Kürzung der Zuschüsse an die Bezirke erschließbar ist.

### 3.1 Berliner Senatsverwaltung

In Übersicht 9 sind 14 Tätigkeiten der Senatsverwaltung Berlins beschrieben, bei denen die „Expertenkommission Aufgabenkritik“ eine Privatisierung nicht zuletzt aufgrund der Art der Tätigkeit nahegelegt hat.<sup>31</sup> Die 14 Tätigkeiten lassen sich alle dem Dienstleistungssektor zu ordnen. Eine Klassifizierung nach den ökonomischen Kriterien der Rivalität und Ausschließbarkeit ergibt, daß es sich in elf Fällen um private Güter handelt, und in drei Fällen (Feuerwehr, lfd. Nr. 1, Justizvollzug, lfd. Nr. 2 und Landeszentrale für politische Bildung, lfd. Nr. 6) um öffentliche Güter.<sup>32</sup> Wie diese Tätigkeiten privatisiert werden könnten, welche Schwierigkeiten und politischen Widerstände zu erwarten wären, ist in Übersicht 10 festgehalten. Was die Art der Privatisierung anlangt, so gibt es folgende Gründe für die Klassifizierung in Übersicht 10 (vgl. auch Übersicht 1):

- Vermögensprivatisierung ist stets dann die erste Wahl, wenn die Tätigkeit des Landes das Bestehen von Sachvermögen voraussetzt, wenn ein allgemeiner Bedarf an staatlicher Kontrolle nicht erkennbar ist und wenn eine netzplanähnliche Arbeitsteilung zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen wenig sinnvoll erscheint.
- Die materielle Privatisierung ist immer dann die erste Wahl, wenn das Vorhandensein von Vermögen für das Angebot keine nennenswerte Rolle spielt, wenn ein allgemeiner Bedarf an staatlicher Kontrolle nicht erkennbar ist und wenn eine netzplanähnliche Arbeitsteilung zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen wenig sinnvoll erscheint.
- Die funktionelle Privatisierung ist dann vorzuziehen, wenn der Staat auch nach der Übertragung einer definierten Aufgabe (und gegebenenfalls eines Vermögens) an Private kontrollie-

---

<sup>31</sup> Diese Auswahl dürfte bei weitem zu wenige von jenen Tätigkeiten des Landes Berlin enthalten, die mit Nutzen für die Berliner Allgemeinheit privatisiert oder auch ganz eingestellt werden könnten. Welche Ämter und Behörden einer Privatisierung zugänglich sind, zählt am Beispiel Hamburgs eine Studie einer Kommission des Wirtschaftsrats (1996) auf: Es sind dort 70 Ämter und Behörden Hamburgs genannt, deren Aufgaben auch Privaten zur Durchführung übertragen werden können, mit der begründeten Hoffnung auf Einsparungen von Steuergeldern.

<sup>32</sup> Das bedeutet nicht, wie oben dargelegt, daß das Land Berlin diese Dienste selbst erbringen muß. Mit der Durchführung von Feuerlöscharbeiten und anderen Diensten der Feuerwehr sowie mit vielen Diensten der Justizvollzugsanstalten und der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit könnten durchaus private Anbieter beauftragt werden.

ren will, ob die Leistung angemessen erbracht wird und wenn eine netzplanähnliche Arbeitsteilung zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen zu aufwendig wird.

- Eine Private-Öffentliche Partnerschaft wäre bei solchen Aufgaben zweckmäßig, bei denen die Leistung aus verschiedenen, klar von einander abgrenzbaren Tätigkeiten besteht und bei denen die Entscheidungsträger des Landes weder die Zuständigkeit noch die Kontrolle aufzugeben bereit sind.

Zur Interpretation von Übersicht 10: Bei Ausschöpfung des Differenzierungspotentials käme die Private-Öffentliche Partnerschaft allein im Justizvollzug in Betracht. Allerdings wäre sie am schwierigsten durchzuführen. Dies liegt nicht nur am administrativen Aufwand dieser Art der Privatisierung, sondern auch daran, daß in den entscheidenden Gremien ein umfassender Meinungsbildungsprozeß über Sinn und Grenzen der Privatisierung im allgemeinen und im Justizvollzug im besonderen unumgänglich erschiene. Auf der anderen Seite gibt es die Bereiche, die ohne größere Schwierigkeiten oder Verzögerungen privatisiert werden könnten. Zu ihnen zählen die Aufgaben der Feuerwehr, der Fahrbereitschaft und der Theater.

Ähnlich wie bei der Analyse des Privatisierungspotentials im Falle der Beteiligungen kann man die Chancen für eine Durchsetzung der Privatisierung der Tätigkeiten des Landes für die großen Interessengruppen, hier Verwaltung, Abgeordnetenhaus und Bürger, ausloten.

- Insgesamt gesehen ist die Privatisierung der internen Serviceleistungen (Ifd. Nr. 13) am leichtesten durchsetzbar, gefolgt von den Bereichen der Ifd. Nr. 7 bis 9 (Statistisches Landesamt, Landesbetrieb für Informationstechnik und Akademie für Gesundheits- und Sozialberufe).
- Relativ schwer durchsetzbar ist die funktionelle Privatisierung des Justizvollzugs, gefolgt von der Privaten-Öffentlichen Partnerschaft ebendieses Bereiches. Der Grund für die Differenzierung bei diesem Tätigkeitsbereich besteht darin, daß bei der Privaten-Öffentlichen Partnerschaft die Verwaltung wie auch die Abgeordneten diese Art der Privatisierung vorziehen, weil sie ihnen mehr beständigen Einfluß einräumt.
- Vergleichsweise schwer dürfte auch die funktionelle Privatisierung der Hochschulen und Schulen (Ifd. Nr. 4) und der Verwaltung der öffentlichen Gebäude (Ifd. 14) sein. Als Hemmschuh erweist sich bei den Hochschulen und Schulen nicht so sehr die Natur der Sache - private Hochschulen und Schulen haben sich in anderen Ländern außerordentlich bewährt -, sondern vielmehr die durch Tradition geprägten Präferenzen der Entscheidungsträger in der

Verwaltung und im Parlament und auch bei den Bürgern. Das Festhalten an diesen Präferenzen wird Deutschland im internationalen Standortwettbewerb kaum weiterhelfen. Denn auch die Leistungen von Hochschulen unterliegen zunehmend dem internationalen Wettbewerb. In der World Trade Organisation (WTO) mehren sich die Stimmen, die Dienstleistungen der Hochschulen wie jede andere Dienstleistung zu behandeln und dem Regelwerk der WTO zu unterwerfen. Dies würde zu Folge haben, daß die Finanzierung von Hochschulen durch die öffentliche Hand als Subventionstatbestand und damit als Handelshemmnis gewertet würde. Um die deutschen Hochschulen international wettbewerbsfähiger zu machen, ist dann auf lange Sicht eine Privatisierung ohnehin unvermeidlich. Ein erster rasch umzusetzender Schritt wäre es, die rechtliche Grundlage für eine Umwandlung der staatlichen Hochschulen in rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts etwa nach dem Beispiel Niedersachsens (§55, Abs. 1 Gesetz zur Hochschulreform in Niedersachsen vom 24. Juni 2002, NHG) zu schaffen. Diese Stiftungen wären von dem Verbot der Einführung von Studiengebühren freizustellen.<sup>33</sup> Die Einnahmen der Hochschulen könnten allmählich an die Stelle von Zuweisungen des Landes treten. Durch diese Maßnahmen würde also erreicht, daß die Haushaltsbelastungen für das Land sänken.

Welche Haushaltseffekte die vorgeschlagenen Privatisierungen – die sich nur auf einen Teil der Tätigkeiten des Landes beziehen (vgl. oben) – haben würden, ist nicht auszumachen, weil es an geeigneten Daten für eine solche Analyse fehlt. Benchmarking-Studien, die sich auf Ausgabenvergleiche verschiedener Städte beziehen, machen dies auf einem höheren Aggregationsniveau, das heißt nach Bereinigung um Besonderheiten der betrachteten Landes (Rosenschon, 2003). Nimmt man das Beispiel der Hochschulen, so stellt sich einem Benchmarking die Schwierigkeit entgegen, strukturelle wie auch qualitative Besonderheiten berücksichtigen zu müssen, wiederum ohne die dafür erforderlichen Daten zur Verfügung zu haben. Ein Beispiel für die Bedeutung der Strukturunterschiede ist der Anteil der relativ teuren Naturwissenschaften an Forschung und Lehre. Ein Beispiel für die qualitativen Unterschiede ist das durchschnittliche wissenschaftliche Niveau der Studenten und die Reputation der Universität: je härter die Auswahl ist, desto weniger Studenten erreichen den Abschluß und um so höher sind die Ausgaben je Absolventen und damit längerfristig je Studenten.

---

<sup>33</sup> Die Erhebung von Studiengebühren hat der Bundesgesetzgeber untersagt (vgl. Deutscher Bundestag. Artikel 1, Punkt 4, des 6. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG). Drucksache 14/8295, 14. Wahlperiode, 20. 02. 2002. Nach dem Prinzip der finanziellen Verantwortlichkeit müßte das Land Berlin, wenn es die Einführung von Studiengebühren ernsthaft betriebe, bei einem Scheitern des Vorhabens beim Bund Schadensersatz geltend machen können.

Übersichten 11 und 12 enthalten beispielhaft für zwei der 14 genannten Tätigkeitsfelder des Landes Berlin im Haushalt verfügbare Daten. Besonders im Fall der Feuerwehr liefern sie keine Anhaltspunkte für die finanziellen Auswirkungen einer potentiellen Privatisierung. Die Ausgaben für die Feuerwehr unterscheiden sich nur wenig zwischen den drei Direktionen Berlins. Sie übersteigen in allen drei Direktionen die Einnahmen. Die Einheit „Allgemeine Dienste“ erzielt einen Einnahmeüberschuß. Aus einem Vergleich mit den Verhältnissen in Hamburg, das ebenfalls eine öffentliche Feuerwehr unterhält, kann kein Anhaltspunkt dafür gewonnen werden, daß bei der Berliner Feuerwehr ein Einsparpotential besteht: Vergleicht man die gesamten Ausgaben Berlins für den Brandschutz (je Einwohner) mit den entsprechenden Ausgaben Hamburgs als „Benchmark“, so steht Berlin günstig da, weil es insgesamt 23,7 Mill. € weniger ausgibt als die „Benchmark“ bei gleicher Bevölkerungsgröße ausgeben würde. (errechnet nach Rosenschon, 2003: 12). Nimmt man allerdings die Berliner Direktionen Nord oder Süd als „Benchmark“ für die Direktion West so könnte bei letzterer der Fehlbetrag um über 6 Millionen € reduziert werden – allerdings unter sonst gleichen Bedingungen; zu diesen gleichen Bedingungen zählt beispielsweise das Schadensrisiko.

Um ganze 54 Millionen € billiger als die Benchmark „Hamburg“ ist Berlin im Bereich der Ausgaben für die Justizvollzugsanstalten. Dies muß insoweit verwundern als verschiedene Kennziffern für die Berliner Justizvollzugsanstalten die Vermutung nahelegen, daß es hier Spielräume für Ausgabenenkungen und Einnahmeerhöhungen gibt. Übersicht 12 enthält Daten zu den Justizvollzugsanstalten, die den Haushaltsplänen von Berlin entnommen wurden. Es wurden verschiedene Kennziffern gebildet – Ausgaben je Haftplatz, Entgelte je Haftplatz und Entgelte je Arbeitsplatz. Die Kennziffern weisen zwischen den Anstalten für Männer, zwischen diesen und der Anstalt für Frauen und der Strafanstalt für Jugendliche eine nicht geringe Streuung auf. Beispielsweise schwanken die Ausgaben je Haftplatz im Männervollzug, grob gesehen, zwischen 12 000 € (JVA Heiligensee) und 40 000 € (JVA Plötzensee). Beschränkt man den Vergleich auf den ausschließlich geschlossenen Vollzug so beträgt die Marge nurmehr 11 000 € je Haftplatz, was immerhin noch in der JVA Charlottenburg ein Sparpotential von 95 Mill. € erschließen ließe - und in der JVA Plötzensee sogar 290 Mill. Auch dieses „Benchmarking“ ist krude, weil die Täterstrukturen unterschiedlich sein mögen und damit auch die notwendigen Sicherheitsaufwendungen. Aufschlußreicher, aber nicht möglich, wäre ein Vergleich mit privaten Justizvollzugsanstalten, wenn es sie denn in Deutschland gäbe. Hier bestünden vermutlich sowohl für die Eigentümer als auch, daraus resultierend, für die Gefangenen größere Anreize, die Entgelte aus Gefangenenarbeit zu erhöhen. Eine Entgelterhöhung ist aus zweierlei Gründen möglich: Der Anteil der Arbeitsplätze an allen Gefangenenplätzen ist steigerungsfähig. Er beträgt in der JVA Charlottenburg 72 vH, in der JVA Moabit 1,3 vH und in der JVA Tegel 2,4 vH. Zum zweiten sind die Entgelte je Haftplatz, z.B. gemessen an denen der JVA Tegel

steigerbar. Der Einwand, daß mehr und lohnendere Gefangenenarbeit mit dem Gebot der Resozialisierung kollidierte, wäre zu belegen. Jedoch wären vor einem abschließenden Urteil über das Einsparpotential die Kosten der Kapitalausstattung zu berücksichtigen, die im Haushaltsplan nicht ausgewiesen werden. Ein Vergleich mit privaten Vollzugsanstalten oder mit einer Anstalt in „Privat-Public Partnership“ setzte ebenfalls die Kenntnis der Kosten der Kapitalausstattung voraus.

### **3.2 Berliner Bezirksverwaltungen**

In Übersicht 13 sind 38 Tätigkeiten der Berliner Bezirke mit den jeweils zuständigen Verwaltungsbereichen der Bezirke zusammengestellt; die Tätigkeiten waren Gegenstand eines Kostenvergleichs der Senatsverwaltung für Finanzen (2001)<sup>34</sup>, aus dem Anhaltspunkte für die Haushaltswirkungen einer Privatisierung gewonnen werden können. In dieser Übersicht wurde wiederum für jede Tätigkeit eine Einordnung danach versucht, ob es Wettbewerber in Berlin oder anderenorts gibt und ob es sich nach ökonomischen Kriterien (Rivalität, Ausschließbarkeit) um ein privates oder öffentliches Gut handelt. Insgesamt 16 der 38 Tätigkeiten der Bezirke wurden dem Bereich öffentlicher Güter zugeordnet und 22 Tätigkeiten als private Dienste identifiziert. Für die überwiegende Zahl der privaten Güter, die die Bezirke anbieten, gibt es in Berlin oder anderenorts konkurrierende Anbieter (Sp. 49 und 50).

Übersicht 14 gibt die Einschätzungen wider, wie die bezirklichen Tätigkeiten zu privatisieren sind, welche technischen Schwierigkeiten dabei zu erwarten sind und wie es mit der Durchsetzbarkeit bei den großen Gruppen der Verwaltung, der Bezirksvertretungen und der Bürger insgesamt bestellt ist.

- Bei der Privatisierung der Bezirkstätigkeiten ist durchweg der funktionellen und materiellen Privatisierung der Vorzug zu geben. Dies liegt daran, daß die meisten Tätigkeiten kein nennenswertes Vermögen zur Voraussetzung haben. Ausnahmen mögen der Bücher- und Videoverleih oder die Bereitstellung von Sportanlagen und der Musikunterricht (Ifd. Nr. 16, 12 und 14) sein. Die funktionelle Privatisierung wurde immer dann empfohlen, wenn von einem Anspruch auf eine weiterhin bestehende staatliche Kontrolle ausgegangen werden konnte.
- Besonders schwierig, weil mit einer grundlegenden Änderung im politischen Denken verbunden, ist die Privatisierung infrastruktureller Aufgaben, sei es im Schulbereich (Ifd. Nr.

---

<sup>34</sup> Ein aktuellerer Kostenvergleich, der Mitte November 2003 ins Netz gestellt wurde, konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

13), beim Unterhalt von Straßen (Ifd. Nr. 25) oder bei der Bereitstellung von Sportanlagen (Ifd. Nr. 12). Vergleichsweise geringe Schwierigkeiten dürften sich dort auftun, wo es um Übertragung von Tätigkeiten auf Private geht, die ohnehin diese Tätigkeiten zum Beruf haben (Ifd. Nr. 1 und 2), oder wo es um die Gestaltung von Freizeit (Ifd. Nr. 21) geht.

- Es gibt Bereiche, die in Bezug auf eine Privatisierung besonders sperrig sein dürften, weil hier erhebliche historische Prägungen vorliegen. Es handelt sich zunächst um die Bereitstellung schulischer Infrastruktur (Ifd. Nr. 13). Von vergleichbarer Einheitlichkeit der Vorbehalte aller drei Gruppen, wenn auch auf niedrigerem Niveau, ist der zu erwartende Widerstand gegen die Privatisierung des Unterhalts der öffentlichen Straßen. Auf der anderen Seite dürften die genannten Gruppen wenig Widerstände gegen die Privatisierung der „Unterbringung von Minderjährigen in Pflegefamilien“ (Ifd. Nr. 10) und gegen die Privatisierung der „Erstberatung für Neugeborene“ (Ifd. Nr. 1) leisten.

In Übersicht 15 sind Angaben des Kostenvergleichs der Finanzverwaltung für die 38 Tätigkeiten der Berliner Bezirke zusammengestellt: Die Angaben beziehen sich auf die Kosten in €, die jeweils ein Vorgang in einer Tätigkeit verursacht; in Sp. 31 ist der Medianwert der Kosten je Vorgang der Bezirke ausgewiesen. Beispielsweise ist in Zeile 1 (Erstberatung für Neugeborene) Neukölln mit 98 € der kostengünstigste Bezirk (Sp. 26). Im Vergleich dazu ist Berlin Mitte (Sp. 19) um 1 € und Tempelhof-Schöneberg (Sp. 25) um 88 € teurer. Gegen die Interpretation dieser Differenzen im Sinne eines Benchmarking könnte eingewandt werden, daß die soziökonomische Struktur der Bewohner der aufgeführten Bezirke sehr unterschiedlich sei und daher nicht erwartet werden könne, daß alle Bezirke, beispielsweise in der Erstberatung von Neugeborenen, so kostengünstig arbeiten könnten wie Neukölln. Übersicht 15 zeigt, daß dieser Einwand nicht zutrifft. Denn Tätigkeiten, für die eine gleichartige Struktur der Nachfrage vermutet werden kann, beispielsweise Ifd. Nr. 1, 2 und 3 oder Ifd. Nr. 9 und 10 oder Ifd. Nr. 13, 14, 15 und 17 (vgl. Übersicht 13) weisen jeweils untereinander unterschiedliche kostengünstigste Anbieter und eine unterschiedliche regionale Streuung der Stückkosten auf. Der Einwand ist auch widerlegbar, wenn man nur Neukölln mit seiner sozioökonomischen Nachfragestruktur betrachtet. Es weist bei ganz unterschiedlichen Tätigkeiten relativ niedrige Kosten je Vorgang auf. Der ungewogene Durchschnitt aller 38 Tätigkeiten (vgl. Zeile 39) zeigt, daß die Verwaltung Neuköllns neben der Reinickendorfs durchweg besonders kostengünstig arbeitet.

Übersicht 16 enthält die Ergebnisse des „Benchmarking“. Hierbei wurden den Kosten je Vorgang des jeweils kostengünstigsten Bezirks der Referenzwert Null zugeteilt und die Differenzen der Kosten der anderen Bezirke zu diesem Wert gebildet. In Spalte 44 ist der Medianwert der Kosten aus

Übersicht 15 eingesetzt und in Spalte 45 die mittlere Kostendifferenz der Spalten 32 bis 43 und in Sp. 46 die mittlere Kostendifferenz in vH des Medianwertes. Spalte 47 ist eine Kontrollkennziffer, deren Ermittlung weniger aufwendig ist: Sie gibt für jede Tätigkeit an, welche Höhe die Differenz zwischen dem arithmetischen Mittel der Kosten für jede Tätigkeit der Bezirke und dem billigsten Anbieter in vH des Medianwertes hat.

Die Ersparnis, die das Land Berlin bei seinen Zuweisungen an die Bezirke erschließen kann, sind auf zwei Ebenen realisierbar, die voneinander unabhängig sind. Das heißt, daß die Ersparnis auf beiden Ebenen gleichzeitig oder nacheinander erzielt werden kann. Die erste Ebene enthält das zuletzt dargestellte Sparpotential, das alle Bezirke unter Beibehaltung ihrer Leistungen durch Orientierung ihrer Kosten am jeweils kostengünstigsten Bezirk realisieren können. Dabei ist unterstellt, daß die relative Ersparnis für die 38 Tätigkeiten in allen anderen Tätigkeitsfeldern, auch den hier nicht erfaßten, möglich ist. Tabelle 3 gibt die Höhe dieses Sparpotentials, untergliedert nach Verwaltungsbereichen an. Die Einsparungen in allen 38 Tätigkeitsfeldern der Bezirksverwaltungen betragen 45 Prozent (Tabelle 3). Ist dieser Befund repräsentativ für alle Bezirkstätigkeiten, dann können die gesamten Ausgaben der Bezirke um 45 Prozent sinken. Entsprechend sanken die Zuweisungen Berlins an die Bezirke - auf Basis des Haushalt 2001 – um knapp 2,2 Mrd. €.

Damit ist das Sparpotential aller Bezirke durch Benchmarking beschrieben. Zusätzliche Ersparnisse könnten durch eine Aufgabenreform erreicht werden: Würden (nur) die Tätigkeiten mit den Eigenschaften privater Güter aufgegeben und künftig von Privaten erbracht, so könnte Berlin Zuweisungen an die Bezirke in Höhe von 58 Prozent einsparen. Für sich allein genommen brächte die Aufgabenreform („Privatisierung“) bei den Zuweisungen Berlins an die Bezirke eine Ersparnis in Höhe von rund 2,8 Mrd. €.

Die Kombination von Aufgabenreform (mit 58 vH Ersparnis) und Verwaltungsreform (mit 45 vH Ersparnis) in den Bezirken ergibt ein Einsparpotential bei den Zuweisungen Berlins an die Bezirke in Höhe von 77 vH, das sind rund 3,7 Mrd. € bezogen auf den Haushalt 2001. Auf die Frage, wie das zu schaffen ist, wird in Kapitel III eingegangen.

**Tabelle 3 - Privatisierungskataster II: Potential für Kostenersparnisse bei den Zuweisungen an die Bezirke Berlins**

I. Konzept der Beibehaltung der Leistungen		
Bereich	Sparpotential aller Bezirke vH und absolut (in Mill. €)	
	Differentialansatz	Durchschnittsansatz
GUV	34	33
SLNG	47	35
JKFS	36	3
SBK	51	41
Soz	55	40
BWVV	49	43
VSBW	41	59
Alle Bereiche	45	40
Zuweisungen an die Bezirke 2001 in Mill. €	4 868	4 868
Einsparung in € auf Basis der Zuweisungen 2001	2 172,5	1 943,8
Verbleibende Zuweisung	2 695,2	2 923,9

BWVV: Bauen, Wohnen, Vermessen, Verkehr; GUV: Gesundheit-, Umwelt- und Verbraucherschutz; JKFS: Jugend, Kita, Familie und Sport; SBK: Schule, Bildung und Kultur; SLNG: Stadt-/Landschaftsplanung, Natur und Grünflächen; S; Soz: Sozialwesen; VSBW: Verwaltung, Standesamt, Bürger- und Wirtschaftsangelegenheiten.

Quelle: vgl. Übersicht 7; - eigene Berechnungen

#### **4. Privatisierungskataster III: Subventionen**

Ein vollständiger Nachweis der Subventionsausgaben Berlins ist hier nicht beabsichtigt. Der überwiegende Teil der Subventionen Berlins ging im Jahre 2001 an das Wohnungswesen und an die Wirtschaftsunternehmen, insbesondere Banken (vgl. auch oben, Privatisierungskataster I sowie Rossen, 2003).



Daß auch im kulturellen Bereich einige Millionen jährlich einsparbar sind, wenn die Subventionen auf den Prüfstand gestellt werden, läßt sich anhand der Statistik in Übersicht 17 verdeutlichen. In dieser Übersicht sind Angaben im Haushaltsplan Berlins zu den Umsatzerlösen, Zuschüssen und Betriebsergebnissen von 48 nicht-rechtsfähigen Anstalten im kulturellen Bereich im Jahr 2001 zusammengestellt; außerdem werden die Zuschüsse an zwei Anstalten, ausgewiesen, die von Berlin in die Förderung vom Jahr 2003 an aufgenommen wurden.

An den Umsätzen gemessen sind die größten Anstalten die Stiftung Berliner Philharmoniker (Ifd. Nr. 10), die Deutsche Staatsoper Berlin (Ifd. Nr. 3), die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten (Ifd. Nr. 46) und die Stiftung Deutscher Kulturbesitz (Ifd. Nr. 26). Diese vier bestreiten über 50 vH aller ermittelbaren Umsätze im Privatisierungskataster III.

Nimmt man als Maßstab für das Interesse der politischen Entscheidungsträger die Höhe der von ihnen gewährten Zuschüsse so führt mit weitem Abstand die Stiftung Deutscher Kulturbesitz; von diesen Zuschüssen zahlt Berlin gut 10 vH, nämlich rund 14 Mill. €. Das Interesse der Berliner Entscheidungsträger liegt eindeutig im Bereich der Oper: Keine andere Einrichtung erhält von Berlin soviel Unterstützung wie die Berliner Opern (Ifd. Nr. 2 bis 4).

Im Haushaltsplan gibt es Angaben zum „Betriebsergebnis“ allerdings nur für rund die Hälfte der Einrichtungen. Das höchste „Betriebsergebnis“ weist mit 3 Mill. € die Deutsche Staatsoper Berlin (Ifd. Nr. 3) auf, gefolgt von der Deutschen Oper (Ifd. Nr. 2) mit 0,7 Mill. €. Am anderen Ende der Statistik steht das Carrousel-Theater (Ifd. Nr. 8) mit einem negativen Betriebsergebnis von rund 1,6 Mill. €.

Die letzte Spalte der Übersicht 17 weist auf ein analytisches Dilemma bei der Erarbeitung von Empfehlungen für eine Privatisierung hin: Die Relation der Umsätze zu den Zuschüssen insgesamt demonstriert die Abhängigkeit aller Einrichtungen von staatlicher Förderung. Selbst die mit Abstand erfolgreichste Einrichtung, die Stiftung Berliner Philharmoniker, erzielt Umsätze, die kaum über die Zuschüsse des Landes Berlin hinausgehen. Im Durchschnitt sind die Zuschüsse an die Einrichtungen mehr als fünfmal so hoch wie die Einnahmen aus Umsätzen. Sollten nun die besonders erfolgreichen, dh, relativ umsatzstarken Einrichtungen, privatisiert werden oder eher diejenigen, die im besonderen Maße von Zuschüssen abhängig sind?

Die Relation zwischen Umsatz und Zuschuß kann als Indikator des Verhältnisses der offen gelegten Präferenzen der Abgeordneten und der Nachfrager, d.h. der Bevölkerung, interpretiert werden. Danach würden die Präferenzen beider Gruppen im Fall der Stiftung Berliner Philharmoniker am bes-

ten und im Fall der Stiftung Gedenkstätte Hohenschönhausen am wenigsten übereinstimmen. Es ist nun für eine repräsentative Demokratie nicht untypisch, daß bei Allokationsentscheidungen die Mehrheiten in den Volksvertretungen von denen in der Wählerschaft abweichen. Jedoch geben Rechtsordnung und auch ethische Normen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Menschen vor. Unter diesem Aspekt ist die Rangfolge der offen gelegten Präferenzen der Mitglieder des Abgeordnetenhauses erklärungsbedürftig. Wenn die Stiftung Berliner Philharmoniker durch Verkauf ihrer Leistungen rund einen € je € Zuschuß verdient, wäre zu erwarten, daß die anderen nicht-rechtsfähigen Anstalten im kulturellen Bereich gleich behandelt werden (auch dies ist eine Art „Benchmarking“) und je € Umsatz auch nur einen € Zuschuß erhalten und nicht mehr. Würde ein solcher Grundsatz angewendet, ergäbe sich ein Einsparpotential allein im Berliner Haushalt von rund 200 Mill. €. <sup>35</sup> Die Folge wäre eine (noch) stärkere Ausrichtung der Leistungen der Anstalten an den Präferenzen der Nachfrager und, wenn dies nicht gelingt, eine Schließung.

Allerdings ist die beschriebene Regel der Gleichbehandlung (1 € Zuschuß je 1 € Umsatz) nicht unproblematisch: In Berlin und anderenorts gibt es Einrichtungen im kulturellen Bereich, die privaten Eigentümern gehören und die in einem Wettbewerbsverhältnis zu den hier genannten Einrichtungen stehen. Die Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten für kulturelle Leistungen werden durch die Zuschüsse an die staatlichen Einrichtungen verzerrt. Die Umsätze der privaten Anbieter könnten höher und die Qualität ihrer Leistungen eine andere sein, wenn es die Zuschüsse nicht gäbe. Eine Streichung der Zuschüsse entspräche damit dem Gebot der Nicht-Diskriminierung und würde Einsparungen im Haushalt Berlins in Höhe von fast 300 Mill. € ermöglichen. Gegen eine solche Empfehlung gibt es allerdings Gegenargumente. Sie laufen darauf hinaus, daß die Attraktivität Berlins nicht zuletzt von seinem kulturellen Angebot abhinge und daß dieses wiederum durch eine Kürzung staatlicher Hilfen gefährdet würde.

Es ist nicht zu bestreiten, daß ein Subventionsabbau auch im kulturellen Bereich Auswirkungen auf die Höhe und Qualität des Angebots hätte. Ob das mengenmäßige Angebot an Kultur sich per saldo bei einer Kürzung der Subventionen ändern würde, und in welcher Richtung, ist a priori unklar: Der ökonomischen Theorie zur Folge würde das subventionierte Angebot mengenmäßig zurückgehen. Gleichzeitig würde das nichtsubventionierte Angebot steigen, weil ein Teil der unfairen Konkurrenz wegfallen oder teurer werden würde. Was die Qualität des kulturellen Angebots anlangt, so gibt es keinen empirischen Nachweis über einen positiven Zusammenhang zwischen Subventionshöhe und

---

<sup>35</sup> Der Senat sieht hier offensichtlich ebenfalls Handlungsbedarf (vgl. „Streichkonzert bei Orchestern“, taz Berlin lokal, Nr. 7159 vom 17.09.03, S. 22.

Qualität des Angebots.<sup>36</sup> Solange aber dieser Nachweis nicht geführt wurde, ist die Subventionierung auch aus Gründen der Qualität nicht gerechtfertigt, zumal die Argumente der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung in einem Rechtsstaat schwerwiegend sind.

## **5. Fazit: Summe der Haushaltseffekte der Privatisierungskataster**

Die Analyse hat gezeigt, daß Berlin aus eigener Kraft seinen Haushalt um gut 5 Mrd. € kürzen kann. Dieser Betrag enthält noch nicht die möglichen Einsparungen in der Senatsverwaltung, die aufgrund fehlender Daten nicht ermittelbar sind; er setzt sich wie folgt zusammen:

- rund 1,3 Mrd. € jährliche Einsparungen durch Trennung von seinen Beteiligungen,
- rund 2,8 Mrd. € jährliche Einsparungen bei den Zuweisungen an die Bezirke im Gefolge einer Privatisierung von Tätigkeiten der Bezirke; würde in Verbindung hiermit eine Rationalisierung der Bezirksverwaltungen durchgeführt, so ergäbe sich zusätzlich eine Einsparung in Höhe von 0,9 Mrd. €.
- rund 0,2 bis 0,3 Mrd. € jährliche Einsparungen bei den Zuschüssen an Anstalten im kulturellen Bereich.

Die Summe dieser Einsparungen erreicht fast die Neuverschuldung, die das Land Berlin im Jahr 2002 eingegangen ist.<sup>37</sup> Der gesamte Haushaltseffekt dieser Maßnahmen ginge über die jährlichen Einsparungen hinaus, weil in Höhe dieser Einsparungen künftig keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden müßten und damit künftige Zinszahlungen entfielen. Wenn sich weiter nichts änderte, bliebe die Neuverschuldung damit deutlich unter den Investitionsausgaben Berlins.

---

<sup>36</sup> Es gibt allerdings Bestätigungen eines positiven Zusammenhangs zwischen der Intensität des Wettbewerbs und kulturellen Spitzenleistungen im Bereich der Musik, vgl. Vaubel, R. (2002).

<sup>37</sup> Zur Neuverschuldung Berlins vgl. Senatsverwaltung für Finanzen. Finanzpolitische Perspektiven. Oktober 2003.

### **III. Wie es zu schaffen ist**

Das Potential für eine autochthone Sanierung des Berliner Haushaltes ist vorhanden. Privatisierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten Berlins und seiner Bezirke stellt den Königsweg für die Sanierung dar. Große Bereiche des europäischen und deutschen Rechts gebieten eine solche Privatisierung. Allerdings gibt es zwei Hindernisse, diesen Weg zu beschreiten. Es könnten Rechtsansprüche entgegenstehen und es könnte der Politik an Durchsetzungskraft fehlen.

Als hinderlich erweisen könnten sich Rechtsnormen, die mit der Privatisierung selbst nicht unmittelbar zu tun haben. Hierzu gehören vor allem arbeitsrechtliche Bestimmungen. Berlin und seine Bezirke haben – wie der Staat in allen seinen Gebietskörperschaften und Unternehmen - ihren Arbeitern, Angestellten und Beamten einen besonderen Anspruch auf Beschäftigung gewährt, und sie haben eine bestimmte Entlohnung (tarif-) vertraglich zugesichert. Berlin hat signalisiert, daß es diese Konstruktionen nicht mehr länger mittragen möchte. Ob die Kündigungen bestehender Verträge rechtens wäre, mag dahin gestellt werden. Könnte den bestehenden Ansprüchen nicht Genüge getan und gleichwohl privatisiert werden?

Die Lösung liegt in der freiwilligen Zustimmung der Beschäftigten. Eine solche Zustimmung ermöglicht das Bietverfahren: Jeder Bedienstete des Landes Berlin und seiner Bezirke erhält für begrenzte Zeit das Recht, dem Dienstherrn ein Angebot zu machen, zu welchem Preis er bereit ist, aus dem Dienst auszuschcheiden. Der Finanzsenator, der das Bietverfahren leitet, ist frei, die Gebote anzunehmen oder nicht, muß aber die jeweils günstigsten Gebote zuerst nehmen. Der „Preis“ ist der Prozentsatz der geforderten Abfindung in Relation zum Barwert der bis dahin erworbenen Ansprüche. Auf diesem Prozentsatz beruhen die monatlichen Zahlungen an die Bieter bis zu deren Lebensende. Das Bietverfahren könnte somit auch als Versteigerung einer Frühpensionierung beschrieben werden. Dies geht freilich nicht ohne ein Kartellverbot: Absprachen der Beschäftigten und ihrer Vertreter bezüglich der Preise und sonstigen Bedingungen des Ausscheidens sind beispielsweise zu untersagen (und mit Strafe belegen). Auch sollten Neugründungen von Unternehmen durch Berlin und seine Bezirke ab sofort untersagt sein; dies verhinderte nicht zuletzt Scheinausgründungen mit Rückkehrgarantien für die Beschäftigten. Daß die Abfindungen an die ausscheidenden Bediensteten zu Verzerrung auf dem Arbeitsmarkt führen würden, ist nicht zu erwarten, denn die vereinbarten „Preise“ stellten einen Vermögensbestand dar; sie haben daher nicht mehr Einfluß auf künftige Arbeitsverträge der Ausgeschiedenen als die Vermögensverhältnisse bei den Arbeitssuchenden generell.

Wie könnte die Rechnung für den Finanzsenator aussehen, wenn sich das Angebot nur an die Beschäftigten in den zu privatisierenden Bereichen und Tätigkeiten der Haupt- und Bezirksverwaltung richtet?<sup>38</sup> Das Bietverfahren könnte ergeben, daß 60 Prozent der Bediensteten bereit wären, zu durchschnittlich 45 Prozent der letzten Bezüge den Dienst zu quittieren; die Streuung der „Preise“ dürfte groß sein und im Einzelfall von der Höhe der schon erworbenen Ansprüche abhängen. Wenn die Privatisierungen eine Freisetzung von 50 Prozent der Bediensteten erfordern, kann der Finanzsenator die „teuersten“ Anbieter behalten. Unterstellt, die 50 Prozent der angenommenen Gebote würden durchschnittlich 40 Prozent der letzten Bezüge fordern, dann ergäben sich bei 10 000 Freisetzungen und einem Durchschnittseinkommen von 40 000 € künftige jährliche Kosten an „Rente“ in Höhe von 240 Mill. € anstelle von bisher 400 Mill. € an Personalausgaben. Die jährliche Entlastung des Haushalts wäre also nicht unbedeutend.

Die Auswirkungen einer solchermaßen im Bietverfahren reduzierten öffentlichen Beschäftigung des Landes wären vielfältig und durchweg positiv. Was die Freigesetzten anbetrifft, so stünden diese sich besser als zuvor – sonst hätten sie ihr Gebot nicht abgegeben. Land und Bezirken ginge es besser, weil der Personalaufwand gesunken wäre. Den heutigen und künftigen Bürgern ginge es besser, weil die Absorption des Staates gesunken wäre. Den verbliebenen Beschäftigten würde allerdings eine erhöhte Mobilität abverlangt. Denn eine Konsequenz des Bietverfahrens wäre es, daß Beschäftigte, die nicht in die Auswahl gekommen sind oder die sich nicht am Bietverfahren beteiligt hatten, in jene Bereiche der Verwaltung umgesetzt werden müßten, die öffentliche Güter anbieten. Sofern absehbar ist, daß nicht genügend Stellen durch das Bietverfahren eingespart werden, empfiehlt es sich dieses Verfahren von vornherein für alle Beschäftigten in Berliner Verwaltungen zu öffnen.

Für die politische Durchsetzung der Privatisierung im parlamentarischen Raum ist nicht nur das Bestehen eines Konzepts entscheidend, sondern auch eine Führungspersönlichkeit, die dieses Konzept kraftvoll vertritt. Eine solche Kombination ist im Hinblick auf die zu vermutenden Widerstände von Abgeordneten und Parteien unumgänglich. Wie die Erfahrungen mit den bisherigen Privatisierungen einzelner Beteiligungen Berlins gezeigt haben, sind Widerstände dauerhaft und auch dann noch virulent, wenn die Verkaufsverhandlungen stattfinden. Damit der Erfolg der Privatisierungsstrategie nicht an solchen sich wiederholenden Auseinandersetzungen scheitert, ist ein Vorratsbeschluß „Privatisierung“ unumgänglich, der die Ausführung der Privatisierung einem unabhängigen

---

<sup>38</sup> Bestehende Rückkehrgarantien für Arbeiter, Angestellte und Beamte der Verwaltungen Berlins, die in Beteiligungen beschäftigt sind, würden das Kalkül in dem Maße beeinflussen, in dem im Berliner Haushalt keine Rückstellungen gemacht worden sind. Der Umstand, daß solche Rückstellungen im Haushalt nicht verzeichnet sind, deutet daraufhin, daß derartige Zusagen nicht ins Gewicht fallen.

gen Treuhänder – einem Privatisierungskommissar – überträgt, der mit alleiniger Entscheidungskompetenz in allen Privatisierungsangelegenheiten ausgestattet ist und dem eine Frist für den Abschluß der Privatisierung gesetzt wird. Für diese Aufgabe muß eine Persönlichkeit gefunden werden, die unabhängig von deutschen Parteien und Interessenorganisationen, frei von politischen Aufstiegsmöglichkeiten in Deutschland und nicht zuletzt auch frei von Interessenkonflikten durch Aufsichtsratsmandate oder Beratertätigkeit für Berlin und seine Beteiligungen ist. Sie dürfte in Deutschland schwer zu finden sein. Dies spricht für eine OECD-weite Ausschreibung der Position des Privatisierungskommissars, in der die Kenntnis deutscher Sprache und Eigenheiten nicht zur Bedingung gemacht wird.

Kommt es nicht zur Einsetzung eines solchen unabhängigen Privatisierungskommissars, bliebe die Zuständigkeit für die Durchführung der Privatisierung beim Berliner Senat. In diesem Fall wäre der Finanzsenator der geeignete Privatisierungsbeauftragte, nicht zuletzt, weil er ein Interesse an der Sanierung des Haushalts hat. Um seine institutionelle Unabhängigkeit für diesen Fall zu stärken, wäre eine Prioritätenliste der Privatisierung nützlich. Da erwartet werden kann, daß die Beteiligungen leichter zu privatisieren sind als die privaten Dienstleistungen der Haupt- und Bezirksverwaltungen, könnte diese Liste wie folgt aussehen:

- Privatisierung der Beteiligungen innerhalb von zwei Jahren durch Verkauf, Verschenkung oder Stilllegung. Die Reihenfolge ergibt sich bei einer Ausschreibung natürlicherweise aus den Präferenzen der Käufer. Aus politischer Sicht mögen andere Reihenfolgen vorgezogen werden, die ökonomisch allerdings weniger effizient wären. Hierzu gehörte eine Reihenfolge, die vom Schwierigkeitsgrad und der politischen Durchsetzbarkeit der Privatisierung bestimmt wird. Zuerst zu privatisieren wären nach diesen Kriterien die BSGM GmbH, die Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft AG, die Liegenschaftsfonds Berlin GmbH, und am zeitlichen Ende dieser Reihenfolge stünden die Berliner Verkehrsbetriebe, die Berliner Bäderbetriebe und die Berliner Wasserbetriebe.
- Privatisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten des Landes innerhalb von sieben Jahren: Die größere Politiknähe der Tätigkeiten, die in Privatisierungskataster II aufgeführt sind, läßt Präferenzen der Käufer in den Hintergrund treten. Eine Reihenfolge nach Maßgabe des Schwierigkeitsgrades und der politischen Durchsetzbarkeit dürfte am ehesten zum Zuge kommen. Eine solche Reihenfolge würde angeführt von den Bereichen Interne Serviceleistungen, Theater und AGS. Am Ende stünden Justizvollzug, Hochschulen und Schulen.

- Privatisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten der Bezirke innerhalb von 3 Jahren: Hier würde die zeitliche Reihenfolge angeführt von den Bereichen Impfung von Kindern, Bereitstellung von Freizeitstätten, Volkshochschulen sowie dem Bücher- und Videoverleih. Am zeitlichen Ende stünden die Bereiche Erhalt der Infrastruktur (einschließlich schulischer Infrastruktur) und Erstberatung für Neugeborene.
- Abbau von Subventionen an nicht-rechtsfähige Anstalten innerhalb von zwei Jahren nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Anbietern kultureller Leistungen.

Diese Lösungsansätze sehen auf den ersten Blick anspruchsvoll aus. Gemessen an den zukünftigen Verwerfungen, die bei unverändertem Umfang wirtschaftlicher Tätigkeit Berliner Verwaltungen drohen, sind sie erforderlich und zumutbar, und sie sind nicht zuletzt zum Nutzen Berlins und der anderen Gebietskörperschaften.

## **Anhang**



## **A Theoretische und rechtliche Grundlagen**

### **I. Das Problem staatlicher Leistungen**

#### **1. Öffentliche und private Güter – Abgrenzungen und ökonomische Relevanz**

Es herrscht in der Wirtschaftswissenschaft ein vergleichsweise hohes Maß an Einmütigkeit darüber, daß der Staat die sogenannten „öffentlichen Güter“ bereitstellen und die Produktion und das Angebot privater Güter privaten Unternehmen überlassen sollte; bei letzteren würde der Wettbewerb dafür sorgen, daß durchweg die kostengünstigsten Anbieter zum Zuge kommen und daß die Produktion durch die „offenbarten Präferenzen“ — das sind die Kaufentscheidungen — der Nachfrager in Niveau und Zusammensetzung gelenkt wird. Es ist hier nicht der Ort, die Theorie der öffentlichen Güter zu wiederholen. Im Kern besteht sie aus zwei Aussagen: die Produktion öffentlicher Güter ist durch Grenzkosten von Null gekennzeichnet, und die Nachfrager können von dem Nutzen, den diese Güter stiften, nicht ausgeschlossen werden. Stiglitz formuliert dies etwas anders und sehr einleuchtend: Öffentliche Güter hätten die Eigenschaft, daß (1) es nicht möglich sei, ihren Konsum zu rationieren und daß (2) es auch nicht wünschenswert sei, dieses zu tun (Stiglitz 1986: 99 ff.). Der zweite Teil der Definition von Stiglitz bringt einen oft übersehenen Tatbestand in die Diskussion, nämlich den, daß nicht alle Güter, die als öffentlich zu definieren sind, auch vom Staat produziert werden sollten.

Als typische Fälle öffentlicher Güter werden regelmäßig die innere und die äußere Sicherheit genannt. Bei diesen ist es unmittelbar einleuchtend warum die Mehrheit der Ökonomen es für angebracht hält, daß das Angebot nicht durch private Anbieter erfolgt: Es sind die Möglichkeiten und die möglichen Auswirkungen des (potentiellen) Mißbrauchs privater Macht, und es ist der Umstand, daß private Unternehmen — anders als der Staat, der sich aus „unspezifischen“ Steuern finanziert — von den Nachfragern einen Preis für das öffentliche Gut verlangen müßten. Letzteres ist deshalb von Nachteil, weil dann die Nachfrage — und damit das Angebot — etwa im Bereich äußerer Sicherheit zu klein wäre. Bei anderen öffentlichen Gütern, bei denen die Gefahr des Mißbrauch privater Macht klein ist oder der Gefahr durch vorbeugende Maßnahmen des Staates (z.B. Setzen von Standards und Kontrollen ihrer Einhaltung) leicht begegnet werden kann, ist eine Produktion durch Private oftmals die wirtschaftlich überlegene Alternative zur staatlichen Produktion. Die Gebietskörperschaften könnten sich bei solchen Gütern darauf beschränken, die Produktion der Güter zu gewährleisten. Für eine solche Gewährleistungsverantwortung anstelle von Produktionsverantwor-

tung plädiert beispielsweise die vom Senat Berlin eingesetzte Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ (2001).

Der hier interessierende Fall ist jedoch nicht derjenige der öffentlichen Güter, sondern der des öffentlichen Angebots privater Güter. Für die ökonomische Berechtigung eines solchen Angebots werden gemeinhin zwei Gründe vorgebracht: Die Verteilungsgerechtigkeit verlange nach einem öffentlichen Angebot, weil alle Bürger, unabhängig von ihrem Einkommen und von ihrer Zahlungsbereitschaft, von dem Konsum des Gutes profitieren sollen; typischerweise wird hier das Bildungswesen genannt. Der zweite Grund ist paradoxerweise derjenige des Entstehens allzu hoher Grenzkosten bei der Produktion des betreffenden zusätzlichen privaten Gutes.

Stellt der Staat ein privates Gut, wie das Bildungswesen, kostenlos zur Verfügung so entsteht ein ökonomisches Problem, nämlich das der Überkonsumtion. Da niemand für das Gut bezahlen muß — seine Produktion wird durch das allgemeine Steuersystem finanziert — wird der Konsument seine Nachfrage bis zu dem Punkt ausdehnen, wo der Grenznutzen des Konsums Null ist. Das unter Wirtschaftswissenschaftlern im Regelfall als entscheidend herangezogene „Pareto-Optimum“ (das die Bedingungen für ein individuelles wie auch gesamtwirtschaftliches Wohlergehens-Maximum beschreibt) würde jedoch ein deutlich niedrigeres Konsumniveau erfordern, nämlich auf dem Niveau, bei dem der Grenznutzen des Konsums ebenso hoch ist wie die Grenzkosten der Produktion dieses Gutes. Die Verzerrungen, das heißt die gesamtwirtschaftlichen Verluste, die durch diese Fehlsteuerung auftreten, können erheblich sein. Konsequenterweise werden dann Überlegungen anzustellen sein wie die mengenmäßige Nachfrage zu „rationieren“ ist. Ein System der Rationierung ist das Preissystem; der Staat könnte Gebühren einsetzen um die mengenmäßige Nachfrage zu begrenzen. Ein anderer Weg wäre der, jedem Bürger die gleiche Menge des privaten Gutes zur Verfügung zu stellen, also zum Beispiel allen das gleiche Ausmaß an Bildung/Erziehung zu gewähren. Da es jedoch stets einige Menschen gibt, die mehr und andere, die eher weniger von diesem Gut haben möchten, folgt daraus, daß auch diese Methode der gleichen Versorgung pareto-suboptimal ist: Die einen erhalten, gemessen an ihren Präferenzen, zuviel und die anderen zu wenig Bildung/Erziehung. Im Bildungswesen wäre ein drittes Rationierungssystem neben Preisen und Quoten die gemessene intellektuelle Fähigkeit. Stiglitz argumentiert, daß eine weitere Alternative für den Preismechanismus als Rationierungssystem die Einführung von Warteschlangen wäre (ebenda: 109), fügt aber hinzu, daß die Nachteile dieses Systems mindestens so groß seien wie diejenigen eines Preissystems. Vorteile von einem solchen System hätten dann nicht diejenigen die über mehr Geld verfügen, sondern diejenigen die über mehr Zeit verfügen. Es ist a priori nicht zu entscheiden, welche von den beiden Gruppen bevorzugt werden sollte.

## 2. Daseinsvorsorge

Staatliche Leistungen bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, weil sie mit einem verringertem realen Einkommen der Bürger erkaufte werden. Die elementare ökonomische Rechtfertigung, nämlich daß es allen Bürgern besser geht, als es ohne die jeweilige staatliche Leistung der Fall wäre, ist in den europäischen Demokratien mehr und mehr den Hintergrund getreten. Parallel dazu ist das Bild, das sich der Bürger vom Staat und der Staat vom Bürger macht, ein anderes geworden. Das heutige Bild des deutschen Staates vom Bürger wurde in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts entscheidend geprägt. Der moderne Bürger sei weniger fähig zur eigenverantwortlichen Vorsorge und der Staat müsse sich daher auch um das Angebot solcher Leistungen kümmern, die ihrer Natur nach private Güter sind.

Ein staatliches Angebot privater Güter kann in organisatorischer Hinsicht durch die Verwaltung selbst (Leistungsverwaltung) oder durch Unternehmen in staatlichem Eigentum zustande kommen. Die Wirkung des staatlichen Angebots auf die Rechte konkurrierender privater Unternehmen dürfte in erster Linie von Art, Umfang und Preis dieses Angebots abhängig sein, weniger von seiner rechtlichen Form. Hinsichtlich der Konkurrenzwirkung kann es grundsätzlich auch keine Rolle spielen, ob Gebietskörperschaften Leistungen mit dem fiskalischen Ziel der Gewinnerzielung anbieten oder sie die Daseinsvorsorge als Grund angeben: In allen Fällen wird die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates den Wettbewerb verzerren.

Vor Gerichten ist die Antwort auf die Frage der rechtlichen Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit allerdings nicht unabhängig davon, wie sie begründet wird. Es kann unterschieden werden zwischen einer Begründung, die das allgemeine, das heißt gesellschaftliche Interesse, wie zum Beispiel die „Daseinsvorsorge“ in den Vordergrund stellt und einer Begründung die ein wirtschaftliches Interesse, etwa das fiskalische Eigeninteresse betont. Welche Begründung im Einzelfall gegeben wird, scheint von der Art der Leistung nicht abhängig zu sein. Eine wirtschaftliche Tätigkeit, die von der einen Gebietskörperschaft fiskalisch begründet wird, das heißt Gewinn einspielen soll, damit höhere Haushaltsausgaben getätigt oder Steuern gesenkt werden können, ist nicht selten mit einer Tätigkeit identisch, die eine andere Gemeinde mit dem allgemeinen Interesse begründet (vgl. Hösch 2000). Ob ein Leistungsangebot mit dem allgemeinen oder mit fiskalischem Interesse begründet wird, dürfte an der ökonomischen Eigenschaft der angebotenen Leistung wenig, an den rechtlichen Eigenschaften aber viel ändern. Vor allem diese letzteren sind es, die bei einer rechtlichen Auseinandersetzung vor Gericht ausschlaggebend sind. Da die Daseinsvorsorge als Begründung für ein staatliches Angebot privater Güter eine zentrale Rolle spielt, sollen Begriff und Inhalt der Daseinsvorsorge im folgenden näher untersucht werden.

Forsthoff (1938)<sup>39</sup> prägte den Begriff der Daseinsvorsorge für die wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinden. Er versteht darunter das Angebot von „... Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“ durch die staatliche Verwaltung.<sup>40</sup> Ein solches Angebot sei wichtig, weil „rechtsstaatliche Freiheitsverbürgungen durch die Grundrechte und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“, an denen die alte Verwaltung ausgerichtet gewesen seien, den Anforderungen der neuen Zeit nicht mehr gerecht werden. Die Grundrechte gehörten der Geschichte an.<sup>41</sup> Und eine moderne Verwaltung müsse Daseinsverantwortung für den Menschen der Massengesellschaft übernehmen, der dies nicht mehr selbst könne. Die moderne Lebensform sei dadurch gekennzeichnet, daß der einzelne nicht mehr autark leben könne. Der effektive Lebensraum sei über den selbstbestimmten Lebensraum hinaus gewachsen. Forsthoff nennt als Beispiel die Wasserversorgung. Der moderne Mensch „... verfügt nicht über das Wasser ... wie der Landbewohner, der es aus seinem Brunnen schöpfen kann, sondern ist auf eine öffentliche Wasserversorgung angewiesen, eine öffentliche Verwaltungseinrichtung, auf deren Funktionieren er sich verlassen muß“.

Forsthoff hat — von dem unglücklich gewählten Beispiel, das schon bei Tacitus zu finden ist, abgesehen — bei seiner Argumentation einen Sachverhalt vernachlässigt, der im „selbstbestimmten Lebensraum“ ebenso bedeutsam ist wie im nicht selbstbestimmten: die Knappheit von Ressourcen. Die Verfügbarkeit von Gütern in Subsistenzwirtschaften der Agrargesellschaft früherer Zeit war weitgehend an die Ertragskraft der natürlichen Umwelt gebunden. Der Produktionsfaktor „Kapital“ spielte in quantitativer Hinsicht noch keine Rolle und die Erträge, die durch die Kombination der Faktoren Arbeit und natürliche Ressourcen erzielt wurden, waren gering und überdies schwankend, Versorgungskrisen bei Wasser oder Nahrungsmitteln nicht ungewöhnlich.<sup>42</sup> Der Übergang von einer auf Subsistenz ausgerichteten Agrargesellschaft zu einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft hat zwar die Autarkie des einzelnen vermindert, wie Forsthoff zutreffend feststellt, die Quantität und Qualität der Güterversorgung der Haushalte und Individuen aber gehoben, gerade wegen der zunehmenden Arbeitsteilung und der Vermehrung von Sachkapital, Humankapital und Wissen. Der Staat spielte dabei insoweit eine entscheidende Rolle, als er Institutionen wie Sondereigentum und individuelle wirtschaftliche Freiheitsrechte (Berufs-, Vertragsfreiheit etc.) durchsetzte und schützte. Die Versorgung mit Wasser dagegen — durch welche Organisation auch immer — erfordert den

---

<sup>39</sup> Ernst Forsthoff (1938).

<sup>40</sup> Forsthoff: 7.

<sup>41</sup> Forsthoff: 1.

<sup>42</sup> Wilhelm Abel (1978).

Einsatz knapper Mittel, nicht den des Staates. Sie unterscheidet sich nicht von der Versorgung mit anderen privaten Gütern, wie z.B. Nahrungsmitteln.

Das Problem der Allokation knapper Ressourcen, letztlich nach Maßgabe der Präferenzen der Individuen - kann formal durch den Wettbewerb auf freien Märkten gelöst werden, aber auch durch ein bürokratisches Entscheidungssystem. Welches System aber ist wirtschaftlicher und trifft die individuellen Präferenzen genauer? Ist das bürokratische Entscheidungssystem bei der Wasserversorgung dem Marktsystem überlegen? Wäre dies der Fall könnte behauptet werden, daß es im allgemeinen Interesse läge, wenn die Wasserversorgung öffentlich und nicht privat betrieben würde. Doch fehlt es an einer Auseinandersetzung mit dieser Frage. Reicht die Qualifizierung von Wasser als elementares Lebensgut aus, um eine öffentliche Versorgung zu rechtfertigen? Wohl kaum, denn Güter, die zum Leben notwendig sind, gibt es viele, und die meisten werden von privaten Unternehmen angeboten.

Wie Wasser dürften zum Beispiel auch Nahrungsmittel zu den „elementaren Lebensgütern“ gehören, auf deren Versorgung der Mensch angewiesen ist. Warum Forsthoff für Wasser (und ebenso für Gas, Elektrizität, Bereitstellung von Verkehrsmitteln jeder Art, Post Telephonie und Telegraphie, hygienische Sicherung, Vorsorge für Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit) eine öffentliche Versorgung für geboten hält, bei Nahrungsmitteln, Wohnraum und anderen Gütern aber nicht, macht er nicht klar. Das Argument von der Lebensnotwendigkeit von Gütern ist keine hinreichende Begründung für Daseinsvorsorge durch die Verwaltung. Lebensnotwendigkeit muß nicht ausschließen, daß der einzelne sich auch auf eine Versorgung durch private Anbieter — statt der öffentlichen — verlassen kann. Wenn Forsthoff die Sanktionsmöglichkeiten meint: Auch der Marktmechanismus kennt Sanktionen bei Nichterfüllung von Vertragspflichten; sie treten vermutlich meist rascher und effizienter in Kraft als in bürokratischen Entscheidungssystemen bei Verstößen gegen die Dienstpflichten des Verwaltungsbeamten. Strafen bei Vertragsuntreue und Belohnung durch Gewinne sorgen im Marktsystem für Sicherheit bei Qualität und Quantität der Güterversorgung. Forsthoff hätte nachweisen müssen, daß bürokratische Entscheidungssysteme eine bessere Güterversorgung garantieren als marktliche und deshalb im allgemeinen Interesse der Vorzug vor dem Marktmechanismus gegeben werden müsse. Dieser Nachweis ist bis heute weder von ihm noch von anderen geführt worden.

Trotz des fehlenden Nachweises einer Überlegenheit der staatlichen gegenüber einer privaten Daseinsvorsorge ist sie als Verwaltungsaufgabe zum Bestandteil der Rechtsdogmatik geworden. Sie hat bis heute in Deutschland ihre Bedeutung für die Legitimation staatlicher, insbesondere kommu-

ner Wirtschaftstätigkeit behalten. Die von Forsthoff als überholt interpretierten Grundrechte sind seit Inkrafttreten des Grundgesetzes dennoch wieder aktuell.

Es verwundert, daß die Daseinsvorsorge als staatliche Aufgabe trotz ihrer faktischen Bedeutung nicht im Grundgesetz (GG) — oder im EG-Vertrag — erwähnt wird. In der neueren deutschen Rechtsdogmatik wird die Aufgabe der Daseinsvorsorge aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet, welches nach vorherrschender Rechtsauffassung Eingriffe in die Grundrechte zum Schutz der Schwachen rechtfertigt (Hösch 2000). Das Grundgesetz definiert Grundrechte, die jedem Bürger eine selbstbestimmte Lebensführung garantieren soll, und grenzt sie ab gegenüber staatlichen Befugnissen und Aufgaben, die letztlich auch den Zweck haben, jedem Bürger die Möglichkeit selbstbestimmter Lebensführung zu gewährleisten. Es sind vor allem die klassischen Aufgaben des Staates (Sicherung des Friedens, Gewährleistung von Rechtssicherheit etc.), die eine solche Gewähr bieten sollen. Der deutsche Staat nimmt aber darüber hinaus heute Aufgaben wahr, die in früherer Zeit in privater Verantwortung lagen und — in anderen Ländern — auch heute noch liegen. Der Staat in Deutschland hat sich diese Aufgaben zum größten Teil nach 1918 und vermehrt nach 1933 angeeignet- bemerkenswerterweise nach Perioden eklatanten Staatsversagens. Er hat sie nach 1945 im Kern beibehalten.

Viele neue Befugnisse und Aufgaben der Gebietskörperschaften gründen sich auf das Sozialstaatsprinzip<sup>43</sup>. Dieses Prinzip, das aus Artikel 20 (Staatsgrundlagenbestimmungen; Widerstandsrecht), Abs. 1 und Artikel 28 (Landesverfassungen; kommunale Selbstverwaltung), Abs. 1 GG abgeleitet wird, ist im weiteren Text des GG kaum konkretisiert und daher — den gängigen Kommentaren zufolge — offen für Auslegungen, von denen es eine Vielzahl gibt. Es scheint unter Verfassungsrechtlern unstrittig zu sein, daß der Staat verfassungsrechtlich beauftragt ist, Bürger, die als Hilfsbedürftige identifiziert werden (weil bei ihnen Defizite materieller oder immaterieller Art erkannt werden, die sie an der Ausübung ihrer Grundrechte hindern), Instand zu setzen, ihre Grundrechte tatsächlich wahrzunehmen. Die definitorische Frage, wer tatsächlich hilfsbedürftig ist, also der Fürsorge bedarf und welche Grundrechtseinschränkungen der Mehrheit für die Grundsicherung

---

<sup>43</sup> Das Sozialstaatsprinzip gilt als ein Grundprinzip des GG, auch wenn es als Begriff nicht im Text erscheint (Jarass, H., B. Pieroth (2000): 502). Seine Geltung wird aus dem Adjektiv sozial in Artikel 20 GG Absatz 1 abgeleitet („Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“). Artikel 28, Abs. 1 schreibt vor, daß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des GG entsprechen muß. Des weiteren hat die Bundesrepublik gemäß Artikel 23 (Europäische Union), Abs. 1 bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, die (u.a.) sozialen Grundsätzen verpflichtet ist und einem dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

der Minderheit in Kauf zu nehmen sind, findet im GG keine Antwort. Jedoch hat sich in Auslegung des Sozialstaatsprinzips ergeben, daß eine Korrektur der — nach Personen, Regionen, Sektoren, Alter, Geschlecht etc. — unterschiedlichen tatsächlichen Möglichkeiten zur selbstbestimmten Lebensführung rechtens ist (Jarass und Pieroth: 455 ff). Staatliche Daseinsvorsorge ist ein Element einer solchen Fürsorge.<sup>44</sup> Auch Aufgaben der Daseinsvorsorge, die Gebietskörperschaften - Kommunen und Stadtstaaten wie Berlin<sup>45</sup> - erfüllen, werden als Konkretisierungen des Sozialstaatsgebots gemäß Artikel 28 interpretiert (Hösch: 3); sie sollen behauptete mangelnde wirtschaftliche Fähigkeiten zur Ausübung der Grundrechte ausgleichen. Dies knüpft an die (empirisch nicht belegte) These von Forsthoff ( 4 f.) an, wonach die „reibunglos funktionierende Appropriation der Lebensgüter als Möglichkeit“ in der vormodernen Zeit gewährleistet war, nicht aber heute, in der offenen und arbeitsteiligen Volkswirtschaft. Ganz im Sinne Forsthoffs definiert das Bundesverfassungsgericht Daseinsvorsorge als eine staatliche Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf.<sup>46</sup> Diese Einschätzung ist sicher falsch: Der Güterzuteilung als Instrument einer Politik der Existenzsicherung wäre zum Beispiel eine negative Einkommenssteuer überlegen.

Die durch Daseinsvorsorge den Hilfsbedürftigen — sozial schwachen Bürgern — ermöglichte Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten führt in der Regel zu einer Einschränkung der Freiheiten der anderen — sozial stärkeren — Bürger. Dies ergibt sich schon aus dem Zwang zur Hergabe knapper Mittel für die Finanzierung der Daseinsvorsorge. Einer Ausweitung sozialstaatlich begründeter Aufgaben der Daseinsvorsorge hat das Bundesverfassungsgericht eine erste und eher zaghafte Grenze gesetzt, die die steuerliche Gesamtbelastung des einzelnen Bürgers bei 50 vH seines Einkommens festsetzt (Urteil vom 26.6.95). Die Auffassung des Gesetzgebers von der Höhe des Kor-

---

<sup>44</sup> Eigentlich müßte im Zeitablauf — aufgrund steigender Pro-Kopf Einkommen und Vermögen der Haushalte — der Korrekturbedarf abnehmen. Gemessen an den Sozialausgaben steigt er aber eher. Dies hängt mit der Definition von Hilfsbedürftigkeit bzw. Armut zusammen. Beispielsweise sind nach dem ersten „Armuts- und Reichtumsbericht“ der Bundesregierung Menschen in Deutschland arm, wenn sie über weniger als sechzig Prozent des Durchschnittseinkommens oder 50 Prozent des Medianeinkommens verfügen. Eine solche statistische Größe garantiert, daß den Deutschen die Armut nie ausgehen wird, selbst nicht bei einem Einkommen von 4880 DM, bei dem arm wäre, wer heute — nach dem Armuts- und Reichtumsbericht — in der Mitte der Einkommensverteilung (2440 DM) liegt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, was von einer „selbstbestimmten Lebensführung“ zu halten ist, die von staatlicher Fürsorge abhängt.

<sup>45</sup> In Berlin werden von den Senatsverwaltungen Landesaufgaben und zugleich Kommunalaufgaben (Kommunalaufgaben nach Maßgabe der Artikel 66 und 67 der Verfassung von Berlin) wahrgenommen.

<sup>46</sup> Bundesverfassungsgericht 66: 248 (258), zitiert nach Hösch: 37.

rekturbedarfs der Marktprozesse, dem Umfang an Daseinsvorsorge und deren Organisation (im Rahmen eigener oder beauftragter privater Unternehmen) bleibt davon nicht unberührt.

Die Idee der Daseinsvorsorge hat sich auch auf europäischer Ebenen etabliert. Sie könnte sogar für die europäische Integration Bedeutung erhalten. Dafür spricht, daß die Mitgliedstaaten einen Kompromiß in der Auseinandersetzung darüber gefunden haben, auf welcher Ebene wohl die Daseinsvorsorge besser aufgehoben ist.<sup>47</sup> In dem neu in den EG Vertrag aufgenommenen Artikel 16 wird die Aufgabe, die „Funktionsfähigkeit der Dienste von allgemeinem Interesse“ (darunter die Daseinsvorsorge) zu erhalten, zur gemeinsamen Angelegenheit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten erklärt. So gibt es eine zusätzliche europäische Dimension der Daseinsvorsorge statt einer Ablösung der nationalen Daseinsvorsorge.

### **3. Zur Theorie der Regulierung**

Bis weit in die 1960er Jahre hinein war das Marktversagen der entscheidende aufgeführte Grund dafür, daß der Staat auch private Güter produzierte und Marktregulierungen einführte. Mit beidem versuchte er, Fehler des Marktes zu korrigieren und dadurch die Gesamtwohlfahrt zu erhöhen. Die Folge der Theorie des Marktversagens war, daß die Intensität der staatlichen Interventionen wesentlich vom Einfallsreichtum der Wirtschaftswissenschaftler abhing, die sich aufgerufen fühlten — und aufgerufen wurden — Marktversagen festzustellen. Allorten tauchten natürliche Monopole und Externalitäten auf.<sup>48</sup> Der empirische Nachweis des Marktversagens war allerdings oft schwierig. Denn wie sollte man private und soziale Grenzkosten der Produktion auseinander halten? Oder die entsprechenden Grenznutzen?

---

<sup>47</sup> Die Kommission der EG (2000) widmet den Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa ein 42seitiges Dokument (Mitteilung der Kommission der EG, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Dok. KOM 2000, 580). Sie erklärt darin: „Die Gemeinschaft wird ... sicherstellen, daß die Erbringung dieser Dienste im Hinblick auf Qualität und Preis den Bedürfnissen der Nutzer und der Bürger im ganzen entspricht. Im Leitantrag „Verantwortung für Europa“ für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19. – 23.11.2001 (Entwurf, Stand 30.04.2001) wird gefordert, daß die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge gewährleistet werden.

<sup>48</sup> Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn mit zunehmender mengenmäßiger Produktion die Stückkosten ständig sinken; dann wird letztlich der größte Anbieter auch der kostengünstigste sein, alle Konkurrenten vom Markt verdrängen, und neue Anbieter hätten — wegen ihrer hohen Kosten — keine Chancen. Es wurde lange Zeit übersehen, daß der Ausweg aus einem solchen Marktversagen nicht ein Staatsmonopol sein sollte, das — wie etwa im Postbereich — durch zusätzliche Regulierungen vor Wettbewerb geschützt wird: Ein natürliches Monopol bedarf per definitionem keiner gesetzlichen Absicherung. — Externalitäten liegen vor, wenn die privaten Kosten (Erträge) von den gesellschaftlichen Kosten (Erträgen) abweichen. Beispiele werden oft im Bereich der umweltintensiv produzierten Güter genannt.



Die Erfahrungen mit staatlichen Unternehmen wie auch mit Regulierungen ergaben (Peltzman: 290), daß Regulierungen auf Wettbewerbsmärkten regelmäßig die Preise erhöhten und die Zahl der Wettbewerber senkte; auf der anderen Seite gab es diese Preiseffekte allerdings auch bei der Regulierung natürlicher Monopole, wo diese Regulierung doch eigentlich dazu hätte dienen sollen, die Monopolmacht zu begrenzen und damit die Preise zu senken. George Stigler (1971: 3 ff.) analysierte daraufhin das Verhalten der Regulierer und stellte die These auf, daß Politiker, wie alle anderen Menschen auch, selbststüchtige Nutzenmaximierer seien. Mit anderen Worten: Bei der Regulierung von Märkten geht es weniger um Marktversagen, als vielmehr um politische Macht und damit letztlich um Wählerstimmen und um Geld.<sup>49</sup> Und was das Geld anlangt, so wird nicht das Einkommen der Gesamtwirtschaft maximiert, wie noch bei Adam Smith, sondern das Einkommen bestimmter Gruppen. Bemerkenswert ist, daß die optimale Verteilung der „Wohltaten“ auf diese Gruppen durch die Politiker wiederum einem klassischen ökonomischen Raisonement folgt: Jede Gruppe erhält so viel an „Wohltaten“, bis der Grenzertrag für die Politiker in jeder Gruppe die gleiche Höhe hat. Dabei bestehen die Wohltaten, die von Politikern verteilt werden, unter anderem aus Regulierungsmaßnahmen oder außenwirtschaftlicher Protektion. Die Begünstigten wiederum revanchieren sich mit Einkommenstransfers, mit einer Position in einem öffentlichen Unternehmen, mit Parteispenden und ähnlichem.

Bemerkenswert ist noch ein weiterer Gedanke, dem zufolge es sogar für ein ineffiziente Politik der Regulierung ökonomische Grenzen gibt. In dem Maße in dem die Regulierung vom optimalen Produktionspunkt wegführt, steigt der volkswirtschaftliche Verlust exponentiell an.<sup>50</sup> Solange es Wettbewerb unterschiedlicher Gruppen um die Politik der Regulierung gibt, profitieren die Gewinner aus der Regulierung progressiv weniger und die Verlierer verlieren progressiv mehr. Mit anderen Worten gibt es ökonomisch, wenn auch nur abstrakt, bestimmbare Grenzen der Regulierung.

Theorien oder Hypothesen sagen freilich oft wenig aus über das, was in der Wirklichkeit geschieht. Entscheidend ist das Ergebnis der Konfrontation der Theorie mit der Realität.. Da die letzten Jahrzehnte in vielen Ländern und in vielen Sektoren auch Jahrzehnte der Deregulierung waren, müßten die Vor- und Nachteile der Regulierung wie auch des Staatseigentums an den Auswirkungen der

---

<sup>49</sup> Stiglers Analyse, wie die vieler anderer amerikanischer Autoren auch, ist vor dem Hintergrund US-amerikanischer Verhältnisse zu sehen. So ist es in den Vereinigten Staaten offensichtlich für einen Sieg bei der Präsidentschaftswahl entscheidend, wieviel Geld ein Kandidat für die Vorwahlen mobilisieren kann.

<sup>50</sup> „Deadweight losses“ sind solche Verluste bei Nachfragern, Anbietern oder beim Staat, denen an andere Stelle keine Erträge gegenüberstehen. Diese „volkswirtschaftlichen Verluste“ sind grafisch gesehen Flächen (unterhalb von Nachfrage- bzw. Angebotskurven).

Deregulierungsmaßnahmen zu erkennen sein. Um diese Auswirkungen geht es im folgenden. Sie können dazu dienen, begründete Erwartungen bezüglich des Rückzugs des Staates aus der Produktion privater Güter zu bilden.

## **II. Privatisierung - Eine Literaturlauswertung**

### **1. Vorbemerkungen**

Mißt man die Bedeutung eines gesellschaftlichen Problems an der Zahl der darüber verfaßten Publikationen, so rangiert der Themenbereich „Staat und Wirtschaft“ seit längerer Zeit, nicht nur in Europa, an vorderer Stelle. Es geht dabei vornehmlich um den Rückzug des Staates aus wirtschaftlichen Tätigkeiten („Privatisierung“), um mehr Freiheit für private Unternehmen („Deregulierung“) und um den Abbau von produktions- und handelsverzerrenden Maßnahmen („Liberalisierung“).

Alle drei Varianten der Rückführung staatlicher Aktivitäten finden in Deutschland auf einem ohnehin sehr hohem Niveau der Staatstätigkeit und der Beschneidung der Handlungsfreiheit von Unternehmen und von Arbeitnehmern statt (Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Produktion in den 90er Jahren: gut 50 vH; zum Vergleich: USA: 36 vH).<sup>51</sup> Auf diesem Niveau wirkt jede Steueränderung oder jede Änderung im Ausmaß der Regulierung besonders intensiv — allein deshalb, weil der betroffene private Bereich im historischen wie im internationalen Vergleich recht klein (geworden) ist. Die Forderung erscheint daher gerade in Deutschland nicht unbillig, neben der Steuerlast auch die Last durch Regulierungen und Protektionsmaßnahmen zu mindern.

Doch welche Erwartungen sind an einen solchen Abbau staatlicher Aktivitäten zu knüpfen? Die ökonomische Theorie beschreibt die Wirkungen des Übergangs von einem Protektions- zu einem Wettbewerbszustand ebenso wie die Auswirkungen von mehr Wettbewerb auf einem zuvor monopolisierten Markt: In beiden Fällen sinken die Produktionskosten und damit die Güter- beziehungsweise die Faktorpreise, und das mengenmäßige Angebot steigt. Weniger eindeutig sind die Auswirkungen auf die Gewinne:

- (1) Protektion bedeutet im Regelfall, daß ansonsten nicht wettbewerbsfähige Unternehmen auf dem Markt überleben können. Diese geschützten Unternehmen machen dann zwar protektionsbe-

---

<sup>51</sup> Vgl. Bernhard Heitger (2001: 7). In der internationalen Statistik zum Ausmaß der wirtschaftlichen Freiheit nahm Deutschland, zusammen mit Chile, im Jahr 1999 nur den 16. Rang ein. Dazu hat wesentlich der Arbeitsmarkt beigetragen, auf dem die Regulierungsdichte Deutschland auf den 58. und damit letzten Platz unter den aufgeführten Staaten gebracht hat (Gwartney and Lawson (2001)).

dingte Gewinne, doch gibt es keinen Grund für die Annahme, daß die Gewinne stets überhöht sind. Überhöht sind allenfalls und zunächst die Gewinne derjenigen Unternehmen, die auch ohne Protektion wettbewerbsfähig wären. „Zunächst“ bedeutet, daß auf Dauer diese Unternehmen (a) ihre Produktionsmenge erhöhen, bis wiederum tendenziell die Marginalbedingen erfüllt sind (das bedeutet im Regelfall, bis die zusätzlichen Kosten der Produktion hinreichend gestiegen sind) oder (b) andere Formen der Kostensteigerung praktizieren, die nicht mit einem Produktionszuwachs einhergehen.

- (2) Der Übergang von einem regulierungsbedingten Monopolzustand zu einem deregulierten Zustand intensiveren Wettbewerbs muß nicht die Gewinne des vorherigen Monopolisten senken, sofern diese Gewinne aufgrund produktionsunabhängiger und daher vermeidbarer Kosten schon zuvor „Wettbewerbsniveau“ hatten. Dies entspricht der Argumentation von John Hicks (1935: 8): „The best of all monopoly profits is a quiet life“, und es gilt nicht zuletzt für all jene Fälle, in denen regulierte Märkte und Unternehmen auch den Zweck hatten, verdiente Politiker mit angemessen dotierten Posten in der „freien Wirtschaft“ zu versehen.

Was die Auswirkungen auf die Wertschöpfung anlangt, so sind sie beim Protektionsabbau dagegen relativ eindeutig: Die Wertschöpfungen der bisher geschützten Unternehmen sinken und zwar vor allem, weil die Produktion sinkt; auch die Wertschöpfung der Branche wird sinken, da heimische Anbieter ausscheiden und keine neuen hinzukommen. Schwieriger ist die Vorhersage im Falle der Rückführung regulierungsbedingter Monopole, weil hier der freie Zugang neuer Wettbewerber zumindest die Wertschöpfung der Branche erhöhen kann.

Während die Erwartungen bezüglich der Auswirkungen von Deregulierung und Liberalisierung auf wichtige ökonomische Variable trotz der Ungewißheit bei den Gewinnen recht eindeutig sind, ist dies bei der Privatisierung zuvor staatlicher Unternehmen anders. Die Probleme beginnen in diesem Fall schon mit der Definition dessen, was Privatisierung eigentlich bedeutet, vgl. Übersicht 1 (Privatisierung - Arten, Methoden, Auswirkungen). Wer sich auf den Standpunkt stellt, „Privatisierung“ in Form einer Änderung der Rechtsform eines Staatsunternehmens - etwa die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft - habe nicht die erhofften Erfolge gebracht, übersieht, daß der Staat weiterhin die Mehrheit der Aktien (oder alle) in seinem Besitz hat, es sich also weiterhin um ein Staatsunternehmen handelt. Findet eine Vermögensprivatisierung statt und geht das Eigentum am Unternehmen vom Staat auf private Anteilseigner über, werden aber parallel marktregulierende Gesetze und Verordnungen verschärft, so sind die Auswirkungen einer solchen kombinierten Politik ein mixtum compositum; sie werden aller Voraussicht nach wesentlich von der jeweils restriktivsten Maßnahme bestimmt.

Mit anderen Worten: Vor allem bei der (Vermögens-) Privatisierung, weniger bei der Deregulierung und bei der Liberalisierung, hängen die ökonomischen Ergebnisse von den komplementären, für notwendig gehaltenen Maßnahmen ab und selbst wenn diese nach Art, Ausmaß und Richtung bekannt sind, ist eine fundierte Vorhersage über die Gewinnentwicklung eines privatisierten Unternehmens und die Auswirkungen auf die Konsumenten schwer zu treffen.

Ein großer Teil der folgenden Literaturanalyse bezieht sich auf Erfahrungen in anderen Staaten als Deutschland — vorzugsweise Erfahrungen im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten — und in ganz anderen Branchen als den hier zu untersuchenden. Es stellt sich damit die Frage, ob und in welchem Umfang die Erfahrungen anderer Staaten, Länder oder Gemeinden, zumal in weitgehend anderen Produktionsbereichen und auch in anderen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung, Anhaltspunkte für die Wirkungsweise staatlicher Unternehmen geben kann. Idealtypisch müßte es so sein, daß die „Performance“ eines gleichen Unternehmens, wie das kommunale Unternehmen es ist, mit gleichen Eigentümer- und Wettbewerbsstrukturen, in einem vergleichbaren Staat (Land) verglichen wird; die Privatisierung dieses „anderen“ Unternehmens müßte dann in ihren Auswirkungen untersucht werden, um ein treffendes Urteil zu der wirtschaftlichen Bedeutung der bestehenden Beteiligungen Berlins abgeben zu können. Dies ist Illusion, weist jedoch auf die vielen möglichen Kritikpunkte hin, denen eine solche Analyse sich stellen muß.

Die folgende Analyse der Literatur über die Funktionsweise und die Bewertung staatlicher Unternehmen und ihrer Privatisierung erhebt nicht den genannten „idealtypischen“ Anspruch. Vielmehr geht es darum, fremde Erfahrungen zu sichten, Analogien herzustellen und im gedanklichen Sandkastenspiel zu möglichst realitätsnahen Erwartungen über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen Berlins zu gelangen. Der gemeinsame Nenner der gesichteten Literatur wie auch der Beteiligungen Berlins ist jeweils der große staatliche Einfluß in den jeweiligen Unternehmen beziehungsweise auf dem jeweiligen Markt.

## **2. Bewertungen**

Versteht man es als eine der wesentlichen Aufgaben des Staates, das Wohlergehen aller Bürger seines Zuständigkeitsbereichs zu maximieren, dann ist die Existenz von Staatsunternehmen auf den ersten Blick ohne Belang: Dem Bürger kann es im Grunde gleichgültig sein, ob die Produktion von Gütern und Dienstleistungen ganz, zum Teil oder gar nicht durch den Staat erfolgt oder vom Staat geregelt wird.

In den Wirtschaftswissenschaften ist jedoch die naive Gleichsetzung von Unternehmen in öffentlichen und in privaten Eigentum schon sehr früh als irreführend erkannt worden. Es waren wohl weniger abstrakte Überlegungen (vgl. oben II. 1) als vielmehr praktische Erfahrungen, die zur Lehre von den öffentlichen Gütern führte, auf deren Angebot staatliche Aktivität sich beschränken sollte — in erster Linie nicht deshalb, weil der Staat bei diesen Gütern einen Produktivitätsvorsprung hätte, sondern weil man hoffte, so unerwünschte Nebenwirkungen — „externe Kosten“ — leichter vermeiden zu können. Außerdem gibt es Gründe, warum Unternehmen in staatlichem Eigentum systematisch weniger effizient sind als private Unternehmen. Zu den herausragenden Gründen zählt das weitgehend fehlende unternehmerische Risiko: Falsche, weil verlustbringende Entscheidungen führen nicht zum Konkurs, weil im Zweifel der Steuerzahler gezwungen wird, die entstandenen Verluste abzudecken. Die Verantwortlichen öffentlicher Unternehmen sind quasi öffentlich Bedienstete und daher auch bei Mißerfolg kaum zu entlassen. Zudem werden die Strategien öffentlicher Unternehmen allzu leicht von sachfremden politischen Erwägungen und Zielen beeinflusst, was durch die zuweilen zu beobachtenden personellen Verknüpfungen zwischen öffentlicher Verwaltung/ Politik und dem Management des Staatsunternehmens erleichtert wird.

Geht man von dem aus, was vorzufinden ist, so ist das Bestehen von Staatsunternehmen, die private und nicht staatliche Güter anbieten, nicht zu übersehen. Was könnte im Einzelfall dafür sprechen diese Unternehmen nicht zu privatisieren? Es gäbe nur einen übergeordneten wirtschaftlichen Grund: Das jeweilige Unternehmen muß für den Bürger — oder für die Gesamtwirtschaft — in dem Sinne nützlich sein, daß seine Abschaffung oder seine Privatisierung für das Gesamtwohl schädlich wäre. Eine solch Rechtfertigung könnte darin bestehen, daß ein Staatsunternehmen Gewinne erwirtschaftet, die dazu verwendet werden, die Steuerlast zu senken. Allerdings wäre dies vielleicht eine notwendige, sicher aber keine hinreichende Begründung für die Nützlichkeit des Unternehmens. Hinzukommen müßte zumindest, daß

- es ohne das Staatsunternehmen kein Angebot dieser privaten Güter gäbe,
- die Gewinne ausschließlich über den Markt erwirtschaftet werden und nicht auf Vorteile und Privilegien zurückzuführen sind, die mit der Eigenschaft als Staatsunternehmen einhergehen,
- das Staatsunternehmen keine negativen Seiteneffekte hätte, zum Beispiel durch Regulierungen, die seinen Monopolstatus absicherten. Gäbe es diese Seiteneffekte, so müßte der Saldo aus den positiven steuerlastsenkenden Effekten und aus den negativen monopolanalogen Seiteneffekten gezogen werden.

Im folgenden geht es darum, die wirtschaftswissenschaftliche Literatur daraufhin zu untersuchen, welche Auswirkungen Staatsunternehmen und Regulierungen zugeschrieben werden und was bei den empirischen Wirkungsanalysen vergangener Privatisierungen, Deregulierungen und Liberalisierungen herausgekommen ist. Die Analyse gibt im Idealfall das geronnene Wissen der Wirtschaftswissenschaft um diese Sachverhalte wieder. Vor dem Hintergrund dieses Wissens wird das Wirken Berliner Beteiligungen und Regelungen des Landes Berlin zu beurteilen sein.

Die im Detail doch recht heterogene Literatur zu den staatlichen Unternehmen und zur Privatisierung wird nach den ökonomischen Variablen, die jeweils Gegenstand der Untersuchungen sind, nämlich nach den Auswirkungen auf die Produktivität, auf Kosten, Beschäftigung, Preise und Qualitäten der angebotenen Güter, auf Umsätze und schließlich Gewinne und Wertschöpfung gegliedert. Zu beachten ist dabei, daß gesamtwirtschaftlich eigentlich nur Gewinne und Wertschöpfung von Bedeutung sind. Wenn zum Beispiel Vorteile öffentlicher Unternehmen bei der Arbeitsproduktivität diagnostiziert werden, so könnte dies, statt auf Effizienz hinzuweisen, auf einen ineffizient hohen Kapitaleinsatz zurückzuführen sein. Das Ergebnis würde sich dann in niedrigen Gewinnen niederschlagen. Selbstverständlich ist zu beachten, daß auch ein hoher Beitrag zum Sozialprodukt bei staatlichen wie bei privaten Unternehmen regulierungs- oder protektionsbedingt entstanden sein könnte.

### ***2.1 Produktivitätseffekte<sup>52</sup>***

Die Analyse Haskels (1994) über die Privatisierung und Restrukturierung britischer Staatsunternehmen beziehen sich vor allem auf die 80er Jahre. Es waren im Vereinigten Königreich Jahre des wirtschaftlichen Aufschwungs. Die von Haskel ausgewählten Unternehmen wiesen seit Beginn der 80er Jahre eine im Vergleich zur Gesamtwirtschaft deutlich bessere Produktivitätsentwicklung auf. Die Schlußfolgerung, daß die Privatisierung zusätzliche produktive Kräfte freigesetzt habe wäre allerdings voreilig: einige der Unternehmen sind nicht privatisiert worden, sondern lediglich restrukturiert und dereguliert; andere, wie die British Airports und die British Airways sind erst 1987 entstaatlicht worden, so daß die Produktivitätskennziffer kaum diese Effekte wiedergeben kann.

Ebenfalls mit den Auswirkungen der Privatisierung im Vereinigten Königreich befassen sich Martin und Parker (1997). Bezüglich der relativen Produktivitätsentwicklung (privatisierte Bereiche relativ zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt) kommen diese Autoren zu dem Ergebnis, daß in der

---

<sup>52</sup> Der Inhalt eines großen Teils der gesichteten Literatur ist, in geraffter Form, chronologisch in Anhang A wiedergegeben.

knappen Mehrheit der Fälle die Privatisierung mit einer verbesserten Arbeitsproduktivität einherging. Die Autoren legen allerdings Wert darauf, daß das „Einhergehen“ („associated“) nicht notwendig auf einen ursächlichen Zusammenhang hinweist.

Bishop and Thompson (1992) stellen dagegen einen deutlich stärkeren Anstieg der Arbeitsproduktivität öffentlicher britischer Unternehmen, insbesondere seit 1980, fest als es der Gesamtwirtschaft entsprochen hätte. Allerdings halten sie die Zurechnung zur Deregulierung für nicht präzise möglich. Wenn überhaupt, so zeigten sich in den untersuchten Produktivitätsmaßen Maßnahmen der Liberalisierung und der Intensivierung des Wettbewerbs eher als Auswirkungen von Privatisierungen, da diese erst am Ende des Untersuchungszeitraums stattgefunden hätten.

Ein sehr viel größere Anzahl öffentlicher Unternehmen ging in die Untersuchung von Funkhouser und McAvoy (1979) ein. Sie untersuchten nicht die Auswirkungen von Privatisierungen, sondern verglichen die Arbeitsproduktivitäten staatlicher und privater Unternehmen. Die nach verschiedenen, nicht immer sehr eindeutigen Methoden ermittelten Produktivitäten zeigen insgesamt gesehen eine etwas höhere Arbeitsproduktivität bei den privaten Unternehmen.

Die überwiegende Anzahl der sonstigen Produktivitätsanalysen berichtet von einem kräftigen Anstieg dieser Variablen nach der Privatisierung. Besonders deutlich fällt der Anstieg (Variable: Stück je Beschäftigten) in der Analyse Peltzmans (1989) aus. Während Peltzman jedoch „nur“ gewissermaßen buchhalterische Meßergebnisse vorführt, stellen Megginson et al. (1994) eine ökonometrische Analyse an, der 61 Unternehmen von 18 Ländern zugrundeliegen; sie zeigen einen Anstieg der Arbeitsproduktivität aller untersuchten Unternehmen im Gefolge der Privatisierung und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine teilweise oder 100prozentige Privatisierung handelte, ob die betroffenen Unternehmen nach der Privatisierung dem Wettbewerb aus dem Ausland ausgesetzt waren oder ob sie weiterhin — etwa als „Versorgungsbetriebe“ — auf stark regulierten Märkten anboten. Hierzu paßt auch die Analyse von Caves and Christensen (1980), die nicht die Auswirkungen der Privatisierung untersuchten, sondern einen Vergleich, der Produktivitäten öffentlicher und privater Unternehmen anstellten. Ihre Schlußfolgerungen einer Analyse der Eisenbahnunternehmen in Kanada für die Jahre 1956 bis 1975 besagen, daß in allen untersuchten Subperioden das Staatsunternehmen produktiver war, selbst wenn man die Ergebnisse qualitätsbereinigte. Gerade das Gegenteil kam bei den Untersuchungen von Davies (1971) heraus, der zwei australische Fluggesellschaften analysierte, eine private und eine öffentliche Gesellschaft. Das Ergebnis war, daß die private Gesellschaft in jedem einzelnen Jahr und nach jedem Kriterium deutlich produktiver war als die staatliche Fluglinie. In beiden Fällen, bei Davies wie auch bei Caves and Christensen, ist zu vermuten, daß der jeweils untersuchte Produktionsbereich fast traditionsgemäß seine hohe Regulierungs-

dichte aufweist. Untersucht werden müßte daher, ob die Art der Regulierung nicht zu Unterschieden zwischen den jeweils untersuchten Unternehmen führt.

## **2.2 Kosteneffekte**

Unter sonst gleichen Bedingungen müßten aus Produktivitätsunterschieden zwischen Unternehmen, die das gleiche Produkt herstellen, Kostenunterschiede resultieren: Ein Unternehmen, das eine höhere Arbeitsproduktivität aufweist, wird bei gleichem Lohn- und Gehaltsniveau niedrigere Kosten haben. Mutatis mutandis gilt dies für andere Produktionsfaktoren, wie Kapital und materielle Vorleistungen.

Im Vereinigten Königreich war, Haskel (1992) zufolge, die Lohnentwicklung in den staatlichen und (zum Teil) gegen Ende der Untersuchungsperiode privatisierten Unternehmen und in der Gesamtwirtschaft weitgehend identisch. Unterschiede in der Arbeitsproduktivität müßten sich demzufolge in unterschiedlichen Kosten niedergeschlagen haben. Aber Haskel zeigt auch, daß die Gehälter der leitenden Mitarbeiter im öffentlichen Sektor im Durchschnitt deutlich unter dem Gehaltsniveau des privaten Sektors lagen: 1979 wie auch 1988 waren die Spitzengehälter im öffentlichen Sektor nur halb so hoch wie im privaten Sektor; in den sieben privatisierten Unternehmen, die Haskel ausweist, stiegen nach der Privatisierung die Spitzengehälter in geradezu dramatischem Umfang.

Einen Kostenvergleich zwischen privaten und staatlichen Banken in Australien stellte Davies (1981) an. Er kam zu dem Schluß, daß „... every government-owned bank incurs higher costs to earn a dollar of income, and the differential is substantial” (Davies 1981: 132). Die von Davies ermittelten Kostenunterschiede betragen durchschnittlich zwischen 15 vH (Handelsbanken) und 30 vH (Sparbanken) zugunsten der privaten Banken.

Nicht uninteressant sind die Ergebnisse von Funkhouser und Mac Avoy (1979). Sie stellen für alle untersuchten privaten wie staatlichen Unternehmen beträchtliche Kostenunterschiede fest, wobei die staatlichen Unternehmen 25 vH teurer produzieren. Betrachtet man jedoch aus der gleichen Stichprobe nur die Unternehmen gleicher Größe, so verschwindet der Kostenvorsprung der Privaten vollkommen. Das kann für sich genommen nur bedeuten, daß die beobachteten Kostenunterschiede bei allen Unternehmen vor allem auf Größenunterschiede zwischen staatlichen und privaten Unternehmen zurückzuführen sind, und daß mit einer bestimmten Größe zusätzliche Kosten verbunden sind. Da Funkhouser und Mac Avoy gleichzeitig und aufgrund der gleichen Stichprobe, deutliche Produktivitätsvorsprünge der privaten Unternehmen gleicher Größe festgestellt haben, kann dies



darauf hinwiesen, daß private Unternehmen in dem Untersuchungszeitraum für Vorleistungen höhere Preise bezahlt haben — vielleicht zahlen mußten.

Auf den ersten Blick erstaunlich sind die Ergebnisse der Recherchen von Clarkson (1989). Er geht auf sechs Kategorien öffentlich angebotener Güter ein (Umwelt; Transport; öffentliche Sicherheit; Gesundheit; Kultur; Bauten und Instandhaltung) und stellt zwischen 8 vH und 77 vH an möglichen Einsparungen durch eine Privatisierung des Angebots fest; dabei bringt die Abwasserentsorgung und -aufbereitung die geringsten potentiellen Erträge. Erstaunlich ist hier, daß keiner der 18 Unterbereiche der sechs Kategorien Clarkson zufolge mit Privatisierungsverlusten zu rechnen haben würde. Dies mag daran liegen, daß bei Clarkson die „Privatisierung“ sehr eng definiert und mit einer Auslagerung von unrentablen Aktivitäten verbunden ist.

Auch Pelzman (1989: 75), führt für die angebotenen postalischen Dienstleistungen in den Vereinigten Staaten erhebliche kostensenkende Effekte der Deregulierung an: Die realen, d.h. deflationierten Stückkosten in diesem Bereich sanken zwischen 1970 und 1983 jahresdurchschnittlich um 1 vH.

### ***2.3 Auswirkungen des Staatseigentums auf die Gewinne***

Der Grundgedanke von Funkhouser und Mac Avoy (1979) ist der, daß öffentliche Unternehmen dem Gemeinwohl am besten dienen, wenn sie niedrige Preise verlangen und auf diesem Wege die Konsumentenrente erhöhen. Insofern wären niedrige Gewinne ein Ausdruck von Gemeinnützigkeit und nicht von Ineffizienz, allerdings nur, wenn die niedrigen Gewinne auch auf niedrige Preise zurückzuführen sind. Und auch die niedrigen Preise wären gesamtwirtschaftlich nur dann als vorteilhaft anzusehen, wenn es auf dem Markt keine privaten Wettbewerber gäbe, die durch die niedrigen Preise in den Ruin getrieben würden. Wie dem auch sei, Funkhouser und Mac Avoy stellen in ihrer Analyse (1979) erhebliche Unterschiede in der durchschnittlichen Profitabilität öffentlicher und privater Unternehmen fest: die privaten Unternehmen sind nach allen Kriterien erheblich rentabler.

Eine ähnliche These vertritt Davies (1981). Ihm zufolge streben Manager von Staatsbanken, wie schon Hicks im Jahre 1935 diagnostizierte, vor allem nach einem angenehmen Leben; daher hätten Staatsbanken mehr Beschäftigte und wüchsen, an der Zahl der Beschäftigten gemessen, relativ rasch; zudem sei die Aufsicht über die Mitarbeiter wenig effizient. Insgesamt stellt Davies fest, daß die Kapitalrenditen der Staatsbanken deutlich unter denen der privaten Banken liegen: Der Unterschied beträgt mehr als 50 vH. Diese Relationen ändern sich nicht, wenn man statt der Kapitalrendite die „Depositenrente“ — das entspricht in einem Industriebetrieb ungefähr der Umsatzrendite — zugrundelegt.

Die internationale Zeitreihen/Querschnittsanalyse von Megginson et al. weist durchweg hochsignifikante kräftige Renditesteigerungen nach der Privatisierung aus; die geringste Steigerung der Umsatzrendite lag bei immerhin 70 vH, die höchste Steigerung war eine Verfünffachung (beim Kriterium Voll- versus Teilprivatisierung).

## **2.4 Sonstiges**

Zu den sonstigen Auswirkungen die in der Literatur untersucht werden, gehören diejenigen auf die Beschäftigung, auf Preise und Qualitäten, und nicht zuletzt auf die Umsätze. Haskel (1994) zeigt, daß die Beschäftigung in den ausgewählten privatisierten Unternehmen im Vereinigten Königreich, verglichen mit dem Rest der Wirtschaft, kräftig sank. Bei Megginson et al. (1994) stieg die Beschäftigung in den privatisierten Unternehmen in ihrer Stichprobe, allerdings war der Anstieg der durchschnittlichen Beschäftigung nach allen drei untersuchten Kriterien nicht signifikant.

Was die Preiseffekte der Entstaatlichung anlangt, so gibt es für die Deregulierung in Deutschland von der Bundesbank einige graphische Analysen (2000: 31 ff.); sie beziehen sich auf den Telekommunikationsmarkt und einige ausgewählte Energiepreise. Zuvor hatten Alfred Boss und andere (1996) eine umfassendere Analyse der Deregulierungsauswirkungen (die bis 1995 erfolgt waren), vorgelegt. Wie Boss et al. gibt auch die Bundesbank zum Teil dramatische Preissenkungen im Gefolge von Deregulierung wieder. Boss et al. berichten zudem von Verbesserungen der Qualität des Angebots, zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs.

## **3. Privatisierungsvorschläge für Hamburg<sup>53</sup>**

Die vorliegenden Privatisierungsvorschläge setzen weniger auf grundsätzliche ökonomische Überlegungen, als vielmehr auf die Notwendigkeit, die Staatsquote zu senken, die öffentlichen Haushalte zu entlasten und die Ordnungsprinzipien einer sozialen Marktwirtschaft zu etablieren. Damit wird vom Bestehen einer zu starken Beteiligung des Staates an allen wirtschaftlichen Aktivitäten ausgegangen – die Verwaltung soll „schlanker“ werden.

Detaillierte Fallbeispiele für eine Privatisierung in Hamburg bringt das Gutachten im Falle der

- *Hamburger Wasserwerke GmbH* (HWW). Hier wird zunächst eine Entkopplung der Unternehmensaktivitäten Wasserversorgung und Bäder empfohlen; es wird das „natürliche“ Mo-

---

<sup>53</sup> Vgl. im folgenden: Privatisierung in Hamburg. Eine Studie des Wirtschaftsrates der CDU e.V. Landesverband Hamburg (1996).

nopol bei der Wasserversorgung bestritten, u.a. mit dem Hinweis auf Frankreich, wo nahezu 70 Prozent der Bevölkerung von privaten Trinkwasserunternehmen versorgt würden; die erfolgreiche Privatisierung der Wasserversorgung in der ehemaligen DDR, insbesondere in Rostock und seinem Umland, wird genannt; und es wird eine funktionale Privatisierung befürwortet, um die letztliche Kontrolle des Landes über die Wasserversorgung zu gewährleisten. Was den Bäderbetrieb anlangt so wird die Vermögensprivatisierung befürwortet, mit dem Hinweis auf die wahrlich sagenhaften Erfolge von Monte Mare Rengsdorf. (S. 28 f.)

- *Hamburger Stadtreinigung*. Die Hamburger Stadtreinigung ist paradoxerweise Anfang des Jahres 1994 insofern „entprivatisiert“ worden als sie von einem Landesbetrieb zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts wurde. Das bedeutete, daß Kompetenzen, etwa für die Festlegung der Müllgebühren, von der Bürgerschaft zum Senat verlagert wurden, was auch bedeutet, daß die Höhe der Gebühren kein Vorgang der Gesetzgebung mehr ist und daß die haushaltrechtlichen Grenzen, etwa für die Kreditaufnahme, nicht mehr gelten (Seite 31). Dem Privatisierungsgutachten zufolge gibt es für die Privatisierung gesetzliche Grenzen: So stünde das Beseitigungsmonopol nach §3 AbfallG einer materiellen Privatisierung entgegen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bestehende Gesetzeslage nicht vom Vertreter des Souveräns, d.h. von der Bürgerschaft, entsprechend geändert werden könnte. Das Privatisierungsgutachten schlägt für die Hamburger Stadtreinigung eine funktionelle Privatisierung vor („contracting out“). Es wird darauf hingewiesen, daß in der Bundesrepublik insgesamt 50 vH der Hausabfälle, 70 vH der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle und nahezu 100 vH der Sonderabfälle privat entsorgt würden, und daß im Ausland „private Müllabfuhr im Vergleich 15 – 40 % kostengünstiger arbeiten als öffentlich betriebene“ (S. 32). Schließlich wird empfohlen, die steuerlichen Vorteile, die die Stadtreinigung bisher genieße, umgehend zu beseitigen, um so eine Entzerrung des Wettbewerbs zu ermöglichen. Die scheinbare Attraktivität der Hamburger Müllabfuhr sei nicht zuletzt auf die Befreiung von der Körperschaft-, der Gewerbe- und der Vermögensteuer begründet.
- *Hamburgische Landesbank (HLB)*. Die HLB wird als Paradebeispiel für eine in jeder Hinsicht gerechtfertigte Privatisierung angeführt.<sup>54</sup> Es wird darauf hingewiesen, daß die HLB keine nennenswerten öffentlichen Aufgaben wahrnehme, sondern ihr Geschäft sich im Laufe der Zeit, entgegen ihrem ursprünglichen engen Auftrag, dem der privaten Banken ange-

---

<sup>54</sup> Die HLB wird als ein solides Unternehmen mit guter Gewinnlage beschrieben.

nähert habe. Die Art der Privatisierung soll eine Vermögensprivatisierung sein und als potentielle Erwerber werden die Großbanken, auch ausländische Großbanken, genannt.

- *Krankenhäuser.* Mit knapp 3 vH aller in Hamburg aufgestellten Krankenhausbetten sei der Anteil privater Krankenhäuser leicht unter dem Bundesdurchschnitt. Die Statistik der Pflegesätze zeige, daß die privaten Krankenhäuser mit deutlich niedrigeren Tagessätzen auskämen als die gemeinnützigen Krankenhäuser, die wiederum erheblich kostengünstiger arbeiteten als die öffentlichen Krankenhäuser. Damit stelle sich vor allem bei den gemeinnützigen und den öffentlichen Krankenhäusern die Frage, womit die Gemeinnützigkeit und die Öffentlichkeit begründet werden könnte. Als Beispiel für eine erfolgreiche Privatisierung wird auf die SANA-Kliniken GmbH in Hürth hingewiesen, wo die Behandlungskosten je Patient zwar um 26,5 vH in den 10 Jahren nach der Privatisierung gestiegen seien, damit aber nur ein Drittel des Anstiegs in öffentlichen Krankenhäusern betrügen. Schließlich wird anstelle einer materiellen Privatisierung<sup>55</sup>, bei der erhebliche, auch von privater Seite erhobene Widerstände vermutet werden, ein „Betreibermodell mit Managementvertrag“ vorgeschlagen. Dieses Modell soll eine Vorstufe zu einer endgültigen (Vermögens-) Privatisierung sein. Dabei bleibt der Krankenhausträger der gleiche und auch die Bediensteten, die Geschäftsführung jedoch wird an ein privates Unternehmen übertragen. Der Geschäftsführer erhalte umfassende Vollmachten und Weisungsbefugnisse. In Übersicht 1 (vgl. oben) entspräche dies am ehesten der privaten/öffentlichen Partnerschaft (Ifd. Nr. 6).

*Sonstige Hamburger Behörden und das Beispiel der Bauverwaltung.* Hier geht es im wesentlichen darum, den Senat auf seine hoheitlichen Aufgaben zu „reduzieren“ und jede wirtschaftliche Tätigkeit an private Unternehmer zu übertragen (funktionelle Privatisierung).

#### **4. Beispiele<sup>56</sup> für kommunale Privatisierungen im Ausland**

##### *Privatisierung in Braintree, Vereinigtes Königreich*

Seit 1988 gibt es in der Kommune Braintree<sup>57</sup> eine administrative Zweiteilung in die klassische Kernverwaltung und die „Braintree Commercial Services“ (B.C.S.). Die Aufgaben der B.C.S sind

---

<sup>55</sup> Die vorgeschlagenen Privatisierungsformen bei den Hamburger Fallbeispielen unterscheiden sich im Einzelfall von der tabellarischen Zusammenfassung und Übersicht in der gleichen Arbeit.

<sup>56</sup> Die Beispiele sind: Hamburg, Braintree, Charlotte, Christchurch, Indianapolis, Phoenix, Scottsdale und Tilburg.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu und im folgenden vor allem: Wegener (2002).

auf den kommunalen Bereich beschränkt und beinhalten ein Verbot kommerzieller Betätigung. Derzeit (2001) macht die Müllbeseitigung über 80 vH des Umsatzes der BCS aus, hinzu kommen Gebäudereinigung, die Pflege und Unterhaltung von Grünflächen, Fahrzeugwartung, Straßenreinigung und „Catering“. Die ökonomischen Ergebnisse der Ausgliederung der B.C.S. waren die folgenden (Wegener, S. 75 ff.).

- Der Arbeitsplatzabbau konnte im Wesentlichen durch natürliche Fluktuation und durch Frühverrentungen aufgefangen werden. Die Zusammensetzung der Beschäftigten hat sich kräftig geändert: Der Anteil der saisonal Beschäftigten und der Tagelöhner hat stark zugenommen; die Einkommenssituation der Beschäftigten ist schlechter als vor der Einführung von Ausschreibungen.
- Die Kosteneinsparungen liegen zwischen 5 vH (Catering) und 20 vH (Gebäudereinigung); für den Hauptbereich, die Müllentsorgung, sind gut 12 vH Kosteneinsparungen angegeben. Auf der anderen Seite hat es bei der Straßenreinigung wie auch bei der Fahrzeugwartung Kostensteigerungen gegeben, die durchweg bei 2 vH lagen.
- Die Qualität aller Dienstleistungen soll sich in Braintree deutlich verbessert haben. Grundlage für diese Aussage sind Kundenbefragungen.

Insgesamt hat diese „Wettbewerbspolitik“ dazu geführt, daß das Kostenbewußtsein innerhalb der öffentlichen Verwaltung heute stärker ausgeprägt ist und daß sowohl die Arbeitsintensität als auch die Arbeitszeit stiegen (ohne Lohnausgleich).

#### *Charlotte, North Carolina*

In North Carolina, wie auch anderswo in den Vereinigten Staaten, darf die Kommunalverwaltung „nicht mit den Gewerkschaften gesamtstädtische Tarifverträge aushandeln“ (Wegener, S. 165); North Carolina ist ein „right-to-work state“.

In Charlotte begann die Intensivierung des Wettbewerbs mit einer Modernisierung der Verwaltung in den 90er Jahren. Hierarchien wurden abgebaut. Aus 26 früheren Abteilungen wurden 13, neun für Dienstleistungen für die Bürger und vier interne Dienstleister. Den 13 Einheiten steht es frei, ihre Leistungen von städtischen oder privaten Dienstleistern zu beziehen. Eine Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungen gibt es in Charlotte nicht mehr. Die Ergebnisse sind wie folgt dargestellt worden (Wegener, S. 169 f.).

- Von den 34 bis 1997 stattgefundenen Ausschreibungen der Stadt hat die Stadt 24 gewonnen. Bei der Vergabe an private Auftragnehmer wurden 3 Mill. U.S. Dollar eingespart, das sind ungefähr 25 vH der früheren Kosten.
- Die Qualität der Dienstleistungen ist im Zeitablauf deutlich besser geworden.

Eindeutige Aussagen über die Beschäftigungseffekte sind nicht möglich.

### *Christchurch, Neuseeland*

Christchurch wird häufig als ein Musterbeispiel für die Einführung der „managed competition“ (Wegener, S. 100 ff.) genannt. Der Einführung des Wettbewerbs zwischen staatlichen und privaten Anbietern gingen freilich eine Reihe von organisatorischen Änderungen in der öffentlichen Verwaltung voraus. Teil dieser Änderungen war die „Gemeindegebiets- und Funktionalreform“ im Jahre 1989/90 (Wegener, S. 102), in der neue Organisationseinheiten geschaffen wurden. Sie ermöglichten eine Trennung zwischen Auftraggeber (Christchurch) und Auftragnehmern, sei es die Verwaltung selbst oder seien es private Anbieter. Für die Durchführung öffentlicher Aufträge wird im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens mit klaren und eindeutig formulierten Bedingungen und vergleichbaren Kostenrechnungsschemata der billigste Anbieter, unabhängig davon, ob es ein privater oder ein staatlicher Anbieter ist, herausgefunden. Von den Ausschreibungsverfahren sind zwei besonders hervorzuheben, eines erfolgt nach dem Prinzip des „lowest tender“, das andere gewichtet bestimmte Leistungsmerkmale des jeweiligen Anbieters und nimmt die „weighted attribute evaluation“ zum Kriterium der Vergabe (die Kriterien reichen von der Erfahrung („relevant experience“) über die frühere Leistungserstellung („track record“) bis zum Preis des Gebots. Was die Kosten für den Staatshaushalt anlangt, so gibt Wegener (S. 115) jährliche städtische Ersparnisse zwischen 0,5 und 1 Mill. NZ-Dollars<sup>58</sup> an.

### *Indianapolis, Indiana*

Seit 1992 werden in Indianapolis zahlreiche bis dahin öffentliche Dienstleistungen dem Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern ausgesetzt. Das Ausschreibungsverfahren geht nach

---

<sup>58</sup> Der Bürgermeister von Christchurch erklärte im September des Jahres 2000, daß die Reorganisation der Frischwasserversorgung und der Abwasserentsorgung in Christchurch bis zu 3 Mill. NZ-Dollar einsparen helfen würde. Offensichtlich war dies das Ergebnis einer ausschließlichen Reorganisation dieses Bereichs und nicht ein Ergebnis der Privatisierung: Zitat: „Along the way, the review triggered some hilarious rumours including one that privatisation of water services was on the menu. No thanks.“ (Quelle: <http://www.ccc.govt.nz/cityscene/2000/september/FromYourMajorPositiveGainsFromEffi>).

dem „requests for proposals“ (RFP)-Verfahren vor sich. Man kann es als begrenzte, quasi-öffentliche Ausschreibung bezeichnen, da die geeigneten Kandidaten zuerst ausgewählt werden und dann die Aufforderung erhalten einen Leistungs- und Kostenvoranschlag zu erstellen. Damit wird die Auftragspezifikation weniger wichtig und auch die Relevanz des niedrigsten Gebotes. Das „RFP-Verfahren ermöglicht die Nachverhandlung mit einem oder mehreren Anbietern nach Abgabe des Vorschlags“ (Wegener, S. 159). An den Ausschreibungen können sich neben den ausgewählten privaten Anbietern auch verwaltungsinterne Anbieter beteiligen („Entrepreneurship“ und „Intrapreneurship“). Greift man einzelne Beispiele heraus, so ist die Erfolgsgeschichte bei den „Indianapolis Fleet Services“ besonders eindrucksvoll: Dem Leiter der IFS wurde rechtzeitig nahegelegt die Kosten auf ein konkurrenzfähiges Niveau privater Anbieter zu senken; die Beschäftigung in der öffentlichen IFS sank daraufhin um rund ein Drittel; dabei stieg die Produktivität erheblich: Es wurden mehr Fahrzeuge schneller und mit geringerer Anzahl von Reklamationen gewartet als vor 1994. Durch Arbeitsunfälle bedingte Ausfallzeiten sanken von über 1.000 Stunden im Jahre 1995 auf 177 Stunden im Jahre 1996.

Im Bereich der Müllentsorgung wurde das Wettbewerbsprinzip durch eine sicherlich kostenträchtige Vorschrift, derzufolge kein Anbieter einen Marktanteil bei der Müllabfuhr von über 30 vH erreichen dürfe eingeschränkt.

Insgesamt gesehen konnten nach 1992 über 40 vH der Aufträge von städtischen Organisationseinheiten gewonnen werden. Die kumulierten Einsparungen über einen 10-Jahres-Zeitraum werden auf 192 Mill. U.S.-Dollar geschätzt (Wegener, S. 158). Das Haushaltsvolumen der Stadt ist rückläufig. Die Qualität der Dienstleistungen scheint gestiegen zu sein: Die Anzahl der Beschwerden etwa über die Müllentsorgung ist zurückgegangen, obwohl die städtische Müllabfuhr qualitativ nicht das Niveau privater Anbieter erreicht haben soll, wie eine Evaluierungskommission feststellte.

### *Phoenix, Arizona*

Die Rezession in den Vereinigten Staaten zu Anfang der 90er Jahre und eine in vielen amerikanischen Großstädten als katastrophal bezeichnete Finanzlage, ein erheblicher Widerstand in der Öffentlichkeit gegen Steuererhöhungen haben auch in Phoenix, wie schon in Charlotte und Indianapolis die Entwicklung neuer Organisationsformen für öffentliche Leistungen begünstigt. Es hat den Anschein als sei die Stadt Phoenix mit einer Art Gewaltenteilung ausgestattet, wie sie sonst freiheitliche Verfassungen für den Gesamtstaat vorsehen: Es gibt eine klare Trennung zwischen politischer Führung und Verwaltungsführung, wobei letztere ein hohes Maß an Handlungsfreiheit genießt [ob-

gleich der Bürgermeister als „recht machtlos“ (Wegener, S. 127) gilt]. Der Dritte im Spiel ist der „city auditor“, der wiederum die Verwaltung kontrolliert.

Die Erfahrungen mit privaten und öffentlichen Anbietern reichen in Phoenix über 30 Jahre zurück; so ist der öffentliche Personennahverkehr in Phoenix privaten Unternehmen überlassen, während die Dienstleistung der Hausmüllentsorgung hälftig zwischen öffentlichen und privaten Anbietern geteilt wird (die hälftige Versorgung durch öffentliche Anbieter ist vorgegeben). Insgesamt ergab sich in den vergangenen Jahrzehnten ein Rückgang des Anteils der öffentlich Beschäftigten an der Einwohnerzahl, wobei die Bereiche Polizei und Feuerwehr vergleichsweise wenig schrumpften (wie wohl überall in den Vereinigten Staaten). Ansonsten gab es folgende die Auswirkungen:

- Kosten: Einsparungen seit 1979 von 32 Mill. U.S.-Dollar (Wegener, S. 137). Diese Kostenvorteile sind, verglichen etwa mit Indianapolis und Charlotte (vgl. oben) gering. Es wird auf Kosteneinsparungen verwiesen, die nicht rechenbar sind und allein durch die bloße Existenz des Wettbewerbs stehen.
- Die Qualität der wettbewerblichen und kommunalen Dienstleistungen soll sich verbessert haben. Als Beleg wird die Anzahl der Beschwerden gegenüber städtischen und privaten Dienstleistungsanbietern herangezogen. Im Einzelfall gibt es auch jährliche Kundenbefragungen.
- Was die Beschäftigung anlangt, so hat sich offensichtlich die Beschäftigungssicherheit eher verringert als die Zahl der Beschäftigten; auch ist der Anteil der befristet und saisonal angestellten Arbeitnehmer gestiegen und die der Vollzeitbeschäftigten gesunken.

#### *Scottsdale, Arizona*

Die Informationen für Scottsdale sind spärlich, weisen aber daraufhin, daß die Brandbekämpfung der funktionellen Privatisierung zugeführt wurde. Als Vorteile des „contracting out“ wird gesehen, daß über die Qualität wie über Kosten und Preise zwischen Stadt und privaten Anbietern „at arm's length“ verhandelt werden kann, d.h. idealtypisch ohne verfilzungsähnliche Strukturen berücksichtigen zu müssen. Auch könnten „non-performing“ Einheiten und Beschäftigte leichter ersetzt werden als Stadtangestellte.<sup>59</sup>



### *Tilburg, Niederlande*

Das Tilburger Modell wird als Reaktion auf das in Deutschland wie auch in den Niederlanden lange „vorherrschende zentralistische Politik- und Verwaltungsmodell“ beschrieben (Mix, Herweijer, S. 11). Im Jahre 1985 begann man in Tilburg, die Stadtverwaltung einem Konzern ähnlich zu organisieren. Die Vorteile, die sich bisher herausgeschält haben, sollen zunächst im finanziellen Bereich liegen: Das Modell erhöht die ökonomische Vernunft des kommunalen Verwaltungshandelns (Mix, Herweijer, S. 17). Dazu gab es zunächst eine Verwaltungsreform, die die Gemeindeverwaltung einfacher und überschaubarer machte. Mit dieser Vereinfachung der Gemeindeverwaltung einher ging die Erweiterung der Kompetenzen der Fachbereiche, d.h. eine größere Verselbständigung. Die Beschäftigung im Gemeindesekretariat Tilburgs sank von 300 Personen im Jahre 1985 auf 30 Personen im Jahre 1994. Seit 1988 wurde die Haushaltsführung geändert in Richtung auf einen „Produkthaushalt“ hin, der unter anderem für jedes Produkt und jede Dienstleistung den Preis ausweist. Insgesamt gesehen hat es den Anschein als sei das Tilburger Modell mehr durch Verwaltungsreorganisation als durch Privatisierung gekennzeichnet.

### **5. Ein Fazit**

Versucht man die Summe aus der Theorie und den untersuchten Studien zu ziehen, so ergibt sich zunächst, daß die Ergebnisse einer Privatisierung nicht in allen Fällen, das heißt bezüglich aller Variablen, einheitlich sind. Saldiert man der Einfachheit halber diejenigen Studien, die zum Beispiel einen Produktivitätsanstieg im Gefolge von Deregulierung beobachten, mit denen, die einen Produktivitätsrückgang ausmachen und beschränkt sich auf die Richtung des Saldos, so kann man festhalten, daß

- in *Staatsunternehmen* die Gewinnsituation durchweg schlechter ist als in vergleichbaren *privaten Unternehmen*, obwohl insgesamt gesehen die von Staatsunternehmen geforderten Preise höher sind als die von vergleichbaren privaten Unternehmen erzielten Preise. Konsistent mit diesen Beobachtungen ist das Ergebnis, daß die Privatisierung die Gewinne des betreffenden Unternehmens steigen läßt.
- *Deregulierung* vor allem produktivitätssteigernd und preissenkend wirkt.

---

<sup>59</sup> (Quelle: "<http://www.azcentral.com/arizonarepublic/northeastvalleyopinions/articles/0411sr-lets11>).

- *Liberalisierung* ebenfalls in erster Linie produktivitätssteigernd und preissenkend ist. Dies ist mit dem Deregulierungseffekten kompatibel: beide Maßnahmen wirken letztlich auf eine Intensivierung des Wettbewerbs hin.
- *Privatisierung* zu Produktivitätszuwächsen, Preissenkungen und einer Erhöhung des mengenmäßigen Angebots führt. Auch sind Gewinnsteigerungen beobachtet worden.<sup>60</sup>

Die Berichte über die Privatisierungen in Braintree, Charlotte, Christchurch, Indianapolis, Phoenix, Scottsdale und Tilburg deuten daraufhin, daß der Reform der Verwaltung im Sinne einer Rückführung der Aufgaben und einer Effizienzverbesserung eine große Bedeutung bei der Privatisierung zukommt.

### **III. Der deutsche und europäische rechtliche Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung von Gebietskörperschaften**

#### **1. Nationale Rechtsvorschriften und Institutionen**

##### ***1.1 Vorbemerkung***

Gebietskörperschaften — Bund, Länder, und Gemeinden/Kommunen — beschränken ihre Tätigkeit nicht auf Dienste im allgemeinen Interesse. Sie bieten auch Leistungen im besonderen Interesse an, die wegen der Eigenschaften, die für private Güter typisch sind (vgl. oben II), auch von privaten Unternehmen angeboten werden oder angeboten werden könnten. Auf der Ebene des Bundes sind die Telekommunikation, die Postdienste und die Eisenbahn Beispiele für private Güter, die von Unternehmen im Eigentum des Bundes erbracht werden. Bei den Ländern liegt das Eigentum an öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, die sowohl international als auch auf Bundes- und Landesebene Finanzdienstleistungen in Konkurrenz zu privaten Kreditinstituten anbieten. Auch Kommunen und Stadtstaaten wie Berlin betätigen sich wirtschaftlich auf vielfältige Weise. Über Einrichtungen der Verwaltung, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Unternehmen in ihrem Eigentum bietet Berlin Leistungen von großer Vielfalt an. Die Vielfalt wird noch größer, wenn auch das Angebot der Bezirke berücksichtigt wird. Es ist anzunehmen, daß ein so breites Angebot von Diensten

---

<sup>60</sup> Einige wenige Studien kommen zu dem Ergebnis, daß Staatsunternehmen billiger produzieren als vergleichbare private Unternehmen, niedrigere Preise setzen und eine höhere Qualität des Angebots ausweisen. Sie sind gleichwertig in dieser „Saldenbetrachtung“ berücksichtigt worden. Bemerkenswerterweise handelt es sich durchweg in Deutschland erstellte Studien, die das kommunale Angebot analysieren.

nicht ohne Auftrag des Gesetzgebers möglich ist oder — falls ein solcher Auftrag fehlt — ohne Duldung durch die dritte Gewalt aufrecht erhalten werden kann.

## ***1.2 Die Gesetze***

Neben Leistungen, deren Angebot mit dem öffentlichem Interesse begründet wird, gibt es Leistungen ohne eine solche Begründung. Beispielsweise bietet Berlin über Beteiligungen Leistungen mit der Absicht an, Gewinne zu machen. Ein solches Leistungsangebot konfliktiert fraglos mit dem Verständnis der Wirtschaftswissenschaft, wonach der Staat öffentlichen Zwecken zu dienen habe und bei der Finanzierung dieser Zwecke auf die Erhebung von Abgaben, insbesondere Steuern, verwiesen ist. Dies schließt die Verfolgung eigener wirtschaftlicher Interessen aus. Wirtschaftliche Betätigung ist den Privaten vorbehalten, an deren Erträgen der Staat nach Maßgabe des Steuerrechts partizipiert. In der rechtswissenschaftlichen Literatur findet sich immer wieder der Hinweis, daß die Absicht der Gewinnerzielung eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand allein und als solche nicht rechtfertigen kann (Kluth 2000). Jedoch gibt es im Grundgesetz kein Verbot wirtschaftlicher Betätigung des Staates und auch keine negative Liste der staatlichen Aufgaben. Ist aber etwas, was nicht ausdrücklich verboten ist, wie die erwerbswirtschaftliche Betätigung von Gebietskörperschaften, deshalb grundgesetzlich zulässig?

Das Grundgesetz garantiert den Bürgern Freiheitsrechte und schützt sie gegen Eingriffe der Gebietskörperschaften in ihre Rechte. Eine erwerbswirtschaftliche Betätigung von Gebietskörperschaften kommt nahezu zwangsläufig in Konflikt mit dem individuellen Recht auf Berufsfreiheit, das gemäß Artikel 12 GG geschützt ist. Als Beruf ist jede Tätigkeit einzustufen, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient, bzw. dazu beiträgt; Beruf ist danach jede auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit, unabhängig davon ob sie selbständig oder unselbständig ausgeübt wird (Vgl. Jarass und Pieroth 2000). Die Berufsfreiheit darf durch staatliche Eingriffe verschiedener Art beeinträchtigt werden (Jarass, Pieroth: 306 f.)<sup>61</sup>.

Bemerkenswert ist, daß staatliche Konkurrenz nach höchstrichterlicher Rechtsprechung in Deutschland nicht grundsätzlich eine Beeinträchtigung der Grundrechte Privater darstellt.<sup>62</sup> Es müßten besondere Umstände vorliegen, damit staatliche Konkurrenz in Grundrechte eingreift, z.B. eine Ver-

---

<sup>61</sup> Voraussetzung der Beeinträchtigung ist Jarass und Pieroth zufolge, daß die Begünstigung eine berufsregelnde Tendenz hat. Fehlt diese Tendenz, so wird auf Artikel 2 GG (Persönliche Freiheitsrechte), Abs. 1 abgestellt.

<sup>62</sup> Jarass und Pieroth: 306 stützen diese Feststellung auf die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung 39, 329/336.

drängung oder sonstige empfindliche Belastung des privaten Wettbewerbers. Generell wird ein Eingriff in Grundrechte durch staatliche Konkurrenten angenommen, wenn diese einen „unangemessenen“ Wettbewerbsvorteil genießen (Jarass und Pieroth: 307). Aus dieser Annahme wäre zu folgern, daß ein Eingriff in Grundrechte grundsätzlich dann zu verneinen ist, wenn staatliche Konkurrenz einen Wettbewerbsvorteil genießt, der angemessenen ist. Wird im Falle eines „unangemessenen“ Wettbewerbsvorteils ein Grundrecht verletzt, so kann ein Gericht auf Antrag gemäß Art. 19, Abs. 4 GG<sup>63</sup> die Exekutive überprüfen (Jarass und Pieroth: 446). Der Verweis auf den Klageweg kann allerdings kaum zufriedenstellen. Eigentlich müßte von Rechts wegen gegen jede Verletzung von Grundrechten eingeschritten werden, unabhängig von der rechtlichen Stellung des Verursachers.

Die wirtschaftliche Betätigung des Staates haben die Verfasser des Grundgesetzes vorgefunden, und sie scheinen sie als Selbstverständlichkeit angesehen zu haben. Staatliche Wirtschaftsunternehmen werden im Grundgesetz an verschiedenen Stellen angesprochen: Art. 87e und 143a (seit 1993) befassen sich mit den Eisenbahnen des Bundes, Art. 87f und 143b (seit 1994) mit den Bereichen des Postwesens und der Telekommunikation und Art. 135, Abs. 6 mit Beteiligungen des ehemaligen Landes Preußen an Unternehmen des privaten Rechts.<sup>64</sup> In bezug auf die Führung der Bundeseisenbahn schreibt das GG (Art. 87e, Abs. 4) dem Bund vor, zu gewährleisten, daß dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Für den Bereich des Postwesens und der Telekommunikation lautet die Auflage (Art. 87f, Abs. 1), daß der Bund — nach Maßgabe eines Bundesgesetzes — „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat“. Diese recht unbestimmte Auflage gilt auch für die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen sowie für „...durch andere private Anbieter...“<sup>65</sup> erbrachte Dienstleistungen.

---

<sup>63</sup> Artikel 19, Abs. 4 lautet: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht gegeben ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.“

<sup>64</sup> Ganz allgemein ist von auf Erwerb gerichteten Unternehmen in Art. 66 die Rede, in dem es heißt, daß der Bundeskanzler und die Bundesminister weder der Leitung noch — ohne Zustimmung des Bundestages — dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören dürfen.

<sup>65</sup> Daß die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost durch Umwandlung hervorgegangenen Unternehmen privater Rechtsform nicht gewöhnliche Unternehmen wie „andere private Anbieter“ sind, verdeutlicht Art. 143b, der u.a. die Möglichkeit vorsieht, die vor der Umwandlung bestehenden ausschließlichen Rechte des Bundes durch Bundesgesetz für eine Übergangszeit auf die „Postdienst“ und „Telekom“ zu übertragen und der vorschreibt, daß die Kapitalmehrheit an dem Unternehmen „Postdienst“ frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes aufgegeben werden darf; die Aufgabe bedarf eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates.

Gemeinden sind nach der Interpretation des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht nicht Träger von Grundrechten. Sie selbst oder eine von ihnen gebildete juristische Person, genießen im Hinblick auf die Geltung der Grundrechte keine Privilegien bei solchen Tätigkeiten, die keiner öffentlichen Aufgabe dienen.<sup>66</sup> Ein subjektives (Freiheits-) Recht auf wirtschaftliche Betätigung begründen Gebietskörperschaften (Kommunen und Stadtstaaten wie Berlin)n mit dem Recht auf Selbstverwaltung gem. Art. 28a GG.<sup>67</sup> (Landesverfassungen; kommunale Selbstverwaltung). Absatz 2 des Artikels bestimmt: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine der Gemeinde mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“ Artikel 28, Abs. 2 soll die Gemeinden lediglich davor schützen, daß der Gesetzgeber (Länder, Bund) in die eigenverantwortliche Gestaltung der örtlichen Verhältnisse eingreift (Jarass und Pieroth: 455 ff.). Ihr Gestaltungsrecht gilt für den gesetzlichen Aufgabenbereich. Die Aufgaben müssen in der Gemeinde verankert sein und sich auf Angelegenheiten der Gemeinde beziehen, es sei denn, Aufgaben sind ihnen durch den Gesetzgeber zugewiesen.

Die Länder haben in Gemeindeordnungen (GO) den Aufgabenbereich der Gemeinden näher geregelt. Diese Ordnungen sind nicht gleichlautend. In bezug auf erwerbswirtschaftliche Betätigungen gibt es durchaus Unterschiede zwischen Ländern und (damit) zwischen Gemeinden. Diese sollen im folgenden beispielhaft an den Bestimmungen Berlins und den Gemeindeordnungen Bayerns und Nordrhein-Westfalens dargestellt werden.

- In Berlin unterliegt die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>68</sup>. Nach § 65 (Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen) der LHO soll sich Berlin, außer in den Fällen des Absatzes 4 (Beteiligung an einer Erwerbs- oder Wirtschaftsgenossenschaft), an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen

---

<sup>66</sup> Bundesverfassungsgericht 61: 82 ff., zitiert nach Hösch: 75.

<sup>67</sup> So Hösch, a.a.O.: 70 ff., der hier auch Burmeister zitiert. Burmeister, Verfassungsrechtliche Grundfragen der kommunalen Wirtschaftsbetätigung. In: Festgabe für von Unruh, hrsg. von Mutius. Heidelberg 1983: 623 ff.

<sup>68</sup> Fassung vom 20. November 1995 (GVBl. S. 805), zuletzt geändert durch Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 24. Juli 2001 (GVBl. S. 303).

Rechtsform nur beteiligen, wenn 1. ein wichtiges Interesse Berlins vorliegt und sich der von Berlin angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt, 2. die Einzahlungsverpflichtung Berlins auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Die Aufgaben einiger rechtsfähiger Anstalten des öffentlichen Rechts<sup>69</sup> sind im Berliner Betriebsgesetz (BerlBG) vom 9. Juli 1993 geregelt. Die Kompetenz zur Interpretation und Kontrolle der Einhaltung dieser Bestimmungen und insbesondere der Restriktionen für eine wirtschaftliche Betätigung im Rahmen einer Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen liegt freilich beim Berliner Gesetzgeber und den Gerichten.

- Die bayrische Gemeindeordnung weist den Kommunen neben dem staatlichen Aufgabenvollzug auch andere Aufgaben zu, und zwar solche, die sie nach eigenem Ermessen und solche, die sie pflichtgemäß wahrnehmen dürfen. Zu den freiwilligen Aufgaben gehört es nach Art. 57, Abs. 1, Satz 1, öffentliche Einrichtungen in der Gemeinde („im eigenen Wirkungskreis“) zu schaffen und zu erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens erforderlich sind. Dazu gehören nach Art. 57, Abs. 2, Satz 1 Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser gemäß der Gemeindeordnung und andere, gemäß anderer Rechtsvorschriften, z.B. die Abwasserbeseitigung und die Errichtung von Sicherheitsbehörden. Wie die Aufgaben organisatorisch erfüllt werden dürfen, wird in Artikel 86 GO angesprochen. Danach dürfen Gemeinden Aufgaben nicht nur durch die allgemeine Verwaltung, sondern auch durch gemeindliche Unternehmen durchführen. In Artikel 87, Abs. 1, Satz 1 GO heißt es, daß für die Errichtung eines Unternehmens ein besonderer öffentlicher Zweck gegeben sein muß und in Satz 2, daß alle Tätigkeiten, mit denen die Gemeinden am Wettbewerb teilnehmen, um Gewinn zu erzielen, keinem öffentlichen Zweck dienen.
- Die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen regelt den Betrieb von gemeindlichen Unternehmen in ihren Artikeln 107 bis 115. Nach Art. 108, Abs. 1 darf die Gemeinde Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts gründen oder sich daran beteiligen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Voraussetzungen sind in Art. 107, Abs. 1 geregelt. Hier heißt es, daß sich die Gemeinde zum Zwecke der Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen darf, wenn ein

---

<sup>69</sup> Es handelt sich um folgende Einrichtungen: Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe (BEHALA), Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Berliner Wasserbetriebe (BWB) und um die Sondervermögen der bisherigen Eigenbetriebe Behala Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe, Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (BSR), Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG), Berliner Wasser-Betriebe (BWB).

örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen darf, wenn ein dringender öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert und die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht. Wirtschaftliche Betätigung ist definiert als der Betrieb von Unternehmen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Anbieter mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden kann. Was konkret Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind und was konkret ein dringender öffentlicher Zweck ist, wird in der Gemeindeordnung nicht definiert. Die Auslegung dieser Begriffe ist der Rechtsprechung überlassen.

Den Regelungen der Länder ist gemein, daß sie die wirtschaftliche Betätigung als Ausnahmetatbestand behandeln und an Bedingungen knüpfen. Nur wenn die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, ist die wirtschaftliche Betätigung zulässig. Die Gemeinden Bayerns und Nordrhein-Westfalens sind gehalten, die Aufnahme oder Veränderung einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunalaufsichtsbehörde anzuzeigen.<sup>70</sup> Übt eine Gemeinde eine nach der Gemeindeordnung unzulässige wirtschaftliche Betätigung aus, verstößt sie also gegen die Gemeindeordnung, so müßte die für die betreffende Gemeinde zuständige Aufsichtsbehörde einschreiten. Die Aufsichtsbehörden haben aber einen Ermessensspielraum: Sie dürfen und können einschreiten, sie müssen aber nicht. In der Regel bleiben sie untätig. Die mangelnde Flankierung der kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeit durch das Recht hat in einigen Bundesländern den Gesetzgeber auf den Plan gerufen, allerdings nicht, um den faktischen Zug zur „Re-Kommunalisierung“ der Wirtschaft aufzuhalten, sondern um diesen abzusegnen (Wolf 2000). Derzeit müssen Private, die sich durch die kommunale Konkurrenz benachteiligt sehen, selber die Initiative zur Abhilfe ergreifen, indem sie die Gerichte bemühen.

## **2. Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht**

Die Vertragswerke der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft („primäres Gemeinschaftsrecht“) bilden zusammen mit der Gesetzgebung der Organe der EU („sekundäres Gemeinschaftsrecht“) und der Rechtsprechung die rechtliche Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Betätigung der Gebietskörperschaften.

---

<sup>70</sup> Nach § 108 (Anzeige) der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (DBJ SH 98/I – Landesecht) muß dies unverzüglich schriftlich angezeigt werden. Aus der Anzeige muß zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die angezeigte Maßnahme erfüllt sind.

Auch andere europäische Länder haben ihre Geschichte öffentlicher Unternehmen. Bei den Verhandlungen über die europäischen Vertragswerke bestand ein gemeinsames Interesse darin, Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Mitgliedstaaten zu treffen. Die Mitgliedstaaten der EG haben Dienste von Unternehmen, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbracht werden, an verschiedener Stelle im EG-Vertrag geregelt.<sup>71</sup> Im neu in den EG-Vertrag aufgenommenen Artikel 16 heißt es, „ ... *in Anbetracht des Stellenwertes, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, ... tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereichs dieses Vertrages dafür Sorge, daß die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, daß sie ihren Aufgaben nachkommen können*“. Mestmäcker (2001:14 ff.) sieht in diesem Gebot einen Eingriff in die Auslegung von Art. 86. Während Abs. 1 des Art. 86 die Mitgliedstaaten verpflichtet, in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Recht gewähren, keine dem Vertrag und insbesondere dessen Art. 12 (Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit) und 81 bis 89 (Wettbewerbsregeln, Vorschriften für Unternehmen) widersprechende Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten, garantiert Abs. 2 des Art. 86 eine Ausnahme bestimmter öffentlicher Unternehmen von der Gültigkeit der Wettbewerbsregeln. Es heißt: „*Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft*.“ Die Ausnahmeregelung für die öffentlichen Unternehmen und Staatsmonopole war vom EUGH restriktiv ausgelegt worden und mit dem neu in den EG Vertrag aufgenommenen Art. 16 soll, Mestmäcker (ebenda) zufolge, nunmehr eine großzügigere Auslegung initiiert werden. Mestmäcker warnt, daß die „... die Verweisung der Leistungen der Daseinsvorsorge bzw. service public in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten die Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft gerade dort (gefährdet), wo sie ohnehin am schwierigsten durchzusetzen ist, nämlich in ihrer Anwendung auf den Staat, der öffentliche und unternehmerische Funktionen organisatorisch verbinden kann“.

Was konkret Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind, wird im Vertrag nicht bestimmt. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Stockholm im Jahr 2001 Beispiele

---

<sup>71</sup> Einen Überblick über die Entwicklung der grundlegenden Positionen bezüglich des Verhältnisses von europäischer Wettbewerbspolitik und nationaler öffentlicher Wirtschaft gibt Harms (2001: 25 bis 34).



für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse genannt: „Universaldienst, Sicherheit, Kontinuität und Versorgungssicherheit.“<sup>72</sup> Die Europäische Kommission definiert diese Dienstleistungen als „... marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Gemeint sind insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste.“<sup>73</sup> Sie betrachtet Leistungen der Daseinsvorsorge als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (ebenda: 1). Bei Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierten Leistungen) handele es sich um „... marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“ (ebenda: 42). Die Europäische Kommission vertritt den Standpunkt, daß es Sache der Mitgliedstaaten sei zu bestimmen, welche Leistungen dem Gemeinwohl dienen (ebenda: 3).

Bei öffentlichen Unternehmen, die nicht mit Dienstleistungen von allgemeinem, sondern besonderem Interesse, betraut sind, gelten die Vorschriften des Vertrags wie für private Unternehmen, nämlich uneingeschränkt. Dies bedeutet zum einen, daß die Mitgliedstaaten öffentlichen Unternehmen, deren Zweck erwerbswirtschaftlicher Natur ist und deren Leistungen nicht im allgemeinem öffentlichen Interesse liegen, keinen wie auch immer gearteten Wettbewerbsvorteil einräumen dürfen. Artikel 3, Abs. 1g des EG Vertrags verpflichtet die Gemeinschaft, ein System zu schaffen, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt. Nach Artikel 28 sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Die Wettbewerbsregeln, darunter die Vorschriften für Unternehmen (Artikel 81 bis 86), Beihilfen (Artikel 87 bis 89) und steuerliche Vorschriften (Artikel 90 bis 93) verbieten Verhaltensweisen sowohl privater als auch staatlicher Akteure, die geeignet sind, den Handel zu beeinträchtigen oder den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes zu verhindern, einzuschränken oder zu verfälschen.

Nach welchen Verfahrensregelungen die Wettbewerbsvorschriften von der Kommission und den Mitgliedstaaten anzuwenden sind, hat der Rat im wesentlichen in der Verordnung Nr. 17 aus dem Jahr 1962 festgelegt. Diese Regelungen, die bis in die jüngste Zeit ohne größere Änderungen ange-

---

<sup>72</sup> Die Beispiele tauchen im folgenden Kontext auf: „Die Schaffung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes ist eine der wichtigsten Prioritäten in Europa. In diesem Zusammenhang ist es wichtig sicherzustellen, daß die besondere Stellung der gemeinwirtschaftlichen Dienste ... , z.B. Universaldienst, Sicherheit, Kontinuität und Versorgungssicherheit, gebührend berücksichtigt wird“. Europäischer Rat (2001: Ziffer 16).

<sup>73</sup> Kommission der EG, Mitteilung der Kommission. Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Brüssel, KOM (2000, 580: 42).

wandt wurden, bestimmten, daß das Verbot gemäß Artikel 81, Abs. 1<sup>74</sup> unmittelbar anzuwenden ist, und zwar von der Kommission, den nationalen Gerichten und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten. Dagegen wurde die Zuständigkeit für die Anwendung von Art. 81, Abs. 3 (vorherige Anmeldung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen zum Zweck einer Freistellung) ausschließlich der Kommission übertragen. Die Anwendung von Artikel 82 wiederum wurde der Kommission und den nationalen Behörden und Gerichten anvertraut. Das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht, das sich in der Folgezeit herausgebildet hat, hält die Kommission im Hinblick auf die gesammelten Erfahrungen und die vergangenen und zukünftige Vergrößerungen der Gemeinschaft für nicht mehr geeignet.<sup>75</sup> Das Monopol der Kommission zur Anwendung des Art. 81, Abs. 3 verhindere die effektive Durchsetzung der Wettbewerbsregeln durch die nationalen Instanzen und das Anmeldesystem sei ein wenig wirksames Mittel zum Schutz des Wettbewerbs, da es nur selten die Fälle zutage brächte, die den Wettbewerb wirklich bedrohten. Sie hat nunmehr eine neue Verordnung zur Durchführung der Wettbewerbsregeln vorgeschlagen.<sup>76</sup> *Nach den Plänen der Europäischen Kommission soll künftig die Wettbewerbskontrolle stärker bei den Privaten liegen. Private, die Opfer von Wettbewerbsverstößen werden, sollen die Verstöße gegen das Recht aufdecken, den Wettbewerbsbehörden melden und dann zivilrechtlich auf Unterlassen und Schadensersatz klagen.* Allerdings ist nicht beabsichtigt die Dezentralisierung der Wettbewerbskontrolle soweit zu treiben, daß die Kommission kein Recht mehr hat, Verfahren an sich zu ziehen. Die Aussicht aber, künftig amtliche Verfolgung von Wettbewerbsbeschränkungen durch privates Klagerecht zumindest zu ergänzen und zu korrigieren, wird auch von deutschen Rechtswissenschaftlern begrüßt.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Das Verbot betrifft alle Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen oder den Wettbewerb im gemeinsamen Markt beeinträchtigen.

<sup>75</sup> „Auch wenn dieses System gut funktioniert hat, eignet es sich nicht mehr für eine Gemeinschaft, die inzwischen aus 15 Mitgliedstaaten besteht, in 11 Amtssprachen arbeitet und über 350 Mill. Einwohner zählt.“ Europäische Kommission, Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag. Arbeitsprogramm der Kommission Nr. 99/07.. Quelle: <http://europa.eu.int/comm/competition/publications>

<sup>76</sup> Europäische Kommission (2001), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1017/68, (EWG) Nr. 2988/74, (EWG) Nr. 4056/86 und (EWG) Nr. 3975/87 („Durchführungsverordnungen zu den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag“), Dok. 500PCO582, 19.02.2001.

<sup>77</sup> „Widerstand gegen Systemwechsel im EU-Wettbewerbsrecht“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.07.2001.

In einigen Wirtschaftssektoren hat es länger gedauert, bis die Wettbewerbsregeln der EG uneingeschränkt angewendet wurden. Beispielsweise ergab sich die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Verkehrssektor und in der Elektrizitäts- und Erdgasversorgung relativ spät. Daß sie überhaupt zustande kam, ist auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Vollendung des Binnenmarktes, insbesondere durch Erlaß der Richtlinien der EG 96/92<sup>78</sup> und RL 98/30<sup>79</sup>, zurückzuführen.

Der Vertrag steht Vorschriften nicht im Wege, die nicht auf Gemeinschaftsebene, sondern nur in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten. Im Bereich der Umweltpolitik beispielsweise ist eine Schutzklausel vorgesehen, die Mitgliedstaaten ermächtigt, vorläufige Maßnahmen aus „nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen“ Gründen zu treffen, die dann einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterliegen. Auch Bestimmungen in den Bereichen „Kultur“, „Gesundheitswesen“, und „Verbraucherschutz“, geben den Mitgliedstaaten Spielraum, nationale Maßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Sie müssen mit dem EG-Vertrag, insbesondere Artikel 28, vereinbar sein und sind der Kommission zu notifizieren. Die Notifizierung soll der Kommission Gelegenheit zu geben, die nationale Maßnahme zu prüfen und notfalls Einwände zu erheben. Interventionen können nach dem normalen Vertragsverletzungsverfahren des Art. 226 EGV geschehen oder auch nach speziellen Regeln, die anderweitig festgelegt sind.

### **3. Nationale und europäische Rechtsprechung**

#### ***3.1 Deutsche Rechtsprechung***

Private Unternehmen, die sich auf dem Rechtsweg gegen die Konkurrenz staatlicher Betriebe schützen wollen, stehen vor keiner leichten Aufgabe. Die erste Schwierigkeit besteht darin, zu bestimmen, welcher Rechtsweg der richtige ist. Handelt es sich um einen bürgerlichen Rechtsstreit, der vor den ordentlichen Gerichten auszutragen ist oder um einen öffentlich-rechtlichen Streit, der vor die Verwaltungsgerichte gehört? Hösch (: 123) sieht als entscheidend für die Bestimmung des Rechtsweges an, ob ein Hoheitsträger an einem streitigen Rechtsverhältnis beteiligt ist. Im Falle

---

<sup>78</sup> Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsmarkt. Amtsblatt Nr. L 207 vom 30.01.1997: 20-29. In Artikel 3, Satz 1 wird den Mitgliedstaaten auferlegt, dafür Sorge zu tragen, daß hinsichtlich der Rechte und Pflichten allen Unternehmen die gleiche Behandlung zuteil wird. Nach Satz 2 können Unternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden, die klar definiert, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar sein müssen.

<sup>79</sup> Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. Amtsblatt Nr. L 204 vom 21. 07. 1998: 1-12. In Artikel 3, Satz 1 und 2 finden sich Bestimmungen, die denen für den Elektrizitätsmarkt entsprechen.

eines Rechtsverhältnisses zwischen einem kommunalen Betrieb und einem (potentiellen) privaten Konkurrenten sei ein Hoheitsträger beteiligt. Dieser sei bei seiner Entscheidung darüber, ob er unternehmerisch tätig wird, an die Grundrechte der privaten Konkurrenten gebunden. Daher müßte ein Streit aus solchen Rechtsverhältnissen als öffentlich-rechtlich qualifiziert und vor Verwaltungsgerichten ausgetragen werden; ordentliche Gerichte seien hier nicht zuständig (Hösch: 124). In diesem Sinne hat das Oberlandesgericht (OLG) Karlsruhe im Jahr 1995 entschieden. Es hatte über die Klage eines privaten Unternehmens gegen eine Gemeinde zu befinden, die eine konkurrierende unternehmerische Tätigkeit aufgenommen hatte<sup>80</sup>. Das OLG Karlsruhe wies die Klage ab, weil die Streitigkeit auf den Verwaltungsrechtsweg gehöre.<sup>81</sup>

Der Weg über Verwaltungsgerichte scheint jedoch nicht sonderlich erfolgversprechend zu sein. Dies ist aus den Erfahrungen zu schließen, die Kläger vor eben solchen gesammelt haben. Von privaten Unternehmen wurden Verwaltungsgerichte mit Sitz in Kassel, Mannheim, Schleswig und Münster angerufen mit dem Ziel, eine Unterlassung konkurrierender kommunaler Wirtschaftstätigkeit zu erwirken (Hösch: 4). Sie nahmen Bezug auf öffentliches Recht und zwar auf Art. 12 (Berufsfreiheit), Abs. 1 GG und Art. 19 (Grundrechtseinschränkungen; Rechtsweggarantie). Die Gerichte entschieden in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (39, 329/336), daß das GG nur dem Ausmaß der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand eine Grenze setze und diese erst dann als überschritten anzusehen sei, wenn der Staat die Konkurrenz auszehrt und zum Zwecke der Monopolisierung einen Verdrängungswettbewerb betreibt (Hösch: 4). Private Unternehmen müßten also Nachteile aus Wettbewerbsvorteilen kommunaler Unternehmen vor dem Überschreiten der gesamten Grenze — von der an der Wettbewerbsvorteil

---

<sup>80</sup> OLG Karlsruhe, Urteil vom 22.2.1995 – 6U 162/94, WRP 1995: 857 ff (Zitiert nach Hösch: 126). In dem zitierten Fall des Oberlandesgerichts (OLG) Karlsruhe hatte eine Gemeinde in ihren Kfz-Zulassungsstellen jeweils den Betrieb eigener Prägestellen aufgenommen. Konkurrierende private Unternehmen mit Prägedienstleistungen sahen hierin einen Verstoß gegen § 1 UWG und hatten deshalb den Weg zu einem ordentlichen Gericht gewählt.

<sup>81</sup> In der Begründung der Klageabweisung befaßt sich das OLG Karlsruhe auch mit der Frage der Zulässigkeit einer kommunalen Wirtschaftstätigkeit. Es führte dazu folgendes aus: Eine unternehmerische Tätigkeit der Gemeinde sei nur zulässig, wenn sie auf einer Rechtsgrundlage beruht und ihre Ausübung subjektive Rechte Dritter nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt. Eine gesetzliche Ermächtigung existiere im vorliegenden Fall (des Betriebs von Prägestellen) jedoch nicht. Die Gemeindeordnung des Freistaates Bayern, die hier anzuwenden sei, schreibe vor, daß die unternehmerische Tätigkeit nur aufgenommen werden dürfe, wenn sie nicht genauso gut und wirtschaftlich von Privaten aufgenommen werden könnte. Die Gemeinde müsse darlegen können, daß ein Bedarf (für eine Prägung von Schildern) besteht, und daß Private eine solche Unternehmung nicht entsprechend betreiben könnten. Die Gemeinde greife mit der Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit in Grundrechte (Art. 12 GG) ein und müsse vor Aufnahme einer solchen Tätigkeit alles unternehmen, damit es nicht zu einem solchen Eingriff kommt. Die Gemeinde habe insoweit eine Darlegungs- und Beweislast, als sie eine Kompetenz beansprucht, die dem Grundrechtsträger vorbehalten ist.

unangemessen ist — hinnehmen. Ob dieses Ergebnis der Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte mit dem Wettbewerbsrecht der EG vereinbar ist, ist zu prüfen.

Private Konkurrenten kommunaler Unternehmen werden sich mit dem „angemessenen Wettbewerbsvorteil“ staatlicher/kommunaler Konkurrenten schwerlich abfinden können. Es kann daher nicht verwundern, daß private Konkurrenten auch den Weg zu ordentlichen Gerichten in Deutschland zu beschreiten versucht haben. Das private Wirtschaftsrecht scheint im Hinblick auf den Rechtsschutz vor staatlicher Konkurrenz unter bestimmten Voraussetzungen nicht unerheblich zu sein.<sup>82</sup> Wettbewerbsrechtlich begründete Unterlassungsklagen vor Zivilgerichten, die Ansprüche aus § 1 UWG ableiteten, waren zumindest in einem Fall, einer Klage vor dem Oberlandesgericht Hamm, erfolgreich.

Das Oberlandesgericht Hamm war von privaten Klägern angerufen worden, die ein Verbot kommunaler Konkurrenz in einem konkreten Fall erwirken wollten.<sup>83</sup> Das Gericht nahm die Klage an, weil es den Zivilrechtsweg gemäß § 17 a, Abs. 5 GVG für zulässig hielt. Es entschied in seinem Urteil „Gelsengrün“ zugunsten der Kläger. Ihr Klagegebehren sei begründet: Zwar müßten private Mitbewerber grundsätzlich hinnehmen, wenn sich die öffentliche Hand dazu entschließt, erwerbswirtschaftlich tätig zu werden. Doch erführe der Grundsatz der freien Entscheidung über das „ob“ einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand, also auch der Gemeinden, eine Ausnahme, wenn gesetzliche Vorschriften die entsprechende Betätigung gerade zum Schutz der privaten Mitbewerber verböten. Die Beklagten (eine Gemeinde und ihre Gartenbaufirma) handelten wettbewerbswidrig, weil ihre erwerbswirtschaftliche Tätigkeit gegen eine Rechtsnorm (§ 107 GO NW)

---

<sup>82</sup> Das private Wirtschaftsrecht erhält hier eine Korrektivfunktion für das Rechtsverhältnis zwischen Hoheitsträger und Privaten (so Hösch: 4). Dafür sei es eigentlich nicht vorgesehen, meint Hösch.

<sup>83</sup> In diesem Fall (OLG Hamm, 145 E – 1.2741/98 vom 30.10.98) ging es den Klägern darum, einer kommunalen Firma zu verbieten, ihren Tätigkeitsbereich als Gärtnerei über die Aufgaben im Rahmen der Pflege gemeindlicher Einrichtungen hinaus auszudehnen und wie ein normaler Gartenbaubetrieb auf dem Markt in Konkurrenz zu privaten Gartenbaubetrieben aufzutreten. Hösch (: 3) zitiert zwei weitere erfolgreiche Klagen: LG Wuppertal, 12 O 44/98, 29.10.1998, in DVBl. 199: 939; OLG Düsseldorf, 2 U 65/96, 10.10.1996, in WRP 1997: 42 ff. Er gibt auch Klagen, die erfolglos ausgingen. Hösch zitiert zwei erfolglose Klagen.

verstoße; das Urteil des OLG Hamm ist rechtskräftig, gemäß Beschluß des Bundesgerichtshofs I ZR 284/97 vom 8. 10.98.<sup>84</sup>

Ob der deutsche Gesetzgeber (Bund, Länder) die Unterscheidung, die Verwaltungsgerichte zwischen angemessenen und unangemessenen Wettbewerbsvorteilen staatlicher/kommunaler Unternehmen bei der Beurteilung der Zulässigkeit unternehmerischer Tätigkeit von Kommunen getroffen haben, gewollt hat, scheint fraglich. Mit der Ratifizierung des EG Vertrages hat er sich jedenfalls zu einem unverfälschten Wettbewerb für alle Unternehmen bekannt, die ihre Leistungen nicht im allgemeinen, sondern im besonderen Interesse erbringen. Auf alle Unternehmen, private und öffentliche — letztere ohne Übertragung besonderer Aufgaben von allgemeinen Interesse — hat sich der deutsche Staat im EG Vertrag verpflichtet, die gemeinsamen Wettbewerbsregeln (insbesondere Artikel 81 bis 89) in gleicher Weise anzuwenden. Damit Unterlassungsklagen privater Unternehmen gegen kommunale Konkurrenz europarechtlich begründet werden können, müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Zwar enthält das Grundgesetz keine Regel zur wirtschaftlichen Betätigung des Staates. Doch können Grundrechte der Bürger mit der gewerblichen Aktivität des Staates kollidieren; in erster Linie geht es dabei um das individuelle Recht auf Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Die Rechtsprechung sieht freilich einen unzulässigen Eingriff in die Grundrechte nur dann gegeben, wenn der Staat — hier die Gebietskörperschaften (Kommunen und Stadtstaaten wie Berlin) — sich einen „unangemessenen Wettbewerbsvorteil“ verschafft.
- Für die Auslegung der Zulässigkeit gewerblicher Tätigkeit von Gemeinden ist das einschlägige Recht des jeweiligen Landes hinzuzuziehen; Die Gemeindeordnungen von Berlin, Bayern

---

<sup>84</sup> „Die Beklagten handeln wettbewerbswidrig nach § 1 UWG, wenn sie über die Firma in Konkurrenz zu privaten Gartenbaubetrieben Dritten gärtnerische Arbeiten anbieten und diese Arbeiten dann auch durchführen. Nach § 1 UWG ist es verboten, im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs Handlungen vorzunehmen, die gegen die guten Sitten verstoßen. Ein solcher Verstoß gegen die guten Sitten im Sinne des § 1 UWG kann auch schon darin liegen, daß eine wettbewerbliche Tätigkeit überhaupt aufgenommen wird, wenn dem Verletzter der Marktzutritt, so wie er von ihm gesucht wird, von Gesetzes wegen verboten ist, etwa dann, wenn der Marktzugang von besonderen Voraussetzungen abhängig ist ... Ein solches Verbot erwerbswirtschaftlicher Betätigung spricht hier § 107 GO NW zu Lasten der Beklagten aus. Die Beklagten verstoßen gegen diese Vorschrift, wenn sie über die Firma .. in Konkurrenz zu privaten Gartenbaubetrieben Dritten gärtnerische Dienste anbieten“, OLG Hamm, 145 E – 1.2741/98 vom 30.10.98: 10 f.

und Nordrhein-Westfalen etwa behandeln die gewerbliche Tätigkeit von Gemeinden als Ausnahmetatbestand.<sup>85</sup>

Klagen privater Unternehmer gegen gewerbliche kommunale Tätigkeit sind vor Verwaltungsgerichten selten erfolgreich, weil diese den Gemeinden regelmäßig das Ausnutzen eines „angemessenen Wettbewerbsvorteils“ zubilligen. Doch gibt es auch Beispiele erfolgreicher Klagen privater Konkurrenten, allerdings auf dem Zivilrechtsweg.

### **3.2 Europäische Rechtsprechung**

Der Europäische Gerichtshof (EUGH) als oberste Instanz für die Schlichtung von Streitigkeiten auf europäischer Ebene gibt in seinen Urteilen Hinweise, wie die Rechtsvorschriften der EU zu interpretieren und auf bestimmte Sachverhalte anzuwenden sind. Des öfteren wurde er mit Streitigkeiten befaßt, in denen öffentliche Unternehmen Partei waren. Von großer Relevanz für die Beantwortung der Frage nach der europarechtlichen Vereinbarkeit wirtschaftlicher Betätigung von Gebietskörperschaften (Kommunen und Stadtstaaten wie Berlin) ist das Urteil, das er in der Rechtssache T-128/98, *Aéroports de Paris* gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften gesprochen hat.<sup>86</sup> Dieser Fall ist in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung für die europarechtliche Beurteilung der Rolle und der Grenzen staatlicher/kommunaler Unternehmen. Konkret ging es um den folgenden Sachverhalt: Die Klägerin, die *Aéroports de Paris* (im folgenden: ADP)<sup>87</sup>, hatte Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung 98/513/EG Kommission<sup>88</sup> in einem Verfahren nach Artikel 86 EG-Vertrag erhoben. Das Verfahren war durch die Gesellschaft *Alpha Flight Services* (AFS) ausgelöst worden, die in einem Vertragsverhältnis zu ADP steht. Geschäftszweck der AFS ist es, Bord-

---

<sup>85</sup> So schränkt Berlin eine wirtschaftliche Betätigung im wesentlichen auf die Fälle ein, in denen ein wichtiges Interesse Berlins vorliegt und sich der von Berlin angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt.

<sup>86</sup> Urteil des Gerichts Erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Dritte Kammer), 12. Dezember 2000, in der Rechtssache T-128/98, *Aéroports de Paris* mit Sitz in Paris (Frankreich), Klägerin, gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Beklagte, unterstützt durch *Alpha Flight Services* mit Sitz in Paris, Streithelferin, wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 98/513/EG der Kommission vom 11. Juni 1998 in einem Verfahren nach Artikel 86 EG-Vertrag (IV/35.613 - *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*) (ABl. L 230: 10).

<sup>87</sup> ADP ist ein finanziell autonomes öffentliches Unternehmen französischen Rechts. Gemäß Artikel L. 251-2 des französischen Gesetzbuchs über die Zivilluftfahrt (*Code de l'aviation civile*) ist ihre Aufgabe der Um- und Ausbau sowie der Betrieb und die Entwicklung sämtlicher zivilen Luftverkehrseinrichtungen in der Pariser Region, die der Start- und Landehilfe, den Fluglotsendiensten und der Bodenabfertigung von Reisenden, Gütern und Luftpostsendungen dienen, sowie aller angeschlossenen Anlagen. ADP betreibt die Flughäfen Orly und Roissy-Charles de Gaulle (im Folgenden: Roissy-CDG).

<sup>88</sup> IV/35.613 - *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*, ABl. L 230: 10.

verpflegungsdienste auf dem Flughafen Orly zu erbringen. Die AFS hatte am 22. Juni 1995 bei der Kommission eine Beschwerde gegen ADP eingereicht, mit der sie geltend machte, ADP verlange der AFS für ihre Bordverpflegungsdiensten diskriminierende Abgaben im Sinne von Artikel 86 EG-Vertrag (jetzt Artikel 82 EG) ab.<sup>89</sup> Am 1. Februar 1996 hatte daraufhin die Kommission ADP um Auskunft darüber ersucht, welche Firmen ADP auf den Flughäfen Orly und Roissy-CDG zu Bodenabfertigungsdiensten zugelassen habe und welche Abgaben diese zu zahlen hätten. Am 4. Dezember 1996 hatte die Kommission der ADP mitgeteilt, daß die von ADP erhobenen Umsatzabgaben je

---

<sup>89</sup> Folgender Hintergrund bestand: In einer 1988 von ADP durchgeführten Ausschreibung wurde AFS als einziger Dienstleister für Bordverpflegung auf dem Flughafen Orly ausgewählt (Air France versorgte sich selbst). Nach den von ADP vorgesehenen finanziellen Konditionen war eine regelmäßige Abgabe zu zahlen, die vom Umsatz des Dienstleisters abhing. In ihrem Angebot schlug AFS eine durchschnittliche Abgabe auf ihren Umsatz, die Errichtung eines neuen Gebäudes und den Rückkauf von Gebäuden der Firma CIWL für vor. Am 21. Mai 1992 unterzeichneten ADP und AFS einen rückwirkend ab 1. Februar 1990 geltenden, auf 25 Jahre befristeten Konzessionsvertrag. Der Vertrag gestattete AFS die Durchführung von Bodenabfertigungs- und Cateringdiensten auf dem Flughafen Orly und die Nutzung eines Gebäudekomplexes auf dem Flughafengelände und eines Grundstücks, sowie schließlich die von AFS selbst zu finanzierende Errichtung der für ihre Tätigkeit erforderlichen Anlagen. Gemäß Artikel 23 des Vertrages wurden die von AFS zu zahlenden Abgaben wie folgt festgesetzt: (i) Eine Abgabe zugunsten des Staates (Nutzungsabgabe) wird nicht erhoben. (ii) Es wird eine umsatzabhängige Abgabe erhoben [Jahresgesamtumsatz von AFS abzüglich des Umsatzes aus der Lieferung koscherer Gerichte ab Rungis (außerhalb des Flughafengeländes) an Bordverpflegungsunternehmen, die in den Flughafenanlagen von ADP tätig sind. Der Umsatz aus Leistungen, die im Betrieb in Rungis erbracht werden und unmittelbar an andere in den Flughafenanlagen von ADP niedergelassene Kunden (Luftverkehrs- und sonstige Unternehmen) gerichtet sind, bleiben jedoch abgabepflichtig]. (iii) Über die genannte umsatzabhängige Abgabe hinaus leistet der Konzessionär an ADP noch einen absoluten Betrag.

Nach Vertragsabschluß begann ein neuer Dienstleister, die Orly Air Traiteur (OAT), auf dem Flughafen Orly Bordverpflegungsdienste zu erbringen und auf dem Gelände dieses Flughafens Immobilien zu nutzen. OAT gehört mehrheitlich der staatlichen Air France, und zwar über deren Tochtergesellschaft Servair, die auch Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen Roissy-CDG erbringt. OAT wurde zudem erlaubt, ein Grundstück in Besitz zu nehmen und dort auf eigene Kosten die erforderlichen Anlagen zu errichten. Nach Artikel 26 des Konzessionsvertrags, der die finanziellen Konditionen regelte, war für jede der beiden Genehmigungen ein gesondertes Entgelt zu leisten, das wie folgt festgelegt war: Als Entgelt für die Nutzung des Grundstücks zahlt OAT an ADP eine Jahresnutzungsabgabe, die der genutzten Fläche entspricht. Als Entgelt für die Ausübung der gestatteten Tätigkeit zahlt OAT an ADP eine Umsatzabgabe, die sich wie folgt zusammensetzt: (i) Einen Anteil am Gesamtumsatz mit dem Staatsunternehmen Air France und den zur Gruppe Air France gehörenden Tochtergesellschaften Air Charter und Air Inter (der Umsatz aus Leistungen, die OAT mit als Konzessionären von ADP zugelassenen Tochter- oder untergeordneten Gesellschaften von Servair erbringt, wird nicht eingerechnet); (ii) Ein Anteil am Gesamtumsatz mit anderen Luftverkehrsunternehmen.

Ende 1992 wurde, nachdem OAT auf dem Markt tätig geworden und zwischen ADP und AFS eine Meinungsverschiedenheit über das von AFS zu zahlende Entgelt entstanden war, die von AFS zu entrichtende Abgabe gesenkt. AFS teilte ADP am 29. Dezember 1993 mit, sie halte ihren eigenen Abgabensatz und den Abgabensatz, der auf den Umsatz ihrer Konkurrenten auf dem Flughafen Orly erhoben werde, für nicht gleichwertig, und zwar auch nicht bei Berücksichtigung etwa unterschiedlicher Nutzungsabgaben; diese Abweichung führe zu einem Ungleichgewicht zwischen den Dienstleistern. Demgemäß verlangte AFS eine Anpassung ihres eigenen Abgabensatzes. ADP lehnte dies mit der Begründung ab, daß der AFS eine Abgabenermäßigung schon gewährt worden sei: Beziehe man die Grundabgaben mit ein, so seien die von den Konzessionären zu zahlenden Entgelte vergleichbar.



nach Unternehmen auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen beruhten, was objektiv nicht gerechtfertigt sei.<sup>90</sup> In ihrer durch ADP angefochtenen Entscheidung (98/513) hatte die Kommission im einzelnen folgendes bestimmt:

- Die ADP hat gegen Artikel 86 EG-Vertrag verstoßen. Sie hat ihre beherrschende Stellung als Betreiberin der Pariser Flughäfen mißbraucht, indem sie den Dienstleistern oder Flughafenutzern [die in der Bodenabfertigung für Dritte oder in der Selbstabfertigung tätig sind und Bordverpflegungsdienste (einschließlich der Lieferung der Nahrungsmittel und Getränke an Bord und ihrer Entnahme von Bord), Reinigungsdienste oder Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Orly und Roissy-Charles de Gaulle anbieten] Umsatzabgaben in unterschiedlicher Höhe abverlangt hat.
- ADP hat den Verstoß unverzüglich abzustellen und den betroffenen Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten binnen zwei Monaten ab Bekanntmachung dieser Entscheidung eine nichtdiskriminierende Abgabenregelung vorzuschlagen.<sup>91</sup>

Die ADP war mit dieser Entscheidung nicht einverstanden. Sie beantragte beim EUGH (u.a.), die Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären. Die beklagte Kommission wiederum beantragte, die Klage abzuweisen.

Der EUGH folgte dem Antrag der Kommission und hat die Klage der ADP abgewiesen. In seiner Urteilsbegründung folgt er im großen und ganzen den Argumenten, die die Kommission in ihrer Entscheidung vorgetragen hat. Das rechtskräftige Urteil des Europäischen Gerichtshofs ergab unter anderem:

- Ein kommunales Unternehmen darf von Nachfragern nicht unterschiedliche Preise verlangen.
- Auch wenn es um die Nutzung öffentlichen Eigentums geht, kann die Verwaltung dieses öffentlichen Eigentums eine wirtschaftliche, unternehmerische Tätigkeit sein. Rechtsform und Art der Finanzierung sind dabei unerheblich.

---

<sup>90</sup> Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 99/63/EWG der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates (ABl. 1963, 127: 2268) konnte ADP hierzu am 16. April 1997 in einer Anhörung mündlich Stellung nehmen.

<sup>91</sup> Die Kommission verlangte also nicht gleiche, sondern nur nichtdiskriminierende Abgaben; dabei war klar, daß etwaige Unterschiede zwischen Konditionen, die den Dienstleistern gewährten wurden, durch objektive und nichtdiskriminierende Gründe gerechtfertigt sein mußten. Die Kommission ließ damit die

Nach deutschem wie nach europäischem Recht dürfen marktbeherrschende Unternehmen ihre Stellung auf dem Markte nicht mißbrauchen. Dabei sind im Regelfall zwei Fragen zu klären, eine nach der Marktbeherrschung — wie groß ist der relevante Markt und wie hoch ist der Marktanteil eines Unternehmens auf diesem Markt — und zum zweiten die Frage des Mißbrauchs. Bei kommunalen Dienstleistungen umfaßt der relevante Markt nur die Kommune. Das bedeutet, daß eine Gebietskörperschaft (Kommune oder Stadtstaat wie Berlin) bei der Vergabe von Rechten innerhalb der Gebietskörperschaft stets marktbeherrschend ist. Zum Mißbrauch führt der EUGH aus:

- Ein Mißbrauch liegt vor, wenn die Kommune verschiedene Nachfrager der gleichen Dienstleistung ungleich behandelt.
- Ein solcher Mißbrauch kann auch in Ausschließlichkeitszusagen bestehen.
- Für den Tatbestand des Mißbrauchs ist unerheblich, ob der Schädiger die Absicht hatte zu schädigen.
- Wenn die Merkmale einer mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gegeben sind, liegt die Beweislast beim Schädiger. Im Falle einer unterschiedlichen Behandlung von Nachfragern muß die Kommune nachweisen, daß objektiv unterschiedliche Situationen gegeben waren.

Schließlich ist bemerkenswert, daß der Gerichtshof noch einmal darauf hinweist, daß die Wettbewerbsvorschriften des europäischen Rechts auch für die Verwalter öffentlichen Eigentums gelten, wenn sie unternehmerisch tätig werden.

Eine Schranke für gemeinwirtschaftliche Tätigkeiten Berlins ist durch ein Urteil des Gerichtshofes in dem Vorabentscheidungsverfahren C-280/00 (Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH) errichtet worden.<sup>92</sup> Um den folgenden Sachverhalt ging es: Das Unternehmen Altmark Trans erhielt 1990 Genehmigungen und Zuschüsse für den Linienverkehr mit Omnibussen im Landkreis Stendal. 1994 erteilten die deutschen Behörden Altmark Trans neue Genehmigungen und lehnten den Antrag der Nahverkehrsgesellschaft Altmark auf Erteilung von Genehmigungen ab. Die Nahverkehrsgesellschaft Altmark erhob Klage bei den deut-

---

Möglichkeit unterschiedlicher Abgaben offen, stellte aber für den vorliegenden Fall fest, daß ADP für die festgestellten Unterschiede keine hinreichende Rechtfertigung gegeben habe.

<sup>92</sup> Der vollständige Wortlaut des Urteils kann im Internet unter der Adresse [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int) abgerufen werden.

schen Gerichten mit der Begründung, Altmark Trans sei nicht leistungsfähig, da sie ohne öffentliche Zuschüsse nicht hätte überleben können; die Genehmigungen seien deshalb rechtswidrig. Das letztinstanzlich angerufene Bundesverwaltungsgericht hatte dem Gerichtshof dazu folgende zwei Fragen vorgelegt:

1. Stellen die Zuschüsse des Landkreises Stendal an Altmark Trans nach dem EG-Vertrag verbotene staatliche Beihilfen dar.
2. Können die deutschen Behörden anordnen, daß eigenwirtschaftlich erbrachte Regionalverkehrsdienste nicht unter die Verordnung von 1969 über die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes<sup>93</sup> fallen.

Der EUGH entschied daß ein finanzieller Ausgleich, der nur die Gegenleistung für gemeinwirtschaftliche Pflichten bildet, die von Mitgliedstaaten auferlegt wurden, nicht die Merkmale einer staatlichen Beihilfe aufweist. Ein solcher Ausgleich ist im konkreten Fall jedoch nur dann nicht als staatliche Beihilfe einzustufen, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind.

1. Das begünstigte Unternehmen müsse tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müßten klar definiert sein.
2. Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet werde, seien zuvor objektiv und transparent aufzustellen.
3. Der Ausgleich dürfe nicht über das hinausgehen, was erforderlich sei, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken. Wenn die Auswahl nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolge, sei die Höhe des Ausgleichs im Vergleich mit den Kosten zu bestimmen, die ein durch-

---

<sup>93</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991. Nach Ansicht des EUGH sollen hiermit die Unterschiede beseitigt werden, die sich aus (mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen) Verpflichtungen ergeben, die den Verkehrsunternehmen von den Mitgliedstaaten auferlegt werden und zu einer erheblichen Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen führen. Daraus folge, daß es notwendig ist, die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufzuheben, obgleich sie jedoch in gewissen Fällen aufrechterhalten werden müssen, um eine ausreichende Verkehrsbedienung zu gewährleisten.

schnittliches Verkehrsunternehmen zu tragen hätte (unter Berücksichtigung der Einnahmen und des angemessenen Gewinns aus der Erfüllung seiner Verpflichtungen).

Nur wenn diese vier Voraussetzungen erfüllt seien, könne davon ausgegangen werden, daß ein Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen "Vorteil" erhalten habe, der bewirken würde, daß es gegenüber den mit ihm im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen würde, und der Ausgleich daher nicht den Charakter einer staatlichen Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags habe.

Zur zweiten vorgelegten Frage des Bundesverwaltungsgericht urteilt der EUGH, das deutsche Gericht habe nur dann zu prüfen, ob die in Rede stehenden Zuschüsse im Einklang mit den Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen gewährt worden seien, wenn es zu dem Ergebnis gelange, daß die fragliche Gemeinschaftsverordnung in Deutschland nicht anwendbar sei. Mit anderen Worten, wenn die Gemeinschaftsverordnung hier anwendbar sei, brauche nicht auf die allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags zurückgegriffen werden.<sup>94</sup>

#### **4. Fazit**

Das deutsche Recht setzt für die wirtschaftliche Betätigung der Gebietskörperschaften Grenzen, die im höchsten Maße durchlässig sind:

- Das Grundgesetz enthält direkt keine Regel zur wirtschaftlichen Betätigung des Staates. Doch können Grundrechte der Bürger mit der gewerblichen Aktivität des Staates kollidieren; in erster Linie geht es dabei um das individuelle Recht auf Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Die Rechtsprechung sieht freilich einen unzulässigen Eingriff in die Grundrechte nur dann gegeben, wenn der Staat — hier die Gebietskörperschaften (Kommunen und Stadtstaaten wie Berlin) — sich einen „unangemessenen Wettbewerbsvorteil“ verschafft. Nach einschlägiger Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte müssen sich Private Konkurrenten kommunaler Unternehmen mit einem angemessenen Wettbewerbsvorteil“ staatlicher/kommunaler Konkurrenten abfinden.

---

<sup>94</sup> Der EUGH merkt in diesem Zusammenhang an, daß der deutsche Gesetzgeber von der in der Gemeinschaftsverordnung vorgesehenen Ausnahme für den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr grundsätzlich auch teilweise Gebrauch machen könne, soweit er sich dadurch den Zielen der Verordnung annähere. Ein Mitgliedstaat könne dies aber nur dann, wenn der Grundsatz der Rechtssicherheit gewahrt sei, was voraussetze, daß im deutschen Recht klar festgelegt sei, in welchem Umfang von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht werde, damit festgestellt werden könne, in welchem Fall diese Ausnahme gelte und in welchem Fall die Gemeinschaftsverordnung anwendbar sei.

- Für die Auslegung der Zulässigkeit gewerblicher Tätigkeit von Gemeinden ist das einschlägige Recht des jeweiligen Landes hinzuzuziehen; Die Gemeindeordnungen von Berlin, Bayern und Nordrhein-Westfalen etwa behandeln die gewerbliche Tätigkeit von Gemeinden als Ausnahmetatbestand.<sup>95</sup>

Klagen privater Unternehmer gegen gewerbliche kommunale Tätigkeit sind vor Verwaltungsgerichten selten erfolgreich, weil diese den Gemeinden regelmäßig das Ausnutzen eines „angemessenen Wettbewerbsvorteils“ zubilligen. Doch gibt es auch Beispiele erfolgreicher Klagen privater Konkurrenten, allerdings auf dem Zivilrechtsweg. Die mangelnde Flankierung der kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeit durch das Recht hat in einigen Bundesländern den Gesetzgeber auf den Plan gerufen, allerdings nicht, um den faktischen Zug zur „Re-Kommunalisierung“ der Wirtschaft aufzuhalten, sondern um diesen abzusegnen (Wolf 2000). Derzeit müssen Private, die sich durch die kommunale Konkurrenz benachteiligt sehen, selber die Initiative zur Abhilfe ergreifen, indem sie die Gerichte bemühen.

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat den Gebietskörperschaften in Deutschland bei ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten Restriktionen auferlegt, die über das im deutschen Recht vorgesehene Maß hinausgehen. Der Europäische Gerichtshof hat des öfteren korrigierend eingegriffen, wenn nationale Instanzen die Schranken des europäischen Rechts nicht beachtet haben. Für die wirtschaftliche Tätigkeit von Berlin ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs anlässlich einer Klage der Flughafengesellschaft von Paris gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaft von besonderer Relevanz. Es stellt klar, daß die Wettbewerbsvorschriften des europäischen Rechts auch für die Verwalter öffentlichen Eigentums gelten, wenn sie unternehmerisch tätig werden. Was die gemeinwirtschaftlichen Tätigkeiten Berlins anbetrifft so schränkt das Europäische Recht den Handlungsspielraum Berlins (und aller anderen Gebietskörperschaften) ein: So müssen die Verpflichtungen des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens klar definiert, die Berechnungen des finanziellen Ausgleich für die gemeinwirtschaftliche Aufgabe objektiv und transparent sein und der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.

---

<sup>95</sup> So schränkt Berlin eine wirtschaftliche Betätigung im wesentlichen auf die Fälle ein, in denen ein wichtiges Interesse Berlins vorliegt und sich der von Berlin angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt.

## Literaturverzeichnis

- Abel, W. (1978). *Agrarkrisen und Agrarkonjunktur — Eine Geschichte der Land- und Ernährungswirtschaft Mitteleuropas seit dem hohen Mittelalter*. 3., neu bearb. u. erw. Aufl. Hamburg [u.a.].
- Aharoni, Y. (1981). Managerial Discretion. In: Raymond Vernon (ed.), *State-owned Enterprise in the Western Economies*. New York.
- Aharoni, Y. (1991). On Measuring the Success of Privatization. In: R. Rammamurti and R. Vernon: *Privatization and Control of State Enterprises*.
- Alchian, A., H. Demsetz (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*: 777-795.
- ASU-UNI - Unternehmerinstitut e.V., (2003). *Der Weg aus der staatlichen Schuldenfalle. Konzepte und Beispiele für eine umfassende Privatisierung*. Schriftenreihe des UNI Unternehmerinstituts der ASU e.V., Band 10. Berlin.
- Becker, Gary (1976). Comment. *Journal of Law and Economics* 19: 245–248.
- Becker, Gary (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics* 98: 371–400.
- Bishop, Matthew and Mike Green (1995). Privatisation and Recession — The Miracle Tested. CRI Discussion Paper 10. London.
- Bishop, Matthew and David Thompson (1992). Regulatory Reform and Productivity Growth in the UK's Public Utilities. *Applied Economics* 24: 1181–1190.
- Boardman, A., A. R. Vining (1992). Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise. *Public Choice*: 205–239.
- Bös, Dieter and Wolfgang Peters (1991). A Principal-Agent Approach on Manager Effort and Control and Privatized and Public Firms. In: Ott and Hartley (eds. 1991): 26–52.
- Borcherding, T., F. Pommerehne, Schneider (1982). Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie* 2: 127–156.
- Boss, Alfred, Claus-Friedrich Laaser, Klaus-Werner Schatz et al. (1996). *Deregulierung in Deutschland — Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Button, Kenneth J. and Thomas G. Weyman-Jones (1992). Ownership Structure, Institutional Organization and Measured X-Efficiency. *American Economic Review Papers and Proceedings* 82 (2): 439–445.
- Button K, T. Weyman-Jones (1993). Ownership Structure, Institutional Structure and Measured Y-Efficiency. *American Economic Review*: 439–445.
- Caves, Douglas W. and Laurits R. Christensen (1980). The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. *Journal of Political Economy* 88: 958–976.

- Clarkson, Kenneth W. (1989). Privatization at the State and Local Level. In: Mac Avoy et al. *Privatisation and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*. Boston.
- Clifford, Chance, Pünder, 2003. *Rechtliche Fragen der Liberalisierung in den Bereichen der Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen und der Straßenreinigung in Berlin*. Frankfurt a. M.
- Corte, C. (1990). Die Übernahme kommunaler Aufgaben durch private Unternehmen und Freie Berufe. Eine Untersuchung der Zusammenarbeit von Privaten und Kommunen. (IFM) Institut für Mittelstandsforschung. Bonn.
- Corte, Christiane (1991). Die Übernahme kommunaler Aufgaben durch private Unternehmen und Freie Berufe — Eine Untersuchung der Zusammenarbeit von Privaten und Kommunen. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Davies, David G. (1971). The Efficiency of Public versus Private Firms — The Case of Australia's Two Airlines. *The Journal of Law and Economics*: 149–165.
- Davies, David G. (1981). Property Rights and Economic Behavior in Private and Government Enterprises: The Case of Australia's Banking System. *Research in Law and Economics* 3: 111–142.
- De Alessi, Louis (1972). An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation. *Public Choice*: 1–42.
- De Fraja, Giovanni (1993). Productive Efficiency in Public and Private Firms. *Journal of Public Economics* 50: 15–30.
- Deutsche Bundesbank (2000). Preiswirkungen der Deregulierung und Privatisierung auf den Gütermärkten. *Monatsbericht* Dezember 52. (12): 31–43.
- Dunsire, Andrew (1991). Organizational Status Change and Performance: The Significance of Internal Structure. In: Ott and Hartley (eds. 1991): 126–157.
- Edeling T., (1998). Selbst- und Fremdsteuerung öffentlicher Unternehmen. In: Edeling T., W. Jann, D. Wagner (Hrsg.), *Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?* Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 1. Opladen.
- Eger, Thomas (1998). Private und öffentliche Eigentumsrechte aus ökonomischer Sicht. In: Martin Held und Hans G. Nutzinger (Hrsg.), *Eigentumsrechte verpflichtet*. Frankfurt, New York.
- Eerdmeier, Peter (1998). *Die Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung. Berlin. Dissertation*.
- Europäischer Rat (Stockholm) (2001). Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Press Release 24.03.2001, Nr. 100/1701, Ziff. 16.
- Expertenkommission Staatsaufgabenkritik (2001). *Abschlußbericht*. Berlin 23. November 2001.
- Färe, R., S. Großkopf and J. Logan (1985). The Relative Performance of Publicly-Owned and Privately-Owned Electric Utilities. *Journal of Public Economics* 26: 86–106.

- FDP im Abgeordnetenhaus Berlin (2002). *Berliner Stadtreinigungsbetriebe AöR (BSR)*. Berlin.
- Finsinger, Jörg (1984). The Performance of Public Enterprises in Insurance Markets. In: M. Maschard, P. Pestiean und H. Tullens (eds), *The Performance of Public Enterprise*. 223–241.
- Forsyth, P. J. and R. D. Hocking (1980). Property Rights and Efficiency in a Regulated Environment: The Case of Australian Airlines. *The Economic Research* 56 (153): 182–185. Dazu: Davies, D.G. (1980). Property Rights and Efficiency in a Regulated Environment: Reply.
- Forsthoff, E. (1938). Die Verwaltung als Leistungsträger. *Königsberger rechtswissenschaftliche Studien*.
- Frech, H. E. (1976). The Property Rights Theory of the Firm: Empirical Results from a Natural Experiment. *Journal of Political Economy* 84 (1): 143–152.
- Funkhouser, Richard and Paul W. MacAvoy (1979). A Sample of Observations on Comparative Prices in Public and Private Enterprises. *Journal of Public Economics* 11: 353–368.
- Götz, Volkmar, (2001). Die Öffnung der Märkte für Leistungen der öffentlichen Versorgung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. In: Helmut Brede (Hrsg.), *Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 47. Baden-Baden.
- Gwartney, James and Robert Lawson (2001). Economic Freedom of the World. *Annual Report*. The Fraser Institute. Vancouver.
- Habermann, G. (2000). *The emergence of the welfare state : endogenous rationality or exogenous political rent-seeking?* In: : Hayek revisited / Bouckaert, Boudewijn, S. 117-125.
- Hamburg, *Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, Haushaltsjahre 1995 und 2000*.
- Harms, Jens (2001). Daseinsvorsorge im Wettbewerb. Zur Abgrenzung von Dienstleistungen im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne der Art. 16 und 86 EG-Vertrag. Hrsg. Helmut Brede im Auftrag des wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. In: *Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Baden-Baden. S. 25–34.
- Hartung, Hans, (1986). *Verfahren zur Nutzung erschöpfbarer Ressourcen. Das Beispiel der Versteigerung von Offshore-Förderrechten in den USA*. Kieler Studien 172. Tübingen.
- Hartley, Keith and Attiat F. Ott (1991). Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries. Elgar.
- Haskel, Jonathan (1992). UK Privatization: Process and Outcomes. University of London. Economics Department, Paper 273.
- Haskel, Jonathan (1994). The Winners and Losers from UK Privatisation. University of London. Economics Department, Paper 308.
- Haskel, Jonathan and Amparo Sanchis (1995). Privatization and X-Inefficiency: A Bargaining Approach. *CEPR Discussion Paper* 1192. London.



- Haskel, Jonathan and S. Szymanski (1993). The Effect of Privatisation, Destructing and competition on Productivity Growth in UK. Public Corporations. University of London. Economics Department, Paper 286.
- Heitger, Bernhard (2001). The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries. Kieler Arbeitspapier 1034. Kiel.
- Helm, Thorsten Matthias, (1999). *Rechtspflicht zur Privatisierung: Privatisierungsgebote im deutschen und europäischen Recht*. Schriftenreihe Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik 160. Baden-Baden.
- Hicks, John R. (1935). Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly. *Econometrica* 3: 1–20.
- Hösch, U. (1999). Die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge. Walter Eucken Institut. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 164. Tübingen.
- Hutchinson, Gladstone (1991). Efficiency Gains through Privatization of UK Industries. In: Ott and Hartley (eds. 1991): 87–107.
- Jarass, H., B. Pieroth (2000). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. München.
- Karlsen, Ann-Cathrin (1997). Privatisierung kommunaler Leistungserstellung — untersucht am Beispiel der Abwasserentsorgung. Institut für Mittelstandsforschung, Grüne Reihe 29. Stuttgart.
- Kluth, Winfried (2000). Öffentlich-rechtliche Zulässigkeit gewinnorientierter staatlicher und kommunaler Tätigkeit. In: Stober, R., H. Vogel (Hrsg.), *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Staat und Kommunen als Konkurrent der Privatwirtschaft*. Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht 45. Hamburg.
- Koedijk, K., J. Kremers (1996). Deregulation. A political economy analysis. *Economic Policy* (23): 443–467.
- Kolms, Heinz (1976). Finanzwissenschaft IV — Öffentlicher Kredit, öffentlicher Haushalt, Finanzausgleich, 2 verbesserte und ergänzte Auflage, Berlin, New York.
- Kommission der EG (2000). Mitteilung der Kommission der EG. *Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*. Dok. (KOM 2000, 580).
- Mac Avoy, Paul W. et al. (1989). In: Mac Avoy et al. *Privatisation and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*. Boston.
- Mac Avoy, Paul W. and George S. Mc Isaac (1989). The Performance and Management of United States Federal Government Corporations. In: Mac Avoy et al. *Privatisation and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*. Boston.
- Martin, Stepen and David Parker 1997. The Impact of Privatisation. Ownership and Corporate Performance in the UK. London, New York.

- Meggison, William L., Robert C Nash and Matthias van Randenborgh (1994). The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis. *Journal of Finance* 49 (2): 403–452.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (2001). Nur als Rechtsgemeinschaft kann die EU eine Wertgemeinschaft sein. *ASM Bulletin* 2: 14-20.
- Mischon, Claudia und Karl Robl (1980). Zum Problem der Diskriminierung mittelständischer Betriebe — Eine empirische Untersuchung. *Beiträge zur Mittelstandsforschung* 63. Köln.
- Mix, U., M. Herweijer (1996). *10 Jahre Tilburger Modell : Erfahrungen einer oeffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungsceneter*. Bremen.
- Naschold, F. (1999). *Die Modernisierung der Berliner Verwaltung im internationalen Vergleich*. In: Berlins zweite Zukunft. Aufbruch in das 21. Jahrhundert. Hrsg. Von Walter Momper u.a. Berlin.
- Neumann, H. (1997). *Beteiligungsmanagement und -controlling unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen*. Schriftenreihe zum Finanzprüfungs- und Rechnungswesen. München.
- Ott, A. F., K. Hartley (1991). *Privatization and Economic Efficiency. A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries*. Elgar.
- o.V. (2001). *Neuausrichtung des öffentlichen Sektors in Berlin unter Bedingungen der Haushaltssanierung – Nachhaltiger Kurswechsel und Konsequenzen*. Berlin.
- Parker, David, and Keith Hartley (1991). Status Change and Performance: Economic Policy and Evidence. In: Ott and Hartley (eds. 1991): 108–125.
- Pausch, Rainer (1976). Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen. *Beiträge zur Mittelstandsforschung* 15. Göttingen.
- Peltzman, Sam (1998). *Political Participation and Government Regulation*. Chicago.
- Peltzman, Sam (1989). The Control and Performance of State-Owned Enterprises: Comment. In: Mac Avoy et al. *Privatisation and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*. Boston.
- Perelman, S., P. Pestieau (1994). A comparative performance study of postal services: a productive efficiency approach. *Annales d'Economie et de Statistique* 33 : 187–202.
- Pint, Ellan M. (1991). Nationalization vs. Regulation of Monopolies. *Journal of Public Economics* 44 (5): 131–164.
- Plane, Patrick (1992). Productive Efficiency of Public Enterprises: A Macroeconomic Analysis Based on Cross-Section Estimation of a Neoclassical Production Function. *Applied Economics* 24 (8): 833–844.
- Scherer, F. M. (1980). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Houghton Mifflin, Boston.

- Schünemann, Wolfgang B. (2000). Wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand. In: Stober, R., H. Vogel (Hrsg.), *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Staat und Kommunen als Konkurrent der Privatwirtschaft*. Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht 45. Hamburg.
- Selmer, Peter (2000). Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und Unternehmergrundrechte. In: Stober, R., H. Vogel (Hrsg.), *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Staat und Kommunen als Konkurrent der Privatwirtschaft*. Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht 45. Hamburg.
- Senatsverwaltung für Finanzen, *Haushaltsplan von Berlin, Haushaltsjahre 2001 und 2002*.
- Senatsverwaltung für Finanzen (oJ). *Beteiligungsbericht 2002 Berlin*
- Senatsverwaltung für Finanzen (oJ). *Beteiligungsbericht 2001 Berlin*
- Senatsverwaltung für Finanzen (2003). *Finanzpolitische Perspektiven, Oktober 2003*.
- Senatsverwaltung für Finanzen, (2003). *Finanzplanung 2003 bis 2007*. 2003.
- Senatsverwaltung für Finanzen, (2001). *Was kostet wo wie viel?. Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2001*.
- Shapiro, C., R. D. Willing (1990). Economic Rationales for the scope of privatization. In: Suleiman, E., J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, Colorado.
- Stein, J. C. (2000). Information Production and Capital Allocation: Decentralized vs. Hierarchical Firms. Working Paper 7705, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts.
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3–21.
- Stiglitz, Joseph E. (1986). *Economics of the Public Sector*. New York.
- Stober, Rolf (2000). Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. In: Stober, R., H. Vogel (Hrsg.), *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Staat und Kommunen als Konkurrent der Privatwirtschaft*. Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht 45. Hamburg.
- Unternehmerinstitut e.V., ASU–UNI (2003). *Der Weg aus der staatlichen Schuldenfalle. Konzepte und Beispiele für eine umfassende Privatisierung*. Schriftenreihe des UNI Unternehmerinstituts der ASU e.V., Band 10. Berlin
- Vaubel, R. (2002). „Das Wunder der europäischen Musik“ und der Wettbewerb. In: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Stuttgart. Bd. 53, S. 207-225.
- Vickers, J., G. Yarrow (1989). *Privatization: an economic analysis*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Wegener, A. (2002). *Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs: Strategien in den USA, Grossbritannien und Neuseeland*. Hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung, Abteilung: Regulierung von Arbeit.

Wirtschaftsrat der CDU e.V., Landesverband Hamburg 1996 *Privatisierung in Hamburg*..

Wolf, Dieter (2000). Der Staat als Unternehmer – Belebung oder Gefahr für den Wettbewerb. In: Stober, R., H. Vogel (Hrsg.), *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Staat und Kommunen als Konkurrent der Privatwirtschaft*. Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht 45. Hamburg.

Yarrow, G. (1986). Privatization in theory and practice. *Economic Policy: a European forum* 1 (2): 323-377.

Yeaple, Stephen and Warren Moskowitz (1995). The Literature on Privatization. Federal Reserve Bank of New York. Research Paper 9514.

Yunker, James A. (1975). Economic Performance of Public and Private Enterprise: The Case of U.S. Electric Utilities. *Journal of Economics and Business*: 60–67.

Zeckhauser, Richard J. and Murray Horn (1989). The Control and Performance of State-Owned Enterprises. In: Mac Avoy et al. *Privatisation and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*. Boston.

## Empirische Materialien

## Gliederung

Übersicht 1: Privatisierung – Arten, Methoden, Auswirkungen .....	95
Privatisierungskataster I.....	96
Privatisierungskataster II .....	115
Privatisierungskataster III.....	128

### Übersicht 1: Privatisierung – Arten, Methoden, Auswirkungen

Lfd. Nr.	Arten der Privatisierung	Definition	Methode	Privatisierungserlös	Haushaltswirkungen		Personale Auswirkungen				
					kurzfristig	langfristig	Politiker	betroffene Bedienstete	Unternehmenssektor	Bürger	Institutionelle Implikationen und Anmerkungen
					(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1	Vermögensprivatisierung	Übertragung bisher staatlichen Eigentums an Private	Verkauf - freihändig  - Ausschreibung  Schenkung	0/+/ 0/+/ 0	+ + +	+ + +	Aufgabenverlust, mehr Gestaltungsspielraum	weniger Arbeit, Stellenabbau	Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen	bessere Güterversorgung, höheres Nettoeinkommen	Änderungen von Verträgen und Rechtsvorschriften (insb. Sozial- und Arbeitsrecht). Einzige echte Privatisierung
2	Materielle Privatisierung	Vollständige Übertragung staatlicher Tätigkeiten an Private	Ausweitung der Gewerbefreiheit bei kontrollierten Rückzug des Staates	0	0/+	+	Aufgabenverlust, mehr Gestaltungsspielraum, höheres Ansehen	Stellenabbau	mehr Wertschöpfung	bessere Güterversorgung, höheres Nettoeinkommen	Änderung von Rechtsvorschriften (insb. Gewerbeordnung)
3	Kontrollierter Wettbewerb ("Managed Competition")	Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern um Leistungserstellung	1. Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen; 2. Ausschreibung; 3. Auswahl des günstigsten Anbieters	0	-	+	Aufgabenänderung, mehr Gestaltungsspielraum, höheres Ansehen	mehr Leistung und Stellenabbau	mehr Wertschöpfung	bessere Güterversorgung, höheres Nettoeinkommen	Änderung des Dienstrechtes (Finanzielle Mitverantwortung der Bediensteten)
4	Funktionelle Privatisierung ("Contracting Out")	Übertragung des Aufgabenvollzugs an Private; Zuständigkeit und Kontrolle verbleiben beim Staat	I. Ausschreibung für: 1. Fremdbezug 2. Submissionen 3. Konzessionen II. Gutscheine- (Voucher) Vergabe	0	+	+	mehr Gestaltungsspielraum, höheres Ansehen	Stellenabbau	mehr Wertschöpfung	Steuersenkung	Änderung von Rechtsvorschriften. Vorstufe für weitergehende Privatisierung
5	Formelle Privatisierung	Umwandlung staatlicher Einrichtungen in eine private Rechtsform	Veränderung der Rechtsform	0	-	0	gering	gering	gering	gering	Änderung von Rechtsvorschriften.
6	Private-Öffentliche Partnerschaft ("Private-Public-Partnership")	Arbeitsteilung zwischen staatlichen Einrichtungen und Privaten bei definierten Phasen der Leistungserstellung	Netzplanerstellung, Verhandlungen	0	0	+	zusätzliche Aufgaben	mehr Planungstätigkeit, weniger einfache Arbeiten	mehr Wertschöpfung	?	Offenheit für neue Ideen der Kooperation. Gefahr der Kungelei
7	Finanzwirtschaftliche Privatisierung	Verkauf von staatlichem Eigentum mit anschließender garantierter Rückmiete	Verkauf von staatlichem Eigentum und Rückmiete des Eigentums	+	+	?	gering	gering	mehr Wertschöpfung	gering	Mehr Kostentransparenz, andererseits Gefahr der Kungelei

## **Privatisierungskataster I**

## Übersicht 2: Privatisierungskataster I: Beteiligungen im Überblick

<b>I. Beteiligungen 2001:</b>							
Lfd. Nr.	Name	Gegenstand des Unternehmens	Rechtsform	Zuständige Senatsverwaltung <sup>a</sup>	Wettbewerber in Berlin	Wettbewerber anderenorts	Branche <sup>c</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Bankgesellschaft Berlin AG	Leitung einer Unternehmensgruppe, bankmäßige Geschäfte	AG	WAF	x	x	D
2	Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF)	Beteiligungen an Flughafengesell., Betrieb und Errichtung von Flughäfen	GmbH	SE	x	x	D
3	Berlin Tourismus Marketing GmbH	Touristisches Marketing	GmbH	WAF	x	x	D
4	Berliner Bäder-Betriebe	Betrieb von Bädern, entgeltlich und für Schulen, Kitas u. Sportver., unentgeltlich	Anstalt d. öff. Rechts	BJS	(x)	x	D
5	Berliner Energie-Agentur GmbH	Unternehmensberatung	GmbH	SE	x	x	D
7	Berliner Großmarkt GmbH	Errichtung, Betrieb von Großmarkt- u. Einzelhandelsmarkthallen	GmbH	WAF	x	x	D
8	Berliner Hafen- u. Lagerhausbetriebe (BEHALA)	Betrieb von Häfen, Lagern und Umschlag, Vermietung und Handel	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	(x)	x	D
9	Berliner Kulturveranstaltungs-GmbH	Förderung von Kunst u. Kultur, Durchführung von Projekten, Verwaltung u. Betrieb von Räumlichkeiten	GmbH	WFK	x	x	D
10	Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR)	Förderung der Abfallvermeidung, Abfallentsorgung u. -verwertung, Straßenreinigung, Sonderdienste	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	-	x	D
11	Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)	Durchführung von Personenverkehr für Berlin sowie aller komplementären Tätigkeiten	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	x	x	D
12	Berliner Wasserbetriebe (BWB)	Wasserversorgung, Ableitung u. Reinigung von Abwasser, Aufbereitung von Oberflächenwasser	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	x	x	D
13	Berliner Werkstätten für Behinderte GmbH	Berufliche u. soziale Integration Behinderter in kommunalen Einrichtungen	GmbH	GSV u. WAF	x	x	PG+ D
14	Berlinwasser Holding AG	Beteiligungsverwaltung	AG	WAF	x	x	D
15	Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin mbH	Landwirtschaft	GmbH	WAF	x	x	L
16	BGZ - Berliner Gesellschaft für entwicklungspolitische Zusammenarbeit mbH	Betriebsberatung, Ausbildung	GmbH	WAF	x	x	D
19	DEGEWO - Deutsche Gesellschaft zur Förderung des Wohnungsbaues AG	Wohnungsbau, Wohnungsvermietung, Wohnungsverkauf	AG	SE	x	x	D
20	Deutsche Baurevision AG	Wirtschaftsprüfung und Wirtschaftsberatung, Treuhandgeschäfte	AG	F	x	x	D
21	Deutsche Film- und Fernsehakademie Berlin GmbH	Vermittlung von Kenntnissen, Filmförderung	GmbH	WFK	?	x	D
22	Deutsche Klassenlotterie Berlin	Glücksspirale	Anstalt d. öff. Rechts	F	x	x	D
23	Deutsches Historisches Museum GmbH	Kunst-, Antiquitätenhandel, Restaurieren, Ausstellungen	GmbH	WFK	x	x	D
24	Fachinformationszentrum Chemie GmbH	Information	GmbH	WFK	?	x	D
25	Feuersozietät Berlin Brandenburg	Feuerversicherung, sonstige Sachversicherungen	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	x	x	D
26	Friedrichstadtpalast Betriebsgesellschaft mbH	Revue theater	GmbH	WFK	x	x	D
28	GESOBAU AG	Errichtung, Bewirtschaftung, Vermietung, Verkauf von Immobilien	AG	SE	x	x	D
30	GEWOBAG Gemeinnützige Wohnungsbau-Aktien-gesellschaft Berlin	Bau, Bewirtschaftung, Betreuung, Sanierung von Wohnungen	AG	SE		x	D
31	Grün Berlin Park & Garten GmbH	Projekte der Freiraumgestaltung, Betrieb von Freiraumanlagen	GmbH	SE	x	x	D
32	GSW-Gemeinnützige Siedlungs- u. Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH	Bau, Bewirtschaftung von Wohnungen, Gemeinschaftsanlagen für Wohnungen	GmbH	SE	x	x	D



<b>I. Beteiligungen 2001:</b>							
Lfd. Nr.	Name	Gegenstand des Unternehmens	Rechtsform	Zuständige Senatsverwaltung <sup>a</sup>	Wettbewerber in Berlin	Wettbewerber anderenorts	Branche <sup>c</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
33	Hahn-Meitner-Institut Berlin GmbH	naturwissenschaftliche Forschung	GmbH	WFK		x	D
35	Hebbel-Theater Berlin GmbH	Theater	GmbH	WFK	x	x	D
36	Heinrich-Hertz-Institut für Nachrichtentechnik Berlin GmbH	Forschung	GmbH	WFK	?	x	D
37	IGB Industriebahn-Gesellschaft Berlin mbH	Bahnbetrieb	GmbH	SE	x	x	D
38	II C The New German Länder Industrial Investment Council GmbH	Werbung und Akquisition	GmbH	WAF	x	x	D
39	INPRO Innovationsgesellschaft für fortgeschrittene Produktionssysteme in der Fahrzeug-industrie mbH	Forschung und Entwicklung	GmbH	WAF	?	x	D
40	Kinder- und Jugendfreizeitzentrum Wuhlheide - Landesmusik-akademie - gGmbH	Betrieb von Freizeitzentrum und Musikakademie	gGmbH	BJS	x	x	D
41	Krankenhaus Moabit GmbH	Betrieb des Krankenhauses Moabit	gGmbH	GSV u. WAF	x	x	D
42	LBB Landesbank Berlin - Girozentrale	Bankgeschäfte	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	x	x	D
43	Liegenschaftsfonds Berlin Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG	Übernahme von Grundstücken Berlins und des LFB GmbH 6 Co. KG, Verwaltung, Veräußerung	GmbH & Co. KG	F	x	x	D
44	Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG	Verwertung von Grundstücken Berlins und treuhänderische Übernahme von Grundstücken Berlins	GmbH & Co. KG	F	x	x	D
45	Liegenschaftsfonds Berlin Verwaltungsgesellschaft mbH	Beteiligungserwerb und Übernahme der Haftung und der Geschäftsführung bei anderen Gesellschaften	GmbH	F	x	x	D
47	MEAB Märkische Entsorgungsanlagen-Betriebsgesellschaft mbH	Abfallbeseitigung, Errichtung und Betrieb von Entsorgungsanlagen	GmbH	SE	x	x	D
48	Messe Berlin GmbH	Ausstellung, Messen, Kongresse, Tagungen, Freizeitprogramme	GmbH	WAF	x	x	D
50	Öffentliche Lebensversicherung Berlin Brandenburg	Lebens- und Rentenversicherungen	Anstalt d. öff. Rechts	WAF	x	x	D
51	Olympiastadion Berlin GmbH	Betrieb des Olympiastadions	GmbH	BJS	x	x	D
53	Rundfunk-Orchester und -Chöre gGmbH Berlin	Aufführung von Musikwerken mit Orchester und Chören	gGmbH	WFK	x	x	D
54	SBB Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH	Sonderabfallentsorgung und -verwertung	GmbH	SE	x	x	D
55	STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mbH	Bau, Modernisierung, Bewirtschaftung, Vermietung, Veräußerung von Wohnungen, Gemeinschaftsanlagen	GmbH	SE	x	x	D
56	Theater des Westens gemeinn. Betriebsgesellschaft mbH	Veranstaltung von Operetten und Musicals	gGmbH	WFK	x	x	D
57	VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH	Personennahverkehr Berlin Brandenburg	GmbH	SE	x	x	D
58	Wasserstadt GmbH Treuhänderischer Entwicklungsträger des Landes Berlin	Trägerschaft für Projekte der Stadtentwicklung und Stadterneuerung, Vermarktung des Wissens	GmbH	SE	x	x	D
59	WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH	Bau, Bewirtschaftung, Verwaltung von Wohnungen, Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen	GmbH	SE	x	x	D
60	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH	Betrieb wissenschaftlicher Einrichtungen, Verbreitung von Erkenntnissen, sozialwissenschaftlich	gGmbH	WFK	x	x	D
61	WISTA Management GmbH	Betrieb einer wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Einrichtung	GmbH	WAF	x	x	D
62	Wohnungsbaugesellschaft Hohenschönhausen mbH	Bau, Bewirtschaftung, Verwaltung, Modernisierung, Instandhaltung von Wohnungen	GmbH	SE	x	x	D
64	Zoologischer Garten Berlin AG	Betrieb des Zoologischen Gartens	AG	F	x	x	D
65	Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsges. AG	Information und Beratung	AG	WAF	x	x	D
66	ekz.bibliotheksservice GmbH	Verkauf von Waren und Dienstleistungen für Bibliotheken	GmbH	WFK	x	x	D
67	Fachinformationszentrum Karlsruhe Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH	Information	GmbH	WFK	x	x	D

<b>I. Beteiligungen 2001:</b>							
Lfd. Nr.	Name	Gegenstand des Unternehmens	Rechtsform	Zuständige Senatsverwaltung <sup>a</sup>	Wettbewerber in Berlin	Wettbewerber anderenorts	Branche <sup>c</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
68	FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH	Herstellung von und Werbung für Lehr- und Lernmittel	gGmbH	BJS	?	x	D u. PG
70	HIS Hochschul-Informations-System GmbH	Begutachtung und Beratung	GmbH	WFK	x	x	D
71	IWF Wissen und Medien gGmbH	Herstellung von audio-visuellen Medien	gGmbH	WFK	x	x	D
72	Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	Betrieb der Kunst- und Ausstellungshalle der BRD	GmbH	WFK	x	x	D
<b>NEU</b>							
73	BSGM GmbH	Erwerb und Verwaltung von Beteiligungen insbesondere der BSGM GmbH & Co. KG	GmbH	WAF	x	x	D
74	BSGM GmbH & Co. KG	Grundstückserwerb	GmbH & Co. KG	WAF	x	x	D
75	Vivantes <sup>c</sup>	Betreiben von Krankenhäusern, Übernahme von gesundheitlichen und sozialen Aufgaben	GmbH	GSV	x	x	D
76	fiscus GmbH	Erstellung und Pflege von Software für Behörden	GmbH	F	x	x	D
<b>II. Im Jahre 2000 aufgegebene Beteiligungen:</b>							
6	Berliner Festspiele GmbH	Vorbereitung, Durchführung, Abwicklung von Festspielen	GmbH	WI	x	x	D
17	BLEG Berliner Landesentwicklungsgesellschaft mbH	Grunderwerb, Grundstücksschließung und Verkauf	GmbH	WuT	x	x	D
18	BLEG Berliner Landesentwicklungsgesellschaft mbH & Co. Grundstücks-KG	Immobilienverwaltung	GmbH & Co. KG	WuT	x	x	D
27	GEHAG Aktiengesellschaft	Errichtung, Bewirtschaftung, Vermietung, Verkauf von Immobilien	AG	SE	x	x	D
29	Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH	Modernisierung, Errichtung, Betreuung, Verwaltung, Vermietung von Gewerbebauten, Ansiedlung, Sanierung	GmbH	WuT	x	x	D
34	Haus der Kulturen der Welt GmbH	Kulturelle Veranstaltungen und Ausstellungen	GmbH	Wi	x	x	D
46	Max-Bürger-Zentrum für Sozialmedizin, Geriatrie und Altenhilfe gGmbH	Stationäre medizinische, pflegerische, soziale Versorgung	gGmbH	A	x	x	D
49	NET-GE Kliniken für Berlin GmbH	Betreiben und Überwachen von Krankenhäusern, Übernahme gesundheitlicher und sozialer Aufgaben	GmbH	A	x	x	D
52	PRESTO Siebzigste Vermögensverwaltung GmbH	Erwerb von Vermögen der "GEHAG", Verwaltung, Vermietung und Veräußerung von Immobilienvermögen	GmbH	SE	x	x	D
63	Wohnungsbaugesellschaft Marzahn mbH	Bau, Bewirtschaftung, Modernisierung, Instandhaltung von Wohnungen	GmbH	SE	x	x	D
69	GMD - Forschungszentrum Informationstechnik GmbH	Forschung und Entwicklung, Aus- und Fortbildung, Beratung und Information	GmbH	Wi	x	x	D

<sup>a</sup>Es bedeuten im Jahr 2001: W+T=Wirtschaft u. Technologie; SfS=Schule, Jugend u. Sport; SE=Stadtentwicklung; A=Arbeit; Wi=Wissenschaft; F=Finanzen. Es bedeuten im Jahr 2002: WAF=Wirtschaft, Arbeit und Finanzen; BJS=Bildung, Jugend und Sport; WFK=Wirtschaft, Forschung und Kultur; SE und F: wie 2001.

<sup>b</sup>VI=Verarbeitende Industrie; D=Dienstleistungen; BK= Bank u. Kreditwesen; H=Handel; V=Verkehr; L=Landwirtschaft; PG=Produzierendes Gewerbe

<sup>c</sup>Vivantes enthält u.a. Nr. 46 und 49.

Quelle: Beteiligungsberichte 2001 und 2002. – Eigene Zusammenstellungen

### Übersicht 3: Privatisierungskataster I: Ökonomische und rechtliche Einordnung von Beteiligungen Berlins<sup>a</sup>

I. Beteiligungen 2001:									
Lfd. Nr.	Ökonomische Einordnung					Rechtliche Einordnung			
	Rivalität	Ausschließbarkeit	Privat	Öffentlich	Meritisch	Gemeinnützigkeit	Daseinsvorsorge	öffentliche Leistung	keine Einordnung
(1)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
1	x	x	x	–	–	–	–	–	x
2	x	x	x	–	–	–	–	–	x
3	x	x	x	–	–	–	–	–	x
4	x	x	x		x		x		–
5	x	x	x	–	–	–	–	–	x
7	x	x	x	–	–	–	–	–	x
8	x	x	x	–	(x)	–	–	(x)	x
9	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
10	x	x	x	–	–	–	–	–	x
11	x	x	x	–	x			x	–
12	[x]	x	[x]	–	–	–	–	–	x
13	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
14	x	x	x	–	–	–	–	–	x
15	x	x	x	–	–	–	–	–	x
16	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
19	x	x	x	–	(x)	-	(x)	-	x
20	x	x	x	–	–	–	–	–	x
21	x	x	x	–	x	x			–
22	x	x	x	–	–	–	–	–	x
23	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
24	[x]	x	x	–	–	–	–	–	x
25	x	x	x	–	–	–	–	–	x
26	x	x	x	–	–	–	–	–	x
28	x	x	x	–	(x)	-	(x)	-	x
30	x	x	x	–	x	x			–
31	x	x	x		x			x	-
32	x	x	x	–	x	x			x
33	–	–	–	x	–	–	–	–	x
35	x	x	x	–	–	–	–	–	x
36	–	–	–	x	–	–	–	–	x
37	x	x	x	–	–	–	–	–	x
38	[x]	[x]	x	–	–	–	–	–	x
39	x	x	x	–	–	–	–	–	x
40	x	x	x	–	x	x			–
41	x	x	x	–	x	x			–
42	x	x	x	–	–	–	–	–	x
43	x	x	x	–	–	–	–	–	x
44	x	x	x	–	–	–	–	–	x
45	x	x	x	–	–	–	–	–	x
47	x	x	x	–	–	–	–	–	x
48	x	x	x	–	–	–	–	–	x
50	x	x	x	–	–	–	–	–	x
51	x	x	x	–	–	–	–	–	x
53	x	x	x	–	x	x			–
54	x	x	x	–	–	–	–	–	x
55	x	x	x	–	–	–	–	–	x
56	x	x	x	–	x	x			–
57	x	x	x	–	x			x	–
58	x	x	x	–	–	–	–	–	x
59	x	x	x	–	–	–	–	–	x

<b>I. Beteiligungen 2001:</b>									
Lfd. Nr.	Ökonomische Einordnung					Rechtliche Einordnung			
	Rivalität	Ausschließbarkeit	Privat	Öffentlich	Meritisch	Gemeinnützigkeit	Daseinsvorsorge	öffentliche Leistung	keine Einordnung
(1)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
60	–	–	–	x	x	x			–
61	x	x	x	–	–	–	–	–	x
62	x	x	x	–	–	–	–	–	x
64	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
65	x	x	x	–	–	–	–	–	x
66	x	x	x	–	–	–	–	–	x
67	x	x	x	–	–	–	–	–	x
68	x	x	x	–	x	x			–
70	x	x	x	–	–	–	–	–	x
71	x	x	x	–	x	x			–
72	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
<b>NEU</b>									
73	x	x	x		–	–	–	–	x
74	x	x	x		–	–	–	–	x
75	x	x	x		–	–	–	–	x
76	x	x	x		–	–	–	–	x
<b>II. Im Jahre 2000 aufgegebene Beteiligungen:</b>									
6	x	x	x		x	x			–
17	x	x	x	–	–	–	–	–	x
18	x	x	x	–	–	–	–	–	x
27	x	x	x	–	–	–	–	–	x
29	x	x	x	–	–	–	–	–	x
34	x	x	x	–	(x)	(x)	–	–	x
46	x	x	x		x	x			–
49	x	x	x	–	–	–	–	–	x
52	x	x	x	–	–	–	–	–	x
63	x	x	x	–	–	–	–	–	x
69	–	–	–	x	(x)	(x)	–	–	x

aEs bedeuten x: ja; -: nein; [] = Einordnung nicht eindeutig; () = Nicht im Statut angegeben.

Quelle: Übersicht 2. - Eigene Zusammenstellungen und Bewertungen.

## Übersicht 4: Privatisierungskataster I: Quantitative Merkmale

<b>I. Beteiligungen 2001:</b>														
Lfd. Nr.	gezeichnetes Kapital 2001		Umsatz		Zuschüsse insgesamt		Zuschüsse Berlins		Jahresergebnis		Ordentliches Ergebnis <sup>a</sup>		Gewinnabführung	Beschäftigte
	insg.	Anteil Berlins	2001	1998-2001 <sup>d</sup>	2001	1998-2001 <sup>d</sup>	2001	1998-2001 <sup>d</sup>	2001	1998-2001 <sup>d</sup>	2001	1998-2001 <sup>d</sup>	2001	2001
	Mio. Euro	vH	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Anzahl
(1)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)
1	2554,74	80,95	4189,10	3510,21	0,00	0,00	0,00	0,00	-366,40	-304,15	-366,40	-304,15	0,00	4180
2	231,20	37,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,39	-13,79	0,39	-13,80	0,00	150
3	0,26	30,00	5,25	5,36	3,79	3,37	2,85	2,52	-0,02	-0,01	-3,81	-3,37	0,00	139
4	0,03	100,00	25,48	24,63	63,63	51,06	63,63	51,06	9,00	0,06	-54,63	-51,00	0,00	1054
5	2,56	33,33	3,41	2,33	0,02	0,01	0,00	0,00	0,18	-0,03	0,16	-0,05	0,00	21
7	24,80	100,00	8,45	8,34	0,00	0,00	0,00	0,00	3,01	2,42	3,01	2,42	2,15	27
8	51,00	100,00	17,89	21,99	1,34	0,46	0,00	0,00	2,51	0,05	1,17	-0,41	0,52	203
9	0,03	100,00	0,27	0,34	3,56	3,79	3,49	3,63	-0,01	0,00	-3,57	-3,79	0,00	33
10	153,39	100,00	547,85	601,40	0,00	0,00	0,00	0,00	11,33	-1,94	11,33	-1,94	8,79	6619
11	2560,00	100,00	666,40	570,59	484,67	501,60	484,67	501,60	-97,65	-142,47	-582,32	-644,07	0,00	13721
12	1789,52	50,10	982,21	742,67	7,09	3,03	kA	kA	-81,23	-1,48	-88,32	-4,51	76,60	5913
13	0,05	70,00	24,64	23,15	0,53	0,57	0,00	0,09	0,24	0,35	-0,29	-0,21	0,00	1489
14	51,13	50,10	15,04	8,20	0,00	0,00	0,00	0,00	-32,41	-44,75	-32,41	-44,75	0,00	54
15	10,15	10,00	19,16	21,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	-0,31	0,31	-0,31	0,00	330
16	0,03	60,00	0,00	0,00	0,47	1,38	0,28	0,35	0,00	0,00	-0,47	-1,38	0,00	3
19	145,00	100,00	212,45	230,33	67,26	72,98	34,38	36,81	6,89	0,75	-60,37	-72,23	0,00	478
20	0,61	17,00	23,03	16,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,67	0,32	0,67	0,32	33
21	0,03	100,00	0,18	0,21	4,38	4,19	3,79	3,59	0,00	0,00	-4,38	-4,19	0,00	41
22	10,23	100,00	375,62	352,73	0,00	0,00	0,00	0,00	13,97	11,02	13,97	11,02	13,78	190
23	0,03	50,00	1,09	0,72	15,02	15,12	0,00	0,00	0,00	0,00	-15,02	-15,12	0,00	187
24	0,04	40,00	5,32	5,22	2,23	2,87	0,60	1,11	0,00	0,00	-2,23	-2,87	0,00	86
25	-	50,00	143,18	124,31	0,00	0,00	0,00	0,00	-8,56	-0,61	-8,56	-0,61	0,00	438
26	0,51	100,00	15,50	13,36	9,34	9,15	9,34	9,15	2,16	1,34	-7,18	-7,81	0,00	311
28	78,27	100,00	217,49	216,49	23,08	22,15	11,54	10,44	-5,25	-20,90	-28,33	-43,05	2,33	671
30	84,46	96,69	170,71	157,63	27,53	29,57	13,81	14,98	0,42	1,75	-27,11	-27,82	0,40	346
31	0,05	100,00	1,57	1,28	8,21	9,57	7,91	7,70	0,00	0,00	-8,21	-9,57	0,00	38
32	131,54	100,00	341,07	382,63	76,30	76,79	36,36	37,30	0,17	-13,75	-76,13	-90,54	0,00	1064
33	0,05	10,00	1,61	2,70	66,63	66,02	6,56	6,62	0,00	0,00	-66,63	-66,02	0,00	856
35	0,03	100,00	0,31	0,39	3,42	3,42	3,42	3,42	0,04	-0,01	-3,38	-3,43	0,00	20
36	0,03	50,00	2,74	3,53	22,46	20,58	7,76	7,53	0,00	0,00	-22,46	-20,58	0,00	386
37	0,73	1,00	1,46	1,52	0,06	0,07	0,00	0,03	0,09	0,62	0,03	0,55	0,00	42



<b>I. Beteiligungen 2001:</b>														
Lfd. Nr.	gezeichnetes Kapital 2001		Umsatz		Zuschüsse insgesamt		Zuschüsse Berlins		Jahresergebnis		Ordentliches Ergebnis <sup>a</sup>		Gewinnabführung	Beschäftigte
	insg.	Anteil Berlins	2001	1998–2001 <sup>d</sup>	2001	1998–2001 <sup>d</sup>	2001	1998–2001 <sup>d</sup>	2001	1998–2001 <sup>d</sup>	2001	1998–2001 <sup>d</sup>	2001	2001
	Mio. Euro	vH	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Anzahl
(1)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)
74	2,00	100,00	4,17	–	0,00	–	0,00	–	0,52	–	0,52	–	0,00	0
75	5,03	100,00	795,29	–	55,87	–	54,69	–	-153,31	–	-209,18	–	0,00	12443
76 <sup>c</sup>	0,03	6,25	23,68	–	0,00	–	0,00	–	0,55	–	0,55	–	0,00	101
<b>73 bis 76</b>	<b>7,09</b>		<b>823,14</b>	<b>0,00</b>	<b>55,87</b>	<b>0,00</b>	<b>54,69</b>	<b>0,00</b>	<b>-152,24</b>	<b>0,00</b>	<b>-208,11</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>12544</b>
<b>1 bis 76</b>	<b>9007,66</b>		<b>14044,48</b>	<b>12539,51</b>	<b>1204,29</b>	<b>1154,00</b>	<b>848,75</b>	<b>798,63</b>	<b>-696,63</b>	<b>-519,00</b>	<b>-1900,92</b>	<b>-1673,01</b>	<b>225,47</b>	<b>63215</b>
<b>II. Im Jahre 2000 aufgebene Beteiligungen:</b>														
6	0,03	50,00	3,62	3,70	27,37	21,97	3,92	6,46	0,00	0,00	-27,37	-21,97	0,00	131,00
17	5,11	51,00	5,22	7,66	0,00	0,00	0,00	0,00	-4,15	-1,42	-4,15	-1,42	0,00	47,00
18	0,51	100,00	0,51	4,14	0,00	0,00	0,00	0,00	-5,58	-2,63	-5,58	-2,63	0,00	0,00
27	64,69	25,00	136,39	164,08	7,15	7,42	kA	kA	30,45	24,85	23,30	17,43	23,05	360,00
29	153,70	99,00	37,66	35,76	0,05	0,06	0,05	0,06	-23,99	-8,56	-24,04	-8,63	0,00	83,00
34	0,03	50,00	0,61	0,61	6,92	5,75	2,91	2,09	0,00	0,00	-6,92	-5,75	0,00	45,00
46	5,11	100,00	42,97	45,19	4,63	3,57	0,57	0,65	-0,60	-0,18	-5,24	-3,75	0,00	1017,00
49	0,03	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	1,00
52	6,76	25,00	45,20	26,64	0,00	0,00	0,00	0,00	94,94	45,03	94,94	45,03	0,00	45,00
63	16,65	100,00	146,66	166,61	10,61	11,84	10,29	11,73	-201,54	-84,97	-212,15	-96,81	0,00	364,00
69	0,03	3,33	15,01	15,73	79,04	76,44	1,39	1,16	0,00	0,00	-79,04	-76,44	0,00	1425,00
<b>Alt insgesamt</b>	<b>252,65</b>		<b>433,85</b>	<b>470,14</b>	<b>135,77</b>	<b>127,06</b>	<b>19,13</b>	<b>22,15</b>	<b>-110,47</b>	<b>-27,90</b>	<b>-246,24</b>	<b>-154,96</b>	<b>23,05</b>	<b>3518,00</b>
aJahresergebnis abzüglich Zuschüsse insgesamt.														
bNicht im Beteiligungsbericht 2002 enthalten. Angaben daher für das Jahr 2000 bzw. die Jahre 1998–2000.														
cEigenkapital 2001. — dArithmetisches Mittel. –eRumpfgeschäftsjahr.														

Quelle: Beteiligungsberichte 2002 und 2001. – Eigene Zusammenstellungen und Berechnungen.

## Übersicht 5: Privatisierungskataster I: Analytische Merkmale

I. Beteiligungen 2001						
Lfd. Nr.	Umsatz je Beschäftigten 2001	Zuschüsse insg.. je Beschäftigten 2001	Ordentliches Ergebnis			
	1000 Euro	1000 Euro	je Beschäftigten	je Euro Umsatz		je Euro Kapitaleinsatz
			1000 Euro	2001	1998-2001	vH
				vH	vH	
(1)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)
1	1002,18	0,00	-87,66	-8,75	-8,66	-14,34
2	0,00	0,00	2,60	-	-	0,17
3	37,77	27,27	-27,41	-72,57	-62,94	-1465,38
4	24,17	60,37	-51,83	-214,40	-207,06	-182100,00
5	162,38	0,95	7,62	4,69	-1,96	6,25
7	312,96	0,00	111,48	35,62	28,97	12,14
8	88,13	6,60	5,76	6,54	-1,87	2,29
9	8,18	107,88	-108,18	-1322,22	-1120,90	-11900,00
10	82,77	0,00	1,71	2,07	-0,32	7,39
11	48,57	35,32	-42,44	-87,38	-112,88	-22,75
12	166,11	1,20	-14,94	-8,99	-0,61	-4,94
13	16,55	0,36	-0,19	-1,18	-0,92	-580,00
14	278,52	0,00	-600,19	-215,49	-545,53	-63,39
15	58,06	0,00	0,94	1,62	-1,47	3,05
16	0,00	156,67	-156,67	-	-	-1566,67
19	444,46	140,71	-126,30	-28,42	-31,36	-41,63
20	697,88	0,00	9,70	1,39	4,02	52,46
21	4,39	106,83	-106,83	-2433,33	-1996,07	-14600,00
22	1976,95	0,00	73,53	3,72	3,12	136,56
23	5,83	80,32	-80,32	-1377,98	-2100,49	-50066,67
24	61,86	25,93	-25,93	-41,92	-54,97	-5575,00
25	326,89	0,00	-19,54	-5,98	-0,49	-32,54
26	49,84	30,03	-23,09	-46,32	-58,44	-1407,84
28	324,13	34,40	-42,22	-13,03	-19,89	-36,20
30	493,38	79,57	-78,35	-15,88	-17,65	-32,10
31	41,32	216,05	-216,05	-522,93	-746,83	-16420,00
32	320,55	71,71	-71,55	-22,32	-23,66	-57,88
33	1,88	77,84	-77,84	-4138,51	-2447,84	-133260,00
35	15,50	171,00	-169,00	-1090,32	-886,91	-11266,67
36	7,10	58,19	-58,19	-819,71	-583,49	-74866,67
37	34,76	1,43	0,71	2,05	35,91	4,11
38	0,00	5,43	-113,71	-	-	-780,39
39	68,20	0,10	0,30	0,44	-1,95	2,08
40	10,09	63,82	-64,64	-640,54	-723,31	-23700,00
41	69,84	3,47	-3,47	-4,97	-6,33	-33,57
42	762,37	0,00	4,30	0,56	0,42	2,97
43	-	-	-	-	-	-2,00
44	2,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
45	0,00	0,00	0,00	-	-	0,00
47	98,56	0,00	73,88	74,96	28,87	80,36
48	183,48	24,56	-27,80	-15,15	-3,15	-59,73
50	1043,45	0,00	5,00	0,48	0,74	5,32
51	0,00	0,00	-25,00	-	-	-10,00
53	11,18	82,99	-78,22	-699,74	-829,91	-90733,33
54	63,44	0,00	2,81	4,43	-12,70	5,88
55	330,57	142,94	-216,79	-65,58	-46,72	-77,77
56	52,14	65,42	-58,33	-111,89	-215,43	-2196,08
57	9,38	150,31	-150,31	-1601,64	-2112,17	-3256,67
58	122,19	0,00	1,56	1,28	-6,93	100,00





## Übersicht 6: Privatisierungskataster I: Sanierungspotential

<b>I. Beteiligungen 2001</b>				
Lfd. Nr.	<b>Renditedifferenz</b>		<b>Sanierungspotential abs.</b>	
	Gemessen am Branchendurch.			
	2001	1998–2001	2001	1998–2001
	(Umsatz*Branchenr)-ordentliches Ergebnis			
vH Umsatz	vH Umsatz	Mio. Euro	Mio. Euro	
(1)	(38)	(39)	(40)	(41)
1	-15,00	-13,98	628,17	490,64
2	nV	nV	nV	13,80
3	-73,37	-64,74	3,85	3,47
4	-215,20	-208,86	54,83	51,45
5	3,89	-3,76	-0,13	0,09
8	5,24	-4,97	-0,94	1,09
9	-1323,71	-1122,63	3,57	3,80
10	1,27	-2,12	-6,95	12,77
11	-88,18	-114,68	587,65	654,34
12	-13,69	-4,81	134,48	35,70
13	-1,98	-2,72	0,49	0,63
14	-216,69	-548,53	32,59	44,99
15	0,13	-3,20	-0,03	0,68
16	nV	nV	0,47	1,38
19	-29,72	-34,46	63,13	79,37
21	-2434,82	-1997,80	4,38	4,19
23	-1379,46	-2102,21	15,04	15,13
24	-42,72	-56,77	2,27	2,97
25	-6,98	-1,99	9,99	2,47
26	-47,81	-60,16	7,41	8,04
28	-14,33	-22,99	31,16	49,76
30	-17,18	-20,75	29,33	32,71
31	-524,23	-749,93	8,23	9,61
32	-23,62	-26,76	80,56	102,40
33	-4139,31	-2449,64	66,64	66,06
35	-1091,81	-888,64	3,38	3,44
36	-820,51	-585,29	22,48	20,64
38	-	-	3,98	5,20
39	-0,36	-3,75	0,02	0,23
40	-642,02	-725,03	7,13	7,19
41	-6,46	-8,05	4,28	5,74
42	-5,69	-4,89	253,26	229,33
43	-	-	0,02	0,01
44	-1,30	-	0,00	-
45	-6,25	-	0,00	-
48	-15,95	-4,95	13,02	4,58
51	-	-	0,05	0,02
53	-701,23	-831,63	27,28	28,16
54	3,63	-14,50	(-0,07)	0,27
55	-66,88	-49,82	130,88	106,16
56	-113,37	-217,15	11,35	12,99
57	-1599,34	-2109,87	9,76	9,18
58	-4,97	-12,24	0,19	0,53
59	-10,59	-13,58	8,59	14,18

<b>I. Beteiligungen 2001</b>				
Lfd. Nr.	Renditedifferenz		Sanierungspotential abs.	
	Gemessen am Branchendurch.			
	2001	1998–2001	2001	1998–2001
			(Umsatz*Branchenr)-ordentliches Ergebnis	
vH Umsatz	vH Umsatz	Mio. Euro	Mio. Euro	
(1)	(38)	(39)	(40)	(41)
60	-4425,04	-10493,10	14,60	14,56
61	-80,99	-82,57	12,55	12,03
62	-22,03	-20,74	24,87	24,57
64	-59,87	-104,13	4,75	8,05
65	-788,30	-3451,25	1,26	1,47
66	-1,44	-0,85	0,54	0,31
67	-50,98	-74,36	9,80	12,48
68	-17,53	-17,16	0,89	0,89
70	-301,57	-350,72	7,84	7,83
71	-3707,05	-3257,81	5,93	6,43
72	-284,52	-437,67	15,76	16,24
<b>1 bis 72</b>			<b>2350,72</b>	<b>2240,23</b>
<b>NEU:</b>				
73	1,30	–	0	–
74	10,99	–	-0,46	–
75	-27,79	–	220,98	–
76	1,52	–	-0,36	–
<b>73 bis 76</b>	<b>-14</b>	<b>0</b>	<b>220</b>	<b>0</b>
<b>II. Im Jahre 2000 aufgegebene Beteiligungen:</b>				
6	-757,01	-595,13	27,40	22,04
17	-80,73	-21,69	4,21	1,66
18	-1103,32	-66,68	5,58	2,76
27	15,78	7,52	-21,53	-12,34
29	-65,13	-27,22	24,53	9,73
34	-1128,98	-938,11	6,93	5,76
46	-13,67	-10,03	5,87	4,53
49	–	–	0,01	0,01
52	203,81	163,72	-92,12	-43,62
63	-145,96	-61,21	214,06	101,98
69	-527,48	-487,75	79,16	76,73
<b>Aufg. Bet. insg.</b>	<b>-3603</b>	<b>-2037</b>	<b>254</b>	<b>169</b>
Anmerkung: Sanierungspotential = (Umsatz*Branchenrendite) - ordentliches Ergebnis				

## Übersicht 7: Privatisierungskataster I: Formen und Methoden der Privatisierung von Beteiligungen

<b>I. Beteiligungen 2001</b>							
Lfd. Nr.	Bestmögliche Art	Methode	Schwierigkeitsgrad <sup>a</sup>	Grad der Durchsetzbarkeit <sup>a</sup> bei			
				Politikern	betroffenen Beschäftigten	Bürgern	Mittelwert
(1)	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)	(48)
1	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	5	5	0	3,3
2	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	5	3	0	2,7
3	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	4	0	2,3
4	Vermögenspriv.	Ausschreibung evtl. i.V.m. Kompensation	5	5	5	1	3,7
5	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	2	0	1,7
7	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	4	0	2,3
8	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	4	4	0	2,7
9	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	3	2	0	1,7
10	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	3	4	5	2	3,7
11	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	5	4	5	2	3,7
12	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	4,5	5	5	2	4
13	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	3	2	5	2	3
14	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	5	2	0	2,3
15	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	4	0	2,7
16	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	3	0	2	0	0,7
19	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4,5	3	4	0	2,3
20	Vermögenspriv.	Ausschreibung	1	4	2	0	2
21	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung Gutscheinverg.	4	1	2	0	1
22	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	4	3	0	2,3
23	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	3	2	3	0	1,7
24	Vermögenspriv.	Schenkung	1	4	3	0	2,3
25	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	5	4	0	3
26	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	4	0	2,7
28	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	4	4	0	2,7
30	Vermögenspriv.	Ausschreibung	5	4	4	0	2,7
31	funktionelle Priv.	Ausschreibung	4	1	2	2	1,7
32	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	3	5	0	2,7
33	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	4,5	4	2	2	2,7
35	Vermögenspriv..	Ausschreibung	2	3	2	0	1,7
36	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	3	4	0	2,3
37	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	2	0	1,7
38	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	2	0	2
39	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	4	0	2,3
40	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	4	3	4	2	3
41	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	3	4	2	3
42	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	5	5	0	3,1
43	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	2	0	0	0,7
44	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	2	3	0	1,7
45	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	1	0	1,7
47	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	3	3	4	2	3

<b>I. Beteiligungen 2001</b>							
Lfd. Nr.	Bestmögliche Art	Methode	Schwierigkeits- grad <sup>a</sup>	Grad der Durchsetzbarkeit <sup>a</sup> bei			
				Politikern	betroffenen Beschäftigten	Bürgern	Mittelwert
(1)	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)	(48)
48	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	1,7
50	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	5	3	0	2,7
51	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	1	1	1,3
53	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	4	4	1	3
54	Vermögenspriv. i.V.m. funktioneller Priv.	Ausschreibung	3	3	2	1	2
55	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	2,7
56	Vermögenspriv. .	Ausschreibung	4	3	4	1	2,7
57	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	5	3	1	3
58	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	3	0	2
59	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	3	0	2,3
60	Vermögenspriv.	Ausschreibung	5	4	4	0	2,7
61	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	2	0	2
62	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	2,7
64	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	3	3,7
65	Vermögenspriv.	Ausschreibung	1	3	2	0	1,7
66	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	2,7
67	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	2,7
68	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	3	3	0	2
70	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	2,7
71	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	3	3	0	2
72	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	5	3	0	2,7
<b>NEU:</b>							
73	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	0	0	1
74	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	2	0	0	0,7
75	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	5	2	3,7
76	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	3	0	2,3
<b>II. Im Jahre 2000 aufgegebene Beteiligungen:</b>							
6	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	3	3	0	2
17	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	2	0	1,7
18	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	0	0	0	0
27	Vermögenspriv.	Ausschreibung	1	4	4	0	2,7
29	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	3	0	2,3
34	Vermögenspriv.	Ausschreibung	3	3	2	1	2
46	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4	4	5	2	3,7
49	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	5	0	1	2
52	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	3	2	0	1,7
63	Vermögenspriv.	Ausschreibung	2	4	4	0	2,7
69	Vermögenspriv.	Ausschreibung	4,5	4	5	0	3

<sup>a</sup> Wertevorrat von 0 (leicht) bis 5 sehr schwer). -b soweit sinnvoll

Quelle: Übersicht 1, Anhang 1 . – Eigene Bewertungen.

## Übersicht 8: Privatisierungskataster I: Finanzielle Auswirkungen

I. Beteiligungen 2001:									
Lfd. Nr.	Name	Kurzfristige Kosten der Privatisierung <sup>a</sup>	Langfristige Ersparnisse Berlins durch Aufgabe der Verlustbetriebe <sup>b</sup>		Nettoersparnis Berlins <sup>c</sup>	Privatisierungserlös durch Verkauf von gewinnbetrieben <sup>d</sup> zu ihrem Ertragswert		Verwaltungskosten	
			2001	1998–2001		2001	1998–2001	Ersparnis 0,7 vH Umsatz	
			Mio. Euro	Mio. Euro		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
(1)	(2)	(49)	(50)	(51)	(52)	(53)	(54)	(55)	(56)
1	Bankgesellschaft Berlin AG	246,21	4 944,34	4 104,35	3 858,14			29,32	24,57
2	Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF)	5,10		85,06	79,96			0,00	0,00
3	Berlin Tourismus Marketing GmbH	2,52	47,61	42,07	39,55			0,04	0,04
4	Berliner Bäder-Betriebe	51,00	910,68	850,23	799,23			0,18	0,17
5	Berliner Energie-Agentur GmbH	0,01		0,23	0,22			0,02	0,02
7	Berliner Großmarkt GmbH					33,11	26,58	0,06	0,06
8	Berliner Hafen- u. Lagerhausbetriebe (BEHALA) <sup>e</sup>	0,46	-41,84	-0,81	-1,27			0,13	0,15
9	Berliner Kulturveranstaltungs-GmbH	3,64	58,35	60,61	56,98			0,00	0,00
10	Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR)	1,94		32,35	30,41			3,83	4,21
11	Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)	644,07	9 707,27	10 736,61	10 092,54			4,66	3,99
12	Berliner Wasserbetriebe (BWB)	0,74	678,41	12,39	11,65			6,88	5,20
13	Berliner Werkstätten für Behinderte GmbH	0,00	-2,80	-2,58	-2,58			0,17	0,16
14	Berlinwasser Holding AG	22,42	270,68	373,71	351,29			0,11	0,06
15	Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin mbH	0,03		0,52	0,49			0,13	0,15
16	BGZ - Berliner Gesellschaft für entwicklungspolitische Zusammenarbeit mbH	0,35	4,67	5,85	5,50			0,00	0,00
19	DEGEWO - Deutsche Gesellschaft zur Förderung des Wohnungsbaues AG	36,06	458,26	601,05	564,99			1,49	1,61
20	Deutsche Baurevision AG				0,00	0,60	1,25	0,16	0,12
21	Deutsche Film- und Fernsehakademie Berlin GmbH	3,59	63,18	59,80	56,21			0,00	0,00
22	Deutsche Klassenlotterie Berlin					153,67	121,19	2,63	2,47
23	Deutsches Historisches Museum GmbH	0,00	0,00	0,00	0,00			0,01	0,01
24	Fachinformationszentrum Chemie GmbH	1,11	10,00	18,46	17,35			0,04	0,04
25	Feuersozietät Berlin Brandenburg	0,30	71,35	5,05	4,75			1,00	0,87
26	Friedrichstadtpalast Betriebsgesellschaft mbH	7,81	119,69	130,16	122,35			0,11	0,09
28	GESOBÄU AG	31,34	279,89	522,36	491,03			1,52	1,52

<b>I. Beteiligungen 2001:</b>									
Lfd. Nr.	Name	Kurzfristige Kosten der Privatisierung <sup>a</sup>	Langfristige Ersparnisse Berlins durch Aufgabe der Verlustbetriebe <sup>b</sup>		Nettoersparnis Berlins <sup>c</sup>	Privatisierungserlös durch Verkauf von gewinnbetrieben <sup>d</sup> zu ihrem Ertragswert		Verwaltungskosten	
			2001	1998–2001		2001	1998–2001	Ersparnis 0,7 vH Umsatz	
			Mio. Euro	Mio. Euro		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
(1)	(2)	(49)	(50)	(51)	(52)	(53)	(54)	(55)	(56)
30	GEWOBAG Gemeinnützige Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin	13,28	223,44	221,42	208,13			1,19	1,10
31	Grün Berlin Park & Garten GmbH	7,70	131,86	128,34	120,64			0,01	0,01
32	GSW-Gemeinnützige Siedlungs- u. Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH	51,05	603,29	851,07	800,02			2,39	2,68
33	Hahn-Meitner-Institut Berlin GmbH	6,62	109,36	110,38	103,76			0,01	0,02
35	Hebbel-Theater Berlin GmbH	3,43	56,34	57,19	53,76			0,00	0,00
36	Heinrich-Hertz-Institut für Nachrichtentechnik Berlin GmbH	7,53	129,36	125,49	117,96			0,02	0,02
37	IGB Industriebahn-Gesellschaft Berlin mbH					0,00	0,06	0,01	0,01
38	II C The New German Länder Industrial Investment Council GmbH	0,34	6,76	5,67	5,33			0,00	0,00
39	INPRO Innovationsgesellschaft für fortgeschrittene Produktionssysteme in der Fahrzeugindustrie mbH	-0,01		0,00				0,05	0,04
40	Kinder- und Jugendfreizeitzentrum Wuhlheide - Landesmusikakademie - gGmbH	7,11	116,19	118,56	111,45			0,01	0,01
41	Krankenhaus Moabit GmbH	0,52		8,70	8,18			0,46	0,50
42	LBB Landesbank Berlin - Girozentrale					0,00	0,00	31,18	32,82
43	Liegenschaftsfonds Berlin Entwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG	0,01	0,33	0,13	0,12			0,00	0,00
44	Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
45	Liegenschaftsfonds Berlin Verwaltungsgesellschaft mbH	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
47	MEAB Märkische EntsorgungsanlagenBetriebsgesellschaft mbH					112,97	58,11	0,19	0,26
48	Messe Berlin GmbH	2,91	206,14	48,58	45,67			0,57	0,65
50	Öffentliche Lebensversicherung Berlin Brandenburg					1,60	2,26	0,42	0,39
51	Olympiastadion Berlin GmbH	0,00	0,21	0,06	0,06			0,00	0,00
53	Rundfunk-Orchester und -Chöre gGmbH	5,61	90,32	93,57	87,95			0,03	0,02
54	SBB Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH	0,06		0,99	0,93			0,01	0,01

<b>I. Beteiligungen 2001:</b>										
Lfd. Nr.	Name	Kurzfristige Kosten der Privatisierung <sup>a</sup>	Langfristige Ersparnisse Berlins durch Aufgabe der Verlustbetriebe <sup>b</sup>		Nettoersparnis Berlins <sup>c</sup>	Privatisierungserlös durch Verkauf von gewinnbetrieben <sup>d</sup> zu ihrem Ertragswert		Verwaltungskosten Ersparnis 0,7 vH Umsatz		
			2001	1998–2001		2001	1998–2001	2001	1998–2001	
			Mio. Euro	Mio. Euro		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	
(1)	(2)	(49)	(50)	(51)	(52)	(53)	(54)	(55)	(56)	
55	STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mbH	53,84	1 406,95	897,57	843,72			1,37	1,49	
56	Theater des Westens gemeinnützig. Betriebsgesellschaft mbH	12,88	186,70	214,78	201,89			0,07	0,04	
57	VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH	3,26	51,18	54,34	51,08			0,00	0,00	
58	Wasserstadt GmbH Treuhändischer Entwicklungsträger des Landes Berlin	0,32	-0,42	5,14	4,82			0,03	0,03	
59	WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH	6,25	17,00	104,25	98,00			0,57	0,73	
60	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH	3,33	58,35	55,43	52,11			0,00	0,00	
61	WISTA Management GmbH	10,88	149,27	181,41	170,53			0,11	0,10	
62	Wohnungsbaugesellschaft Hohenschönhausen mbH	9,18	177,04	152,97	143,80			0,79	0,83	
64	Zoologischer Garten Berlin AG	3,68	57,18	61,43	57,74			0,06	0,05	
65	Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsges. AG	0,22	2,67	3,64	3,42			0,00	0,00	
66	ekz.bibliotheksservice GmbH						0,18	0,26	0,25	
67	Fachinformationszentrum Karlsruhe Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH	0,00	0,00	0,00	0,00			0,13	0,12	
68	FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH	0,04	0,63	0,63	0,59			0,04	0,04	
70	HIS Hochschul-Informations-System GmbH	0,26	4,33	4,28	4,02			0,02	0,02	
71	IWF Wissen und Medien gGmbH	0,22	1,33	3,59	3,38			0,00	0,00	
72	Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	0,00	-0,30	0,00	0,00			0,04	0,03	
<b>1–72</b>			<b>21 365,21</b>	<b>21 147,07</b>	<b>19 877,83</b>		<b>301,95</b>	<b>209,64</b>	<b>92,55</b>	<b>87,78</b>
<b>NEU:</b>										
73	BSGM GmbH							0,00		
74	BSGM GmbH & Co. KG					5,72		0,03		
75	Vivantes <sup>e</sup>	208,00	3 467,36		3 259,36			5,57		
76	fiscus GmbH					0,38		0,17		



<b>I. Beteiligungen 2001:</b>									
Lfd. Nr.	Name	Kurzfristige Kosten der Privatisierung <sup>a</sup>	Langfristige Ersparnisse Berlins durch Aufgabe der Verlustbetriebe <sup>b</sup>		Nettoersparnis Berlins <sup>c</sup>	Privatisierungserlös durch Verkauf von gewinnbetrieben <sup>d</sup> zu ihrem Ertragswert		Verwaltungskosten	
			2001	1998–2001		2001	1998–2001	Ersparnis 0,7 vH Umsatz	
			Mio. Euro	Mio. Euro		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
(1)	(2)	(49)	(50)	(51)	(52)	(53)	(54)	(55)	(56)
73–76			3 467,36			6,10		5,76	0,00
<b>1-76 insgesamt</b>			<b>24 832,57</b>	<b>21 147,07</b>	<b>19 877,83</b>	<b>308,05</b>	<b>209,64</b>	<b>98,31</b>	<b>87,78</b>
<b>II. Im Jahre 2000 aufgegebene Beteiligungen:</b>									
ALT:									
6	Berliner Festspiele GmbH	6,46	65,37	107,65	101,19			0,03	0,03
17	BLEG Berliner Landesentwicklungsgesellschaft mbH	0,73	35,25	12,11	11,39			0,04	0,05
18	BLEG Berliner Landesentwicklungsgesellschaft mbH & Co. Grundstücks-KG	2,63	92,99	43,89	41,26			0,00	0,03
27	GEHAG Aktiengesellschaft					64,07	47,93	0,95	1,15
29	Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH	8,54	396,68	142,36	133,82			0,26	0,25
34	Haus der Kulturen der Welt GmbH	2,09	48,50	34,92	32,82			0,00	0,00
46	Max-Bürger-Zentrum für Sozialmedizin, Geriatrie und Altenhilfe gGmbH	0,82	19,60	13,75	12,93			0,30	0,32
49	NET-GE Kliniken für Berlin GmbH	0,01	0,17	0,17	0,16			0,00	0,00
52	PRESTO Siebzigste Vermögensverwaltung GmbH					261,09	123,84	0,32	0,19
63	Wohnungsbaugesellschaft Marzahn mbH	96,70	3 531,18	1 611,94	1 515,25			1,03	1,17
69	GMD - Forschungszentrum Informationstechnik GmbH	1,16	23,18	19,38	18,21			0,11	0,11
<b>Aufgegebene Beteiligungen insg.</b>			<b>4 212,92</b>	<b>1 986,17</b>	<b>1 867,03</b>	<b>325,16</b>	<b>171,77</b>	<b>3,04</b>	<b>3,29</b>
<p>a Pauschbetrag in Höhe des (negativen) ordentlichen Ergebnisses im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001, gewichtet mit dem Kapitalanteil Berlins; b Verlustbetrieb ist definiert als ein Betrieb mit mehrjährigem negativem ordentlichen Ergebnis. Die Ersparnis Berlins ergibt sich aus dem Anteil Berlins am (negativen) Jahresergebnis abzüglich Zuschüsse Berlins; das Ergebnis wird multipliziert mit dem Kapitalisierungsfaktor (16,67); c Saldo aus Spalten 2 und 4. d Gewinnbetrieb ist definiert als Betrieb mit mehrjährigem positivem ordentlichen Ergebnis. Der Kapitalisierungsfaktor beträgt 11.- e Bei dieser Beteiligung wurde für die kurzfristigen Kosten einer Privatisierung ein Betrag in Höhe des mehrjährigen Durchschnitts der Zuschüsse angenommen.</p>									

Quelle: Beteiligungsberichte 2001 und 2002. – Eigene Zusammenstellungen u. Berechnungen.

## **Privatisierungskataster II**

### Übersicht 9: Privatisierungskataster II: Qualitative Kennziffern ausgewählter Tätigkeiten des Landes Berlins, 2001

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Zuständige Senatsverwaltung <sup>a</sup>	Wettbewerber		Branche	Ökonomische Einordnung			
			in Berlin	anderswo		Rivalität	Ausschließbarkeit	Privat	Öffentlich
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Tätigkeiten des Landes Berlin									
1	Feuerwehr	I	x	x	Dienstleistungen	-	-	-	x
2	Justizvollzug	J	(x)	(x)	Dienstleistungen	-	-	-	x
3	Fahrbereitschaft	I	x	x	Transportwesen	x	x	x	-
4	Hochschulen, Schulen	WFK	(x)	(x)	Bildungswesen	x	x	x	-
5	Theater	WFK	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
6	Landeszentrale für politische Bildungsarbeit	RB	x	x	Bildungswesen	-	(x)	-	x
7	Statistisches Landesamt	I	(x)	x	Dienstleistungen	-	-	-	x
8	Landesbetrieb für Informationstechnik, LIT	WAF	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
9	Akademie für Gesundheits- und Sozialberufe, AGS	GSV	x	x	Bildungswesen	x	x	x	-
10	Berliner Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit, LAGetSi	GSV	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
11	Berliner Betrieb für zentrale gesundheitliche Aufgaben, BBGes	GSV	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
12	Objektschutz, z.B. bei Polizeidienstgebäuden	I	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
13	Interne Serviceleistungen, z.B. bei KFZ und Bekleidung	I, J	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
14	Verwaltung öffentlicher Gebäude	jeweilige SV	x	x	Dienstleistungen	x	x	x	-
<small>a I = Inneres; J = Justiz; WFK = Wissenschaft, Forschung und Kultur; RB = Regierender Bürgermeister; WAF = Wirtschaft, Arbeit und Frauen; SE = Stadtentwicklung; GSV = Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz.</small>									

Quelle: Expertenkommission Aufgabenkritik, Abschlußbericht, Berlin, 23. November 2001; Haushaltsplan von Berlin, lfd. Jgg. - Eigene Zusammenstellung.

**Übersicht 10: Privatisierungskataster II: Formen und Methoden der Privatisierung von Tätigkeiten des Landes Berlin**

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Zuständige Senatsverwaltung <sup>a</sup>	Art des Gutes		Art der Privatisierung	Schwierigkeitsgrad <sup>b</sup>	Durchsetzbarkeit			
			Privat	Öffentlich			Verwaltung (insg.) <sup>c</sup>	Abgeordnetenhaus <sup>d</sup>	Bürger (insg.) <sup>e</sup>	Mittelwert
(1)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
1	Feuerwehr	I	-	x	funktionelle	1	2	3	3	2,7
			-	x	funktionelle	4	5	5	4	4,7
2	Justizvollzug	J	-	x	private/öffentliche Partnerschaft	5	3	3	4	3,3
3	Fahrbereitschaft	I	x	-	Vermögensprivatisierung (Ausschreibung)	1	5	1	0	2
4	Hochschulen, Schulen	WFK	x	-	funktionelle	4	4	4	2	3,3
5	Theater	WFK	(x)	-	Vermögensprivatisierung (Ausschreibung)	1	3	3	0	2
6	Landeszentrale für politische Bildungsarbeit	RB	-	x	materielle	4	3	3	0	2
7	Statistisches Landesamt	I	x	-	materielle	4	2	1	0	1
8	Landesbetrieb für Informationstechnik, LIT	WAF	x	-	Vermögensprivatisierung (Ausschreibung)	3	2	1	0	1
9	Akademie für Gesundheits- und Sozialberufe, AGS	GSV	x	-	funktionelle	3	1	2	0	1
10	Berliner Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit, LAGetSi	GSV	x	-	funktionelle	3	2	5	2	3
11	Berliner Betrieb für zentrale gesundheitliche Aufgaben, BBGes	GSV	x	-	materielle	3	1	3	2	2
12	Objektschutz, z.B. bei Polizeidienstgebäuden	I	x	-	funktionelle	2	2	3	2	2,3
13	Interne Serviceleistungen, z.B. bei KFZ und Bekleidung	I, J	x	-	materielle	2	1	1	0	0,7
14	Verwaltung öffentlicher Gebäude	jeweilige SV	x	-	funktionelle	4	4	4	2	3,3

a I = Inneres; J = Justiz; WFK = Wissenschaft, Forschung und Kultur; RB = Regierender Bürgermeister; WAF = Wirtschaft, Arbeit und Frauen; SE = Stadtentwicklung; GSV = Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz; b Sofort umsetzbar = 0 Pkt., sofort umsetzbar nach politischer Diskussion = 2 Pkt., Gesetzgebungsakt oder ä. erforderlich = 3 Pkt., umfassender Meinungsbildungsprozeß über Sinn und Grenzen der Privatisierung unvermeidlich = 5. c Verwaltung: Anteil an der gesamten Seantsverwaltung unerheblich = 0 Pkt., Anteil erheblich = 5 Pkt.; d Abgeordnetenhaus: ideologisch unbelastet = 0 Pkt., zum ideologischen Kernbereich gehörig = 5 Pkt.; e Bürger insg.: kein allgemeines Interesse = 0 Pkt., große allgemeine Betroffenheit bei Änderung des Status quo = 5 Pkt

Quelle: Expertenkommission Aufgabenkritik, Abschlußbericht, Berlin, 23.November 2001; Haushaltsplan von Berlin, lfd. Jgg. - Eigene Zusammenstellung.

**Übersicht 11 – Privatisierungskataster II: Berliner Feuerwehren, 2001**

<b>Lfd. Nr.</b>	<b>Merkmal</b>	<b>Direktion Nord<sup>a</sup></b>	<b>Direktion Süd<sup>b</sup></b>	<b>Direktion West<sup>c</sup></b>	<b>Allgemeine Dienste<sup>d</sup></b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Millionen Euro Fehlbetrag/Überschuss	-32,8	-33,2	-40,1	11,8
2	Bevölkerung (1000)	1108,1	1132,1	1151,8	3392,0
3	Fehlbetrag/Überschuss je Einwohner, Euro	-29,6	-29,3	-34,8	3,5

aDirektion Nord: Bezirke Mahlzahn-Hellersdorf, Lichtenberg-Hohenschönhausen Pankow, Reinickendorf; bDirektion Süd: Treptow-Köpenick, Neukölln, Tempelhof-Schöneberg, Friedrichshain-Kreuzberg; cDirektion West: Charlottenburg-Willmersdorf, Mitte, Steglitz-Zehlendorf, Spandau; dLandesbranddirektor, Finanzen und innere Dienste/Personalservice, Bau- und Grundstückswesen, Fahrzeug- und Gerätetechnik, Feuerweherschule, Informationstechnik.

Quelle: Haushaltsplan von Berlin 2002/2003. - Eigene Zusammenstellung

**Übersicht 12 – Privatisierungskataster II: Berliner Justizvollzugsanstalten, 2001**

Lfd. Nr.	Name der Anstalt	Ausgaben insg.	Entgelte aus Gefangenearbeit	Haftplätze im Vollzug		Arbeitsplätze	Ausbildungsplätze	Krankbetten	Kennziffern		
				geschl.	off.				Ausgaben	Entgelte	
		Tsd. Euro	Tsd. Euro	je Haftplatz	je Haftplatz	je Arbeitsplatz					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<b>I. Männer</b>											
1	Charlottenburg	8 671	91	229	–	165	–	40	37 865	397	552
2	Moabit	34 509	257	1 030	–	441	10	82	33 504	250	583
3	Tegel	41 086	686	1 536	–	966	143	–	26 749	447	710
4	Plötzensee	20 739	236	104	408	433	16	38	40 506	461	545
5	Düppel	3 342	30	–	166	116	7	–	20 133	181	259
6	Hakenfelde <sup>a</sup>	3 619	1	–	248	101	–	–	14 593	4	10
7	Heiligensee	2 912	–	–	240	70	–	–	12 133	–	–
<b>II. Frauen</b>											
8	JVA für Frauen <sup>b</sup>	9 173	51	183	78	104	20	–	35 146	195	490
<b>III. Jugendliche</b>											
9	Jugendstrafanstalt	20 742	40	468	60	178	218	–	39 284	76	225
10	Jugendarrestanstalt	798	–	35 <sup>c</sup>				–		–	–
<p>aDie JVA Hakenfelde verwaltet seit April 2001 eine zusätzliche Anstalt in Spandau mit 170 Haftplätzen im offenen Männervollzug; bWegen Umbauarbeiten weniger ausgelastet; cArrestplätze.</p>											

Quelle: Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2002/2003. - Eigene Zusammenstellung.

**Übersicht 13: Privatisierungskataster II: Qualitative Kennziffern ausgewählter Tätigkeiten der Bezirke Berlins, 2001**

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Zuständiger Verwaltungsbereich der Bezirke <sup>a</sup>	Wettbewerber		Branche	Ökonomische Einordnung			
			in Berlin	anderswo		Rivalität	Ausschließbarkeit	Privat	Öffentlich
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1	Erstberatung für Neugeborene	GUV	x	x	Gesundheitswesen	x	x	x	-
2	Impfung von Kindern	GUV	x	x	Gesundheitswesen	x	x	x	-
3	Zahnmedizinische Vorsorge	GUV	x	x	Gesundheitswesen	x	x	x	-
4	Beschwerdebearbeitung (Nachbarschaftslärm)	GUV	-	-	Verwaltung	-	-	-	x
5	Lebensmittelkontrolle	GUV	-	x	Verwaltung	-	-	-	x
6	Beistandschaft bei Unterhaltsansprüchen	JKFS	x	x	Rechtswesen	x	x	x	-
7	Freizeitangebote für Jugendliche	JKFS	x	x	Unterhaltung	x	x	x	-
8	Unterhaltsvorschüsse für Alleinerziehende	JKFS	(x)	(x)	Kreditwesen	x	x	x	-
9	Unterbringung junger Menschen	JKFS	-	-	Fürsorge	x	x	x	-
10	Unterbringung Minderjähriger in Pflegefamilien	JKFS	-	-	Fürsorge	x	x	x	-
11	Sozialpädagogische Beratung	JKFS	x	x	Fürsorge	x	x	x	-
12	Bereitstellung von Sportanlagen	JKFS	x	x	Unterhaltung	x	x	x	-
13	Bereitstellung von schulischer Infrastruktur	SBK	x	x	Bildungswesen	x	x	x	-
14	Musikschul-Unterricht	SBK	x	x	Bildungswesen	x	x	x	-
15	Volkshochschul-Unterricht	SBK	x	x	Bildungswesen	x	x	x	-
16	Bücher- Video- etc. verleiht	SBK	x	x	Bibliothekswesen	x	x	x	-
17	Sonstige Bibliotheksleistungen	SBK	x	x	Bibliothekswesen	x	x	x	-
18	Verwaltung von Sozialhilfe	Soz	-	-	Fürsorgewesen	-	-	-	x
19	Verwaltung von Gebührenbefreiungen	Soz	-	-	Fürsorgewesen	-	-	-	x
20	Betreuung Erwachsener	Soz	x	x	Fürsorgewesen	x	x	x	-
21	Bereitstellung von Freizeitstätten	Soz	x	x	Unterhaltung	x	x	x	-
22	Sozialpädagogische Maßnahmen	Soz	x	x	Fürsorgewesen	x	x	x	-
23	WBS-Antragsbearbeitung	BWVV	-	-	Fürsorgewesen	-	-	-	X
24	Bearbeitung von Wohngeldanträgen	BWVV	-	-	Fürsorgewesen	-	-	-	x
25	Erhalt der Infrastruktur	BWVV	x	x	Verkehrswesen	-	-	-	x
26	Bauaufsicht	BWVV	-	-	Bauwesen	-	-	-	x
27	Denkmalschutz	BWVV	-	-	Kulturwesen	-	-	-	x
28	Eheschließung	VS BW	x	x	Beglaubigungswesen	x	x	x	-
29	Beurkundung des Personenstands	VS BW	-	-	Beglaubigungswesen	x	x	x	-
30	Beglaubigungen	VS BW	x	x	Beglaubigungswesen	x	x	x	-
31	Ausstellung eines Reisepasses	VS BW	-	-	Beglaubigungswesen	-	-	-	x
32	Ausstellung von Personalausweis und int. Führerschein	VS BW	-	-	Ordnungswesen	-	-	-	x

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Zuständiger Verwaltungsbereich der Bezirke <sup>a</sup>	Wettbewerber		Branche	Ökonomische Einordnung			
			in Berlin	anderswo		Rivalität	Ausschließbarkeit	Privat	Öffentlich
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
33	Lohnsteuerkarten	VSBW	-	-	Ordnungswesen	-	-	-	x
34	Gewerbebescheinigung		-	-		-	-	-	x
35	Bereitstellung von Bewegungsflächen	SLNG	x	x	Freizeitangebote	x	x	x	-
36	Grünflächenpflege	SLNG	x	x	Gartenbau	-	-	-	x
37	Straßenbäume	SLNG	x	x	Gartenbau	-	-	-	x
38	Friedhofspflege	SLNG	x	x	Gartenbau	x	x	-	x

aBWV: Bauen, Wohnen, Vermessen, Verkehr; GUV: Gesundheit-, Umwelt- und Verbraucherschutz; I: Inneres; J: Justiz; JKFS: Jugend, Kita, Familie und Sport; SBK: Schule, Bildung und Kultur; SLNG: Stadt-/Landschaftsplanung, Natur und Grünflächen; Soz: Sozialwesen; VSBW: Verwaltung, Standesamt, Bürger- und Wirtschaftsangelegenheiten; WFK: Wissenschaft, Forschung und Kultur.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen. Was kostet wo wie viel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2001; - Eigene Zusammenstellung.



### Übersicht 14: Privatisierungskataster II: Formen und Methoden der Privatisierung von Tätigkeiten der Berliner Bezirke

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Zuständiger Verwaltungsbereich der Bezirke	Art des Gutes		Art der Privatisierung	Schwierigkeitsgrad	Durchsetzbarkeit			
			Privat	Öffentlich			Verwaltung (insg.)c	Bezirksvertretungd	Bürger (insg.)e	Mittelwert
(1)	(2)	(3)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
1	Erstberatung für Neugeborene	GUV	X	-	materielle	0	1	1	0	0,7
2	Impfung von Kindern	GUV	X	-	materielle	0	1	1	1	1
3	Zahnmedizinische Vorsorge	GUV	X	-	materielle	1	1	2	2	1,7
4	Beschwerdebearbeitung (Nachbarschaftslärm)	GUV		x	funktionelle	3	2	3	2	2,3
5	Lebensmittelkontrolle	GUV		x	funktionelle	3	3	3	2	2,7
6	Beistand bei Unterhaltsansprüchen	JKFS	X	-	materielle	2	2	2	1	1,7
7	Freizeitangebote für Jugendliche	JKFS	X	-	materielle	2	1	2	1	1,3
8	Unterhaltsvorschüsse für Alleinerziehende	JKFS	X	-	funktionelle	3	1	2	0	1
9	Unterbringung junger Menschen	JKFS	X	-	funktionelle	2	1	2	0	1
10	Unterbringung Minderjähriger in Pflegefamilien	JKFS	X	-	funktionelle	2	1	1	0	0,7
11	Sozialpädagogische Beratung	JKFS	X	-	materielle	2	3	3	0	2
12	Bereitstellung von Sportanlagen	JKFS	X	-	Vermögensprivatisierung (Ausschreibung)	4	2	2	1	1,7
13	Bereitstellung von schulischer Infrastruktur	SBK	X	-	funktionelle	5	4	5	4	4,3
14	Musikschul-Unterricht	SBK	X	-	Vermögensprivatisierung (Ausschreibung)	2	1	3	1	1,7
15	Volkshochschul-Unterricht	SBK	X	-	materielle	1	1	1	1	1
16	Bücher- und Videoverleih	SBK	X	-	Vermögensprivatisierung (Ausschreibung)	1	1	1	1	1
17	Sonstige Bibliotheksleistungen	SBK	X	-	funktionelle	2	1	3	0	1,3
18	Verwaltung von Sozialhilfe	Soz	-	x	funktionelle	3	4	5	0	3
19	Verwaltung von Gebührenbefreiungen	Soz	-	x	materielle	3	3	3	1	2,3
20	Betreuung Erwachsener	Soz	x	-	funktionelle	3	3	5	0	2,7

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Zuständiger Verwaltungsbereich der Bezirke	Art des Gutes		Art der Privatisierung	Schwierigkeitsgrad <sup>b</sup>	Durchsetzbarkeit			
			Privat	Öffentlich			Verwaltung (insg.) <sup>c</sup>	Bezirksvertretung <sup>d</sup>	Bürger (insg.) <sup>e</sup>	Mittelwert
(1)	(2)	(3)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
21	Bereitstellung von Freizeitanlagen	Soz	x	-	materielle	0	1	1	2	1,3
22	Sozialpädagogische Maßnahmen	Soz	x	-	materielle	1	3	5	1	3
23	WBS-Antragsbearbeitung	BWVV	-	X	funktionelle	2	1	3	0	1,3
24	Bearbeitung von Wohngeldanträgen	BWVV	-	x	funktionelle	3	2	4	1	2,3
25	Erhalt der Infrastruktur	BWVV	-	x	funktionelle	4	4	4	3	3,7
26	Bauaufsicht	BWVV	-	x	funktionelle	3	4	4	2	3,3
27	Denkmalschutz	BWVV	-	x	funktionelle	3	3	3	3	3
28	Eheschließung	VSBW	x	-	materielle	3	3	3	3	3
29	Beurkundung des Personenstands	VSBW	x	-	keine	-	-	-	-	-
30	Beglaubigungen	VSBW	x	-	funktionelle	1	2	2	1	1,7
31	Ausstellung eines Reisepasses	VSBW	-	x	keine	-	-	-	-	-
32	Ausstellung von Personalausweis und int. Führerschein	VSBW	-	x	keine	-	-	-	-	-
33	Lohnsteuerkarten	VSBW	-	x	keine	-	-	-	-	-
34	Gewerbebescheinigung	VSBW	-	x	funktionelle	3	2	4	2	2,7
35	Bereitstellung von Bewegungsflächen	SLNG	x	-	funktionelle	2	1	3	3	2,3
36	Grünflächenpflege	SLNG	-	x	funktionelle	3	2	2	3	2,3
37	Straßenbäume	SLNG	-	x	funktionelle	3	2	2	3	2,3
38	Friedhofspflege	SLNG	-	x	funktionelle	3	2	2	3	2,3

aBWVV: Bauen, Wohnen, Vermessen, Verkehr; GUV: Gesundheit-, Umwelt- und Verbraucherschutz; I: Inneres; J: Justiz; JKFS: Jugend, Kita, Familie und Sport; SBK: Schule, Bildung und Kultur; SLNG: Stadt-/Landschaftsplanung, Natur und Grünflächen; Soz: Sozialw.; VSBW: Verwaltung, Standesamt, Bürger- und Wirtschaftsangelegenheiten. b Sofort umsetzbar = 0 Pkt., sofort umsetzbar nach politischer Diskussion = 2 Pkt., Gesetzgebungsakt oder ä. erforderlich = 3 Pkt., umfassender Meinungsbildungsprozeß über Sinn und Grenzen der Privatisierung unvermeidlich = 5. c Verwaltung: Anteil an der gesamten Bezirksverwaltung unerheblich = 0 Pkt., Anteil erheblich = 5 Pkt.; d Bezirksversammlung: ideologisch unbelastet = 0 Pkt., zum ideologischen Kernbereich gehörig = 5 Pkt.; e Bürger insg.: kein allgemeines Interesse = 0 Pkt., große allgemeine Betroffenheit bei Änderung des Status quo = 5 Pkt.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen. Was kostet wo wie viel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Haushaltsjahr 2001. - Eigene Zusammenstellung.

## Übersicht 15: Privatisierungskataster II: Quantitative Kennziffern ausgewählter Tätigkeiten der Bezirke Berlins, 2001

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Kosten je Vorgang nach Bezirken in €												
		Mitte	Friedrh.-Kreuzberg	Pankow	Charlb. Wilmd.	Spandau	Steglitz-Zehlend.	Tempelh.-Schöneb.	Neukölln	Treptow-Köpenick	Marzahn-Hellersd.	Lichtenberg	Reinickendorf	Medianwert
(1)	(2)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)
1	Erstberatung für Neugeborene	99	119	113	127	144	177	186	98	128	124	128	146	127
2	Impfung von Kindern	18	20	21	29	20	22	25	21	16	37	58	13	21
3	Zahnmedizinische Vorsorge	9	12	14	10	10	10	12	10	16	10	13	12	11
4	Beschwerdebearbeitung (Nachbarschaftslärm)	211	293	138	139	120	254	214	164	140	216	193	135	178
5	Lebensmittelkontrolle	85	72	117	81	67	85	96	70	101	67	86	89	85
6	Beistandschaft bei Unterhaltsansprüchen	417	349	341	249	306	243	326	317	340	325	359	273	325
7	Freizeitangebote für Jugendliche	68	67	54	69	67	76	68	45	99	57	73	57	67
8	Unterhaltsvorschüsse für Alleinerziehende	698	354	566	407	793	595	625	464	510	513	430	189	511
9	Unterbringung junger Menschen (je Tag und Person)	96	96	88	93	109	111	144	88	102	106	95	101	98
10	Unterbringung Minder-jähriger in Pflegefamilien (je Tag und Person)	40	36	40	35	43	40	40	29	39	33	36	34	39
11	Sozialpädagogische Beratung	76	54	43	75	66	106	51	53	57	60	84	72	63
12	Bereitstellung von Sportanlagen (je Stunde)	122	62	52	54	50	104	43	116	60	49	64	39	57
13	Bereitstellung von schulischer Infrastruktur (je Schultag)	11	13	11	12	10	9	10	10	9	9	11	11	11
14	Musikschul-Unterricht (je Stunde)	30	31	38	25	31	19	22	34	34	40	37	17	31
15	Volkshochschul-Unterricht (je Stunde)	75	64	81	79	91	68	60	51	65	78	107	62	71
16	Bücher- Video- etc. Verleih	1,4	2,0	2,0	2,1	1,6	1,3	1,4	1,1	2,0	2,2	1,5	1,3	1,6
17	Sonstige Bibliotheksleistungen	6	5	7	4	4	6	4	4	8	6	5	6	5,4
18	Verwaltung von Sozialhilfe (je Empfänger)	310	356	570	597	324	652	414	272	509	693	696	433	471
19	Verwaltung von Gebührenbefreiungen	15	20	21	35	26	30	21	30	20	16	31	29	24
20	Betreuung Erwachsener	138	177	170	212	94	140	150	143	188	194	139	102	146
21	Bereitstellung von Freizeitstätten (je Besucher)	6	10	11	10	6	8	10	kA	8	16	8	7	8
22	Sozialpädagogische Maßnahmen (je Person)	111	87	88	101	113	118	133	215	87	101	115	59	106
23	WBS-Antragsbearbeitung	78	70	101	99	54	114	73	71	86	83	91	67	80
24	Bearbeitung von Wohngeldanträgen	67	69	77	115	67	148	116	83	93	114	79	99	88
25	Erhalt der Infrastruktur (je qm)	32	42	39	29	86	31	49	49	60	38	49	42	42

Lfd. Nr.	Gegenstand der Tätigkeit	Kosten je Vorgang nach Bezirken in €												
		Mitte	Friedrh.-Kreuzberg	Pankow	Charlb. Wilmd.	Spandau	Steglitz-Zehlend.	Tempelh.-Schöneb.	Neukölln	Treptow-Köpenick	Marzahn-Hellersd.	Lichtenberg	Reinickendorf	Medianwert
(1)	(2)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)
26	Bauaufsicht	1498	1119	1322	937	915	875	1278	460	1233	1066	940	851	1003
27	Denkmalschutz	169	236	289	171	334	296	359	168	348	362	305	241	292
28	Eheschließung	101	76	82	37	34	46	72	36	70	45	99	111	71
29	Beurkundung des Personenstands	66	74	56	46	37	53	63	51	61	98	53	58	57
30	Beglaubigung	12	7	9	9	19	13	6	5	11	6	11	11	10
31	Ausstellung eines Reisepasses	14	28	17	18	28	15	18	19	29	29	29	15	19
32	Ausstellung von Personalausweis und int. Führerschein	32	39	49	31	52	39	30	44	41	53	66	24	40
33	Lohnsteuerkarten	11	10	9	14	21	22	12	8	11	12	14	8	11
34	Gewerbebescheinigung	76	35	58	41	40	52	52	45	62	72	83	75	55
35	Bereitstellung von Bewegungsflächen (je qm)	3,2	8,2	7,0	6,4	4,4	5,0	5,2	5,7	4,8	6,0	6,0	3,4	5,4
36	Grünflächenpflege (je qm)	2,8	3,7	1,5	2,2	1,3	1,4	2,3	2,8	1,3	0,8	1,7	1,2	1,6
37	Straßenbäume	44	53	45	49	39	46	49	69	41	30	50	40	45
38	Friedhofspflege (je qm)	4,1	kA	4,8	3,9	2,7	4,6	4,0	4,3	4,1	4,1	4,4	4,5	4,1
39	Insgesamt je Vorgang	128	113	125	107	111	122	127	91	124	126	122	93	113

Quelle: Vgl. Quelle Übersicht 14.

## Übersicht 16: Privatisierungskatster II: Potential für Einsparungen in den Bezirksverwaltungen Berlins, 2001

Lfd. Nr.	Kostensparnis													Mittlere Kostendifferenz aller Bezirke	Mittlere Kostendiff. in vH Medianwert; Differentialansatz	Kontrollziffer (Medianwert diff. in vH Median); Durchschnittsansatz
	Mitte	Friedrh.-Kreuzberg	Pankow	Charlb. Wilmd.	Spandau	Steglitz-Zehlend.	Tempelh.-Schöneb.	Neukölln	Treptow-Köpenick	Marzahn-Hellersd.	Lichtenberg	Reinickendorf	Medianwert			
(1)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)	(38)	(39)	(40)	(41)	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)
1	1	21	15	29	46	79	88	0	30	26	30	48	127	38	30	27
2	5	7	8	16	7	9	12	8	3	24	45	0	21	13	62	57
3	0	3	5	1	1	1	3	1	7	1	4	3	11	3	25	23
4	91	173	18	19	0	134	94	44	20	96	73	15	178	71	40	36
5	18	5	50	14	0	18	29	3	34	0	19	22	85	21	25	21
6	174	106	98	6	63	0	83	74	97	82	116	30	325	84	26	24
7	23	22	9	24	22	31	23	0	54	12	28	12	67	24	35	32
8	509	165	377	218	604	406	436	275	321	324	241	0	511	352	69	63
9	8	8	0	5	21	23	56	0	14	18	7	13	98	16	16	15
10	11	7	11	6	14	11	11	0	10	4	7	5	39	9	23	21
11	33	11	0	32	23	63	8	10	14	17	41	29	63	26	41	37
12	83	23	13	15	11	65	4	77	21	10	25	0	57	32	55	51
13	2	4	2	3	1	0	1	1	0	0	2	2	11	2	18	14
14	13	14	21	8	14	2	5	17	17	23	20	0	31	14	45	41
15	24	13	30	28	40	17	9	0	14	27	56	11	71	24	34	32
16	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	2	1	38	35
17	2	1	3	0	0	2	0	0	4	2	1	2	5	2	39	26
18	38	84	298	325	52	380	142	0	237	421	424	161	471	233	49	45
19	0	5	6	20	11	15	6	15	5	1	16	14	24	10	43	40
20	44	83	76	118	0	46	56	49	94	100	45	8	146	80	55	41
21	0	4	5	4	0	2	4	KA	2	10	2	1	8	3	39	29
22	52	28	29	42	54	59	74	156	28	42	56	0	106	56	53	49
23	24	16	47	45	0	60	19	17	32	29	37	13	80	31	39	35
24	0	2	10	48	0	81	49	16	26	47	12	32	88	32	37	31
25	3	13	10	0	57	2	20	20	31	9	20	13	42	18	43	39
26	1038	659	862	477	455	415	818	0	773	606	480	391	1003	634	63	58
27	1	68	121	3	166	128	191	0	180	194	137	73	292	115	39	36

Lfd. Nr.	Kostensparnis													Mittlere Kostendifferenz aller Bezirke	Mittlere Kostendiff. in vH Medianwert; Differentialansatz	Kontrollziffer (Medianwert diff. in vH Median); Durchschnittsansatz
	Mitte	Friedrh.-Kreuzberg	Pankow	Charlb. Wilmd.	Spandau	Steglitz-Zehlend.	Tempelh.-Schöneb.	Neukölln	Treptow-Köpenick	Marzahn-Hellersd.	Lichtenberg	Reinickendorf	Medianwert			
(1)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)	(38)	(39)	(40)	(41)	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)
28	67	42	48	3	0	12	38	2	36	11	65	77	71	36	51	47
29	32	40	22	12	3	19	29	17	27	64	19	24	57	28	49	40
30	7	2	4	4	14	8	1	0	6	1	6	6	10	5	54	49
31	0	14	3	4	14	1	4	5	15	15	15	1	19	8	44	40
32	8	15	25	7	28	15	6	20	17	29	42	0	40	19	48	44
33	3	2	1	6	13	14	4	0	3	4	6	0	11	6	51	42
34	41	0	23	6	5	17	17	10	27	37	48	40	55	25	45	41
35	0	5	4	3	1	2	2	3	2	3	3	0	5	2	45	42
36	2	3	1	1	1	1	2	2	1	0	1	0	2	1	76	70
37	14	23	15	19	9	16	19	39	11	0	20	10	45	18	39	96
38	1	KA	2	1	0	2	1	2	1	1	2	2	4	2	39	27
39	37	22	34	16	20	31	36	0	33	35	31	2	113	27	24	22

Quelle: Vgl. Quelle Übersicht 14. - Eigene Berechnung.

## **Privatisierungskataster III**

**Übersicht 17: Privatisierungskataster III: Zuschüsse an Berliner nicht-rechtsfähige Anstalten (einschließlich Stiftungen) im kulturellen Bereich, 2000**

Lfd. Nr.	Name	Umsatz	Zuschüsse		Betriebsergebnis	Umsatz in vH der Zuschüsse insg.
			insgesamt	davon Berlin		
		Tsd. Euro	Tsd. Euro	Tsd. Euro	Tsd. Euro	vH
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Stiftung "Topographie des Terrors etc."	104,8	1 648,4	824,0	21,2	6,4
2	Deutsche Oper	6 926,2	40 434,6	40 434,6	730,8	17,1
3	Deutsche Staatsoper Berlin	11 744,7	41 854,6	41 854,6	3 038,0	28,1
4	Komische Oper	4 775,8	30 419,2	30 419,2	-81,1	15,7
5	Deutsches Theater/Kammerspiele	2 026,9	19 461,8	19 461,8	-77,7	10,4
6	Volksbühne	1 876,9	13 327,8	13 311,2	3,3	14,1
7	Maxim Gorki Theater	871,0	8 712,4	8 712,4	-178,8	10,0
8	Carrousel-Theater	335,8	5 423,7	5 414,8	-1 570,2	6,2
9	Schauspielhaus Berlin/Konzerthaus	2 835,2	11 539,9	11 399,2	0,0	24,6
10	Stiftung Berliner Philharmoniker	12 996,1	12 232,7	12 232,7	0,0	106,2
11	Schaubühne	2 121,0	13 444,2	13 444,2	-290,8	15,8
12	Renaissance-Theater	1 765,3	2 147,4	2 147,4	-77,9	82,2
13	Tribüne	513,2	818,1	818,1	122,2	62,7
14	Hansa-Theater	633,0	920,3	920,3	25,3	68,8
15	Kleines Theater am ..	251,7	383,5	383,5	33,8	65,6
16	Vaganten-Bühne	175,9	305,2	305,2	-20,4	57,6
17	Schloßpark-Theater	544,3	1 610,6	1 610,6	0,7	33,8
18	Neuköllner Oper	252,8	703,5	703,5	12,1	35,9
19	Theater 89	114,5	511,3	404,9	-15,7	22,4
20	Grips-Theater	668,5	2 234,9	2 167,9	-0,2	29,9
21	Berliner Ensemble GmbH	2 228,7	12 687,1	10 553,1	5,4	17,6
22	Deutsche Mediathek	kA	kA	kA	kA	kA
23	Stiftung Deutsches Technikmuseum	kA	kA	kA	kA	kA
24	Akademie der Künste	626,7	12 157,7	7 476,6	165,6	5,2
25	Stiftung "Deutsche Kinemathek"	461,2	6 306,3	4 833,7	70,5	7,3
26	Stiftung Deutscher Kulturbesitz	7 506,0	133 490,0	13 990,0	kA	5,6
27	Berliner Symphoniker e.V.	1 102,9	3 318,3	3 318,3	kA	33,2
28	Trägerverein Haus der Wannsee-Konferenz	80,9	1 236,5	618,3	6,4	6,5
29	Bauhaus-Archiv	483,4	885,0	885,0	31,4	54,6
30	Werkbund-Archiv	12,4	293,7	293,7	kA	4,2
31	Freunde der Deutschen Kinomathek	741,3	971,5	971,5	kA	76,3
32	DAAD; Künstlerprogramm	39,1	1 022,6	413,1	kA	3,8
33	Künstlerhaus Bethanien	416,7	584,7	584,7	kA	71,3
34	Literarisches Kolloquium	68,1	466,6	466,6	kA	14,6
35	Literaturhaus	63,2	361,7	361,7	kA	17,5
36	Gesellschaft für Sinn und Form e.V./Literaturforum	17,3	389,0	389,0	kA	4,4
37	Literaturbrücke Berlin e.V	16,1	375,7	375,7	kA	4,3



Lfd. Nr.	Name	Umsatz	Zuschüsse		Betriebs- ergebnis	Umsatz in vH der Zuschüsse insg.
			insgesamt	davon Berlin		
		Tsd. Euro	Tsd. Euro	Tsd. Euro	Tsd. Euro	vH
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
38	Kulturwerk des BBK GmbH	137,1	920,3	920,3	kA	14,9
39	LesArt	12,8	289,4	289,4	kA	4,4
40	Verein Kunstwerke	151,1	511,3	511,3	kA	29,6
41	Berliner Sängerbund e.V	100,1	480,0	480,0	kA	20,9
42	Ufa - Fabrik e.V.	406,8	855,9	855,9	kA	47,5
43	Stiftung Gedenkstätte Hohenschönhausen	12,1	1 023,1	519,0	kA	1,2
44	Stiftung Berlinische Galerie	1 460,9	4 620,0	4 620,0	kA	31,6
45	Stiftung Bröhan	139,5	724,5	724,5	kA	19,3
46	Stiftung Preussische Schlösser und Gärten	10 161,3	24 863,1	6 752,1	kA	40,9
47	Stiftung Stadtmuseum Berlin	662,3	9 326,0	9 326,0	kA	7,1
48	Stiftung Zentral- und Landesbibliothek Berlin	1 198,7	17 677,2	17 677,2	kA	6,8
<b>1 bis 48 insgesamt:</b>		<b>79 840,3</b>	<b>443 971,3</b>	<b>295 176,8</b>		<b>18,0</b>
Förderung ab 2003:						
49	Sophiensäle			716,0	kA	kA
50	Zeitgenössische Oper			512	kA	kA

Quelle: Haushaltsplan von Berlin 2002/2003; - eigene Berechnungen.

<b>Übersicht 18: Verkäufe von (nicht geringfügigen) Landesbeteiligungen Berlins, 1993–1998</b>					
Name des Unternehmens	Verkauf zum	Erwerber	Landesanteil vor Verkauf	Veräußer-ter Anteil	Jährlicher Verkaufserlös, Mrd.. DM
<b>1993</b>					
IFI Weimar GmbH	01.04.93	Mitarbeiter des Unternehmens (MBO)	77,6 %, Stammkapital: 145 TDM	77,6%	0,01
Berliner Industriebank AG	01.07.93	Weberbank KGaA, Landesbank Berlin AG	4,8 %, Grundkapital: 65 Mio. DM	4,8%	
Stern und Kreisschiffahrt GmbH	01.07.93	BALTIC Holding Detlef Hegemann GmbH & Co.	52,9 %, Stammkapital: 8,8 Mio. DM	52,9%	
C&L Treuarbeit Deutsche Revision AG	01.10.93	Mitarbeiter des Unternehmens	6,0 %, Grundkapital: 41,6 Mio. DM	6,0%	
VW-Gesellschaft für techn. Datenverarbeitungssysteme	31.12.93	VW-GEDAS Projektmanagement oHG	20,0 %, Stammkapital: 1 Mio. DM	20,0%	
<b>1994</b>					
Tierpark Berlin-Friedrichsfelde GmbH	01.01.94	Zoologischer Garten Berlin AG	100,0 %, Stammkapital: 800 TDM	100,0%	1,80
GASAG Berliner Gaswerke AG	27.04.94	RWE Energie AG Ruhrgas AG	100,0 %, Grundkapital: 810 Mio. DM	23,9% (je 11,95 %)	
GASAG Berliner Gaswerke AG	27.06.94	Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-AG	76,10%	11,95%	
Entwicklungsträger-gesellschaft Rummelburger Bucht mbH	21.07.94	LBB-Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH	100,0 %, Stammkapital: 50 TDM	49,0%	
Wohnungsbaugesellschaft Pankow mbH	01.08.94	Gesell. Für sozialen Wohnungsbau AG (Gesobau) Gruppe Nord Wohnungsunternehmen GmbH	100,0 %, Stammkapital: 4,67 Mio. DM	100% (ca. 99,0 % + 1,0 %)	
Tempelhofer Feld AG für Grundstück-verwertung (Tefag)	01.07.94	LBB Liegenschaften in Berlin GmbH	81,25 %, Grundkapital: 2,5 Mio. DM	81,3%	
<b>1995</b>					
Bankgesellschaft Berlin AG	Mit Wirkung: 1.11.94 (Einnahme für 1995 verbucht)	Norddeutsche Landes-bank - Girozentrale -	67,68 %, Grundkapital: 1,073 Mrd. DM	10,0%	1,61
Wohnungsbaugesellschaft Weißensee mbH	28.06.95	Wohnungsbaugesell-schaft Pankow mbH Gruppe Nord Wohnungs-unternehmen GmbH	100,0 %, Stammkapital: 34,19 Mio. DM	100,0 % (99,85 % + 0,15 %)	
KÖWOGÉ Köpenicker Wohnungs-gesellschaft mbH	30.06.95	DEGEWO - Deutsche Gesellschaft zur Förde-rung des Wohnungs-baus gem. AG GSW Gem. Siedlungs- u. Wohnungsbaugesell-schaft Berlin mbH	100,0 %, Stammkapital: 18,25 Mio. DM	100,0 % (99,73 % + 0,27%)	
FHW Fernheizwerk Neukölln AG	01.07.95	Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-AG	50,0 % + 1 Aktie, Grundkapital: 11,5 Mio. DM	50,0 % + 1 Aktie	
GASAG Berliner Gaswerke AG	06.07.95	VEBA Energiebeteiligungs GmbH	64,15 %, Grundkapital: 810 Mio. DM	12,95%	

<b>Übersicht 18: Verkäufe von (nicht geringfügigen) Landesbeteiligungen Berlins, 1993–1998</b>					
BEWOG Berlin Wohn- u. Geschäftshaus GmbH	01.09.95	WBM Wohnungsbaugesell- schaft Mitte mbH	100,0 %, Stammkapital: 95,8 Mio. DM	100,0 % (99,95 % + 0,05 %)	
ARWOBAU Apartment- u. Wohnungsbau- gesellschaft mbH	01.10.95	Bankgesellschaft Berlin AG (vorläufig zur Weiterveräußerung an private Investoren)	100,0 %, Stammkapital: 68,41 Mio. DM	49,0%	
<b>1996</b>					
IGB Industriebahn- Gesellschaft Berlin mbH	01.07.96	Berliner Hafen- u. Lagerhausbetriebe IQ Martrade Holding und Managementgesell. mbH	100,0 %, Stammkapital: 1,42 Mio. DM	20,5 % (12,5 % + 8 %)	
ARWOBAU Apartment- u. Wohnungsbau- gesellschaft mbH	01.07.96	Bavaria Objekt- u. Baubetreuung GmbH und Bavaria Immobilien Beteiligungsgesell. mbH	51,0 %, Stammkapital: 68,41 Mio. DM	51,0%	
Projektgesellschaft für Verkehrs-anlagen in Zentralen Be-reichen (PVZB) mbH	30.08.96	Deutsche Bahn AG	50,0 %, Stammkapital: 100 TDM	50,0%	
Zoologischer Garten Berlin AG	24.01. und 20.11.96	Verkauf über Börse	0,9 % (30 Aktien), Grundkapital: 3,3 Mio. DM	15 Aktien	0,06
<b>1997</b>					
Berliner Kraft und Licht (Bewag)-AG	29.09.97 (tw. als Ein-nahme für 1996 verbucht)	PreussenElektra AG, Southern Energy Holding Beteiligungs-gesellschaft mbH, VIAG AG	50,818 %, Grundkapital: 560 Mio. DM	50,818%	
Zoologischer Garten Berlin AG	25.04.97	Verkauf über Börse	15 Aktien	13 Aktien	
Berliner Volksbank eG	06.09.97	k.A.	11 Genossenschafts- anteile 2,2 TDM	Alle Anteile	
IGB Industriebahn- Gesellschaft Berlin mbH	Dez. 1997 (tw. als Ein-nahme für 1998 verbucht)	k.A.	79,5%	78,5%	
Wohnungsbau- gesellschaft Lichtenberg mbH	Dez. 1997	Wohnungsbau- gesellschaft Hohen- schönhausen GmbH	100,0%	100,0%	
Wohnungsbau- gesellschaft Friedrichshain mbH	Dez. 1997	Wohnungsbau- gesellschaft Berlin-Mitte mbH	100,0%	100,0%	5,97
<b>1998</b>					
GASAG Berliner Gaswerke AG	Feb. 1998 (Einnahme für 1997 verbucht)	Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-AG, Gaz de France	51,2%	51,2 % (ca. 13,9 % + 37,25 %)	
Haus des älteren Bürgers gem. GmbH	Juni 1998	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband	100,0%	100,0%	5,00

Quelle: Erdmeier, 1998; Richter, 1998. –Eigene Zusammenstellung.