

WORKING PAPER

Berliner Wasserbetriebe (BWB)

Christina SCHAEFER & Stephanie WARM

CIRIEC N° 2014/02



CIRIEC activities, publications and researches are realised
with the support of the Belgian Federal Government - Scientific Policy
and with the support of the Belgian French Speaking Community - Scientific Research.

Les activités, publications et recherches du CIRIEC sont réalisées
avec le soutien du Gouvernement fédéral belge - Politique scientifique
et avec celui de la Communauté française de Belgique - Recherche scientifique.

This working paper is indexed and available
in SSRN and RePEC

Ce working paper est indexé et disponible
dans SSRN et RePEC

ISSN 2070-8289

© CIRIEC

No part of this publication may be reproduced.

Toute reproduction même partielle de cette publication est strictement interdite.

Berliner Wasserbetriebe (BWB)*

Christina Schaefer** & Stephanie Warm***

Working paper CIRIEC N° 2014/02

* This case study was presented at the Seminar "Case histories of public enterprises: learning from success and failure", University of Milan, June 13-14, 2013, Research Project of CIRIEC International Scientific Commission on Public Services/Public Enterprises on "The Future of Public Enterprise - Mission, performance and governance: Learning from success and failures".

** Univ.-Prof.'in Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg Professur für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen, Deutschland
(Email: Christina.Schaefer@hsu-hh.de).

*** Research assistant, Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg Professur für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen, Deutschland
(Email: Stephanie.Warm@hsu-hh.de).

Zusammenfassung

Die Fallstudie über die Berliner Wasserbetriebe analysiert im ersten Schritt, wie es zu der Teilprivatisierung im Jahr 1999 kam, wie diese verlaufen ist und abschließend, warum in den Jahren 2012 und 2013 die Rekommunalisierung durchgeführt wurde. Zur Beantwortung der Fragen wird zunächst ein historischer Überblick gegeben und die Situation des Landes Berlins dargestellt. Ein weiterer wichtiger Teil der Untersuchung stellt die Auseinandersetzung mit der Wasserversorgung als öffentliches Gut bzw. öffentliche Aufgabe verbunden mit natürlichen Monopolen dar. In diesem Kontext werden sodann die Gebühren, die von den Bürgern zu entrichten sind, analysiert. Die Struktur der Tarife, ihre Kalkulation, die Identifizierung der Hauptkostentreiber und deren Auswirkungen sollen hier thematisiert werden.

Diese Informationen sollen einen soliden Ausgangspunkt liefern, um Regulierungs- und Steuerungsmechanismen sowie das Verhältnis der verschiedenen Investoren und damit verbundene mögliche konkurrierende Ziele zu diskutieren.

Am Ende der Fallstudie werden die Lessons Learned als Ergebnis dargestellt.

Als theoretischer Bezugsrahmen wurden die Prinzipal-Agenten-Theorie, die Stakeholderanalyse und die Public-Choice-Theorie gewählt.

Keywords: Gebührenkalkulation, Governance- und Regulierungsmechanismen, Monopol, Öffentliche Aufgabe, Prinzipal-Agenten-Theorie, Rekommunalisierung, Stakeholder, Teilprivatisierung.

1. Einleitung

Die vorliegende Fallstudie wurde für den XII Milan European Economy Workshop in Mailand erstellt und dort neben weiteren 16 Fallstudien präsentiert. Der Workshop ist Teil des Projektes “The Future of Public Enterprises”, das von CIRIEC geleitet wird. Ziel des Workshops war, durch eine systematische Bewertung und Verdichtung von Erfahrungen, Entwicklungen, Fehlern und Risiken öffentlicher Unternehmen Erkenntnisse zu gewinnen, deren Beachtung sich für zukünftige Entwicklungen als nützlich erweisen kann. Untersuchungsgegenstand in dem hier behandelten Fall sind die Berliner Wasserbetriebe (BWB), Berlins alleiniger Anbieter für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und damit einem der größten Investoren und Arbeitgeber in der Region.

1.1. Einleitung und Forschungsfrage

Nach der deutsch-deutschen Wiedervereinigung war die Bundesrepublik Deutschland und ganz besonders auch Berlin mit vielen Herausforderungen wie z.B. der Zusammenführung der Ost- und West-Berliner Infrastruktur oder der Eingliederung der öffentlichen Bediensteten konfrontiert, was unter anderem zu einem stetig wachsenden Haushaltsdefizit in der Stadt führte.

Die späten 80er und 90er Jahre waren geprägt von öffentlichen Fusionen und Zusammenschlüssen zwischen verschiedenen öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen in Berlin, so auch die verschiedenen Wasser- und Abwasserunternehmen. 1994 war dieser Prozess inklusive der Eingliederung der Ost-Berliner Infrastruktur für die Berliner Wasser- und Abwasserwirtschaft abgeschlossen und die BWB als öffentliches Unternehmen gegründet. 1999 wurden die BWB teilprivatisiert und die BWB als Anstalt der öffentlichen Rechts Teil der privaten geführten “Berlinwasser Holding AG”. 50,1% der Anteile verblieben beim Land Berlin, während die internationale Wassergesellschaft Veolia Wasser und das deutsche Energieunternehmen RWE jeweils 24,95% der Anteile hielten. Im Jahr 2012 kaufte das Land Berlin die Anteile von RWE zurück. 2013 wurden die Verhandlungen mit Veolia beendet und mit Wirkung zum Januar 2014 auch diese Anteile vom Land Berlin übernommen. Die BWB sind nun wieder in ausschließlich öffentlichem Eigentum und wurden damit nach der Teilprivatisierung 1999 rekommunalisiert.

Vor diesem Hintergrund kristallisieren sich die ersten Forschungsfragen dieser Fallstudie heraus:

Was bzw. wer hat ursächlich die Initiierung des Teilprivatisierungsprozesses ausgelöst?

Wie war die Teilprivatisierung organisiert und welche Hindernisse waren zu überwinden?

Wie hat das System auf die Teilprivatisierung reagiert? In diesem Kontext sind stehen besonders die sich anschließenden Gerichtsverfahren, Bürgerentscheide,

Untersuchungen des Kartellamtes und eine große Anzahl offener Fragen zwischen Investoren und dem Land Berlin im Fokus der Analyse.

Ein weiterer wichtiger Punkt der Fallstudie beschäftigt sich mit den Themen öffentliches Gut und öffentliche Aufgaben sowie im Fall “Wasser” mit natürlichen Monopolen. Letzterer Punkt ist in europäischer, nationaler (deutscher) und regionaler (Berliner) Wahrnehmung zu beleuchten.

Im weiteren Verlauf der Fallstudie wird ein historischer Überblick gegeben sowie die Teilprivatisierung als Prozess dargestellt. Dieser Abschnitt enthält auch eine Stakeholder-Analyse. Daran schließt sich das Thema Regulierung und Steuerung der BWB an. Ein Schwerpunkt der Fallstudie wird die Analyse der Geührenkalkulation der BWB sein, die in dem 5. Gliederungspunkt zu finden ist. Die Struktur der Tarife, ihre Kalkulation, die Identifizierung der Hauptkostentreiber und deren Auswirkungen sollen hier thematisiert werden. Desweiteren werden Finanz- und Investitionsinformationen, insbesondere deren zeitliche Entwicklung entlang des organisationalen Veränderungsprozesses, aufbereitet, um zu weiterführenden Erkenntnissen und Rückschlüssen zu gelangen. Diese Informationen sollen einen soliden Ausgangspunkt liefern, um Regulierungs- und Steuerungsmechanismen sowie das Verhältnis der verschiedenen Investoren und damit verbundene mögliche konkurrierende Ziele zu diskutieren.

Die dargestellten Fragestellungen verlangen zweierlei: Einen theoretischen Bezugsrahmen und eine Stakeholderanalyse. Im Hinblick auf die komplexen Strukturen im Berliner Wassersektor, zieht diese Fallstudie dafür die neue Institutionenökonomie, insbesondere die Prinzipal-Agenten-Theorie heran.

Der Fall der BWB ist ein Beispiel für Privatisierung bzw. Teilprivatisierung im öffentlichen Sektor der final in der Rekommunalisierung gemündet hat. Was hat zu diesem Rückkauf geführt? Wurden die vom Land Berlin verfolgten Ziele verbunden mit der Teilprivatisierung erreicht und wenn nicht, warum? Diese Zusammenhänge müssen tiefer untersucht werden, um Gründe und Anregungen für weiterführende Diskussionen zu liefern, dass aus Public-Choice-Perspektive mit Blick auf Wahlzyklen getroffene operativ-taktische und weniger strategisch-nachhaltige politische Entscheidungen das Risiko von irreversiblen Auswirkungen auf die privatisierten Einrichtungen und deren Performance tragen.

1.2. Kurzpräsentation der BWB und methodische Vorgehensweise

Die Berliner Wasserbetriebe sind eine Anstalt öffentlichen Rechts (A.ö.R.). Das Land Berlin hält nunmehr 100% der Anteile; vor der Rekommunalisierung war das Verhältnis 50,1% für Berlin, und jeweils 24,95% für die beiden anderen Anteilseigner Veolia Wasser und RWE.

Abbildung 1 – Überblick BWB

Anteilseigner	Land Berlin (100%)
Mitarbeiter	4.500
Jährliches Investitionsvolumen	Minimum 250 Mill. Euro
Kunden	3,5 Mill.
Bilanzsumme 2012	6481 Mill. Euro
Erträge gesamt 2012	1290 Mill. Euro
Jahresergebnis 2012	125 Mill. Euro

Queller: Berliner Wasserbetriebe, <http://www.bwb.de/content/language1/html/1097.php>.

Die BWB waren bereits Thema von einigen wissenschaftlichen und praktischen Analysen und Arbeiten, so dass ausreichend Material für diese Fallstudie vorhanden ist. Obwohl schon wissenschaftlich bearbeitet, sind die BWB aufgrund ihrer Komplexität und vielschichtigen Konflikte ein lohnenswerter Fall, der wertvolle Ergebnisse liefert, besonders wenn diese Erfahrungen für den sich in Bewegung befindenden europäischen Wassersektor genutzt werden können.

Die vorliegende Fallstudie nimmt eine ökonomische Analyseperspektive ein, keine rechts- oder politikwissenschaftliche. Letztere waren bereits Thema verschiedener anderer Untersuchungen, wie zum Beispiel die Dissertationen von Klaus Lederer "Strukturwandel bei kommunalen Wasserdienstleistungen" (verwaltungswissenschaftlich), Daniela Ochmann "Rechtsformwahrende Privatisierung von öffentlich-rechtlichen Anstalten" (rechtswissenschaftlich) oder Frank Hüesker "Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft" (politikwissenschaftlich).

2. Wasser als öffentliche Aufgabe

Dieser Abschnitt verfolgt die Frage, warum die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung als öffentliche Aufgabe für die BWB definiert werden kann. Dies ist aufgrund der häufigen organisatorischen Veränderungen und Eigentümerwechsel im Laufe des Bestehens der BWB besonders wichtig. Die Geschichte der Berliner Wasserbetriebe zusammengefasst betrachtend, kann gesagt werden, dass die BWB eine Wandlung von einem Wasserversorger und Abwasserentsorger hin zu einem Finanzinstrument und zurück vollzogen haben. Die daraus resultierenden Fragen lauten: Welche öffentliche Aufgabe kann für die BWB identifiziert werden? Welche Ziele des allgemeinen Interesses werden von den BWB verfolgt?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen zunächst die Begriffe "öffentliche Aufgabe" und "öffentliches Gut" definiert werden. Durch das Bekenntnis zum Gemeinwohl gewährleistet eine Gebietskörperschaft die Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Öffentliche Güter sind in ihren Grundeigenschaften geprägt durch die Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität. Öffentliche Einrichtungen bieten diese Güter an, wenn das Marktverhalten von

vorteilssuchenden Individuen nicht zu effizienten Ergebnissen führt. In diesem Kontext müssen zwei Bedingungen hinterfragt werden: 1) Ist das Gut ein öffentliches Gut und unterliegt es damit nicht den freien Marktregeln? und 2) Wird das öffentliche Gut von einer privaten oder öffentlichen Einrichtung angeboten?¹ Im allgemeinen wird nach einem politischen Entscheidungsprozess bestimmt, ob ein Gut als öffentliches Gut deklariert wird. Öffentliche Aufgaben bzw. öffentliche Güter sind damit nicht genau definierte rechtliche Konzepte. Die Einordnung in private und öffentliche Güter ist nicht ausschließlich durch technische, wirtschaftliche oder andere objektive Aspekte geleitet. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Gesellschaft, die von vielfältigem und ständigem Wandel geprägt ist (z.B. Regierungswechsel, gesellschaftlicher Wandel), werden öffentliche Güter nur dem freien Markt ausgesetzt, wenn ihre Allokation nicht gefährdet ist. Öffentliche Güter werden auf Basis von grundlegenden politisch verhandelten Regeln an Bürger zum Gebrauch und eingeschränktem Zugang verteilt und angeboten. Das öffentliche Angebot von öffentlichen Gütern muss politisch legitimiert und einer öffentlichen und demokratischen Kontrolle unterliegen sein.² In Deutschland gibt es einen politischen Konsens, dass einige Güter öffentliche Güter sind. Dies ist z.B. für die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallbeseitigung, den öffentlichen Personennahverkehr und die Bereitstellung von Krankenhäusern der Fall.³

Die Antwort auf die Frage, ob ein solches Gut von öffentlichen Unternehmen bzw. Einrichtungen und/oder privaten Unternehmen hergestellt und angeboten werden soll, hängt von historischen, technischen oder wirtschaftlichen Faktoren ab und sollte eine Diskussion über die strategische Relevanz und die Spezifität des Gutes oder der Dienstleistung miteinschließen. Jedoch ist die Entscheidung letztendlich immer eine politische.⁴

Die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung sind öffentliche Güter, deren strategische Relevanz außer Frage steht.⁵ Ob das Angebot und die Produktion an sich öffentlich oder privat ausgeführt wird, also die Frage nach der Spezifität, soll hier nicht weiter verfolgt werden, da dies für die Fallstudie nicht relevant ist.

Seit 2000 bietet die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WFD)⁶ das zentrale Rahmenwerk der Regulierung zum Nutzen von Gewässern und Wasserressourcen in Europa. Sie definiert tiefgreifende Ziele im Hinblick auf den physikalisch-chemischen, biologischen, ökologischen und quantitativen Zustand des Grundwassers, des Oberflächenwassers und der Küstengewässer. Diese Ziele sollen über einen sektorübergreifenden Managementansatz erreicht

¹ vgl. Jansen, S., Priddat, B. 2007, S. 11-48.

² vgl. Huesker, F., 2011, S. 49-50.

³ vgl. Huesker, F., 2011, S. 50.

⁴ vgl. Jäger, A., 2004, S. 38.

⁵ vgl. Huesker, F., 2011, S. 51.

⁶ WFD: European Water Framework Directive.

werden, der eine Reihe von grundlegenden das Management und den Gewässerschutz betreffenden Prinzipien umfasst:

Das Management und der Schutz der Gewässer müssen so weit wie möglich die Grenzen der natürlichen Flusseinzugsgebiete und die Interdependenzen des Wasserkreislaufs beachten. Kombinierte Ansätze legen die Qualitätsstandards für Gewässer fest und begrenzen in diesen die Emissionswerte.

Das Kostendeckungs- und das Verursacherprinzip beschränken Wassersubventionen, Preise und Gebühren, indem sie Umwelt- und Ressourcenkosten nach dem Verursacherprinzip mit einbeziehen.⁷ Die WFD wurde in Deutschland durch das Wasserhaushaltsgesetz und die Wassergesetze der Länder in nationales Recht umgesetzt.

Basierend auf § 29 Absatz 1 Satz 2 BerlWassG und § 18a Absatz 2 Satz 1 WHG sind die BWB, auch nach der Teilprivatisierung, zur Abwasserentsorgung verpflichtet. Die BWB führen ihre Pflicht durch Anschluss- und Nutzungszwang nach § 29e Absatz 1 Satz 3 BerlWassG aus. Desweiteren ist die Wasserversorgung eine ihr übertragene Pflicht nach § 37a Absatz 1 Satz 2 BerlBG, da die BWB Eigentümerin des Wasserversorgungsnetzes sind.

Das deutsche Grundgesetz nach Artikel 28 Absatz 2 und die meisten Länderverfassungen garantieren die kommunale Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung beinhaltet alle Belange der lokalen Gemeinschaft. Das bedeutet Autonomie bei der Gemeindeverordnung, organisatorischen, personellen, finanziellen, lokalen und Planungsangelegenheiten von Städten und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden und Verwaltungsbezirken bei der Ausübung ihrer Aufgaben. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist eine Pflichtaufgabe der Gemeinden aufgrund von Gemeindeverordnungen, den Verfassungen⁸ und Wassergesetzen der verschiedenen Länder.⁹

Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens haben Gemeinden die freie Wahl, welche Organisationsform der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung sie bevorzugen. Dies resultiert in einer großen Vielfalt von Organisationsformen und -praktiken im deutschen Wassersektor.¹⁰

⁷ vgl. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

⁸ vgl. e.g. Art. 83 Abs. 1 Bayerische Verfassung: "The particular sphere of competence of Municipalities (Article 11, section 2) shall encompass the administration of Municipality capital reserves and enterprises; local traffic and road construction; the provision of water, light, gas and electricity for residents..."

⁹ vgl. Berliner Wassergesetz (BWG), BbgWG, HessWG, WG M-V, WG R-Pf, WG S-A, SächsWG, ThürWG etc.

¹⁰ Vgl. Lederer, K., 2004, S. 232-264 und Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft, 2011, S. 19.

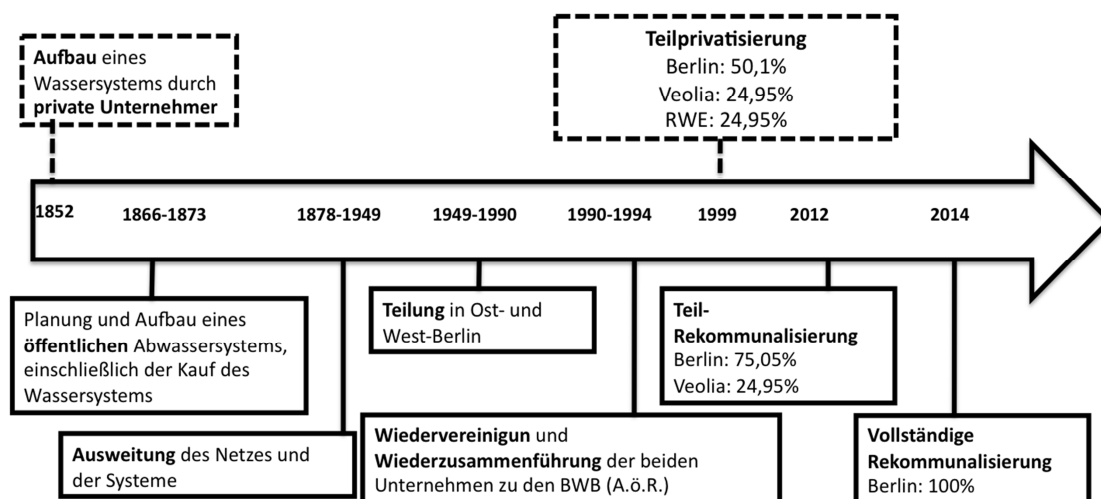
3. Geschichtlicher Überblick

Dieser Abschnitt gibt einen historischen Überblick über die BWB und legt den Schwerpunkt auf die Teilprivatisierung 1999 und die darauffolgenden weiteren Entwicklungen bis zur endgültigen Rekommunalisierung im Jahr 2014. Im Hinblick auf die Forschungsfrage ist nicht nur die historische Entwicklung von Bedeutung, sondern auch das politische, wirtschaftliche und soziale Umfeld Berlins während der Teilprivatisierung und kürzlichen Rekommunalisierung.

3.1. Historischer Überblick über die BWB

Seit mehr als 150 Jahren sind die BWB und deren Vorgänger für die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung in Berlin und seinem Umland verantwortlich¹¹. Die folgende Abbildung zeigt den historischen Überblick der BWB bis heute. Die gestrichelten und durchgezogenen Linien symbolisieren den Wandel der Funktionen der BWB. Die gestrichelten Linien stehen für eine private und damit auf Gewinnmaximum orientierte, die durchgezogenen für eine öffentliche, dem Gemeinwohl verpflichtete Trägerschaft.

Abbildung 2 – Historischer Überblick



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an: BWB: A company with tradition, <http://www.bwb.de/content/language2/html/881.php>.

3.2. Politisches, wirtschaftliches und soziales Umfeld in den 90er Jahren

Dieser Abschnitt beleuchtet die bzw. das politische, wirtschaftliche und soziale Umfeld bzw. Umfeld, besonders die Einstellung zu Privatisierungen in Berlin und Deutschland der 90er Jahre. Dieses ist notwendig, um ein besseres Verständnis für die Beweggründe der Teilprivatisierung 1999 zu schaffen.

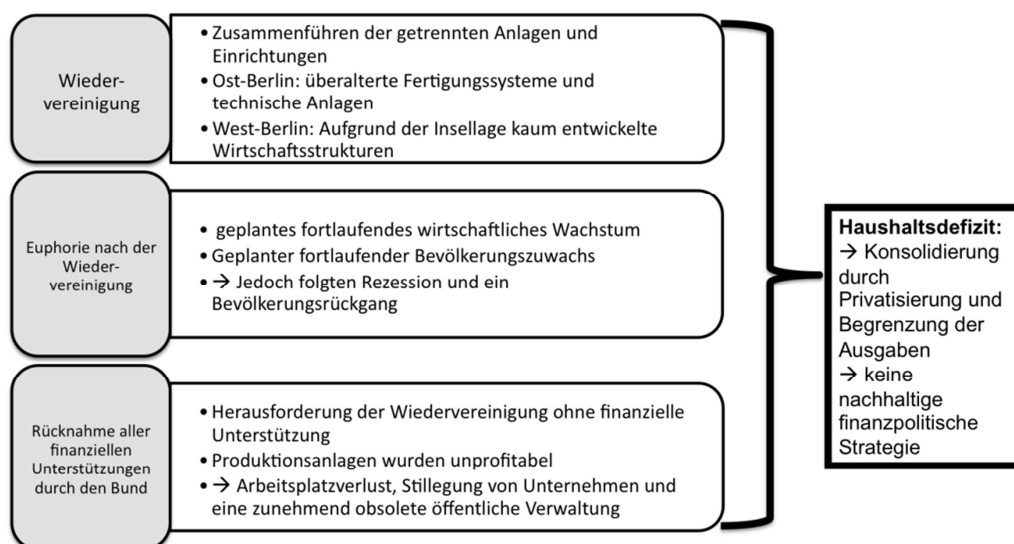
Nach der Wiedervereinigung wurden in den fünf neuen Bundesländern die notwendigen Kapitalinvestitionen in kommunale Infrastruktureinrichtungen und Netzwerke aus privatem Kapital bedient. Dieses wurde von der deutschen Politik durch Steuererleichterungen gefördert. Durchgeführt wurden die

¹¹ vgl. BWB: A company with tradition, <http://www.bwb.de/content/language2/html/881.php>.

Maßnahmen in vielen Fällen von auf diesem Themengebiet weitgehend unerfahrenen, jungen kommunalen Mitarbeitern mit Unterstützung von ministeriellen Taskforces und privaten Beratungsunternehmen. Trotz der Unterstützung gab es einen Mangel an essentiellen verfahrenstechnischen Know-How. Die Konsequenzen daraus wurden in schlecht geplanten, überdimensionierten Anlagen, asymmetrischer Risikoverteilung zu Ungunsten der öffentlichen Hand und beträchtlichen Transaktionskosten sichtbar. Unglücklicherweise hatten diese Ergebnisse langfristige Effekte und wurden zu spät aufgedeckt. Öffentlich-Private Partnerschaften (Public Private Partnerships: PPP) waren zu jener Zeit ein neuer hoffnungsvoller Ansatz. PPP schien als vielversprechende Alternative, um die notwendige Modernisierung von Wasser- und Abwasseranlagen, Elektrizitätsnetzen und Kraftwerken zu realisieren bzw. zu ermöglichen, ohne die unterfinanzierten kommunalen Haushalte zu belasten. PPP-Projekte versprachen eine schnelle und unkomplizierte Abhilfe des Investitionsstaus zu beiderseitigen Vorteilen. Demzufolge erfolgte in den 90er Jahren eine Welle von (Teil-) Privatisierungen und PPP-Projekten im Bereich von kommunalen Ver- und Entsorgern in Ost- und West-Deutschland. Die Europäische Liberalisierungspolitik für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, unterfinanzierte kommunale Haushalte, ein Überangebot von investitionssuchendem privaten Kapital und der allgemeine Zeitgeist schufen eine Klima in dem Kommunen unkritisch und vorurteilsfrei ihr "Silbertafel" zur Disposition und Verkauf stellten.¹²

Die besondere Situation Berlins nach der Wiedervereinigung illustriert folgende Abbildung:

Abbildung 3 – Berlins Wirtschaftliche Situation



Quelle: eigene Darstellung, zusammengefasst aus: Monstadt, J. and v. Schlippenbach, U., 2005, S. 9-11, (see also Rupf, W., 1999, S. 396 or Krätke, S., 2004, S. 512-513), Ochmann, D., 2004, S. 22-23, Finanzsenator Peter Kurth: Abgh.-Ppr. 14/17, S. 928, Lederer, K., 2011, S. 445.

¹² vgl. Lederer, K., 2011, S.444-445.

3.3. Teilprivatisierung im Jahr 1999

Seit 1994 sind die BWB als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert und das Berliner Betriebesgesetz (BerlBetRG) war für die BWB und andere Anstalten des öffentlichen Rechts in Berlin (z.B. Berliner Verkehrsbetriebe oder Berliner Stadtreinigung) geltend. Der organisatorische Wandel war ein politisches Ziel, um dem Management der Unternehmen mehr unternehmerische Unabhängigkeit zu gewähren und den politischen Einfluss und Kontrolle zu begrenzen.¹³ Die Stadt blieb Anstalts- und Gewährträger der Anstalten des öffentlichen Rechts, im Gegenzug sollten die Anstalten des öffentlichen Rechts unabhängig handeln und zur Entwicklung der Stadt durch unternehmerische Expansionsstrategien, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und die Ermutigung von privaten Investitionen in Berlin beitragen. Kritische Stimmen nannten diese öffentlichen Unternehmen "cash machines".¹⁴

§ 2 Absatz 7,8 BerlBetRG erlaubte den Anstalten, unabhängige Kooperationen innerhalb ihrer Aufgaben einzugehen. Die BWB entwickelten sodann ein breites Portfolio mit mehr als 20 Kooperationen.¹⁵ Viele dieser unternehmerischen Experimente erwiesen sich als teure erfolglose Investitionen für die BWB und damit natürlich auch für den Gewährträger Berlin. Für viele dieser Kooperationen können drei Hauptprobleme aufgezeigt werden:

- Die Beziehung zur eigentlichen Aufgabe des öffentlichen Unternehmens und der Kooperation war nicht immer klar herstellbar.
- Die schlechten erfolglosen Investitionen kumulierten zu immensen Fehlbeträgen.
- Kein Politiker und keine öffentliche Aufsicht sahen sich in Verantwortung, diese Entwicklungen zu stoppen.¹⁶

Denn obwohl die falsche Strategie der BWB bereits 1997/1998 offensichtlich wurde, griff die Berliner Regierung nicht ein. Anstatt zum einen die Aktivitäten der BWB zurück zum Kerngeschäft zu führen und moderate Einkünfte für den Berliner Haushalt zu generieren, und zum anderen eine striktere Überwachung einzuführen, kompetente Aufsichtsratsmitgliedern zu entsenden und/oder eine Corporate Governance einzurichten, fiel die Berliner Regierung zurück in alte Verhaltensmuster.

Nach der vollständigen Privatisierung der Berliner Energieunternehmen (Bewag and Gasag) 1997 und 1998, war die einzige im Haushalt verbliebene Einrichtung, die aus Sicht der Politik durch eine Privatisierung zusätzliche Einnahmen versprach, die BWB. Obwohl die Berliner Regierung 500 Millionen Euro aus dem Eigenkapital der BWB in den Haushalt transferierte, waren internationale Finanz- und Industrieunternehmen zu

¹³ vgl. preamble of the Eigenbetriebsreformgesetz of 09.07.1993 on Abghs-Drs. 12/2897.

¹⁴ vgl. Lederer, K., 2011, S. 447.

¹⁵ vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (1999), S. 11.

¹⁶ vgl. Lederer, K., 2011, S. 447.

mobilisieren, so dass ein Engagement von kapitalkräftigen Investoren ein realistisches Szenario war.¹⁷

Im Angesicht der sehr angespannten Haushaltslage und entsprechenden Fehlbeträgen sowie den 1999 anstehenden Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus waren die angestrebten Privatisierungsschritte notwendig und dringend geworden. Widerspruch gegen die Privatisierung war nicht zu erwarten, da es innerhalb der Koalition einen klaren Konsens zur Deckung von Haushaltsdefiziten durch Privatisierung gab.^{18 19}

Es gab auch keine grundsätzliche politische Opposition gegen die Privatisierung und bestimmte Organisationsformen. Nur das Führungs- und das Betreibermodell fielen als Option aus, da diese keine Besitz- und Vermögenstransfers mit entsprechendem Einkommen für den Haushalt zulassen. Im besten Fall bieten diese Modelle kontinuierliche Einkommen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau über eine lange Laufzeit. Auf der Suche nach einem passenden Modell fand die Berliner Regierung eine Möglichkeit, die sich als durchsetzbar (im Parlament und bei der Gewerkschaft) und die Generierung adäquater Einkünfte versprach: Die BWB sollten eine Anstalt des öffentlichen Rechts bleiben und in eine Holding integriert werden. Um dieses Holding-Modell mit einer typischen stillen Partnerschaft eines privaten Unternehmens zu gründen, musste die rechtliche Grundlage vom Berliner Abgeordnetenhaus geändert werden.²⁰

Verglichen mit einer Überführung in eine Kapitalgesellschaft und einer damit verbundenen vollständigen Privatisierung hat das gewählte Modell einige Vorteile.²¹

¹⁷ vgl. Ochmann, D., 2005, S. 21.

¹⁸ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 120-124.

¹⁹ vgl. Plenarprotokoll 13/51, S. 3828 f.

²⁰ vgl. Abghs-Drs. 13/3367.

²¹ vgl. Lederer, K., 2011, S. 449.

Abbildung 4 – Vorteile des Holdingmodells

Mitarbeiter	• 1994: Änderung des Arbeitsverhältnisses von Berlin zu den BWB • Sollte eine weitere organisatorische Veränderung erfolgen, haben die Angestellten das Recht zurück in ein Angestelltenverhältnis mit dem Land Berlin zu wechseln. (BWB blieben eine A.ö.R., also keine organisatorische Veränderung) • Keine genrelle Blockadementalität gegen die Teilprivatisierung solange die Interessen der Mitarbeiter garantiert werden (Keine Betriebsbedingten Kündigungen bis 2014)
Steuerrecht	• A.ö.R. sind von der Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer befreit
Finanzielle Vorteile	• Vorteil der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung kann durch niedrige Zinsen auf Fremdkapital kapitalisiert werden (für die öffentliche Hand ist es fast unmöglich insolvent zu werden und ist damit unbegrenzt für die Verluste ihrer öffentlichen Unternehmen verantwortlich)

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: § 14 Absatz 6 BerlBetrG; Lederer, K., 2011, S. 450; §§ 1 Absatz 6,4 KStG; Ochmann, D, 2005, S. 31.

Während der vorbereitenden Diskussionen und des gesamten Prozesses waren relevante Stakeholder involviert. Die folgende Abbildung beschreibt diese Stakeholder und deren Positionen und Ziele.

Abbildung 5 – Stakeholder Analyse

Berliner Senat	• Ziele wurde bereits detailliert beschrieben
Opposition im Parlament	• Gegen die Teilprivatisierung • Einleiten eines Normenkontrollverfahrens beim Berliner Verfassungsgericht
BWB	• Management unterstützt die Teilprivatisierung • Investoren versprochen Investitionen • Informationen wurden von den BWB verschleiert (DDR-Erbe, Schwarze Pumpe)
Mitarbeiter / Gewerkschaften	• Unterstützen die Teilprivatisierung • Breite Zugeständnisse des Landes Berlin (Jobgarantien)
Investoren	• Großes Interesse an den BWB • Markteintritt für internationale Versorgungsunternehmen • Wassersektor als Zukunftsmarkt • Verbesserung der Reputation
Beratungsunternehmen	• Wurden von allen Akteuren gleichzeitig beschäftigt (Anbietern und Land Berlin) • Schufen das Holding-Modell
Zivilgesellschaft / Bevölkerung	• Allgemeine Öffentlichkeit kritisch gegenüber öffentlichen Unternehmen eingestellt • Privatisierungsfreundliche Partei gewann die Wahlen • Zunächst kein Protest zu erwarten

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an: Hüesker, F., 2011, S. 126-132; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Noch Hürden bei der Wasser-Privatisierung.

Im Juni 1999 wurde dem Konsortium Vivendi (heute Veolia) / RWE / Allianz gewährt, 49,9% der BWB-Anteile zu übernehmen. Der Kaufpreis betrug 1,7 Milliarden Euro und war das höchste aller Angebote. Zusätzlich hat das Konsortium auch andere Verpflichtungen akzeptiert, so z.B. die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Arbeitsplatzgarantien für die Stammbesellschaft bis 2014, die Einrichtung eines Wasserforschungszentrums sowie Investitionen in Höhe von insgesamt 5 Milliarden Euro bis 2009. Die Laufzeit betrug 30 Jahre. Die Partner vereinbarten Stillschweigen über die Vertragsinhalte der Teilprivatisierung, d.h. dass die Verträge nicht veröffentlicht oder öffentlich diskutiert wurden, sondern die Annahme der Verträge durch das Parlament von dem nicht öffentlichen Vermögensrat empfohlen wurde. Im Juli 1999 bestätigte das Abgeordnetenhaus die Verträge und damit die Teilprivatisierung.

3.4. Weitere Entwicklungen

Mit der Akzeptanz und Einigung über die Teilprivatisierungsverträge waren der Privatisierungsprozess und die weiteren Entwicklungen noch nicht abgeschlossen.

Durch die parlamentarische Opposition initiiert, stand eine richterliche Überprüfung aus. Als erstes wurde argumentiert, dass eine Anstalt des öffentlichen Rechts eingebettet in eine privat organisierte Holding die demokratische Legitimierung verletzt. Der zweite Punkt stellte das Teilprivatisierungsgesetz, das u.a. die Basis für die Gebührenkalkulation bildet, in Frage. Hier waren besonders die kalkulatorischen Zinsen auf das betriebsnotwendige Kapital und die Behandlung von Effizienzgewinnen bzw. -effekten Kritikpunkte der Initiatoren. Beide Punkte wurden zur Sicherung der Gewinnerwartungen der privaten Shareholder geschaffen. Das Gericht folgte dem Einwand nur im Fall der Gebührenkalkulation, alle anderen Punkte wurden zurückgewiesen.²² Abschnitt 5.2 "Tarife" behandelt die Lösung: Die Verpflichtung für den Ausgleich von Nachteilen.

Da die Tarife seit 2003 kontinuierlich anstiegen, hat der scheidende Wirtschaftssenator und damit Aufsichtsratsvorsitzende Harald Wolf eine Überprüfung durch das Kartellamt angeregt, um eine Senkung der Tarife zu erreichen. Das Kartellamt folgte dem Land Berlin und entschied eine Gebührensenkung von 16% auch für vorangegangene Jahre. Die BWB legte Rechtsmittel gegen das Urteil des Kartellamtes ein und brachte den Fall vor Gericht. Bis heute hat sich das Argument der BWB nicht verändert: Das Kartellamt ist nicht für die BWB zuständig, sondern ausschließlich die Kommunalaufsicht.²³ Dieser Konflikt ist noch nicht ausgestanden und das Gericht weiterhin nicht zu einer endgültigen Entscheidung gelangt.

²² vgl. Lederer, K., 2011, S. 455-456.

²³ vgl. BWB: <http://www.bwb.de/content/language1/html/10124.php>, Spiegel online: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/kartellamt-zwingt-berliner-wasserbetriebe-zu-preissenkung-a-837084.html>.

Weiterhin wurde 2011 ein Antrag zu einer Bürgerentscheid zur Offenlegung des Konsortialvertrags und weiterer Verträge gestellt. Bereits 2007 wurde dies von der Bürgerinitiative "Berliner Wassertisch" in Betracht gezogen, jedoch von keiner politischen Partei unterstützt. Als 2010 die Neufassung des deutschen Informationsfreiheitsgesetzes in Kraft trat, die den Zugang zu Verträgen und Vereinbarungen ermöglichte, wurde der Bürgerentscheid obsolet und nur noch aus verfassungsrechtlichen Gründen durchgeführt.²⁴

Die bei weitem wichtigste Entwicklung nach der Teilprivatisierung 1999 waren die Rekommunalisierungsschritte 2012 und 2013. 2010 signalisierte der Anteilseigner RWE seine Bereitschaft, seinen Anteil an den BWB zu veräußern. Der Druck des Berliner Senats wurde offenbar zu stark.²⁵

Nach Abschluss der Verhandlungen kaufte das Land Berlin den Anteil von RWE an den BWB für 654 Millionen Euro zurück und hielt damit 75,05% der Anteile. Der Kaufpreis wird über die Einnahmen aus den BWB finanziert, die Kreditphase soll nicht länger als 30 Jahre andauern und wird über ein staatliches Finanzinstitut finanziert. Nach Aussage des Finanzsenators Nussbaum ist dieses Geschäft vollständig finanziert, auch wenn die vom Kartellamt geforderte Gebührensenkung realisiert werden muss.²⁶

Der Rückkauf wurde von Zweifeln anderer Anspruchsgruppen begleitet: Die Bürgerinitiative "Berliner Wassertisch" kritisiert, dass der Kaufpreis zu hoch und Haushaltsgrundsätze verletzt seien. Sie hat den Berliner Rechnungshof angerufen, sich mit diesem Thema auseinander zu setzen.^{27 28}

2013 gab auch Veolia seine Absicht bekannt, ihre Anteile an den BWB abzugeben, so dass Anfang 2014 das Land Berlin wieder 100% an den BWB hält. Der Rückkaufpreis für den Anteil von Veolia beläuft sich auf 590 Millionen Euro und wird auf dieselbe Weise finanziert, wie der zurückgekaufte RWE-Anteil.²⁹

Nach der vollständigen Rekommunalisierung sind keine organisatorischen Veränderungen geplant, weder an der Holdingstruktur noch an den Gremien.

Die neuesten Entwicklungen zeigen, dass der Berliner Senat eine Senkung der Gebühren in Betracht zieht. Die Berliner Wirtschaftssenatorin Cornelia Yzer

²⁴ vgl. Berliner Wassertisch: <http://berliner-wassertisch.net/index.php>, Tagesspiegel online: <http://www.webcitation.org/5wQWdfQAL>, Berlin: Senat legt Verträge zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe offen:

<http://www.webcitation.org/5wQX6bBtL>, rbb Nachrichten: Wasser-Volksbegehren trotz offener Verträge, <http://www.webcitation.org/5w3WOGZ5f>

²⁵ vgl. Schoelkopf, K., 2010.

²⁶ vgl. Thomsen, J., 2012.

²⁷ Die Linke, 2012.

²⁸ Thomsen, J., 2012.

²⁹ vgl. Verhandlungen mit Veolia abgeschlossen: Vollständiger Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe möglich, Pressemitteilung Nr. 13-020 vom 10.09.2013, <http://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/archiv/20130910.1400.389076.html>.

verhandelt derzeit eine Senkung, die sogar höher ausfallen soll, als die vom Kartellamt geforderte. Diese Senkung soll vor allem durch eine Änderung der Kalkulation realisiert werden, besonders für die kalkulatorischen Zinsen und die kalkulatorischen Abschreibungen. Dieses hätte allerdings auch eine Senkung des zu verteilenden Gewinns zur Folge. Die Verhandlungen innerhalb der Regierungskoalition dauern aber derzeit noch an.³⁰

4. Regulierung und Steuerung

Dieser Abschnitt beleuchtet die Themen Regulierung und Steuerung der BWB. Zu diesem Zweck soll, nachdem die Holdingstruktur illustriert wurde, die Beziehung zwischen den Investoren und dem Land Berlin analysiert werden, die eine kurze Stakeholderanalyse einschließt. Für die Stakeholderanalyse wird die Pinzipal-Agenten-Theorie herangezogen, um die verschiedenen und teilweise gegensätzlichen Ziele der Stakeholder zu verdeutlichen.

4.1. Steuerung

Der wichtigste Steuerungsmechanismus für die BWB und ihre Beziehung zu beiden Investoren und dem Land Berlin ist der Konsortialvertrag. Er ist das fundamentale Regelwerk für die Teilprivatisierung. Zusätzlich zu den geteilten Zielen der Vertragspartner definiert er unter anderem die Bestimmung der Geschäftsbereiche, die Berufung von Personen und Gremien, die Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit, der Platzierung von Aktien, vertragliche Garantiefragen, die Fusionskontrolle und deren Ausführung. Alle anderen Verträge und Vereinbarungen sind Anhänge dieses Konsortialvertrags.³¹ Der Konsortialvertrag wurde nicht im Handelsregister veröffentlicht, da keine Veröffentlichungspflicht bestand und die Vertragspartner ein großes Interesse an Geheimhaltung besaßen.³²

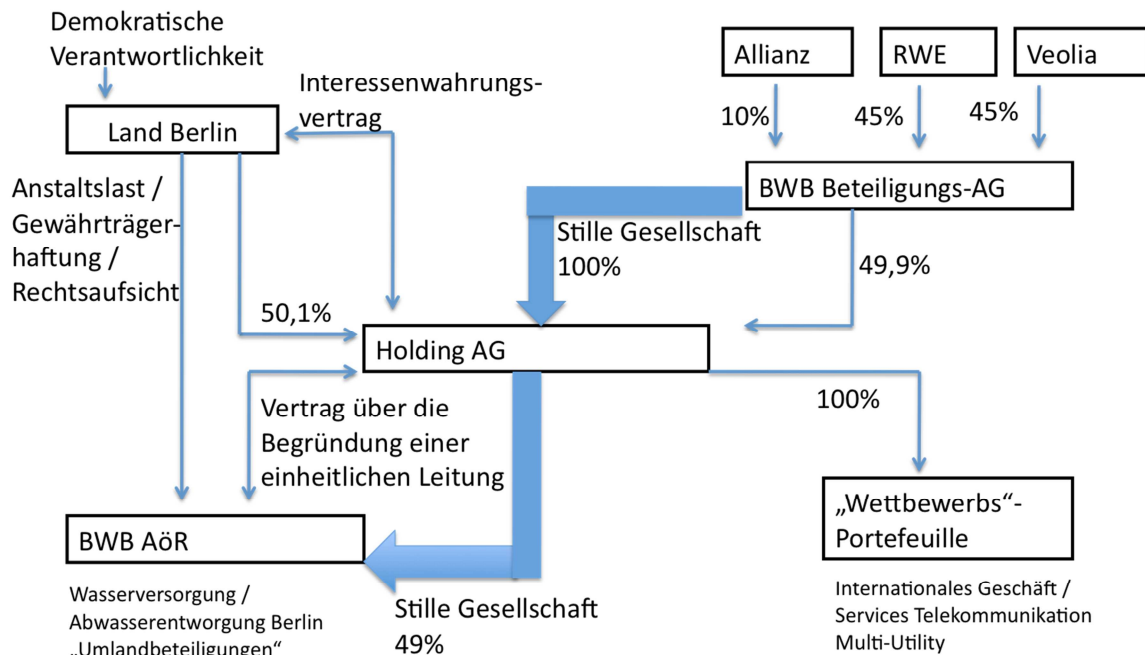
Die folgende Abbildung veranschaulicht die Struktur des Holding-Modells nach der Teilprivatisierung.

³⁰ vgl. Anker, J., 2013.

³¹ vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin: D-13/3367 vom 05.01.1999.

³² vgl. Ochmann, D., 2004, S. 38.

Abbildung 6 – Holdingstruktur der BWB



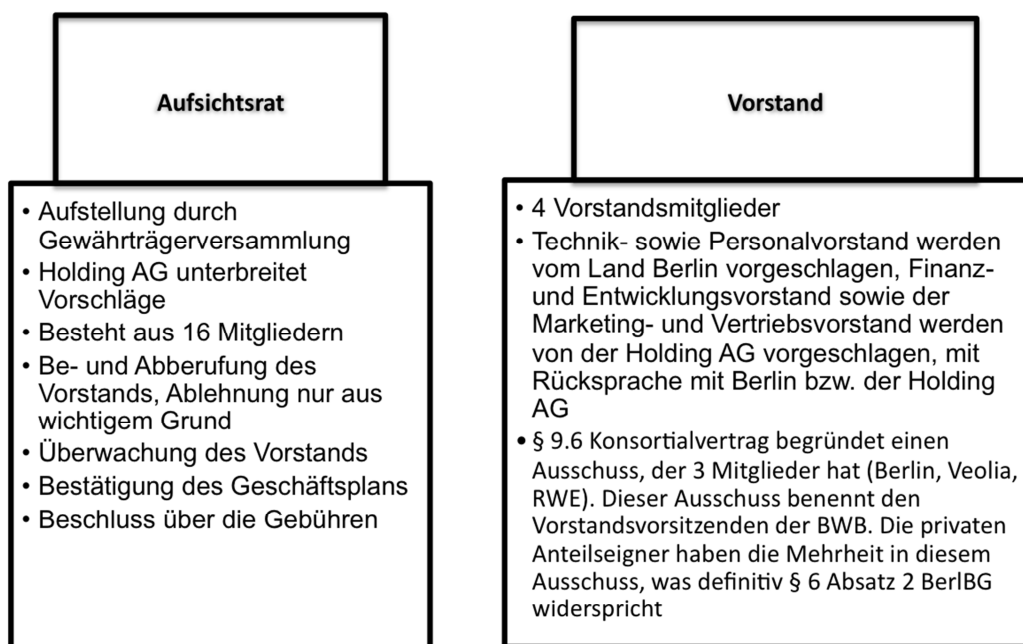
Quelle: Lederer, K., 2004, S. 344.

Wie bereits beschrieben, besitzt eine Anstalt des öffentlichen Rechts einen Aufsichtsrat, eine Geschäftsführung und die Gewährträgersammlung. Deshalb ist es notwendig, diese Organe zu betrachten und ihre Beziehungen zu erläutern.

Aufgrund des Vertrags über die Begründung einer einheitlichen Leitung zwischen den BWB und der Holding AG besitzt die Holding AG ein Weisungsrecht gegenüber der Anstalt des öffentlichen Rechts. Dieses Recht ist durch den Teilprivatisierungsvertrag inhaltlich begrenzt und steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Weisungsausschuss, in welchem das Land Berlin die Mehrheit inne hat.³³

³³ vgl. Lederer, K., 2011, S. 453 and Ochmann, D., 2004, S. 43-44.

Abbildung 7 – Aufsichtsrat und Vorstand der BWB



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: vgl. Lederer, K., 2011, S. 453, vgl. § 9 Absatz 1,2 and § 10 Absatz 2,3,4,6 BerlBG, Hüesker, F., 2011, S. 155-157, vgl. § 9.5 Konsortialvertrag.

Verhältnis zwischen Vorstand und Aufsichtsrat:

Wie gezeigt besitzen im Vorstand die Vertreter der privaten Investoren durch den Vorstandsvorsitz eine Position, in der sie ihre Interessen auch gegen die der Vertreter des Landes Berlin durchsetzen können. Das eröffnet die Möglichkeit für die privaten Investoren der Holding-AG, gegen die Vorhaben des Landes Berlins zu handeln, solange sie sich in dem Rahmen bewegen, in dem der Aufsichtsrat nicht involviert wird. Im Falle des Einbezugs des Aufsichtsrats kann bei Konsens zwischen dem Aufsichtsratsvorsitzenden und den Vertretern der Arbeitnehmer dem privat dominierten Vorstand mit gleicher Kraft entgegen gewirkt werden. Der Vorstand braucht die Zustimmung des Aufsichtsrates für folgende Entscheidungen:³⁴

Gründung von Tochterunternehmen, Abgabe und Erwerb von Unternehmen und Beteiligungen, Erwerb und Abgabe von Vermögen sowie der Verzicht auf Forderungen und Vergleiche, die einen Wert von 5 Millionen Euro überschreiten.

Zwischen Aufsichtsrat und Vorstand der BWB und der Holding AG besteht häufig Personalunion, was zu einer Überschneidung von Kompetenzen und Interessen führen kann.³⁵

³⁴ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 158-159.

³⁵ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 163 and Ochmann, D., 2004, S. 155-156.

Das führt zu folgendem Schluss: Der Aufsichtsrat wird bei wichtigen aber nicht allen Geschäftsentscheidungen mit einbezogen. Im Falle eines Einbezugs besitzt das Land Berlin ein wirkungsvolles Kontrollinstrument.

Für eine tiefere Analyse des Managements und die sich daraus ergebenden Kontrollprobleme wird die Prinzipal-Agenten-Theorie herangezogen. Der erste und Hauptprinzipal eines jeden öffentlichen Unternehmens ist der Bürger. Durch Wahlen gibt der Bürger seine Befugnisse an seine Vertreter, seinen Agenten ab, dieser ist zur gleichen Zeit auch Prinzipal z.B. für die Verwaltung und öffentliche Unternehmen. Entlang dieser Prinzipal-Agenten-Kette sollte sichergestellt werden, dass die demokratische Kontrolle in den Händen der Bürger liegt. Deshalb brauchen die Bürger die Möglichkeit, an Informationen mit einem Minimum an Aufwand und Transaktionskosten zu gelangen. Wie der Beitrag bereits herausgearbeitet hat, wurde der Teilprivatisierungsprozess von einem Mangel an Transparenz begleitet, so dass ein Urteil der Bürger unmöglich wurde. Nicht einmal das Abgeordnetenhaus hatte vollständigen Zugriff auf die Verträge. Dieses lässt die Vermutung zu, dass es dabei versteckte Informationen und Handlungen im Zuge des Moral Hazard Phänomens gab. Die komplexe Struktur der Holding, die komplizierte Beziehung zwischen dem Aufsichtsrat und dem Vorstand, die komplexen Vertragsstrukturen sowie die verschiedenen Ausschüsse mit verschiedenen Kompetenzen und Befugnissen führten zur Verpflichtung, stets einen Konsens und Kompromisse zu finden, um die Balance zwischen den divergierenden Interessen der privaten Investoren und dem Land Berlin zu halten.

4.2. *Regulierung*

Dieser Abschnitt setzt sich mit Themen zur Regulierung und Kontrolle der BWB auseinander. Er nimmt die Perspektive des Landes Berlins ein und fokussiert sich auf die Regulierung von Tarifen als ein Beispiel für die Komplexität der Regulierung im Wassersektor im allgemeinen und bei den BWB im speziellen.

Zunächst wird die Möglichkeit zur Kontrolle durch die verschiedenen Akteure in der folgenden Abbildung aufgezeigt.

Abbildung 8 – Akteure der Regulierung

Berliner Senat	• Recht die rechtlichen Rahmenbedingungen für die BWB zu ändern • Verteilung der Kompetenzen unter den verschiedenen Senatoren • Gewährträgerversammlung • Absetzung des Aufsichtsrats • Bestellung des Wirtschaftsprüfers für die BWB
Wirtschaftssenator	• Aufsichtsrats-vorsitzender • Überwachung der A.ö.R. und ihre Rechtsaufsicht • Vorschlag der kalkulatorischen Zinsen auf das betriebsnotwendige Kapital
Finanzsenator	• Verantwortlich für das Beteiligungsmanagement und -controlling • Definition der Finanzziele der Beteiligungen als Grundlage für die strategische Kontrolle und die jährlichen Ziele des Managements der A.ö.R.
Senatsverwaltung für Umwelt- und Verbraucherschutz	• Umsetzung der Wasserrichtlinien • Genehmigungsverfahren für Trinkwasser und Abwasserwerke • Genehmigung der Gebühren seit 2006 (bis 2006 Senatsverwaltung für Wirtschaft). Diese Umverteilung löst den Interessenkonflikt, da sonst der Aufsichtsrats-vorsitzende seine eigenen Gebühren genehmigt

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an: vgl. § 14 BerlBG, vgl. § 11 and § 12 Absatz 2 BerlBG, vgl. Huesker, F., 2011, S. 209-212, vgl. § 3 and § 13 TPrG (Teilprivatisierungsgesetz), vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beschluss des Senats von Berlin vom 17/02/2009), vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Beteiligungsbericht 2006, S. 5.

Die Regulierung durch die Berliner Politik ist auch komplex, da die verschiedenen Senatsverwaltungen unterschiedliche Ziele verfolgen, so z.B. ist die Senatsverwaltung für Finanzen an Zuführungen zum Haushalt, die Verwaltung für Verbraucherschutz und Umwelt an kundenfreundlichen Tarifen und Umweltschutz und die Senatsverwaltung für Wirtschaft mehr an der generellen Entwicklung der BWB und Berlin interessiert.

Ein anderer zu untersuchender Punkt ist die Erhebung von Gebühren und ihre Kontrolle. Wie bereits erwähnt sind folgende Vertreter zur Bestätigung und Gestaltung der Gebühren sowie der kalkulatorischen Zinsen auf das betriebsnotwendige Kapital berechtigt: die BWB, der Aufsichtsrat, die Senatsverwaltung für Wirtschaft sowie die Senatsverwaltung für Verbraucherschutz und Umwelt. Im Vergleich mit anderen Städten sind die Gebühren in Berlin hoch – offensichtlich arbeiten die Regulierungsinstrumente nicht ideal miteinander, auch nicht wenn das Ziel des Berliner Senats stabile und faire Preise sind.

Auf Empfehlung des ehemaligen Wirtschaftssenators und ausscheidenden Aufsichtsratsvorsitzenden Harald Wolf hat das Bundeskartellamt ein Verfahren gegen die BWB und ihrer zu hohen Gebühren eingeleitet. Die Eröffnung des Verfahrens war nur aufgrund einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes

möglich³⁶, der die Anwendbarkeit der Missbrauchs- und Kartellverfahren gegen Wasserpreise feststellte. Bis heute ist noch nicht geklärt, ob die Missbrauchs- und Kartellregelungen auch auf öffentliche Unternehmen anwendbar sind, da diese Gebühren und keine Preise erheben. Dennoch ist das Verfahren fortlaufend und das Bundeskartellamt teilt bisher die Meinung Harald Wolf.

5. Betrieb, Performance und Gebühren

In diesem Paragraph werden die betriebswirtschaftlichen Fakten der BWB hervorgehoben, insbesondere die wirtschaftliche Situation, die Gebührenkalkulation und die Performance.

5.1. Betrieb

Die BWB sind ein Wasserunternehmen und bieten Trinkwasserlieferung und Abwasserbeseitigung an. Sie besitzen 9 Wasserwerke und 6 Kläranlagen sowie 800 Tiefbrunnen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Das Trinkwassernetz hat eine Länge von 7870 km und die Kanalisation von 9606 km.

Der Wasserverlust im Wassernetz beträgt nur 2%. Dies ist im internationalen Vergleich ein sehr niedriger Wert. Dieser gute Wert ist das Ergebnis einer konsequenten Instandsetzung des Netzes und ein Zeichen hoher Qualität, die dadurch erreicht wird, dass jährlich 1% des Netzes erneuert wird.

Während des Teilprivatisierungsprozesses wurden folgende Investitionen verhandelt und bestätigt. Im Konsortialvertrag ist festgelegt, dass innerhalb von 10 Jahren 2,5 Milliarden Euro, also ungefähr 250 Millionen Euro pro Jahr, investiert werden müssen. Nach der Wiedervereinigung und in den Jahren danach wurden hohe Investitionen aufgrund der erhöhten Nachfrage getätigt.³⁷ Der Vorstand der BWB war im Allgemeinen investitionsfreudig, so dass mehr als die geforderten 250 Millionen Euro pro Jahr investiert wurden³⁸. Dies hat zwei Gründe: Zum einen wurden die Investitionen direkt aus den Gebühren finanziert, zum anderen erhöhen Investitionen das betriebsnotwendige Kapital. Ein Anstieg des betriebsnotwendigen Kapitals zieht eine Erhöhung der kalkulatorischen Zinsen nach sich, da das betriebsnotwendige Kapital als Berechnungsgrundlage dient. Diese Zusammenhänge decken sich mit den Interessen der Anteilseigner. Ein weiterer Vorteil für Investitionen ist eine Verbesserung der Reputation eines Unternehmens, da investierende Unternehmen für Innovationen stehen.

Die Angestellten sind eine weitere wichtige Stakeholdergruppe für die BWB. Im Konsortialvertrag wurde festgeschrieben, dass betriebsbedingte Kündigungen bis 2014 ausgeschlossen sind. Deshalb ist es auch nachvollziehbar, dass die BWB keine neuen Mitarbeiter außer dem notwendigen

³⁶ vgl. BGH KVR 66/08, Februar 2010.

³⁷ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 298.

³⁸ vgl. BWB: Annual Report 2012, S. 54.

Minimum einstellt. Wobei dieser Bedarf aus dem eigenen Nachwuchs gedeckt wird.

5.2. Gebühren

Die BWB finanzieren sich ausschließlich aus Gebühren. Gebühren werden von einer öffentlichen Regulierungsbehörde im Austausch zu einer individuell zurechenbaren öffentlichen Dienstleistung oder Gut erhoben. Sie sollen kostendeckend oder zumindest teilweise kostendeckend gestaltet sein.³⁹

Das bedeutet, dass die Erhebung von Gebühren an konkrete rechtliche Auflagen geknüpft ist. Der gesetzliche Rahmen für Gebühren in Deutschland wird durch das Kommunalabgabengesetz bestimmt.

Nach der Neufassung des Informationsfreiheitsgesetzes und einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (OVG) sind seit 2007 die Grundsätze der Kalkulation der Trinkwasser- und Abwassergebühren öffentlich zugänglich.

Die Grundlage für die Gebührenkalkulation in Berlin sind das Berliner Betriebsgesetz (BerlBG, besonders § 16 und § 17 BerlBG) und die Wassertarifverordnung (WTarifVO).

Gebühren müssen dem Äquivalenzprinzip, der Kostendeckung und dem Grundsatz der Gleichbehandlung folgen und werden für eine Dauer von maximal 2 Jahren kalkuliert. (vgl. § 16 Absatz 1 BerlBG).

Die Gebührenkalkulation ist in Grundkosten und variable Kosten unterteilt, so dass die Gebühren auch in einen Grund- und Arbeitspreis aufgeteilt werden können. Der Grundpreis kann progressiv oder degressiv gestaltet werden. Desweiteren können die BWB einmalige Anschlussgebühren verlangen (vgl. § 16 para. 2 BerlBG).

Das Berliner Betriebsgesetz führt weiter aus, dass Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten sind. Dies schließt auch Kosten für Fremdleistungen, kalkulatorische Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten, kalkulatorische Einzelwagnisse, Rückstellungen, angemessene kalkulatorische Zinsen auf das betriebsnotwendige Kapital und Aufwendungen für die wirtschaftliche und technische Entwicklung mit ein (vgl. § 16 para. 3 BerlBG). Es ist anzunehmen, dass aufgrund von allgemeinen Preissteigerungen die Wiederbeschaffungskosten für Vermögen in der Zukunft höher ausfallen werden als heute bzw. in der Vergangenheit.⁴⁰

“Das betriebsnotwendige Kapital besteht aus dem betriebsnotwendigen Vermögen, vermindert um den Anstalten vom Land Berlin zinslos zur Verfügung gestellte Vorauszahlungen und Anzahlungen. Das betriebsnotwendige Vermögen setzt sich zusammen aus den Teilen des Anlage-

³⁹ vgl. BVerfGE 50, 217 (226).

⁴⁰ vgl. Haberstok, L., 2005, S. 88.

und Umlaufvermögens, die dem Betriebszweck dienen. Der Berechnung des betriebsnotwendigen Vermögens sind grundsätzlich die bilanziellen Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der nicht indexierten Abschreibungen zugrunde zu legen” (§ 16 Absatz 4 BerlBG).

“Das betriebsnotwendige Kapital ist jährlich jeweils durch einen von dem Senat festzulegenden Zinssatz angemessen kalkulatorisch zu verzinsen. Die Höhe des festzulegenden Zinssatzes entspricht mindestens der durchschnittlichen Rendite zehnjähriger deutscher Bundesanleihen bezogen auf den Betrachtungszeitraum der abgeschlossenen 20 Jahre” (§ 16 Absatz 5 BerlBG).

“Kunden dürfen nur mit den tatsächlich entstandenen Kosten belastet werden. Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckung sind durch eine Nachkalkulation zu ermitteln und innerhalb der nächsten 2 Jahren auszugleichen” (§ 16 Absatz 6 BerlBG).

“Am Ende legt der Aufsichtsrat die Gebühren fest” (§ 17 Absatz 1 BerlBG).

Zwei grundsätzliche Fragen ergeben sich aus diesem Kontext:

1. Die angewendete Methode zur Bestimmung der kalkulatorischen Zinsen schließt bereits einen Gewinn mit ein. Aber sollte ein tatsächlicher Gewinn Teil der Kosten sein, die für ein öffentliches Gut kalkuliert werden? Diese Überlegung führt zwangsläufig zu der weiteren Frage: In welchem Ausmaß sollte diese Gewinnspanne aus den kalkulatorischen Zinsen gestaltet sein?
2. Abschreibungen werden auf der Basis von Wiederbeschaffungswerten berechnet: Benötigen die BWB zukünftig tatsächlich dieselbe Infrastruktur mit dergleichen Kapazität? Sind die Dimensionen der Anlagen vernünftig geschätzt, wenn von einem Rückgang des Wasserverbrauchs ausgegangen werden kann? Dieser Rückgang ist aufgrund des technischen Fortschritts und des demographischen Wandels ein durchaus realistisches Szenario.

Zurückkommend zur ersten Frage: Kalkulatorische Zinsen sind Opportunitätskosten, die den monetären Wert des Investors ausdrücken, da dieser auch in Alternativen investieren könnte. Um diesen Umstand zu berücksichtigen, sind kalkulatorische Zinsen ein üblicher Bestandteil der Kostenkalkulation vieler Gemeinden und nach Gerichtsbeschlüssen zulässig.⁴¹ Die zweite Teilfrage im Zusammenhang mit den kalkulatorischen Zinsen bezieht sich auf die angewandte Zinsrate in Relation zum Gewinn. Zwei Aspekte müssen in diesem Kontext betrachtet werden. Als erstes die Höhe des betriebsnotwendigen Kapitals und zweitens, wie dieses berechnet wird. Wenn ein privater Investor die Gewinnmaximierung als Ziel hat, wird dieser ein großes Interesse daran haben, ein hohes betriebsnotwendiges Kapital auszuweisen. Da das betriebsnotwendige Kapital als Basis zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen dient, erhöht sich dadurch auch der generierte Gewinn. Dieser Sachverhalt birgt das Risiko, überdimensionierte Infrastrukturen zu halten. Aus

⁴¹ vgl. Driehaus, H.-J., 2008, § 6 Rn. 146c.

diesem Grund reguliert das Berliner Betriebesgesetz die Berechnung des betriebsnotwendigen Kapitals. Wobei sich hier der Fokus auf die Höhe der kalkulatorischen Zinsen verschoben hat. Es ist trotzdem durchaus erlaubt, den erwähnten Betrag an kalkulatorischen Zinsen zu überschreiten, wenn dieser aus Maßnahmen einer dauerhaften Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, besonders aus neuen Technologien, Rationalisierungen, Effizienzsteigerungen usw. stammt. Dieser zusätzliche Betrag an kalkulatorischen Zinsen ist für 3 Jahre nach der Wirksamkeit der Maßnahme gültig. Der Vorteil der Maßnahme muss dann an die Kunden weitergereicht werden.⁴² Als Ergebnis dieser nicht klar definierten Ausnahmeregelung sind die kalkulatorischen Zinsen der BWB höher als die üblichen kommunalen 4%.⁴³

Nachdem die erste Frage diskutiert wurde, wird nun die zweite Frage nach den Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerten näher beleuchtet: Die gewählte Abschreibungsmethode basiert auf der allgemeinen Annahme, dass die Wiederbeschaffung von Anlagen in der Zukunft teurer sein wird als heute. In der Folge führt dies zu steigenden Wassergebühren. Von konstanten Einnahmen ausgehend, wird der Gewinn aufgrund der Abschreibungen steigen. Diese besitzen einen kalkulatorischen Charakter und sind deshalb nicht von einem direkten Anstieg der Kosten betroffen. Ein ähnliches Problem tritt auf, wenn die gewöhnliche Nutzungsdauer von Anlagen diskutiert wird, da diese die Kalkulation auch beeinflusst.

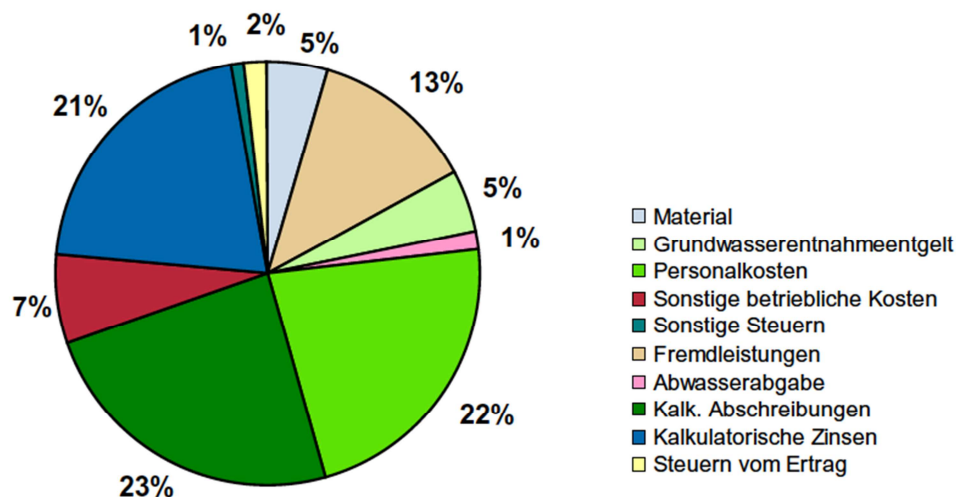
Obwohl Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerten wirtschaftlich sinnvoll sind, ist das Risiko des Missbrauchs zur Manipulation der Gebühren wegen zu vieler ungeklärter Aspekte hoch. Zum Beispiel bleibt die Frage offen, ob Berlin dieselben Anlagen und Kapazitäten in der Zukunft weiterhin braucht, wenn von technischen Entwicklungen und demographischen Veränderungen ausgegangen werden kann. Wie sollten zukünftige Preise und Kosten für Anlagen kalkuliert werden? Welche Preisindizes sind angemessen? Die BWB verwenden derzeit 21 verschiedene, teilweise zu hinterfragende Indizes. Für Politiker, die dafür verantwortlich sind, die Gebührenkalkulation zu bestätigen, ist es schwierig, alle diese Fakten zu verstehen und zu überblicken. Dadurch entstehen den BWB ein Informationsvorsprung und -vorteil, den sie gegen Politiker und die Verwaltung nutzen kann.

Um einen Überblick über die Elemente der Kosten in der Kalkulation zu erhalten, haben die BWB eine Broschüre veröffentlicht, in der diese erklärt und illustriert werden.

⁴² vgl. § 3 Absatz 4 Teilprivatisierungsgesetz.

⁴³ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 239.

Abbildung 9 – Überblick über die Kostenkalkulation der BWB



Quelle: Berliner Wasserbetriebe: Grundlagen der Tarifikalkulation, S. 12.

Die Abbildung zeigt, dass 21% der Kalkulation kalkulatorische Zinsen und 23% kalkulatorische Abschreibungen sind. Das bedeutet, dass fast die Hälfte der Kalkulation aus kalkulatorischen Kosten besteht. Die BWB sind ein öffentliches Unternehmen mit einem natürlichen Monopol. Demzufolge gibt es kein Risiko, dass sich die BWB „aus dem Markt kalkulieren“ können oder die Kunden nach anderen Anbietern bzw. Ersatzprodukten suchen können. Die Zinsrate der kalkulatorischen Zinsen beträgt für 2013 6,5% (2012: 6,9%, 2011: 7,1%, 2010: 7,6%)⁴⁴ was im Vergleich zum Risiko ohne Zweifel überdimensioniert erscheint. Ein Anstieg der Zinsrate dient, wie weiter oben bereits erläutert, nur zur Erreichung der Renditeerwartungen der privaten Investoren. Die derzeitige Rate von Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren beträgt 1,33%⁴⁵.

Zudem beeinflusst noch ein anderer Mechanismus die Höhe der kalkulatorischen Kosten: Der Anstieg der kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Der Gewinn der aus dieser Methode generierten kalkulatorischen Abschreibungen verbleibt im Unternehmen und wird zu Eigenkapital. Dieses erhöhte Eigenkapital muss zum betriebsnotwendigen Kapital hinzugerechnet werden, welches in der Konsequenz um diese Abschreibungen angestiegen ist. Die kalkulatorischen Zinsen, wie bereits erläutert, werden auf der Basis des betriebsnotwendigen Kapitals berechnet. Mit einem höheren Eigenkapital kann das Unternehmen auch Kosten für Fremdkapital sparen, was wieder den Gewinn und die Rendite steigert.

⁴⁴ vgl. Verordnung über die angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals der Berliner Wasserbetriebe (BWB).

⁴⁵ <http://www.finanzen.net/zinsen/10j-Bundesanleihen>

5.3. *Performance*

Dieser Abschnitt behandelt die Performance der BWB und stellt heraus, warum es schwierig ist, einen Benchmark in diesem Kontext zu erstellen. Obwohl es zwei Organisationen gibt, die auf den öffentlichen Sektor spezialisiert sind und die BWB Mitglied in diesen Organisationen sind, werden keine weiteren Informationen zur Effizienz oder anderen wichtigen Leistungskennzahlen bereitgestellt. Deshalb ist es äußerst schwierig, die BWB auf Basis von vergleichenden Daten zu beurteilen. Trotzdem können einige Fakten herausgestellt werden, die die Leistung der BWB beeinflussen.

Der alles bestimmende Faktor ist der Wasserverbrauch, der über die letzten Dekaden zurückgegangen ist.⁴⁶

Der sinkende Wasserverbrauch stellt für die BWB eine große Herausforderung dar und dabei ganz besonders für die Infrastruktur. Die Anlagen sind bereits aufgrund von Abweichungen zwischen der geplanten und eingetretenen Bevölkerungsentwicklung überdimensioniert. Zusätzlich hat sich das Verbrauchsverhalten verändert und eine nachlassende Nachfrage verursacht. Seit die Gebührenkalkulation in Deutschland auf Vollkostenbasis angesetzt wird, stiegen die Wartungs- und Instandsetzungskosten (als Teil der Fixkosten) pro Kubikmeter, was wiederum zu höheren Gebühren führt. Bis 2003 waren die Wassergebühren aufgrund des Teilprivatisierungsvertrages stabil. Demzufolge ist eine Analyse der weiteren Entwicklungen bis heute lohnenswert. Die allgemeine Preissteigerung für Wasser ist mit 0,5-2% pro Jahr als moderat zu bezeichnen.⁴⁷ Nach 2003 sind im Vergleich dazu die Gebühren der BWB außergewöhnlich stark angestiegen.⁴⁸ Für diesen Anstieg gibt es mehrere Gründe: Allgemeine Preissteigerungen (Mitarbeiter, Material etc.), die Teilprivatisierung und die Gewinnverteilung.

Nach der Teilprivatisierung sollte die Gewinnverteilung nach entsprechenden Anteilen vorgenommen werden. Zusätzlich gab es Vereinbarungen für zu bildenden Rückstellungen, Rücklagen und das Eigenkapital.⁴⁹

Nachdem der Gerichtsbeschluss die Vereinbarung zu den Gebühren für ungültig erklärt hatte, fanden die privaten Investoren und der Berliner Senat einen neuen Weg, um die erwarteten und faktisch garantierten Gewinne für die privaten Investoren zu bedienen: § 23 Absatz 7 des Konsortialvertrags garantiert die erwarteten Gewinne für die privaten Investoren, selbst wenn das Land Berlin mit einer 50,1%-Beteiligung auf seinen eigenen Gewinnanteil verzichten muss.⁵⁰ Nach dem Regierungswechsel in Berlin und das Ende der Gebundenheit an stabile Preise 2003, musste die neue Regierung neue Regeln zur

⁴⁶ Berliner Wasserbetriebe: Wasserverkauf: Die Daten seit 1992, http://www.bwb.de/content/language1/downloads/tabelle_wasserverkauf_bis2012.pdf

⁴⁷ vgl. BDEW: Wasserfakten im Überblick, S. 6.

⁴⁸ vgl. BWB: Tarifblatt 2007-2011 and Hüesker, F., 2011, S. 254.

⁴⁹ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 240.

⁵⁰ vgl. Lederer, K., 2011, S. 457 and Ochmann, 2004, S. 39.

Gebührenkalkulation verhandeln und einsetzen, um zu verhindern, dass Berlin die Gewinnanteile der privaten Investoren aus dem Berliner Haushalt finanzieren muss. Der Berliner Senat, hier die Senatsverwaltung für Wirtschaft, konnte jährlich die adäquaten kalkulatorischen Zinsen auf das betriebsnotwendige Kapital bestimmen. Aus diesen Zinsraten konnten Margen für Gebührenerhöhungen erreicht werden. Eine weitere Maßnahme war die Umstellung der Basis für die kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte.⁵¹

Während der 10 analysierten Jahre erhielten die privaten Anteilseigner einen Gewinntransfer von insgesamt 1,1426 Milliarden Euro. Das bedeutet, dass sie bereits 67,21% ihres investierten Kapitals (rund 1,7 Milliarden Euro) innerhalb von 10 Jahren erhalten haben. In derselben Zeit erhielt das Land Berlin nur 778,1 Millionen Euro.⁵² Das Land Berlin hat damit während dieser Periode auf rund 365 Millionen Euro der möglichen Gewinnausschüttung aus dem Beteiligungsanteil an den BWB verzichtet. Für die privaten Investoren war dies ein gutes Geschäft – ohne Zweifel.⁵³

6. Lessons Learned und Ausblick

Dieser Abschnitt fasst die Ergebnisse dieser Fallstudie zusammen, gibt einen Ausblick und schließt mit den Lessons Learned.

Die bis 2007 vertraulichen Verträge und Vereinbarungen einschließlich aller Anhänge umfassen mehr als 700 Seiten, hinzu kommen Gesetze wie z.B. das Berliner Betriebegesetz. Dies ist ein komplexes und kompliziertes Regelwerk. Am Ende führten all diese Aspekte zu der heutigen Holdingstruktur begleitet von Steuerungs- und Regulierungsproblemen, die ihren Ursprung in der schwierigen Beziehung zwischen den privaten Investoren, dem Land Berlin und der BWB haben. Die wichtigste Tatsache, auch aus der Sicht des Bürgers, sind die steigenden Gebühren und deren Kalkulation. Das Kostenschema ist für jemanden, der keine wirtschaftlichen Kenntnisse besitzt, schwer zu verstehen. Das Thema rund um die kalkulatorischen Kosten (Zinsen und Abschreibungen) ist kompliziert.

Nach den Erfahrungen mit der Teilprivatisierung der BWB, die weitgehend und allgemein als ein politischer und sozialer Fehler angesehen wird, existiert kein positives Klima für weitere Privatisierungen in Berlin. Dieses führt zu den folgenden Lessons Learned:

Transparenz:

Ohne Transparenz sind Projekte wie die Teilprivatisierung der BWB schwer gegenüber den Bürgern zu rechtfertigen und zu legitimieren. Bürger akzeptieren keine weitere Intransparenz in politischen Prozessen. Es gibt eine starke

⁵¹ vgl. Lederer, K., 2011, S. 458-459.

⁵² vgl. Beteiligungsbericht of Berlin 2006-2011 and annual reports 2001-2010.

⁵³ vgl. Hüesker, F., 2011, S. 262.

Forderung nach “Open Government”, die nicht weiter von Politikern ignoriert werden kann, genauso wenig wie die Partizipation bei ernsthaften Entscheidungen.

Haushaltsdefizite:

Haushaltsdefizite können nicht durch Privatisierung gelöst werden, denn normalerweise werden diese nicht durch öffentliche Unternehmen verursacht. Ganz im Gegenteil subventionieren öffentliche Unternehmen, wie die BWB, aus ihren Gewinnen andere öffentliche Leistungen quer, sofern es das angewandte Recht zulässt. Die kurzfristige Sicht aus der Rechnungslegung des öffentlichen Sektors, die in Berlin zahlungsorientiert gestaltet ist und die Haushaltssteuerung begünstigt kurzfristige Entscheidungen. So war zum Beispiel ein Ziel der Teilprivatisierung der BWB, die erreichten Einnahmen zur Reduzierung des Haushaltsdefizits im Jahr 1999 zu nutzen. Jedoch hatte und hat das Haushaltsdefizit strukturelle Wurzeln und kann nicht durch einmalige Verkäufe gelöst werden. Um das Haushaltsdefizit zu überwinden, ist eine allumfassende Strategie nötig und notwendig.

Strategien:

Ein Politikproblem sind die Wahlzyklen. Den Ergebnissen der Public-Choice-Theorie folgend, verhindern sie langfristige Planungen und Strategien für Kommunen und Städte. Jedoch sind langfristige Planungen notwendig, um eine erfolgreiche und nachhaltige Kommune zu entwickeln, die im Wettbewerb zu anderen steht. Das gleiche gilt für öffentliche Unternehmen und ihre Funktion innerhalb der Kommune. Wie gezeigt, haben die BWB in ihrer Geschichte oft ihre Instrumentalfunktion verändert: In ihren Anfängen als privat gegründetes und betriebenes Unternehmen mit einer Gewinnorientierung (Finanzfunktion). Nach hygienischen und gesundheitlichen Problemen in Berlin änderte sich ihre Funktion hin zur Gemeinwohlorientierung und sie wurde ein öffentliches Unternehmen (Gemeinwohlfunktion). In den 90er Jahren änderte sich die Funktion ein weiteres Mal hin zu einer Finanzfunktion aufgrund von Haushaltsdefiziten, so dass die Gewinnorientierung wieder dominierte. In der nahen Vergangenheit änderte sich diese Instrumentalfunktion abermals aufgrund des öffentlichen Drucks hin zu einer Gemeinwohlorientierung. Wenn die Orientierung profit- und finanzorientiert ist, führt dieses häufig nicht zu nachhaltigem Erfolg.

Wenn es aufgrund von Wahlperioden zu Zeitdruck kommt, wird die Möglichkeit, sich mit komplexen Rechtsthemen und den tatsächlichen Auswirkungen von Projekten auseinanderzusetzen, zusätzlich begrenzt.

Handeln der Politiker:

Häufig werden politische Entscheidungen einigen einzelnen Politikern und ihren Träumen einer Realisierung von bestimmten Projekten und Aktionen zugesprochen. Um die parlamentarische Akzeptanz für solche Projekte zu erhalten, werden nicht-realistische Schätzungen aufgestellt. Irreversible Investitionsentscheidungen haben langfristigen Einfluss auf die Haushalte und damit dem politischen Handlungsspielraum. Deshalb sind mehr Expertise und die Einbindung von Drittmeinungen in die Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen, um realistischere Szenarien als solide Basis für Entscheidungen in Projekten bzw. Investments zu erhalten. Auch die Ziele der gewählten (privaten) Partner müssen realistisch eingeschätzt werden, ganz besonders wenn es zu schwer irreversiblen Handlungen und Entscheidungen kommt.

Literaturverzeichnis

Abghs-Drs. 12/2897, (1993): Präamble des Eigenbetriebsreformgesetzes vom 09.07.1993.

Abghs-Drs. 13/3367, (1999): Gesetz zur Änderung des Berliner Betriebesgesetzes, zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe und zur Änderung des Berliner Wassergesetzes vom 05.01.1999.

Abgh.-Ppr. (=Plenarprotokoll des Abgeordnetenhauses von Berlin), 13/51 vom 01. Januar 1998: Behandlung im Plenum über lfd. Nr.6, a) Drucksache 13/3027: Große Anfrage der Fraktion der PDS über: Wer zahlt für die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB)? And b) Drucksache 13/3028: Antrag der Fraktion der PDS über Wahrnehmung der öffentlichen Verantwortung bei den Berliner Wasserbetrieben (BWB), Berlin, S. 3828-383.

Abgh.-Ppr. (=Plenarprotokoll des Abgeordnetenhauses von Berlin) 14/17 vom 26. Oktober 2000: Behandlung im Plenum über lfd. Nr.5, Drucksache 14/701: Große Anfrage der Fraktion PDS über Hoffnungen, Erwartungen, Versprechen – die Realität der Privatisierungspolitik der Großen Koalition, Berlin, S. 927-936.

ATT, BDEW, DBVW, DVGW, DWA, VKU (2011): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, Bonn: wvgw Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft.

Anker, Jens (2013): Wasser soll in Berlin 13 Prozent billiger werden, <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article121165645/Wasser-soll-in-Berlin-13-Prozent-billiger-werden.html>, called: 24.10.2013.

BDEW (2012): Wasserfakten im Überblick, [http://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/\\$file/Wasserfakten%20im%20%20%20C3%9Cberblick%20-%20freier%20Bereich%20April%202012_1.pdf](http://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/$file/Wasserfakten%20im%20%20%20C3%9Cberblick%20-%20freier%20Bereich%20April%202012_1.pdf), aufgerufen: 10.05.2013.

Berliner Wasserbetriebe (2007): Grundlagen der Tarifikalkulation. Dokumentation, Berlin.

Berliner Wasserbetriebe (2011): Annual Report 2011, Berlin.

BVerfGE 50, 217 (226).

Coenenberg, A. (2003): Kostenrechnung und Kostenanalyse, 5. Auflage, Stuttgart.

Die Linke, (2012): Beschluss 7/1/4, 4. Landesparteitag, 1. Tagung: BWB: Rekommunalisierung statt Rückkauf! Gute Leistung, gute Preise, gute Arbeit., 20th October 2012, Berlin, http://www.die-linke-berlin.de/die_linke/parteitage/4_landesparteitag/1_tagung/beschluss/7/

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

Driehaus, Hans-Joachim (1989): Kommunalabgaberecht. Kommentar, (39. Erg.-Lfg. 2008), Herne/Berlin.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1999): Noch Hürden bei der Wasser-Privatisierung, 10.06.1999, source: <http://www.seiten.faz-archiv.de/faz/19990610/fr11999061091588.html>, called: 08.05.2013.

Haberstock, Lothar (2005): Kostenrechnung I –Einführung-, 12. Auflage, Berlin.

Hüesker, Frank (2011): kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft – Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe Berlins-, München.

Jäger, Alexander (2004): Der Zusammenhang von Staat und Infrastruktur und die Privatisierung von Infrastruktur aus staatstheoretischer Perspektive, in: Volker Schneider, Marc Tenbücken (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Frankfurt/M., S. 29-52.

Jansen, Stephan, Priddat, Birger, (2007): Theorien der öffentlichen Güter: Rekonstruktionen sozialer Konstruktionen – Politik- und Wirtschaftswissenschaftlich Korrekturvorschläge, in: Nico Stehr (Hrsg.): die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche, Wiesbaden, S. 11-48.

Lederer, Klaus (2004): Strukturwandel bei kommunalen Wasserdienstleistungen –Eine Untersuchung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive-, Berlin.

Lederer, Klaus (2011): Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe: Erfolgsmodell oder Abwicklungsfall?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 34 Jg., 4/2011, S. 444-461.

Monstadt, Jochen, v. Schlippenbach, Ulrike (2005): Privatisierung und Kommerzialisierung als Herausforderung regionaler Infrastrukturpolitik – Eine Untersuchung der Berliner Strom-, Gas-, und Wasserversorgung sowie Abwasserversorgung, Berlin (netWORKS-Papers, Nr. 20).

Ochmann, Daniela (2005): Rechtsformwahrende Privatisierung von öffentlich-rechtlichen Anstalten: Dargestellt am Holdingmodell zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe, Baden-Baden.

Pressemitteilung Nr. 13-020 vom 10.09.2013: Verhandlungen mit Veolia abgeschlossen: Vollständiger Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe möglich, <http://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/archiv/20130910.1400.389076.html> called: 24.10.2013.

Schoelkopf, Katrin (2010): RWE will über Anteilsverkauf verhandeln, in: Berliner Morgenpost vom 21. November 2010, S. 9.

Senatsverwaltung für Wirtschaft (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012): Verordnung über die angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals der Berliner Wasserbetriebe (BWB) über die Jahre 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, Berlin.

Sozialdemokratische Partei Deutschland (2006): Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006 –2011, Berlin.

Thomsen, Jan (2012a): Senat will das Wasser zurück, in: Berliner Zeitung of 17th July 2012,

<http://www.berliner-zeitung.de/berlin/rekommunalisierung-der-berliner-wasserbetriebe-senat-will-das-wasser-zurueck,10809148,16636818.html>.

Thomsen, Jan (2012b): Land soll Wasser zurückkaufen, in Berliner Zeitung of 25th October, <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/rekommunalisierung-land-soll-wasser-zurueckkaufen,10809148,20714388.html>.

Web pages

Berliner Wasserbetriebe (BWB): www.bwb.de.

Berliner Wassertisch: www.berliner-wassertisch.net / www.berliner-wassertisch.info.

This yearly series of working papers (WP) aims to publish essentially works in English or in French resulting from the scientific network of CIRIEC and more specifically its working groups. The WP are submitted to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of the CIRIEC international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s)' one.

The submissions are to be sent to CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir essentiellement des travaux en français ou en anglais issus du réseau scientifique du CIRIEC et en particulier de ses groupes de travail. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et de la rédactrice de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer à l'adresse du CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Publications

- 2014/01 Berliner Wasserbetriebe (BWB) – Water and sewage company in Berlin
Christina SCHAEFER & Stephanie WARM
- 2014/02 Berliner Wasserbetriebe (BWB)
Christina SCHAEFER & Stephanie WARM

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non governmental international scientific organization.

Its **objectives** are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations); etc.

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses **objectifs** sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; l'économie sociale : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy - aisbl
Centre international de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative - aisbl

Université de Liège au Sart-Tilman
Bât. B33 - bte 6
BE-4000 Liège (Belgium)

Tel. : +32 (0)4 366 27 46
Fax : +32 (0)4 366 29 58
E-mail : ciriec@ulg.ac.be
<http://www.ciriec.ulg.ac.be>