



Sonderinformation 3

Staat vor Privat?

Zur Staatswirtschaft der Länder

Staat vor Privat?

Zur Staatswirtschaft der Länder

Geleitwort

In einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft brauchen wir einen Staat, der eine „Schiedsrichter-Funktion“ wahrnimmt und eine verlässliche Rahmenordnung für unternehmerische Tätigkeiten schafft. In der Praxis ist der Staat aber längst nicht nur Schiedsrichter, sondern Mitspieler – die Staatswirtschaft ist auf dem Vormarsch! Die Spielregeln des freien Wettbewerbs werden immer weiter ausgehebelt und die Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit zulasten der Privatwirtschaft verschoben. So finden sich in der Tagespresse regelmäßig Lehrstücke darüber, was schiefgehen kann, wenn der Staat Unternehmer spielt. Die Zeche zahlt dann der Steuer- bzw. Gebührenzahler.

Aber auch die Unternehmen leiden unter der zunehmenden Staatswirtschaft. Dabei müssen doch gerade jene Wirtschaftsakteure, die einen Großteil ihrer Erträge über Steuern abführen, darauf vertrauen können, dass der Staat nicht gleichzeitig als Wettbewerber gegen sie auftritt – zumal die öffentliche Hand mit zahlreichen Wettbewerbsvorteilen in puncto Bonität, Konkursfähigkeit, Körperschaft-, Umsatz- und Grunderwerbsteuer ausgestattet ist.

Dass sich die öffentliche Hand längst nicht nur auf die sogenannte „Daseinsvorsorge“ beschränkt, wird anhand der vorliegenden Studie deutlich. Bei der wirtschaftlichen Betätigung ist die öffentliche Hand äußerst ideenreich, sei es im Erholungs-, Gastronomie- oder Veranstaltungsbereich. Viele dieser Unternehmen sind wirtschaftlich nicht rentabel und werden jahrelang mit Hilfe von Steuergeld künstlich am Leben gehalten, bis sie wirtschaftlich endgültig am Ende sind und Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen. Hinter „unternehmerischen Flops“ der öffentlichen Hand stehen häufig politische Fehleinschätzungen, Postengeschacher und zu laxen Aufsichtskontrollen.

Diese Entwicklung nimmt das Deutsche Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler zum Anlass, um die öffentliche Beteiligungspolitik genauer unter die Lupe zu nehmen. In der Sonderinformation „Staat vor Privat? Risiken kommunaler Wirtschaftstätigkeit“ haben wir bereits die zunehmende Staatstätigkeit auf kommunaler Ebene untersucht und mit zahlreichen Fallbeispielen untermauert. Mit der vorliegenden Sonderinformation „Staat vor Privat? Zur Staatswirtschaft der Länder“ legen wir eine erste Untersuchung der Länderhaushalte vor. Diese Studie wird Anknüpfungspunkt für weitere vertiefte Analysen sein.

Mit unserer Transparenzoffensive verfolgen wir ein klares Ziel. Wir wollen faire Wettbewerbsbedingungen für private Unternehmen und erteilen der zunehmenden Staatswirtschaft zulasten der Steuer- und Gebührenzahler eine klare Absage. Lassen Sie uns wieder mehr soziale Marktwirtschaft und weniger Staatswirtschaft wagen!

Reiner Holznagel

Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	9
2. Rechtsformen staatlicher Wirtschaftstätigkeit	11
3. Branchenzugehörigkeit öffentlicher Unternehmen und Verschuldung	14
4. Rechtsrahmen staatlicher Wirtschaftstätigkeit	16
4.1 Nationaler Rechtsrahmen	16
4.2 Europäischer Rechtsrahmen	17
4.2.1 Beihilfenrecht	19
4.2.2 Exkurs: Beihilfen für Regionalflughäfen.....	22
4.2.3 Zwischenfazit Regionalflughäfen und resultierende Empfehlungen	26
5. Volkswirtschaftliche Würdigung öffentlichen Unternehmertums	30
6. Risiken für die Steuerzahler	34
7. Fallstudien aus den Bundesländern	36
7.1 Baden-Württemberg	40
7.2 Bayern	45
7.3 Berlin	47
7.4 Brandenburg	49
7.5 Bremen.....	52
7.6 Hamburg	55
7.7 Hessen.....	57
7.8 Mecklenburg-Vorpommern	60
7.9 Niedersachsen.....	61
7.10 Nordrhein-Westfalen	64
7.11 Rheinland-Pfalz	68
7.12 Saarland	71
7.13 Sachsen	73

7.14 Sachsen-Anhalt	77
7.15 Schleswig-Holstein	79
7.16 Thüringen.....	82
8. Fazit und Handlungsempfehlungen	86
8.1 Pflicht zur Erstellung eines vollständigen Beteiligungsberichts.....	86
8.2 Konkretisierung der Berichtsinhalte.....	87
8.3 Stärkung der Beteiligungsüberwachung	88
8.4 Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips.....	88
8.5 Vermeidung von Interessenkonflikten	89
Anhang.....	91
Literatur	108

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Schulden der Länder beim nicht-öffentlichen Bereich (2014).....	15
Tab. 2:	Übersicht Beteiligungsberichtspflichten der Bundesländer und Stadtstaaten.....	36
Tab. A 1:	Zusammenfassung deutsche Regionalflughäfen...	91
Tab. A 2:	Deutsche Regionalflughäfen mit Entscheidung ab 01.01.2010	93
A 3:	Übersicht Berichtspflichten der einzelnen Bundesländer und Stadtstaaten.....	102

1. Einführung

„Das Mißtrauen, mit dem die Geschäftswelt auf alle staatlichen Unternehmen blickt, hat viel Berechtigung. Es bestehen große Schwierigkeiten, zu sichern, daß solche Unternehmungen unter denselben Bedingungen geführt werden wie Privatunternehmungen; und nur wenn diese Bedingung erfüllt ist, ist prinzipiell dagegen nichts einzuwenden.“

Hayek (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen, S. 289f.

Ob Deutsche Bundespost, Deutsche Telekom, die zahlreichen Staatsbanken oder die volkseigenen Betriebe in der DDR – öffentliche Unternehmen blicken in Deutschland auf eine lange Tradition zurück. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind zwar relativ viele Staatsunternehmen privatisiert worden; die Liste der öffentlichen Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen ist aber noch immer lang. Allein der Bund ist an über 300 öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen mittel- oder unmittelbar zu mehr als 50 Prozent beteiligt. Hinzu kommen die mehr als 1.400 Unternehmen der Länder.¹

Anlass genug, ein Resümee zu ziehen und den aktuellen Stand der öffentlichen Beteiligungspolitik zu untersuchen. In welchen Bereichen ist die öffentliche Hand aktiv? Wie begründet sie das staatliche Tätigwerden? Welche Risiken ergeben sich für den Steuerzahler? Dies alles sind Fragen, die in dieser Studie zu klären sind.

Wie bereits angedeutet, gibt es nicht nur auf Ebene der Kommunen, sondern auch auf Ebene von Bund und Ländern öffentliche Unternehmen. Über die öffentlichen Unternehmen der Kommunen hat das *Deutsche Steuerzahlerinstitut (DSi)* bereits

¹ Vgl. *Bundeskartellamt* (2014) und *Statistisches Bundesamt* (2015b).

mehrere Analysen veröffentlicht.² Im Fokus dieser Studie stehen nun die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Länder.

Im Jahr 2012 gab es auf Ebene der Länder 1.429 öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs). Zu den öffentlichen FEUs zählen all jene Einheiten, die durch eine Aufgabenauslagerung, eine Unternehmensneugründung oder einen Beteiligungserwerb entstanden sind. An diesen Einheiten waren die Länder unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt.³

2 Vgl. *KBI* (2012) und *DSi* (2014).

3 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2015b).

2. Rechtsformen staatlicher Wirtschaftstätigkeit

Die staatliche Wirtschaftstätigkeit erstreckt sich sowohl auf öffentlich-rechtliche als auch auf privatrechtlich organisierte Unternehmensformen. Zu den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen gehören Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts (AÖRs):

Eigenbetriebe sind organisatorisch verselbstständigte, aber rechtlich unselbstständige Einrichtungen der Landesverwaltung. Rechtsgrundlage für die Eigenbetriebe ist die Landeshaushaltsordnung (LHO). Manchmal werden die Eigenbetriebe der Länder auch als Betriebe nach § 26 LHO bezeichnet. Für den Steuerzahler bzw. die öffentliche Hand ergibt sich bei Eigenbetrieben das besondere Risiko einer unbeschränkten Trägerhaftung. Eigenbetriebe können sowohl hoheitliche als auch wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben.⁴ Hoheitsbetriebe sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen. Hoheitsbetriebe gehören nicht zu den Betrieben gewerblicher Art und unterliegen daher nicht der Steuerpflicht. Typische Hoheitsbetriebe sind Friedhöfe oder die Abwasserableitung. Bei solchen Hoheitsbetrieben lassen sich Defizite nicht immer vermeiden. Insofern muss die politische Zielsetzung darin bestehen, die Zuschussbedarfe zu minimieren. Daneben gibt es aber auch Eigenbetriebe, die zu den Betrieben gewerblicher Art gehören. Beispiele für Landesbetriebe sind der *Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein* und der *Landesbetrieb Rathaus-Service Hamburg*.⁵

Viele Länder sind zudem an Einrichtungen beteiligt, die als AÖRs firmieren. Im Unterschied zu Eigenbetrieben sind AÖRs sowohl

4 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2013), S. 4.

5 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2014a).

organisatorisch als auch rechtlich verselbstständigt. Rechtsgrundlage der AÖRs sind auf Landesebene die Landesorganisationsgesetze und verschiedene Spezial-Gesetze. Das Ausmaß der Trägerhaftung hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie zum Beispiel der Rechtsfähigkeit der AÖR.⁶ Beispiele sind die *Landesmedienanstalt Saarland LMS* oder der *HSH Finanzfonds AÖR*.⁷

Zu den privatrechtlich organisierten Unternehmensformen gehören zum Beispiel die Aktiengesellschaft (AG) und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Rechtsgrundlagen sind das Aktienrecht bzw. das GmbH-Gesetz. Bei beiden Kapitalgesellschaften ist die Haftung des Trägers bzw. der Gesellschafter auf die Erbringung von Einlagen und etwaiger Nachschüsse begrenzt.⁸ Beispiele sind die *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH* oder die *BioPro Baden-Württemberg GmbH*.⁹

Öffentliche Unternehmen können auf dem Weg zwischen einer „Entstaatlichung“ und einer vollständigen „Privatisierung“ unterschiedliche Rechtsformen annehmen. Die Umwandlung öffentlich-rechtlicher Betriebe in eine privatrechtliche Organisationsform mit öffentlichem Eigentum, wie z. B. einer GmbH oder einer AG, wird als eine „formelle Privatisierung“ bezeichnet. Dabei schlüpft die öffentliche Hand lediglich in das „Gewand eines Privatrechtssubjekts“¹⁰. Eine echte Zurückdrängung des Staates findet hingegen nur statt, wenn sich der Staat auch als Gesellschafter bzw. Anteilseigner zurückzieht, sodass die entsprechende Leistung ausschließlich privat finanziert, hergestellt und verteilt wird. Im Falle einer solchen „materiellen Privatisierung“ wer-

6 Vgl. Schmidt (2011), S. 154-164.

7 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014a).

8 Vgl. Hain (2008), S. 17-20.

9 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014a).

10 KBI (1978), S. 9.

den Chance, Risiko und Haftung in private Hände gegeben. Der öffentliche Aufgabenbestand geht zurück.¹¹

Eine Privatisierung ist nach Ansicht des *Deutschen Steuerzahlerinstituts* immer dann geboten, wenn sie zu einer Kostensenkung (Entlastung der öffentlichen Haushalte) führt, ohne dass dies eine Beeinträchtigung der mit der staatlichen Leistungserstellung verfolgten öffentlichen Ziele zur Folge hat. Zu diesen Zielen gehören

1. Sicherung der Leistungsqualität,
2. Zumutbarkeit des Entgelts für die Bürger (bzw. entsprechend der Nachfrage),
3. Verhinderung unverhältnismäßiger sozialschädlicher Auswirkungen.

Diese „Privatisierungsformel“ knüpft an das Subsidiaritätsprinzip an. Nach diesem Prinzip darf die öffentliche Hand ausschließlich dann tätig werden, wenn eine privatwirtschaftliche Initiative nicht ausreicht, um eine im (tatsächlichen) öffentlichen Interesse liegende Aufgabe befriedigend zu erfüllen. Das staatliche Tätigwerden muss also zu einem gewissen Mehrwert führen. Insofern kann das Subsidiaritätsprinzip auch als eine Art Kompetenzabgrenzungsregel zwischen Privaten und dem Staat verstanden werden.¹² Nähere Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip finden sich in *Kapitel 5*.

11 Vgl. *KBI* (1978), S. 9ff.

12 Ebd., S. 15ff. und S. 22ff.

3. Branchenzugehörigkeit öffentlicher Unternehmen und Verschuldung

Zu den 1.429 öffentlichen FEUs der Bundesländer und Stadtstaaten zählen auch Institutionen,¹³ die hoheitliche Aufgaben im engeren Sinn erfüllen. So etwa die 142 Einrichtungen, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung tätig sind und einer besonderen Analyse bedürfen. Betriebe, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, erfüllen spezifische öffentlich-rechtliche Aufgaben und sind dabei oftmals auf Zuschüsse angewiesen.¹⁴

Viele der 1.429 Unternehmen waren aber auch jenseits der sogenannten „Daseinsvorsorge“ tätig. So waren 155 Unternehmen dem Grundstücks- und Wohnungswesen zuzurechnen und 174 in der Unternehmensverwaltung, -führung und -beratung tätig. Einige Unternehmen betätigten sich aber auch mit Getränkeherstellung (5), im Bereich der Lager- und Verkehrsdienstleistungen (84), in der Gastronomie (9), in der Werbung und Marktforschung (5) oder in der Reisebranche (5).¹⁵

Die Länder waren über ihre FEUs indirekt in erheblichem Maß verschuldet. Die in den FEUs befindlichen Schulden müssen zu den in den Kernhaushalten ausgewiesenen Schulden hinzuge-rechnet werden, da diese ebenfalls entsprechende Haftungsverpflichtungen nach sich ziehen können. *Tabelle 1* bildet neben den Schulden der Kernhaushalte auch die Schulden der öffentlichen FEUs ab. Dazu gehören Kredit- und Wertpapierschulden, aber auch Kassenkredite.

13 Diese vom *Statistischen Bundesamt* herausgegebene Zahl der FEUs bezieht sich auf die Jahresabschlüsse 2012.

14 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2015a).

15 Ebd.

Tab. 1: Schulden der Länder beim nicht-öffentlichen Bereich (2014)

Länder	Schulden in Mrd. Euro (gesamt)	davon in den Kernhaushalten	davon in den öffentlichen FEUs
Bay	25,41	95 %	5 %
BB	20,51	81 %	19 %
BER	73,38	81 %	19 %
BRE	22,23	92 %	8 %
BW	58,19	77 %	23 %
HE	50,55	87 %	13 %
HH	34,06	68 %	32 %
MV	9,81	96 %	4 %
NN	60,53	94 %	6 %
NRW	187,23	73 %	27 %
RP	33,39	98 %	2 %
SH	28,31	95 %	5 %
SL	15,59	87 %	13 %
SN	3,32	95 %	5 %
ST	20,37	100 %	0 %
THÜ	15,99	96 %	4 %

Quelle: *Statistisches Bundesamt* (2015c).

Im Jahr 2014 steckten Schulden in Höhe von insgesamt 112 Milliarden Euro in den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Länder und Stadtstaaten. Die Kernhaushalte der Länder und Stadtstaaten waren Ende 2014 mit rund 547 Milliarden Euro verschuldet. Bezogen auf Kern- und Schattenhaushalte befanden sich demnach 17 Prozent der Schulden in öffentlichen FEUs.¹⁶

16 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2015c). Einbezogen sind ausschließlich die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich. Um Doppelzählungen zu vermeiden, wurden die Schulden, die die Gebietskörperschaften und ihre FEUs untereinander aufgenommen haben, nicht in die Analyse einbezogen.

4. Rechtsrahmen staatlicher Wirtschaftstätigkeit

4.1 Nationaler Rechtsrahmen

Die „soziale Marktwirtschaft“ als Wirtschaftsordnung wird im Grundgesetz an keiner Stelle ausdrücklich erwähnt. Das ist auch nicht erforderlich, denn die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) lassen nur eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung zu. Damit bekennt sich der Verfassungsgeber implizit zur Marktwirtschaft und zum freien Wettbewerb. Das Bekenntnis zum freien Wettbewerb hat aber auch seine Grenzen. Nach geltender Rechtsprechung schützt die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit nicht vor öffentlicher Konkurrenz, d. h. auch Unternehmen, die sich in staatlicher Trägerschaft befinden, ist die Teilnahme am Wirtschaftsleben erlaubt. Das gilt aber auch nur solange, wie die staatlichen Unternehmen keine unerlaubte Monopolstellung erlangen, die Wettbewerbsfreiheit in „unerträglichem Maße eingeschränkt“ oder ein Privatunternehmen in seinen Wettbewerbsmöglichkeiten „unzumutbar geschädigt“ wird. Diese Einschränkungen sehen bereits die einfachgesetzlichen Regelungen des Wettbewerbsrechts vor – wie etwa das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).¹⁷

Wird die öffentliche Hand unternehmerisch tätig, muss sie sich an die gleichen Spielregeln halten wie die Privatwirtschaft. Nach § 130 I GWB erstreckt sich der Anwendungsbereich des GWB auch auf Unternehmen, „die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder be-

¹⁷ Unter einfachgesetzlichen Regelungen können solche Regelungen verstanden werden, die nicht in der Verfassung stehen. Siehe BVerwG, Beschluss vom 21. März 1994, 1 B 211/94 – Wirtschaftsförderung, NJW 1995, 2938, 2939. Vgl. *Bundeskartellamt* (2014), S. 10.

trieben werden.“¹⁸ Mit dieser Regelung soll „Waffengleichheit“ zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen hergestellt werden. Allerdings ist rechtlich bislang nicht eindeutig geklärt, wann eine Unternehmenstätigkeit der öffentlichen Hand vorliegt. Während das europäische Kartellrecht die Unternehmenstätigkeit der öffentlichen Hand vor allem auf das Anbieten von Gütern und Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt beschränkt, sieht das deutsche Kartellrecht eine Unternehmenstätigkeit auch bei einer Beschaffungstätigkeit der öffentlichen Hand als erfüllt. Schwierigkeiten bereitet zum Teil auch die Abgrenzung von „wirtschaftlichen“ und „hoheitlichen“ Tätigkeiten.¹⁹ Der Begriff des Hoheitsbetriebs und das Merkmal der „Ausübung hoheitlicher Gewalt“ sind gesetzlich nicht definiert.²⁰

4.2 Europäischer Rechtsrahmen

Auch das Gemeinschaftsrecht erlaubt eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Allerdings darf diese den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt nicht beeinträchtigen. So bestimmt Art. 106 AEUV, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf öffentliche Unternehmen und solche Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine Maßnahmen treffen (bzw. beibehalten dürfen), die dem europäischen Primärrecht widersprechen. Dazu gehört/gehören insbesondere

- Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV),
- Unternehmensvereinigen bzw. -beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die zu einer Verfälschung

18 Von der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht ausgenommen sind seit der jüngsten GWB-Novelle öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge. Zu den sich daraus ergebenden Problemen siehe *Monopolkommission* (2014), S. 453ff.

19 Vgl. *Bundeskartellamt* (2014), S. 10ff.

20 Vgl. *Sauter*, § 4 KStG Rn. 50.

des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts und einer Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in der EU führen können (Art. 101 AEUV; mit Ausnahmen),

- jede missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt oder einem wesentlichen Teil desselben, die den zwischenstaatlichen Wettbewerb in der EU beeinträchtigen kann (Art. 102 AEUV) und
- jede staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe, die den Wettbewerb beschränken oder verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann (Art. 107 AEUV; mit Ausnahmen).

Allerdings sieht Art. 106 II AEUV auch Ausnahmen vor. Ausnahmen gelten für Unternehmen, die Aufgaben im „allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ wahrnehmen, wenn diese die ihnen übertragenen Aufgaben sonst nicht erfüllen können. Diese Ausnahmeregelung wird damit begründet, dass der Staat in der Lage sein soll, existenziell notwendige Güter und Dienstleistungen zu angemessenen Preisen anzubieten.²¹

Art. 106 II AEUV ist zunächst einmal wenig konkret.²² Unmittelbar erkennbar ist aber, dass nicht das betraute Unternehmen selbst, sondern nur die übertragene Aufgabe schutzbedürftig ist. Dementsprechend reichen Behinderungen des betrauten Unternehmens (z. B. durch private Konkurrenz) bis hin zu Einnahmeverlusten nicht aus, um eine Freistellung von den europäischen Wettbewerbsregeln zu begründen. Eine Freistellung ist aber

²¹ Vgl. *Bundeskartellamt* (2014), S. 9f.

²² Art. 106 II AEUV: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.“

dann gerechtfertigt, wenn die Einnahmeverluste einen ruinösen Charakter haben, sodass die Erfüllung der übertragenen Aufgabe nicht mehr möglich ist. Da es bislang keine abschließende unionsrechtliche Definition der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ gibt, kann es zu einer extensiven Auslegung dieses Begriffs und zu einer „Flucht aus der Anwendung der Wettbewerbsregeln für den ‚öffentlichen Sektor‘“²³ kommen.²⁴ Positiv formuliert, wird es den Mitgliedstaaten damit gestattet, bei der Sicherstellung ihrer gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen unterschiedliche Politiken zu verfolgen. Dieser Dezentralisierungsansatz steht im Einklang mit den national divergierenden Traditionen und den in (Parlaments-)Wahlen mehrheitlich geäußerten Präferenzen. Ein einheitlicher europäischer Maßstab ist aus systemwettbewerblicher Sicht nicht erforderlich. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten im Wettbewerb miteinander überlegene Theorien und Politikkonzepte erproben. Daher obliegt es dem deutschen Gesetzgeber, „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ auf einzelstaatlicher Ebene zu definieren. Ein möglicher Maßstab könnten Markt- und Wettbewerbsversagenstatbestände sein (siehe *Kapitel 5*).

4.2.1 Beihilfenrecht

Wie im letzten Unterkapitel bereits kurz beschrieben, sind die Mitgliedstaaten der EU an das europäische Beihilfenrecht gebunden. Beihilfen sind staatliche Subventionen für einzelne Unternehmen oder Wirtschaftsbereiche. Die Vergabe von Beihilfen in einem Mitgliedsland kann negative Auswirkungen auf Unternehmen in anderen Mitgliedsländern haben. So können ausländische Unternehmen vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Es sind aber auch Produktionsverlagerungen in die beihilfegewährenden

²³ Kling (2014), S. 32.

²⁴ Ebd., S. 28-36.

Länder möglich. Entsprechend kann ein „Subventionswettlauf“ zwischen den Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden. Um diesen zu verhindern, wurde auf europäischer Ebene eine Beihilfenkontrolle eingeführt. Die Bedeutung der Beihilfenkontrolle liegt also in der Prävention und dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen.²⁵

Das Beihilfenrecht ist in den Art. 107 bis Art. 109 AEUV geregelt. Beihilfen im Sinne des Beihilfenrechts sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Begünstigungen für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige, die den Wettbewerb verfälschen und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen können. Eine solche Begünstigung stellen Leistungen dar, mit denen dem Empfänger-Unternehmen ein geldwerter Vorteil verschafft wird; für die es also keine angemessene (marktübliche) Gegenleistung erbringen muss. Dazu gehören etwa zugeführte Geldmittel, aber auch Belastungsminderungen (Befreiung von Soziallasten, Sondertarife, Steuer- und Abgabenerleichterungen etc.).²⁶

Art. 107 AEUV enthält aber kein absolutes Beihilfenverbot. In manchen Fällen erachtet der europäische Ordnungsgeber Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar. So gibt es Beihilfen, für die eine *Legalausnahme* geschaffen wurde. Dazu gehören Leistungen, die aufgrund besonderer sozialer Umstände oder außergewöhnlicher Schadensereignisse dem Nachteilsausgleich dienen. Beispiele sind Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, Beihilfen bei außergewöhnlichen Ereignissen oder Naturkata-

25 Vgl. *Lagner* (2009), S. 18ff. Ob es ökonomisch sinnvoll ist, die Beihilfenkontrolle bei der *Europäischen Kommission* anzusiedeln, soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Ein großes Problem der Beihilfenkontrolle besteht darin, dass die von der EU vergebenen Mittel (z. B. Regional- und Agrarförderung) nicht unter die Beihilferegelungen des europäischen Wettbewerbsrechts fallen. Diese Fördermittel fallen unter die relativ laxen Regelungen der *WTO*. Die Kommission verfügt also selbst über Mittel, um eine bestimmte Industriepolitik zu verfolgen. Siehe dazu die sehr lesenswerten Ausführungen der *Monopolkommission* (2008), S. 43ff.

26 Art. 107 I AEUV und *Koenig* (2011), S. 54ff.

strophen oder auch Beihilfen zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile.²⁷

Zudem gibt es weitere Ausnahmen vom Beihilfenverbot, die im Ermessen der Europäischen Kommission stehen. *Ermessensausnahmen* sind Beihilfen, die die Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären kann. Dazu gehören etwa Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischem Interesse, bestimmte sektorale Beihilfen und Beihilfen, die der Kulturförderung dienen.²⁸

Die Gewährung von staatlichen Beihilfen unterliegt der Kontrolle durch die *Europäische Kommission*. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle (beabsichtigten) Beihilfen bei der Kommission anzumelden. Diese untersucht im Rahmen der Beihilfenkontrolle, ob die Beihilfe in ein bestehendes oder möglicherweise zukünftig entstehendes Wettbewerbsverhältnis eingreifen und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen kann. Eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels wird angenommen, wenn sich die Beihilfe innerhalb der EU über das Gebiet des die Beihilfe gewährenden Mitgliedstaats hinaus auswirken kann. Eine solche Auswirkung nimmt der Europäische Verordnungsgeber nicht an, wenn der Gesamtbetrag einer Beihilfe an ein Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren den Betrag von 200.000 Euro pro Mitgliedstaat nicht überschreitet („De-minimis“-Beihilfen).²⁹

27 Art. 107 II AEUV.

28 Art. 107 III AEUV. Um auch bei den Ermessensausnahmen transparente und berechenbare Beihilfeentscheidungen herbeizuführen, hat sich die Kommission in verschiedenen Wirtschaftsbereichen an selbst aufgestellte Leitlinien etc. gebunden. Diese sind einsehbar unter *Europäische Kommission* (2014).

29 Diese Regelung gilt für Beihilfen an Unternehmen aller Wirtschaftszweige. Es gibt aber auch Ausnahmen. Siehe Art. 1 und Art. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. der EU L 352/1 vom 24.12.2013. Siehe auch Art. 107 bis 109 AEUV.

4.2.2 Exkurs: Beihilfen für Regionalflughäfen

Es gibt eine Reihe von Wirtschaftsbereichen und Branchen, die der deutsche Staat regelmäßig mit Steuergeld subventioniert. Erinnert sei nur an die zahlreichen Landesbanken, die während und nach der Finanzmarktkrise mit milliardenschweren Staatshilfen gestützt werden mussten. In jüngster Zeit geraten aber auch immer mehr Regionalflughäfen in das Visier der europäischen Wettbewerbshüter. Aus aktuellem Anlass werden diese im Folgenden genauer unter die Lupe genommen:

Im Februar 2014 hat die *Europäische Kommission* neue Leitlinien zur Beihilfenkontrolle für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften herausgegeben. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört, dass staatliche Beihilfen für Investitionen in die Flughafeninfrastruktur nur zulässig sind, wenn ein „echter Verkehrsbedarf“ besteht und die öffentliche Förderung notwendig ist, um die Verkehrsanbindung innerhalb eines Gebiets sicherzustellen. Betriebsbeihilfen für regionale Flughäfen mit weniger als drei Millionen Passagieren jährlich werden nur unter bestimmten Voraussetzungen für einen Übergangszeitraum von zehn Jahren zugelassen. Zu den Voraussetzungen gehört, dass die Flughäfen einen Geschäftsplan erarbeiten, aus dem hervorgeht, dass die Betriebskosten nach Ablauf der zehn Jahre voll gedeckt werden. Anlaufbeihilfen für Flughäfen, die eine neue Flugverbindung anbieten wollen, sind nur erlaubt, wenn sie für einen begrenzten Zeitraum gewährt werden. Aufgrund der vorgenommenen Modernisierungen sind in Deutschland nun vor allem solche Regionalflughäfen gefährdet, die sich nicht selbst finanzieren können und dazu wohl auch in der Zukunft nicht in der Lage sein werden.³⁰

30 Vgl. *European Commission* (2014a), *European Commission* (2014b) und *Europäische Kommission* (2014a): Leitlinien für Staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, Mitteilung der Kommission, ABl. der EU C 99/3 vom 04.04.2014.

In Deutschland gibt es etwa 40 Verkehrsflughäfen. Diese Verkehrsflughäfen können nach internationalen Verkehrsflughäfen und Regionalflughäfen unterteilt werden. Als Regionalflughäfen werden in Deutschland all jene Verkehrsflughäfen bezeichnet, die nach deutschem Luftrecht nicht als internationale Flughäfen definiert worden sind. Dazu gehören die folgenden 19 Flughäfen:

- Flughafen Braunschweig-Wolfsburg (kein Linienverkehr),
- Flughafen Dortmund,
- Flughafen Frankfurt-Hahn,
- Flughafen Friedrichshafen,
- Flughafen Heringsdorf,
- Flughafen Karlsruhe/Baden-Baden,
- Flughafen Kassel-Calden,
- Flughafen Rostock-Laage,
- Flughafen Lübeck-Blankensee,
- Flughafen Magdeburg/Cochstedt (kein Linienverkehr),
- Flughafen Memmingen,
- Flughafen Neubrandenburg,
- Flughafen Niederrhein (Airport Weeze),
- Flughafen Paderborn/Lippstadt,
- Flughafen Schwerin-Parchim (kein Linienverkehr),
- Flughafen Siegerland (kein Linienverkehr),
- Flughafen Stralsund-Barth (kein Linienverkehr),
- Flughafen Sylt,
- Flughafen Zweibrücken (kein kommerzieller Linienverkehr).³¹

Zur besseren Übersicht sind in *Tabelle A1* im Anhang einige wesentliche Kennziffern der Regionalflughäfen angegeben. Anhand dieser Tabelle ist ersichtlich, dass viele ein negatives Jahresergebnis ausweisen und auf Verlustausgleiche/Zuschüsse ihrer Gesell-

31 Vgl. *Bundesamt für Kartographie und Geodäsie* (2013). Der Flughafen Essen-Mülheim ist vor allem ein Schulflughafen. Der Flughafen Nordholz wird als Militärflughafen eingestuft.

schafter angewiesen sind. Diese Zuschüsse waren zum Teil auch Gegenstand verschiedener Beihilfeverfahren, die die *Europäische Kommission* eröffnet hat. Eine Übersicht zu den seit Januar 2010 abgeschlossenen Beihilfeverfahren findet sich im Anhang in *Tabelle A 2*. Die *Europäische Kommission* definiert einen Flughafen dann als „Regionalflughafen“, wenn dieser bis zu drei Millionen Passagiere pro Jahr hat. Insofern kann sich die „europäische Definition“ von der „nationalen Definition“ eines „Regionalflughafens“ unterscheiden.³² Unter den genannten Beihilfeverfahren wurde die Prüfung der *Flughafen Leipzig-Altenburg-Nobitz GmbH* in Teilen mit einer Negativentscheidung beendet. So erachtete die *Europäische Kommission* die Dienstleistungs- und Marketingvereinbarungen zugunsten der Fluggesellschaft *Ryanair* als nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar. Die Fluggesellschaft musste die erhaltenen Beihilfen zurückzahlen.

Auch die Prüfung der *Flughafen Zweibrücken GmbH* führte zu einer Negativentscheidung. Nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar waren die Flughafendienstleistungen und Marketingvereinbarungen zugunsten verschiedener Fluggesellschaften, eine vom Land Rheinland-Pfalz abgegebene Bürgschaftserklärung für einen Kredit sowie Investitions- und Betriebskostenzuschüsse zugunsten der *Flughafen Zweibrücken GmbH*. In der Folge wurden die Fluggesellschaften bzw. die *Flughafen Zweibrücken GmbH* aufgefordert, die rechtswidrigen Beihilfen zurückzuzahlen.

Insbesondere der Fall des Flughafens Zweibrücken ist deswegen so interessant, weil die *Europäische Kommission* in ihrer Entscheidungsbegründung explizit auf die lokale Nähe zum Flughafen Saarbrücken Bezug nimmt:

32 Vgl. *Europäische Kommission* (2014a): Leitlinien für Staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, Mitteilung der Kommission, ABl. der EU C 99/3 vom 04.04.2014.

“Considering that Zweibrücken airport is located approximately 40 kilometers by road from Saarbrücken airport, which had been in operation for decades, had not operated at full capacity when Zweibrücken airport entered the market, and was loss-making, the Commission found that the aid to Zweibrücken airport unnecessarily duplicated already existing, unprofitable airport infrastructure in the same region. Therefore, the aid cannot be justified under EU state aid rules, and gave an undue economic advantage to Zweibrücken airport over its competitors, in particular Saarbrücken airport. This incompatible aid must now be paid back.”³³

Die *Flughafen Zweibrücken GmbH* wurde mittlerweile (zum Marktpreis) an die *TRIWO AG* verkauft.³⁴ Die ehemalige Betreibergesellschaft hatte bereits im Jahr 2014 Insolvenz angemeldet. Dieses Beispiel zeigt, dass defizitäre Regionalflughäfen den Steuerzahler Millionen kosten können. Auch einige andere Regionalflughäfen in Deutschland befinden sich in unmittelbarer Nähe zu anderen Flughäfen.³⁵ Die Prüfung der „lokalen Nähe“ ist mittlerweile ein regelmäßiger Bestandteil der Beihilfverfahren. In der Folge könnten auch weitere Beihilfen in Zukunft für unrechtmäßig erklärt und entsprechende Rückforderungen angeordnet werden. Es steht also zu befürchten, dass das Beispiel Zweibrücken kein Einzelfall bleiben wird.

33 *European Commission* (2015a).

34 Der Verkauf erfolgte nach Ansicht der *Europäischen Kommission* im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahrens zum Marktpreis. Daher ist der Verkauf – nach Prüfung der Kommission – beihilfenrechtlich nicht relevant.

35 Allein in Mecklenburg-Vorpommern gibt es die Flughäfen Rostock-Laage, Stralsund-Barth, Heringsdorf, Neubrandenburg und Schwerin-Parchim; davon Rostock-Laage, Heringsdorf und Neubrandenburg mit öffentlichem Linienverkehr. Im Raum Hessen/NRW liegen die Regionalflughäfen Kassel-Calden, Paderborn-Lippstadt, Dortmund, Essen-Mülheim und Weeze sehr nah beieinander (Entfernung Kassel-Paderborn rd. 70 km).

4.2.3 Zwischenfazit Regionalflughäfen und resultierende Empfehlungen

Die Beihilfeverfahren der *Europäischen Kommission* erstrecken sich auf viele unterschiedliche Wirtschaftsbereiche und Branchen – von der Filmwirtschaft über den Bankensektor bis zur Energiewirtschaft.

Bei genauerer Betrachtung ist aber besonders auffällig, dass sich viele der Beihilfeverfahren auf den Luftverkehr beziehen (2013 rund acht Prozent aller angemeldeten Beihilfen).³⁶ Gegenstand dieser Beihilfeverfahren sind häufig Regionalflughäfen. Als Regionalflughafen stuft die Kommission alle Flughäfen ein, die bis zu drei Millionen Passagiere im Jahr haben. Solche kleineren Flughäfen sind häufig im öffentlichen Eigentum und auf öffentliche Fördermittel angewiesen. Subventionsbedürftig sind in aller Regel vor allem „Miniflughäfen“ mit einem jährlichen Passagieraufkommen von unter einer Million. Aber auch die größeren Regionalflughäfen sind oft auf Zuschüsse angewiesen.

Deutschland verfügt über ein dichtes Netz an Regionalflughäfen. Viele dieser Flughäfen befinden sich im Einzugsgebiet anderer (regionaler oder internationaler) Flughäfen. Daraus ergeben sich sowohl in Bezug auf die Passagiernachfrage als auch in Bezug auf den Bedarf der Fluggesellschaften Überkapazitäten. Das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage kann zulasten der Rentabilität gehen, dann sind Zuschüsse oder Verlustübernahmen erforderlich. Dass Regionalflughäfen auch langfristig nicht aus den roten Zahlen herauskommen, nimmt die Kommission an, wenn diese regelmäßig Betriebsbeihilfen erhalten. Nach Ansicht der Kommission muss ein Flughafen (bzw. die Betriebsgesellschaft) in der Lage sein, zumindest die Betriebskosten selbst zu tragen. Be-

³⁶ Siehe *European Commission* (2015b).

triebsbeihilfen, die länger als zehn Jahre gezahlt werden, gelten als unrechtmäßig.³⁷

Bei vielen Regionalflughäfen spielen Markt- und Rentabilitätsabwägungen nur eine untergeordnete Rolle, vielmehr stehen regionalpolitische Interessen im Vordergrund. So soll die regionale Anbindung verbessert, die Attraktivität der Region gehoben oder die Arbeitsplatzsituation verbessert werden. Ohne ein umfassendes Finanzierungskonzept sind diese Ziele aber mittel- bis langfristig nicht zu erreichen. Insbesondere muss ein Flughafen in der Lage sein, sich selbst zu tragen und nicht am „Tropf der öffentlichen Kassen“ zu hängen. Sonst zahlen am Ende die Steuerzahler.

Um Steuergeld zu schonen, sind verschiedene Maßnahmen denkbar. Zunächst einmal spricht vieles dafür, die Flughafenplanung auch weiterhin dezentral zu gestalten und dem regionalen Wettbewerb zu überlassen. Der Nachteil einer zentralisierten Flughafenplanung bestünde darin, dass Verantwortung und Finanzierung auseinanderfallen würden. Dies leistet Informationsasymmetrien und Mitnahmeeffekten Vorschub.

Dennoch bedarf es in gewissem Umfang einer „zentralen Koordination“, z. B. in Form einer „Task Force“ oder eines Forums. Teilnehmer dieses Forums sollten Vertreter des Bundesverkehrsministeriums, der Länder und ggf. der Kommunen sein. Ziel dieses Forums sollte es sein, die regional unterschiedlichen Interessen in Einklang zu bringen und Leitlinien für ein gemeinsames Luftverkehrskonzept zu erarbeiten. Gegenstand dieses Forums sollte

³⁷ Vgl. *Europäische Kommission* (2014b).

neben dem Austausch über aktuelle Beihilfeverfahren auch die Publikation konsolidierter Lageberichte sein.³⁸

Derzeit fehlt ein länderübergreifender Luftverkehrsbericht, der nicht nur auf die im (teilweise) öffentlichen Eigentum befindlichen Groß-, sondern auch auf Regionalflughäfen Bezug nimmt. Dieser Bericht sollte jährlich erstellt werden und zu jedem Flughafen folgende Daten enthalten:

- Passagieraufkommen, Anzahl Flugbewegungen, Anzahl von Starts und Landungen (sämtliche Passagierflugzeuge und Luftfracht),
- durchschnittliche Anzahl von Starts/Landungen von Linienmaschinen pro Tag,
- Entfernung zu den drei nächsten Flughäfen mit gewerblichem Linien-(Flugverkehr),
- Umfang des gewerblichen Luftverkehrs,
- Umfang der alternativen Nutzung (militärisch, zu Schulungszwecken, Verpachtung etc.),
- Erfolgskennzahlen (Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Jahresergebnis),
- Ergebnisabführungs- bzw. Verlustübernahmeverträge,
- Investitions-, Betriebskostenzuschüsse oder sonstige Zuschüsse,
- andere Vereinbarungen, die als Beihilfe angemeldet werden müssen.

38 Die bestehende Initiative „Luftverkehr für Deutschland“ könnte Anknüpfungspunkt eines solchen Forums sein. Diese Initiative steht unter der Schirmherrschaft des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur (Alexander Dobrindt). Teilnehmer sind auch die *Deutsche Flugsicherung*, der *Flughafen München*, *Fraport*, *Air Berlin*, die *Lufthansa* und der *Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft*. Siehe *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2015).

Spätestens wenn ein Flughafen über mehr als drei Jahre öffentliche Betriebskostenzuschüsse erhält bzw. regelmäßig auf Investitionsbeihilfen angewiesen ist, sollten alternative Nutzungskonzepte erarbeitet werden. Zu erwägen sind (Teil-)Privatisierungen, was eine Investorensuche erfordert. Die Erarbeitung eines alternativen Nutzungskonzepts sollte durch das Leitungsgremium der Task-Force (bzw. des Forums) angeordnet und überprüft werden. Die Teilnehmer der Task-Force (bzw. des Forums) sollten sich innerhalb eines Rotationsverfahrens mit der Leitung abwechseln. Auf diese Weise kann das Risiko von strategischen Interessenkoalitionen verringert und die Funktionsfähigkeit des Forums verbessert werden.

Mit diesen Überlegungen endet der kurze Einschub zu den im öffentlichen (Teil-)Eigentum befindlichen Regionalflughäfen.³⁹ Das anschließende *Kapitel 5* ist einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Analyse staatlicher Wirtschaftstätigkeit gewidmet. Weiter wird der Frage nachgegangen, unter welchen Voraussetzungen eine staatliche Intervention in den Markt gerechtfertigt ist.

39 Die in öffentlichem Eigentum befindlichen Großflughäfen sind zum Teil auch stark zuschussbedürftig, würden aber den Rahmen dieses kurzen Exkurses sprengen.

5. Volkswirtschaftliche Würdigung öffentlichen Unternehmertums

Ordnungspolitisch besonders kritisch sind zweifelsohne vor allem solche Beteiligungen, bei denen das Beteiligungsunternehmen keinen öffentlichen Zweck verfolgt, also rein erwerbswirtschaftlich tätig ist. Auch die Begründung, dass die im Rahmen der erwerbswirtschaftlichen Betätigung erzielten Gewinne zur (Teil-) Finanzierung öffentlicher Aufgaben verwendet werden, ändert nichts an der Art der Betätigung. Sie bleibt rein erwerbswirtschaftlich und kann die Beteiligung als solche also nicht überzeugend rechtfertigen.⁴⁰

Bei einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung tritt der Staat als Konkurrent zur Privatwirtschaft auf. Das führt zu einer Durchbrechung des Subsidiaritätsprinzips (lat. „subsidium“ für Rückhalt, Hilfe, Beistand). Das Subsidiaritätsprinzip kann als ein Grundsatz der Aufgabenteilung zwischen Privaten und dem Staat verstanden werden. Nach diesem Prinzip darf der Staat in einem marktwirtschaftlich orientierten System stets nur nachrangig tätig werden, also ausschließlich dann, wenn die Privatwirtschaft zur (effizienten) Bewältigung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe nicht in der Lage ist.

Es gibt öffentliche Unternehmen, die ihre Betätigung mit einem öffentlichen Zweck rechtfertigen und sich dabei auf die „Daseinsvorsorge“ berufen. Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf *Ernst Forsthoff* (1938) zurück. Dieser definierte Daseinsvorsorge als

⁴⁰ Vgl. *Grupp* (1976), S. 371f.

„die Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“⁴¹.

Diese Begriffsbeschreibung ist nicht nur ungenau, sie liefert auch Spielräume für unterschiedlichste Interpretationen. Bis heute gibt es für den Begriff der Daseinsvorsorge keine genaue Inhaltsbeschreibung, geschweige denn eine Legaldefinition.⁴² Zur Rechtfertigung staatlicher Wirtschaftstätigkeit muss daher ein alternativer Maßstab gefunden werden. Hier können verschiedene Effizienzgesichtspunkte herangezogen werden, die inhaltlich in die gleiche Richtung zielen wie das Subsidiaritätsprinzip.

Grundsätzlich kann eine Intervention des Staates bei Vorliegen eines Markt- oder Wettbewerbsversagens gerechtfertigt sein. Ob dies allerdings tatsächlich erforderlich ist, hängt immer vom konkreten Einzelfall ab und muss im Zeitablauf stets neu geprüft werden.

Eingriffe in den Markt können ökonomisch mit einer erheblichen Störung des Wettbewerbsprozesses begründet werden:

Ein Beispiel dafür sind (unregulierte) natürliche Monopole. Beim Aufbau und Betrieb einer Netzinfrastruktur (Energie-, Wasser- netze, für die Müllsammlung genutztes Straßennetz) treten ökonomische Besonderheiten auf. Die Verlegung eines Netzes verursacht hohe Fixkosten. Daher lohnt es sich, das Netz möglichst auszulasten. Mit steigender Auslastung sinken die Durchschnittskosten, weil sich die Fixkosten auf eine größere Output-Menge verteilen. Die genannten Netzeigenschaften können dazu führen, dass es ökonomisch ineffizient ist, die Bereitstellung des Netzes auf mehrere Anbieter aufzuteilen. Es ist also kostengünstiger, ei-

41 Forsthoff (1938), S. 7.

42 Vgl. Neu (2009), S. 10.

nen Alleinanbieter auf diesem Markt zuzulassen. In diesem Fall spricht man in der Wettbewerbstheorie von einem „natürlichen Monopol“. Aber auch „natürliche Monopole“ rechtfertigen nicht zwingend eine staatliche Alleinbieterschaft. Auch wenn „in“ dem entsprechenden Markt kein Wettbewerb möglich ist, kann Wettbewerb „um“ den Markt initiiert werden. Wettbewerb „um“ einen Markt bedeutet, dass die Bedienung des entsprechenden Ver- oder Entsorgungsgebiets im Rahmen einer Ausschreibung regelmäßig neu vergeben wird. Dadurch haben die Alleinanbieter immer nur eine zeitlich befristete Monopolstellung und sind potenziellem Wettbewerb ausgesetzt. Wichtig ist zudem, dass lediglich im Bereich der Netzinfrastruktur ein „natürliches Monopol“ vorliegt. Das heißt, auf allen vor- und nachgelagerten Marktstufen (Produktion, Handel) ist durchaus Wettbewerb möglich.⁴³

Eingriffe in den Markt können ökonomisch aber auch dann begründet sein, wenn dieser in seiner Funktionsweise beeinträchtigt ist:

Ein Beispiel dafür sind öffentliche Güter. Solche Güter können von mehreren Nutzern gleichzeitig genutzt werden (Nichtrivalität). Zudem ist es technisch nicht bzw. nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten möglich, bestimmte Nutzer vom Konsum dieses Gutes auszuschließen (Nichtausschließbarkeit). Ein Beispiel dafür sind Straßenlaternen im öffentlichen Raum. Da alle Bürger die Straßenbeleuchtung kostenlos nutzen können, ist keiner bereit, dafür zu zahlen. Damit diese dennoch zur Verfügung stehen, muss der Staat eingreifen. Das heißt aber ausdrücklich nicht, dass der Staat die entsprechenden Güter produzieren und auf den Markt bringen muss, sondern nur, dass er die Bereitstellung sichert. Dafür gibt es Ausschreibungen und Vergabeverfahren. Zudem neigen politische Entscheidungsträger häufig dazu, „öffentliche Güter“

43 Vgl. Schulze (2003), S. 6-16.

aus politischen Gründen künstlich zu kreieren, obwohl es sich dabei eigentlich um „private Güter“ handelt.⁴⁴

Auch wenn Fälle eines Markt- oder Wettbewerbsversagens auftreten, rechtfertigt dies also nicht automatisch, dass der Staat selbst wirtschaftlich tätig wird. Dies ist nur erforderlich, wenn es keine mildereren (und weniger interventionistischen) Abhilfemöglichkeiten gibt. Die entsprechenden Leistungen könnten aber ebenso gut ausgeschrieben oder Konzessionen vergeben werden.⁴⁵

Wie oben beschrieben, kann bei Vorliegen eines Wettbewerbsversagens (zum Beispiel im eigentlichen Netzbetrieb) oder eines Marktversagens (zum Beispiel bei der universitären Grundlagenforschung) eine staatliche Initiative gerechtfertigt sein. Bei den in den Fallstudien der Länder dargestellten Unternehmen(sbeteiligungen) handelt es sich aber eben nicht um ordnungspolitisch legitimierte Eingriffe. Der Staat betätigt sich bei den genannten Beispielen als Unternehmer, obwohl gerade kein Markt- oder Wettbewerbsversagen vorliegt. Diese Form des Marktinterventionismus ist nicht nur wettbewerbspolitisch zu kritisieren, sie birgt auch enorme Risiken für die Steuerzahler.

44 Vgl. *Bundeskartellamt* (2014), S. 7f.

45 Ebd., S. 8.

6. Risiken für die Steuerzahler

Mit einer unternehmerischen Betätigung ist auch immer ein wirtschaftliches Risiko verbunden. Dieses Risiko wird bei öffentlichen Unternehmen auf die Steuerzahler überwältigt. Dadurch sinken die Anreize, effizient zu wirtschaften. Häufig werden öffentliche Unternehmen über Verlustausgleiche, Zuschüsse oder Kapitalerhöhungen jahrelang künstlich am Leben gehalten. Im Vergleich zur Privatwirtschaft sinkt bei öffentlichen Unternehmen dadurch das Insolvenzrisiko.⁴⁶ Die Folgen sind ineffiziente Strukturen und ein faktischer Bestandsschutz.

Hinzu kommen Wettbewerbsverzerrungen. Gegenüber der Privatwirtschaft genießen öffentliche Unternehmen häufig einen Zinsvorteil; sie haben einen günstigeren Zugang zum Kapitalmarkt. Die dadurch entstehenden Wettbewerbsvorteile können zulasten der Privatwirtschaft gehen.⁴⁷ Darüber hinaus werden öffentliche Unternehmen teilweise auch steuerlich bevorteilt. Körperschaften öffentlichen Rechts, die in der Form eines Hoheitsbetriebs tätig sind, unterliegen nicht der Körperschaft- und Umsatzsteuer. Anstalten öffentlichen Rechts sind zudem von der Grunderwerbsteuer befreit.⁴⁸

Außerdem setzen öffentliche Unternehmen den Markt-Preis-Mechanismus außer Kraft. Staatlich bereitgestellte Güter und Dienstleistungen werden häufig staatlich tarifiert. Dadurch wird die Konsumententscheidung verzerrt. Liegt der „politisch gesetzte“ unter dem „ökonomisch effizienten Preis“, sind Subventionen notwendig. Dadurch geht die Signalwirkung des Preises verloren. Unter wettbewerblichen Marktstrukturen informieren Preise über Knappheiten. Sie zeigen den tatsächlichen Marktwert eines

46 Vgl. *Bundeskartellamt* (2014), S. 4-9.

47 Ebd., S. 4.

48 § 4 Abs. 5 KStG, § 2 UStG und § 4 GrEStG.

Gutes oder einer bestimmten Dienstleistung an. Subventioniert der Staat ein bestimmtes Angebot, kann dies eine Entscheidungsänderung der Marktteilnehmer verursachen. Aufgrund des niedrigeren (subventionierten) Preises können sich nun mehr Bürger dieses Gut bzw. die entsprechende Dienstleistung leisten.⁴⁹ Weiterhin leistet ein öffentliches Angebot einem „Gewöhnungseffekt“ Vorschub, die politischen Kosten einer Abschaffung sind also entsprechend hoch.

Dabei erkennt der Bürger oft nicht, dass er einen Teil dieses Angebots bereits über seine Steuern finanziert hat. Zwischen Kernhaushalten und öffentlichen Unternehmen fließen unterschiedliche Zahlungsströme. Dem Laien fällt es nicht leicht, Quersubventionierungen, Verlustausgleiche und Zuschussbedarfe zu erkennen. Daher kann ein subventioniertes Angebot auch zu einer Irreführung des Steuerzahlers führen. Unter wettbewerblichen Marktstrukturen stellen Gewinnaufschläge Entgelte für die Übernahme eines bestimmten betrieblichen Risikos dar. Tariferte Leistungen preisen dieses Risiko aber häufig nicht ein, sondern verteilen es auf die Steuerzahler.⁵⁰

Schließlich verfügt der Staat bei einem unternehmerischen Tätigwerden oft nicht über die Kenntnisse und das Know-how, um sich an die ständig ändernden Markt- und Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Öffentliche Unternehmen neigen im Vergleich zur Privatwirtschaft oft zu einer „gewissen Trägheit“, die durch das geringe Insolvenzrisiko noch zusätzlich befördert wird. Dadurch entstehen wiederum neue finanzielle Risiken.⁵¹

49 Vgl. *Kooths* (2008), S. 97-99. Die Preissubventionierung unterliegt der Ceteris-Paribus-Annahme.

50 Ebd., S. 97-99.

51 Vgl. *Bundeskartellamt* (2014), S. 4-9.

7. Fallstudien aus den Bundesländern

Die einzelnen Bundesländer und Stadtstaaten geben in unterschiedlicher Art und Weise über ihre Unternehmensbeteiligungen Auskunft. Die Erstellung eines Beteiligungsberichts bzw. einer Beteiligungsübersicht hat sich mittlerweile bundesweit durchgesetzt. Explizit vorgesehen ist dies allerdings nur in zwei Landeshaushaltsordnungen (LHO). In den meisten Bundesländern und Stadtstaaten fehlt es bislang an einer gesetzlichen Regelung, die die Erstellung und Publikation eines Beteiligungsberichts obligatorisch vorsieht. Die in einigen Leitlinien, sogenannte Corporate Governance Kodexe, niedergeschriebenen Vorgaben haben lediglich einen empfehlenden Charakter. Sie können die umfassende und regelmäßige Erstellung eines Beteiligungsberichts nicht nachhaltig sicherstellen (siehe *Tabelle 2*). Auf die einzelnen Länderregelungen wird im Folgenden noch genauer eingegangen.

Tab. 2: Übersicht Beteiligungsberichtspflichten der Bundesländer und Stadtstaaten

Bundesland	Regelung in LHO	Corporate Governance Kodex	Beteiligungsbericht
Baden-Württemberg	<i>Nein</i>	<i>indirekte Berichtspflicht</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Bayern	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Berlin	<i>§ 65 II LHO & in Beteiligungshinweisen</i>	<i>Nein</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Brandenburg	<i>Nein</i>	<i>Ja</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Bremen	<i>Nein</i>	<i>Ja</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Hamburg	<i>Nein</i>	<i>Ja</i>	<i>Veröffentlichung</i>

Hessen	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Beteiligungs- übersicht</i>
Mecklenburg- Vorpommern	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Beteiligungs- übersicht</i>
Niedersachsen	<i>Nein</i>	<i>in Beteiligungs- hinweisen</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Nordrhein- Westfalen	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Rheinland- Pfalz	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Saarland	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Sachsen	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Beteiligungs- übersicht</i>
Sachsen- Anhalt	<i>Nein</i>	<i>im „Handbuch Beteiligungs- management“</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Schleswig- Holstein	<i>§ 65 VII LHO SH</i>	<i>Ja</i>	<i>Veröffentlichung</i>
Thüringen	<i>Nein</i>	<i>Nein</i>	<i>Veröffentlichung</i>

Eigene Zusammenstellung.

Alle Bundesländer und Stadtstaaten betätigen sich mehr oder weniger wirtschaftlich. Dafür haben sie entweder entsprechende Geschäftsbereiche aus ihren Kernhaushalten ausgegliedert, ein neues Unternehmen gegründet oder eine entsprechende Unternehmensbeteiligung erworben.

Die Staatswirtschaft der einzelnen Bundesländer und Stadtstaaten wird im Folgenden einer genaueren Analyse unterzogen. Wie *Tabelle 2* bereits erahnen lässt, sind die Rahmenregelungen des Beteiligungsmanagements von Land zu Land verschieden. Zur

besseren Übersicht findet sich im Anhang ein Vergleich der landesspezifischen Berichtspflichten. Hier gibt es Informationen zur Regelmäßigkeit des Teilnehmungsberichts, zur Anzahl der unmittelbaren Teilnehmungen und hinsichtlich der Ausführlichkeit des Berichts in Bezug auf öffentlich-rechtliche, privatrechtliche, unmittelbare und mittelbare Teilnehmungen.

In den Landeshaushaltsordnungen aller Bundesländer und Stadtstaaten werden die Bedingungen für ein wirtschaftliches Tätigwerden der öffentlichen Hand genannt. Regelmäßig genügt hierbei die Erfüllung sehr weit gefasster Voraussetzungen. Die öffentliche Hand darf sich bereits dann an der Gründung eines Unternehmens in privater Rechtsform bzw. an einem bestehenden Unternehmen in solch einer Rechtsform beteiligen, wenn

1. *ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und*
2. *sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.*⁵²

Das marktwirtschaftlich eng orientierte Subsidiaritätsprinzip verlangt hingegen, dass die öffentliche Hand nur dann tätig werden darf, wenn die Privatwirtschaft nicht in der Lage ist, den angestrebten Zweck bereits ebenso gut und wirtschaftlich zu erreichen. Die unter Punkt 2 genannte Bedingung stellt das Subsidiaritätsprinzip geradezu auf den Kopf, indem der Privatwirtschaft die Nachweispflicht auferlegt wird, eine bestimmte Leistung besser und wirtschaftlicher als die (mit Steuerprivilegien) ausgestattete öffentliche Hand zu erfüllen.

52 Siehe § 65 LHO (Baden-Württemberg), § 65 LHO (Bayern), § 65 LHO (Berlin), § 65 LHO (Brandenburg), § 65 LHO (Bremen), § 65 LHO (Hamburg), § 65 LHO (Hessen), § 65 LHO (Niedersachsen), § 65 LHO (Nordrhein-Westfalen), § 65 LHO (Rheinland-Pfalz), § 65 LHO (Saarland), § 65 LHO (Sachsen), § 65 LHO (Sachsen-Anhalt), § 65 LHO (Schleswig-Holstein), § 65 LHO (Thüringen).

Für die weitere Analyse werden die einzelnen Landeshaushalte und Beteiligungsberichte nach solchen Einrichtungen und Unternehmen durchforstet, die ordnungspolitisch nicht begründet werden können, ihre Berechtigung also nicht aufgrund eines Markt- oder Wettbewerbsversagens haben. Viele Bundesländer und Stadtstaaten verfügen über ein dichtes Beteiligungsnetz, geben über dieses aber nur bedingt Auskunft. Daher kann bei den untersuchten Beteiligungen kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

Die Analyse beschränkt sich auf Fallbeispiele, die die Staatswirtschaft der Länder und Stadtstaaten untermauern:

Im ersten Teil der jeweiligen Länderanalyse sind solche Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen aufgeführt, die unmittelbar in Konkurrenz zur Privatwirtschaft stehen und darüber hinaus ein negatives Jahresergebnis erwirtschaften, also auf einen Verlustausgleich bzw. öffentliche Zuschüsse angewiesen sind. Derartige Aktivitäten belasten nicht nur die Privatwirtschaft, weil die öffentliche Hand mit ihr um Marktanteile konkurriert, sondern auch den Steuerzahler. Das gilt vor allem dann, wenn das Insolvenz- und Verlustrisiko auf den Gebühren- bzw. Steuerzahler überwältigt wird. Hier fließen öffentliche Gelder.

Im letzten Abschnitt der jeweiligen Länderanalyse sind zudem solche Engagements aufgeführt, bei denen die öffentlichen Unternehmen ein positives Jahresergebnis erzielen und nicht auf öffentliche Zuschüsse angewiesen sind. Wie bereits beschrieben, können Ausflüge in die Privatwirtschaft in einer Marktwirtschaft auch nicht mit einer Gewinnerzielung gerechtfertigt werden. Die steuerzahlenden Unternehmen müssen darauf vertrauen können, dass der Staat nicht gleichzeitig als Konkurrent gegen sie auftritt. Auch diese Engagements stehen nur exemplarisch für eine Vielzahl öffentlicher Betätigungen.

7.1 Baden-Württemberg

In der Landeshaushaltsordnung Baden-Württemberg gibt es keine formale Regelung, die die Verwaltung zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts verpflichtet. Auch der *Public Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg* stellt allenfalls indirekt auf die Aufstellung eines Beteiligungsberichts ab.⁵³

Auch wenn die Landeshaushaltsordnung keine diesbezüglichen Berichtspflichten vorsieht, wird jährlich ein Beteiligungsbericht erstellt. Der letzte Beteiligungsbericht liegt für das Jahr 2014 vor. Hier werden die Beteiligungsverhältnisse des Landes zum 31.12.2013 dargestellt. Aufgeführt sind sowohl die staatlichen Beteiligungen an Unternehmen des privaten als auch an Unternehmen des öffentlichen Rechts. Zum damaligen Zeitpunkt war das Land Baden-Württemberg direkt an etwa 75 Unternehmen beteiligt. Hinzu kommt eine Reihe mittelbarer Beteiligungen.

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört zum Beispiel die **Flughafen Friedrichshafen GmbH**. An dieser Gesellschaft hält das Land gegenwärtig einen Anteil von 5,74 Prozent.⁵⁴ Unternehmensgegenstand sind die Anlage und der Betrieb des Flughafens einschließlich der Luftverkehrseinrichtungen am Bodensee. Die GmbH erwirtschaftete im Jahr 2013 einen Fehlbetrag in Höhe von 1,2 Mio. Euro.⁵⁵

53 So sieht der Kodex vor, dass die Gesamtvergütung jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsleitung nach dessen Zustimmung im Beteiligungsbericht des Landes zu veröffentlichen ist. Damit stellt der Kodex indirekt auf die Erstellung eines Beteiligungsberichts ab. Vgl. *Public Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg einschließlich der Anmerkungen zur Anwendung*, Bst. F, Absatz I, Ziffer 96.

54 Die übrigen Anteile halten die Stadt Friedrichshafen (39,38 %), der Landkreis Bodenseekreis (39,38 %), die *ZF Friedrichshafen AG* (4,32 %), die *Technischen Werke Friedrichshafen GmbH* (4,11 %), die *Luftschiffbau Zeppelin GmbH* (3,54 %), die *IHK Bodensee-Oberschwaben* (1,57 %), die *DADC Luft- und Raumfahrt Beteiligungs GmbH* (0,98 %) und die *MTU Friedrichshafen GmbH* (0,98 %). Vgl. *Bodensee-Airport Friedrichshafen* (2015).

55 Vgl. *Flughafen Friedrichshafen GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013, veröffentlicht im Bundesanzeiger am 30.03.2015.

In den roten Zahlen steckt auch die **Rhein-Neckar Flugplatz GmbH**. An dieser hält das Land einen Anteil von 25 Prozent.⁵⁶ Unternehmensgegenstand ist unter anderem der Betrieb, die Unterhaltung und der Ausbau mehrerer Flugplätze inklusive der Nebeneinrichtungen. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit belief sich im Jahr 2014 auf -1,04 Mio. Euro. Dementsprechend war die Gesellschaft im Jahr 2014 auf eine Verlustübernahme von gut einer Million Euro angewiesen.⁵⁷

In Deutschland gibt es eine Reihe von Regionalflughäfen, die für ihre Betriebsgesellschaften zu einem „Subventionsloch“ geworden sind. Auf die Probleme und Handlungsempfehlungen in Bezug auf Regionalflughäfen wurde bereits in *Kapitel 4.2.2* und *4.2.3* ausführlich eingegangen.

Ein weiteres Beispiel für ein defizitäres Beteiligungsunternehmen ist die **MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH**. An ihr ist das Land zu 51 Prozent beteiligt.⁵⁸ Unternehmensgegenstand der MFG ist die Förderung des Medienstandorts Baden-Württemberg und der Filmkultur. Die MFG weist für 2013 ein Jahresergebnis von minus 1,3 Mio. Euro aus. Der Zuschuss des Landes belief sich im gleichen Jahr auf gut 13 Mio. Euro.⁵⁹ Ziel dieser Subventionierung ist die Förderung der deutschen Film-

56 Die übrigen Anteile halten die Stadt Heidelberg (6,67 %), die Stadt Ludwigshafen (8,33 %) und die Stadt Mannheim Beteiligungsgesellschaft mbH (60 %).

57 Vgl. *Rhein-Neckar-Flugplatz GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 10.08.2015.

58 Die restlichen Anteile hält die *SWR Media Services GmbH* (49 %).

59 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Baden-Württemberg 2014*, S. 164ff. Laut *Bundesanzeiger* weist die Gesellschaft für das Jahr 2014 ein Jahresergebnis in Höhe von 0 Euro aus. Das Geschäftsvolumen der MFG betrug im Jahr 2014 rund 22,5 Mio. Euro. Dieser Betrag setzte sich aus 9,3 Mio. Euro Finanzbeiträgen der Gesellschafter, 3,7 Mio. Euro Projekterträgen, 0,6 Mio. Euro Zuschuss des ZDF und 0,6 Mio. Euro Komplementärmittel des Landes, 6,5 Mio. Euro weiteren Zuwendungen des Landes für die Filmförderung zur Produktionsförderung, 1,5 Mio. Euro Erträgen aus Darlehensrückzahlungen und aus stornierten Förderzusagen sowie 0,2 Mio. Euro übrigen betrieblichen Erträgen und Zinserträgen zusammen. Siehe *MFG*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 10.08.2015.

wirtschaft, um sie – z. B. gegenüber der US-amerikanischen Konkurrenz – wettbewerbsfähig zu machen. Hier stellt sich die Frage, ob es tatsächlich einer solchen Förderung bedarf oder ob nicht die Konsumenten darüber entscheiden sollten, welche Filme sie präferieren und entsprechend nachfragen. Zumindest ist in der Filmförderung eine umfassende Erfolgskontrolle erforderlich. Die meisten Bundesländer können es sich schlichtweg nicht leisten, Filmproduktionen zu unterstützen, die letzten Endes nur wenige Zuschauer in die Kinos locken.

Zudem ist das Land an der **Popakademie Baden-Württemberg GmbH** beteiligt. Mehrheitsgesellschafter der Akademie sind das Land Baden-Württemberg und die Stadt Mannheim. Unternehmensgegenstand ist die Stärkung und Förderung neuer populärer Musikformen. Im Jahr 2013 belief sich der Zuschuss des Landes auf rund 2,2 Mio. Euro. Insgesamt konnte die Gesellschaft Ende 2013 ein positives Jahresergebnis von gut 200.000 Euro ausweisen.⁶⁰ Die Popakademie ist zugleich eine Hochschuleinrichtung und ein „Kompetenzzentrum für die Musikwirtschaft“. Zum zweiten Bereich gehört unter anderem die Förderung regionaler Musikgruppen und -aktivitäten. Hier setzt die Kritik des Baden-Württembergischen Rechnungshofs an. Dieser kritisiert einige der neben der Ausbildung laufende Aktivitäten als strategisch nicht fundiert und schlägt den Umbau der Gesellschaft zu einer „echten Hochschule“ vor. Somit könnten Defizite vermieden werden.⁶¹

Weiterhin hält das Land Baden-Württemberg eine Beteiligung an der **Blühendes Barock Gartenschau Ludwigsburg GmbH**. Die Beteiligung beläuft sich auf 50 Prozent.⁶² Unternehmenszweck der Gesellschaft ist unter anderem die Pflege der Gartenanlage beim Schloss Ludwigsburg und die Führung eines Schaugartens. Die Ge-

60 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Baden-Württemberg 2014*, S. 206ff.

61 Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg* (2015).

62 Die restlichen 50 % der Anteile hielt die Stadt Ludwigsburg.

sellschaft wies für 2013 ein Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in Höhe von rund minus 630.000 Euro aus. Der Zuschuss des Landes belief sich im gleichen Jahr auf 340.000 Euro. Die Gesellschaft unterhält im Schlosspark Ludwigsburg neben einer Gartenschau auch einen Märchengarten und eine Kleinbahn. Um die Zuschüsse gering zu halten und die GmbH als (wetterabhängige) Freizeiteinrichtung auch langfristig wettbewerbsfähig zu machen, könnten z. B. für die Sonderveranstaltungen (Musikfeuerwerk, Lichterzauber) auch „marktnähere“ Preiskalkulationen hilfreich sein.⁶³

Eine weitere Beteiligung hält das Land an der **Leichtbau BW GmbH**. Die Landesbeteiligung beläuft sich auf 100 Prozent. Unternehmensgegenstand ist die Stärkung des Wirtschafts-, Forschungs- und Technologiestandorts Baden-Württemberg in Bezug auf den Leichtbau. Allerdings erzielte die Gesellschaft für 2013 ein Jahresergebnis von minus 220.000 Euro. Die Gesellschaft befand sich 2013 noch in der Aufbauphase; sie wurde im gleichen Jahr gegründet.⁶⁴ Hier stellt sich die Frage, ob es im Bereich dieser spezifischen Industrie- und Innovationsförderung nicht auch eine rein privatwirtschaftliche Lösung gäbe und inwiefern der Industriestandort Baden-Württemberg davon profitiert. Aus den genannten Gründen ist von Beginn an eine umfassende Erfolgskontrolle erforderlich.

Zu den weiteren öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen gehört das **Haupt- und Landgestüt Marbach**. Dabei handelt es sich um einen Landesbetrieb, der sich vor allem der Pferdezucht und -haltung widmet. Es werden aber auch verschiedene Veranstaltungen (Marbach Classics, Hengstparade und Festivals) angeboten. Auf den Anlagen finden ein Gestütsmuseum und ein Ge-

63 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Baden-Württemberg 2014*, S. 220ff.

64 Ebd., S. 53ff.

stütsshop Platz. Im Wirtschaftsplan des Betriebs⁶⁵ ist für das Jahr 2013 ein Jahresfehlbetrag⁶⁶ von 4,4 Mio. Euro angegeben. Auch für die Jahre 2014 bis 2016 wird mit Fehlbeträgen⁶⁷ zwischen 4,8 und 5,1 Mio. Euro gerechnet. Das Gestüt ist auf hohe Zuführungen aus dem Landeshaushalt angewiesen.⁶⁸ Gerade vor dem Hintergrund der prekären finanziellen Situation muss die Frage erlaubt sein, ob die Pferdehaltung und -zucht eine staatliche Aufgabe ist und ob gegebenenfalls eine Privatisierung angestoßen werden sollte.⁶⁹

Darüber hinaus ist das Land Baden-Württemberg auch an zahlreichen Unternehmen beteiligt, die zwar ein positives Jahresergebnis erzielen, bei denen allerdings fraglich ist, warum der Staat an dieser Stelle unternehmerisch tätig wird. Ein Beispiel ist die **Badische Staatsbrauerei Rothaus AG**, deren Anteile zu 100 Prozent von der Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH gehalten werden. Die AG hält zudem eine 100-prozentige Beteiligung am **Brauereigasthof Rothaus GmbH**. Der Brauereigasthof betreibt einen Hotel- und Gastronomiebereich.⁷⁰ Hier stellt sich aus ordnungspolitischer Sicht die Frage, warum der Staat mit seiner unternehmerischen Betätigung in den Markt eingreift und somit als Konkurrent bei Leistungen auftritt, die ebenso gut oder möglicherweise sogar besser von der Privatwirtschaft bereitgestellt werden können.

Zusammenfassend ist das Land Baden-Württemberg in vielfältiger Form wirtschaftlich tätig: Im Beteiligungsbericht wird aber – vor allem bei den mittelbaren Beteiligungen – nur ansatzweise

65 Dieser ist als Anlage zum Staatshaushaltsplan des Landes Baden-Württemberg 2015/2016 beigefügt.

66 Vor Zuführungen/Ablieferungen vom/an das Land.

67 Vor Zuführungen/Ablieferungen vom/an das Land (Planzahlen).

68 Zuführungen für den laufenden Betrieb: 4,6 Mio. Euro (2013; Ist), 4,9 Mio. Euro (2014; Plan), 4,7 Mio. Euro (2015; Plan), 4,7 Mio. Euro (2016; Plan).

69 Siehe Anlagen zum Staatshaushaltsplan des Landes Baden-Württemberg 2015/2016.

70 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Baden-Württemberg 2014*, S. 169ff.

über den Erfolg dieser Unternehmen Auskunft erteilt. Gerade bei den defizitären Beteiligungsunternehmen müsste der Steuerzahler aber umfassend über deren Erfolg und die finanziellen Verflechtungen zum Kernhaushalt informiert werden.

7.2 Bayern

Auch die Haushaltsordnung des Freistaats Bayern sieht in ihrer gegenwärtigen Fassung keine Pflicht zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts vor. Ein solcher wird aber auch ohne formale Regelung erstellt und auf der Internetseite der Bayerischen Staatsregierung veröffentlicht. Der letzte Beteiligungsbericht geht auf das Jahr 2014 zurück und erfasst den Beteiligungsstand zum 31. Dezember 2013. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Freistaat Bayern 53 Unternehmen in privater Rechtsform, drei Anstalten öffentlichen Rechts sowie 14 Staatsbetriebe in seinem Beteiligungsportfolio.⁷¹

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört zum Beispiel die **Flughafen Nürnberg GmbH (mittlerweile umbenannt in Albrecht Dürer Airport Nürnberg)**, an der jeweils zu 50 Prozent der Freistaat Bayern und die Stadt Nürnberg beteiligt sind.⁷² Für das Jahr 2014 belief sich der Fehlbetrag der Gesellschaft auf 19,44 Mio. Euro. Um die Funktionsfähigkeit des Flughafens auch in Zukunft zu sichern, haben sich die Gesellschafter auf eine Teilentschuldung der *Flughafen Nürnberg GmbH* geeinigt. Es wurde geplant, dass beide Gesellschafter im Jahr 2015 einen Eigenkapitalzuschuss von jeweils 20 Mio. Euro an die *Flughafen Nürnberg GmbH* leisten sollen.⁷³ Zu der Problematik von Regionalflughäfen siehe *Kapitel 4.2.2* und *4.2.3*.

71 Vgl. *Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern* (2014), S. 3. Erfasst werden nur die unmittelbaren Beteiligungen.

72 Die restlichen 50 Prozent der Anteile hielt die Stadt Nürnberg.

73 Vgl. *Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern* (2014), S. 39ff. und *Flughafen Nürnberg GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 02.07.2015.

Eine weitere Unternehmensbeteiligung hält der Freistaat Bayern an der **Bayreuther Festspiele GmbH**. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf 25 Prozent.⁷⁴ Unternehmensgegenstand der Gesellschaft ist die Durchführung der Bayreuther Festspiele und der Betrieb der damit verbundenen Nebentätigkeiten. Im aktuell verfügbaren Jahresabschluss (01.10.2013 bis 30.09.2014) weist die Gesellschaft ein Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in Höhe von minus 3,9 Mio. Euro aus. Die öffentlichen Zuschüsse belaufen sich in diesem Zeitraum auf rund 5,9 Mio. Euro. Davon stammen jeweils 2,23 Mio. Euro vom Freistaat Bayern und der Bundesrepublik Deutschland, über eine Million von der Stadt Bayreuth und rund 0,4 Mio. Euro vom Bezirk Oberfranken. Neben diesen öffentlichen Zuschüssen leistete der Verein „*Gesellschaft der Freunde von Bayreuth e. V.*“ Zuschüsse in Höhe von insgesamt 0,75 Mio. Euro.⁷⁵ In Anbetracht der hohen Nachfrage stellt sich die Frage, ob die Bayreuther Festspiele durch so hohe öffentliche Zuschüsse subventioniert werden müssen. Es ist anzunehmen, dass das Publikum auch durchaus bereit wäre, den Kosten angemessene, d. h. höhere Preise zu zahlen.

Es gibt aber auch Beteiligungsunternehmen, die zwar Überschüsse erzielen, bei denen allerdings fraglich ist, warum sich der Freistaat hier wirtschaftlich engagiert und dabei mitunter auch ein wirtschaftliches Risiko eingeht. Laut aktuell vorliegendem Beteiligungsbericht war der Freistaat Ende 2013 zum Beispiel an dem **Staatlichen Hofbräuhaus in München** beteiligt. Unternehmenszweck des Staatsbetriebs sind die Herstellung und der Vertrieb von Bier und alkoholischen Getränken sowie der im Brauereigewerbe üblichen Nebengeschäfte. Der Staatsbetrieb erwirtschaftete

74 Die restlichen Anteile hielten die Stadt Bayreuth (25 %), die Bundesrepublik Deutschland (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien*) (25 %) und die *Gesellschaft der Freunde von Bayreuth e. V.* (25 %).

75 Vgl. *Bayreuther Festspiele GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.10.2013 bis 30.09.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 19.10.2015 und *Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern* (2014), S. 148ff.

te im Jahr 2013 einen Überschuss von 4,5 Mio. Euro.⁷⁶ Eine weitere Beteiligung hält der Freistaat an der **Luitpoldhütte AG**. Die Beteiligungshöhe beläuft sich auf 26 Prozent. Unternehmenszweck sind die Entwicklung, Herstellung und der Vertrieb von Gussrohrteilen. Der Überschuss belief sich im Jahr 2013 auf 0,9 Mio. Euro. Pikanterweise ist im Beteiligungsbericht vermerkt, dass der Freistaat mit der Beteiligung kein unmittelbares staatliches Interesse verfolgt.⁷⁷ Erwähnenswert ist zudem die Landesbeteiligung an der **Reiter-Stadion München GmbH**. An dieser Gesellschaft ist der Freistaat zu 100 Prozent beteiligt. Unternehmenszweck ist die Verwaltung von Reitanlagen im Gebiet München-Riem. Die GmbH erwirtschaftete im Jahr 2013 einen Überschuss von 36.000 Euro.⁷⁸

Zusammenfassend gibt es auch bei den Beteiligungsunternehmen des Freistaats Bayern vielfältige Privatisierungspotenziale. Mit der Staatswirtschaft ist mitunter auch ein beachtliches wirtschaftliches Risiko verbunden. Im Unterschied zur Privatwirtschaft wird dieses Risiko (teilweise) auf die Steuerzahler überwältzt.

7.3 Berlin

Die Landeshaushaltsordnung Berlin sieht zwar eine Offenlegungspflicht des Beteiligungsmanagements gegenüber dem Abgeordnetenhaus vor, diese muss allerdings nicht explizit über einen Beteiligungsbericht erfolgen.⁷⁹ Auch in den „Hinweisen für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ wird nur indirekt

76 Vgl. *Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern* (2014), S. 243ff.

77 Ebd., S. 70.

78 Ebd., S. 77f.

79 § 65 II LHO Berlin: „Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen erwirbt, verwaltet und veräußert für Aufgaben der Hauptverwaltung die Senatsverwaltung für Finanzen, für Bezirksaufgaben das Bezirksamt (Abteilung Finanzen). Der Senat unterrichtet das Abgeordnetenhaus in zweckentsprechender Form.“

auf die Aufstellung eines Beteiligungsberichts abgestellt.⁸⁰ Auch wenn es formal nicht zwingend vorgesehen ist, erstellt der Stadtstaat in regelmäßigen Abständen einen Beteiligungsbericht. Der letzte Beteiligungsbericht liegt für das Jahr 2015 vor. Er ist in zwei Bände untergliedert und bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2014. Unter den unmittelbaren Beteiligungen weist der Bericht 55 Einrichtungen und Unternehmen aus.⁸¹

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört die **Friedrichstadt-Palast Betriebsgesellschaft mbH**. An dieser Gesellschaft hält Berlin eine Unternehmensbeteiligung in Höhe von 100 Prozent. Unternehmensgegenstand ist der Betrieb des traditionsreichen Berliner Revue-Theaters Friedrichstadt-Palast. Im Jahr 2014 wies die Betriebsgesellschaft einen Jahresüberschuss in Höhe von knapp 100.000 Euro aus. Die Zuführungen vom Land Berlin beliefen sich im gleichen Jahr auf 8,55 Mio. Euro.⁸² Für den Fall, dass sich die Zuwendungsbedarfe trotz der wachsenden Besucherzahlen (im Jahr 2013 wurde ein Besucherrekord von 518.670 zahlenden Gästen erreicht) nicht deutlich verringern, sollte auch über eine Privatisierung nachgedacht werden. Die Berliner FDP hatte im Jahr 2009 bereits einen ähnlichen Vorstoß gewagt.⁸³

80 Vgl. *Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin* (2009), Anlage 3: „Die Regelungen des Zweiten Vergütungs- und Transparenzgesetzes des Landes Berlin vom 19. April 2011 sehen eine Offenlegung der Vergütungen von Mitgliedern aller Unternehmensorgane vor. Im Hinblick darauf erklären Sie mit der Unterzeichnung dieses Schreibens Ihr Einverständnis, dass die Ihnen gegebenenfalls für Ihre Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied pro Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge [...] im Anhang zum Jahresabschluss oder an anderer geeigneter Stelle sowie im Beteiligungsbericht des Landes Berlin angegeben werden.“ In puncto Beteiligungscontrolling unterliegt Berlin zudem einem *Corporate Governance Kodex*, der allerdings keine Beteiligungsberichts-pflichten vorsieht. Siehe *Berliner Corporate Governance Kodex*.

81 Vgl. *Senatsverwaltung für Finanzen Berlin* (2015), S. 12.

82 Ebd., S. 117-119.

83 Ebd., S. 115ff. und *Friedrichstadt-Palast Berlin* (2014).

Eine Beteiligung in Höhe von 20 Prozent hält das Land Berlin zudem an der **Rundfunk Orchester und Chöre GmbH Berlin**.⁸⁴ Die Gesellschaft war 2014 auf Zuführungen aus dem Landeshaushalt in Höhe von 6,78 Mio. Euro angewiesen. Sie erzielte im Jahr 2014 ein negatives Jahresergebnis in Höhe von rund 330.000 Euro.⁸⁵ Um die staatlichen Fördersummen gering zu halten, sollten vermehrt private Finanzierungsalternativen (Stifter, Sponsoren) angestrebt werden.

Eine 100-prozentige Beteiligung hält das Land Berlin an der **Tempelhof Projekt GmbH**. Unternehmensgegenstand der Gesellschaft ist die Entwicklung und Nachnutzung des ehemaligen Flughafengeländes Berlin-Tempelhof. So kann das Flughafengelände zum Beispiel als Eventlocation genutzt werden. Die Zuführungen des Landes Berlin beliefen sich im Jahr 2014 auf knapp 3 Mio. Euro. Die Gesellschaft erzielte im gleichen Jahr ein Ergebnis von rund 200.000 Euro.⁸⁶ Auch hier stellt sich die Frage, ob der Unternehmenszweck nicht auch bei einer (Teil-)Privatisierung erreicht werden kann.

Das Land Berlin ist an relativ vielen Unternehmen beteiligt, die durchaus der Privatwirtschaft überlassen werden könnten bzw. wo das Ausmaß der öffentlichen Subventionierung deutlich zurückgefahren werden kann.

7.4 Brandenburg

In der Landeshaushaltsordnung Brandenburg gibt es keine Regelung, die die Verwaltung zur Aufstellung eines Berichts verpflichtet. Auch der *Corporate Governance Kodex* des

84 Die übrigen Anteile halten das *Deutschlandradio* (40 %), die Bundesrepublik Deutschland (35 %) und der *Rundfunk Berlin Brandenburg* (5 %).

85 Vgl. *Senatsverwaltung für Finanzen Berlin* (2015), S. 188ff.

86 Ebd., S. 200f.

Landes Brandenburg stellt nur implizit auf die Erstellung eines solchen ab.⁸⁷ Obgleich die Landeshaushaltsordnung bislang keine Publizitätspflicht vorsieht, wird regelmäßig über den Beteiligungsstand Auskunft erteilt. Die Beteiligungsberichte erscheinen alle zwei Jahre, der letzte liegt für das Jahr 2013 vor. Im Beteiligungsbericht sind die Beteiligungen an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts aufgeführt. Im Jahr 2013 war das Land Brandenburg insgesamt an 24 Unternehmen unmittelbar beteiligt.⁸⁸

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört die **Flughafen Berlin Brandenburg GmbH**. An dieser sind die Länder Berlin und Brandenburg jeweils zu 37 Prozent beteiligt, die Bundesrepublik Deutschland hält die restlichen 26 Prozent der Anteile. Unternehmensgegenstand der Gesellschaft sind der Betrieb und der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg Willy Brandt (BER) einschließlich der Inbetriebnahme. Im Konzernbericht wird für das Geschäftsjahr 2013 ein Fehlbetrag von 182 Mio. Euro ausgewiesen.⁸⁹ Für den Steuerzahler ist der „BER“ eine äußerst teure Großbaustelle. Seit Baubeginn gab es immer wieder Planungsfehler, sodass die Inbetriebnahme immer weiter verschoben werden musste. So hat der „BER“ schon einige Milliarden Euro Steuergeld verschlungen. Wie viel der „BER“ am Ende insgesamt kosten wird, ist aktuell noch nicht absehbar. Die Probleme sind größtenteils hausgemacht. Vor Baubeginn wurde

87 „Dem Fachressort obliegt, regelmäßig im Turnus von 2 Jahren im Vorfeld der Herausgabe des Beteiligungsberichts des Ministeriums der Finanzen, die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Landesbeteiligung gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO fortbestehen, ob also das wichtige Landesinteresse auch weiterhin besteht und sich der vom Land verfolgte Zweck nach wie vor nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllen lässt.“ Siehe *Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen*, S. 5, Pkt. 2.2.

88 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Brandenburg 2013* (2014), S. 5.

89 Vgl. *Flughafen Berlin Brandenburg GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 09.04.2015.

keine umfassende Bedarfsplanung erstellt, es fehlte an einer detaillierten Gesamtplanung und einer gezielten Projektsteuerung. Korruptionsfälle, „Postengeschacher“ im Management und unklar definierte Zuständigkeiten taten ihr Übriges. Problemlösungen sind zum jetzigen Zeitpunkt schwierig. Letztlich bleibt nur die Forderung, dem Steuerzahler gegenüber ehrlich zu sein und eine umfassende, detaillierte und aktuelle Kostenaufstellung zu veröffentlichen. In Anbetracht der bereits entstandenen Kosten sollten die Bauarbeiten so schnell wie möglich beendet werden.

Zudem halten die Länder Brandenburg und Berlin jeweils 50 Prozent der Anteile an der **Märkischen Entsorgungsanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (MEAB)**. In den Finanzanlagen der MEAB ist wiederum eine Finanzbeteiligung an der **Otto-Rüdiger Schulze Holz- und Baustoffrecycling GmbH & Co. KG** enthalten. Diese Beteiligung betrug 24,9 Prozent. Geschäftsfelder der GmbH & Co. KG sind unter anderem das Altholz- und Kunststoffrecycling, aber zum Beispiel auch der Containerdienst. Die GmbH & Co. KG schloss das Geschäftsjahr 2014 mit einem negativen Jahresergebnis von knapp 250.000 Euro. Hier stellt sich die Frage, warum – vor allem in Anbetracht der schwierigen Finanzlage – derzeit noch an dieser mittelbaren Beteiligung festgehalten wird.⁹⁰

Unter den Beteiligungsunternehmen befindet sich auch das **Brandenburgische Haupt- und Landgestüt Neustadt (Dosse)**, das als Stiftung öffentlichen Rechts firmiert. Interessanterweise wird dieses Unternehmen nicht im Beteiligungsbericht aufgeführt. Ein Hinweis auf diese Stiftung findet sich aber im Haushaltsplan des Landes Brandenburg. Unternehmenszweck der Stiftung ist neben der Pferdezucht auch die Ausbildung in der Reit- und Fahrschule. Im Haushaltsplan des Landes Brandenburg (Entwurf) für die

90 Vgl. *Otto-Rüdiger Schulze Holz- und Baustoffrecycling GmbH & Co. KG*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 30.09.2015.

Jahre 2015/2016 wird der Zuwendungsbedarf zwischen 2014 und 2016 auf jährlich 2,1 bis 2,2 Mio. Euro beziffert. Dieser soll vor allem durch einen jährlichen Zuschuss des Landes zum Betriebshaushalt in Höhe von 2,1 Mio. Euro gedeckt werden.⁹¹ Es muss bezweifelt werden, dass die Pferdezucht bzw. das Angebot einer Reit- und Fahrschule notwendigerweise eine staatliche Aufgabe ist, sodass – soweit dies möglich ist – eine private Lösung angestrebt werden sollte.⁹²

Auf den ersten Blick ist die Anzahl der unmittelbaren und mittelbaren Landesbeteiligungen relativ klein. Bei genauerem Blick in den Beteiligungsbericht fällt aber auf, dass die Stiftungen öffentlichen Rechts nicht dargestellt sind. Eine Gesamtschau über das tatsächliche Engagement des Landes wird dadurch erschwert.⁹³

7.5 Bremen

Auch die Landeshaushaltsordnung Bremen enthält keine Regelung, die die Verwaltung zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts verpflichtet. Allerdings gibt es sowohl im *Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Bremen* als auch im *Public Corporate Governance Kodex der Stadtgemeinde und des Landes Bremen* die Empfehlung, dass der Senator für Finanzen dem Senat und dem Haushalts- und Finanzausschuss jährlich in einem Beteiligungsbericht Auskunft über die Beteiligungsunternehmen erteilt und dass der Beteiligungsbericht im Internet veröffentlicht wird.⁹⁴ Der letzte Beteiligungsbericht wurde für die Jahre 2012/2013 erstellt und im Mai 2014 veröffentlicht. Ein Blick

91 Vgl. *Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg* (2015), S. 100.

92 Eine Übersicht über die bestehenden Landgestüte in Deutschland ist verfügbar unter: <http://www.die-deutschen-landgestuete.de/kontakt.html>.

93 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Brandenburg* (2013).

94 Vgl. *Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Bremen* (o. J.), S. 20 Pkt. 46 und *Corporate Governance Kodex der Stadtgemeinde und des Landes Bremen*, S. 3 und 8.

in den Beteiligungsbericht offenbart, dass sowohl das Land als auch die Stadtgemeinde Bremen an einer Vielzahl von Eigenbetrieben und Unternehmen beteiligt sind.⁹⁵

Eine 100-prozentige Beteiligung hält die Stadtgemeinde an der **botanika GmbH**. Die *botanika GmbH* ist eine Art Pflanzensammlungs- und Entdeckerzentrum. Hier wird versucht, mittels verschiedener Veranstaltungsformate Besucher anzulocken. Zu den aktuell angepriesenen Veranstaltungshöhepunkten gehören ein „Hinduistisches Winterfest“, eine „Halloween-Ausstellung“ oder Vorträge zur „Entgiftung und Entschlackung“. Sogar „Traumhochzeiten“ können in der *botanika* gefeiert werden.⁹⁶ Genützt hat die Kreativität offenbar bislang aber wenig, denn die *botanika GmbH* erwirtschaftete zwischen 2010 und 2013 jeweils ein negatives Jahresergebnis zwischen 1,2 und 1,4 Mio. Euro. Im Jahr 2012 hat die Freie Hansestadt Bremen einen Verlustausgleich durch eine Gesellschaftereinlage in Höhe von 590.000 Euro beschlossen.⁹⁷ Der Betrieb eines solchen „Grünen Science Centers“ ist keine staatliche Kernaufgabe, sodass (insbesondere im Fall hoher Zuschüsse) mittelfristig eine Privatisierung angestoßen werden sollte.

Die Freie Hansestadt Bremen (hier: Stadtgemeinde) hält zudem eine Beteiligung an der **Bremer Bäder GmbH**. Die Beteiligungshöhe beläuft sich auf 97,65 Prozent. Zum Unternehmenszweck gehört nicht nur der Betrieb der öffentlichen Bäder, sondern auch der Eislaufflächen, Skaterbereiche, Saunen etc. Die *Bremer Bäder GmbH* betreibt insgesamt drei Kombibäder mit jeweils Hallen- und Freibadteil, fünf Hallenbäder, zwei Freibäder, fünf Bewegungsbäder, eine Eissporthalle und ein Fitnessstudio. Laut Jahresabschluss 2013 erzielte die Gesellschaft in diesem Jahr einen

95 Vgl. *Beteiligungsbericht 2012/2013 der Freien und Hansestadt Bremen* (2014).

96 Vgl. *Botanika GmbH* (2015) sowie Auszug aus dem Veranstaltungsprogramm.

97 Vgl. *Beteiligungsbericht 2012/2013 der Freien Hansestadt Bremen* (2014), S. 84ff. sowie *botanika Bremen GmbH*, Jahresabschluss zum 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 17.09.2014.

Fehlbetrag von mehr als 480.000 Euro. Die Zuschüsse der Stadtgemeinde Bremen zur Abdeckung der Defizite und zur Sicherung der Liquidität beliefen sich 2013 auf 3,6 Mio. Euro (Betriebskostenzuschuss) bzw. 0,8 Mio. Euro (Modernisierungszuschuss).⁹⁸ Staatliche Bäderbetriebe sind keineswegs eine Rarität. Zu einem gewissen Teil übernehmen diese durchaus auch Aufgaben, die der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, z. B. Schul- und Vereinsschwimmen. Viele Bäderbetriebe konzentrieren sich aber nicht nur auf diesen Kernbereich, sondern versuchen durch verschiedene Wellness- und Freizeitangebote zusätzlich Attraktivität zu gewinnen. So bietet die *Bremer Bäder GmbH* unterschiedlichste Kurse wie etwa „AquaZumba“, „AquaCycling“, „Qi Gong“ oder „Pilates“ an. Auch die „Erlebnissauna für Sie und Ihn mit Banjazeremonie“ inklusive Honigpeeling und „Abschlagen“ mit Birkenzweigen gehört wohl kaum zu den staatlichen Kernaufgaben. In der Privatwirtschaft werden bereits derartige Wellnessbehandlungen und Fitnesskurse angeboten. Daraus ergibt sich für öffentliche Einrichtungen nicht selten ein zusätzliches finanzielles Risiko. Daher lautet die Empfehlung, Spaß- und Wellnesseinrichtungen, die nicht zur Daseinsvorsorge gehören, grundsätzlich der Privatwirtschaft zu überlassen.

Darüber hinaus ist das Land bzw. die Stadtgemeinde Bremen auch an zahlreichen Unternehmen beteiligt, die zwar ein positives Jahresergebnis erzielen, bei denen allerdings fraglich ist, warum der Staat an dieser Stelle wirtschaftlich tätig wird. Ein Beispiel ist die **Flughafen Bremen Elektrik GmbH**, an der die Freie Hansestadt Bremen über die *Flughafen Bremen GmbH* mittelbar beteiligt ist.⁹⁹ Über diese Beteiligungen tritt die öffentliche Hand selbst

98 Vgl. *Beteiligungsbericht 2012/2013 der Freien Hansestadt Bremen* (2014), S. 72ff., *Bremer Bäder GmbH* (2015) und *Bremer Bäder GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 17.02.2015.

99 Vgl. *Beteiligungsbericht 2012/2013 der Freien Hansestadt Bremen* (2014), S. 128ff.

als Marktteilnehmer auf. Da hier keine Fälle eines Markt- oder Wettbewerbsversagens vorliegen, die ein solches Engagement rechtfertigen könnten, muss die staatliche Betätigung kritisiert werden.¹⁰⁰

Zusammenfassend gibt es auch in Bremen eine Vielzahl an öffentlichen Unternehmen, die jährlich viel Steuergeld verschlingen und aufgrund ihres Unternehmenszwecks und/oder ihrer Zuschussbedürftigkeit vollständig privatisiert werden sollten.

7.6 Hamburg

Auch in der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg findet sich keine rechtliche Regelung zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts. Allerdings wird die Erstellung eines solchen im *Hamburger Corporate Governance Kodex* empfohlen.¹⁰¹ Dem kommt die Freie und Hansestadt Hamburg auch nach und erteilt in regelmäßigen Abständen Auskunft über das Beteiligungsmanagement. Der aktuelle Beteiligungsbericht bezieht sich auf das Jahr 2013. Er enthält eine Übersicht über die sechs Konzerne, an denen Hamburg in diesem Zeitraum beteiligt war bzw. ist. Zudem werden auch die weiteren Beteiligungsunternehmen nebst Geschäftsberichten vorgestellt.¹⁰²

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört die **Bäderland Hamburg GmbH**. An dieser Gesellschaft ist die Freie und Hansestadt Hamburg über die *Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH* zu 100 Prozent beteiligt. Dass es öffentlich betriebene Bäder gibt, ist zunächst einmal wenig ver-

100 Vgl. *Flughafen Bremen Elektrik GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 12.06.2015.

101 „Darüber hinaus erfolgt ein Bericht über die Corporate Governance der hamburgischen öffentlichen Unternehmen im Rahmen des Beteiligungsberichts ...“ Siehe *Hamburger Corporate Governance Kodex*, S. 5, Pkt. 3.8.

102 Vgl. *Beteiligungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2013* (2014).

wunderlich. Allerdings handelt es sich bei der Hamburger Bäderlandschaft um insgesamt 27 Hallen- und Freibadanlagen nebst einer Eislauf-Polarstation und einem Fitness-Studio. Zum Angebot gehören verschiedenste Fitness- und Wellnessdienstleistungen, zum Beispiel die Mitternachtssauna „Afrika“, „Aqua-Kick-Punch“-Kurse, das Spa-Menü „Nur mit Dir“ oder die Kuschel-Therme mit Rockballaden. Neuerdings wird auch ein „Meerjungfrauen-Geburtstag“ angeboten. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit belief sich 2014 auf minus 18,5 Mio. Euro. Die Erträge aus Verlustübernahme beliefen sich im gleichen Jahr auf rund 19,6 Mio. Euro.¹⁰³ Auch hier lautet die Empfehlung, dass sich die Bäder auf ihre Kernaufgaben (Schul-/Vereinschwimmen) konzentrieren. Hingegen können Zusatzgeschäfte wie Sauna-, Wellness-, Fitness-, Gastronomie- und Kosmetikbereiche durchaus von einem Privaten betrieben werden. Das senkt das Kostenrisiko und spült Pachteinahmen in die öffentlichen Kassen. Dies setzt allerdings voraus, dass solche Zusatzgeschäfte von Privaten mit Gewinn betrieben werden können. Ist dies nicht der Fall, fehlt es offenbar an einem tatsächlichen Bedarf, sodass solche Zusatzgeschäfte aus Sicht der Nachfrager auch nicht erforderlich sind.

Darüber hinaus ist die Freie und Hansestadt Hamburg auch an Unternehmen beteiligt, die zwar ein positives Jahresergebnis erzielen, bei denen allerdings fraglich ist, warum der Staat an dieser Stelle wirtschaftlich tätig wird. Ein Beispiel ist der **Konzern Stadtreinigung Hamburg Anstalt öffentlichen Rechts**, dessen Tätigkeit sich auch auf nicht-hoheitliche Bereiche wie Reinigungs-, Transport- und Winterdienstleistungen für überwiegend gewerbliche Kunden bezieht.¹⁰⁴ Diese staatliche Wirtschaftstätigkeit verstößt

103 Vgl. *Beteiligungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2013* (2014), dort *Bäderland Hamburg GmbH, Bäderland Hamburg GmbH* (2015a) und *Bäderland Hamburg GmbH* (2015b).

104 *Beteiligungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2013* (2014), dort *Konzern Stadtreinigung Hamburg Anstalt öffentlichen Rechts*. Siehe auch *Konzernbericht Stadtreinigung Hamburg 2014*.

gegen die Grundprämissen der Marktwirtschaft, nämlich dass Unternehmen, die einen Großteil ihrer Erträge über Steuern abführen müssen, darauf vertrauen können müssen, dass der Staat nicht gleichzeitig als Wettbewerber gegen sie auftritt.

7.7 Hessen

Auch in der Landeshaushaltsordnung Hessen gibt es keine Regelung, die sich auf die Aufstellung eines Beteiligungsberichts bezieht. Auch gibt es keinen *Corporate Governance Kodex*, der die Aufstellung eines solchen empfiehlt. Entsprechend findet sich auf der Internetseite des Hessischen Ministeriums der Finanzen in der Rubrik „Beteiligungen“ lediglich eine Beteiligungsübersicht. Hier sind die unmittelbaren Beteiligungen des Landes in privater und öffentlich-rechtlicher Rechtsform nebst Stamm-/bzw. Grundkapital und dem jeweiligen Kapitalanteil des Landes aufgeführt.¹⁰⁵ Aufschlussreicher ist dagegen der jährlich aktualisierte Geschäftsbericht unter der Rubrik „Haushalt/Geschäftsberichte“. Dort findet sich als Anlage eine Auflistung der unmittelbaren Beteiligungen mit dem jeweiligen Jahresergebnis.

Zum ersten März 2015 hielt das Land Hessen 45 unmittelbare Unternehmensbeteiligungen. Dazu gehört die **Flughafen GmbH Kassel-Calden**. Unternehmenszweck der Gesellschaft ist der Betrieb des *Flughafens Kassel-Calden* (mittlerweile umbenannt in „Kassel Airport“). An der *Flughafen GmbH Kassel-Calden* sind das Land Hessen (68 Prozent), die Stadt Kassel (13 Prozent), der Landkreis Kassel (13 Prozent) und die Gemeinde Caldén (6 Prozent) beteiligt. Die *Flughafen GmbH Kassel-Calden* schloss das Geschäftsjahr 2013 mit einem Jahresfehlbetrag von 6,7 Mio. Euro.¹⁰⁶ Aufgrund der andauernden Verlustsituation ist die GmbH auf Liquiditätszu-

¹⁰⁵ Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen* (2015).

¹⁰⁶ Vgl. *Flughafen GmbH Kassel Caldén*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 03.03.2015.

schüsse der Gesellschafter angewiesen. Im aktuellen *Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen* ist vermerkt, dass sowohl eine Beteiligung privater Gesellschafter an der *Flughafen GmbH Kassel-Calden* als auch eine komplette Privatisierung geprüft werden sollen. Im Jahr 2017 ist eine umfassende Evaluierung des Flughafens geplant. Sofern die Evaluierung nicht zu einem positiven Ergebnis kommt, „wird ausdrücklich keine mögliche Maßnahme ausgeschlossen.“¹⁰⁷ Der Regionalflughafen Kassel-Calden ist ein mahnendes Beispiel für Probleme, die entstehen können, wenn sich die öffentliche Hand wirtschaftlich betätigt. Nähere Ausführungen zu den Regionalflughäfen sind in *Kapitel 4.2.2* und *4.2.3* enthalten.

Unter den Landesbetrieben ist das **Landgestüt Dillenburg** zu nennen. Das Landgestüt Dillenburg gehört zum *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen*. Hauptaufgabe des Landgestüts ist die Zucht und Haltung von Pferden. Presseinformationen zufolge stellt das Land jährlich rund 1,5 Mio. Euro für die Bewirtschaftung zur Verfügung. Darüber hinausgehende Defizite muss die Einrichtung über Einnahmen selbst ausgleichen.¹⁰⁸ Wie bei den anderen Landgestüten auch stellt sich die Frage, ob die Pferdezucht eine staatliche Aufgabe ist und öffentlich betrieben werden muss.

Eine weitere unmittelbare Beteiligung hält das Land Hessen an der **Hessische Staatsweingüter GmbH Kloster Eberbach**. Die Beteiligung beläuft sich auf 100 Prozent. Das Weingut verfügt über mehr als 200 Hektar Anbaufläche. Zum Betrieb gehören mehrere Domänen und der Weinkeller am Steinberg. Geschäftszweck der Gesellschaft sind die Erzeugung und Vermarktung von Wein und Sekt sowie die Durchführung der damit zusammenhängen-

107 *Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019* (2013), S. 69ff. Der *Bund der Steuerzahler* hatte schon im Jahr 2005 in seinem *Schwarzbuch* vor einer Steuergeldverschwendung durch den Neubau des Regionalflughafens Kassel-Calden gewarnt.

108 Verweis auf Presseinformation: *Scharf/Dill-Post* (2015).

den Geschäfte. Die Hauptabsatzmärkte des Weinguts sind neben den Endverbrauchern auch der Lebensmitteleinzelhandel, der Weinfachhandel, die gehobene Gastronomie und verschiedene Exportmärkte.¹⁰⁹ Auf dem Weingut finden regelmäßig Veranstaltungen wie die „Schlenderprobe mit JazzTones“, die „Literarische Mundart-Schlenderweinprobe“, verschiedene Themenführungen, Buchvorstellungen, Meditationen und Vorträge statt.¹¹⁰ Die Gesellschaft wies im Berichtsjahr 2013 einen Jahresüberschuss in Höhe von rund 103.000 Euro aus.¹¹¹ Bei der *Hessische Staatsweingüter GmbH Kloster Eberbach* stellt sich allerdings die Frage nach dem „öffentlichen Zweck“ der wirtschaftlichen Betätigung, also der Rechtfertigung dafür, dass sich das Land hier als Winzer betätigt. In der Herstellung und Vermarktung von Qualitätsweinen (bzw. Sekt) sind viele Privatanbieter tätig, sodass ein wirtschaftliches Engagement des Landes entbehrlich ist.

Das Land Hessen veröffentlicht zwar einen Geschäftsbericht, stellt aber keinen Beteiligungs- bzw. Konsolidierungsbericht zur Verfügung. Erst auf Anfrage hat das Hessische Ministerium der Finanzen dem *DSi* eine Aufstellung der mittelbaren Unternehmensbeteiligungen übermittelt. Im Jahr 2013 hielt das Land Hessen insgesamt 68 mittelbare Beteiligungen. An vielen dieser Beteiligungen war das Land über die *Fraport AG* beteiligt.¹¹²

Das Land Hessen ist – nach dem Stadtstaat Hamburg – das erste Flächenland, das einen Gesamtabschluss erstellt (erstmalig zum Geschäftsjahr 2009). Um die Transparenz über die Landesbeteiligungen zu erhöhen, sollte das Land zudem einen Beteiligungs-

109 Vgl. *Hessische Staatsweingüter GmbH, Kloster Eberbach*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 16.02.2015.

110 Vgl. *Kloster Eberbach* (2015).

111 Vgl. *Hessische Staatsweingüter GmbH, Kloster Eberbach*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 16.02.2015.

112 Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen* (2014).

bzw. Konsolidierungsbericht erstellen und in regelmäßigen Abständen über das Internet publizieren.

7.8 Mecklenburg-Vorpommern

In der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern ist keine Regelung enthalten, die die Landesverwaltung zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts verpflichtet. Entsprechend wird auf der Internetseite des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern auch nur eine Beteiligungsübersicht veröffentlicht. Die aktuellen Beteiligungsdaten gehen auf Juli 2014 zurück. Zu diesem Zeitpunkt war das Land Mecklenburg-Vorpommern an insgesamt 38 privatrechtlich organisierten Unternehmen und an 8 öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen mittel- und unmittelbar beteiligt.¹¹³

Aus der Beteiligungsübersicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern gehen nur wenige öffentliche Einrichtungen und Unternehmen hervor, bei denen sowohl der öffentliche Zweck als auch die Wirtschaftlichkeit infrage gestellt werden müssen.

Nicht in der Beteiligungsübersicht erfasst sind Landesbetriebe. Bei Landesbetrieben handelt es sich um rechtlich-unselbstständige Teile der Landesverwaltung, die erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sein können. Um eine Gesamtschau über die Landesbetriebe zu bekommen, ist ein Blick in den aktuellen Haushaltsplan erforderlich. Zu den Landesbetrieben gehört zum Beispiel das **Landgestüt Redefin**. Neben einer Pferdezucht, einer Reit- und Fahrschule sowie einem Gästehaus gehören auch verschiedene touristische Angebote (Führungen, Paraden, Konzerte) zu den Leistungen des Landgestüts.¹¹⁴ Das Landgestüt ist defizitär und auf einen Landeszuschuss zum Verlustausgleich angewiesen. Für

113 Vgl. *Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern* (2015).

114 Vgl. *Landgestüt Redefin* (2015).

die Jahre 2014 und 2015 wurde jeweils ein Landeszuschuss für laufende Zwecke in Höhe von 1,55 Mio. Euro angesetzt.¹¹⁵ Vermutlich wird das Landgestüt auch in der Zukunft keine schwarzen Zahlen schreiben. 1993 wurde das Gestüt von der Treuhandanstalt übernommen. Seitdem hängt es dem Land wie ein Mühlstein um den Hals. Die weitgehend marode Gebäudesubstanz, die hohe Zahl der Beschäftigten und mehrere Außenstellen im Land erlaubten keinen kostendeckenden Betrieb. Versuche, das Gestüt zu privatisieren, scheiterten. Mittlerweile hat man ein tragfähiges Finanzkonzept für das Landgestüt entwickelt, um die Effizienz der Einrichtung wesentlich zu verbessern. Dazu gehört, touristische Angebote (Gastronomie, Kutschfahrten) weitgehend durch private Betreiber durchführen zu lassen, damit das Betriebsrisiko nicht beim Land liegt. Somit bleibt es zwar dauerhaft bei Zuschüssen, aber in einem vertretbaren Rahmen und mit klarer Zielvorstellung.

Zusammenfassend wird die Gesamtschau über die öffentlichen Beteiligungen vor allem dadurch erschwert, dass kein Beteiligungsbericht und nur wenige Informationen zu den mittelbaren Beteiligungen veröffentlicht werden.¹¹⁶

7.9 Niedersachsen

Auch die Landeshaushaltsordnung Niedersachsen enthält keine Regelung zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts. Eine entsprechende Vorschrift findet sich aber in den „Beteiligungshin-

115 Vgl. *Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern* (2013), Einzelplan 08, S. 160. Hinzu kommt ein Landeszuschuss für Investitionen (0,8 Mio. Euro 2014, 2,4 Mio. Euro 2015). Es ist möglich, dass ein Teil der Zuschüsse aufgrund von Überzahlungen mittlerweile wieder zurückgezahlt wurde, dazu fehlt es bislang aber an offiziellen Bekanntmachungen. Siehe auch *Entwurf Haushaltsplan 2016/2017*, Einzelplan 08, S. 202.

116 Vgl. *Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern* (2015).

weisen des Landes Niedersachsen“.¹¹⁷ Zuletzt wurde für das Jahr 2013 ein Beteiligungsbericht erstellt.¹¹⁸ Aktuell ist das Land Niedersachsen an 5 Unternehmen des öffentlichen Rechts und an 45 Unternehmen des privaten Rechts unmittelbar beteiligt.¹¹⁹

Das Land Niedersachsen ist an zahlreichen Unternehmen beteiligt, die zwar ein positives Jahresergebnis ausweisen, bei denen aufgrund ihres Unternehmenszwecks aber grundsätzlich die Frage gestellt werden muss, warum der Staat hier wirtschaftlich aktiv wird:

Dazu gehört beispielsweise die mittelbare Beteiligung des Landes Niedersachsen an der **Volkswagen AG**. Das Land Niedersachsen ist über die *Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH* mit rund 20 Prozent an den stimmberechtigten Stammaktien der *Volkswagen AG* beteiligt.¹²⁰ Unternehmensgegenstand der *Volkswagen AG* ist bekanntermaßen die Herstellung und der Vertrieb von Motoren und Fahrzeugen aller Art sowie von Anlagen, Maschinen und Werkzeugen etc. Die *Volkswagen AG* ist wiederum an zahlreichen Tochtergesellschaften beteiligt. Die *Volkswagen AG* erzielt im Geschäftsjahr 2014 einen Jahresüberschuss in Höhe von rund 2,5 Mrd. Euro.¹²¹ Dass mit einem wirtschaftlichen Engagement des Staates auch immer ein Risiko verbunden ist, zeigt der jüngste Abgas-Skandal. Wie im Spätsommer 2015 bekannt wurde, hat VW mehrere Millionen Dieselfahrzeuge mit einer Software zur Manipulation von Abgaswerten ausgestattet. Sollten die Gewinne von VW deutlich einbrechen, ist davon auszugehen, dass das

117 Vgl. *Niedersächsisches Finanzministerium* (2014), S. 8. Dort heißt es im Wortlaut: „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag regelmäßig durch Vorlage des Beteiligungsberichts.“

118 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Niedersachsen 2013* (2014).

119 Vgl. *Niedersächsisches Finanzministerium* (2015). Siehe hierzu die aktuelle *Beteiligungsübersicht*.

120 Für eine Übersicht zur Aktionärsstruktur siehe *Volkswagen AG* (2015).

121 Vgl. *VW AG*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 12.05.2015.

Land Niedersachsen über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen eine deutlich geringere oder gar keine Dividende erhält. Um die bestehende Machtposition bei VW zu behalten, könnte das Land Niedersachsen – im Falle einer erforderlichen Kapitalerhöhung – erwägen, weitere Aktien zu kaufen und weiteres Steuergeld in den VW-Konzern zu stecken.¹²² Das wäre aber gerade der falsche Weg. Eine wesentliche Ursache für die bestehenden Probleme in den Governance-Strukturen von VW ist die unvollendete Privatisierung. Nach dem zweiten Weltkrieg hatten die Briten das VW-Werk im Einvernehmen mit der Bundesrepublik an das Land Niedersachsen übergeben. Die von der CDU geführte Bundesregierung unter Adenauer und Erhard favorisierte in den 1950er Jahren zwar eine weitgehende Privatisierung, konnte sich damit aber nicht gegen die SPD-Regierung in Niedersachsen durchsetzen. Am Ende wurde mit dem „VW-Gesetz“ ein Kompromiss erzielt, der die Umwandlung der damaligen GmbH in eine AG und eine Teilprivatisierung vorsah. Zunächst blieben jeweils 20 Prozent der Aktien beim Bund bzw. beim Land Niedersachsen. Während der Bund seine Anteile Ende der 1980er Jahre verkauft hat, hielt das Land Niedersachsen an seiner Beteiligung fest. Dadurch wurden auch in den Aufsichts- und Kontrollgremien Machtstrukturen zementiert, die den jüngsten VW-Skandal zumindest nicht verhindert haben.¹²³

Über die *Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH* hält das Land Niedersachsen zudem eine Beteiligung an der **Salzgitter AG**. Der Anteil beläuft sich auf rund 26,5 Prozent.¹²⁴ Unternehmenszweck der *Salzgitter AG* ist die Erzeugung und Verarbeitung von

122 Eine Kapitalerhöhung – also die Ausgabe neuer Aktien – erfolgt bei VW nicht so wie bei anderen Konzernen. Damit das Land Niedersachsen als Anteilseigner seine Macht im Konzern nicht verliert, darf sich dessen Anteil an den Stammaktien nicht stark verringern. Eine geplante Kapitalerhöhung könnte das Land daher faktisch zum Kauf zusätzlicher Aktien zwingen.

123 Siehe dazu *Döring* (2015).

124 Für eine Übersicht zur Aktionärsstruktur siehe *Salzgitter AG* (2015).

Stahl und anderen Werkstoffen sowie die Herstellung der damit verbundenen Produkte. Die *Salzgitter AG* hält wiederum eine Reihe an Unterbeteiligungen. Der gesamte Konzern erwirtschaftete 2014 einen Fehlbetrag in Höhe von 31,9 Mio. Euro.¹²⁵ Auch mit dieser Beteiligung geht das Land ein wirtschaftliches Risiko ein.

Bei staatlichen Unternehmensbeteiligungen und damit einhergehenden Mitbestimmungsrechten besteht grundsätzlich das Problem, dass es zu Kollisionen zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen kommen kann. In der Folge können „Deals“ bzw. „Kompromisse“ vereinbart werden, die in einem rein privatwirtschaftlichen Unternehmensumfeld nicht zustande gekommen wären und die auf dem relevanten Markt zu Wettbewerbsverzerrungen führen können.

Zusammenfassend ist das Land Niedersachsen mittelbar an einer Reihe von Unternehmen beteiligt, bei denen die Erfüllung eines „öffentlichen Zwecks“ doch erheblich in Zweifel zu ziehen ist.

7.10 Nordrhein-Westfalen

Bislang finden sich weder in der Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen noch im *Public Corporate Governance Kodex des Landes Nordrhein-Westfalen* Regelungen hinsichtlich eines Beteiligungsberichts.¹²⁶ Aber auch ohne formale Grundlage veröffentlicht das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen jedes Jahr einen Beteiligungsbericht. Der letzte geht auf das Jahr 2013 zurück. In ihm werden die unmittelbaren Beteiligungen des Landes erfasst. Über die mittelbaren Beteiligungen wird in den

125 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Niedersachsen 2013 (2014)*, S. 48ff. Vgl. *Salzgitter AG*, Konzernabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 27.05.2015 und *Salzgitter AG*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 28.05.2015.

126 Vgl. *Public Corporate Governance Kodex* des Landes Nordrhein-Westfalen.

meisten Fällen nur dann Auskunft erteilt, wenn die Beteiligungshöhe größer ist als 25 Prozent.¹²⁷

Unter den Landesbetrieben ist das **Nordrhein-Westfälische Landgestüt Warendorf** zu nennen. Zum Landgestüt gehören eine Pferdezucht und eine Reitschule. Auf dem Gestüt finden regelmäßig Veranstaltungen wie die „Symphonie der Hengste“ oder das „Westfälische Gartenfestival“ statt. Der Zuschussbedarf des Landgestüts beläuft sich im Jahr 2015 auf 2,8 Mio. Euro.¹²⁸ Wie bereits bei den anderen Landesgestüten ausgeführt, ist die Tierzucht keine staatliche Aufgabe.

Zu den Beteiligungsunternehmen, die auf Zuwendungen des Landes angewiesen sind, gehört die **Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH**. Dem Land gehören 100 Prozent der Anteile. Die *Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH* soll ein Forum zum Klimaschutz bieten. Dafür initiiert und begleitet es unterschiedlichste Projekte. Bis zum Jahr 2022 sollen 1.000 Projekte präsentiert werden, die dem Umwelt- und Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen dienen. Zu diesen Projekten gehört zum Beispiel die Initiative „KlimaTour-Eifel“. Anliegen dieses Projekts ist es, unterschiedliche Maßnahmen aufzuzeigen, um den Urlaub „klimafreundlich“ zu gestalten. So können sich Interessierte zum Beispiel mit Hilfe eines Online-Tools die CO₂-Emissionen ihrer geplanten Reise berechnen und entsprechende Einspartipps anzeigen lassen.¹²⁹ Die *Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH* wurde im Jahr 2013 gegründet. Die Zuwendungen des Landes beliefen sich im gleichen Jahr auf 180.000 Euro.¹³⁰ Auch in den folgenden Jahren

127 Vgl. *Beteiligungsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2013* (2014).

128 Vgl. *Haushaltsplan des Landes NRW 2015*, S. 283.

129 Vgl. *Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH* (2015).

130 Vgl. *Beteiligungsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2013* (2014), S. 8.

sind im Haushaltsplan des Landes hohe Zuschüsse eingeplant.¹³¹ Gerade in der Klimapolitik ist der Nutzen von Einzelmaßnahmen nur schwer quantifizierbar. Eine umfassende Erfolgskontrolle stößt daher oft an Grenzen der Messbarkeit. Bei dieser Beteiligung drängt sich die Frage auf, ob dieses Projekt nicht in Vergleich zu den Kosten klimapolitisch weitgehend wirkungslos ist.

Ein weiteres Beteiligungsunternehmen ist die **Flughafen Essen Mülheim GmbH**. Die Landesbeteiligung beläuft sich auf ein Drittel.¹³² Unternehmensgegenstand ist die Errichtung und der Betrieb des Flughafens Essen/Mülheim sowie die Förderung des Flugwesens. Im Geschäftsjahr 2014 wies die Gesellschaft einen Fehlbetrag von mehr als einer halben Million Euro aus. In den letzten Jahren hatten die Gesellschafter immer wieder beschlossen, die Verluste durch Kapitaleinlagen auszugleichen. Da die Gesellschaft strukturell nach wie vor nicht in der Lage ist, ihre Kosten zu decken, hat das Land in der Zwischenzeit versucht, aus der *Flughafen Essen Mülheim GmbH* auszutreten. Ob dies zulässig ist, wird derzeit noch gerichtlich geklärt. Immerhin hat das Land angekündigt, sich ab 2015 nicht mehr an der Finanzierung der GmbH zu beteiligen. Die beiden übrigen kommunalen Gesellschafter müssten in diesem Fall allein für den Verlustausgleich 2015 aufkommen.¹³³ Eine grundsätzliche Analyse zu Regionalflughäfen findet sich in den *Kapiteln 4.2.2* und *4.2.3*.

Zu den Unternehmensbeteiligungen gehören auch eine Landesbank und eine „Bad Bank“. An der *Ersten Abwicklungsanstalt*

131 Vgl. *Haushaltsplan des Landes NRW 2015* unter *Finanzministerium des Landes NRW* (o. J.), S. 46.

132 Die restlichen Anteile halten die Stadt Essen und mittelbar die Stadt Mülheim an der Ruhr zu je einem Drittel.

133 Vgl. *Flughafen Essen/Mülheim GmbH*, Jahresabschluss zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 27.07.2015.

(EAA) hält das Land einen Anteil von 48,2 Prozent.¹³⁴ Die *Erste Abwicklungsanstalt* hat von der ehemaligen *WestLB* (heute *Portigon AG*) Risikovermögen übernommen. Ihre Aufgabe besteht in der Abwicklung dieses Risikovermögens. Die *EAA* wies 2014 einen Jahresüberschuss in Höhe von 62,5 Mio. Euro aus.¹³⁵ Die letzte Finanzmarktkrise (2007/2008) und allein schon die Erforderlichkeit, Risikopositionen aus der ehemaligen *WestLB* auszulagern, unterstreichen, welches Wagnis mit einem entsprechenden Engagement der Länder verbunden war und ist. Rechtsnachfolgerin der *WestLB* ist die **Portigon AG**. Die *Portigon AG* soll den Rückbau der ehemaligen *WestLB* sicherstellen. An der *Portigon AG* hält das Land eine direkte Beteiligung von 69,5 Prozent und über die NRW. Bank eine mittelbare Beteiligung von 30,5 Prozent. Die *Portigon AG* wies im Jahr 2014 einen Fehlbetrag in Höhe von 237 Mio. Euro aus.¹³⁶ In der Presse wurde vielfach der Umstand kritisiert, dass die ehemalige *WestLB* über eine eigene Kunstsammlung verfügt. Im Zuge der Umstrukturierungen ist die Kunstsammlung (380 Kunstwerke und 3 Instrumente) in das Eigentum der *Portigon AG* übergegangen. Aus Steuerzahlersicht ist einem Verkauf der Kunstsammlung – soweit dies nicht unter „Marktwert“ geschieht – sicherlich nichts entgegenzusetzen. Der Fall der ehemaligen *WestLB* zeigt, dass es viele gute Gründe gibt, die Privatisierung

134 Die weiteren Anteile halten der *Sparkassenverband Westfalen-Lippe* (25 %), der *Rheinische Sparkassen- und Giroverband* (25 %), der *Landschaftsverband Rheinland* (0,9 %) und der *Landschaftsverband Westfalen-Lippe* (0,9 %). Siehe *EAA* (2015).

135 Vgl. *Erste Abwicklungsanstalt*, Finanzbericht 01.01. bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 27.05.2015.

136 Diese Daten beziehen sich auf den Einzelabschluss. Der Konzernabschluss weist für 2014 einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 221 Mio. Euro aus. Vgl. *Portigon AG*, Jahres- und Konzernabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 19.06.2015.

aller Landesbanken voranzutreiben bzw. diese in ein oder zwei Instituten zusammenzufassen.¹³⁷

Beim Beteiligungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen muss vor allem die Unvollständigkeit in Bezug auf die mittelbaren Unternehmensbeteiligungen beanstandet werden. Wie bereits erwähnt, werden hier nur solche Landesbeteiligungen genannt, die höher als 25 Prozent sind. Eine Gesamtschau öffentlichen Beteiligungsmanagements erfordert hingegen eine lückenlose Aufzählung sämtlicher Unternehmensbeteiligungen. Aus Steuerzahlersicht erfordern vor allem solche Unternehmensbeteiligungen, die durch Zahlungsströme zwischen Kern- und Unternehmenshaushalt gekennzeichnet sind, eine besondere Berichtspflicht.

7.11 Rheinland-Pfalz

Die Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz bestimmt, dass die Landesregierung dem Landtag alle zwei Jahre über den Stand und die Entwicklung der vom Land errichteten Stiftungen öffentlichen Rechts und der Anstalten öffentlichen Rechts berichtet. Diese Auskunft erstreckt sich auch auf Beteiligungsunternehmen in privater Rechtsform.¹³⁸ Eine solche Unterrichtung kann zum Beispiel in der Form eines Beteiligungsberichts erfolgen.¹³⁹

Der letzte Beteiligungsbericht des Landes Rheinland-Pfalz geht auf das Jahr 2013 zurück. Darin werden sowohl die unmittelbaren als auch die mittelbaren Landesbeteiligungen erfasst. Dazu

137 Vgl. dazu auch die Handlungsempfehlungen aus *KBI* (1994). Die darin enthaltenen Schlussfolgerungen sind noch immer aktuell. Es gibt faktisch keine Gründe dafür, die bestehenden Ausnahmeregelungen der öffentlich-rechtlichen Bankensäule aufrecht zu erhalten. Diese Schlussfolgerung gilt auch für weitere Landesbanken, die sich in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft befinden.

138 § 10 VI LHO Rheinland-Pfalz.

139 Für die öffentlichen Unternehmen in Rheinland-Pfalz gibt es einen *Public Corporate Governance Kodex*. Allerdings sieht dieser die Aufstellung eines Beteiligungsberichts nicht vor. Vgl. *Public Corporate Governance Kodex des Landes Rheinland-Pfalz*.

gehören auch solche Unternehmen, an denen die öffentliche Hand eine Beteiligungsquote von weniger als 25 Prozent hält. Unternehmen, an denen das Land weniger als fünf Prozent am Grund- bzw. Stammkapital hält, werden in einer Kurzübersicht aufgelistet. Zu diesen geringfügigen Beteiligungen gehörte zum Beispiel die **Haus des Weines in Neustadt an der Weinstraße GmbH**. Der Beteiligungsanteil des Landes belief sich Ende 2013 auf zwei Prozent. Eine Gewinn- und Verlustrechnung wurde nicht veröffentlicht. Auf der Internetseite der GmbH ist vermerkt, dass das Haus des Weines seit 27.12.2014 geschlossen ist.¹⁴⁰

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört die **Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH**. Unternehmenszweck der GmbH ist der Betrieb des gleichnamigen Flugplatzes. An dieser Gesellschaft hält das Land Rheinland-Pfalz einen Stammkapital-Anteil von 82,5 Prozent. Die restlichen 17,5 Prozent der Anteile werden vom Land Hessen gehalten. Die **Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH** schloss das Geschäftsjahr 2013 mit einem Jahresfehlbetrag in Höhe von 11 Mio. Euro. 2014 schoss der Jahresfehlbetrag nach vorläufigen Zahlen sogar auf 45 Mio. Euro hoch.¹⁴¹ In der Vergangenheit war die Gesellschaft immer wieder auf Zuschüsse aus dem Landeshaushalt angewiesen. Derzeit wird nach einem Käufer für den Flughafen gesucht.¹⁴²

Hoch zuschussbedürftig waren auch verschiedene Staatsbäder-Betriebe. Dazu gehört die **Staatsbad Bad Bertrich GmbH**. Im Beteiligungsbericht 2013 wird die Beteiligungshöhe des Landes mit 87,5 Prozent ausgewiesen.¹⁴³ Unternehmenszweck der Ge-

140 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Rheinland-Pfalz 2013* (2014), S. 3-15. Vgl. Internetauftritt des *Haus des Weines in Neustadt an der Weinstraße GmbH* (2015).

141 Dies ist noch eine Planzahl, siehe *Landtag RP*, Kleine Anfrage des Abgeordneten *Alexander Licht* vom 09.04.2015, LT-Drs. 16/4861.

142 Vgl. *Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 23.02.2015.

143 Die restlichen Anteile hielt die Gemeinde Bad Bertrich.

sellschaft ist der Betrieb einer Therme (Vulkaneifel-Therme). Zur Therme gehören fünf Erlebnissaunen, Ruheräume, Bibliothek und Kaminlounge. Zudem verfügt die Therme noch über Solarien sowie eine Bad- und Saunagastronomie. Es werden verschiedene Wellness- und Entspannungszeremonien angeboten.¹⁴⁴ Im Geschäftsjahr 2013 erwirtschaftete die Gesellschaft einen Jahresfehlbetrag von fast einer Million Euro.¹⁴⁵ Auch andere Staatsbäder in Rheinland-Pfalz, wie etwa die *Staatsbad Bad Ems GmbH* oder die *Staatsbad Bergzabern GmbH*, wiesen 2013 hohe Jahresfehlbeträge aus.¹⁴⁶ In den letzten Jahren hat das Land Rheinland-Pfalz mit einer Umstrukturierung der Staatsbad GmbHs begonnen. So betreiben die Staatsbad-Gesellschaften in den Staatsbädern Bad Bertrich und Bad Bergzabern nur noch die örtlichen Thermalbäder. Die übrigen Aufgabenfelder wurden jeweils durch die Gemeinde übernommen. Bei der *Staatsbad Bad Ems GmbH* wurde das Thermalbad auf einen Privatinvestor übertragen. Um die Belastungen der Steuerzahler so gering wie möglich zu halten, sollte sich das Land bei den Staatsbädern auf Kernaufgaben konzentrieren. Annexgeschäfte wie Erlebnis- und Wellnessbereiche sind keine Staatsaufgabe und sollten der Privatwirtschaft überlassen werden.¹⁴⁷

144 Vgl. *Vulkaneifel Therme Bad Bertrich* (2015).

145 Vgl. *Staatsbad Bad Bertrich GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 20.01.2015. Die Zuschüsse für das Geschäftsjahr 2012 können dem *Beteiligungsbericht des Landes Rheinland-Pfalz 2013*, S. 74 entnommen werden.

146 Vgl. *Beteiligungsbericht des Landes Rheinland-Pfalz 2013* (2014), S. 114ff. und S. 76ff. Ende 2014 hatte das Land Rheinland-Pfalz bekanntgegeben, sich als Gesellschafter des *Staatsbads Bad Dürkheim* zurückzuziehen. Am 13.10.2015 beschloss der Stadtrat Bad Dürkheim die Übernahme des *Staatsbads Bad Dürkheim*, sodass die Stadt die *Staatsbad GmbH* als alleiniger Gesellschafter weiterführt. Bislang wurde zu dieser Entscheidung kein offizieller Beschluss veröffentlicht. Vgl. *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz* (2015). Siehe auch *Staatsbad Bad Bergzabern GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 04.02.2015 und *Staatsbad Bad Ems GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 04.03.2015. Neue Daten zur Beteiligungshöhe/Ergebnis liegen nicht vor.

147 Informationen resultieren aus Korrespondenzen mit dem *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz*.

Der Beteiligungsbericht des Landes Rheinland-Pfalz ist vergleichsweise gut strukturiert. Besonders positiv ist, dass auch Daten über die mittelbaren Unternehmensbeteiligungen ausgewiesen werden. Insgesamt ist bei den Beteiligungen die vergleichsweise große Anzahl an Staatsbädern auffällig.

7.12 Saarland

In der Landeshaushaltsordnung des Saarlandes gibt es keine Regelung, die sich auf die Erstellung und Publikation eines Beteiligungsberichts bezieht. Dass eine solche Regelung aber durchaus erforderlich ist, zeigt ein Blick auf die Internetseite des *Ministeriums für Finanzen und Europa Saarland*. Hier werden zwar einige Beteiligungsberichte veröffentlicht, der letzte geht allerdings auf das Jahr 2011 zurück. Ende 2011 war das Saarland an 34 Unternehmen unmittelbar und an 14 mittelbar beteiligt.¹⁴⁸

Zu den Beteiligungsunternehmen des Saarlandes gehört die **Flughafen Saarbrücken GmbH**. Dabei handelt es sich um eine mittelbare Beteiligung über die *Verkehrsholding Saarland GmbH*. Unternehmensgegenstand der *Flughafen Saarbrücken GmbH* ist der Betrieb des Verkehrsflughafens Saarbrücken und der damit verbundenen Nebengeschäfte.¹⁴⁹ Mit der *Verkehrsholding Saarland GmbH* besteht seit dem 1. Januar 1997 ein Ergebnisabführungsvertrag. Aufgrund dessen übernahm die *Verkehrsholding Saarland GmbH* den im Geschäftsjahr 2013 ausgewiesenen Fehlbetrag der *Flughafen Saarbrücken GmbH* in Höhe von 9,3 Mio. Euro.¹⁵⁰ Alleiniger Gesellschafter der *Verkehrsholding Saarland GmbH* ist das Saarland. Die *Verkehrsholding Saarland GmbH* wies im Geschäftsjahr 2013 einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 7,6

148 Vgl. *Beteiligungsbericht des Saarlandes 2011* (2012), S. 10-14.

149 Ebd., S. 27ff.

150 Vgl. *Flughafen Saarbrücken GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 10.02.2015.

Mio. Euro aus. Wie im Jahresabschluss vermerkt, hängt das Jahresergebnis der *Verkehrsholding Saarland GmbH* stark von den Ergebnissen der Tochtergesellschaften ab – neben der *Flughafen Saarbrücken GmbH* auch die *Hafenbetriebe Saarland GmbH*. Das Beteiligungsergebnis belief sich Ende 2013 auf minus 7,7 Mio. Euro. Das Land hat gegenüber der *Verkehrsholding Saarland GmbH* zur Abdeckung des Liquiditätsbedarfs unterjährig Kapitalzuführungen geleistet, die den Ausgleich des Jahresfehlbetrags durch eine Entnahme aus der Kapitalrücklage ermöglichten.¹⁵¹ Mitte des Jahres wurden die *Hafenbetriebe Saarland GmbH* mit der *Flughafen Saarbrücken GmbH* verschmolzen. Name der neuen Gesellschaft ist die *Flug-Hafen-Saarland-GmbH*. Zu den Problemen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf Regionalflughäfen siehe *Kapitel 4.2.1* und *4.2.2*.

Zu den weiteren Beteiligungsunternehmen gehört die ***Congress-Centrum Saar GmbH***. An dieser ist das Saarland zu 80 Prozent beteiligt. Die anderen 20 Prozent werden von der Stadt Saarbrücken gehalten. Unternehmenszweck der Gesellschaft ist die Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen und der damit verbundenen Dienstleistungen.¹⁵² Auf der Internetseite der Gesellschaft wird zum Beispiel die Betreuung einer Hochzeitsfeier (Räumlichkeiten, Catering, Feuerwerk) angeboten.¹⁵³ Im Jahresabschluss für das Jahr 2013 wird ein Verlust von rund 3,5 Mio. Euro ausgewiesen. Dieser wurde durch die Gesellschafter abgedeckt.¹⁵⁴ Die

151 Vgl. *Verkehrsholding Saarland GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 05.11.2014. Auch im Jahr 2014 wurden vom Gesellschafter Kapitalzuführungen in Höhe von 3,9 Mio. Euro zur Einstellung in die Kapitalrücklage geleistet. Vgl. *Verkehrsholding Saarland GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 16.10.2015.

152 Vgl. *Beteiligungsbericht des Saarlandes 2011* (2012), S. 70ff.

153 Vgl. *Congress-Centrum Saar* (2015).

154 Vgl. *Congress-Centrum Saar GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 12.01.2015. Vgl. auch *Beteiligungsbericht des Saarlandes 2011* (2012), S. 70ff.

Congress-Centrum Saar GmbH hält zudem eine Beteiligung von 20 Prozent an der **KONTOUR-Kongress und Tourismus Service Region Saarbrücken GmbH**. Diese Gesellschaft bietet verschiedene touristische Dienstleistungen wie zum Beispiel Stadtführungen an. Ende 2011 erzielte sie ein Jahresergebnis von minus 11.000 Euro. Im Jahr 2012 erzielte die Gesellschaft ebenfalls einen Fehlbetrag.¹⁵⁵ Im Jahr 2013 verbuchte die *KONTOUR* ein positives Ergebnis in Höhe von rund 21.000 Euro.¹⁵⁶ Auch der Betrieb von Kongress- und Tourismuseinrichtungen gehört wohl kaum zu den staatlichen Kernaufgaben. Um das Kostenrisiko der öffentlichen Hand zu verringern, bietet es sich an, zumindest den Betrieb dieser Einrichtungen vollständig zu privatisieren.

Der letzte Beteiligungsbericht des Saarlandes geht auf das Jahr 2011 zurück. Dadurch ergibt sich für den Bürger ein erhebliches Informationsdefizit.¹⁵⁷

7.13 Sachsen

Auch die Landeshaushaltsordnung Sachsen sieht keine Beteiligungsberichtspflicht vor. Die Landesverwaltung ist seit dem Jahr 2010 dazu übergegangen, nur noch Beteiligungsübersichten zu erstellen. Die letzte Übersicht bildet den Beteiligungsstand im Jahr 2014 ab. Die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen belief sich damals auf 33 und die Zahl der mittelbaren Beteiligungen auf 46.¹⁵⁸

Bevor auf die eigentlichen Beteiligungsunternehmen des Freistaates Sachsen eingegangen wird, erfolgt zunächst eine kurze Bewer-

155 Vgl. *Beteiligungsbericht des Saarlandes 2011* (2012), S. 73ff. und *KONTOUR – Kongress und Touristik Service Region Saarbrücken GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2012, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 20.12.2013.

156 Vgl. *Congress-Centrum Saar GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 12.01.2015.

157 Vgl. *Beteiligungsbericht des Saarlandes 2011* (2012).

158 Vgl. *Sächsisches Staatsministerium der Finanzen* (2015).

zung des **Landgestüts Moritzburg**. Dabei handelt es sich um das gemeinsame Gestüt der Länder Thüringen und Sachsen. Aufgabe dieses Gestüts ist neben der Pferdezucht und der Durchführung von Hengst- und Stutenprüfungen auch das Tourismusgeschäft, was sich z. B. an den regelmäßig dargebotenen Hengstparaden beobachten lässt. Das *Landgestüt Moritzburg* gehört seit 2004 zum *Staatsbetrieb Sächsische Gestütsverwaltung*. Aus dem Wirtschaftsplan der Sächsischen Gestütsverwaltung geht hervor, dass der Staatsbetrieb im Jahr 2013 einen Fehlbetrag von 280.000 Euro ausweisen musste. Der Freistaat Sachsen bezuschusste 2013 sowohl den laufenden Betrieb (2,8 Mio. Euro) als auch Investitionen (0,4 Mio. Euro). An diesen hohen Zuschussbedarfen soll sich auch bis zum Jahr 2016 nichts ändern.¹⁵⁹ Wie in den vorangegangenen Kapiteln angemerkt, gibt es ordnungspolitisch keine Begründung für durch den Staat vorgehaltene Gestüte.

Zu den Beteiligungsunternehmen des Freistaates Sachsen gehören die **Sächsische Staatsbäder GmbH** und die **Staatliche Porzellan-Manufaktur Meißen GmbH**. An beiden Gesellschaften ist der Freistaat zu 100 Prozent beteiligt. Die *Sächsische Staatsbäder GmbH* betreibt Kureinrichtungen und dient der Förderung des Fremdenverkehrs in Bad Brambach und Bad Elster. Zum Angebot der *Sächsischen Staatsbäder GmbH* gehören nicht nur Kur-, sondern auch diverse Schönheits- und Fitnessangebote. Die GmbH schloss das Geschäftsjahr 2013 mit einem Fehlbetrag (vor Verlustausgleich) in Höhe von 3,4 Mio. Euro ab.¹⁶⁰ Zum Unternehmenszweck der *Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meißen GmbH* gehören die Herstellung und der Vertrieb von Porzellanen aller Art sowie die Unterhaltung und der Betrieb eines Porzellanmuseums, die Führung eines betrieblichen Archivs und eines Porzellan-

¹⁵⁹ Vgl. *Wirtschaftsplan der Sächsischen Gestütsverwaltung* als Anlage zum Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 09, Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft.

¹⁶⁰ Vgl. *Sächsische Bäder GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 03.12.2014.

landepots. Die GmbH schloss das Geschäftsjahr 2013 mit einem Jahresfehlbetrag von 2,2 Mio. Euro ab.¹⁶¹ Auch hier stellt sich die Frage nach der ordnungspolitischen Rechtfertigung dieses staatlichen Engagements.

Auch die **Flughafen Leipzig/Halle GmbH** konnte im Geschäftsjahr 2013 nur negative Erträge aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit erwirtschaften. An dieser Gesellschaft hält das Land allerdings nur eine Minderheitsbeteiligung in Höhe von 5,5 Prozent.¹⁶² Unternehmensgegenstand ist der Betrieb des Flughafens Leipzig/Halle. Im Jahr 2014 belief sich das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit auf mehr als minus 37 Mio. Euro. Der Verlustausgleich erfolgte über die Konzernmutter, die *Mitteldeutsche Flughafen AG*.¹⁶³ An dieser AG hält der Freistaat einen Anteil in Höhe von 77,29 Prozent.¹⁶⁴ Eine genauere Analyse zu den Regionalflughäfen erfolgte in den *Kapiteln 4.2.1* und *4.2.2*.

Über die *Sächsische Aufbaubank (SAB)* hält der Freistaat Sachsen zudem eine 100-prozentige Beteiligung an der **Sächsisches Staatsweingut GmbH**. Auf dem Erlebnisweingut wird eine Fläche von 104 Hektar bewirtschaftet. Hier wird nicht nur Wein und Sekt verkauft, sondern es finden auch unterschiedliche Führungen und Veranstaltungen, z. B. der „Sommernachtsball Kalifornien, Land der Träume“ oder „Wackerbarths Lichterfest“, statt. Angeboten werden auch Wanderungen, Führungen und ein Tagungsservice. Zum Staatsweingut gehört auch ein Gasthaus.¹⁶⁵ Die Gesellschaft wies im Geschäftsjahr 2013 einen Jahresfehlbetrag von rund 1,5

161 Vgl. *Staatliche Porzellan-Manufaktur Meißen GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 15.01.2015.

162 Die restlichen Anteile halten die *Mitteldeutsche Flughafen AG* (94 %), der Landkreis Nordsachsen (0,25 %) und die Stadt Schkeuditz (0,25 %).

163 Vgl. *Flughafen Leipzig/Halle GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 24.08.2015.

164 Vgl. *Sächsisches Staatsministerium der Finanzen* (2015).

165 Ebd.

Mio. Euro aus.¹⁶⁶ Auch hier stellt sich die Frage, ob die Führung eines Weinguts eine staatliche Aufgabe ist und inwiefern zumindest perspektivisch eine (materielle) Privatisierung infrage kommen kann.

Am Beispiel Sachsen erfolgt an dieser Stelle ein kurzer Exkurs zur Organisation des Glücksspielmarkts: In Deutschland gilt ein generelles Glücksspielverbot. Legal sind nur Glücksspiele, die eine Konzession, also eine Erlaubnis haben. Die Erlaubnis zum Betreiben einer Spielbank erteilen die Bundesländer. Die einzelnen Spielbankengesetze sehen unterschiedliche Betreiberformen vor (staatlich, halbstaatlich oder privat). Hintergrund dieser Regelungen ist, die Bürger vor Spielsucht zu schützen. Diese Argumentation ist vor allem deswegen ambivalent, weil die Länder an der „Spielsucht mitverdienen“: Das Aufkommen aus der Spielbankabgabe betrug im Jahr 2013 95 Mio. Euro.¹⁶⁷

In Sachsen ist das Spielbankengesetz restriktiv ausgestaltet. Hier dürfen neben dem Freistaat selbst nur solche (privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten) Unternehmen Betreiber einer Spielbank sein, an denen der Freistaat ausschließlich beteiligt ist.¹⁶⁸ Dazu gehören die **Sächsische Spielbankenbeteiligungs-GmbH** und die **Sächsische Spielbanken-GmbH & Co. KG**. An beiden Gesellschaften ist der Freistaat zu 100 Prozent beteiligt. Unternehmenszweck der *Spielbanken-Beteiligungs-GmbH* ist die Beteiligung an der *Spielbanken GmbH & Co. KG*. Unternehmenszweck der GmbH & Co. KG ist der Betrieb von Spielbanken. Die *Spielbanken-Beteiligungs-GmbH* erzielte im Geschäftsjahr 2013 einen Jahresüberschuss in Höhe von rund 241 Euro.¹⁶⁹ Die *Sächsi-*

166 Vgl. *Sächsische Staatsweingut GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 12.03.2015.

167 Vgl. *BMF* (2015).

168 § 2 I SächsSpielbG.

169 Vgl. *Sächsische Spielbanken-Beteiligungs-GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 16.10.2014.

sche Spielbanken-GmbH & Co. KG erzielte im Geschäftsjahr 2013 einen Überschuss von 1,9 Mio. Euro.¹⁷⁰ Auch wenn die *Spielbanken-GmbH & Co. KG* hier ein positives Jahresergebnis erzielen konnte, stellt sich die Frage, ob ein (vollständig) privatisiertes Unternehmen nicht an gleicher Stelle effizienter gewirtschaftet hätte bzw. inwiefern ein wirtschaftliches Engagement des Staates im Glücksspielbereich überhaupt noch zu rechtfertigen ist.

Insgesamt stellt das Sächsische Staatsministerium der Finanzen relativ aktuelle Zahlen zu den unmittelbaren Beteiligungen zur Verfügung. Hier wäre es wünschenswert, dass sich das Informationsangebot auch auf die mittelbaren Beteiligungen erstreckt. Zudem gehen die meisten Finanz- und Erfolgskennzahlen kaum über die im Bundesanzeiger veröffentlichten Informationen hinaus.¹⁷¹

7.14 Sachsen-Anhalt

Wie die vorangegangenen Landeshaushaltsordnungen sieht auch die sachsen-anhaltinische¹⁷² die Erstellung und Publikation eines Beteiligungsberichts nicht vor. Allerdings hat das Ministerium der Finanzen 2013 ein Beteiligungshandbuch veröffentlicht.¹⁷³ Dem Beteiligungshandbuch zufolge soll die Landesregierung den Landtag einmal pro Jahr durch die Vorlage eines Beteiligungsberichts über den Stand, die Entwicklung und die wesentlichen Kennzahlen der Beteiligungen informieren.¹⁷⁴ Der letzte Beteiligungsbericht wurde Anfang 2015 erstellt. Im Beteiligungsportfolio befinden sich 58 Unternehmen des privaten Rechts und 12 Anstalten öffentlichen Rechts.¹⁷⁵

170 Vgl. *Sächsische Spielbanken-GmbH & Co. KG*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 09.10.2014.

171 Vgl. *Sächsisches Staatsministerium der Finanzen* (2015).

172 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) vom 30. April 1991 (GVBl. LSA 1991, 35), zuletzt geändert am 17. Februar 2012 (GVBl. LSA S. 52, 54).

173 Vgl. *Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt* (2013), S. 765.

174 Ebd., S. 765.

175 Vgl. *Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt* (2015), S. 1-10.

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört die **Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH**.¹⁷⁶ Die Beteiligungshöhe beläuft sich auf rund 25 Prozent.¹⁷⁷ Unternehmensgegenstand sind Marketing- und Beratungsdienstleistungen für land- und ernährungswirtschaftliche Unternehmen in Sachsen-Anhalt. Dazu gehören auch Öffentlichkeitsmaßnahmen zur Imageverbesserung der Landwirtschaft wie z. B. das Landeserntedankfest. Die Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH erwirtschaftete 2012 und 2013 nur ein knapp positives Jahresergebnis. Sie war auf hohe Zuschüsse angewiesen. Diese beliefen sich in beiden Jahren jeweils auf rund 1 Mio. Euro.¹⁷⁸ Auch bei dieser Beteiligung stellt sich die Frage, warum der Staat einen bestimmten Wirtschaftsbereich – hier die Landwirtschaft – mit öffentlichen Mitteln fördert. Zudem sind Maßnahmen zur Imageverbesserung der Landwirtschaft wohl kaum eine Staatsaufgabe. In Anbetracht der erforderlichen Zuschüsse sollte das Land prüfen, inwiefern ein Beteiligungsverkauf infrage kommt bzw. ob die Leistungen überhaupt weiterhin erbracht werden müssen.

Über die *Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH* ist das Land an der **Landesweingut Kloster Pforta GmbH** beteiligt. Die *Landesweingut Kloster Pforta GmbH* ist seit Anfang 2013 ein hundertprozentiges Tochterunternehmen der *Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH*. Unternehmensgegenstand ist die Erzeugung und der Vertrieb von Saale-Unstrut-Weinen und ähnlichen Produkten sowie der Betrieb der damit in Zusammenhang stehenden Geschäfte. Die Gewinn- und Verlustrechnung weist für 2013 ein Jahresergebnis

176 Stand September 2014.

177 Die übrigen Gesellschafter sind aktuell der *Landesbauernverband Sachsen-Anhalt e. V.*, der *Verband der Ernährungswirtschaft Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt e. V.*, der *Marketingpool Ernährungswirtschaft Sachsen-Anhalt e. V.* und der *Landvolkverband Sachsen-Anhalt e. V.*

178 Vgl. *Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen Anhalt* (2015), S. 16f.

von minus 160.000 Euro aus.¹⁷⁹ Auch der Betrieb eines Weinguts ist keine staatliche Aufgabe. Aus ordnungspolitischer Sicht kann nur eine Privatisierung die einzig richtige Handlungsempfehlung sein.

Zudem ist das Land Sachsen-Anhalt an der *Mitteldeutschen Flughafen Aktiengesellschaft* beteiligt. Die Beteiligung beläuft sich auf 18,54 Prozent. Wie bereits beschrieben, hält die AG unter anderem eine direkte Beteiligung an der ***Flughafen Leipzig/Halle GmbH***.¹⁸⁰

Der Beteiligungsbericht Sachsen-Anhalts ist relativ übersichtlich und gibt auch über die Geschäftsentwicklung im Mehrjahresvergleich Auskunft. Insgesamt fällt auf, dass das Land an relativ vielen Unternehmen beteiligt ist, die im Agrarsektor tätig sind.¹⁸¹

7.15 Schleswig-Holstein

Im Unterschied zu den anderen Bundesländern und Stadtstaaten regelt die Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein, dass ein Beteiligungsbericht erstellt werden soll:

*„Die Landesregierung soll dem Landtag mindestens einmal in jeder Wahlperiode einen Beteiligungsbericht erstatten, der Angaben über die Zielsetzungen und die Erfolgskontrolle der jeweiligen Beteiligungen enthalten muß.“*¹⁸²

179 Vgl. *Kloster Pforta GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 24.03.2015.

180 Vgl. *Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen Anhalt* (2015), S. 57f.

181 Ebd. Zu den Beteiligungsunternehmen gehört auch die *Landgestüt Sachsen-Anhalt GmbH*. An dieser ist das Land zu 100 Prozent beteiligt. Die Gesellschaft wurde erst im Spätsommer 2014 gegründet. Aktuelle Ergebniszahlen liegen derzeit noch nicht vor.

182 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1992 (GOVBl. 1992, S. 381), zuletzt geändert am 11.12.2014 (GOVBl., S. 464).

Auch im *Corporate Governance Kodex von Schleswig-Holstein* ist vorgesehen, dass das Bundesland einen Beteiligungsbericht erstellen soll.¹⁸³ Damit ist die Landesverwaltung an die Erstellung eines solchen Berichts gebunden. Der letzte Beteiligungsbericht wurde im März 2014 erstellt und informiert über den Beteiligungsstand zum 31.12.2013. Insgesamt war das Land Schleswig-Holstein zum damaligen Zeitpunkt an 32 Gesellschaften bzw. Anstalten öffentlichen Rechts unmittelbar beteiligt. In Bezug auf die mittelbaren Beteiligungen ist der Beteiligungsbericht wenig auskunftsfreudig. Zum Teil wird lediglich die Summe der Unterbeteiligungen genannt, sodass weder die Namen der Unternehmenstöchter und -enkel noch deren finanzielle Gesamtsituation dargestellt werden. Darüber hinaus werden Einrichtungen, die rechtlich unselbstständig sind, wie z. B. Landesbetriebe oder auch Stiftungen, nicht im Beteiligungsbericht erwähnt.¹⁸⁴

Unter den Beteiligungsunternehmen ist die **Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein GmbH** zu nennen. Unternehmenszweck der *Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein GmbH* ist die Förderung der Filmkultur und Filmwirtschaft in Hamburg und Schleswig-Holstein. Dafür werden Erfolg versprechende Film- und Fernsehproduktionen aller Genres gefördert. Am Stammkapital dieser Gesellschaft hält das Land Schleswig-Holstein einen Anteil von 25,2 Prozent.¹⁸⁵ Wie dem Beteiligungsbericht 2014 zu entnehmen ist, finanzierte sich die Gesellschaft zwischen 2010 und 2012 zu einem Großteil aus Zuwendungen der öffentlichen Hand. Die Zuwendungen des Landes Schleswig-Holstein beliefen sich zwischen 2010 und 2012 auf jährlich zwischen 140.000 und 145.000 Euro. Zudem bekam die Gesellschaft in diesem Zeitraum noch Mittel

183 Vgl. *Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* (2015), S. 13.

184 Vgl. *Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* (2014), S. 6-10.

185 Die restlichen Anteile hält die Freie und Hansestadt Hamburg (74,8 %). Ähnliche Einrichtungen wie die *Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein GmbH* haben auch viele andere Bundesländer.

aus dem Rundfunkgebührenaufkommen Schleswig-Holsteins und Hamburgs in Höhe von 2,1 Mio. Euro pro Jahr.¹⁸⁶ Auf die Probleme der regionalen Filmförderung wurde bereits eingegangen. Besonders zu kritisieren ist hier, dass sich die Subventionen gleich aus mehreren Töpfen, nämlich sowohl aus öffentlichen Zuwendungen als auch aus Rundfunkgebühren (heute: Rundfunkbeiträge), speisen. Der Rundfunkbeitrag ist keine Steuer, die einer konkreten Gegenleistung entbehrt, sondern eine Art Nutzungsgebühr für den Empfang und Konsum öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen. Eine Verwendung dieser Zwangsentgelte für die regionale Filmförderung ist zwar staatsvertraglich zulässig, kommt de facto aber einer Zweckentfremdung gleich.¹⁸⁷

Wie einige andere Bundesländer, hält auch das Land Schleswig-Holstein zudem eine Beteiligung an einer Landesbank – hier der **HSH Nordbank AG**. Unabhängig von der grundsätzlichen Forderung, Landesbanken aufgrund ihrer zumindest zweifelhaften „öffentlichen Aufgaben“ zunächst formell und dann vollständig materiell zu privatisieren,¹⁸⁸ spielt bei der **HSH Nordbank AG** auch die volatile Finanzlage eine entscheidende Rolle. Nach Abzug des Steueraufwands blieb der HSH Nordbank im Jahr 2013 ein Konzernergebnis von -769 Mio. Euro. Dieses Ergebnis hat sich im Jahr 2014 deutlich verbessert, sodass 160 Mio. Euro ausgewiesen

186 Die Höhe der Zuwendungen aus dem Rundfunkbeitragsaufkommen, das den Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg zugerechnet wird, ist in § 55 IV Nr. 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH) geregelt. Demnach stehen der *Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein GmbH* mindestens 1,8 Mio. Euro jährlich und der Unternehmensechter „Filmwerkstatt“ für die Förderung des Filmfestivals in Schleswig-Holstein 300.000 Euro jährlich zu. Laut § 55 II erhöht sich der Anteil aus dem Rundfunkbeitragsaufkommen, das in die *Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein GmbH* fließt, ab 2013 auf 400.000 Euro. Auch die finanzielle Förderung des Landes Schleswig-Holstein für die Filmwerkstatt Kiel soll ab 2014 angehoben werden. Vgl. *Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* (2014), S. 40-43.

187 Aktuellere Daten sind dem Jahresabschluss der *Filmförderung Hamburg/Schleswig-Holstein GmbH* für das Jahr 2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 28.01.2015, leider nicht zu entnehmen.

188 Vgl. dazu *KBI* (1994), S.143ff.

werden konnten.¹⁸⁹ Haupteigentümer der *HSH-Nordbank* sind mit einem Anteil von gut 85 Prozent die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein. Von diesem Anteil entfallen 65 Prozent auf die *HSH Finanzfonds AöR*. Die *HSH Finanzfonds AöR* ist eine von der Freien und Hansestadt Hamburg und vom Land Schleswig-Holstein gemeinsam geführte Anstalt öffentlichen Rechts.¹⁹⁰ Auf die Probleme von Landesbanken wurde bereits in Zusammenhang mit der *WestLB* eingegangen (siehe Kapitel 7.10). Die *HSH Nordbank* war aufgrund von Fehlspekulationen vor einigen Jahren in eine schwere Krise gestürzt und musste mit staatlichen Garantien gestützt werden. Im Rahmen eines Beihilfeverfahrens hat die *Europäische Kommission* entschieden, dass die *HSH Nordbank* künftig in eine Holdinggesellschaft und in eine zu privatisierende operative Gesellschaft aufgespalten werden soll.¹⁹¹

Zusammenfassend ist es im Hinblick auf die Transparenz und Information der Bürger durchaus zu begrüßen, dass die Landeshaushaltsordnung die regelmäßige Erstellung und Publikation eines Beteiligungsberichts vorschreibt. Die in der Landeshaushaltsordnung vorgesehenen Regelungen müssten allerdings noch weiter gehen, insbesondere hinsichtlich der Informationen über mittelbare und öffentlich-rechtliche Beteiligungen.

7.16 Thüringen

Die Landeshaushaltsordnung des Freistaates Thüringen sieht keine Regelung für die Erstellung bzw. Publikation eines Beteili-

189 Vgl. *HSH Nordbank* (AG), Konzernabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 13.05.2015.

190 Vgl. *Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* (2014), S. 62.

191 Vgl. *European Commission* (2015): Statement/15/5866, Brüssel. Im Jahresabschluss der *HSH Nordbank AG* wird für das Geschäftsjahr 2014 ein Fehlbetrag in Höhe von 312 Mio. Euro ausgewiesen (HGB Einzelinstitut). Vgl. *HSH Nordbank AG*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 13.05.2015.

gungsberichts vor. Auch ohne diese formale Vorgabe wird dieser aber in regelmäßigen Abständen von der Landesverwaltung veröffentlicht, zuletzt für das Jahr 2013.¹⁹² Anfang 2015 war der Freistaat Thüringen an 20 Unternehmen in Privatrechtsform unmittelbar beteiligt. Hinzu kamen fünf unmittelbare Beteiligungen an juristischen Personen des öffentlichen Rechts.¹⁹³

Zu den Beteiligungsunternehmen gehört die **Flughafen GmbH Erfurt**. Unternehmensgegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb und der Ausbau des Verkehrsflughafens Erfurt sowie der damit verbundenen Geschäfte. Aus der Beteiligungsübersicht geht hervor, dass der Freistaat derzeit eine Beteiligung von 95 Prozent an der **Flughafen GmbH Erfurt** hält.¹⁹⁴ Die GmbH wies im Jahresabschluss 2014 einen Fehlbetrag von 901.000 Euro aus. Für das Geschäftsjahr 2014 beläuft sich die Höhe der nicht rückzahlbaren Zuwendung aus dem Landeshaushalt auf 2,09 Mio. Euro. Der Fortbestand und die zukünftige Entwicklung des Flughafens sind davon abhängig, ob die Zuwendungen im Einklang mit dem EU-Beihilferichtlinien stehen.¹⁹⁵ Auf die Risiken von Regionalflughäfen wurde an anderer Stelle bereits ausführlich eingegangen.

Wie viele andere Bundesländer hält auch Thüringen eine Beteiligung an einer Messe-Gesellschaft. An der **Messe Erfurt GmbH** ist das Land Thüringen zu 100 Prozent beteiligt. Unternehmensgegenstand ist der Betrieb, die Planung und Finanzierung des Messegeländes in Erfurt sowie die Durchführung verschiedener Veranstaltungen wie Kongresse, Messen o. ä. Zum Angebot der **Messe Erfurt GmbH** gehört auch die Organisation von außergewöhnlichen Veranstaltungen, z. B. von „Green Meetings“. „Green Meetings“ sind nach Angaben der **Messe Erfurt GmbH** Veranstal-

192 Vgl. *Finanzministerium des Freistaates Thüringen* (o. J.).

193 Vgl. *Finanzministerium des Freistaates Thüringen* (2015).

194 Ebd. Der Stadt Erfurt gehören die übrigen fünf Prozent der Anteile.

195 Vgl. *Flughafen Erfurt GmbH*, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2014, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 23.10.2015.

tungen, auf denen mittels einer nachhaltigen Organisation versucht wird, den Klimawandel zu bekämpfen. Dies soll zum Beispiel durch ein nachhaltiges Catering mit Wasserkaraffen, „Fair Trade Lebensmitteln“ und „papierlosen Meetings“ erreicht werden.¹⁹⁶ Der Beteiligungsbericht weist für die Gesellschaft in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils hohe Fehlbeträge zwischen 2,7 Mio. Euro und 3,5 Mio. Euro aus.¹⁹⁷ Im Geschäftsjahr 2013 leistete das Land Zuzahlungen im Zusammenhang mit der Finanzierung langfristiger Investitionen. Dementsprechend wurde die Kapitalrücklage um insgesamt 2,95 Mio. Euro erhöht. Zum teilweisen Ausgleich des Jahresfehlbetrags 2013 wurden der Kapitalrücklage 2,95 Mio. Euro entnommen.¹⁹⁸ Auch der Betrieb einer Messe gehört nicht zu den staatlichen Kernaufgaben und muss aus ordnungspolitischer Sicht kritisiert werden. Hier sollte über eine materielle (Teil-)Privatisierung nachgedacht werden.

Unter den Beteiligungen des Landes Sachsen wurde bereits das **Landgestüt Moritzburg** erwähnt. Dabei handelt es sich um das gemeinsame Gestüt der Länder Thüringen und Sachsen. Im aktuellen Haushaltsentwurf 2016/2017 werden zur „Erstattung von Kooperationsbeziehungen/Landgestüt Moritzburg“ Bewilligungen in Höhe von 251.000 Euro angesetzt. Zu den näheren Ausführungen siehe *Kapitel 7.13*.¹⁹⁹

Zudem hält der Freistaat Thüringen weitere Beteiligungen, auch in der gewerblichen Wirtschaft; so z. B. eine mittelbare Beteiligung an der **Jenoptik AG**. Die *Jenoptik AG* ist ein Photonik-Konzern, der optische Technologien für Unternehmen der Halbleiterausstattungsindustrie, der Automobil- und Automobilzulieferindustrie,

196 Vgl. *Messe Erfurt GmbH* (2015).

197 Vgl. *Finanzministerium des Freistaates Thüringen* (o. J.), S. 32.

198 Vgl. *Messe Erfurt GmbH*, Jahresabschluss für das Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013, veröffentlicht im *Bundesanzeiger* am 22.01.2015.

199 Vgl. *Landeshaushaltsplan des Freistaates Thüringen 2016/2017*, Haushaltsentwurf, Einzelplan 10, S. 219.

der Medizintechnik, der Sicherheits- und Wehrtechnik sowie der Luftfahrtindustrie entwickelt und anbietet. Die *Thüringer Industriebeteiligungs GmbH & Co. KG* hält einen Anteil von 11 Prozent am Grundkapital der *Jenoptik AG*. Die *Thüringer Industriebeteiligungs GmbH & Co. KG* ist eine mittelbare Tochter der Thüringer Aufbaubank, der Förderbank des Freistaates Thüringen.²⁰⁰ Auch bei dieser Beteiligung stellt sich die Frage nach der ordnungspolitischen Rechtfertigung.

Insgesamt weist der Freistaat Thüringen ein relativ kleines Netz an unmittelbaren Beteiligungen auf. Auf den ersten Blick stechen diese Beteiligungsunternehmen nicht durch ihren Unternehmenszweck hervor. Viele dieser Unternehmen sind im Verkehrs-, Kultur-, Bildungs- und Gesundheitsbereich tätig. Einige dieser Beteiligungsunternehmen haben wiederum Anteile an Unternehmenstöchtern und -enkeln. Die Unterbeteiligungen werden im Beteiligungsbericht aber lediglich namentlich und mit der entsprechenden Beteiligungshöhe erwähnt. Über die Ertrags- und Finanzlage werden keine Daten bereitgestellt. Dementsprechend wird dem Bürger und Steuerzahler kein umfassender Blick über die tatsächliche Beteiligungsstruktur des Landes ermöglicht.²⁰¹

200 Vgl. *Jenoptik* (2015), S. 1-20.

201 Vgl. *Finanzministerium des Freistaates Thüringen* (2015).

8. Fazit und Handlungsempfehlungen

Viele Länder sind über öffentliche Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen wirtschaftlich tätig. Damit schränken sie den Handlungsspielraum der Privatwirtschaft ein und leisten Wettbewerbsverzerrungen Vorschub. Dem Subsidiaritätsgrundsatz zufolge soll der Staat stets nur ergänzend zur Privatwirtschaft tätig werden. So kann ein staatliches Engagement zum Beispiel bei Vorliegen eines Markt- oder Wettbewerbsversagens gerechtfertigt sein – vorausgesetzt, der jeweilige Versagenstatbestand kann nicht durch eine andere wirtschaftspolitische oder institutionelle Korrektur beseitigt werden.²⁰² Dass die Realität aber ein anderes Bild zeichnet, wird in dieser Studie exemplarisch untermauert.

8.1 Pflicht zur Erstellung eines vollständigen Beteiligungsberichts

Um den öffentlichen Druck zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu erhöhen, sollten die Bürger möglichst klar und umfassend über die Wirtschaftstätigkeit des Staates informiert werden. Häufig ist das aber eben nicht der Fall. Um die bestehenden Transparenzprobleme zu lösen, sollten die Beteiligungsberichtspflichten der Länder deutlich ausgeweitet werden und einem einheitlichen Standard entsprechen. So empfiehlt es sich, die Verpflichtung zur Erstellung und Vorlage eines Beteiligungsberichts in allen Landeshaushaltsordnungen detailliert zu regeln. Als Anknüpfungspunkt bietet sich eine Klausel wie in § 65 VII LHO Schleswig-Holstein an:

„Die Landesregierung soll dem Landtag mindestens einmal in jeder Wahlperiode einen Beteiligungsbericht erstatten, der Angaben über die Zielsetzungen und die Erfolgskontrolle der jeweiligen Beteiligungen enthalten muß.“

²⁰² Vgl. Eickhof (2000), S. 11.

Allerdings ist diese Klausel hinsichtlich der Pflicht, Breite und Tiefe des Beteiligungsberichts zu präzisieren. Das *Deutsche Steuerzahlerinstitut* empfiehlt die Implementierung einer „Muss-Vorschrift“ in die Landeshaushaltsordnungen. Die Einhaltung dieser Vorschrift obliegt der parlamentarischen Kontrolle. Die zu implementierende Regelung muss sich auch auf die konkreten Berichtsinhalte beziehen. Selbstverständlich sollte in der Landeshaushaltsordnung die jährliche Erstellung eines Beteiligungsberichts vorgeschrieben werden. Der Bericht muss allen Interessierten öffentlich zugänglich gemacht werden. Er soll eine Übersicht über sämtliche mittelbaren und unmittelbaren Unternehmensbeteiligungen enthalten – unabhängig von der Rechtsform und Beteiligungshöhe. Erfasst werden müssen auch solche Beteiligungsunternehmen, die ihren Sitz in anderen Bundesländern oder im Ausland haben.

8.2 Konkretisierung der Berichtsinhalte

Zudem muss in den Landeshaushaltsordnungen und den dazu gehörigen Verwaltungsvorschriften eine Ausweitung der Beteiligungsberichtsinhalte fixiert werden: Dazu gehören der Name, der Sitz und die Geschäftsführung des Beteiligungsunternehmens, die Besetzung und Vergütung der Geschäftsführungsorgane, der Gegenstand des Beteiligungsverhältnisses, die Beteiligungshöhe, der öffentliche Zweck der staatlichen Betätigung, Angaben zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, zur Verschuldungssituation, zur Kapitalstruktur, zur Liquidität, zum Personalstand und zu den Personalkosten des Beteiligungsunternehmens sowie Informationen zur finanziellen Verflechtung mit dem Landeshaushalt (Verlustübernahmen, Ergebnisabführungen, Zuwendungen, Zuschüsse, Bürgschaften etc.).

Für unmittelbare und mittelbare Beteiligungen, an denen der öffentliche Träger nur eine Minderheitsbeteiligung von z. B. weniger

als zehn Prozent hält, können vereinfachte Berichtspflichten gelten. Zwingend sollten aber folgende Informationsanforderungen sein: Besetzung der Gesellschaftsorgane, finanzielle Verflechtungen und etwaige interne Kreditbeziehungen zum Landeshaushalt, Angaben zur Vermögens- und Schuldensituation und in regelmäßigen Abständen ausführliche Begründungen der öffentlichen Beteiligung.

Um alle erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeiten des Landes zu erfassen, sollen auch die rechtlich unselbstständigen Teile der Landesverwaltung, sprich Landesbetriebe, mit ihren Erfolgs- und Finanzplänen nebst Zuschussbedarfen ausgewiesen werden.

8.3 Stärkung der Beteiligungsüberwachung

Darüber hinaus bietet es sich an, die Kontrollkompetenzen des Stabilitätsrats hinsichtlich der Extrahaushalte und Sondervermögen der Länder zu stärken. Wie im Eingangskapitel erwähnt, schlummerten Ende 2014 Schulden in Höhe von 112 Milliarden Euro in den öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen der Länder. Daraus ergibt sich auch für die Kernhaushalte ein beachtliches Risikopotenzial, das in die Prognose etwaiger Haushaltschief- oder -notlagen und in die Berichterstattung durchaus mit einfließen sollte. Ergänzend sind die Beteiligungsberichtspflichten von den zuständigen Landesrechnungshöfen zu kontrollieren.

8.4 Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips

Jegliche Staatsinterventionen sind unter eine Rechtfertigungs- und Begründungspflicht zu stellen. Dazu bietet sich die Einfügung einer „Subsidiaritätsklausel“ an. Wie bereits beschrieben, sehen die meisten Landeshaushaltsordnungen vor, dass das Land ein Unternehmen (in Privatrechtsform) nur gründen bzw. sich daran beteiligen darf, wenn sich der vom Land angestrebte Zweck nicht

besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Zielführend wäre an dieser Stelle eine Verschärfung der bisherigen Soll-Vorschrift dahingehend, dass

„die Gründung oder Beteiligung an einem solchen Unternehmen bereits dann nicht erlaubt ist, wenn sich der jeweilige vom Land angestrebte Zweck zumindest ebenso gut durch die Privatwirtschaft erreichen lässt.“

Des Weiteren muss in der Landeshaushaltsordnung definiert werden, was ein „öffentlicher Unternehmenszweck“ ist oder wann genau ein „wichtiges Interesse des Landes“ vorliegt – etwa im Sozial- oder Gesundheitswesen. Das Beteiligungsmanagement hat in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob die genannten Beteiligungsvoraussetzungen noch erfüllt sind. Zudem ist sicherzustellen, dass die Haftungsverpflichtung der öffentlichen Hand auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Freilich müssen für Hoheitsbetriebe (Feuerwehr etc.) besondere Regelungen gelten.

8.5 Vermeidung von Interessenkonflikten

Oftmals finden sich in den Geschäftsführungs- und Kontrollgremien öffentlicher Unternehmen Vertreter der Lokal- oder Landespolitik. Wenn dies der Fall ist, muss sichergestellt werden, dass Politiker ausdrücklich und vorrangig den Interessen des öffentlichen Trägers verpflichtet sind. Darüber hinaus bedarf es strikter Vorgaben und Regelungen, damit die Aufsichtsgremien über die nötigen Fachkompetenzen verfügen. Hier kann § 65 IV der Sächsischen Haushaltsordnung eine mögliche Vorlage sein:

„Die auf Veranlassung des Staates gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen haben bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen des Staates zu berücksichtigen. Als Mitglieder nach Satz 1 sind nur Personen zu bestellen, die über die für diese Aufgabe erforderliche betriebs-

wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Der Freistaat Sachsen soll ihnen Gelegenheit geben, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienlich sind.“

Die genannten Regeln können dazu beitragen, die Governance und Transparenz staatlicher Wirtschaftstätigkeit zu verbessern und entsprechende Staatsinterventionen unter einen größeren Rechtfertigungsdruck zu stellen.

Anhang

Tab. A 1: Übersicht deutsche Regionalflughäfen

Name (Eröffnungsjahr)	Passagiere 2014	Flugzeug- bewegungen (gewerblich) 2014	Jahresergebnis Trägergesellschaft zum 31.12.2013	Verlustausgleichsverpflichtung zugunsten der Trägergesellschaft zum 31.12.2013
<i>Flughafen Dortmund (1960)</i>	1.964.625	22.202	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -17,77 Mio. Euro	Erträge aus Verlustübernahme: 18,10 Mio. Euro
<i>Flughafen Frankfurt-Hahn (1993)</i>	2.380.932	19.968	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -9,96 Mio. Euro	k. A.
<i>Flughafen Friedrichshafen (1913)</i>	594.117	11.465	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -1,13 Mio. Euro	In den nächsten Jahren Zuschüsse erforderlich
<i>Flughafen Herringsdorf (1925)</i>	44.874	7.964*/***	Jahresfehlbetrag: 71.000 Euro	Jährliche Zuschüsse 125.000 Euro
<i>Flughafen Karlsruhe/Baden-Baden (1995)</i>	979.511	19.569	Jahresverlust 2014: 5,67 Mio. Euro	Zuschüsse erforderlich
<i>Flughafen Kassel-Calden (2013)</i>	46.557 (2013)	13.441** (2013)	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -6,71 Mio. Euro	Liquiditätszuschüsse zzgl. Gemeinwohlkosten
<i>Flughafen Rostock-Laage (1992)</i>	169.946*	22.746***	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -2,73 Mio. Euro	Zahlungen der Gesellschafter und Landesmittel von 2,3 Mio. Euro

Flughafen Lübeck-Blankensee (1917)	367.252 (2013)	13.260 (2013)	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (2011): -6,21 Mio. Euro	seit August 2014 neuer Gesellschafter (<i>PuRen Germany GmbH</i>)
Flughafen Memmingen (1936)	750.334	8.540	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -1,61 Mio. Euro	Investitionszuschüsse
Flughafen Neubrandenburg (1934)	11.107 (2013)	9.382*** (2013)	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: rund -0,4 Mio. Euro	Erträge aus Verlustübernahme durch Gesellschafter: rd. 0,4 Mio. Euro; Investitions- und Betriebsmittelzuschüsse
Flughafen Niederrhein**** (2003)	1.806.964	13.475	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -19,48 Mio. Euro	Zuschüsse ohne genaue Angabe
Flughafen Paderborn/Lippstadt (1971)	760.044	22.602	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit: -1,59 Mio. Euro	Erträge aus Verlustübernahme der Gesellschafter: 1,25 Mio. Euro
Flughafen Sylt (1918)	k. A.	k. A.	Jahresüberschuss: 0,3 Mio. Euro	Gesellschafterzuschüsse: 0,83 Mio. Euro Zuschüsse Gemeinden List und Hörnum: 30.000 Euro

Quelle: Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger und ADV (2015). Nur Flughäfen mit Linienverkehr.

* inkl. Schulungsflugsegment

** inkl. Ultraleichtflugzeuge

*** nur Gesamtzahlen verfügbar

**** Das Jahresergebnis für 2013 ist durch eine Sonderabschreibung verzerrt. Bereinigt ergäbe sich ein Gewinn.

Tab. A 2: Deutsche Regionalflughäfen mit Entscheidung ab 01.01.2010

Flughafen	Art der Beihilfe	Anmeldung der Beihilfe	Verfahrensstand	Folge	Eigentumsverhältnisse
Flughafen Lübeck-Blankensee	<p>Staatliche Beihilfe zugunsten der <i>Flughafen Lübeck GmbH</i> und <i>Ryanair</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Verlustübernahmevertrag, günstiger Pachtvertrag und Bürgschaften der Hansestadt Hamburg zugunsten der GmbH, ➔ Infrastrukturfinanzierung des Landes Schleswig-Holstein zugunsten der GmbH, ➔ weitere Beihilfen zugunsten von Ryanair und dem neuseeländischen Infrastrukturbetreiber Infratil. 	<p>2006 (I) 2009 (II)</p>	<p>Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens</p>	<p>EuGH stoppt Verfahren in Bezug auf Beihilfen für <i>Ryanair</i> (Entgeltordnung)</p> <p>Flughafen gehört mittlerweile einem chinesischen Betreiber (<i>PuRen-Group</i>). Unlängst gab es Streitigkeiten, weil die <i>PuRen-Group</i> die Pacht an die Hansestadt Hamburg nur unregelmäßig bezahlt.</p>	<p>Alleineigentümerschaft bei chinesischem Investor <i>Chen Yongqiang</i></p>

<p>Flughafen Dortmund</p>	<p>Vom Flughafen Dortmund durchgeführtes Programm NERES (<i>New and Existing Routes Expansion Scheme</i>) zugunsten der antragstellenden Fluggesellschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ <i>Einheitliches und deutlich geringeres Flughafenentgelt,</i> ➔ <i>Gewährung eines Marketingbeitrags durch den Flughafen,</i> ➔ <i>Ermäßigung des Flughafennutzungsentgelts.</i> <p>Vom Flughafen Dortmund durchgeführtes Programm NEO (Neue Entgeltordnung) zugunsten der antragstellenden Fluggesellschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ NEO-Entgelte und zusammenhängende Rabatte, ➔ Verlustübernahmemechanismus durch die <i>Stadtwerke Dortmund AG,</i> ➔ Gewährung einer Garantie durch die Stadt Dortmund. 	<p>2006 (I) 2009 (II)</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Maßnahme ist keine Beihilfe bzw. mit dem gemeinsamen Markt vereinbar</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Gesellschafter der <i>Flughafen Dortmund GmbH</i> sind die <i>Dortmunder Stadtwerke AG</i> (DSW21, 74 %) und die Stadt Dortmund (26 %).</p>
----------------------------------	--	-------------------------------	--	----------------------------	--

<p>Flughafen Frankfurt-Hahn</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfen unter Beteiligung des Flughafens Frankfurt-Hahn und dessen Geschäftsbeziehung zum Luftfahrtunternehmen <i>Ryanair</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Kapitalerhöhungen der Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz (2001/2002/2004) und Gewinnabführungs- bzw. Verlustübernahmevertrag zwischen Flughafenbetreiber und dem Mutterunternehmen <i>Fraport AG</i> (überwiegend im öffentlichen Eigentum), ➔ Niedrigere Flughafenentgelte und andere Unterstützungen für den Billigflieger <i>Ryanair</i>, die zu einer Diskriminierung anderer Fluggesellschaften geführt haben. <p>Mögliche staatliche Beihilfe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Kurzfristige Finanzierung der <i>Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH</i> über das Cash-Pooling zwischen Holdings des Landes Rheinland-Pfalz, ➔ Langfristige Refinanzierung der <i>GmbH</i> durch die <i>Investitions- und Strukturbank des Landes Rheinland-Pfalz</i> nebst Garantien des Landes Rheinland-Pfalz. 	<p>2006 (I) 2011 (II)</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Maßnahme ist keine Beihilfe bzw. mit dem gemeinsamen Markt vereinbar</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Gesellschafter der <i>Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH</i> sind das Land Rheinland-Pfalz (82,5 %) und das Bundesland Hessen (17,5 %).</p>
--	---	-------------------------------	--	----------------------------	---

<p>Verkehrslandeplatz Kassel-Calden</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfe zur Förderung der regionalen und sektoralen Entwicklung des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Beihilfe von 271 Mio. Euro aus dem Haushalt des Landes Hessen (86 %) und den Haushalten der kommunalen Gesellschafter (14 %) 	<p>2010 (I) 2011 (II)</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Beihilfe ist mit dem gemeinsamen Markt vereinbar</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Anteilseigner sind das Land Hessen (68 %), die Stadt, der Landkreis Kassel (je 13 %) und die Gemeinde Caldene (6 %).</p>
<p>Flughafen Niederrhein-Weeze</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfen zugunsten der Flughafenbetriebsgesellschaft <i>Flughafen Niederrhein GmbH</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Gewährung eines Darlehens und Stundung durch die <i>Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH</i>, ➔ Investitionszulagen des Landes NRW in Höhe von 3,76 Mio. Euro, ➔ Öffentliche Fördermittel des Kreises Kleve als Brückenfinanzierung. <p>Mögliche staatliche Beihilfe zugunsten der <i>Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH</i> durch die öffentlichen Gesellschafter zur Refinanzierung der ausgegebenen Darlehen an die Flughafenbetriebsgesellschaft.</p>	<p>2005 (I) 2011 (II)</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Maßnahme ist keine Beihilfe</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Die Betreibergesellschaft <i>Flughafen Niederrhein GmbH</i> gehört mittelbar dem niederländischen Unternehmer <i>Herman Buurman</i> (99,93 %), dem Kreis Kleve (0,04 %) und der Gemeinde Weeze (0,03 %).</p>

<p>Flughafen Saarbrücken</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfen zugunsten der Verkehrsholding Saarland, der Flughafen Saarbrücken GmbH und der Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Finanzierung der Holding und der Gesellschaften durch das Saarland, ➔ Übertragung verschiedener Grundstücke durch das Saarland an die FSBesitzG, ➔ Bürgschaften durch das Saarland für Darlehen zugunsten der beiden Gesellschaften. <p>Eine mögliche staatliche Beihilfe stellt der Pachtvertrag zwischen der Besitzgesellschaft und der Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH dar.</p> <p>Zudem mögliche staatliche Beihilfen für verschiedene Luftverkehrsgesellschaften.</p>	<p>2008</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Maßnahme ist keine Beihilfe bzw. mit dem gemeinsamen Markt vereinbar</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Die Betreibergesellschaft <i>Flughafen Saarbrücken GmbH</i> gehört der <i>Verkehrsholding Saarland GmbH</i> (100 %). Alleiniger Gesellschafter der Holding ist das Saarland.</p>
-------------------------------------	---	-------------	--	----------------------------	---

<p>Flughafen Leipzig-Altenburg</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfen zugunsten der Betreibergesellschaft <i>Flugplatz-Altenburg-Nobitz-GmbH</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Infrastrukturbeihilfen vom Land Thüringen, → Betriebsbeihilfen von den öffentlichen Gesellschaftern. <p>Zudem mögliche staatliche Beihilfe in Form einer Ermäßigung der Dienstleistungsentgelte und Marketingdienstleistungen zugunsten von Ryanair.</p>	<p>2008</p>	<p>Entscheidung erfolgt:</p> <p>Infrastruktur- und Betriebsbeihilfen sind keine Beihilfen bzw. mit dem gemeinsamen Markt vereinbar.</p> <p>Dienstleistungs- und Marketingvereinbarungen sind zum Teil nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar und daher eine rechtswidrige Beihilfe. Der Mitgliedstaat muss alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern.</p>	<p>Positiventscheidung</p> <p>Negativentscheidung: <i>Fluggesellschaft Ryanair und ihre Marketing-Tochter AMS müssen mehr als 300.000 Euro zurückzahlen.</i></p>	<p>Gesellschafter sind der Landkreis Altenburger Land (60 %), die Gemeinde Nobitz (5 %) und die <i>THUSAC Personennahverkehrsgesellschaft</i> (3 %). Die übrigen Anteile gehören dem Verkehrslandeplatz selbst.</p>
---	--	-------------	---	--	---

<p>Flughafen Zweibrücken</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfen zugunsten der <i>Flughafen Zweibrücken GmbH</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Investitionskostenzuschüsse, ➔ Betriebskostenzuschüsse, ➔ Bürgschaftserklärung des Landes Rheinland-Pfalz für einen Kredit und Bereitstellung einer Kreditlinie. <p>Zudem mögliche Beihilfen in Form von ermäßigten Dienstleistungsentgelten für <i>Germanwings</i>, <i>TUIfly</i> und <i>Ryanair</i>.</p>	<p>2009</p>	<p>Entscheidung erfolgt:</p> <p>Flughafendienstleistungen und Marketingvereinbarungen sind nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar.</p> <p>Auch die Bürgschaftserklärung des Landes Rheinland-Pfalz ist nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar.</p> <p>Investitionskostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse sind nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar und daher eine rechtswidrige Beihilfe.</p>	<p><i>Negativentscheidung:</i></p> <p>Die unzulässigen staatlichen Beihilfen zugunsten der Fluggesellschaften sind ebenfalls zurückzahlen. (<i>Germanwings</i> 1,2 Mio. Euro, <i>Ryanair</i> 500.000 Euro und <i>TUIfly</i> 200.000 Euro)</p> <p>Der Flughafen Zweibrücken muss rund 47 Mio. Euro an Investitions- und Betriebsbeihilfen an das Land zurückzahlen.</p> <p>Im Sommer 2014 wurde für den Flughafen ein Insolvenzantrag gestellt. Ende 2014</p>	<p>Neuer Eigentümer des Flughafen-Geländes ist die <i>TRIWO AG</i>.</p>
---	--	-------------	--	--	---

Der Mitgliedstaat	muss alle notwen-	digen Maßnahmen	ergreifen, um die	Beihilfe vom Emp-	fänger zurückzu-	fordern.	Begründung: Da	der Flughafen	Zweibrücken nur	rund 40 Kilometer	vom Flughafen	Saarbrücken ent-	fernt und dieser	Flughafen seit	Jahrzehnten in	Betrieb ist, sei es	nicht vertretbar, in	ein und derselben	Region zusätzlich	zu einer bereits	bestehenden,	unrentablen Infra-	struktur einen	weiteren defizi-	tären Flughafen zu	unterstützen.																																																																																																												
wurde der Flug-	hafen von der	TRIVO AG gekauft.																																																																																																																																				

<p>Flughafen Leipzig-Halle</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfen zugunsten der Flughafen Leipzig-Halle GmbH: → Gesellschafterdarlehen, → Kapitalzuführungen.</p>	<p>2010</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Maßnahme ist keine Beihilfe bzw. mit dem gemeinsamen Markt vereinbar</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Gesellschafter der GmbH sind die <i>Mitteldeutsche Flughafen AG</i> (94 %), der Freistaat Sachsen (5,5 %), der Landkreis Nordachsen (0,25 %) und die Stadt Schkeuditz (0,25 %).</p>
<p>Flughafen Memmingen</p>	<p>Mögliche staatliche Beihilfe in Form einer Finanzierung der Flughafeninfrastruktur.</p>	<p>2013</p>	<p>Entscheidung erfolgt: Maßnahme ist keine Beihilfe</p>	<p>Positiventscheidung</p>	<p>Betreibergesellschaft ist die <i>All-gäu Airport GmbH & Co. KG</i>. Diese wurde von sieben Unternehmern gegründet. Mittlere hat die Betreibergesellschaft insgesamt 70 Kommanditisten.</p>

Quelle: *European Commission* (2015): State Aid Register, Cases und aktuelle Veröffentlichungen der Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/, Stand: 17.08.2015.

A3: Übersicht Berichtspflichten der einzelnen Bundesländer und Stadtstaaten

Baden-Württemberg

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Regelmäßigkeit des Beteiligungsberichts	jährlich
Jahr des letzten Beteiligungsberichts	2014
Anzahl Beteiligungen	75 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Bayern

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Regelmäßigkeit des Beteiligungsberichts	jährlich
Jahr des letzten Beteiligungsberichts	2014
Anzahl Beteiligungen	70 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Berlin

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	indirekt
Regelmäßigkeit des Beteiligungsberichts	jährlich
Jahr des letzten Beteiligungsberichts	2015
Anzahl Beteiligungen	55
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Brandenburg

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Regelmäßigkeit des Beteiligungsberichts	alle 2 Jahre
Jahr des letzten Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen	24 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Bremen

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Regelmäßigkeit des Beteiligungsberichts	jährlich
Jahr des letzten Beteiligungsberichts	2012/2013
Anzahl Beteiligungen	56 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Hamburg

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Regelmäßigkeit des Beteiligungsberichts	jährlich
Jahr des letzten Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen (einschließlich Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH)	87 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Hessen

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität der Beteiligungsübersicht	März 2015
Anzahl Beteiligungen	45 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Mecklenburg-Vorpommern

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität der Beteiligungsübersicht	2014
Anzahl Beteiligungen	30 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Niedersachsen

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität des Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen	50 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Nordrhein-Westfalen

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität des Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen	ca. 50 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Rheinland-Pfalz

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität des Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen	51 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Saarland

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität des Beteiligungsberichts	2011
Anzahl Beteiligungen	34 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Sachsen

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität der Beteiligungsübersicht	2014
Anzahl Beteiligungen	33 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Sachsen-Anhalt

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität des Beteiligungsberichts	2015
Anzahl Beteiligungen	70 (unmittelbar/ mittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Schleswig-Holstein

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	✓
Aktualität des Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen	32 (unmittelbar)
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

Thüringen

Beteiligungsberichtspflichten in LHO	nein
Aktualität des Beteiligungsberichts	2013
Anzahl Beteiligungen	25 (unmittelbar)*
Information über öffentlich-rechtliche Beteiligungen	✓
Information über privatrechtliche Beteiligungen	✓
Information über mittelbare Beteiligungen	eingeschränkt
Information über mittelbare Minderheitsbeteiligungen	eingeschränkt

*Stand Januar 2015.

Literatur

ADV (2015): ADV Monatsstatistik, Berlin.

Bäderland Hamburg GmbH (2015a): Gewinn- und Verlustrechnung für die Zeit vom 01.01.2014 bis 31.12.2014, Hamburg.

Bäderland Hamburg GmbH (2015b): Sauna und Entspannung, verfügbar unter: <http://www.baederland.de/>, Stand: 20.05.2015.

Bodensee-Airport Friedrichshafen GmbH (2015): Unternehmensstruktur, verfügbar unter: <http://www.fly-away.de/unternehmen-flughafen/unternehmensstruktur/gesellschaftler/>, Stand: 24.06.2015.

Botanika GmbH (2015): Programm erstes Quartal 2015, verfügbar unter: http://www.botanika-bremen.de/fuehrungen-veranstaltungen-seminare.html?no_cache=1, Stand: 28.04.2015.

Bremer Bäder GmbH (2015): Unternehmen, verfügbar unter: [http://www.bremer-baeder.de/index.php?module=viewer&index\[viewer\]\[page\]=company](http://www.bremer-baeder.de/index.php?module=viewer&index[viewer][page]=company), Stand: 15.04.2015.

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2013): Übersichtskarte Deutschland. Flughäfen in Deutschland, Frankfurt/Main.

Bundeskartellamt (2014): Der Staat als Unternehmer – (Re-)Komunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext – Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht, Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (2015): Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 2010-2013, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015): Initiative Luftverkehr für Deutschland, verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrstraeger/Luft/>

LuftverkehrFuerDeutschland/luftverkehr-fuer-deutschland_node.html

Congress-Centrum Saar (2015): Hochzeiten in Congresshalle und Saarlandhalle, verfügbar unter: <https://www.ccsaar.de/Services/Hochzeiten-in-Congresshalle--Saarlandhalle>, Stand: 20.05.2015.

Deutsche Management Akademie Niedersachsen (2015): DMAN Gesellschafter, verfügbar unter: <http://de.dman.de/die-akademie/gesellschafter/>, Stand: 30.06.2015.

Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler (2014): Staat vor Privat? Risiken kommunaler Wirtschaftstätigkeit, Sonderinformation Nr. 2, Berlin.

Döring, C. (2015): „Es ist höchste Zeit, das VW-Gesetz abzuschaffen“, in: *Börsen-Zeitung*, Ausgabe vom 10.10.2015, S. 194.

Eickhof, N. (2000): Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem. Positive und normative Anmerkungen aus ordnungspolitischer Perspektive, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 36, Potsdam.

Erste Abwicklungsanstalt (EAA): Beteiligte, verfügbar unter: <https://www.aa1.de/die-aaa/organisation/beteiligte-und-haftung/>, Stand: 30.06.2015.

Europäische Kommission (2014a): EU-Wettbewerbsrecht. Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Luxemburg.

Europäische Kommission (2014b): Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, Mitteilung der Kommission, 2014/C 99/03, Brüssel.

European Commission (2015a): State aid: Commission adopts a package of decisions regarding public supports to airports and airlines in Belgium, Germany, Italy and Sweden, Press Release, Brüssel.

European Commission (2015b): State Aid Register, Brüssel.

European Commission (2014a): State aid. Commission adopts new guidelines for State aid to airports and airlines, Brüssel.

European Commission (2014b): State aid. Commission adopts new guidelines on state aid to airports and airlines (Aviation Guidelines) – Frequently asked questions, Brüssel.

Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH (2015): Klimaschutz für Urlaubsreife: Tourismusinitiative KlimaTourEifel wird Teil der KlimaExpo.NRW, verfügbar unter: <http://www.klimaexpo-nrw.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-details/article/klimaschutz-fuer-urlaubsreife-tourismusinitiative-klimatour-eifel-wird-teil-der-klimaexponrw/>, Stand: 20.05.2015.

Finanzministerium des Landes NRW (o.J.): Haushaltsplan 2015. Haushaltsgesetz, Düsseldorf.

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2013): Der Haushaltsplan 2014/2015. Einzelplan 08, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Verbraucherschutz, Schwerin.

Forsthoff, E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart/Berlin.

Friedrichstadt-Palast Berlin (2014): Friedrichstadt-Palast: Bisheriger Besucherrekord aus dem Jahr 2001 übertroffen, Presseinformation, Berlin.

Grupp, K. (1976): Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand unter dem Grundgesetz, in: *ZHR* 140 (1976), S. 367-393.

Hain, M. (2008). Die Performance von öffentlichen Unternehmen am Beispiel der Wohnungsunternehmen in Deutschland, Wiesbaden.

Haucap, Justus (2010): Behördenflut in Deutschland, 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand, Köln.

Haus des Weines in Neustadt an der Weinstraße GmbH (2015): Home, verfügbar unter: <http://www.haus-des-weines.com/de/index.htm>, Stand: 20.05.2015.

HSH Nordbank AG (2014): Geschäftsbericht 2013, Hamburg/Kiel.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1994): Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen, Heft 78, Wiesbaden.

Jenoptik (2015): Geschäftsbericht 2014, Jena.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2012): Kommunale Schattenhaushalte – Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, Schrift Nr. 113, Berlin.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1978): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 41, Wiesbaden.

Kling, M. (2014): Staatliches Handeln, Daseinsvorsorge und Kartellrecht. Die Rolle der europäischen Wettbewerbsregeln im öffentlichen Sektor, Marburg.

Kloster Eberbach (2015): Veranstaltungen, verfügbar unter: <http://kloster-eberbach.de/weingut/veranstaltungen.html>, Stand: 29.04.2015.

Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019, Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen, Hessen 2014-2019, Wiesbaden.

Koenig, C. (2011): Europäisches Wirtschaftsrecht mit Beihilfenrecht, Bonn.

Koother, S. (2008): Plädoyer für mehr Ordnungspolitik vor Ort, in: *Das Rathaus* Nr. 4/2008, S. 97-99.

Lagner, B. (2009): Die europäische Beihilfenkontrolle auf dem Prüfstand, cep Studie, Freiburg.

Landgestüt Redefin (2015): Home/Tourismus, verfügbar unter: <http://www.landgestuet-redefin.de/>, Stand: 20.05.2015.

Messe Erfurt GmbH (2015): Bewusst erfolgreich sein, verfügbar unter: <http://www.messe-erfurt.de/unternehmen-messe-erfurt/nachhaltigkeit/green-meeting.html>, Stand: 20.05.2015.

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2015): Entwurf Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 10, Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft, Potsdam.

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2015): Staatsbad Bad Dürkheim, verfügbar unter: <http://www.fm.rlp.de/news-singleansicht/archive/2014/november/article/staatsbad-bad-duerkheim/>, Stand: 20.05.2015.

Monopolkommission (2014): Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, XX. Hauptgutachten der Monopolkommission 2012/2013, Bonn.

Monopolkommission (2008): Weniger Staat, mehr Wettbewerb, XVII. Hauptgutachten der Monopolkommission 2006/2007, Bonn.

Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge. Eine Einführung, in: *Dies.* (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Lob und Kritik an der Popakademie in Mannheim, verfügbar unter: <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/informationen/presse/317790.html>, Stand: 30.07.2015.

Sächsisches Staatsweingut GmbH (2015): Schloss Wackerbarth, verfügbar unter: <http://www.schloss-wackerbarth.de/>, Stand: 20.05.2015.

Salzgitter AG (2015): Aktionärsstruktur, verfügbar unter: <http://www.salzgitter-ag.com/de/investor-relations/aktie/aktionaeersstruktur.html>, Stand: 30.06.2015.

Sauter, T. (2010): § 4 KStG, Betriebe gewerblicher Art, in: Erle, Bernd und Sauter, Thomas (Hrsg.): Körperschaftsteuergesetz. Die Besteuerung der Kapitalgesellschaft und ihrer Anteilseigner, 3. Aufl., München u.a., S. 146-167. (Kurz: Sauter, § 4 KStG Rn. 50).

Scharf, K. (2015): Spekulationen und Dementis, veröffentlicht in: *Dill-Post* vom 14.08.2015.

Schmidt, N. (2011): Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: *Wirtschaft und Statistik*, Ausgabe Februar 2011, S. 154-164.

Schulze, A. (2003): Liberalisierung und RE-Regulierung von Netzindustrien. Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit?, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 53, Potsdam.

Spielbanken Niedersachsen GmbH (2015): Historie der Spielbanken Niedersachsen, verfügbar unter: <http://www.spielbanken-niedersachsen.de/index.php/historie>, Stand: 26.06.2015.

Statistisches Bundesamt (2015a): JAB der Unternehmen mit Länderbeteiligung insgesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015b): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/Tabelle/Jahresabschluesse_Eigner.html, Stand: 20.05.2015.

Statistisches Bundesamt (2015c): Schulden des öffentlichen Bereichs, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014a): Liste der Extrahaushalte, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014b): Schulden des öffentlichen Bereichs, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern. Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, Wiesbaden.

Stiftung Kloster Eberbach (2015): Veranstaltungen, verfügbar unter: <http://kloster-eberbach.de/kloster/veranstaltungen.html>, Stand: 20.05.2015.

Volkswagen AG (2015): Aktionärsstruktur, verfügbar unter: http://www.volkswagenag.com/content/vwcorp/content/de/investor_relations/share/Shareholder_Structure.html, Stand: 30.06.2015.

Vulkaneifeltherme Bad Bertrich (2015): Informationsbroschüre, verfügbar unter: <http://www.vulkaneifel-therme.de/tools/administration/media/website/2712j7Wdd5b9ae4b6013aadd515d6f5955809bc.pdf>, Stand: 20.05.2015.

Werner, B. (2013): Der Streit um das VW-Gesetz. Wie *Europäische Kommission* und *Europäischer Gerichtshof* die Unternehmenskontrolle liberalisieren, Frankfurt/Main.

Beteiligungsberichte und Governance Kodizes

Baden-Württembergisches Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (o. J.): Public Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg einschließlich Anmerkungen zur Anwendung, Stuttgart.

Baden-Württembergisches Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (2014): Beteiligungsbericht 2014 des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern 2014 – Staatliche Beteiligungen an Unternehmen, München.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2014): Beteiligungsbericht 2014, Bd. 1, Berlin.

Finanzministerium der Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Beteiligungsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2013, Düsseldorf.

Finanzministerium der Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Public Corporate Governance Kodex des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Finanzministerium des Freistaates Thüringen (o. J.): Beteiligungsbericht 2013, Erfurt.

Finanzministerium des Freistaates Thüringen (2015): Unmittelbare Beteiligungen des Freistaats Thüringen, verfügbar unter: <http://www.thueringen.de/th5/tfm/buergschaften/landes/betuebersicht/index.aspx>, Stand: 20.05.2015.

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein (2014): Beteiligungsbericht 2014, Kiel.

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein (2015): Corporate Governance Kodex – Schleswig-Holstein (CGK-SH), Kiel.

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2015): Beteiligungen, verfügbar unter: http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/fm/Themen/Beteiligungen/index.jsp, Stand: 20.05.2015.

Freie und Hansestadt Bremen/Die Senatorin für Finanzen (2007): Public Corporate Governance Kodex, Bremen.

Freie und Hansestadt Bremen/Die Senatorin für Finanzen (2008): Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Bremen, 2. Aufl., Bremen.

Freie und Hansestadt Bremen/Die Senatorin für Finanzen (2014): Bericht über Beteiligungen, Eigenbetriebe und Museumstiftungen der Freien Hansestadt Bremen 2012/2013, Bremen.

Freie und Hansestadt Hamburg/Finanzbehörde (2014): Hamburger Beteiligungsbericht, Hamburg.

Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK), verfügbar unter: http://www.publicgovernance.de/docs/20100101_Hamburger_Corporate_governance_Kodex.pdf, Stand: 20.05.2015.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2015): Unmittelbare Beteiligungen des Landes Hessen, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2014): Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist, Wiesbaden.

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2010): Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen – Neufassung 2010, Potsdam.

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2013): Beteiligungsbericht 2013, Potsdam.

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2013): Handbuch für das Beteiligungsmanagement des Landes Sachsen-Anhalt (Beteiligungshandbuch), Runderlass des MF vom 13.11.2013.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (o. J.): Beteiligungsbericht 2013, Mainz.

Ministerium der Finanzen Sachsen Anhalt (2015): Bericht des Landes Sachsen-Anhalt über Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts, Magdeburg.

Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes (2013): Beteiligungsbericht des Saarlandes 2011, Saarbrücken.

Niedersächsisches Finanzministerium (2014): Beteiligungshinweise des Landes Niedersachsen, Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (2013): Beteiligungsbericht des Landes Niedersachsen 2013, Hannover.

Public Corporate Governance Kodex des Landes Rheinland-Pfalz, verfügbar unter: http://www.publicgovernance.de/docs/Rheinland_Pfalz_Public_Corporate_Governance_Kodex.pdf, Stand: 20.05.2015.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2015): Beteiligungsübersicht 2014, verfügbar unter: <http://www.finanzen.sachsen.de/10997.html>, Stand: 20.05.2015.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2015): Beteiligungsbericht Band 1, Berlin.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2009): Berliner Corporate Governance Index, Berlin.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2009): Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin, Berlin.

Rechtsquellen:

Gesetz zum Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH) vom 06.02.2007 (HmbGVBl. 2007, S. 47), zuletzt geändert am 02./22.09.2014 (HmbGVBl. S. 490).

Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Bremen (LHO) vom 25.05.1971 (Brem.GBl. S. 143), zuletzt geändert am 17.05.2011 (Brem.GBl. S. 371).

Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (LHO) vom 17.12.2013 (HmbGVBl. 2013 S. 503).

Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung BayHO) vom 08.12.1971, zuletzt geändert am 22.07.2014 (GVBl. S. 286).

Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung – SäHO) in der Fassung vom 10.04.2001 (Sächs-GVBl. Jg. 2001 Bl.-Nr. 5 S. 153), rechtsbereinigt mit Stand vom 09.05.2015.

Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO) vom 05.11.1999 (ABl. 2000 S. 194), zuletzt geändert am 15.02.2006 (ABl. S. 474, 530).

Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 15.03.1999 (GVBl. I S. 248), zuletzt geändert am 26.06.2013 (GVBl. S. 447).

Landeshaushaltsordnung (LHO) Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 10.04.2000 (GVOBl. M-V 2000, S. 159) zuletzt geändert am 22.06.2012 (GVOBl. M-V S. 208, 210).

Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO) in der Fassung vom 30.01.2009 (GVBl. S. 31, S. 486), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.11.2013 (GVBl. S. 578).

Landeshaushaltsordnung Brandenburg (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.04.1999 (GVBl.I/99, [Nr. 07] S. 106).

Landeshaushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (LHO) in der Fassung vom 26.04.1999 (GV.NRW. S. 158), zuletzt geändert am 04.12.2012 (GV. NRW. S. 636).

Landeshaushaltsordnung des Landes Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20.12.1971 (GVBl. 1972,2), zuletzt geändert am 03.07.2012 (GVBl. S. 199).

Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) vom 30.04.1991 (GVBl. LSA 1991, 35), zuletzt geändert am 17.02.2012 (GVBl. LSA S. 52, 54).

Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) vom 19.10.1971, zuletzt geändert am 14.04.2015 (GBl. 1987, 428).

Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung vom 29.06.1992 (GVOBl. 1992, 381), zuletzt geändert am 11.12.2014 (GVOBl. S. 464).

Niedersächsische Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. 2001, 276), zuletzt geändert am 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 310).

Saarländisches Spielbankgesetz (SpielbG-Saar) vom 20.06.2012.

Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 19.09.2000, zuletzt § 70 geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13.03.2014 (GVBl. 3/2014 S. 94).

Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte, entnommen aus dem *Bundesanzeiger* des *Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz*.

Bearbeitung: Dr. Karolin Herrmann
Bearbeitungsstand: Dezember 2015

Herausgeber: Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Französische Straße 9-12, 10117 Berlin
Telefon: 0 30/25 93 96-32
www.steuerzahlerinstitut.de

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISSN 2197-6058