

Oelmann, Mark

**Working Paper**

## Ein geeigneter wettbewerbsrechtlicher Rahmen für die deutsche Wasserwirtschaft

IWP Discussion Paper, No. 2003/3

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Economic Policy, University of Cologne

*Suggested Citation:* Oelmann, Mark (2003) : Ein geeigneter wettbewerbsrechtlicher Rahmen für die deutsche Wasserwirtschaft, IWP Discussion Paper, No. 2003/3, Universität zu Köln, Institut für Wirtschaftspolitik (iwp), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39245>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK  
AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN**

**Ein geeigneter wettbewerblicher Rahmen für die  
deutsche Wasserwirtschaft  
(überarbeitete Fassung)**

von

*Mark Oelmann*

**IWP Diskussionspapier 2003/3  
Oktober 2003**

# Ein geeigneter wettbewerblicher Rahmen für die deutsche Wasserwirtschaft \*

## Abstract:

The question no longer is if more competition should be introduced in the German water and sewerage sector. The issue rather is what kind of competition ought to be implemented. There are mainly three different approaches: Competition in the Market; Competition for the Market and the introduction of a system of comparative efficiency. None of these approaches seem to solely fit for the fragmented structure of the German market. Therefore it is suggested to choose different regulatory approaches depending on the size of the company. Whereas incentives should be created for smaller companies to merge the big ones should already start with a system of comparative efficiency. In the longer run the merged companies also ought to integrate into this regulatory system.

Keywords: Water, Sewerage, Comparative Efficiency, Germany, Regulation.  
JEL-Classification: L95, L32, L51, H42.

## Korrespondenz:

Mark Oelmann  
Universität zu Köln, Wirtschaftspolitisches Seminar  
Lehrstuhl Prof. Dr. Juergen B. Donges  
Robert-Koch-Str. 41,  
D-50937 Köln  
Tel.: ++49-221-470-3537; fax: ++49-221-470-5187  
[mark.oelmann@uni-koeln.de](mailto:mark.oelmann@uni-koeln.de)

\* Dieses Arbeitspapier ist Teil eines Promotionsprojektes zu einer regulatorischen Neuausrichtung der deutschen Wasserwirtschaft. Es handelt sich hierbei um eine überarbeitete Version eines erstmals im Oktober 2003 publizierten Dokumentes. Das Papier erscheint in der *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 53. Jahrgang (2004), Heft 2. Auf Basis theoretisch denkbarer und teilweise in der Praxis erprobter Verfahren zur wettbewerblichen Preisbestimmung wird für die besondere deutsche Ausgangssituation der hier präsentierte Vorschlag entwickelt.

Zu einer ganzheitlichen regulatorischen Neuausrichtung gehört hingegen nicht nur die möglichst preiswerte Dienstleistungserbringung. Gleichfalls ist sicherzustellen, dass eine vom Nachfrager gewünschte Qualität gewährleistet wird. Qualitätsziele werden definiert. Hiernach sollen die einzelnen Qualitätskomponenten Qualität der Güter Trinkwasser und (gereinigtes) Abwasser, ein nachhaltiger Umgang mit Natur und Infrastruktur (Kanäle, Kläranlagen etc.) sowie das Auftreten des Wasserver- und Abwasserentsorgers gegenüber dem Kunden grundsätzlich effektiv und effizient gestaltet sein.

Die derzeit in der deutschen Wasserwirtschaft angewandten Instrumente zur Regulierung von Qualität werden vor dem Hintergrund dieser Zielerreichung analysiert. Die Untersuchung mündet in einen Vorschlag, der den hier präsentierten preisregulatorischen Rahmen um jene qualitätsregulatorischen Aspekte ergänzt. Dabei wird ebenfalls untersucht, in welchen Bereichen der preisregulatorische Rahmen als Instrument zur Erreichung der Qualitätsziele genutzt werden kann.

Die komplette Promotionsarbeit wird vermutlich Ende 2004 erscheinen.

# Ein geeigneter wettbewerblicher Rahmen für die deutsche Wasserwirtschaft

## I. Einleitung

Nach Phasen, in denen die Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft<sup>1</sup> unmittelbar bevorzustehen schien,<sup>2</sup> ist nun der Liberalisierungsdruck etwas erlahmt. In seiner Entschließung vom 14.1.2004 hält das Europäische Parlament die derzeit z.B. von der Bundesregierung verfolgte „Modernisierungsstrategie“ für ausreichend. Hiernach wird wohl u.a. die möglichst flächendeckende Einführung eines Benchmarkings angeregt, die Begründung weitergehenden Wettbewerbs wird aber nicht für notwendig erachtet. Ökonomisch betrachtet ist die Erlassung des Drucks, mehr Wettbewerb in der Wasserwirtschaft einzuführen, sicher bedauerlich. Dies gilt umso mehr, als gezeigt werden kann, dass eine begleitende Regulierung auch bei Einführung zusätzlichen Wettbewerbs ein unerwünschtes Absinken der Qualität verhindern kann (Oelmann, 2004, Kap. 4).

Bekanntlich sorgt die Institution Wettbewerb nicht nur dafür, dass unter statischer Betrachtung

|                                | Gesamtzahl WVU | davon versorgter Bevölkerungsanteil | Anzahl WVU auf 1 Mio. Abnehmer |
|--------------------------------|----------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Bundesrepublik (gesamt)</b> | 6.959          | 98vH                                | 88,1                           |
| Alte Bundesländer              | 6.545          | 98vH                                | 103,0                          |
| Neue Bundesländer              |                |                                     |                                |
| (Stand 1990)                   | 16             | 94vH                                | 1,0                            |
| (Stand 1998)                   | 414            | 98vH                                | 25,9                           |
| Niederlande                    | 22             | 98vH                                | 4,4                            |
| England/Wales                  | 29             | 95vH                                | 0,7                            |
|                                | 10 (1)         |                                     | 0,25                           |
|                                | 19 (2)         |                                     | 1,7                            |
| Frankreich                     | 5 (3)          | 69vH                                | 0,13                           |
| Italien                        | 57             | 45vH                                | 2,3                            |

(1) WVU einschließlich Abwasserentsorgung  
 (2) WVU, davon 15 WVU jeweils unter 1 Millionen Abnehmer; 2002 nur noch 12 reine WVU  
 (3) Noch Mitte der 1990er gab es nach Zabel (2001, S. 231) 16.000 unabhängige Wasserversorger und 13.500 Abwasserentsorger. Während 80vH resp. 60vH der Kommunen die Leistungserstellung ausschreiben, wird sie vom Rest in Eigenregie ohne jegliche wettbewerbliche Disziplinierung erbracht.

**Abbildung 1: Anzahl Wasserversorgungsunternehmen (WVU) im internationalen Vergleich (Stand: 1998, 2002); Quelle: Darstellung in Anlehnung an Kampe (2001, S. 78) und OFWAT (2002c).**

<sup>1</sup> Die Begriffe Wasserwirtschaft einerseits und Wasserversorgung und Abwasserentsorgung andererseits werden hier synonym verwendet.

<sup>2</sup> Siehe hierzu insbesondere das im Mai 2003 erschienene Grünbuch zu Leistungen der Daseinsvorsorge. Hier (Europäische Kommission, 2003b, Tz. 29) wird beispielsweise formuliert, dass zwar die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, nicht aber notwendigerweise der Leistungserbringer als solcher zu schützen sei. Ebenso sei auf die jüngste Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission (2003a) verwiesen.

tung zu den geringsten Kosten produziert wird, sondern setzt die Anreize auch derart, dass wünschenswerte Innovationen tatsächlich entdeckt und umgesetzt werden. Möglicherweise kann dieser zwischenzeitlichen Ruhe aber auch etwas Positives abgewonnen werden. Sie bietet die Möglichkeit, noch einmal innezuhalten und zu fragen, ob die Fokussierung auf das sog. Ausschreibungsverfahren als zentrales Regulierungssystem für die spezifisch deutsche Situation anzuraten ist. Aktuell ist dieses Modell im politischen Prozess zumindest das meistdiskutierte, wie Schönbäck et al. (2003b, S. 552) richtigerweise feststellen. Zu diesem Schluss wird tatsächlich zu kommen sein, wenn die derzeitige fragmentierte Struktur, wie sie Abbildung 1<sup>3</sup> zu entnehmen ist, als entweder sinnvoll und/oder unveränderbar anzusehen ist.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst zu analysieren, ob diese kleinteilige Struktur volkswirtschaftlich ein Problem darstellt und - wenn dem so sein sollte - bloße unternehmensübergreifende Kooperationen dieses nicht ausreichend zu lösen vermögen. Darauf aufbauend wird im dritten Abschnitt analysiert, ob eines der drei sehr unterschiedlichen Basismodelle<sup>4</sup> (Frankreich, Niederlande und England/Wales<sup>5</sup>) für die spezifische deutsche Situation angewendet werden sollte. Ein Modell wird dann als geeignet betrachtet, wenn es

- flächendeckenden und funktionsfähigen Wettbewerb gewährleistet,
- durch langfristige Verfügungsrechte betriebswirtschaftlich sinnvolle Planungen zum einen ermöglicht, zum anderen durch Anreize überhaupt erst induziert
- und zudem ausreichend Raum lässt, so dass sich Unternehmensgröße und Struktur des Versorgungsgebietes ständig neu fein abstimmen lassen.

Konkret geht es hier in diesem letzten Punkt um die Verträglichkeit eines Zielsystems mit der Anwendung von Elementen des „Wettbewerbs im Markt“ (Eigenversorgung, freier Leitungsbau, Einschaltung von Zwischenhändlern, gemeinsame Netznutzung (Stuchtey, 2002)).

Im Kern ist dieser Durchleitungswettbewerb das dominierende Regulierungsverfahren in der Telekommunikationsbranche und dem Stromsektor. Wie im weiteren Verlauf argumentiert werden wird, ist dieses Verfahren in der Wasserwirtschaft zwar additiv einsetzbar, als alleiniges Regulierungsinstrument aber ungeeignet. Dies liegt zum einen daran, dass es im Gegensatz zur Stromversorgung nur wenige größere Verbundnetze gibt. Es ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten, dass sich solche flächendeckend herausbilden werden, da für die Versorgungsseite festzustellen ist, dass sich Wasser bei Lagerung und Transport qualitativ

---

<sup>3</sup> Die Abbildung stellt nur die unterschiedlichen Strukturen auf der Wasserversorgungsseite dar. Ergänzend sei angemerkt, dass es in Deutschland auf der Abwasserentsorgungsseite nach Scheele (2000, S. 5) derzeit noch rund 8000 eigenständige Unternehmen gibt.

<sup>4</sup> Für einen ersten Überblick über die verschiedenen, in der Praxis angewandten Regulierungsverfahren sei auf OECD (2000) und Zabel (2001) verwiesen. Für eine tiefergehende Analyse sei Ballance und Taylor (2001) empfohlen. Internationale allgemeinere Rahmenbedingungen im Vergleich finden sich in den Artikeln bei Kraemer und Correia (1997) und Correia und Kraemer (1997).

<sup>5</sup> Das hier zu besprechende Regulierungsverfahren hat in England und in Wales Gültigkeit. In der Folge wird der besseren Lesbarkeit halber jeweils nur der Begriff „England“ genutzt.

verändert und ökonomische Grenzen der Mischbarkeit heterogener Wässer bestehen. Zudem führt die hohe Masse des Gutes Wasser in Kombination mit einer allgemein guten Verfügbarkeit von Rohwässern dazu, dass ein lokaler, technisch effizienter Wasserversorger häufig keiner wirklichen Konkurrenz ausgesetzt sein wird (Ewers et al., 2001, S. 43f.). Durch die Trennung von Netz und Betrieb ließen sich möglicherweise zwar die Netznutzer einem (etwas) stärkeren Wettbewerb aussetzen, diese Unternehmensaufspaltungen aber gingen einher mit dem Verlust von Verbundvorteilen (SWC, 2004, Abschn. 5.3).

In der Abwasserentsorgung ist ein Wettbewerb im Markt als alleiniges Regulierungsverfahren ähnlich fragwürdig. Insbesondere die Transportkosten fallen hier noch relativ stärker ins Gewicht als in der Wasserversorgung. Distanzen werden hier für gewöhnlich nicht mit Druck überwunden, sondern es wird sich der Gravitation bedient. Je „ungünstiger“ die Topographie des Geländes, umso mehr Energie muss aufgewendet werden, um abzuleitendes Wasser jeweils wieder hochzupumpen.

## **II. Zur Problematik einer sehr fragmentierten Struktur in der Wasserwirtschaft**

Eine kleinteilige Struktur in der deutschen Wasserwirtschaft kann sich zumindest in der technischen Durchführung in Einzelfällen als betriebswirtschaftlich rational erweisen. Angesichts hoher Transportkosten<sup>6</sup> wird nicht bestritten, dass es natürliche Rahmenbedingungen geben kann, in denen die sehr dezentrale Vorhaltung von Trinkwasseraufbereitungsanlagen und Kläranlagen sinnvoll ist. Eine kleine ländliche Kommune könnte aufgrund der relativ hohen Transportkosten möglicherweise auch dann weiter von einer eigenen Kläranlage oder Trinkwasseraufbereitungsanlage versorgt werden, wenn das eigene wasserwirtschaftliche Unternehmen mit 100 oder 200 anderen Unternehmen kooperierte oder fusionierte. Effizienzgewinne würden sich in diesem Fall in relativ geringerem Umfang, zum Beispiel nur durch die Einsparung allgemeiner Verwaltungs- und Betriebskosten, einstellen. Nach Berechnungen der Unternehmensberatung A.T. Kearney (Hannes et al., 2003, S. 10) würde aber bereits ein solches überregionales Bündeln von Unternehmensabläufen zu einer Verringerung von 30 vH der Gesamtkosten führen.

In der Mehrzahl der Fälle würde es aber nicht bei einer Einsparung allgemeiner Verwaltungs- und Betriebskosten bleiben. Die sich herausgebildete kleinteilige Struktur wird zumeist nicht mit technischer Sinnhaftigkeit zu begründen sein. In vielen Fällen werden sich Kommunen oder Landkreise einst zur Gründung eigener wasserwirtschaftlicher Unternehmen mit Investitionen in eigene wasserwirtschaftliche Anlagen entschlossen haben, obwohl in unmit-

---

<sup>6</sup> Für die Abwasserentsorgung der Stadt Köln z.B. entfallen zwei Drittel der Gesamtkosten auf den Transport von und zur Kläranlage (Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR, 2002, S. 10).

telbarer Nähe eine Fernwasserleitung lag oder die Nachbarkommune eine unausgelastete Kläranlage besaß. Diese volkswirtschaftlich fragwürdigen Unternehmensgründungen sind Folge des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG. Weder bei Gründung noch im laufenden Wirtschaften unterliegen die deutschen wasserwirtschaftlichen Unternehmen einer wesentlichen ökonomischen Rechtfertigungspflicht.<sup>7</sup> Nun könnte argumentiert werden, etwaige Fehlinvestitionen seien bereits getroffen. Weswegen also müsse neben der Einführung von mehr Wettbewerb zusätzlich über eine Neugliederung der wasserwirtschaftlichen Struktur nachgedacht werden?

Zunächst gibt es eine Reihe empirischer Studien zur optimalen Größe eines wasserwirtschaftlichen Unternehmens.<sup>8</sup> Die Spannbreiten der jeweiligen Betriebsoptima differieren zwar enorm, doch lässt sich gleichwohl ableiten, dass die allermeisten der deutschen Unternehmen gegenwärtig als zu klein anzusehen sind. Größenvorteile werden nicht ausreichend genutzt.

Daneben wird eine Neugliederung deshalb nötig, weil die deutsche Wasserwirtschaft auch weiterhin vor großen Herausforderungen steht. Diese sind sicher anderer Art als noch vor 50 Jahren. Erstens lassen die demographisch zu erwartende Bevölkerungsschrumpfung, der anhaltende Trend sinkender Wasserkonsumption pro Kopf sowie die zunehmende Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft erwarten, dass die Zukunftsaufgabe wesentlich im Rückbau von Kapazitäten besteht.<sup>9</sup> Es liegt nahe, dass die Planungen zu einem solchen Rückbau sich keinesfalls nur an bestehenden Versorgungsgrenzen orientieren sollten. Zweitens erfordern die immer neuen umweltpolitischen Herausforderungen bei den Unternehmen fachspezifisches Humankapital, das schlicht nicht jedes der 15.000 wasserwirtschaftlichen Unternehmen wird vorhalten können.

Beide dieser Herausforderungen ließen sich theoretisch durch unternehmensübergreifende Kooperationen lösen. Gewisse Aufgaben würden an externe Dienstleister übertragen. Ein dritter Punkt hingegen erfordert nicht nur eine unternehmensübergreifende Kooperation, sondern die materielle Fusion von Unternehmen. Die Bildung größerer Einheiten ist überhaupt erst die Voraussetzung dafür, tatsächlich die gesamte Branche einer wettbewerblichen Ordnung unterwerfen zu können. Wie sich zeigen wird, gilt dies selbst für das französische System des Ausschreibungswettbewerbs.

Zusammenfassend kann also die eingangs aufgeworfene Frage, ob die kleinteilige Struktur in Deutschland sinnvoll ist, ökonomisch betrachtet verneint werden. Im weiteren wird sich

---

<sup>7</sup> Zu den Verfahren der kostenorientierten Gebührenbestimmung und der wettbewerbsrechtlichen Preisaufsicht in Deutschland siehe Oelmann (2004, Abschn. 3.4.1.1). Insbesondere zum zweiten Verfahren siehe Daiber (2000) und illustriert an einem Praxisbeispiel Daiber (2002).

<sup>8</sup> Zur optimalen Größe eines wasserwirtschaftlichen Unternehmens siehe vor allem SWC (2004), daneben aber auch SMC (2002) und den vergleichenden Literaturüberblick in Stuchtey (2002, S. 37ff.).

<sup>9</sup> Gunda Röstel (Gelsenwasser AG) berichtete im Rahmen einer Podiumsdiskussion auf der Wasser Berlin 2003 am 7. April 2004, dass die Gelsenwasser AG bereits zusätzliches Wasser fördere und in die Netze einspeise, um die notwendige Fließgeschwindigkeit in den Rohren aufrechtzuerhalten. Die an die Verbraucher abgegebene Trinkwassermenge sank von 5,9 Mrd. m im Jahre 1991 auf 4,7 Mrd. 2001 (o.V., 2002, S. 9).

zudem herausstellen, dass das Befördern von Zusammenschlüssen zwar nicht als einfach, insgesamt aber zumindest als möglich angesehen werden darf. Neben den unmittelbaren Problemen stellt sich auch ein mittelbares Problem ein, da einige der nun zu analysierenden wettbewerblichen Regulierungsverfahren eine geringere Zahl von Unternehmen voraussetzen.

### **III. Praxiserprobte Regulierungsverfahren und ihre Eignung für Deutschland**

#### **1. Ausschreibungswettbewerb (Wettbewerb um den Markt)**

Der Ausschreibungswettbewerb geht zentral auf Demsetz (1968) und Posner (1972) zurück. Hier wird das Recht, einen Markt als alleiniger Anbieter eine vorgegebene Zeitperiode bedienen zu dürfen, von einer Ausschreibungsinstanz wettbewerblich versteigert. Für gewöhnlich wird in einer Ausschreibung nicht nur die räumliche Abgrenzung, sondern ebenso Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungserbringung z.B. in Bezug auf Kundenservice oder Umweltschutz spezifiziert. Das Recht, die so definierte Leistung als Monopolist erbringen zu können, kann zum einen meistbietend auktioniert werden. In solch einem Fall hätten die Konsumenten Monopolpreise zu entrichten. Zum anderen könnten Konzessionäre aufgefordert werden, einen Preis zu nennen, zu dem sie bereit wären, den Markt zu versorgen respektive zu entsorgen. Derjenige mit dem niedrigsten verlangten Preis erhalte den Zuschlag. In einem solchen Fall würde nicht nur das effizienteste Unternehmen den Auftrag erhalten. Gleichzeitig wäre eine Begrenzung der Renten möglich (Laffont, 1994, S. 521). Diese Ergebnisse aber stellen sich nur unter sehr restriktiven Modellannahmen ein.<sup>10</sup> Diese aber sind in der Realität nicht erfüllt, was auch die folgende nähere Auseinandersetzung mit der derzeitigen französischen Regulierungspraxis zeigt.

Zwar wird in der gegenwärtigen Anwendung die sehr kleinteilige Struktur akzeptiert. Dies aber impliziert den Verzicht auf die Einführung wirklich flächendeckenden Wettbewerbs, dem ersten Aspekt des ersten oben formulierten Kriteriums zur Beurteilung eines wettbewerblichen Regulierungsverfahrens<sup>11</sup> für die deutsche Wasserwirtschaft. Die Erfahrungen

---

<sup>10</sup> Zunächst muss der Vertrag zwischen Konzessionär und Ausschreibungsbehörde ausreichend spezifiziert sein. Für den Fall, dass der letztendliche Anbieter Investitionen mit dem Charakter von versunkenen Kosten tätigen soll, ist der Übergang der Infrastruktur bei Konzessionärswechsel sicherzustellen. Es ist zu gewährleisten, dass die Regelung ex ante weder zu einer Unterinvestition in Folge bspw. des Hold-up-Problems führt, noch eine Kapitalaufblähung im Sinne des Averch-Johnson-Effektes zu erwarten ist. Ferner muss ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen den Konzessionären implementiert werden können (Oelmann, 2004, Abschn. 3.3.4).

<sup>11</sup> Der Begriff des wettbewerblichen Regulierungsverfahrens ist nur auf den ersten Blick ein Widerspruch. Für die Wasserwirtschaft wird die nicht umstrittene These aufgestellt, dass die Begründung maximal möglichen Wettbewerbs stets eine durchsetzungsstarke Regulierung erfordert. Vor diesem Hintergrund geht es weniger um eine Deregulierung in der Wasserwirtschaft. Treffender ist es, von einer Liberalisierung mit starken Aspekten einer Reregulierung zu sprechen.

Frankreichs zeigen, dass städtische Regionen für private Dienstleister interessant sind, ländliche Gebiete hingegen von kommunalen Betrieben versorgt werden. Der Grund ist naheliegend: Die relativ hohen Transaktionskosten einer Delegation sind in extrem kleinen Versorgungsgebieten zu hoch (Ewers et al., 2001, S. 26). Von flächendeckenden Ausschreibungen ist man damit, wie auch Abbildung 1 zeigt, weit entfernt. Mit dem derzeitigen französischen System ist es daher nicht möglich, jedes wasserwirtschaftliche Unternehmen einem Wettbewerbsdruck auszusetzen. Es kann somit zumindest in der praktizierten Form kein Leitbild sein. Wohl wäre es denkbar, die Rahmenbedingungen so zu ändern, dass verpflichtende Ausschreibungen mit dem Zwang, einen Dritten tatsächlich zu beauftragen, zu verstärkten Kooperationen von kleinen Unternehmen führen würde. Jedes Unternehmen ließe sich folglich wettbewerblichem Druck aussetzen. Gleichwohl weist dieses Ausschreibungskonzept als solches fundamentale Probleme auf, die dessen Anwendung als alleiniges Regulierungsverfahren nicht ratsam erscheinen lassen. Wie zu zeigen ist, gibt es einen unauflösbaren Trade-off zwischen dem zweiten und den anderen beiden oben aufgestellten Kriterien.

Grundsätzlich ist beim Wettbewerb um den Markt danach zu unterscheiden, ob alleine die Betriebsführung ausgeschrieben wird oder ob auch die Verantwortung für die gesamte Infrastruktur (Netze, Anlagen) mit auf den Konzessionär übergehen sollte. Angesichts der Kapitalintensität der wasserwirtschaftlichen Produktion<sup>12</sup> erscheint es zentral, dass gerade bei Ersatz- und Neuinvestitionen in diese Infrastruktur Anreize bestehen, Effizienzpotentiale zu heben. Vor diesem Hintergrund wäre prinzipiell nur die zweite Möglichkeit, eine sog. Betreiberkonzession, interessant.

In Frankreich firmiert diese unter der Bezeichnung „concession“. Hier führt der private Partner zum einen die Investitionen durch, trägt aber gleichsam das volle Risiko, diese Investitionskosten durch die eingenommenen Abgaben wieder zu erwirtschaften. Eine Grundvoraussetzung, dass sich der Private ohne zusätzliche Kompensation überhaupt hierauf einlässt, ist das Einräumen längerfristiger Verfügungsrechte. So sind gemäß des zweiten oben aufgestellten Kriteriums sehr lange Vertragslaufzeiten unabdingbar. Für Frankreich betragen diese zu meist 20-30 Jahre (Neto, 1998, S. 112). Bis 1993, dem Jahr, in dem das sog. „Loi Sapin“ in Kraft trat, brauchten zudem auslaufende Konzessionsverträge nicht erneut wettbewerblich ausgeschrieben zu werden. Dies nun wiederum führte zur Verletzung der anderen beiden obigen Kriterien. Es untergrub nicht nur jeglichen Wettbewerb zwischen den privaten Betreibern, sondern aufgrund der Nachverhandlungsproblematik wäre ebenfalls ein Wettbewerb im Markt additiv nicht vorstellbar gewesen. Die kontinuierliche Suche nach der im Einzelfall optimalen Betriebsgröße war nicht möglich, da de facto die Betreiberkonzessionen zu einer Zementierung der Versorgungsgebietsstrukturen führten.

---

<sup>12</sup> In der Abwasserentsorgung rechtfertigen sich für die kameralistische Gebührenberechnung 54 vH der Gesamtkosten aus Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen (BGW, 2003, S. 8).

Seit 1993 ist nun die maximale Laufzeit eines Konzessionsvertrages auf 20 Jahre beschränkt und gleichzeitig sind Neuausschreibungen nach Laufzeitende verbindlich. So wundert es nicht, dass mittlerweile nur noch Betriebsführungskonzessionen ausgeschrieben werden. Damit aber wird sich von dem Ziel einer effizienten Investitionsplanung verabschiedet. Nicht von ungefähr wird somit der Aufbau einer zentralen ökonomischen Regulierungsbehörde gefordert.<sup>13</sup> Deren Aufgabe wäre neben Maßnahmen zur Forcierung des Wettbewerbs bei Ausschreibungen von Betriebsführungskonzessionen<sup>14</sup> die anreizorientierte Überwachung von Investitionen mit sunk cost Charakter. Sollte es tatsächlich zum Aufbau einer Regulierungsbehörde in Frankreich kommen, könnte aus den im nächsten Abschnitt zu beschreibenden Erfahrungen Englands profitiert werden.

Zusammenfassend erscheint der Wettbewerb um den Markt ohne eine existierende Regulierungsbehörde damit als alleiniges Regulierungsverfahren ungeeignet. Besteht das Ziel dennoch darin, in Deutschland einen flächendeckenden Wettbewerb nach Vorbild eines französischen Auktionswettbewerbs zu begründen, ist zumindest die Pflicht zur Übertragung der Betriebsführung anzuraten. Damit aber müsste es zu Fusionen bei den deutschen Netzbetreibern kommen.

## 2. Benchmarking und System vergleichenden Wettbewerbs

Im Gegensatz zu Frankreich wurde in den Niederlanden und England eine im Ausgangszustand fragmentierte Struktur als Problem betrachtet. Es kam zu Zwangszusammenlegungen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wäre es theoretisch auch in Deutschland denkbar, in einem ersten Schritt bspw. gemäß der neun deutschen Flussgebietseinheiten (Umweltbundesamt, 2001, S. 8) bestehende Unternehmen zu weit größeren Einheiten zusammenzufassen. Da durch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>15</sup> auch die Regulierungsinstanzen nun einen stärkeren Fokus auf jene Flussgebietseinheiten legen, würde sich ein zwangsweises Fusionieren auch von dieser Seite her anbieten.

---

<sup>13</sup> Siehe hierzu Neto (1998, S. 114), Schönböck et al. (2003a, S. 264), Buller (1996, S. 12), die weiterführende Literatur in Scheele (2002, S. 4) und zentral der sog. „Baert Report“ (Ballance und Taylor, 2001, S. 96ff.). Eine kritische Position zur Einführung einer Regulierungsbehörde in Frankreich nehmen Ballance und Taylor (2001, S. 99ff.) ein.

<sup>14</sup> Selbst nach Inkrafttreten des Loi Sapin kann nur bei rund 15 vH der Ausschreibungen von einem tatsächlichen Wettbewerb um den Markt gesprochen werden (Schönböck et al. , 2003a, S. 263); zu den spezifischen Gründen hierfür siehe z.B. Scheele (2002, S. 5).

<sup>15</sup> Es gibt eine Flut von Publikationen zur EU-WRRL. Für eine erste Einführung sei auf Europäische Kommission (2002a) und für Fragen der Umsetzung auf Interwies und Kraemer (2001) (samt der angegebenen weiterführenden Literatur), und Holtmeier (2003) verwiesen. Kallis und Nijkamp (1999, S. 8ff.) zeichnen einige der umweltpolitischen Konflikte zwischen den verschiedenen Nationalstaaten (vor allem Großbritannien und Deutschland) nach, die im Rahmen der Verhandlungen zur EU-WRRL auftraten.

Eine Zwangszusammenlegung ist in Deutschland zwar nicht unmöglich,<sup>16</sup> aber zumindest schwierig. Aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG ist am Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nur schwer zu rütteln und auch von Europäischer Ebene wird den Kommunen dieses nicht streitig gemacht werden. Aber auch ökonomisch sollte eine Zwangszusammenlegung - sofern möglich - vermieden werden. Es sollte weitestmöglich dem Wettbewerb überlassen werden, welche Unternehmensgröße sich im spezifischen Fall als optimal erweist.<sup>17</sup>

Unabhängig von der Kritik an einer Zwangszusammenlegung ist zumindest festzustellen, dass diese unter Transaktionskostengesichtspunkten doch die Grundlage dafür bildete, die gesamte Branche überhaupt erst einem Wettbewerb unterziehen zu können. Dabei unterscheidet sich gleichwohl der Wettbewerbsgrad, der jeweils in den Niederlanden und in England generiert wird. Gerade bei ersterem Konzept des Benchmarkings ist fragwürdig, ob ein ausreichend hoher Wettbewerbsdruck entfaltet wird. Der eingeschlagene Weg in den Niederlanden basiert auf einem reinen „naming and shaming“. Hiernach werden die Ergebnisse eines mittlerweile verpflichtenden Benchmarkings (Merkel, 2003, S. 9) in Form von Broschüren (VEWIN, 2001) allgemein zugänglich gemacht und sollen so die Unternehmen anhalten, sich im Zeitablauf zu verbessern. Im Gegensatz zum deutschen Status Quo wäre ein verpflichtendes Benchmarking sicher bereits eine Verbesserung, dennoch aber ist es ökonomisch betrachtet nur die zweitbeste Lösung.<sup>18</sup>

In England hingegen werden die aus einem Benchmarking gewonnenen Informationen nicht nur allgemein der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Sie stellen vielmehr die Grundlage zur Berechnung der individuellen Preisobergrenzen dar.<sup>19</sup> Die Regulierungsbehörde OFWAT (Office of Water Services) errechnet im Rahmen ihrer alle fünf Jahre stattfindenden „Periodic Review“ für jedes der 10 Wasser- und Abwasserunternehmen (WaSC) und der heute<sup>20</sup> 13 reinen Wasserunternehmen (WoC) individuelle „K-Faktoren“. Diese geben an, wie

---

<sup>16</sup> Es handelt sich hier um eine Frage des politischen Umsetzungswillens. Grundsätzlich ist eine sogenannte Hochzonung - also die Übertragung der kommunalen Aufgabendurchführung auf höhere Ebenen wie Kreis oder Land oder auch eine Pflichtteilnahme an regionalen Verbänden - denkbar. Analog zur Diskussion in der Kreislauf- und Abfallwirtschaft ließe sich auch für die Wasserwirtschaft folgern, dass aufgrund der immer komplexer werdenden Aufgaben nicht mehr jede „Teilaufgabe ohne weiteres als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft qualifiziert werden kann“ (Monopolkommission, 2003, Tz. 140).

<sup>17</sup> Es mag argumentiert werden, dass auch ein System, das bereits zu Zusammenschlüssen ermutigt, sich bereits einer Anmaßung von Wissen schuldig macht. Theoretisch könnten so Unternehmenseinheiten aufzulösen sein, die in der Praxis effizient sind. Dies ist gleichwohl weder aufgrund der oben angerissenen empirischen Erkenntnisse noch in Folge der oben vorgestellten kommunalpolitischen Logik zu vermuten.

<sup>18</sup> Es sei angemerkt, dass in der deutschen Wasserwirtschaft derzeit allenfalls eine Bereitschaft zu einem freiwilligen Benchmarking besteht (siehe beispielhaft Bongert (2003, S. 9)). Begründet wird dies damit, dass es ansonsten nicht zu einem vertraulichen Datenaustausch zwischen den Unternehmen komme. Wettbewerbspolitisch ist dieser auch gar nicht erwünscht. Eine gute Idee eines innovativen Unternehmens sollte gerade nicht zu sozialisieren sein. Vielmehr sollte ein solcher Pionierunternehmer (Heuss, 1965) durch (zeitlich befristete) Gewinne belohnt werden.

<sup>19</sup> Die englische Regulierungsbehörde für Wasser und Abwasser OFWAT stellt auf ihren Internetseiten ([www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk)) umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung. Einen guten ersten Einblick in das Regulierungsverfahren liefert OFWAT (2003).

<sup>20</sup> Für eine knappe Einführung in die Geschichte der englischen Regulierungspraxis siehe OFWAT (2002a); einen umfangreicheren Überblick geben Zabel und Rees (1997, 3. Abschn.).

sich im Durchschnitt die einzelnen Wasser- und Abwasserpreise real verändern dürfen.<sup>21</sup> Dabei ist wohl darauf zu achten, dass zum einen innerhalb der WaSC keine Quersubventionierungen zwischen Wasserbereich und Abwasserbereich stattfinden (OFWAT, 2002b, S. 13). Zum anderen ist sicherzustellen, dass einzelne Kundengruppen nicht übervorteilt werden. Dies gilt insbesondere für Haushalte, die über relativ höhere Preise die relativ niedrigeren von Großabnehmern überhaupt erst ermöglichen.

Im Rahmen der zugestandenen Preise werden Unternehmen implizite Vorgaben zur individuellen Effizienzverbesserung gemacht. Die im Ausgangszustand relativ ineffizienten Unternehmen haben dabei tendenziell höhere Zielvorgaben zu erreichen. Bei Übererfüllung der vorgegebenen Ziele kann das Unternehmen die zusätzlich erzielten Effizienzgewinne über fünf Jahre vereinnahmen. Nach Ablauf dieser Zeitspanne werden diese speziellen Effizienzfortschritte unter sonst gleichen Bedingungen über sinkende Preise an die Kunden transferiert („rolling incentive“). Die praktischen Erfahrungen in England lassen ableiten, dass das Einführen eines solchen Systems volkswirtschaftlich positive Ergebnisse hervorruft.<sup>22</sup>

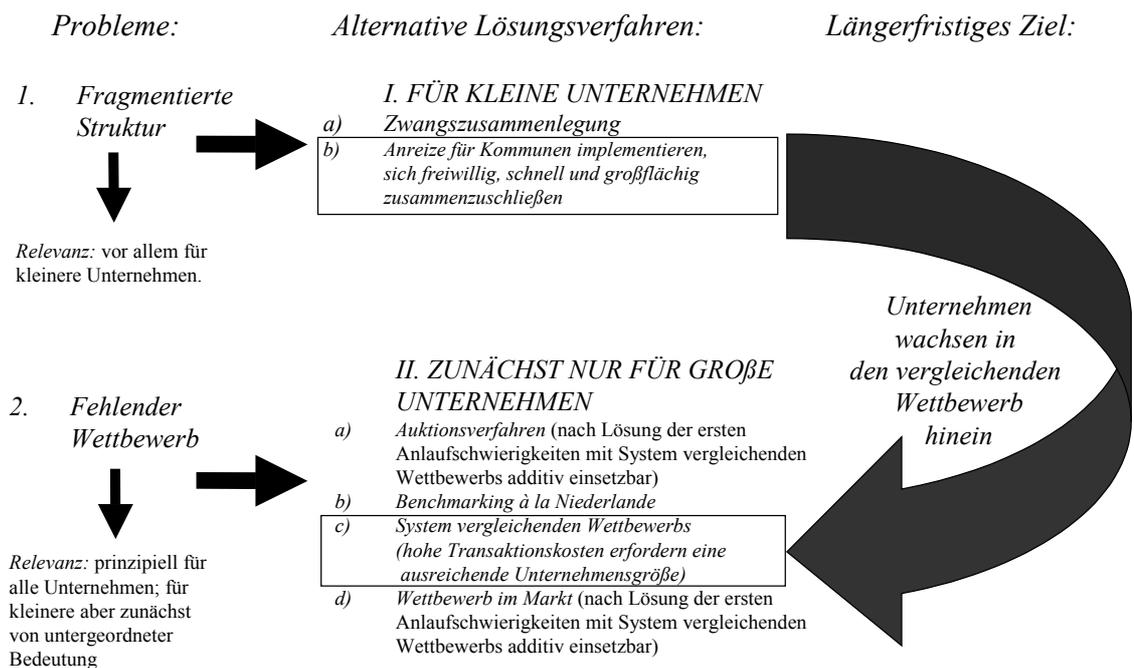
Obgleich es am derzeit praktizierten Verfahren berechnete Kritik gibt,<sup>23</sup> fällt die Prüfung anhand der eingangs aufgestellten Kriterien positiver aus als beim Ausschreibungsverfahren. So fällt auf, dass hier langfristige Verfügungsrechte zugebilligt werden. Über die Bestimmung der relativen Effizienzen werden selbst bei der Planung von Neu- und Ersatzinvestitionen Anreize zur effizientesten Aufgabenerfüllung gesetzt. Positiv ist zudem der „atmende Charakter“ dieses Rahmens. Sowohl Fusionen als auch Elemente des Wettbewerbs im Markt sind im englischen Konzept integrierbar und ermöglichen so eine kontinuierliche, wettbewerbliche Suche nach der jeweils optimalen Unternehmensgröße. Die jüngsten Entwicklungen zeigen überdies, dass das Verfahren der wettbewerblichen Ausschreibung mit einem System vergleichenden Wettbewerbs<sup>24</sup> kompatibel ist. Mit dem walisischen wasserwirtschaftlichen Unternehmen Glas Cymru liegen erste praktische auswertbare Erfahrungen vor (Oelmann, 2004, Abschn. 5.1.2). Unabhängig von den diese Untersuchung leitenden Kriterien hat das System vergleichenden Wettbewerbs darüber hinaus den Vorteil, dass es als Instrument zur Verfolgung von Umweltschutzziele herangezogen werden kann (Oelmann, 2004, Abschn. 5.2.2).

<sup>21</sup> Für die derzeitige 5-Jahres Periode (2000/01-2004/05) sinken nominal die Preise für die WaSC im Durchschnitt um jährlich 2 vH, die für WoC um jährlich 2,8 vH (OFWAT, 1999, S. 11).

<sup>22</sup> In OFWAT (1999) werden den Projektionen der Unternehmen und denen der Regulierungsbehörde die tatsächlich erzielten Effizienzgewinne gegenübergestellt. Die Effizienzvorgaben der Regulierungsbehörde wurden bislang meist eindrücklich übererfüllt. Dieses Ergebnis wurde dem Autor in Gesprächen mit Vertretern der englischen Wasserunternehmen im Rahmen eines mehrwöchigen Forschungsaufenthaltes (Sommer 2003) in England bestätigt. Es bestand Einigkeit, dass die Unternehmen nur aufgrund des Drucks und der Anreize der Regulierungsbehörde das heutige Effizienzniveau erreicht hätten.

<sup>23</sup> Für eine umfassende Auseinandersetzung mit der Kritik sei auf Oelmann (2004, Abschn. 5.1.2) verwiesen. Eine knappe Darstellung inklusive weiterführender Verweise gerade der methodischen Kritik findet sich in Clausen und Scheele (2001, S. 27ff.).

<sup>24</sup> Zur Bezeichnung des englischen Systems werden in der Fachliteratur neben dem Begriff „System vergleichenden Wettbewerbs“ auch andere Formulierungen wie zum Beispiel „Yardstick Competition“ verwendet.



**Abbildung 2: Grundkonzept für eine Neuausrichtung der deutschen Wasserwirtschaft**

Ferner setzt es Anreize, einen nachfrageorientierten Kundenservice zu implementieren (Oelmann, 2004, Abschn. 5.2.2).

Eine Übernahme eines zu optimierenden englischen Modells setzt gleichwohl eine weit geringere Fragmentierung voraus. Eine zu errichtende Regulierungsbehörde wäre zum einen schlicht überfordert, für 15.000 Wasserwirtschaftsunternehmen individuelle Preisobergrenzen festzulegen. Insbesondere die Kosten der Verifizierung der gelieferten Daten wären enorm. Volkswirtschaftlich wären zum zweiten auch die hohen relativen Kosten für kleine Unternehmen zu bedenken, die diesen mit einer Pflicht zur Zusammenstellung der benötigten Informationen aufgebürdet würden.

### 3. Zwischenfazit

Im Rahmen des derzeitigen französischen Systems wird die kleinteilige Struktur zwar beibehalten. Soll hingegen die gesamte Branche einem flächendeckenden Wettbewerb unterworfen werden, sind auch hier Unternehmenszusammenschlüsse unumgänglich. Unabhängig von der Frage der Branchenstruktur wies das Auktionsmodell gleichwohl inhärente Schwächen auf. Gleiches galt für das niederländische System, bei dem ein zu geringes Maß an Wettbewerb zu konstatieren war. Gemäß der eingangs aufgestellten Kriterien vermochte einzig das

englische System relativ zu überzeugen. Wie aber auch die anderen Verfahren setzt es eine weit weniger fragmentierte Struktur voraus.

Es bleibt damit an dieser Stelle festzuhalten, dass keines der angesprochenen Systeme in seiner derzeitigen Ausgestaltung für die deutsche Situation geeignet ist. Unternehmenszusammenschlüsse sind zu befördern, unabhängig davon, für welches der hier vorgestellten wettbewerblichen Verfahren sich letztendlich entschieden wird. Eine weniger parzellierte Struktur wird aber nicht nur deshalb notwendig, weil sie eine Voraussetzung für die Einführung wettbewerblicher Regulierungsverfahren ist. Die ökonomische Analyse im zweiten Abschnitt zeigte, dass eine stärkere Defragmentierung der deutschen wasserwirtschaftlichen Struktur auch grundsätzlich anzuraten ist.

#### **IV. Der Wettbewerbsrahmen für die deutsche Wasserwirtschaft**

Gemeinhin wird nur der weitgehend fehlende Wettbewerb als Problem der deutschen Wasserwirtschaft gesehen. Daneben ist aber ebenfalls die kleinteilige Struktur zu kritisieren. Beide dieser Probleme sollten simultan angegangen werden. Angesichts der Tatsache, dass beide Probleme je nach Größe des jeweiligen wasserwirtschaftlichen Unternehmens von unterschiedlicher Relevanz sind, wird empfohlen, vorübergehend unterschiedliche Regulierungsverfahren anzuwenden. Während die größeren Unternehmen zum schnellstmöglichen Zeitpunkt mit einem System vergleichenden Wettbewerbs beginnen können, geht es bei den kleineren Unternehmen zunächst primär um das Erreichen größerer Einheiten. Im längerfristigen Ergebnis sollten, wie Abbildung 2 zeigt, die kleineren Unternehmen durch Fusionen in das System vergleichenden Wettbewerbs hineingewachsen sein.

In den folgenden beiden Abschnitten sind nun die Regulierungsrahmen für sowohl große als auch kleine Unternehmen zu entwickeln. Die jeweiligen Kernpunkte sind dabei Abbildung 3 noch einmal überblicksartig zu entnehmen. Knapp soll auch skizziert werden, welche Änderungen im momentanen regulatorischen Rahmen notwendig werden, um den hier entwickelten preisregulatorischen Wettbewerbsrahmen Realität werden zu lassen. Dieser konkrete Reformbedarf ist in Abbildung 4 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

##### **1. Für die großen Unternehmen: System vergleichenden Wettbewerbs nach englischem Vorbild**

Für die großen Unternehmen<sup>25</sup> sowohl auf der Wasserversorgungs- als auch der Abwasserentsorgungsseite wird vorgeschlagen, mit einem System vergleichenden Wettbewerbs zu be-

---

<sup>25</sup> Es erscheint unumgänglich, eine spezifische Größe für die Erstaufnahme vorzugeben. Eine erste Orientierung könnte eine Analyse der Unternehmensgrößen ergeben, wie sie in solchen Ländern vorherrschen, die ebenfalls ein vergleichbares Regulierungsverfahren anwenden (z.B. England, Australien).

ginnen, das sich in seiner Konzeption möglichst weitgehend an die des englischen Regulierungsmodells anlehnt. Zum einen können so die vielfältigen Erfahrungen - sowohl die bereits gemachten als auch die im Sinne einer Optimierung noch zu machenden - genutzt werden und das Rad müsste nicht zum zweiten Mal erfunden werden. Zum anderen wäre in längerfristiger Perspektive der relative Erfolg der deutschen Unternehmen auch im internationalen Vergleich analysierbar.<sup>26</sup>

Es sei erneut darauf hingewiesen, dass das System vergleichenden Wettbewerbs als alleiniges Preisregulierungsverfahren zwar einen funktionsfähigen Wettbewerb begründen kann und durch langfristige Verfügungsrechte eine ökonomisch optimale Investitionsplanung zu begünstigen hilft. Das dritte eingangs aufgestellte Kriterium, wonach ein entwickelter preisregulatorischer Rahmen Raum lassen sollte, dass sich Unternehmensgröße und Struktur des Versorgungsgebietes stets neu feinabstimmen lassen, ist hingegen noch nicht erfüllt. Dies gelingt nur dadurch, dass das System vergleichenden Wettbewerbs zwar das Grundgerüst aufspannt, andere Preisregulierungsverfahren aber ebenfalls ihre Plätze finden.

Für den Ausgangszustand ist anzunehmen, dass der derzeitige Zuschnitt auch der großen Unternehmen gemäß ihrer Gebietskörperschaftsgrenzen nur selten volkswirtschaftlich effizient sein wird. Es könnte sich zum einen herausstellen, dass versorgte Einheiten besser an Nachbarunternehmen abzugeben wären. Zum anderen mag es aber auch viele Fälle geben, in denen das große Unternehmen in die Versorgungsgebiete umliegender Gebietskörperschaften eingreifen sollte. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, dass Grundelemente eines Wettbewerbs im Markt das System vergleichenden Wettbewerbs ergänzen. Analog zum additiven Einsatz des Auktionswettbewerbs sollte dieses aber erst dann verstärkt eingesetzt werden, wenn erste Anlaufschwierigkeiten bei der Implementierung des Systems vergleichenden Wettbewerbs als Grundgerüst überstanden sind. Wie die englischen Erfahrungen zeigen, sind solche Anfangsprobleme unausweichlich. Die Tatsache, dass Anlaufschwierigkeiten allenfalls vermindert werden können, ist dem Bürger und der Politik zu kommunizieren.

Während Elemente eines Wettbewerbs im Markt bei den großen Unternehmen lediglich additiv zur Ausdifferenzierung jeweils optimaler Unternehmensgrößen einzuführen sind, geht deren Funktion für die kleinen Unternehmen weiter. Sie begründen zusätzlich Anreize für Zusammenschlüsse. Aufgrund dieser weitergehenden Bedeutung wird für das Konzept und den sich ableitenden Reformbedarf auf den folgenden Unterabschnitt verwiesen.

---

<sup>26</sup> De facto gibt es eine Reihe von Studien, die die Effizienz der englischen Unternehmen im Verhältnis zu denen australischer, US-amerikanischer oder niederländischer Unternehmen abbilden (siehe z.B. eine zusammenfassende Darstellung von St. Pier (2003)). Die schottische Regulierungsbehörde nutzt für ihre Effizienzvorgaben an die eigenen Unternehmen - respektive mittlerweile an das einzige Unternehmen - bereits den Vergleich mit den englischen Wasserversorgern und Abwasserentsorgern (Water Industry Commissioner for Scotland, 2001, z.B. S. 16f.).

- 2. Für die kleinen Unternehmen: Anreize für Kommunen implementieren, sich freiwillig, schnell und großflächig zusammenzuschließen**
- a. Notwendige Bedingung: Anreize begründen, dass sich überhaupt zusammenschlossen wird**

Abgesehen von den wenigen Unternehmen, die von Beginn an am System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmen, steht für den Rest der fast 15.000 Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen in einem ersten Schritt das Erreichen kritischer Größen im Vordergrund. Da zunächst davon ausgegangen werden soll, dass die eigentliche Entscheidung zu Zusammenschlüssen bei den Kommunen verbleibt, sind Anreize zu erdenken, wie das Bilden größerer Unternehmenseinheiten befördert werden kann. Es wird sich zum einen herausstellen, dass umfangreicher Reformbedarf im aktuellen wasserregulatorischen Rahmen besteht. Zum anderen wird sich zeigen, dass einzelne Anreize zwar ökonomisch plausibel sind, sich in der Realität aber nur schwer durchsetzen lassen. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass sich eine Zwangszusammenlegung doch als alternativlos erweisen wird.

Für ein endogenes Herausbilden größerer Unternehmenseinheiten ist zunächst eine differenziertere Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG von zentraler Bedeutung. Hiernach haben zwar die Kommunen das Selbstverwaltungsrecht und können über eigene Unternehmen Dienstleistungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung anbieten. Deren Kunden sollte aber gleichzeitig das Recht zugestanden werden, den Anbieter zu wechseln, sofern ein Konkurrent die Dienstleistung der Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung preisgünstiger und/oder nachfrageorientierter anzubieten vermag. Dabei wäre der Grund eines relativen Kostennachteils des bisherigen Anbieters ohne Bedeutung. Der Nachfrager sollte nicht genötigt werden können, Wasserversorgungs- oder Abwasserentsorgungsdienstleistungen von Anbietern zu beziehen, nur weil in der Vergangenheit sich eine Kommune entschieden hat, dies komplett in eigener Regie durchzuführen. Höhere Wasseraufbereitungs- oder Abwasserreinigungskosten wären demnach ausdrücklich kein Grund, der einem Anbieterwechsel entgegenstehen sollte. Der Grundwasserschutz lässt sich auch mit anderen Instrumenten als einer Vorgabe einer verbrauchsnahe Förderung gewährleisten (Oelmann, 2004, Abschn. 4.3.1.1). Aufgrund seiner marktschließenden Wirkungen sollte diese Vorgabe aufgehoben werden.

Ein Anbieterwechsel setzt voraus, dass ein Wettbewerb im Markt in Form des Verlegens von Parallelleitungen oder auch in Form einer gemeinsamen Netznutzung grundsätzlich möglich ist. Ersteres stellt kein Problem dar, aber auch letzteres Verfahren steht international weitgehend außer Frage (DWI, 2000). So veröffentlichen mittlerweile bspw. sämtliche englischen wasserwirtschaftlichen Unternehmen Netzzugangsregelungen. Eine Orientierung an diesen englischen Erfahrungen kann für diejenigen Unternehmen, die bereits einem System vergleichenden Wettbewerbs unterworfen sind, interessant werden. Angesichts der Komplexität dieser Netzzugangsregelungen hingegen wäre für ein kleines deutsches Unternehmen mit

|   |  |
|---|--|
| <p>4.1 Lösungsvorschlag für GROßE Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Start eines Systems vergleichenden Wettbewerbs mit den großen Wasserver- und Abwasserentsorgern.</li> <li>b) Weitestgehende Übernahme des englischen Systems.</li> <li>c) Mittelfristig: (Drohung der) Abwanderung und Ausschreibungswettbewerb additiv.</li> </ul> | <p>4.2 Lösungsvorschlag für KLEINE Unternehmen: Förderung zügiger großflächiger Unternehmenszusammenschlüsse</p> <p>4.2.1 Anreize, damit sich überhaupt zusammengeschlossen wird</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) (Drohung der) Abwanderung von Nachfragern zu Konkurrenzanbietern.</li> <li>b) Einführung eines Ratingverfahrens für jedes Unternehmen; geforderte regelmäßige Offenlegung der relativen Wasserpreise.</li> </ul> <p>4.2.2 Anreiz, damit sich schnell großflächig zusammengeschlossen wird</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Zugestehen von z.B. Gewinnerzielungsmöglichkeiten (inkl. Erlaubnis zu Querverbund) <i>ausschließlich</i> an solche Unternehmen, die an vergleichendem Wettbewerb teilnehmen;</li> <li>b) Vorgabe einer Mindestgröße oder besser Nutzung Ratingergebnis als Teilnahmevoraussetzung für System vergleichenden Wettbewerbs.</li> </ul> <p><i>Wichtig:</i> Sofern entweder „Gewinnerzielungsverbot“ für nicht am System vergleichenden Wettbewerbs Teilnehmende oder andere der genannten Anreize nicht durchsetzbar <i>Zwangszusammenlegung</i>.</p> |
|---|--|

**Abbildung 3: Grundkonzept im Detail**

begrenzten Mitarbeiterkapazitäten ein Durchleitungswettbewerb kaum sinnvoll durchzuführen. Damit bliebe für diese kleineren Unternehmen zunächst vor allem die Erlaubnis des parallelen Leitungsbaus. Vordergründig mag eingewendet werden, dass es bei einem parallelen Leitungsbau zu einer Verschwendung knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen komme. Wie aber aus der ökonomischen Theorie bestreitbarer Märkte bekannt, bedarf es nicht unbedingt eines unmittelbar wirksamen Wettbewerbs.

Das bedrohte wasserwirtschaftliche Unternehmen wird die Auswirkungen eines Verlustes eines (großen) Nachfragers auf die Wasserpreise der verbleibenden Kunden antizipieren können. Dabei ist zu vermuten, dass bspw. eine Verdopplung<sup>27</sup> der Wasser- oder Abwasserpreise pro m<sup>3</sup> dem Bürger nur schwer zu vermitteln wäre. Demnach wird die Drohung der Abwanderung in den lokalen Entscheidungsgremien einen Diskussionsprozess in Gang setzen, der bis zur Entscheidung der Aufgabe des eigenen Unternehmens reichen könnte.

Die Einführung einer (drohenden) Nachfragerabwanderung setzt *Veränderungen im regulatorischen Rahmen* voraus, die überblicksartig den Punkten unter *Reformblock 4* in Abbildung 4 zu entnehmen sind. Eine notwendig werdende Neuinterpretation des Art. 28 Abs. 2 GG wurde ebenso bereits angesprochen wie das Streichen des Gebots verbrauchsnahe Förderung.

<sup>27</sup> Wie bereits dargestellt geht die Erbringung wasserwirtschaftlicher Dienstleistungen mit hohen Fixkosten einher. Ein Rückgang der nachgefragten Menge führt daher unter sonst gleichen Rahmenbedingungen zu steigenden Wasserpreisen und Abwasserpreisen/Abwassergebühren pro m<sup>3</sup>.

*Reformblock 1:* Damit kommunale Unternehmen über ihre Gebietskörperschaftsgrenzen hinaus am Markt teilnehmen dürfen; Änderungen der Gemeindeordnungen der Länder und hier insbesondere:

- a) *Abschaffung Örtlichkeitsprinzip.*
- b) *Abschaffung Gewährträgerhaftung* respektive Umwandlung in Bürgschaftsmodell.

*Reformblock 2:* Damit Kommunen nicht an unwirtschaftlichem Unternehmen festhalten:

- a) *Pflicht zu testiertem Jahresabschluss* und unmittelbares Ableiten einer Effizienzeinstufung durch Rating,
- b) *Verbot der Subventionierung wasserwirtschaftlicher Unternehmen.*

*Reformblock 3:* Damit Neustrukturierung der Wasserwirtschaft sich unverzerrt vollziehen kann:

*Steuerliche Gleichbehandlung* von Wasser- und Abwasserdienstleistungen unabhängig von Serviceart und Rechtsform Erbringer.

*Reformblock 4:* Damit eine (drohende) Abwanderung/Konkurrenz um große Nachfrager (bei kleinen Unternehmen: u.U. ganze Versorgungs- respektive Entsorgungsgebiete) möglich wird:

- a) *Interpretation Art. 28 II GG* im Sinne des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung aber gleichzeitig des Rechts des Nachfragers zu Anbieterwechsel, sofern Alternativangebot zu niedrigeren langfristigen Grenzkosten,
- b) *Abschaffung wettbewerblicher Ausnahmebereich Trinkwasser* § 131 Abs. 8 i.V. mit §§ 103, 103a GWB; *Demarkationsverträge* untersagen,
- c) *Tatsächliches Ändern der Landeswassergesetze und Erstellung von Durchführungsvorschriften*, um Übertragung der Pflicht zur Abwasserbeseitigung tatsächlich zu ermöglichen (damit Möglichkeit des Haftungsübergangs),
- d) *Neuinterpretation Anschluss- und Benutzungszwang* im Sinne von „an (irgendeinen) öffentlichen Wasserversorger und Abwasserentsorger“,
- e) *Weitgehendes Streichen des Gebots verbrauchsnahe Förderung.*

*Reformblock 5:* Damit nicht im Wettbewerb stehende Unternehmen keine Gewinne machen dürfen:

*Auslegung Beihilferichtlinie* Altmark-Urteil

Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nach EuGH „Altmark-Urteil“ (7/2003) zwar möglich, sollten aber über Kommunalhaushalt, *nicht über Querverbund oder versteckte Gewinne* finanziert werden dürfen.

*Reformblock 5a:* Sofern politisch nicht durchsetzbar: Zwangszusammenlegung:

Neuinterpretation des Art. 28 Abs. 2 GG – *Hochzonung.*

#### **Abbildung 4: Aus dem Grundkonzept abzuleitender Reformbedarf**

Es wäre weiterhin erstens der Anschluss- und Benutzungszwang neu zu interpretieren. Es sollte ausreichen, dass ein Nachfrager sich „an (irgendeinen) öffentlichen Wasserversorger und Abwasserentsorger“ anschließen muss, nicht aber bei seinem derzeitigen Anbieter zu verbleiben hat. Zweitens wäre die wettbewerbliche Ausnahmestellung von Trinkwasser nach § 131 Abs. 8 GWB in Verbindung mit §§ 103 und 103a GWB aufzuheben. Dies schliesse das Verbot zum Abschluss von Demarkationsverträgen ein.<sup>28</sup> Zudem wäre drittens - und dies gilt wesentlich für den Abwasserbereich - eine wasserwirtschaftliche Aufgabe nicht weiter als hoheitliche Aufgabe anzusehen. Die Abschaffung dieser Hoheitlichkeit ermöglichte dann auch die vertragliche Übertragung der Pflicht zur Abwasserbeseitigung auf durchführende

<sup>28</sup> Damit würde den Kommunen mit der Konzessionsabgabe eine wichtige Einnahmequelle abhanden kommen. Diese rechtfertigt sich aus der Zuweisung eines Monopolrechts. Haben aber nun die großen Nachfrager eine potentielle Möglichkeit den Anbieter zu wechseln, so wäre dieses Monopolrecht - sofern gleichzeitig eine Diskriminierung solcher Haushalte, die nicht wechseln können, unterbunden wird - gegenstandslos. Gegebenenfalls sind durch eine begleitende Gemeindefinanzreform diese Einnahmehausfälle der Kommunen zu ersetzen.

Dritte. Verstöße wären durch das ausgereifte, dezentrale Monitoringsystem, das sich überdies durch die WRRL noch verbessern sollte, zu kontrollieren.<sup>29</sup>

Da hier eine Privatisierung sämtlicher wasserwirtschaftlicher Unternehmen nicht als unmittelbarer erster Schritt gefordert wird, ist in einem weiteren Reformblock sicherzustellen, dass auch kommunale Unternehmen außerhalb ihrer eigenen Gebietskörperschaftsgrenzen tätig werden dürfen. Daher wären die Gemeindeordnungen der Länder zu ändern. Es wäre insbesondere das Örtlichkeitsprinzip abzuschaffen und die Gewährträgerhaftung zumindest massiv einzuschränken (*Reformblock 1* in Abbildung 4). In der niedersächsischen Gemeindeordnung wurde am 22. Januar 2003 ein Gesetz zur Änderung des kommunalen Unternehmensrechts beschlossen, das beispielgebend werden könnte. Hiernach haftet nach §113d NGO eine Gemeinde nicht mehr für die Verbindlichkeiten einer Anstalt öffentlichen Rechts. Vielmehr wird nach Rose (2003, S. 210) eine begleitende Ausfallbürgschaft diskutiert, die - ökonomisch betrachtet sicher eng - zu begrenzen ist.

Wären nun die Rahmenbedingungen für eine (potentielle) Abwanderung von Nachfragern implementiert, stellt sich die Frage, wie sich ein bedrohtes Unternehmen wahrscheinlich verhalten wird. Gemäß der Neuen Politischen Ökonomie ist zu erwarten, dass es zu unterschiedlichen Kooperationsvereinbarungen regionaler wasserwirtschaftlicher Unternehmen kommt. So würde sichergestellt, dass einzelne Unternehmen mit den vermeintlich positiven Auswirkungen auf die regionalen Arbeitsplätze (und insbesondere Vorstandsposten) in ihrer Existenz bestehen blieben. Dies wäre sicher bereits eine Verbesserung zum Status Quo, gegenüber tatsächlichen Unternehmenszusammenschlüssen aber, wie oben argumentiert, volkswirtschaftlich von Nachteil. Eine Defragmentierung ist zum einen die notwendige Voraussetzung für die Schaffung flächendeckenden Wettbewerbs. Zum anderen handelt es sich ökonomisch um eine Verschwendung knapper Ressourcen, wenn Arbeitskräfte in Sektoren eingesetzt werden, in denen ihre Grenzproduktivität im Gegensatz zu alternativen Einsatzmöglichkeiten gering ist. Folglich sollten Anreize gefunden werden, die das Festhalten am eigenen Wasserversorgungs- und/oder Abwasserentsorgungsunternehmen verringern.

Es ist zu erwarten, dass die (potentielle) Versorgung durch Nachbarunternehmen einen Druck erzeugt, dass in Kommunalparlamenten über die Aufgabe des eigenen wasserwirtschaftlichen Unternehmens beraten wird. Dennoch sollte unter politökonomischen Erwägungen ein Mechanismus gefunden werden, der dem Bürgermeister/dem Kommunalparlament trotz etwaiger steigender Preise und Gebühren Schützenhilfe für die Argumentation mit der eigenen Bevölkerung gibt. Ein (mittelfristiger) Verlust von regionalen Arbeitsplätzen durch Aufgabe des eigenen Unternehmens ist dem Bürger zu vermitteln. Gerade in den kleinen Ge-

---

<sup>29</sup> Werden internationale Erfahrungen zu Grunde gelegt, führt eine Übertragung der Aufgabe an einen Dritten nicht notwendigerweise zu Problemen bei der Überwachung der Qualitätsbereitstellung (Ette, 2001, S. 116). Unter Umständen sogar im Gegenteil: Es ist durchaus denkbar, dass die (öffentlichen) Behörden bei der Überwachung (privater) Dritter noch aufmerksamer wachen und versuchen, ein Verfehlen bspw. gegenüber Umweltauflagen nachzuweisen.

meinden werden vermutlich viele die vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen persönlich kennen. Insofern sollte der Bevölkerung bewusst gemacht werden, dass das eigene Unternehmen im Verhältnis zu einer alternativen Dienstleistungserbringung unwirtschaftlich arbeitet.

Dies könnte z.B. durch jährliche Postwurfsendungen geschehen, in denen die Preise des eigenen Unternehmens im Verhältnis zu denen der umliegenden Unternehmen (z.B. Radius 50 km) aufgeführt sind. Da Preisen aber aufgrund der sehr unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten alleine nur eine sehr begrenzte Aussagekraft zukommt, sollte überdies die *Einführung eines Ratingverfahrens* erwogen werden. Auf Basis einzelner Informationen, die aus Strukturdaten und aus zu testierenden Jahresabschlüssen gewonnen werden,<sup>30</sup> kann eine Ratingkennzahl für jedes einzelne Unternehmen ermittelt werden.<sup>31</sup>

Ein solches Vorgehen würde zudem diejenigen lokalen Entscheidungsträger unter einen Legitimierungsdruck setzen, die den Bestand des eigenen wasserwirtschaftlichen Unternehmens aus ganz anderen, privaten Interessen zu sichern suchen. Mit den Überlegungen der Neuen Politischen Ökonomie im Hinterkopf ist es leicht vorstellbar, dass es viele Fälle geben mag, in denen die lokalen Entscheidungsträger nur deshalb „ihr Unternehmen“ retten wollen, um so bspw. Gefälligkeitsentscheidungen für den Bürger treffen zu können, verdiente Persönlichkeiten zu alimentieren oder aber selber in leitende Positionen in jenem Unternehmen zu gelangen. Ein für ein kleines Unternehmen zu erwartendes schlechtes Rating eines externen Dritten würde diese Zusammenhänge offen legen. Gegenüber der Presse zu argumentieren, weswegen ein auf einer Schulnotenskala mit 5 bewertetes Unternehmen weiterhin Bestandschutz genießt, dürfte für einen lokalen Politiker nicht leicht werden.

Bis hierhin lässt sich also festhalten, dass der präsentierte Maßnahmenkatalog Anreize zu Zusammenschlüssen setzen mag, die genaue Art aber der individuellen (kommunal-) unternehmerischen Entscheidung obliegt. Damit diese betriebswirtschaftliche Entscheidung auch volkswirtschaftlich vorteilhaft ist, ist sicherzustellen, dass es zu keinen allokativen Verzerrungen kommt. Die derzeitige steuerrechtliche Ungleichbehandlung von Wasser und Abwasser stellt eine solche Verzerrung dar. Die Gefahr besteht, dass eigentlich sinnvolle Unternehmensstrategien nicht durchgeführt werden, weil sie sich aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung betriebswirtschaftlich nicht rechnen. Jegliche Ungleichbehandlung ist damit aufzuheben (*Reformblock 3* in Abbildung 4).

---

<sup>30</sup> Die Pflicht zu einer Testierung von Jahresabschlüssen ist im zusammenfassenden Überblick in Abbildung 4 *Reformblock 2* aufgeführt.

<sup>31</sup> Wie ein solches Ratingverfahren aussehen könnte und welche weiteren Informationen gerade zum Unternehmensumfeld einzufordern wären, siehe Oelmann (2004, Abschn. 5.1.4.2).

**b. Hinreichende Bedingung: Anreize für Kommunen begründen, dass sich Unternehmen schnell und großflächig zusammenschließen**

Das bisher empfohlene Verfahren des (drohenden) Wettbewerbs und der begleitenden Schaffung von größerer Transparenz, unter anderem durch ein simples Ratingverfahren für die kleineren Unternehmen, setzt erste Anreize zu Unternehmenszusammenschlüssen. Diese Anreize sind notwendig, aber noch lange nicht hinreichend dafür, dass tatsächlich das längerfristige Ziel - ein Hereinwachsen sämtlicher Unternehmen in ein System vergleichenden Wettbewerbs zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten - erreicht wird. Zwei Gründe sind anzuführen:

*Erstens* wäre es volkswirtschaftlich von Nachteil, wenn eine Kleinstfusion die jeweils vorherige ablösen würde. Auf Jahre hinaus wären die wasserwirtschaftlichen Unternehmen mit nichts anderem als internen Organisationsfragen beschäftigt. In regelmäßigen Abständen müssten sich die Kunden daran gewöhnen, dass ihr Versorger erneut umfirmiert. Vor diesem Hintergrund besteht die hinreichende Bedingung darin, ein schnelles Zusammenschließen zu fördern.

*Zweitens* ist, wie angesprochen, nicht gewährleistet, dass Unternehmen überhaupt ein Interesse haben, sich großflächig zusammenzuschließen. Wahrscheinlich wird sogar das Gegenteil der Fall sein: Unternehmen können versuchen, bewusst unter einer Unternehmensgröße zu bleiben, die sie zur Teilnahme am System vergleichenden Wettbewerbs verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund besteht die hinreichende Bedingung dafür, dass längerfristig die gesamte wasserwirtschaftliche Branche in ein System vergleichenden Wettbewerbs hineinwächst darin, dass Anreize gefunden werden, die sowohl ein schnelles als auch ein großflächiges Zusammenschließen induzieren. Ausschließlich ökonomisch argumentiert könnte ein solcher Anreiz darin bestehen, dass solche Unternehmen, die an einem System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmen offiziell Gewinne erzielen dürfen, dies aber allen anderen Unternehmen untersagt bleibt. Es mag argumentiert werden, dass Monopole, die der Monopolaufsicht unterliegen, auch Gewinne machen dürfen. Gleiches könne durch Stärkung der bestehenden Missbrauchsaufsicht doch auch für die wasserwirtschaftlichen Unternehmen gelten. Ökonomisch ist hierauf zu entgegnen, dass es im Gegensatz zu „normalen Monopolen“ in der Wasserwirtschaft wettbewerblich gestaltete Preisregulierungsverfahren gibt, dem sich ein Unternehmen stellen kann. Es kann also durch Teilnahme am System vergleichenden Wettbewerbs sichergestellt werden, dass eigene Gewinne keine Monopolrenten darstellen, sondern Resultat effizienten unternehmerischen Handelns sind. Würde so eine Missbrauchsaufsicht obsolet, ließe sich zudem eine andernfalls notwendig werdende massive Aufstockung der Landeskartellbehörden vermeiden.

Ein Gewinnerzielungsverbot für nicht am System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmende Unternehmen würde in Reinform implizieren, dass sowohl die Praxis des Querverbun-

des der wasserversorgenden Unternehmen<sup>32</sup> wie auch die etwas perfideren Methoden der „Gewinnerzielung“ auf der Abwasserentsorgungsseite<sup>33</sup> zu unterbinden wären.

Es kann damit festgehalten werden, dass der Reiz eines freiwilligen, durch Anreize sicherzustellenden schnellen und großflächigen Zusammenschließens darin besteht, dass sich keine oktroyierten Unternehmensstrukturen ergeben. Möglicherweise könnte auch die oben vorausgesetzte nationale Mindestgröße, die zur Teilnahme am System vergleichenden Wettbewerbs verpflichtet<sup>34</sup>, durch eine zu erreichende spezifische Ratingkennzahl ersetzt werden. Das Nutzen von Performancemessziffern beinhaltet möglicherweise den Vorteil eines gleitenderen Zugangs; die aufgrund der jeweiligen naturräumlichen Besonderheiten im Einzelfall unterschiedlichen effizienten Unternehmensgrößen könnten sich leichter herausbilden.

Gleichwohl ist einzuräumen, dass sich dieses Verfahren eines Gewinnerzielungsverbots für Unternehmen, die nicht an einem System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmen, im politischen Prozess nur schwer wird durchsetzen lassen. Dies gilt insbesondere nach dem jüngsten „Altmark-Urteil“<sup>35</sup> des Europäischen Gerichtshofes. Im Kern ist eine Quersubventionierung eines defizitären Bereiches wie z.B. des ÖPNV aus Gewinn erzielenden Bereichen wie z.B. der Wasserversorgung unter bestimmten Bedingungen gestattet. Zwar ist zu hoffen, dass dieses Urteil in der Zukunft relativiert werden wird, für den Moment aber ist festzuhalten, dass de facto staatlich begründete Monopole selbstverständlich Gewinne auf Kosten der Gebührenzahler machen können. Vor diesem Hintergrund mag die einzige Alternative doch in einer *Zwangszusammenlegung* wasserwirtschaftlicher Unternehmen bestehen. Zwar könnte bereits

---

<sup>32</sup> Der Querverbund - also z.B. die Finanzierung der Infrastruktur des ÖPNV aus Gewinnen der Wasserversorgung - ist in der derzeitigen Situation selbstverständliche Praxis. Insofern wäre ein Abschaffen des Querverbundes im Sinne der Kommunen selbstverständlich um eine Gemeindefinanzreform zu ergänzen. Den Kommunen sollten Möglichkeiten der Einnahmenerzielung zugestanden werden, um fortan gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen transparent zu finanzieren.

Dabei stünde aber eine als gemeinwirtschaftlich definierte Aufgabe stets unter einem Finanzierungsvorbehalt. Sollte es der politische Wille sein, bspw. den ÖPNV zu subventionieren oder die Sauberkeit von Badeseefern zu fördern, steht es den politischen Entscheidungsträgern frei, dies offen über ihre städtischen Budgets zu finanzieren.

Im Rahmen des hier präsentierten Vorschlags wird daher stets für eine komplette Abschaffung des Querverbundes in Kombination mit einer umfassenden Gemeindefinanzreform plädiert.

<sup>33</sup> Offiziell erzielen öffentliche abwasserentsorgende Unternehmen keinen Gewinn. Gemäß der kameralistischen Buchführung haben sie aber die Möglichkeit, sowohl auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben als auch ihre Restbuchwerte mit hohen kalkulatorischen Zinssätzen zu verzinsen. Auf Basis dieser hohen kameralistischen Aufwendungen werden dann die notwendigen Abwassergebühren kalkuliert. Diese wiederum gehen in der handelsrechtlichen GuV als Einnahmen ein, denen aber in der Regel geringere tatsächliche Aufwendungen gegenüberstehen. Der sich handelsrechtlich ergebende Gewinn kann vom Eigentümer, der Kommune, einbehalten werden.

<sup>34</sup> Für den Fall, dass tatsächlich eine Gewinnerzielung nur solchen Unternehmen möglich ist, die an einem System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmen, berechtigt eine spezifische Kennzahl eher zur Teilnahme als dass sie verpflichtet.

<sup>35</sup> Bis zum Altmark-Urteil („Urteil des Europäischen Gerichtshofes in Rechtssache C-280/00 - Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH vom 24. Juli 2003“) wurden Zahlungen selbst dann als staatliche Beihilfen gewertet, wenn deren Höhe das zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe erforderliche Maß nicht überschritt (Europäische Kommission, 2002b, Tz. 5). Mit dem jüngsten Urteil nun wurde hingegen klargestellt, dass finanzielle Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen nach europäischem Recht keine Beihilfen darstellen würden, sofern hierdurch den Unternehmen lediglich ein Kostenausgleich gewährt würde.

die Drohung einer solchen Zwangszusammenlegung dazu beitragen, dass sich ein Instrument wie z.B. das oben vorgeschlagene Gewinnerzielungsverbot für nicht am System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmende Unternehmen doch durchsetzt. Abschließend soll aber auf der Basis der bisherigen Argumentation dennoch skizziert werden, worauf bei einer notwendig werdenden Zwangszusammenlegung zu achten wäre:<sup>36</sup>

- Die schon angesprochene WRRL sieht für Deutschland eine Bewirtschaftung der Gewässer nach den neun Flussgebietseinheiten vor. Daher sollte sich auch bei einer Zwangszusammenlegung an diesen Strukturen ausgerichtet werden.
- Dabei wird nicht angeraten, sämtliche wasserwirtschaftliche Unternehmen eines Flusseinzugsgebietes zu nur einem einzigen Unternehmen zusammenzufassen. Die eingangs angerissenen Studien zur optimalen Betriebsgröße lassen für England ableiten, dass möglicherweise die Unternehmen bereits dort den technischen Optimalpunkt überschritten haben. Angesichts der Unsicherheit über das jeweils auch regional differierende Betriebsoptimum sollte eine unter Transaktionskosten-gesichtspunkten maximale Zahl an Unternehmen am System vergleichenden Wettbewerbs teilnehmen.
- Ein nur unzureichendes Wissen wird nicht nur für die optimale Betriebsgröße konstatiert. Inwiefern Synergien in der Zusammenführung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bestehen oder ob grundsätzlich sämtliche Unternehmen ex ante materiell zu privatisieren sind, ist empirisch nicht eindeutig geklärt. Vor diesem Hintergrund sollten mit einer Zwangszusammenlegung möglichst wenige, schwer revidierbare Tatsachen geschaffen werden.

Zusammenfassend sei damit festgestellt, dass es zwar wünschenswert ist, wenn sich eine Zwangszusammenlegung verhindern lässt. Gleichwohl können aber Vorkehrungen getroffen werden, dass auch in einem solchen Fall sich einer „Anmaßung von Wissen“ nur begrenzt schuldig gemacht wird.

## V. Zusammenfassung

Die deutsche Wasserwirtschaft steht angesichts der jüngsten Entwicklungen auf europäischer Ebene unter einem geringeren Liberalisierungsdruck, als dies für die vergangenen Jahre festzustellen war. Diese (vermutlich) kurze Atempause schafft einen Gestaltungsspielraum,

---

<sup>36</sup> Da zwar die Etablierung eines Gewinnerzielungsverbot im Gegensatz zu einer Zwangszusammenlegung als Anreiz bevorzugt wird, dieses sich im politischen Prozess aber wohl wird nur schwer durchsetzen können, sind beide Verfahren unter *Reformblock 5 und 5a* in Abbildung 4 aufgeführt.

nicht nur auf europäische Entwicklungen zu reagieren, sondern tatsächlich proaktiv das für Deutschland am besten geeignete wettbewerbliche Regulierungsverfahren voranzutreiben.

Bislang bestand die deutsche Reaktion darin, die derzeitig stark fragmentierte Struktur der deutschen Wasserwirtschaft als gegeben vorauszusetzen und auf dieser Basis zu fragen, welches wettbewerbliche Regulierungsverfahren überhaupt denkbar erscheint. Tatsächlich stellt sich bei dieser Annahme heraus, dass einzig das momentan auch in Frankreich angewandte System des Ausschreibungswettbewerbs nutzbar ist. Neben systeminhärenten Problemen dieses Verfahrens würde daneben akzeptiert, dass von flächendeckendem Wettbewerb in der Wasserwirtschaft keine Rede sein kann.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, einen regulatorischen Rahmen zu entwickeln, der beide momentanen Probleme in der deutschen Wasserwirtschaft - das des weitgehend fehlenden Wettbewerbs einerseits und das der sehr fragmentierten Struktur andererseits - simultan angeht. Während die größeren Unternehmen schnellstmöglich mit einem System vergleichenden Wettbewerbs beginnen könnten, geht es bei dem überwiegenden Teil der derzeit rund 15.000 wasserwirtschaftlichen Unternehmen zunächst um das Bilden weit größerer Einheiten. Längerfristiges Ziel ist das Hineinwachsen sämtlicher wasserwirtschaftlicher Unternehmen in ein System vergleichenden Wettbewerbs. Sollten sich die hier vorgestellten Anreize für ein endogenes Herausbilden ausreichend großer Unternehmen im politischen Prozess nicht implementieren lassen, ist eine Zwangszusammenlegung zu überlegen.

Trotz ernst zu nehmender Kritik gewährleistet das englische Verfahren einen flächendeckenden und funktionsfähigen Wettbewerb. Daneben hat der regionale Monopolist vor qualifizierter Stelle zu belegen, dass zum einen eine Investition überhaupt notwendig ist, was in einer kapitalintensiven Branche wie der Wasserwirtschaft von besonderer Bedeutung ist. Zum anderen wird über die Berechnung relativer Effizienzen eine möglichst effiziente Durchführung bewilligter Maßnahmen gewährleistet. Für das englische System spricht auch, dass andere wettbewerbliche Verfahren additiv implementierbar sind. Vom Einsatz des Wettbewerbs im Markt ist so zu erwarten, dass sich eine Feinjustierung der jeweils optimalen Betriebsgröße auch ex post noch einstellen kann. Etwaige Fehler als Folge einer potentiellen Zwangszusammenlegung von Unternehmen ließen sich folglich revidieren. Ebenfalls wird sich durch die Nutzung des Systems vergleichenden Wettbewerbs implizit herausstellen, ob Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zusammenzuführen sind und ob private Unternehmen signifikant besser abschneiden werden als öffentliche Unternehmen. Eine Integration auch des Ausschreibungswettbewerbs ermöglicht es überdies, dass das Suchen nach der jeweils optimalen Betriebsgröße nicht auf der Ebene der Unternehmen Halt macht. Sollte sich im Wettbewerb herausstellen, dass eine spezifische wasserwirtschaftliche Dienstleistung in größeren Einheiten durchgeführt werden sollte, könnte ein solcher Konzessionär diese Dienstleistung für verschiedene Unternehmen gleichzeitig erbringen. Insgesamt erlaubt es damit der hier vorgestellte Rahmen, dass sich endogen jeweils die volkswirtschaftlich sinnvollste Organisa-

tionsform herausbilden kann. Angesichts eben dieser Endogenität ist es ex ante unnötig, sich überhaupt mit der Frage, wie die Struktur der Wasserwirtschaft in der Zukunft aussehen könnte, auseinanderzusetzen.

## Literaturverzeichnis

- Ballance, Tony und Andrew Taylor (2001), *Competition and Economic Regulation in Water - The Future of the European Water Industry*, Milton Keynes, Eng.: S&W Consultants Ltd., Januar 2001.
- BGW, Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (2003), *Marktdaten Abwasser 2002 - Ergebnisse der gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (ATV-DVWK) und dem Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW)*, Berlin.
- Bongert, Dieter (2003), *Wettbewerbsdiskussion Wasser - Positionierung der deutschen Wasserwirtschaft*, Kongressbeitrag Wasser Berlin 2003, 07.-11.04.2003.
- Buller, Henry (1996), "Privatization and Europeanization: The Changing Context of Water Supply in Britain and France", *Journal of Environmental Planning & Management*, Vol. 39, No. 4, S. 461-482.
- Clausen, Hartmut und Ulrich Scheele (2001), „Benchmarking und Yardstick Competition - Ansätze vergleichenden Wettbewerbs in der Wasserwirtschaft“, *Wirtschaftswissenschaftliches Diskussionspapier der Universität Oldenburg*, Nr. V-232-01.
- Correia, Francisco Nunes und R. Andreas Kraemer (Hrsg.) (1997), *Eurowater 2 - Themenberichte*, Bd. 2, Berlin: Springer.
- Daiber, Hermann (2000), „Wasserpreise und Kartellrecht: Zur Fortentwicklung der Missbrauchsaufsicht über Wasserversorgungsunternehmen“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Bd. 50, Nr. 4, S. 352-365.
- Daiber, Hermann (2002), *Was bringt eine Preisprüfung durch die Kartellbehörde?*, Konferenz Wasserpreise und Abwassergebühren EUROFORUM, 03./04.09.2002, Crowne Plaza Hotel, Köln.
- Demsetz, Harold (1968), "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, No. 1, S. 55-65.

- DWI, Drinking Water Inspectorate (2000), *DWI Guidance on Drinking Water Quality Aspects of Common Carriage, Information Note 6/2000*, London, 11.02.2000.
- Ette, Melanie (2001), „Experiences in the UK“, in: Fritz Holzwarth und R. Andreas Kramer (Hrsg.), *Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland, Dokumentation der internationalen Fachtagung 20.-21.11.2000 in Berlin*, Berlin: Ecologic, S. 113-133.
- Europäische Kommission (2002a), *Die Wasserrahmenrichtlinie - Tauchen Sie ein!*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2002b), *Non-Paper: Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und staatliche Beihilfen*, Brüssel, COMP-2002-01759-01-00, 12. 11.2002.
- Europäische Kommission (2003a), *Binnenmarktstrategie - Vorrangige Aufgaben 2003-2006*, Brüssel, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2003) 238 endgültig, 07.05.2003.
- Europäische Kommission (2003b), *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*, Brüssel, KOM(2003) 270 endgültig, 21.05.2003.
- Ewers, Hans-Jürgen, Konrad Botzenhart, Martin Jekel, Jürgen Salzwedel und R. Andreas Kraemer (2001), *Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung*, Endbericht BMWi-Forschungsvorhaben (11/00).
- Hannes, Berthold, Bernhard Hartmann und Michael Weiß (2003), „Wasserversorger in der Warteschleife“, *Energie und Management, Nr. 2/2003*, S. 9-10.
- Heuss, Erich (1965), *Allgemeine Markttheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Holtmeier, Ernst-Ludwig (2003), *Implementation der EU-WRRL und Bestandsaufnahme im Nordrhein-Westfalen*, Kongressbeitrag Wasser Berlin 2003, 07.-11.04.2003.
- Interwies, Eduard und R. Andreas Kraemer (2001), *Ökonomische Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Analyse der relevanten Regelungen und erste Schritte zur Umsetzung*, Endbericht an das Umweltbundesamt, Juli 2001.
- Kallis, Giorgos und Peter Nijkamp (1999), “Evolution of EU Water Policy: A Critical Assessment and a Hopeful Perspective”, Amsterdam, Serie Research Memoranda, *Vrije Universiteit Amsterdam Research Memorandum*, Nr. 1999-27.

- Kampe, Hans-Joachim (2001), „Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen“, in: Eckehard Büscher (Hrsg.), *Wasserwirtschaft im Aufbruch*, Köln: Deutscher Wirtschaftsdienst, S. 67-96.
- Kraemer, R. Andreas und Francisco Nunes Correia (Hrsg.) (1997), *Eurowater – Länderberichte: Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Band 1*, Berlin: Springer.
- Laffont, Jean-Jacques (1994), “The New Economics of Regulation Ten Years After”, *Econometrica*, Vol. 62, No. 3, S. 507-537.
- Merkel, Wolf (2003), *Überblick über verschiedene Benchmarking-Modelle in Europa*, Kongressbeitrag Wasser Berlin 2003, 07.-11.04.2003.
- Monopolkommission (2003), *Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft - Sondergutachten 37*, Baden-Baden: Nomos.
- Neto, Frederico (1998), “Water Privatization and Regulation in England and France: A Tale of Two Models”, *Natural Resources Forum*, Vol. 22, No. 2, S. 107-117.
- OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2000), *Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Managing: Changing Roles for the Public and Private Sectors*, CCNM/ENV(2000)36/FINAL, Paris.
- Oelmann, Mark (2004), *Zur Neuausrichtung der deutschen Wasserwirtschaft - ein Vorschlag auf der Basis der Analyse preis- und qualitätsregulatorischer Konzepte*, unveröffentlichtes Dissertationsmanuskript, Universität zu Köln.
- OFWAT, Office of Water Services (1999), *Final Determinations - Future Water and Sewerage Charges 2000-05*, Birmingham, November 1999.
- OFWAT, Office of Water Services (2002a), *Privatisation and the History of the Water Industry - Information Note No. 18*, Birmingham, März 2002.
- OFWAT, Office of Water Services (2002b), *Tariff Structure and Charges*, Birmingham, März 2002.
- OFWAT, Office of Water Services (2002c), *Water and Sewerage Service Unit Costs and Relative Efficiency: 2001-02 Report*, Birmingham, Dezember 2002.
- OFWAT, Office of Water Services (2003), *Setting Water and Sewerage Price Limits for 2005-10: Framework and Approach*, Birmingham, März 2003.

- o.V. (2002), „Jahresbericht der Wasserwirtschaft – Gemeinsamer Bericht der mit der Wasserwirtschaft befassten Bundesministerien Haushaltsjahr 2001“, *Wasser & Boden*, Bd. 54, Nr. 7+8, S. 5-13.
- Posner, Richard A. (1972), “The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 3, No. 1, S. 98-129.
- Rose, Joachim (2003), „Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts in Niedersachsen“, *der gemeindehaushalt*, Bd. 104, Nr. 9, S. 205-210.
- Scheele, Ulrich (2000), „Auf dem Wege zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb“, *Wirtschaftswissenschaftliches Diskussionspapier der Universität Oldenburg* Nr. V.-214-2000.
- Scheele, Ulrich (2002), „Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft - Internationale Erfahrungen“, *Wasser & Boden*, Bd. 54, Nr. 12, S. 4-7.
- Schönböck, Wilfried, Gerlinde Oppolzer, R. Andreas Kraemer, Wenke Hansen und Nadine Herbke (2003a), *Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft - Band 1: Länderstudien*, bearbeitet im Auftrag der Österreichischen Bundesarbeitskammer und des Österreichischen Städtebundes, Wien.
- Schönböck, Wilfried, Gerlinde Oppolzer, R. Andreas Kraemer, Wenke Hansen und Nadine Herbke (2003b), *Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft - Band 2: Systemvergleich vor europapolitischen und ökonomischem Hintergrund*, bearbeitet im Auftrag der Österreichischen Bundesarbeitskammer und des Österreichischen Städtebundes.
- SMC, Strategic Management Consultants (2002), *Optimum Entity Size in the Water Industry of England and Wales: A Review of Factors Which Influence the Size of Companies, Report to OFWAT*, Hexham, Northumberland, April 2002.
- St. Pier, Stephen (2003), *Benchmarking and the Regulation of the England and Wales Water Industry*, Beitrag zur AWA 20th Convention, Perth, 06.-10.04.2003.
- Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR (2002), *Die Kölner Klärwerke, Jahresbericht 2001*, Köln.
- Stuchtey, Bettina (2002), *Wettbewerb auf dem Markt für leitungsgebundene Trinkwasserversorgung*, Baden-Baden: Nomos.

- SWC, Stone & Webster Consultants (2004), *Investigation Into Evidence for Economies of Scale in the Water and Sewerage Industry in England and Wales - Final Report, Report to OFWAT*, London.
- Umweltbundesamt (2001), *Umweltpolitik Wasserwirtschaft in Deutschland - Teil 1: Grundlagen*, Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- VEWIN, The Netherlands Waterworks Association (2001), *Reflections on Performance 2000 - Benchmarking in the Dutch Drinking Water Industry*, Amsterdam, November 2001.
- Water Industry Commissioner for Scotland (2001), *Strategic Review of Charges 2002-2006*, Stirling.
- Zabel, Thomas (2001), „Erfahrungen aus den Nachbarländern“, in: Eckehard Büscher (Hrsg.), *Wasserwirtschaft im Aufbruch*, Köln: Deutscher Wirtschaftsdienst, S. 227-253.
- Zabel, Thomas F. und Yvonne J. Rees (1997), „Vereinigtes Königreich“, in: R. Andreas Kraemer und Francisco Nunes Correia (Hrsg.), *Eurowater - Länderberichte: Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Band 1*, Berlin: Springer, S. 585-759.