

Schwarze, Reimund

**Article — Digitized Version**

## Wettbewerb in der Wasserwirtschaft

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schwarze, Reimund (2001) : Wettbewerb in der Wasserwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 7, pp. 395-399

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40864>

**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.*

Reimund Schwarze

# Wettbewerb in der Wasserwirtschaft

*Nach den Versorgungsbereichen Telekommunikation, Strom und Gas steht die Liberalisierung der Wasserwirtschaft auf der politischen Tagesordnung. Welche Besonderheiten sind bei dem Gut Wasser zu berücksichtigen? Welche Wettbewerbsform führt zu den besten Ergebnissen?*

Nach der erfolgreichen Einführung von Wettbewerb in den traditionellen Versorgungsbereichen Telekommunikation, Strom und Gas wird jetzt auch die Realisierung von mehr Wettbewerb in der Wasserversorgung diskutiert. Den aktuellen Hintergrund für diese Reformdiskussion bildet die Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1998. Dort wurde der § 103 GWB a.F., also das System von exklusiven Konzessions- und Demarkationsverträgen, für die Bereiche Strom und Gas abgeschafft. Damit bleibt nur der Bereich der Wasserwirtschaft als „klassischer“ Ausnahmebereich des GWB. Dafür wurde in der Neufassung des GWB eine Sonderregel (§ 131 GWB n.F) mit Verweis auf § 103 GWB a.F. eingeführt, die allerdings nur als Übergangsregel konzipiert ist. Seither steht die Reform der wettbewerblichen Stellung der Wasserwirtschaft auf der politischen Tagesordnung.

Die Kritiker einer solchen Reform befürchten nachteilige Auswirkungen auf die Trinkwassergüte und den Gewässerschutz in Deutschland. Sie befürchten, dass es im Zuge der Einführung von Wettbewerb in der Wasserwirtschaft zu einem Rückfall in die Zeiten „chlorierten Einheitswassers“ und zu einem „Auffüllen“ der gegenwärtig unterschrittenen Grenzwerte der Trinkwasserverordnung kommen könnte<sup>1</sup>.

Die Streichung des § 103 GWB a.F. bzw. die mögliche Streichung der Sonderregel des § 131 GWB n.F. wird aber für sich genommen nur wenig bewirken. Solange die Wasserwirtschaft überwiegend in öffentlicher Hand liegt (was heute zu über 90% der Fall ist) und solange es keine definierten Zutrittschancen zum bestehenden Versorgungsnetz bzw. Austrittschancen für die Kunden gibt (die ja heute durch Anschluss- und Benutzungszwang gebunden sind), solange wird die Aufhebung von Demarkations- und exklusiven Konzessionsrechten nicht viel am Status quo ändern. Tatsächlich spielen Demarkations- und ausschließliche Konzessionsverträge in der Praxis fast keine Rol-

le. In Bayern z.B. wurden bei rund 2600 Unternehmen nur 100 Konzessionsverträge mit Ausschließlichkeitsbindung und zehn Demarkationsverträge bei der Kartellbehörde angemeldet<sup>2</sup>.

Wenn aber die Aufhebung von Demarkations- und exklusiven Konzessionsrechten nicht die eigentliche Reform darstellen, stellt sich die Frage: Was heißt eigentlich die Einführung von Wettbewerb in der Wasserwirtschaft? Darüber besteht im politischen Meinungsstreit eine erhebliche Verwirrung. Die einen diskutieren das Projekt der Privatisierung, andere die Idee der gemeinschaftlichen Netznutzung und wieder andere die Gefahren einer Erosion der bestehenden Versorgungsgebiete durch Fern- und Stickleitungen.

Dies sind bei näherer Betrachtung sehr unterschiedliche Maßnahmen und macht deutlich, dass es nicht nur eine Form des Wettbewerbs in der Wasserwirtschaft gibt, sondern viele, und dass die Beziehung zwischen Wettbewerb und Privatisierung zu klären ist. Hier soll nicht versucht werden, diese Zusammenhänge in einer systematischen Weise zu klären<sup>3</sup>, stattdessen erfolgt eine Beschränkung auf das Szenario des Wettbewerbs mit Durchleitungsrechten („Wassermarktwettbewerb“ genannt), welches die eigentliche Schwelle zwischen moderaten Änderungen des alten Systems und einer grundlegenden Reform der Wasserwirtschaft darstellt. Diese Orientierung an einer weitreichenden Reform erlaubt es, innerhalb eines einfachen Verhältnismäßigkeits-tests zu einem vorläufigen Urteil zu kommen, welches im Rahmen einer präzisen Kosten-Nutzen-Analyse für abgestufte Alternativen zu überprüfen wäre.

<sup>1</sup> Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Nachhaltige Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung, Fraktionsbeschluss vom 10.10.2000, Reihe Lang und Schlüssing Nr. 14#23 (2000), S.5 (im Internet: [www.gruene-fraktion.de/publik](http://www.gruene-fraktion.de/publik)).

<sup>2</sup> Vgl. H. Lutz, D. Gauggel: Wasserpreise in Bayern aus kartellrechtlicher Sicht, in: Gewerbearchiv, Heft 2000/10 (2000), S. 416.

<sup>3</sup> Dazu schon ausführlich B. Mankel, R. Schwarze: Wettbewerb in der Wasserwirtschaft – Konzepte, Modelle, Effekte, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 23 (2000), S. 418 ff.; sowie V. Lang: Die künftige Rolle kommunaler Unternehmen in der Wasserwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 3, S. 164 ff.

*Dr. Reimund Schwarze, 42, ist Privatdozent am Fachgebiet Wirtschaftspolitik und Umweltökonomie der Technischen Universität Berlin.*

## Fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit

Was sind die Probleme der deutschen Wasserwirtschaft, die Anlass zu einer solchen grundlegenden Reform sein könnten? Ein häufig genanntes Problem ist die extreme Kleinteiligkeit der deutschen Wasserwirtschaft. Es gibt in Deutschland fast 7000 Wasserversorgungsunternehmen mit einer durchschnittlichen Anschlusszahl von ca. 11 000 Personen. In Frankreich dagegen versorgen nur fünf große Unternehmen fast 70% der Bevölkerung, das sind 40 Mill. Bürger. Im Durchschnitt kommen also 8 Mill. Bürger auf ein Unternehmen. Das sind 800-mal soviel wie in Deutschland.

Diese Kleinteiligkeit in Deutschland hat damit zu tun, dass die Wasserversorgung verfassungsrechtlich zu einer „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ erhoben wurde, und zwar nicht nur formell im Sinne einer rechtlichen Verantwortung, sondern materiell. Tatsächlich sind heute über 90% der Wasserversorgungsunternehmen im Eigentum der Kommunen, und davon werden auch immer noch 53% selbst von der Kommune im Regie- oder Eigenbetrieb nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, also nicht wie Privatbetriebe, geführt.

Diese dezentrale Struktur ist für viele Befürworter einer Reform der Ausgangspunkt ihrer Forderung nach mehr Wettbewerb. Ihr Argument lautet: Damit die deutschen Wasserversorgungsunternehmen im europäischen und internationalen Wettbewerb mithalten können, müssen die deutschen Versorgungsunternehmen größer werden.

Dieses Argument ist aber doppelt falsch, denn zum einen besteht zwischen der Größe eines Unternehmens und dessen Position im Wettbewerb gar kein zwingender Zusammenhang. Es gibt vielmehr zahlreiche Beispiele, dass auch kleine Unternehmen im internationalen Wettbewerb mithalten können – etwa die deutsche Brauereiwirtschaft. Zum anderen geht es bei den gewollten Größenvorteilen nicht um die Größe der Produktion – es ist ja nicht das Ziel, Wasser nach Djakarta zu liefern –, sondern um die Größe des Unternehmens, also die Kapitalausstattung für die Beteiligung an Großprojekten z.B. in Indonesien und den rechtlichen Handlungsspielraum für risikoreiche Auslandsengagements.

Diese Konzentration und internationale wirtschaftliche Orientierung muss sich daher gar nicht über den Gütermarktwettbewerb herstellen, hierfür reicht die Privatisierung und ein funktionierender Kapitalmarkt vollständig. Das zeigt das Beispiel Frankreichs. In

## Trinkwasserpreise im europäischen Vergleich

| Land          | Jahr | Preis in DM/m <sup>3</sup> | Pro-Kopf in DM/a | Wasserverluste im Netz |
|---------------|------|----------------------------|------------------|------------------------|
| Deutschland   | 1996 | 2,85                       | 140,-            | 9%                     |
| Dänemark      | 1993 | 0,80                       | 55,-             | 17%                    |
| England/Wales | 1995 | 1,70                       | 115,-            | 24%                    |
| Frankreich    | 1994 | 2,00                       | 105,-            | 25%                    |
| Italien       | 1992 | 0,70                       | 75,-             | 27%                    |
| Niederlande   | 1995 | 2,70                       | 135,-            | k.A.                   |
| Spanien       | 1992 | 0,40                       | k.A.             | 30%                    |

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Aktionskonzept: Nachhaltige und wettbewerbsfähige Wasserwirtschaft, Unterlagen zum 2. Wasserwirtschaftsgespräch am 30.9.99 in Bonn, Bonn 2000, S. 11.

Frankreich ist die Wasserversorgung technisch sehr kleinräumig organisiert, sogar noch kleinräumiger als in Deutschland. Dort liegt die Wasserversorgung in der Zuständigkeit von 36 000 Kommunen. Zum Vergleich: Wir haben in Deutschland ca. 4800 Kommunen. Die französischen Kommunen haben diese Aufgabe aber zumeist einem der fünf Großunternehmen übertragen, darunter „global player“ wie Vivendi. Wenn es also nur um die Schaffung von Unternehmensgröße ginge, würde die Privatisierung plus ein funktionierender Kapitalmarkt reichen. An der dezentralen Versorgungsstruktur müssten wir nicht unbedingt etwas ändern. Wir könnten die privaten Gebietsmonopole, wie z.B. in Frankreich, in einem „Wettbewerb um den Markt“ ausschreiben.

## Hohe Wasserpreise

Ein anderes Problem der gegenwärtigen Struktur sind die im internationalen Vergleich hohen Wasserpreise. Die Weltbank hat in einem internationalen Vergleich der Wasserpreise festgestellt, dass deutsche Versorger innerhalb Europas die höchsten Wasserpreise verlangen<sup>4</sup>. Dies bestätigt der Vergleich in der Tabelle. Deutschland nimmt in jeder Hinsicht, d.h. sowohl beim Preis pro Kubikmeter als auch im Pro-Kopf-Preis, die Spitzenposition ein, hat also höhere Kosten als alle europäischen Vergleichsländer. Dies hat mit vielen Faktoren zu tun<sup>5</sup>, unter anderem mit der im Vergleich zu diesen Ländern wesentlich aufwendigeren Netzpflege in Deutschland. Dies sieht man im Vergleich der Wasserverluste im Verteilungsnetz, die in Deutschland wesentlich niedriger sind als in den europäischen Vergleichsländern.

<sup>4</sup> Vgl. J. Briscoe: Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland, in: gwf-Wasser/Abwasser, Jg. 136 (1995), S. 422 ff.

<sup>5</sup> Vgl. R.A. Kraemer u.a.: Vergleich der Trinkwasserpreise im europäischen Rahmen, Texte 22/98 des Umweltbundesamts (1998), Berlin.

Nun könnte man meinen, Transportverluste seien nur eine Frage der Produktionseffizienz nach der Logik: Wer 50% Wasser im Netz verliert, muss zwei Kubikmeter Wasser fördern, um einen Kubikmeter zum Kunden zu liefern. Aber die Probleme des Netzverlustes in der Wasserwirtschaft sind subtiler. Denn bei einem Wasserverlust durch Leckagen und unkontrollierte Entnahmen tritt Wasser unter Druck aus. Dadurch gelangt (unter Umständen kontaminiertes) Fremdwasser durch verschiedene Mechanismen der Wasseransaugung (Unterdruck, Venturi-Effekt) in das Leitungsnetz. Wasserwirte halten deshalb einen Wasserverlust von weniger als 5% für eine erstrebenswerte Marke zur Qualitätssicherung des Trinkwassers<sup>6</sup>. Deutschland ist von diesem Ziel zwar noch entfernt, jedoch nicht so weit wie die Vergleichsländer.

### Grosse Preisspanne

Eine andere, damit verwandte Kritik lautet, dass die Preisspanne in der deutschen Wasserwirtschaft zu groß sei. Tatsächlich zeigen aktuelle Preisvergleiche in Deutschland eine Preisspanne von bis zu 1000%<sup>7</sup>. Zehnfache Preise können aber wohl kaum mit unterschiedlichen natürlichen Gewinnungsbedingungen erklärt werden, wie dies die Wasserversorgungsunternehmen tun. Angesichts eines deutlichen Übergewichts der Netzkosten – sie machen ca. 60 bis 80% der Gesamtkosten der Wasserbereitstellung aus –, fallen die Gewinnungsbedingungen einfach viel zu wenig ins Gewicht. Aus diesem Grund haben die Kartellbehörden in Bayern – nach langem Dornröschenschlaf – ein Ermittlungsverfahren gegen die bayrischen Wasserversorger wegen Verdacht auf Preismissbrauch aufgenommen. Allzu viel darf man sich von diesem Vorstoß allerdings nicht versprechen, denn bislang erwies sich die Missbrauchsaufsicht als „zahnlos“ – die großen Preisspannen sind schon mehr als zehn Jahre einschlägig bekannt und dokumentiert<sup>8</sup>. Außerdem ist das Instrument des kartellrechtlichen Preisvergleichs einfach nicht geeignet, die Kosten zu senken.

Die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle kann, vereinfacht gesagt, nur die Gleichheit der Preise erzwingen, aber eine Gleichheit der Preise kann es auch auf hohem Niveau geben<sup>9</sup>. Wenn es also um die Durchsetzung gleicher Preise auf niedrigem Niveau geht, reicht die Kartellaufsicht nicht. Hierfür reicht allerdings häufig schon ein so genannter „Als-ob-Wettbewerb“ mit der Yardstick-Methode, also eine wettbewerbsorientierte Regulierung<sup>10</sup>. Für eine Yardstick-Regulierung ist aber ein Gewinnerzielungsinteresse, also die Privatisierung, nötig. Ein Gütermarktwerb

ist dagegen nicht nötig. Genau für diesen Fall des fehlenden Gütermarktwerbs wurde diese Methode entwickelt.

### Ein Zwischenfazit

Die deutsche Wasserwirtschaft weist also einige Besonderheiten auf, die im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung von Nachteil sein könnten. Die Probleme sind bislang aber nicht hinreichend untersucht und insofern nicht erkennbar gravierend. Die Kleinteiligkeit ist nicht notwendigerweise ein Nachteil im internationalen Wettbewerb und könnte auch ohne Wettbewerb auf den Wassermärkten, allein durch Privatisierung und einen funktionierenden Kapitalmarkt, gelöst werden. Die Kritik an zu hohen Wasserpreisen ist verkürzt. Sie betrachtet nicht die höhere Qualität der Leistung in Deutschland. Es fehlt der Nachweis, dass diese hohe Qualität nicht durch eine entsprechende hohe Zahlungsbereitschaft gedeckt ist. Die hohen Preisspannen indizieren dagegen ein Versagen der gegenwärtigen kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, die chronisch vollzugsdefizitär und grundsätzlich nicht geeignet ist, niedrige Preise in der Wasserwirtschaft durchzusetzen. Dies kann aber unterhalb der Schwelle zum Wassermarktwerb durch eine ökonomische Anreizregulierung erreicht werden.

Deutlich wird in dieser Gesamtschau allerdings die Notwendigkeit einer stärker wirtschaftlichen Ausrichtung der Wasserunternehmen, die aber am besten durch Privatisierung und eine wettbewerbsorientierte Regulierung erreicht wird. Eine Verankerung der Wasserversorgung als „örtliche Angelegenheit“ im Sinne einer öffentlichrechtlichen Trägerschaft passt dagegen nicht in dieses Bild.

### Umweltschutz – und qualitätsorientierte „Versorgungsphilosophie“

Die Umweltschutz- und Gesundheitsschutzleistungen der deutschen Wasserversorger sind allgemein anerkannt. Sie haben dazu beigetragen, dass in Deutschland ein einzigartiges Niveau der Trinkwasser-

<sup>6</sup> Vgl. Umweltbundesamt: Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz. Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbsliche Wasserwirtschaft, Texte 2/00 des Umweltbundesamts, Berlin 2000.

<sup>7</sup> Vgl. H. Lutz, D. Gauggel, a.a.O., S. 417.

<sup>8</sup> Vgl. W. Pfaffenberger, U. Scheele: Struktur und Determinanten der Wasserpreise in der öffentlichen Wasserversorgung der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 12 (1989), S. 235 ff.

<sup>9</sup> Vgl. R. Schwarze: Ex ante-Anreize statt ex post-Kontrolle der Preise öffentlicher Unternehmen: Welche Möglichkeiten bietet die Yardstick-Regulierung?, Diskussionspapier 2001/8 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der TU Berlin, Berlin.

<sup>10</sup> Vgl. A. Shleifer: A Theory of Yardstick Competition, in: The RAND Journal of Economics, Vol. 16 (1985), S. 319 ff.

qualität und des Gewässerschutzes erreicht wurde. Die Leistungen der Wasserversorger gehen dabei weit über das gesetzlich Vorgeschiedene hinaus. Sie erbringen z.B. einen Beitrag zum allgemeinen Gewässerschutz und zum Naturschutz durch den Aufkauf und die Stilllegung von landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie die Förderung des extensiven Landbaus in weitgespannten Schutzzonen der Wassergewinnung. Dahinter steht eine sehr umweltschutz- und qualitätsorientierte „Versorgungsphilosophie“, das so genannte Multi-Barrieren-Konzept. Dies sieht die Schaffung möglichst vieler Hindernisse für potentielle Gefährdungen des Grundwassers vor. Im Rahmen einer stärkeren Kostenorientierung könnten diese freiwilligen Leistungen eingeschränkt werden, befürchten Kritiker. Diese Kritik trifft alle Modelle der Restrukturierung, die auf eine stärkere Kostenorientierung zielen, also nicht nur die Einführung von Wettbewerb im Markt.

Dazu ist aber zunächst die folgende Einschränkung zu machen: Der Wasserpfeennig, den die Wassernutzer dafür zahlen, dass Landwirte auf den Eintrag von Schadstoffen und die Nutzung von Flächen in Schutzzonen der Wassergewinnung verzichten, ist unter Ökonomen äußerst umstritten. Auch wenn die damit finanzierten „freiwilligen Umweltschutzleistungen“ möglicherweise sinnvoll sind, ist er ordnungspolitisch falsch eingesetzt, da er nicht die eigentlichen Verursacher, die Landwirte, trifft. Da hilft auch nicht der Hinweis auf das Coase-Theorem<sup>11</sup>, da die Umweltschäden einer intensiven Landwirtschaft eben doch weit über die Gefährdung der Wassergewinnung hinausgehen. Gerade deshalb sind es ja „freiwillige Leistungen“ der Wasserwirtschaft. Man könnte allerdings solche „freiwilligen Leistungen“ im Rahmen der Zulassung und der Konzessionsvergabe auch pflichtweise privaten Wasserversorgungsunternehmen anlasten.

### Risiken bei Durchleitungsrechten

Schwieriger ist der Fall der Durchleitung. Die Durchleitung ist beim Wasser komplizierter als beim Strom, wo sie auch schon nicht einfach ist, wie die langen Diskussionen um die Verbändevereinbarung zur Stromdurchleitung zeigen. Beim Wasser ist die Durchleitung schwieriger, weil Wasser ein sehr inhomogenes Gut ist. Bei der Durchmischung von unterschiedlichem Wasser kann es zu Fällungserscheinungen kommen, die die Trinkwasserqualität beeinträchtigen. Bei häufig wechselnden Wasserbeschaf-

fenheiten lässt sich auch das Rohrmaterial nicht optimieren. Es kommt zu einer unregelmäßigen Krustenbildung, die die Bakterienbildung begünstigt und damit die Trinkwasserhygiene gefährdet.

Entscheidend sind allerdings nicht diese technischen Probleme. Die sind im Großen und Ganzen lösbar. Es wird ja bereits jetzt, z.B. in Berlin, Wasser unterschiedlicher Beschaffenheit durchmischt. Gravierender sind die rechtlichen Probleme. Was geschieht, wenn es zu unerwarteten Beeinträchtigungen der Trinkwasserqualität oder Spätschäden am Netz im Zuge einer Durchleitung kommt. Man könnte an Haftungslösungen denken. Aber bei Multikausalität oder mangelnder Identifizierbarkeit der Verursacher läuft selbst die strenge gesamtschuldnerische Haftung, d.h. die Regel „einer haftet für alle“, ins Leere<sup>12</sup>. Die Verursacher haben aufgrund des Trittbrettfahreranzuges in Haftungsgemeinschaften einfach kein ausreichendes Interesse, solche Gefahrenlagen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden effizienten Mitteln abzuwehren. In dieser Lage bleibt nur ein aufwendiges Genehmigungsverfahren für jede einzelne Einleitung, also ein gewaltiger bürokratischer Überbau. Dies wird sich nur bei langfristigen Lieferbeziehungen und großen Mengen überhaupt rechnen.

### Ist Wassermarktwettbewerb sinnvoll?

Was also wäre eine rationale Wasserwirtschaftspolitik? Die Theorie der Wirtschaftspolitik<sup>13</sup> bietet zahlreiche allgemeine Methoden zur Operationalisierung des Konzepts rationaler Politik. Vorherrschend ist das Nutzen-Kosten-Paradigma, demzufolge eine Politik nur dann einer anderen Politik bzw. dem Laissez faire vorzuziehen ist, wenn der Nettonutzen, d.h. die Differenz von Nutzen minus Kosten, dieser Politik positiv ist und diese Politik im Vergleich zu anderen Politiken das bessere Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweist. Im Regelfall ist ein solches Prüfverfahren aber aufwendig, besonders wenn es sich dabei um mehrdimensionale Entscheidungsprobleme (Quantität und Qualität) sowie Nichtmarktsgüter, wie im Fall der Wasserversorgung, handelt.

Ein vereinfachtes Prüfverfahren bestünde darin, eine Politik unter den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu untersuchen, entsprechend einer juristischen Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Dieses von der Rechtsdogmatik zur Güterabwägung entwickelte, dem Rechts-

<sup>12</sup> Vgl. E. Feess: Haftungsregeln für multikausale Umweltschäden, Marburg 1995.

<sup>13</sup> Vgl. M. Streit: Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. neubearb. u. erweiterte Aufl., Düsseldorf 1991.

<sup>11</sup> Vgl. H. Bonus: Eine Lanze für den Wasserpfeennig. Wider die Vulgärförm des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451 ff.

staatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG entlehnte Verfahren kann grundsätzlich auch für eine normative Abwägung der Vor- und Nachteile rechtlicher Regelungen herangezogen werden<sup>14</sup>. Übersetzt in ökonomische Kategorien wäre danach zu prüfen, ob ein vorgetragenes wirtschaftspolitisches Problem erstens schwerwiegend ist und zweitens ursächlich mit dem bestehenden System zu tun hat.

Weiterhin wäre zu prüfen, ob dieses Problem innerhalb des bestehenden Systems nicht oder jedenfalls nur schwer lösbar wäre. Schließlich würde man den Nachweis verlangen, dass das Problem mit dem Übergang zum neuen System erkennbar dauerhaft gelöst ist und dass keine gravierenden Zusatzprobleme sowie keine gravierenden Übergangsprobleme entstehen.

### Ein ökonomischer Verhältnismäßigkeitstest

Wenden wir diesen „ökonomischen Verhältnismäßigkeitstest“ auf die Frage der Einführung von Wettbewerb im Wassermarkt an, so kommen wir zu folgendem, nicht überraschenden Ergebnis.

Die Wasserwirtschaft in Deutschland weist einige strukturelle Probleme auf, aber bislang fehlt der schlüssige Nachweis, dass diese Probleme gravierend sind.

Die im internationalen Vergleich hohen Wasserpreise sind durch eine hohe Qualität des Trinkwassers und hohe „freiwillige“ Leistungen im Umweltschutz und Gesundheitsschutz gerechtfertigt. Ob der Preis für diese Qualität zu hoch ist, kann nur in einem mehrdimensionalen Vergleich beurteilt werden. Einfache Wasserpreisvergleiche, wie die hier vorgeführten, sind dafür ungeeignet.

Die Kleinteiligkeit der Wasserwirtschaft ist nicht notwendigerweise ein Handicap im internationalen Wettbewerb und kann unterhalb der Schwelle zum Wassermarktwettbewerb allein durch eine Privatisierung, d.h. ohne Aufgabe der dezentralen Versorgungsstruktur, erreicht werden, wie das Beispiel der französischen Wasserwirtschaft zeigt.

Die Probleme sind allerdings ursächlich auf die gegenwärtige Gesamtverfassung der deutschen Wasserwirtschaft zurückzuführen und nicht ohne Veränderungen im alten System lösbar.

Die Ansiedlung der Wasserwirtschaft bei den Kommunen erweist sich, insbesondere mit Blick auf die

Anreize zu einer stärker wirtschaftlichen Betriebsführung und auf internationale Aktivitäten, als Hemmschuh.

Alle hier genannten Anreizinstrumente, wie z.B. die Yardstick-Methode, verlangen nach einer anderen wirtschaftlichen Verfassung, d.h. nach einer Privatisierung.

Die Einführung von Wettbewerb im Markt, also von Durchleitungsrechten, ist dagegen keine spezifische Lösung der Ausgangsprobleme. Der Wettbewerb am Gütermarkt ist im Hinblick auf die Durchsetzung von international wettbewerbsfähigen Unternehmensgrößen dem Wettbewerb am Kapitalmarkt weit unterlegen. Er böte nur beim Preisproblem eine spezifische Lösung. Allerdings wären auch hier Reformen unterhalb der Schwelle des freien Wassermarktwettbewerbs möglich, z.B. die Yardstick-Competition.

Auf der anderen Seite wäre ein System der Durchleitung mit erheblichen Zusatz- und Übergangsproblemen technischer und rechtlicher Natur begleitet, die die Transaktionskosten dieser Alternative als übermäßig hoch erscheinen lassen.

Was folgt aus dieser Betrachtung? Müssen wir uns auf der Grundlage dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung gegen den Wettbewerb in der Wasserwirtschaft entscheiden? Die Antwort lautet: Nein, denn erstens gilt die festgestellte Unverhältnismäßigkeit nur für die hier erörterte Alternative des Wettbewerbs mit Durchleitungsrechten, und zweitens wissen wir in der gegenwärtigen Lage nicht, wie schwerwiegend die genannten Probleme der Wasserwirtschaft sind.

Zugleich wurde deutlich, dass diese Probleme, wenn sie sich als schwerwiegend herausstellen sollten, in der alten Struktur nicht lösbar sind. Meine Empfehlung lautet daher:

Wir brauchen zunächst eine umfassende, d.h. auch die Zahlungsbereitschaft für die Wasserqualität und externe Effekte einschließende Nutzen-Kosten-Analyse zur Gewichtung der aufgeworfenen Probleme.

Wenn sich diese Probleme als gravierend herausstellen, benötigen wir alternative Reformen, die spezifischer an den aufgeworfenen Problemen anknüpfen als der Wassermarktwettbewerb, z.B. die Privatisierung und eine wettbewerbsorientierte Regulierung.

Insgesamt taugt das hier vorgestellte Abwägungsraster allerdings nur zu einer groben ersten Sichtung und ersetzt weder eine umfassende Nutzen-Kosten-Analyse aller Alternativen noch die demokratische Entscheidung.

<sup>14</sup>Vgl. B. Pieroth, B. Schlink: Grundrechte, Staatsrecht II, 15. Auflage (1999), Rn 310 ff.; 328 ff.