

Hesse, Mario; Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver

Working Paper

Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive

Arbeitspapier, No. 40

Provided in Cooperation with:

University of Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management

Suggested Citation: Hesse, Mario; Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2009) : Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive, Arbeitspapier, No. 40, Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, Leipzig

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52383>

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.

Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Thomas Lenk

April 2009

Arbeitspapier Nr. 40

**Privatisierung der Wasserversorgung
aus ordnungstheoretischer Perspektive**

Mario Hesse / Thomas Lenk / Oliver Rottmann

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
- Finanzwissenschaft -
Städtisches Kaufhaus
Universitätsstrasse 16
D-04109 Leipzig, Germany
Tel: +49 -341 / 97 33 580
Fax: +49 -341 / 97 33 589
E-Mail: fiwi@wifa.uni-leipzig.de

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten

® Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

Inhalt

1	Vorbemerkung.....	2
2	Theorie der Privatisierung	3
2.1	Gründe staatlichen Güter- und Leistungsangebotes	3
2.2	Privatisierungsmotive und -ziele.....	4
2.3	Entwicklungstendenz	5
2.4	Formen der Privatisierung	7
2.5	Chancen und Risiken der Privatisierung aus ordnungstheoretischer Perspektive	9
3	Daseinsvorsorge versus Wettbewerb.....	12
3.1	Vorbemerkung.....	12
3.2	Grundlagen der Daseinsvorsorge	13
3.3	Historische Entwicklung des Begriffs Daseinsvorsorge.....	14
3.4	Der Wettbewerbsgedanke der Europäischen Union	15
3.5	Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb.....	17
4	Privatisierungen in der deutschen Wasserversorgung	18
4.1	Status quo	18
4.2	Ziele der Privatisierung in der Wasserversorgung.....	20
4.3	Formen der Privatisierung in der Wasserversorgung.....	21
4.4	Gewährleistung der Wasserversorgung	22
4.5	Wettbewerb und Liberalisierung in der Wasserversorgung.....	23
5	Entwicklung der Versorgungspreise in Korrelation zum Privatisierungsgrad.....	25
6	Fazit.....	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Typologische Darstellung von Privatisierungen	8
Abbildung 2:	Chancen im Rahmen der Privatisierungsziele	11
Abbildung 3:	Anteile privater Investoren an Wasserversorgungsunternehmen	27
Abbildung 4:	Trinkwasserpreise nach Anteilen privater Investoren am Versorger.....	28

1 Vorbemerkung

Es besteht von wissenschaftlicher Seite aus weitgehend der Konsens, dass grundlegende demokratische Entscheidungen eines Staates effizienter durchgesetzt werden können, wenn, analog zum politischen föderalen Bereich, auch ökonomisch dezentrale Freiheits- und Entscheidungsstrukturen gewährleistet werden. Wenn ein marktwirtschaftliches System mit Dezentralitätscharakter der singulären Entscheidungen der Individuen ein mit der Demokratie korrespondierendes und notwendiges dezentrales wirtschaftliches Freiheitssystem darstellt, impliziert dies ebenso einen im Grundsatz ordnungspolitischen Vorrang der individuellen ökonomischen Verfügung über Güter im Sinne des Privateigentums und einen Vorrang privatwirtschaftlicher gewerblicher Leistung gegenüber kollektiven Formen von Staatseigentum und öffentlicher Verwaltungswirtschaft.¹

In Deutschland vollzog sich in den letzten Jahren, resultierend aus einer wettbewerbsorientierten EU-Binnenmarktstrategie, ein Wandel vom produzierenden zum gewährleistenden Staat. Dies impliziert im Allgemeinen, dass der Staat, dem Postulat der Daseinsvorsorge folgend, gewährleisten muss, dass bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Leistungen angeboten werden. Allerdings ist dabei irrelevant, in welcher Form dies geschieht und insbesondere, ob der Staat diese Leistungen selbst produziert.

Ob sich dagegen mittels Privatisierungen die Probleme des öffentlichen Sektors aus finanzieller, aber auch unter Wohlfahrtsaspekten lösen lassen, kann nicht allgemein verbindlich dargelegt werden. Für den Bürger ist eine Privatisierung des Öffentlichen mit negativen Erwartungen bezüglich der Quantität und Qualität der Leistungserstellung und insbesondere der Preisentwicklung verbunden. So ergab bspw. eine repräsentative Dimap-Haushaltsbefragung im September 2008, dass 59 % der befragten Bürger eine Leistungserstellung in den Bereichen Energie, Wasser, Abfallentsorgung sowie ÖPNV durch einen öffentlichen Träger bevorzugen. Nur 20 % präferieren eine private Leistungserstellung in diesen Bereichen, 16 % sind indifferent.² Den Bereich Wasser sehen isoliert betrachtet 72 % als öffentliche Aufgabe an, gefolgt von ÖPNV mit 62 %.³

¹ Vgl. Lenk/Rottmann (2008), S. 21.

² Vgl. Dimap consult/VKU (2008).

³ Vgl. ebenda.

Für welche Art der Leistungserstellung sich letztlich entschieden wird, sollte die kritische Einzelfallprüfung zeigen. Eine Pauschalempfehlung ist dagegen aufgrund der mehrschichtigen und komplexen Struktur öffentlichen Wirtschaftens schwer darstellbar.

Dieser Beitrag beschäftigt sich grundlegend mit der Theorie der Privatisierung, illustriert Gründe, Ziele, Chancen sowie Risiken von Privatisierungsbestrebungen und transferiert diese deduktiv auf den Bereich der Wasserversorgung. Es wird im Allgemeinen dargelegt, inwiefern in Deutschland die Interdependenz von Daseinsvorsorge als öffentlicher Auftrag sowie die EU-Wettbewerbstendenzen in der Wasserversorgung eine Rolle spielen und inwiefern sich diese Interdependenz auf die Wasserversorgung in Deutschland auswirkt. Ferner wird empirisch dargelegt, ob eine Privatisierung im Bereich der Wasserversorgung für den Endverbraucher tendenziell zu höheren oder zu niedrigeren Preisen führt.

2 Theorie der Privatisierung

2.1 Gründe staatlichen Güter- und Leistungsangebotes

Die Allokation knapper Ressourcen kann zunächst grundsätzlich entweder vom Markt oder von staatlicher Seite vollzogen werden. In der Praxis wird diese Allokation vielfach in Mischformen erbracht, die sich zwischen den beiden Grundformen bewegen. Die Begründung staatlichen Handelns als Teil der Wohlfahrtstheorie impliziert die Frage, welche Bedingungen für eine effiziente Allokation der Ressourcen einer Volkswirtschaft erfüllt sein müssen.

Ein rein oder partiell staatliches Güterangebot wird gerechtfertigt, wenn die Bedingungen für eine effiziente Marktlösung nicht erfüllt sind, folglich allokatives Marktversagen vorliegt. Beispiele für allokatives Marktversagen⁴ sind:

- Unvollkommener Wettbewerb (monopolistische Strukturen),
- externe Effekte,
- öffentliche Güter (Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum),
- unvollständige und asymmetrische Informationen der Marktteilnehmer sowie
- sehr hohe Transaktionskosten privater Handlungen.

In Fall des allokativen Marktversagens hat der Staat die Aufgabe, durch Korrekturmaßnahmen die Wohlfahrt zu maximieren.⁵

⁴ Vgl. u.a. Brümmerhoff (2007), S. 56.

Gerade im Bereich der an eine Netzstruktur gebundenen Güter mit hoher Tendenz zur Ausbildung technisch bedingter Monopolstrukturen hat der Staat in der Vergangenheit häufig der öffentlichen Bereitstellung den Vorzug gegeben, z.B. in der Wasserversorgung, im ÖPNV oder in der Elektrizitätsversorgung.

Die Staatsintervention beruht allerdings auf verzerrter und unvollständiger Informationsgrundlage. Neben das Problem des Marktversagens tritt jenes des Staatsversagens hinzu. Da im Rahmen der ökonomischen Theorie mehrheitlich angenommen wird, dass das Marktsystem, trotz evidenter Mängel, ökonomische Entscheidungen relativ effizienter koordiniert als das geplante System staatlicher Leistungserstellung, mündet ein Beseitigungsstreben staatlich organisierter Unvollkommenheiten nicht selten in Privatisierungsforderungen. Privatisierungsmotive und -ziele bilden den Gegenstand des folgenden Abschnittes.

2.2 Privatisierungsmotive und -ziele

Privatisierung wird als eine Verlagerung staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor einer Volkswirtschaft definiert. Die Ziele intendierter Privatisierungsentscheidungen liegen hierbei u. a. in der Möglichkeit einer Kostenersparnis durch Effizienzsteigerung⁵ sowie der Erhöhung von Wettbewerb und damit verbundenen sinkenden Preisen. Die optimale Ressourcenverteilung über den Markt wird dabei als effizienter angesehen, wenn die Marktstruktur ein hinreichendes Maß an Wettbewerb ermöglicht (beispielsweise seit einigen Jahren in der Elektrizitätsversorgung). Private Anbieter haben aufgrund des Wettbewerbsdrucks zu möglichst niedrigen Preisen zu produzieren und anzubieten. Trotz des in der ökonomischen Theorie anerkannten Ansatzes scheint diese Argumentation als zu kurz gegriffen. In der Realität sind Märkte meist weniger kompetitiv als Idealmärkte theoretischer Axiome. Da Privatisierungen oft sektorübergreifend und flächendeckend vollzogen werden, führt die oftmals zielführende Intention nicht selten zu unerwarteten und nicht intendierten Ergebnissen im Praxisfall.

Als Hauptursache für Privatisierungen wird in der Praxis häufig die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte angeführt. Je fiskalisch erschöpfter die finanzielle Lage für die öffentlichen Haushalte ausfällt, desto attraktiver erscheint die Aus-

⁵ Vgl. Brümmerhoff (2007), S. 56.

⁶ Dabei wird primär unterstellt, dass in rein öffentlich geführten Unternehmen aufgrund unzureichenden betriebswirtschaftlichen Know-how Effizienzmängel herrschen.

sicht, durch Privatisierung das öffentliche Budget zu entlasten. Diese Entlastungswirkung kann sich zum einen durch die nicht länger erforderlichen Subventionszahlungen an ein defizitäres öffentliches Unternehmen und zum anderen durch positive Privatisierungserlöse bei profitablen öffentlichen Unternehmen ergeben (Rendite vs. Zinsen). Eine staatliche Erstellung von Leistungen weist in der Regel Merkmale öffentlicher oder meritorischer Güter auf, wobei auch Aspekte der Versorgungssicherheit tangiert werden. Die Entscheidung zwischen einer öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Leistungserstellung kann hierbei zu erheblichen Konflikten zwischen den beteiligten Interessengruppen führen. Je nach Zielsetzung des öffentlichen Betriebs und dem Umfang der Privatisierungsmaßnahme ist zu prüfen, ob und inwieweit privatisiert werden soll. Privatisierung stellt somit immer eine Einzelfallentscheidung dar. Es ist abzuwägen, ob einzelne Bereiche vollständig privatisiert werden oder nur teilweise in private Trägerschaft (einzelne Leistungskategorien) übergehen (Teilprivatisierung). Außerdem bedarf es im Vorfeld der Klärung, ob die privatwirtschaftliche Trägerschaft materieller oder formeller Natur ist. Letztere impliziert, dass die Leistung zwar von einem Unternehmen in privater Rechtsform erstellt wird, sich diese jedoch in öffentlicher Hand befindet oder zumindest deren Kontrolle unterliegt. Auf die Problematik der verschiedenen (formellen als auch materiellen) Privatisierungsformen wird im Laufe des Beitrages vertiefend eingegangen.

2.3 Entwicklungstendenz

Die in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts voranschreitende Expansion des Sozialstaates führte dazu, dass der Staat Güter bzw. Leistungen vorrangig durch Eigenproduktion offerierte, anstatt sie aus vorhandenen privaten Marktangeboten sicherzustellen. Seit einigen Jahren ändert sich diese Tendenz jedoch. Zum einen werden Unternehmen von öffentlichen in private Rechtsformen umgewandelt und zum anderen erhöht sich der Anteil privater Investoren an kommunalen Eigengesellschaften. Diese Entwicklung wird gestützt durch den Vorwurf von Ineffizienz und überzogener Ausdehnung der öffentlichen Hand.⁷ Die Forderung nach stärkerer Privatisierung und Deregulierung wurde durch die fiskalisch angespannte öffentliche Haushaltslage gestützt. Sollte aus politischen Gründen keine Privatisierung realisiert werden und die öffentlichen Unternehmen aus diesem Grund in der

⁷ Vgl. u.a. Megginson/Netter/Chahyadi (2005), S. 3.

Trägerschaft der öffentlichen Hand verbleiben, sind diese zumindest dem Postulat der Effizienzsteigerung unterworfen.⁸ Als Hintergrund dessen sieht der Wissenschaftliche Beirat des BVÖD⁹ (früher GÖW¹⁰) einen, weite Bevölkerungsschichten durchziehenden, Wandel des allgemeinen Staatsverständnisses. „Die Vorstellung vom ‚produzierenden Staat‘, der nicht nur im hoheitlichen Bereich, sondern auch in bestimmten Wirtschaftszweigen über Alleinrechte bei der Produktion und Distribution von Dienstleistungen und Sachgütern verfügt, ist in den letzten Dekaden weitgehend dem Bild eines im Grundsatz wettbewerblich ausgerichteten ‚Gewährleistungsstaates‘ gewichen.“¹¹ Die Aufgabe der öffentlichen Hand liegt demzufolge darin, jene Leistungen bereitzustellen, die unter reinen Marktbedingungen nur in unzureichendem Maße oder gar nicht angeboten werden können.

Durch das allgemein steigende Leistungs- und Aufgabenspektrum kam es im öffentlichen Sektor zu einer andauernden Defizitfinanzierung, aus der wiederum Zins- und Tilgungsbelastungen resultieren, die eine Einschränkung der Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften und Kommunen zur Folge hatten.¹² Die Problematik verschärft sich in konjunkturellen Schwächephasen. Um dieser entgegenzuwirken, wurden öffentliche Leistungsangebote in vielen Bereichen quantitativ und qualitativ zurückgenommen. Gleichzeitig wurden in den Kommunen umfangreiche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Verwaltung und Unternehmen eingeführt, z.B. durch Vernetzung, Unternehmensbeteiligungen, formelle Privatisierung oder die Einführung neuer Managementmodelle und -methoden. Neben den oben angeführten Gründen liegen die Ursachen für diese Maßnahmen im zunehmenden Standortwettbewerb, in den sich die Gebietskörperschaften/Kommunen befinden, im Zuge des demografischen Wandels, des im Europäischen Gemeinschaftsvertrag zugrunde gelegten freien Personen-, Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs und der damit verbundenen Unterlassung wettbewerbsverzerrender Maßnahmen sowie der europaweiten Ausschreibung.¹³ Aufgrund dieser sichtbaren Umwälzungen in den Kommunen ist zukünftig damit zu rechnen, dass es zu weiteren strukturellen Änderungen in den Branchen mit einer Präsenz öffentlicher Unternehmen kommen wird, die nicht zuletzt in weiteren Privatisierungen münden werden. Ob sich die Probleme des öf-

⁸ Vgl. Lenk/ Rottmann (2008), S. 21.

⁹ Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen.

¹⁰ Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft.

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat der GÖW (2003), S. 93.

¹² Zur kommunalen Verschuldung vgl. u.a. Lenk/ Rottmann (2007a), S. 15.

¹³ Vgl. Lenk/Rottmann (2008), S. 21.

fentlichen Sektors aus finanzieller Sicht aber auch aus der Perspektive der Wohlfahrtsaspekte mittels Privatisierung lösen lassen, wird im Laufe dieses Beitrages eingehender betrachtet.

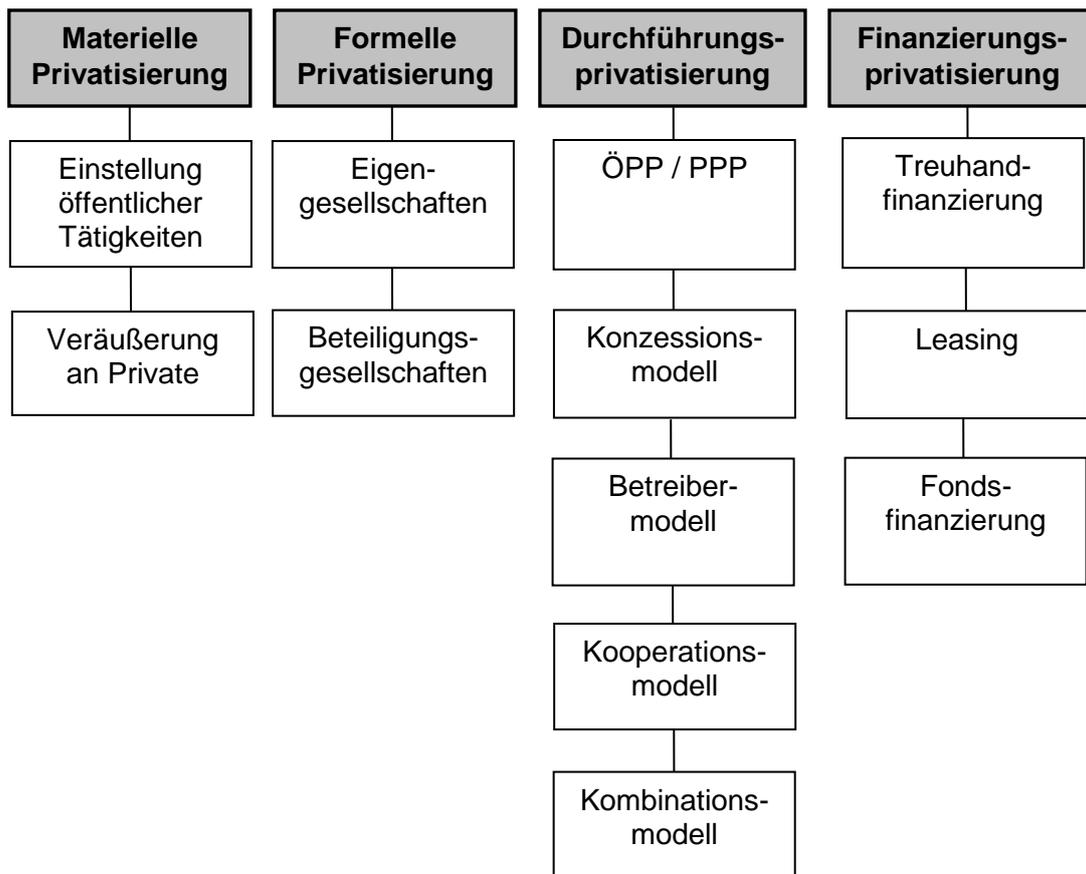
2.4 Formen der Privatisierung

Privatisierung findet durch verschiedene (Modell-)Formen Anwendung. Organisatorisch und inhaltlich stellt eine Privatisierung ein dynamisches Konzept dar, da diese im Allgemeinen eine Verlagerung öffentlicher Leistungen sowie öffentlichen Vermögens in den privaten Sektor beinhaltet.¹⁴ Eine grundsätzliche Privatisierungsfähigkeit ist nicht bei allen Aufgaben per se bzw. in gleichem Umfang gegeben. In der Theorie werden unter Privatisierung folgende Modelle zusammengefasst:

- Materielle Privatisierung (i.S.v. Aufgabenprivatisierung),
- Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung),
- Durchführungsprivatisierung (Contracting-out) sowie
- Finanzierungsprivatisierung

¹⁴ Vgl. Eickermeyer/Bissinger (2002), S. 69.

Abbildung 1: Typologische Darstellung von Privatisierungen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Eickmeyer/ Bissinger (2002), S. 70.

a) Materielle Privatisierung

Im Rahmen der materiellen Privatisierung gehen die öffentliche Leistungserstellung bzw. die öffentlichen Aufgaben auf private Leistungserstellung über. Dabei kann die Produktion des öffentlichen Gutes eingestellt werden, sofern sie keinem Daseinsvorsorgebereich zuzuordnen ist. Die öffentliche Aufgabe wird dann vollständig an einen Privaten veräußert. Das ökonomische Risiko sowie die Willensbildung gehen dabei auf den Käufer über. In diesem Fall wird von einer echten Privatisierung gesprochen. Der Verkauf eines kommunalen Energieversorgers an private Investoren ist beispielhaft für eine materielle Privatisierung.

b) Formelle Privatisierung

Die bisher vom öffentlichen Sektor wahrgenommene Leistungserstellung wird hierbei auf eine juristische Person des Privatrechts in Form einer kommunalen Eigengesellschaft übertragen (z.B. GmbH, AG). Die Aufgabenausgliederung erfolgt in diesem

Rahmen oftmals nur formal, da die Gesellschafteranteile in kommunaler Hand verbleiben.¹⁵ Die privatwirtschaftliche Rechtsform impliziert durch die Abkehr von zentralen Bestimmungen des Haushaltsrechts für das öffentliche Unternehmen ein höheres Maß an Flexibilität und Eigenwirtschaftlichkeit in der Aufgabenerfüllung.¹⁶ Für diesen Fall finden sich zahlreiche Beispiele in der Wasserwirtschaft, wo GmbH oder AG gegründet wurden, die sich zu 100 % in kommunaler Hand befinden.

c) Durchführungsprivatisierung

Im Rahmen des Contracting-out wird ein Privater mit der Durchführung der Aufgaben betraut. Das bedeutet, dass nicht die Aufgabe selbst, sondern nur die Durchführung dieser privatisiert wird. Eigentums- und Gesellschaftsrechte der Gebietskörperschaften/Kommunen werden nicht tangiert. Ebenfalls bleiben der öffentlichen Hand die wesentlichen Entscheidungskompetenzen erhalten.¹⁷ So ist es beispielsweise denkbar, Teile der Leistungen des ÖPNV durch private Unternehmen erbringen zu lassen, wie die Schülerbeförderung in ländlichen Gebieten, wohingegen der Großteil der ÖPNV-Leistungen weiterhin in der Hand der Kommune liegt.

d) Finanzierungsprivatisierung

Aufgrund der fiskalisch angespannten öffentlichen Haushaltslage und der damit häufig verbundenen öffentlichen Kreditaufnahme spielen Finanzierungsmodelle zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine zunehmende Rolle. Hierbei werden vor allem Sonderfinanzierungsmodelle von Kreditinstituten herangezogen. Das Ziel liegt darin, öffentliche Aufgaben privat finanziert anzubieten, welche aus dem öffentlichen Budget nicht mehr (hinreichend) realisiert werden können. Hier können beispielhaft kapitalmarktorientierte Fondsmodelle zur Ausfinanzierung von kommunalen Bauvorhaben aufgeführt werden.

2.5 Chancen und Risiken der Privatisierung aus ordnungstheoretischer Perspektive

Ordnungstheoretisch liegt die Rolle des marktwirtschaftlich strukturierten Staates darin, einen Ordnungsrahmen für ökonomische Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte vorzugeben sowie die Einhaltung der ordnungspolitischen Spielregeln zu überwa-

¹⁵ Vgl. Eickermeyer/Bissinger (2002), S. 72.

¹⁶ Vgl. ebenda.

¹⁷ Vgl. Eickermeyer/Bissinger (2002), S. 73.

chen.¹⁸ Dabei bedarf jede darüber hinausgehende staatliche Betätigung am Markt zumindest der Begründungspflicht. In der Praxis beschränkt sich der Staat in marktwirtschaftlichen Systemen allerdings keineswegs nur auf ordnungstheoretische wirtschaftspolitische Funktionen. Er agiert, zur Verfolgung eigener Sachziele, auch als Anbieter am Markt.¹⁹

Dabei sind öffentliche Unternehmen grundsätzlich als Instrumente der Wirtschaftspolitik zu betrachten.²⁰ Besonders aufgrund der EU-Wettbewerbsstrategie liegen diese allerdings unter zunehmendem Rechtfertigungsdruck. Ob öffentliche Unternehmen aus ökonomischer Sicht Legitimität erhalten, hängt u. a. von den interdependenten Beziehungen zwischen Effektivität und Effizienz ab.²¹

Privatisierungsbestrebungen stellen für Gebietskörperschaften/Kommunen ein bedeutendes Instrument dar, ihre öffentlichen Haushalte zu entlasten, Kosten zu senken und Qualitäts- und Effizienzsteigerungen zu generieren. Resultierend aus der Theorie des Staatsversagens liegt die Zielsetzung einer Privatisierung in der Annahme des effizienteren Wirtschaftens privatisierter Unternehmen im Vergleich zu öffentlichen.

Die Chancen in der Zielsetzung von Privatisierungsentscheidungen öffentlicher Unternehmen illustriert *Abbildung 2*. Hierbei wird zwischen einer Makro- und einer Mikroebene differenziert. Die Makroebene impliziert Ziele wie die Steigerung von öffentlichen Einnahmen, die Erhöhung der allokativen Effizienz, eine Verringerung staatlicher Einflussnahme sowie die Stimulierung von Wettbewerb. Die Mikroebene beinhaltet beispielsweise eine intendierte Effizienzsteigerung im Unternehmen, die sich in niedrigeren Preisen, einem höheren Qualitätsniveau oder einer höheren Profitabilität ausdrücken kann. Allerdings kann die Interessenlage beider Ebenen mitunter divergieren. Eine Erhöhung der allokativen Effizienz (Makroziel) kann vom Postulat einer Kostensenkung (Mikroziel) konterkariert werden, wenn z.B. die Effizienzsteigerung Aspekte der Daseinsvorsorge außer Acht lässt.²²

¹⁸ Vgl. Eickhof (2000), S. 1.

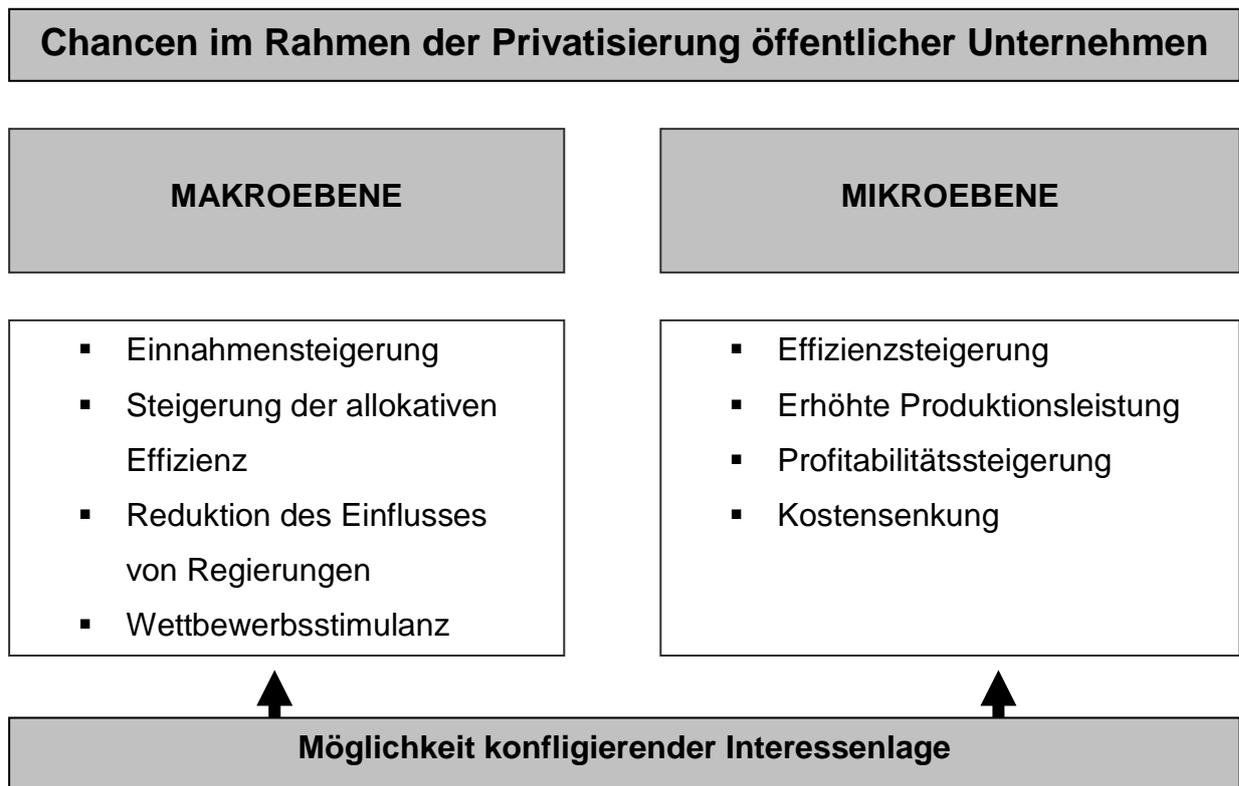
¹⁹ Vgl. ebenda.

²⁰ Vgl. Lenk/Rottmann (2008), S. 22.

²¹ Vgl. ebenda.

²² Lenk/Rottmann (2008), S. 22.

Abbildung 2: Chancen im Rahmen der Privatisierungsziele



Quelle: Lenk/Rottmann (2008), S. 22.

Allerdings stehen den Chancen auch Risiken gegenüber. Beispielsweise stellt die konfligierende Interessenlage ein Gefahrenpotenzial dar. Diese Risiken liegen, besonders bei Teilprivatisierungen, darin, dass der private Partner nicht selten über eine zum öffentlichen Partner konträre Interessensstruktur verfügt. Die Zielstruktur ist folglich von vornherein in Einklang zu bringen. Prinzipiell ist bei Privatisierungen davon auszugehen, dass ein privater Investor Gewinne aus seinem Engagement generieren möchte. Dies kann insbesondere in solchen öffentlichen Aufgabenfeldern zu Konflikten führen, in denen die Gewinnerzielungsabsicht bislang neben der Effektivität der Leistungserbringung eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Je nachdem, ob es sich beim privaten Partner um einen strategischen bzw. Finanzinvestor handelt, werden weitere Interessenasymmetrien evident. Ein strategischer Investor strebt gemeinhin eine strategische Expansion seines Unternehmensportfolios an, d.h. er sucht nicht selten ein langfristiges strategisches Engagement. Finanzinvestoren hingegen streben oftmals eine kurzfristige Verzinsung ihres eingesetzten Kapitals (Rendite) an, was dem nachhaltigen Gedanken des öffentlichen Wirtschaftens unter Umständen widerspricht („öffentlicher Auftrag“).

Im Rahmen der Chancenrealisierung sollte folglich dafür Sorge getragen werden, dass eine größtmögliche Zielkonkruenz der Partner vorliegt, d.h. eine langfristige, nachhaltige Koexistenz des gemeinsamen Wirtschaftens angestrebt wird.

Bei einer Vollprivatisierung ergeben sich eventuelle Risiken aus Sicht der Daseinsvorsorge. Es ist demnach von öffentlicher Seite sicherzustellen, dass das „Staatsversagen“ – folglich die nicht effiziente Erstellung der Leistung – nicht durch Marktversagen ersetzt wird, nämlich dann, wenn der private Partner, der ggf. in der Privatwirtschaft aus oligopolistischen Strukturen in den öffentlichen Sektor eintritt, dort über eine Quasi-Monopolstellung verfügt. Dann könnten öffentliche Monopolgewinne einfach privatisiert werden oder Preise steigen, weil bislang öffentlich nicht abgeschöpfte Monopolgewinne privat realisiert werden. Dem Gedanken der Daseinsvorsorge würde diese Entwicklung zuwiderlaufen. Auch verlangt der privatwirtschaftliche Effizienzgedanke keine Notwendigkeit, Güter/Leistungen flächendeckend auch dann anzubieten, wenn dies nicht gewinnbringend erfolgt. Als Beispiel kann aufgeführt werden, dass im Rahmen einer ÖPNV-Privatisierung bestimmte Regionen, die in geringem Maße frequentiert bzw. nachgefragt werden, nicht oder nur unzureichend bedient werden. Auch makroökonomisch könnten negative Auswirkungen eintreten, wenn bspw. Tariflöhne des öffentlichen Dienstes deutlich über denen privater Branchen liegen (z.B. Müllabfuhr). Das verfolgte Ziel einer Kostensenkung durch Privatisierung kann dann für die öffentliche Seite negative Folgen haben, wenn bspw. Stellen abgebaut werden, Beschäftigung zu niedrigeren Löhnen erfolgt, Neuausschreibungen von Vorleistungen erfolgen oder Gewinne an einem anderen Ort investiert werden.

3 Daseinsvorsorge versus Wettbewerb

3.1 Vorbemerkung

Im Gegenzug zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen (Markt) agieren öffentliche Gesellschaften zumeist auf zwei Referenzsystemen (Markt *und* Staat). Öffentliches Wirtschaften folgt damit zum Großteil anderen Prämissen als jenes privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen. Hierbei spielt nicht zuletzt die Interdependenz zwischen wirtschaftlichem Wettbewerb und öffentlicher Aufgabenerfüllung eine dominierende Rolle. Es entsteht der Eindruck, dass Wirtschaft und Wettbewerb einerseits und die unter Staatsverantwortung zu subsumierende Daseinsvorsorge an-

dererseits füreinander kaum Berührungspunkte bilden²³ und dass das europäische Recht diese Sichtweise stützt. Öffentliches Wirtschaften erfolgt allerdings nicht ausschließlich dem Postulat der *Daseinsvorsorge*, sondern auch dem Wettbewerbspostulat der *europäischen Binnenmarktintegration*.²⁴

3.2 Grundlagen der Daseinsvorsorge

Unter Daseinsvorsorge werden Leistungen subsumiert, die über den Individualnutzen eines Einwohners hinausgehen und der Sicherung der Lebensqualität aller Bürger sowie der gesellschaftlichen Entwicklung dienen. Der Begriff stellt somit die Pflicht der Gebietskörperschaft/Kommune dar, die wichtigsten Infrastrukturgüter bereitzustellen. Darunter werden Güter und Leistungen verstanden, die für die Existenz der Bürger derart essenziell sind, dass sie flächendeckend nur zu politischen, d.h. öffentlich kontrollierten Preisen, im Grenzfall sogar unentgeltlich, anzubieten sind. Es handelt sich ferner um Güter, deren technische Produktionsbedingungen eine Monopolisierung der anbietenden Marktseite begünstigen; so genannte natürliche Monopole. Bei der öffentlichen Leistungserstellung spielt Effektivität eine größere Rolle als Effizienz, d.h. es ist wichtiger, dass die Leistung flächendeckend und möglichst barrierefrei zugänglich ist, die Abwägung von Nutzen und Kosten ist hingegen nachrangig. Unter Daseinsvorsorge fallen im Besonderen die Bereiche

- Abwasserentsorgung,
- Abfallwirtschaft,
- Wasser- und Energieversorgung,
- Krankenhäuser,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Sparkassen,
- Museen, Theater,
- Altenheime,
- Schulen u.a.m.

Der Grundlagenvertrag der Europäischen Union enthält seit 1997 (Amsterdamer Vertrag) den Themenbereich der Daseinsvorsorge (Art. 16 EGV). Daseinsvorsorgerele-

²³ Vgl. Lenk/Rottmann (2007b), S. 2.

²⁴ Vgl. Rottmann/Bretschneider (2007), S. 29.

vante Bereiche respektive Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bilden laut EU-Kommission einen unverzichtbaren Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells. Hierbei wird die Tradition der Mitgliedstaaten aufgegriffen, ein qualitativ hochwertiges Angebot an öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Nationale Zuständigkeiten in diesem Bereich werden ebenso anerkannt; in Grün- und Weißbüchern sowie Richtlinien wurde das Recht der Mitgliedstaaten konstatiert, diese Dienstleistungen zu definieren und deren Qualität, Menge, Methode und Preisbestimmung festzulegen.²⁵

3.3 Historische Entwicklung des Begriffs Daseinsvorsorge

Abgeleitet ist der Begriff Daseinsvorsorge aus den Zielen und Zwecken des Art. 16, 86 EGV in Verbindung mit dem Prinzip des freien und unverfälschten Wettbewerbs (Art. 4 EGV).²⁶ Es hat den Anschein, der Begriff statuiere damit eine gewisse Ausnahmemöglichkeit von den Wettbewerbsvorschriften.²⁷ Dadurch würde entweder Wettbewerb oder Daseinsvorsorge vorausgesetzt. Eine Kombination aus beiden scheint hingegen nicht möglich. Beispielsweise argumentiert SCHWINTOWSKI, dass ein bloßes, sich gegenseitig ausschließendes Nebeneinander mit dem Gedanken der inneren Widerspruchsfreiheit eines Ordnungssystems nicht vereinbar ist.²⁸ Dennoch stellen Marktunvollkommenheiten unvermeidbare Begleiterscheinungen einer Marktwirtschaft dar, bspw. im Rahmen öffentlicher Güter, externer Effekte, natürlicher Monopole, Informationsasymmetrien oder verzerrter Präferenzen. Dies korrespondiert mit den Vorstellungen der EU-Gesetzgebung. Art. 86 EGV bezieht sich explizit nur auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und schließt damit im Grundsatz nichtwirtschaftliche Tätigkeiten, folglich dem Staat vorbehaltene Aufgaben, aus.²⁹

Dabei bildet Daseinsvorsorge weder einen Begriff reinen sozialstaatlichen Denkens, noch besitzt der Begriff einen illiberalen Charakter.³⁰ Daseinsvorsorge umfasst vielmehr Leistungen, die für die Verwirklichung der Grundrechte notwendig sind.³¹ Sie

²⁵ Vgl. Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM (2003) 270 endg. vom 21. Mai 2003), Rn. 2 sowie Rn. 22 ff.

²⁶ Vgl. Schwintowski (2003), S. 283.

²⁷ Vgl. Püttner (2003), S. 4.

²⁸ Schwintowski (2003), S. 285.

²⁹ Vgl. u.a. Cox (2002), S. 331, Schwintowski (2003), S. 285.

³⁰ Vgl. Ronellenfisch (2005), S. 201.

³¹ Vgl. ebenda.

unterliegt öffentlich-rechtlichen Bindungen und impliziert eine Garantenstellung des Staates. Der Staat hat die unter Daseinsvorsorge fallende Leistung (ohne Wettbewerb) selbst zu erstellen oder (mittels Wettbewerb) von Dritten generieren zu lassen. Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf ERNST FORSTHOFF (1938) zurück. Allerdings weist dieser heute einen anderen Charakter auf als ursprünglich intendiert. FORSTHOFF bezieht in seine Daseinsvorsorgecharakterisierung das Phänomen der Abhängigkeit des verstädterten Bürgers von öffentlichen Versorgungsleistungen ein.³² Er fügt beispielhaft die Versorgung mit Strom und Wasser an. Im FORSTHOFF'schen Gedankenkonstrukt kommt Wettbewerb nicht vor, da dieser vor dem Hintergrund der damaligen Wirtschaftspolitik keinen hohen Stellenwert einnahm. Aus heutiger Sicht greift diese Konklusion nicht nur zu kurz, sie charakterisiert mitnichten die durchaus vorhandene Interaktion von Daseinsvorsorge und Wettbewerb. Wettbewerb kann heute durchaus ein Instrument zur Realisierung des Daseinsvorsorge-Auftrages bilden.³³ Er dient der zur Verringerung von Kosten und damit einer höheren Effizienz der Leistungserstellung der öffentlichen Hand.³⁴ Je nach der Zielsetzung der Gebietskörperschaft/Kommune muss die Wahlmöglichkeit bestehen, inwiefern bzw. in welcher Struktur öffentliche Aufgaben realisiert und öffentliche Unternehmen gesteuert werden. Dieser vorgelagerte Dualismus lässt sich dann wiederum in eine Vielzahl an Handlungs(unter)optionen weiterfassen. Problematisch wird es, wenn Gebietskörperschaften/Kommunen und ihre öffentlichen Unternehmen mit Leistungen in Eigenproduktion gleichzeitig in Wettbewerb mit privaten Unternehmen treten; zumindest dann, wenn darin wettbewerbsverzerrende Tendenzen liegen, wie bspw. der im kommunalen Bereich gängigen Quersubventionierung oder eine den Gewährleistungsrahmen³⁵ der Region sprengende Übernahme „ferner“ öffentlicher Unternehmen.³⁶

3.4 Der Wettbewerbsgedanke der Europäischen Union

Die originären Ziele der EU sind der Wohlstand der Bürger sowie der wirtschaftliche und soziale Fortschritt. Konkreter wird eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb fokussiert (Art. 4 Abs. 2 EGV), wenngleich die EU-Verfassung in Art. 1-3 Eu-

³² Vgl. Püttner (2003), S. 1.

³³ Vgl. Ronellenfitsch (2005), S. 202.

³⁴ Vgl. ebenda.

³⁵ Vgl. u.a. Ronellenfitsch (2005), S. 202; Lenk/Rottmann (2007b), S. 16.

³⁶ Z.T. werden gegenseitige Übernahmen öffentlicher Unternehmen von den Gemeindeordnungen ausgeschlossen.

ropa als wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft (Kohärenz und Kohäsion) klassifiziert.³⁷ Vor diesem Hintergrund stellt die EU ein binnenmarktzentriertes und binnenmarktgetriebenes, aber auch finalitätsoffenes Integrationsprojekt mit Auswirkungen von Wirtschaft auf Politik, Kultur und Bürger dar. Die EU-Binnenmarktstrategie führt dazu, dass sich alle Institutionen einem EU-Rechts-Kompatibilitätstest zu unterziehen haben.³⁸ Die EU-Argumentation definiert Wettbewerb als Möglichkeit zur Durchsetzung von Effizienz und niedrigstmöglichen Preisen. Damit *können* sich die Kommunen darauf berufen, allein darauf Acht zu geben, dass die Leistungen produziert werden. Damit *müssen* aufgrund des Primats des EU-Rechts die kommunalen Unternehmen jedoch ihre gesetzlich zugesicherte Monopolstellung abgeben.³⁹ Jene anderen Ziele können damit jedoch gefährdet werden, welche die Kommune ansonsten mit dem Betrieb eigener Unternehmungen verfolgt. Effizienz und Wettbewerb durch Privatisierung monokausal in Verbindung zu setzen, führt nicht selten zu Verständnisproblemen:

- Private Leistungserstellung generiert *interne Effizienz*, d.h. eine kostenminimale Leistungserstellung.
- *Allokative Effizienz*, d.h. die Überführung dieser Minimalkostenproduktion in niedrigere Preise für die Verbraucher, ist damit per se nicht gegeben.⁴⁰

Die Erreichung allokativer Effizienz ist vielmehr vom tatsächlichen Funktionieren des Wettbewerbs und dabei insbesondere von Wechselmöglichkeiten der Kunden zwischen verschiedenen Anbietern auf dem konkreten Markt abhängig. Auch interne Effizienz ergibt sich nicht von selbst, sondern ist abhängig von interdependenten Strukturen aus Management, Aufsichtsorgan und Anteilseignern. Die neu entstandene Wechselbeziehung zwischen öffentlichem und Privatinteresse ist in Einklang zu bringen. Dies birgt die Gefahr von wachsenden Konfliktpotenzialen.⁴¹

Die EU-Kommission sieht als „Hüterin der Verträge“⁴² ihre Aufgabe darin, die nationale Praxis der Mitgliedstaaten auf ihre Binnenmarktcompatibilität hin zu überprüfen und, wenn ihr entsprechende Befugnisse übertragen wurden, auch zu steuern (Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht).

³⁷ Vgl. Lenk/Rottmann (2007b), S. 5.

³⁸ Vgl. Schulz-Nieswandt (2005), S. 12.

³⁹ Vgl. Rottmann/Bretschneider (2007b), S. 30.

⁴⁰ Vgl. Mankel/Schwarze (2000), S. 424.

⁴¹ Vgl. Lenk/Rottmann (2007b), S. 5.

⁴² Vgl. Art. 211 des EG-Vertrages.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht hebt nachdrücklich die Position der öffentlichen Unternehmen hervor. Neben dem besonderen Funktionsschutz im Bereich des Wettbewerbsrechts (Art. 86 Abs. 2 EGV) sind Leistungen der Daseinsvorsorge von Bedeutung.⁴³ Der im Rahmen der Vertragsrevision von Amsterdam neu aufgenommene Art. 16 EGV legt der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer Befugnisse auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse derart gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.⁴⁴ Der Verfassungsrechtler WIELAND argumentiert, dass „aus dem Erwachen der Daseinsvorsorge in den Bereich der Gemeinschaftsziele und der hieraus ableitbaren ‚positiven Schutzpflicht‘ auch der Mitgliedsstaaten gegenüber der Daseinsvorsorge (...) nicht lediglich eine Fortschreibung des Status quo [folgt], sondern eine Verschiebung des dem Art. 86 Abs. 2 EGV inhärenten Regel-Ausnahme-Verhältnisses zugunsten gemeinwohlorientierter Dienstleistungen“.⁴⁵ Den Mitgliedsstaaten steht es frei, das Gemeinwohl zu definieren und gemeinwohlorientierte Dienste bereitzustellen.⁴⁶

Der europäische Liberalisierungstrend wurde in den diversen Bereichen unterschiedlich deutlich vorangetrieben. Am weitesten ist der Energiemarkt vorangeschritten. Hingegen sind bislang wenige gravierende Veränderungen in den Bereichen Wasserver- und -entsorgung sowie im ÖPNV zu verzeichnen.⁴⁷

3.5 Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb

Vor dem Hintergrund vorhandener Interdependenzen zwischen nationalen Entwicklungen und dem EU-Recht steht auch die deutsche Praxis der Daseinsvorsorge unter Fortentwicklungsdruck.⁴⁸ Hierbei ist relevant, auf welche Weise die EU-Gesetzgebung die Praxis der Daseinsvorsorge in Deutschland tangiert.

Neben der Aufgabenregulierung steht für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die Finanzierungsfrage im Vordergrund, und zwar nicht zuletzt für die erbringenden öffentlichen Unternehmen. COX unterscheidet dabei zwei Finanzierungsebenen: Die Finanzierung des Geschäftsbetriebes durch Eigenkapital sowie die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

⁴³ Vgl. Wieland (2005), S. 55.

⁴⁴ Vgl. ebenda.

⁴⁵ Wieland (2005), S. 55.

⁴⁶ Vgl. Ambrosius (2007), S. 103.

⁴⁷ Vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler (2004), S. 3.

⁴⁸ Vgl. Schulz-Nieswandt (2005), S. 12.

durch diverse Finanzierungsmodi. Für die zu einem bedeutenden Teil fremdkapital-lastigen öffentlichen Unternehmen besteht durch intensivierte Wettbewerb (Verlust von Alleinanbieterrechten) zunehmend die Notwendigkeit einer verstärkten Eigenkapitalzuführung. Die Finanzierung über die (Teil-)Abschöpfung von Monopolgewinnen entfällt weitgehend. Die Finanzierungsspielräume über Wettbewerbspreise werden dagegen eingeengt. Ein bedeutender Teil der öffentlichen Unternehmen ist vor dem Hintergrund des intensiven Wettbewerbs unterkapitalisiert.⁴⁹ Ein möglicher Ausweg liegt in der (Teil-)Privatisierung öffentlicher Unternehmen. „Dies bedeutet aber auch, dass durch die Aufnahme privater Miteigentümer sich die Unternehmensstrukturen bisher rein öffentlicher Unternehmen geändert haben und auch künftig ändern werden, ebenso die Interessensstruktur und die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Unternehmen.“⁵⁰

4 Privatisierungen in der deutschen Wasserversorgung

4.1 Status quo

Der private Anteil der Wasserwirtschaft in Deutschland ist in nur geringem Umfang repräsentiert. Wettbewerb findet, wenn überhaupt, zumeist nur im Rahmen von Ausschreibungen statt. Die Trinkwasserver- und -entsorgung in Deutschland wird vielmehr geprägt durch eine öffentliche/kommunale Leistungserstellung in Form öffentlicher Versorgungsbetriebe bzw. kommunaler Zweckverbände. Durch die technischen Gegebenheiten (teure lokal ausgerichtete Netzinfrastruktur mit hohen Markteintrittsbarrieren) liegt ein so genanntes natürliches Monopol vor, das von staatlichen Anbietern bearbeitet wird. Dies führte in Deutschland bewusst zu einer monopolistischen Abschottung der Wassermärkte und zu einer Verhinderung von Wettbewerb.⁵¹ Studien zu Trinkwasserpreisen zeigen, dass Deutschland sowohl auf europäischer Ebene (Geschäftskunden 2003)⁵² sowie auf internationaler Ebene (2004)⁵³ an vorderer Stelle liegt. Die durchschnittlichen jährlichen Trinkwassergebühren lagen im Jahr

⁴⁹ Vgl. Cox (2002), S. 337.

⁵⁰ Cox (2002), S. 338.

⁵¹ Burgi (2000), S. 101.

⁵² OFWAT (2005).

⁵³ NUS Consulting Group (2004), Metropolitan Consulting Group (2006).

2005 ebenso wie die Abwassergebühren um 25 % über dem Wert von 1995, wobei der Verbraucherpreisindex in diesem Zeitraum nur um ca. 15 % anstieg.⁵⁴

Auch die im Rahmen einer sich verändernden öffentlichen Leistungserstellung vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden“ Staat stattfindende Privatisierungsdiskussion zielt in zunehmendem Maße auf den Bereich der Wasserwirtschaft.

Der Markt der Wasserver- und Entsorgung weist in seinen Rahmenbedingungen Spezifika auf, die bei der Diskussion von Privatisierungsanliegen ihre Bedeutung entfalten. Aufgrund des Charakters des besonders schutzwürdigen Gutes sind verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten. So gewährleistet das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) eine sichere, qualitativ angemessene und flächendeckende Trinkwasserversorgung zu vertretbaren Preisen als Bestandteil des sozialen Existenzminimums.⁵⁵ Zusätzlich bestehen hinsichtlich der hohen Abhängigkeit von den wichtigen Individualrechtsgütern Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) qualifizierte Schutzpflichten, die eine staatliche Verantwortung für Mindeststandards (Hygiene und Ökologie) implizieren.⁵⁶ Daher obliegt dem Bund die Rahmengesetzgebung, die sich im Wasserhaushaltsgesetz und im Abwasserabgabengesetz niederschlägt. Die Konkretisierung und Umsetzung der wasserrechtlichen Vorschriften wird durch die Länder erfüllt, die Landeswasser- und -abwassergesetze formuliert haben. Die Durchführung der Wasserver- und -entsorgung wird hingegen operativ von den Kommunen erbracht. Während der Entsorgungsteil sich dabei als Pflichtaufgabe der Kommunen Privatisierungsoptionen entzieht, ist die Wasserversorgung in den meisten Bundesländern eine freiwillige Aufgabe der Gemeinden.⁵⁷ Dies bedeutet, dass die Gemeinde die Leistung selbst bereitstellen oder zeitlich begrenzt auch durch einen Dritten erbringen lassen kann. Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Rahmen werden in der Praxis Ver- und Entsorgungsdienste oft auch institutionell getrennt betrieben.

Die Grundlage für die Entgeltkalkulation in der Wasserwirtschaft bilden die vom Landesgesetzgeber verabschiedeten Kommunalabgabengesetze. Entsprechend dieser Grundlage handelt es sich bei den Wasserentgelten um Benutzungsgebühren. Die Charakterisierung als Gebühren hat zur Folge, dass sie unabhängig von beabsichtigten Lenkungswirkungen höchstens die Kosten der Leistungserstellung decken dür-

⁵⁴ IW Köln (2007).

⁵⁵ Vgl. Emmerich-Fritsche (2007), S. 190.

⁵⁶ Vgl. Kahl (2007), S. 3.

⁵⁷ Libbe/Scheele (2008), S. 101ff.

fen. Eine Kostenüberdeckung ist hingegen grundsätzlich ausgeschlossen und würde bei ihrem Eintreten die Absenkung der Gebühren in Folgeperioden einfordern.⁵⁸ Insofern kommt der Definition und Ausgestaltung des Kostenbegriffs eine zentrale Rolle bei der Flexibilisierung der Preisgestaltung zu.

Kommunen generieren Einnahmen aus dem Betrieb von wasserwirtschaftlichen Betrieben primär durch den Kostenbestandteil der (kalkulatorischen) Zinsen auf das Betriebskapital sowie durch Konzessionsabgaben, die bis zu 18 % des Wasserpreises ausmachen können, jedoch nicht flächendeckend erhoben werden.⁵⁹

4.2 Mögliche Ziele einer Privatisierung in der Wasserversorgung

Privatisierungsbefürworter erwarten durch den Einbezug privater Elemente eine effektivere und effizientere Wasserversorgung.

Für Kommunen spielen allerdings auch einnahmeseitige Aspekte eine Rolle. Die kommunale Wasserwirtschaft bildet neben den Stadtwerken (im Besonderen Stromversorgung) zumeist einen zentralen Pfeiler des kommunalen Querverbundes.⁶⁰ Die kommunale Wasserwirtschaft trägt häufig zur Finanzierung von weniger ertragreichen oder defizitären Sparten des kommunalen Wirtschaftens bei (bspw. ÖPNV). Bei einer Privatisierung z.B. der Wasserversorgung würden entsprechend finanzielle Beiträge im Querverbund fehlen. Der Vorteil einer Privatisierung liegt demgegenüber in hohen Kaufpreisen, die potenzielle Investoren für Anteile an einem Überschüsse erzielenden Wasserversorger und den daraus zu erwartenden Überschussbeteiligungen zahlen müssten. Diese können für kommunale Investitionen oder zur Schuldentilgung und damit zur Sanierung der kommunalen Haushalte eingesetzt werden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Einstieg eines privaten Investors für ihn nur dann lohnend erscheint, wenn dauerhaft Gewinne bei der Wasserversorgung erzielt werden können. Bei der Ausgestaltung von Privatisierungsvorhaben ist demnach zunächst zu prüfen, wie sich der Anspruch des Kapitalgebers mit den Anforderungen der Daseinsvorsorge bei gleichzeitigem Kostendeckungsgebot und Kostenüberschreitungsverbot in den Kommunalabgabengesetzen vereinbaren lässt. In der Praxis werden Überschüsse im Zusammenhang mit dem restriktiven Preisgestal-

⁵⁸ Einige Kommunalabgabengesetze sehen geringe Gewinnerzielungsmöglichkeiten für bestimmte Unternehmen vor, z.B. § 10 (2) SächsKAG, § 6 (2) KAG NRW, § 14 (2) KAG BW.

⁵⁹ § 2 KAEAnO (Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände); Die Erhebung einer Konzessionsabgabe liegt im Ermessensbereich der einzelnen Kommune.

⁶⁰ Zur Problematik der Quersubventionierung öffentlicher Unternehmen vgl. u.a. Danner (2006).

tungsspielraum zumeist durch die Berücksichtigung einer kalkulatorischen Verzinsung auf das Betriebskapital in die Preiskalkulation generiert, die höher liegt als die tatsächlich anfallende Fremdkapitalverzinsung. Die Prüfung ist jedoch nicht rein juristischer Natur, sondern muss auch ökonomischer Kritik (wird letztlich tatsächlich ein Effizienzgewinn realisiert oder „nur“ ein öffentlicher Gewinn privatisiert) und politischen Erwägungen (ist es der Wille der lokalen Entscheidungsträger, das Primat der Daseinsvorsorge aufzugeben) standhalten.

4.3 Formen der Privatisierung in der Wasserversorgung

Wie unter 2.3 im Allgemeinen dargelegt, finden auch im Speziellen in der Wasserversorgung verschiedene Privatisierungsmodelle Anwendung.

a) Materielle Privatisierung:

Im Rahmen einer materiellen Privatisierung entfällt die öffentliche Leistungserstellung und wird auf private Unternehmen übertragen. Rechtlich ist eine Privatisierung der Wasserversorgung grundsätzlich möglich. Allerdings ist eine ordnungsgemäße Versorgung im jeweiligen Gemeindegebiet zu gewährleisten.⁶¹ Durch ihre Aufgabe als Gewährleister einer adäquaten Daseinsvorsorgeleistung hat die Kommune die Kontrolle über den privaten Versorger sicherzustellen. Es ist in diesem Kontext zu beachten, dass kurzfristige fiskalische Ziele langfristig mit einem wirksamen öffentlichen Regulativ zu flankieren sind, besonders dann, wenn ein hohes Maß an Interessensdivergenzen und Informationsasymmetrien erwartet werden können.

b) Formelle Privatisierung:

Bei einer formellen Privatisierung werden Aufgaben der Wasserversorgung, die vormals in Form öffentlich-rechtlicher Eigenbetriebe erbracht wurden, auf privatrechtliche Gesellschaften (GmbH, AG) übertragen, deren Gesellschafter die Kommune allerdings komplett oder überwiegend bleibt. Es erfolgt zwar hierbei keine Generierung von Effizienzgewinnen, allerdings impliziert die privatwirtschaftliche Rechtsform durch die Abkehr von zentralen Bestimmungen des Haushaltsrechts für das öffentli-

⁶¹ Vgl. Kahl (2007), S. 8.

che Unternehmen ein höheres Maß an Flexibilität, Transparenz und Eigenwirtschaftlichkeit in der Aufgabenerfüllung.⁶²

c) Durchführungsprivatisierung:

Im Rahmen einer Durchführungsprivatisierung werden Versorgungsaufgaben von Privaten übernommen. Die Kommune hat durch sorgfältige Auswahl des Betreibers im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens ihre Gewährleistungsverantwortung zu erfüllen.⁶³ Des Weiteren sollte sich die Kommune den notwendigen Einfluss durch Kontroll- und ggf. Weisungsrechte sichern. Sie kann dies im Rahmen eines *Betreiber-* oder eines *Betriebsführungsmodells* realisieren. Beim Betriebsführungsmodell werden Private zur Realisierung einzelner Tätigkeiten beauftragt, beim Betreibermodell erfolgt die komplette Delegation der Leistungserbringung (darunter Maßnahmen der Errichtung, Instandhaltung und Investition) an private Partner. Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass das Infrastruktureigentum bei der Kommune verbleibt, folglich Netz und Betrieb getrennt bleiben.⁶⁴

Ein weiteres in der Wasserversorgung anwendbares Modell einer Durchführungsprivatisierung ist das Konzessionsmodell. Die Konzession einer Dienstleistung ermächtigt einen Versorger, Leistungen im eigenen Namen und auf eigenes wirtschaftliches Risiko gegenüber dem Kunden zu erbringen.⁶⁵ Für Kommunen liegt der Vorteil eines solchen Modells vor allem darin, dass nach Verwaltungsrecht (Art. 18 Sektorenauftraggeberrichtlinie⁶⁶) Dienstleistungskonzessionen nicht dem europäischen und damit nicht dem deutschen Vergaberecht (§ 97 ff. GWB) unterliegen.⁶⁷

4.4 Gewährleistung der Wasserversorgung

Die Wasserversorgung bildet einen zentralen Pfeiler der Daseinsvorsorge in Deutschland. Im Rahmen des gewährleistenden Staates impliziert diese öffentliche Aufgabe allerdings keine zwingende Staatsaufgabe, sondern kann ebenso grundsätzlich von Privaten erbracht werden. Zentrales Element bildet hierbei die Versor-

⁶² Vgl. Eickmeyer/Bissinger (2002), S. 72.

⁶³ Vgl. Kahl (2007), S. 6.

⁶⁴ Vgl. Kahl (2007), S. 6.

⁶⁵ Vgl. Frenzel/Biesecke (2007), S. 296 ff.

⁶⁶ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.03. 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.

⁶⁷ Vgl. Kahl (2007), S. 7.

gungssicherheit der Bürger. Über Organisationsformen sowie Mittel der Zielerreichung kann der Staat frei entscheiden. Er hat allerdings, aufgrund der evidenten Versorgungsaufgabe, Kontrollmöglichkeiten offenzuhalten.

Im Rahmen einer Privatisierung sind allerdings verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten. So gewährleistet das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) eine sichere, qualitativ angemessene und flächendeckende Trinkwasserversorgung zu vertretbaren Preisen als Bestandteil des sozialen Existenzminimums.⁶⁸ Zusätzlich bestehen hinsichtlich der hohen Abhängigkeit von den wichtigen Individualrechtsgütern Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) qualifizierte Schutzpflichten, die eine staatliche Verantwortung für Mindeststandards (Hygiene und Ökologie) implizieren.⁶⁹

Die rechtliche Ausgestaltung der Wasserversorgung sowie die Korrektur von Marktversagen obliegen dem Staat. Regulierungsaufgaben privatisierter öffentlicher Unternehmen und die damit verbundene Gewährleistungsverantwortung liegen hierbei auf kommunaler Ebene. Diese ist allerdings mit Schwierigkeiten verbunden. Im Praxisfall hat die Kommune sicherzustellen, dass die lebensnotwendige Wasserversorgung auch bei Ausfall eines Versorgers, durch bspw. Insolvenz oder dauerhafte Schlechtleistung, sichergestellt ist.⁷⁰ Der Zielkonflikt liegt jedoch darin, dass die Kommunen einerseits eine effektive Überwachung der anbietenden privaten Unternehmen gewährleisten, andererseits ineffiziente Parallelstrukturen unterhalten, um im Bedarfsfall die Versorgung zu übernehmen.⁷¹

4.5 Wettbewerb und Liberalisierung in der Wasserversorgung

Im deutschen Wassermarkt ist, wie dargelegt, die Konkurrenz der Leitungsnetze eher ausgeschlossen. Wettbewerb findet zwischen verschiedenen Wasseranbietern nur in geringem Maße statt. Um ein höheres Maß an Wettbewerb in der Wasserwirtschaft zu gewährleisten, sind zumindest zwei Wege, die international bereits Anwendung finden, denkbar:⁷²

- Wettbewerb um das Netz: Der Markt nimmt hierbei die Form eines temporären und regulierten Monopols an, da er in einem Wettbewerbsverfahren an einen Anbieter vergeben wird. Die Bewirtschaftung des Netzes wird in bestimmten

⁶⁸ Vgl. Emmerich-Fritsche (2007), S. 190.

⁶⁹ Vgl. Kahl (2007), S. 3.

⁷⁰ Vgl. Voßkuhle (2003).

⁷¹ Vgl. Kahl (2007), S. 4.

⁷² Vgl. Bardt (2007).

zeitlichen Abständen neu ausgeschrieben und an einen ausgewählten privaten Anbieter vergeben, wobei auch die Möglichkeit besteht, Teilleistungen einzeln auszuschreiben.⁷³

- Wettbewerb durch Benchmarking: Wettbewerbsverhalten wird stimuliert durch den Vergleich mit potenziellen Wettbewerbern. Dies sollte überregional erfolgen und Preis- und Qualitätsregulierung der singulären Monopole einbinden. Die Wettbewerber werden damit mittels bestimmter Kennzahlen an anderen Anbietern gemessen.⁷⁴

Das IW Köln geht davon aus, dass in den nächsten zehn bis 15 Jahren in der Wasserwirtschaft ein Investitionsbedarf von 50 bis 55 Milliarden Euro aufgebracht werden muss, und zudem eine kostengünstigere Wasserversorgung gerade für Regionen mit schrumpfender Bevölkerung nicht umsetzbar ist.⁷⁵ Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind Wege für eine preisgünstige und qualitativ hochwertige Wasserversorgung zu finden.

Während Privatisierungsbestrebungen die Eigentumsverhältnisse der Versorgungsunternehmen tangieren, weist der Begriff der Liberalisierung übergeordnete ordnungspolitische Implikationen auf.⁷⁶ Mit einer Privatisierung, sei sie formeller oder materieller Natur, korrespondiert nicht notwendigerweise eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität, besonders dann nicht, wenn, wie bereits dargelegt, eine Substitution eines öffentlichen durch ein privates Monopol erfolgt. Liberalisierungsprozesse tangieren darüber hinaus den ordnungspolitischen Rahmen, d.h. Wettbewerbsbeschränkungen sowie Versorgungsmonopole sollen abgebaut werden.⁷⁷

In der Wasserversorgung können Liberalisierungstendenzen unterschiedliche Implikationen aufweisen. In der Praxis werden unterschiedliche Regulierungsverfahren angewandt. Im angelsächsischen Modell existieren dauerhafte private Monopole, die toleriert werden, deren negative Auswirkungen allerdings durch externe Regulierung (z.B. Preisobergrenzen für Endverbraucher) minimiert werden sollen.⁷⁸ Allerdings weist dieses Modell einen hohen Grad an Informationsasymmetrien auf. Dem französischen Modell liegt ein stärkerer Wettbewerb zugrunde. Hier regeln Zeitverträge

⁷³ Vgl. IW Köln (2006), S. 7.

⁷⁴ Vgl. IW Köln (2008), S. 7.

⁷⁵ Vgl. ebenda.

⁷⁶ Vgl. u.a. Kerber (2003), S. 8 ff.

⁷⁷ Vgl. Wackerbauer (2003), S. 10.

⁷⁸ Vgl. u.a. Wackerbauer (2003), S. 12 sowie Wackerbauer (2008).

zwischen Kommunen und privaten Unternehmen den Betrieb der kommunalen Wasserversorgung.⁷⁹ Dieses Modell beinhaltet in der Regel ein komplettes Leistungspaket bzw. einen kompletten Zyklus vom Betrieb der Netze über Finanzierung und strategische Planung.⁸⁰ Ein gewisser Einfluss der Kommunen bleibt hier, im Gegensatz zum angelsächsischen Modell gewahrt.

Im deutschen Modell spielt das staatliche Regulativ eine untergeordnete Rolle. Es besteht keine externe Relation zwischen privaten Versorgern/Betreibern und der öffentlichen Seite, sondern es wird ein Einfluss auf den Betrieb kommunaler Wassernetze durch Eigentümerrechte vollzogen, die von den Kommunen wahrgenommen werden.⁸¹ Damit werden mögliche Informationsasymmetrien minimiert. Der Betrieb der Wassernetze wiederum wird streng von der Erstellung und dem Vertrieb der verbundenen Güter getrennt. Ineffizienzen können dadurch ebenfalls minimiert werden.⁸²

5 Entwicklung der Versorgungspreise in Korrelation zum Privatisierungsgrad

Aus den bisherigen Ausführungen kann nicht unmittelbar abgeleitet werden, ob eine Privatisierung im Bereich der Wasserversorgung für den Endverbraucher tendenziell zu höheren oder zu niedrigeren Preisen als bei einer rein öffentlichen Bereitstellung führt. Zum einen stehen betriebswirtschaftliche Effizienzpotenziale im Raum, deren Erschließung zu niedrigeren Kosten der Leistungserstellung führen könnte. Zum anderen impliziert das Vorhandensein eines privaten Investors Zahlungsansprüche, die ceteris paribus dann zu Preiserhöhungen führen, wenn sich der öffentliche Wasserversorger bislang exakt an das Kostendeckungsgebot und Kostenüberdeckungsverbot gehalten hat.

Um die Diskussion um Privatisierungstendenzen in der deutschen Wasserwirtschaft mit empirischen Erkenntnissen anzureichern, wurde eine Analyse der Wasserversorgungspreise des Jahres 2007 vorgenommen und diese mit den Eigentümerstrukturen der Wasserversorgungsbetriebe verknüpft. Der Bereich der Wasserentsorgung wurde aus der Betrachtung ausgeschlossen, da in diesem Bereich materielle Privatisierungen nicht ohne Weiteres möglich sind, obgleich sich die Autoren bewusst sind,

⁷⁹ Vgl. u.a. Kraemer/Jäger (1997).

⁸⁰ Vgl. u.a. Wackerbauer (2003), S. 13 sowie Wackerbauer (2008).

⁸¹ Vgl. ebenda.

⁸² Vgl. ebenda.

dass nur beide Preisbestandteile zu einer vollständigen Bewertung der Fragestellung führen können. Die Untersuchung basierte auf den Daten der Versorger in den 100 größten deutschen Städten, in denen ein Drittel der Bevölkerung der Bundesrepublik lebt.

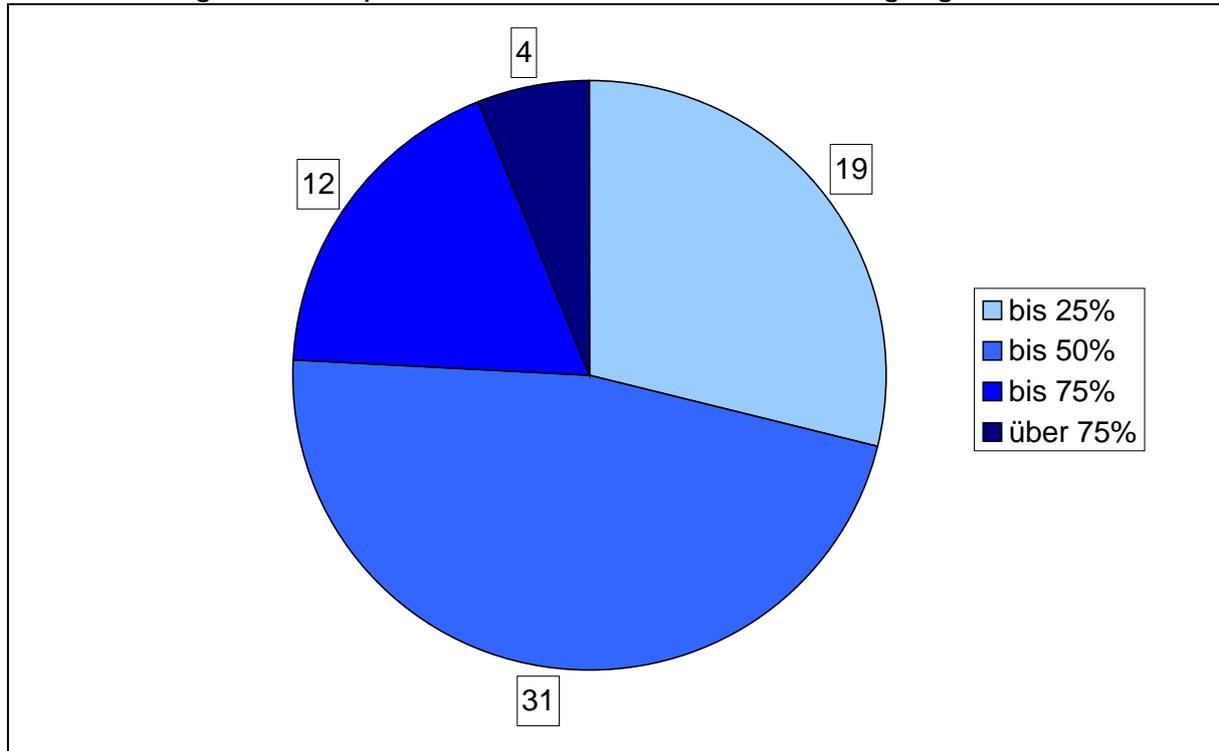
Die Erhebung der Versorgungspreise aus dem Jahr 2007 erfolgte mit Unterstützung durch die VERIVOX GMBH. Um die Fixkosten der Wasserversorgung hinreichend zu berücksichtigen, wurden zunächst durchschnittliche Verbrauchszahlen für verschiedene Haushaltstypen und die dazugehörigen Gesamtpreise der Versorgung ermittelt. Diese Gesamtpreise wurden dann durch den typenspezifischen Gesamtverbrauch geteilt. Schließlich fand eine Gewichtung der Haushaltstypen gemäß den Angaben des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes statt, um einen durchschnittlichen Trinkwasserversorgungspreis je Mengeneinheit für die interregionalen Vergleiche zu gewinnen.

Die Einteilung der Wasserversorgungsunternehmen in rein öffentliche und teilprivatisierte erfolgte anhand der tatsächlichen Eigentümerstruktur und somit gemäß des Konzepts der materiellen Privatisierung. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen in der Stichprobe wird in privaten Rechtsformen betrieben, sodass sich in vielen Fällen formal privatisierte GmbH und AG zu 100 % in öffentlicher Hand befinden. Diese Fälle wurden im Rahmen dieser Untersuchung der Gruppe der rein öffentlichen Wasserversorger zugeordnet. Der Gruppe der (teil-)privatisierten Unternehmen wurden all diejenigen Unternehmen zugeordnet, die direkt oder indirekt (z. B. über Holding-Strukturen) über nichtöffentliche Anteilseigner verfügen. Die Höhe des privatwirtschaftlichen Anteils war dabei zunächst unerheblich.

Die Analyse zeigt zunächst, dass in 66 der 100 größten deutschen Städte die Wasserversorger materiell teilprivatisiert sind. Die Privatisierung in der Wasserversorgungswirtschaft ist folglich bereits recht weit vorangeschritten. Der Anteil privatwirtschaftlicher Investoren liegt dabei zwischen 10 % (Leverkusen) und 100 % (Stuttgart, Rostock).⁸³ Wie *Abbildung 3* zeigt, sind in reichlich einem Viertel der Wasserversorgungsunternehmen private Investoren mit bis zu 25 % beteiligt. Der größte Teil der Stichprobe weist private Anteile zwischen 25 % und 50 % auf. Höhere Anteile sind wiederum seltener – in lediglich vier Großstädten wird die Wasserversorgung komplett aus privatwirtschaftlicher Hand erbracht.

⁸³ Die Eigentümerstrukturen von vorhandenen Holdingstrukturen wurden dabei genauso einbezogen wie Querverbünde, in denen ein teilprivatisierter Versorger wiederum Anteile am Versorger in einer anderen Stadt hält.

Abbildung 3: Anteile privater Investoren an Wasserversorgungsunternehmen



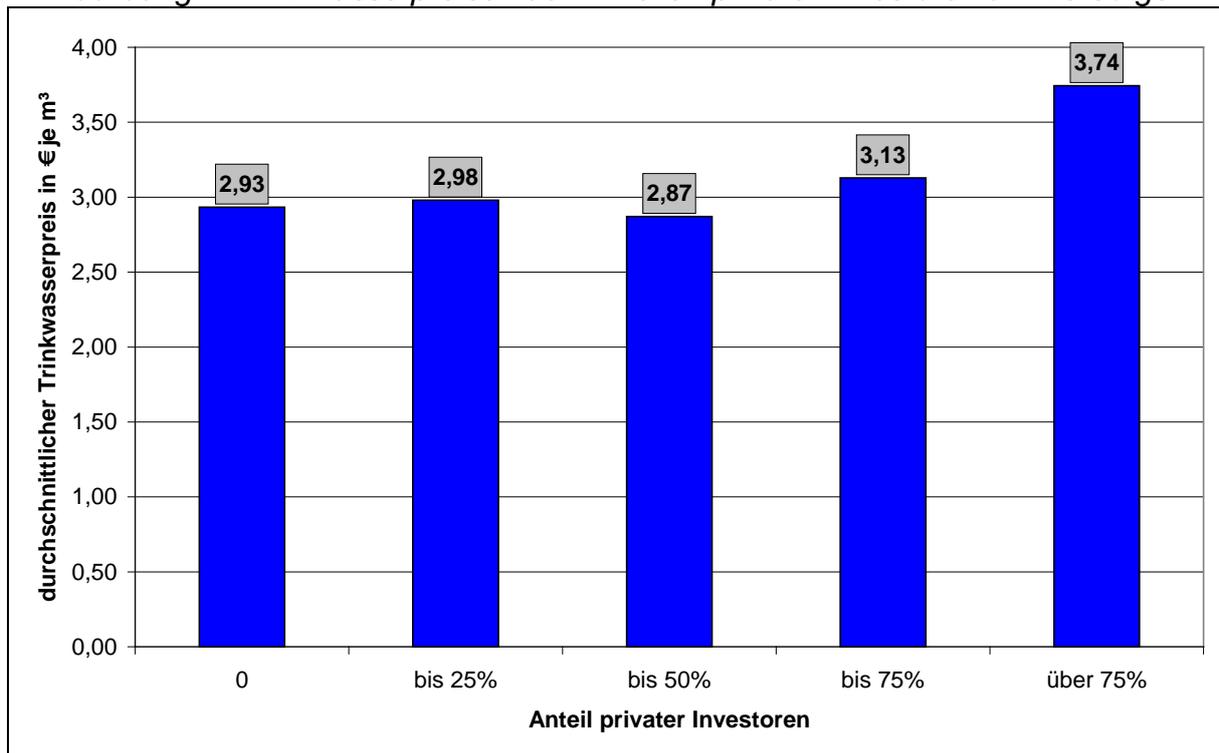
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: eigene Recherche.

In Verbindung mit den Daten zu den durchschnittlichen Trinkwasserpreisen je Kubikmeter ist zunächst kein Unterschied zwischen rein öffentlichen und teilprivatisierten Wasserversorgern zu erkennen. Der Preisunterschied ist je m³ mit durchschnittlich 3,00 € gegenüber 2,93 € bei rein öffentlicher Wasserversorgung vernachlässigbar gering. Zwar wird der niedrigste Versorgungspreis von 1,40 € je m³ von einem öffentlichen Versorger erreicht. Der niedrigste Wert eines teilprivatisierten Versorgers liegt mit 1,92 € je m³ jedoch ebenfalls weit unter dem Durchschnitt und weit unter den Preisen vieler öffentlicher Versorger. Der höchste berechnete Preis entfiel mit 4,35 € je m³ auf ein teilprivatisiertes Unternehmen, das jedoch nur geringfügig teurer war als das teuerste öffentliche Unternehmen (4,31 € je m³).

Werden weiterhin die Preise nach den Anteilen der privaten Investoren am Versorgungsunternehmen kategorisiert, ergeben sich bis zu einem Anteil von 50 % kaum Unterschiede (*Abbildung 4*). Im Bereich zwischen 25 % und 50 % sind sogar geringfügig niedrigere Preise zu beobachten als im Falle ausschließlich öffentlicher Leistungserbringung. Dies könnte als praktischer Beleg für die These gehobener betriebswirtschaftlicher Effizienzpotenziale interpretiert werden, die sich in stabilen bzw. sinkenden Preisen niederschlagen. In den Gruppen mit höheren privaten Anteilen

steigt das Preisniveau um durchschnittlich 6,7 % bzw. 27,6 % über das Vergleichsniveau einer rein öffentlich organisierten Versorgung. Diese Daten sprechen wiederum für die These eines erhöhten Finanzmittelabflusses an private Investoren, der über höhere Preise finanziert wird. Allerdings ist die Gruppe mit mehr als 75 % privaten Anteilen schwach besetzt, so dass die Ergebnisse nicht mehr als Tendenzaussagen darstellen können.

Abbildung 4: Trinkwasserpreise nach Anteilen privater Investoren am Versorger



Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: eigene Recherche/Verivox GmbH.

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss beachtet werden, dass eine Vielzahl von Faktoren Einfluss auf den Trinkwasserpreis haben, die die Versorgungsunternehmen nicht beeinflussen können (insbesondere Wasserverfügbarkeit und topographische Bedingungen). Insofern ist die These eines mit dem Privatanteil steigenden Endverbraucherpreises mit Vorsicht zu prüfen.

Zudem bleibt nach wie vor im Unklaren, inwieweit durch die Beteiligung privater Investoren gehobene Effizienzpotenziale in Preissenkungen überführt werden. Es ist denkbar, dass hier zu Gunsten einer höheren Ausschüttung entschieden wird und bei strenger Interpretation des Kostenüberdeckungsverbots ein niedrigerer Versorgungspreis möglich wäre.

In jedem Falle weist die empirische Analyse die Vermutung zurück, dass der Einstieg eines privaten Investors in jedem Falle überdurchschnittliche Preise nach sich zieht.

6 Fazit

Die Wasserver- und -entsorgung in Deutschland unterliegt nach dem Sozialstaatsprinzip bezüglich des besonders schutzwürdigen Gutes Wasser verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dem Bund obliegt die Rahmengesetzgebung, die Leistungserbringung liegt wiederum bei den Kommunen, die im Rahmen des gewährleistenden Staates die Versorgung zumindest sicherzustellen haben. Im Rahmen der Wasserversorgung können die Gemeinden dabei selbst entscheiden, ob sie die Leistung selbst erstellen oder durch Dritte erbringen lassen.

Vor diesem Hintergrund zielt eine private Beteiligung an der Wasserversorgung seitens der Kommune vor allem auf einnahmeseitige Aspekte, vor allem hinsichtlich eines hohen (Teil-)Verkaufserlöses. Ob sich dabei allerdings die ebenfalls erhofften Effizienzgewinne realisieren lassen, die sich dann wiederum in günstigen Verbraucherpreisen niederschlagen, lässt sich nicht allgemein verbindlich darlegen. Vielmehr wurde im Rahmen einer punktuellen empirischen Betrachtung deutlich, dass sich die Wasserpreise sowohl aus öffentlichem als auch teilprivatisiertem Angebot wenig unterscheiden. Eine Ausnahme bildet dabei die Gruppe der Versorger, die zu mehr als 75 % privatisiert wurden. Bei diesen Anbietern lag der Preis im Durchschnitt wesentlich höher als bei den andern Eigentümerstrukturen. Allerdings war diese Gruppe deutlich schwächer besetzt als die übrigen. Ebenfalls ist anzumerken, dass im Rahmen der Ceteris-paribus-Analyse Einflussfaktoren auf Trinkwasserpreise ausgeklammert wurden, die Versorgungsunternehmen nicht beeinflussen können, wie bspw. Wasserverfügbarkeit oder topographische Bedingungen. Andererseits kann nicht genau dargelegt werden, inwieweit durch eine Beteiligung Privater Effizienzpotenziale in Preissenkungen münden.

Literatur

Ambrosius, Gerold (2007), Die Europäisierung des Gemeinwohls und die Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen in Europa, in: Bräunig, Dietmar und Dorothea Greiling (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Berlin, S. 99-110.

Bardt, Hubertus (2007), Wasser im Wettbewerb, in: iw-Pressemitteilung, Nr. 44, 26. Oktober 2006.

Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars und Leo Kißler (2004), Modersisierung lokaler Politik – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: J. Werner et al., Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin, pp. 64-74.

Brümmerhoff, Dieter (2007), Finanzwissenschaft, München.

Burgi, Martin (2000), Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, in: Hendler u.a. (Hrsg.), Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, S. 101-109.

Commission of the European Communities (2004), Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, in: COM(2004) 0327 final, 30.4.2004, Brussels.

Cox, Helmut (2002), Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Europa, Regulierung, Finanzierung, Evaluierung, gute Praktiken, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 25, Heft 3, S. 331-339.

Danner, Andel (2006), Quersubventionierung öffentlicher Unternehmen zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge, Baden-Baden.

Dimap Consult/Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) (2008), Renaissance der Stadtwerke, Ergebnisse einer repräsentativen dimap-Haushaltsbefragung vom September 2008.

Eickhof, Norbert (2000), Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem - Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive, Universität Potsdam, Diskussionsbeitrag Nr. 36.

Eickmeyer, Horst und Stephan Bissinger (2002), Kommunales Management, Stuttgart.

Emmerich-Fritsche, Angelika (2007), Privatisierung der Wasserversorgung in Bayern und kommunale Aufgabenverantwortung, BayVBl. 2007, 1 (1).

Frenzel, Stefan und Tilo Biesecke (2007), Konzessionsmodelle als materielle Privatisierungsform der Abwasserbeseitigung?, LKV 2007.

IW Köln (2006), Mehr Wettbewerb ums kühle Nass, in iwd, Nr. 43, 26. Oktober 2006, S. 6-7.

Kahl, Wolfgang, Die Privatisierung der Wasserversorgung, <http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2fzeits%2fGewA%2f2007%2fcont%2fGewA.2007.H11.htm>, Zugriff am 11.02.2009.

Kerber, Markus C. (2003), Die deutsche Wasserwirtschaft zwischen kommunaler Versorgungspflicht und marktöffnender Privatisierung, Diskussionspapier 2003/5, Technische Universität Berlin.

Kommunalabgabengesetz (KAG) des Landes Baden-Württemberg (KAG BW) vom 17. März 2005.

Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969.

Kraemer, R. A. (1997), Öffentliche und Private Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Europa, in: Correia, F. N. und R. A. Kraemer (Hrsg.), Dimensionen europäischer Wasserpolitik, Berlin, Heidelberg, S. 269-311.

Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2008), Grundlegende transaktionsökonomische Analyse öffentlicher vs. privater Leistungserstellung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 37.Jg., Heft 1, S. 21-26.

Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007a), Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung, Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig im Auftrag der Commerzbank AG, Frankfurt am Main.

Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007b), Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig, Universität Leipzig, Institutspapier Nr. 36 des Instituts für Finanzen.

Scheele, Ulrich und Jens Libbe (2008), Räumliche Aspekte von Qualitäts- und Versorgungsstandards in der deutschen Wasserwirtschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 101-112.

Mankel, Bettina, Schwarze, Reimund (2000): Wettbewerb in der Wasserversorgung – Konzepte, Modelle, Effekte, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 23, Heft 4, 2000, S. 418-427.

Meggison, William L., Netter, Jeffrey M. and Candra S. Chahyadi (2005), Size and Impact of Privatisation – A Survey of Empirical Studies, in: Journal for Institutional Comparisons, Vol. 3, No. 1, pp. 3-11.

Metropolitan Consulting Group (Hrsg.) (2006): VEMA, Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise, Berlin.

NUS Consulting Group (2004), Weltweiter Wasserpreisvergleich, in: Wackerbauer, Johann (2008), Öffentliche oder private Wasserversorgung: Erfahrungen aus verschiedenen europäischen Ländern, Vortrag auf der Konferenz „Kommunales Infrastrukturmanagement“, Berlin, 6. Juni 2008.

Office of Water Services (OFWAT) (2005), Charges to business customers in a range of European countries (p/m³), in: Wackerbauer, Johann (2008), Öffentliche oder private Wasserversorgung: Erfahrungen aus verschiedenen europäischen Ländern, Vortrag auf der Konferenz „Kommunales Infrastrukturmanagement“, Berlin, 6. Juni 2008.

Püttner, Günter (2003), Daseinsvorsorge: Eine Idee mit Zukunft?, in: Kirchhoff, Ulrich, Trilling, Gerhard (Hrsg.). Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel – Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse, Regensburg, S. 1-10.

Ronellenfisch, Michael (2005), Daseinsvorsorge ist originär Staatliche Aufgabe, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (ed.) (2005): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, vol. 22, S. 201-202.

Rottmann, Oliver und Wolfgang Bretschneider (2007), Kommunales Wirtschaften in Leipzig, in: Lenk, Thomas und Cornelia Kunze (Hrsg.), Großstädte im Transformationsprozess vor dem Hintergrund europäischer Integration und internationalen Strukturwandels – Leipzig und Wroclaw 2000-2004 im Vergleich, S. 29-37.

Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG), Rechtsbereinigt mit Stand vom 25. November 2007.

Schulz-Nieswandt, Frank (2005), Daseinsvorsorge und europäisches Wettbewerbsregime, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, Band 22, S. 12-24.

Schwintowski, Hans-Peter (2003), Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 26, Heft 3, S. 283-310.

Voßkuhle, Andreas (2003), Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, *VVDStRL* 62 (2003), 266 (326).

Wackerbauer, Johann (2008), Öffentliche oder private Wasserversorgung: Erfahrungen aus verschiedenen europäischen Ländern, Vortrag auf der Konferenz „Kommunales Infrastrukturmanagement“, Berlin, 6. Juni 2008.

Wackerbauer, Johann (2003), Regulierungsmodelle für die öffentliche Wasserversorgung und ihre Wettbewerbseffekte, in: ifo Schnelldienst, 21/2003, S. 9-16.

Wieland, Joachim (2005), Neue rechtliche Rahmenbedingungen für die kommunalen Unternehmen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.) (2005): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, *Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft*, Band 22, S. 54-70.

Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (GÖW) (2003), Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft, Positionspapier des Wissen-

schaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 26, Heft 1, S. 93-98.

Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen/ Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Prof. Dr. Thomas Lenk (Stand 22.04.2009)

Nr.	Autor	Titel
1	Prof. Dr. Thomas Lenk	Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - Anforderungen und mögliche Ausgleichsmechanismen -
2	Prof. Dr. Thomas Lenk/ Dipl.-Vw. Anja Birke	Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Personalkosten - Auswirkungen auf den Personalbestand
3	Prof. Dr. Thomas Lenk	Arbeit und Wohlstand. Einige Bemerkungen zu J.M. Keynes "Economic Possibilities for the Grandchildren"
4	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dirk Bessau	Das Konzept des Sustainable Development
5	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Umweltökonomische Indikatoren und Instrumente des Sustainable Development
6	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kfm. Volkmar Teichmann	Arrows Unmöglichkeitstheorem
7	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Strategisches Innovationsmanagement. Allgemeine Ansätze und besondere Aspekte für Klein- und Mittelunternehmen (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.3)
8	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Innovationsökonomik. Ansätze der Innovationstheorie und der Innovationsforschung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.4)
9	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Der Innovationsmanager in KMU: Ein Instrument zur Förderung der Innovations-fähigkeit? (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.5)
10	Dipl.-Kff. Katja Butzmann	Venture Capital zur Finanzierung innovativer KMU (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 6)
11	cand. Dipl.-Kff. Carolin Anders (Diplôme de l'Institut Européen de Négociation-Groupe ESC)	Das Management des externen Wissens: Das Internet als Hilfsmittel bei der Informationsbeschaffung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 7)
12	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Wissen als Produktions- und Wettbewerbsfaktor aus volkswirtschaftlicher und betriebs-wirtschaftlicher Sicht (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 8; in Vorbereitung)
13	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Makroökonomische Paradigmen und deren wirtschaftspolitischen Implikationen. Eine Übersicht.
14	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dr. Anja Birke (unter Mitarbeit von Tobias Legutke)	vorläufiger Titel: Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999
15	Dipl.-Kff. Carolin Anders	ECOVIN: Projektstand 31.12.99 (dt./engl.), ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 9
16	Cornelia Schwarz	Telearbeit, ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 10
17	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Workshop-Paper: "Towards a learning society" a seminar on socio-economic research and european policy – Guincho, Lisboa, 28-30 May 2000. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 11.
18	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Elemente des Wissensmanagements in Innovationsprozessen in KMU. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 12.
19	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Kff. Katja Butzmann / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Das Ausbildungskonzept „Innovationsmanager in KMU“. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 13.
20	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Abschlussbericht zum ECOVIN-Projekt. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 14.
21	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Ökonomische Nachhaltigkeitsprinzipien

22	Anja Birke, Vanessa Hensel, Olaf Hirschfeld, Thomas Lenk	Die ostdeutsche Elektrizitätswirtschaft zwischen Volkseigentum und Wettbewerb
23	Olaf Hirschfeld unter Mitarbeit von Heide Köpping	Verteilung von Mitteln für Lehre und Forschung an der Universität Leipzig 1999
24	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen
25	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs Dezember 2003
26	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft.
27	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.
28	Matthias Klumpp/ Thomas Lenk	Description and Measurement of Competition in Higher Education Markets - the Example of Australia
29	Olaf Hirschfeld	Bildwechsel: Ideen zu Bildung und Wissenschaft in Sachsen. Diskussionsbeitrag zu einem Workshop am 29.1.2004 an der Universität Leipzig.
30	Matthias Klumpp/Thomas Lenk	New Public Management am Beispiel der Hochschulen in Österreich und der Schweiz März 2003
31	Thomas Lenk/Heide Köpping	Cross Border Leasing: Eine finanzwissenschaftliche Analyse September 2004
32	Thomas Lenk/Karolina Kaiser	Der strukturell-institutionelle Handlungsbedarf zwischen Finanzausgleich und fehlender Einnahmeautonomie der Länder Oktober 2004
33	Thomas Lenk/Christine Falken	Public debt as an instrument of fiscal policy in Germany: Basic conditions and current development September 2004
34	Hermann Rüd/Friedrich Vogelbusch/Christine Falken	Einführung der outputorientierten Haushalte bei kirchlichen Körperschaften September 2005
35	Thomas Lenk/ Martina Kuntze	Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Leipzig unter finanziellen und strukturellen Gesichtspunkten und unter besonderer Berücksichtigung der personellen Umstrukturierung und Effizienz des Verwaltungsapparates Dezember 2006
36	Thomas Lenk/ Oliver Rottmann	Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Wettbewerb und Daseinsvorsorge am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig Juli 2007
37	Matthias Klumpp	Allokationsoptimierung akademischer Ausbildung als öffentliches Gut Juli 2007
38	Thomas Lenk/Oliver Rottmann	Die Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen kommunalen Finanzausgleich Juni 2006

39	Thomas Lenk, Oliver Rottmann	Die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte im sächsischen kommunalen Finanzausgleich. Juli 2007
40	Mario Hesse/Thomas Lenk/Oliver Rottmann	Privatisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive April 2009
41	Mario Hesse/Philipp Schickl/Thomas Lehr	Die Delphi-Methode in der Regionalentwicklung April 2009