

Ruhe in der Wassermarkt-liberalisierung – Eine Analyse

Von Mark Oelmann*

Nach Phasen, in denen die Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung unmittelbar bevorzustehen schien, ist nun der Liberalisierungsdruck seitens der EU erlahmt. In seiner Entschließung vom 14.1.2004 hält das Europäische Parlament die derzeit z.B. von der Bundesregierung verfolgte „Modernisierungsstrategie“ für ausreichend. Hiernach wird zwar u.a. die möglichst flächendeckende Einführung eines Benchmarkings angeregt, die Begründung weitergehenden Wettbewerbs wird aber nicht für notwendig erachtet.

Ökonomisch betrachtet ist die Erlahmung des Drucks, mehr Wettbewerb in der Wasserwirtschaft einzuführen, sicher bedauerlich. Denn bekanntlich sorgt die Institution Wettbewerb nicht nur dafür, dass unter statischer Betrachtung zu den geringsten Kosten und unter Berücksichtigung der Präferenzen der Nachfrager produziert wird, sondern Wettbewerb begründet auch die Anreize, dass wünschenswerte Innovationen tatsächlich entdeckt und umgesetzt werden.

Möglicherweise kann dieser momentanen Ruhe aber auch etwas Positives abgewonnen werden. Dies wäre dann der Fall, wenn einer der folgenden Punkte zu konstatieren wäre:

- a) Bei näherer Betrachtung gibt es eigentlich kein in sich schlüssiges Wettbewerbskonzept.
- b) Bei Vorliegen grundsätzlich möglicher Wettbewerbskonzepte könnte sich herausstellen, dass derzeit ein relativ wenig geeignetes propagiert wird.
- c) Eigentlich sollte kein Wettbewerbskonzept angeraten werden, weil ansonsten die Qualität der Dienstbereitstellung sich in ungewolltem Maße verschlechtert.

Ad a) Internationale Erfahrungen zeigen, dass das Einführen von zunehmendem Wettbewerb im Wassermarkt durchaus möglich ist. Dabei sind aber die Liberalisierungserfahrungen aus bereits geöffneten Branchen wie der Telekommunikation oder Strom/Gas nur bedingt einsetzbar. Dort ist der Durchleitungswettbewerb das dominierende Regulierungsverfahren.

Hintergrund: Wassermarkt in Deutschland

In Deutschland gibt es rund 6.600 Wasserver- und 8.000 Abwasserentsorgungsunternehmen. Diese hohe Zahl ist Resultat der kommunalen Zuständigkeit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG und begründet, weswegen sich die jeweiligen Unternehmensgrößen nicht entlang wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit, sondern gemäß kommunaler Zuständigkeiten herausgebildet haben. Der weithin fehlende Wettbewerb und technisch-ineffiziente Betriebsgrößen sind Gründe für im internationalen Vergleich sehr hohe Kosten. Zwar werden diese hohen Kosten in der Branche mit einer im Vergleich hohen Qualität begründet, doch stellt sich aus ökonomischem Blickwinkel die Frage, ob hier stets Kosten und Nutzen miteinander noch im Verhältnis stehen.

Zentrale Aufgabe der Regulierungsbehörde ist die Sicherung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs für die Wettbewerber, die selber über keine eigenen Leitungsnetze verfügen. Diese Form des Wettbewerbs im Markt ist in der Wasserwirtschaft nur bedingt einsetzbar. Als alleiniges Wettbewerbsverfahren angewandt wird sie deshalb keinen ausreichenden Wettbewerbsdruck entfalten können, da sich Wasser bei Lagerung und Transport qualitativ verändert und ökonomische Grenzen der Mischbarkeit heterogener Wässer bestehen. Zudem führt die hohe Masse des Gutes Wasser in Kombination mit einer allgemein guten Verfügbarkeit von Rohwässern dazu, dass ein lokaler, technisch effizienter Wasserversorger keine ernstzunehmende Konkurrenz zu fürchten hat.

Vor diesem Hintergrund müssen weitere Regulierungsverfahren auf ihre Eignung für die Wasserwirtschaft überprüft werden. Im Kern kommen der in Frankreich angewandte Ausschreibungswettbewerb und das System eines vergleichenden Wettbewerbs, wie er in England und Wales praktiziert wird, in Betracht.

Im ersten Fall wird das Recht, einen Markt als alleiniger Anbieter eine vorgegebene Zeitperiode bedienen zu dürfen, von einer Ausschreibungsinstanz wettbewerblich versteigert. Für gewöhnlich werden in einer Ausschreibung dabei nicht nur die räumliche Abgrenzung, sondern ebenso Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungserbringung z.B. in Bezug auf Kundenservice oder Umweltschutz spezifiziert. In England hingegen werden die 23 Unternehmen anhand eingereichter und hinterfragter Unterlagen miteinander

in ihrer Aufgabenerfüllung verglichen. Individuelle relative Effizienzen werden berechnet und dienen als Grundlage für die Berechnung von Preisobergrenzen. Ein im Ausgangszustand relativ effizientes Unternehmen wird hiernach auf weniger ambitionierte Zielvorgaben verpflichtet werden, als dies für relativ ineffiziente Unternehmen der Fall ist. In sich schlüssige Wettbewerbskonzepte liegen also durchaus vor.

Ad b) Bei weiterhin hohem Liberalisierungsdruck hätte sich vermutlich der Ausschreibungswettbewerb als zentrales Regulierungsverfahren herausgebildet. Zunächst erscheint er als zwangsläufige Folge der sehr fragmentierten Struktur in der deutschen Wasserwirtschaft (s. Kasten auf der ersten Seite): Die sehr kleinteilige Struktur könne so beibehalten werden, wird argumentiert.

Nun lassen aber reichlich verfügbare empirische Studien zur optimalen Unternehmensgröße in der Wasserwirtschaft ableiten, dass von den rund 15.000 bundesdeutschen Unternehmen mindestens 14.950 noch nicht in ihrer optimalen Betriebsgröße arbeiten. Größenvorteile und Verbundvorteile werden nicht ausreichend genutzt. Vor diesem Hintergrund sind großflächige Zusammenschlüsse in der deutschen Wasserwirtschaft dringend anzuraten. Angesichts der Tatsache aber, dass es je nach Region große Unterschiede in der jeweils optimalen Betriebsgröße geben mag, man die optimale Struktur ex ante aber nicht kennt, wäre ein institutioneller Rahmen zu schaffen, der das Herausbilden der jeweils optimalen Betriebsgröße fördert. Interessant ist hier, dass der eingangs angesprochene Wettbewerb im Markt hier von zentraler Bedeutung sein kann.

Stellt sich folglich heraus, dass es ökonomisch betrachtet zu großflächigen Unternehmenszusammenschlüssen kommen muss, verliert das in Frankreich etablierte Regulierungsverfahren sehr schnell seinen spezifischen Charme. Abgesehen davon, dass von flächendeckendem Wettbewerb in Frankreich keine Rede sein kann, ist es ein Problem, dass de facto nur Betriebsführungskonzessionen ausgeschrieben werden können. Die Verantwortung für die Planung und Erstellung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur würde weiterhin den Kommunen obliegen.

Im englischen System hat der regionale Monopolist vor qualifizierter Stelle hingegen zu belegen, dass zum

einen eine Investition überhaupt notwendig ist, was in einer kapitalintensiven Branche wie der Wasserwirtschaft von besonderer Bedeutung ist. Zum anderen wird eben über die Berechnung der relativen Effizienzposition eine möglichst effiziente Durchführung bewilligter Maßnahmen eingefordert. Für das englische System spricht auch, dass andere wettbewerbliche Verfahren additiv implementierbar sind. Dies gilt sowohl für Formen des Wettbewerbs im Markt als auch für den Ausschreibungswettbewerb. So sehr die momentane Ruhe in der Liberalisierungsdiskussion unter dem ersten Punkt zu bedauern ist, so positiv ist zu werten, dass sich der Ausschreibungswettbewerb noch nicht als zentrales Regulierungsverfahren etabliert hat.

Ad c) Die Einführung von mehr Wettbewerb darf selbstverständlich nicht durch ein unerwünschtes Absinken der Qualität begleitet sein. Durch eine begleitende Regulierung kann dies aber unter Bezug auf internationale Erfahrungen gesichert werden. Es zeigt sich gleichwohl, dass bei großflächigeren Zusammenschlüssen und der Begründung von mehr Wettbewerb die Instrumente, mit denen momentan die Qualität der Dienstbereitstellung reguliert werden, auf den Prüfstand gehören. Die nähere Analyse offenbart durchweg, dass auch die wasserwirtschaftliche Qualitätsregulierung effektiver und effizienter gestaltet werden kann. Insbesondere das englische System vergleichenden Wettbewerbs kann dazu genutzt werden, eine nachfrageorientiertere Erbringung wasserwirtschaftlicher Dienstleistungen noch weiter zu befördern.

Es bleibt damit abschließend festzuhalten, dass sich vermehrter Wettbewerb auch in der Wasserwirtschaft einführen lässt. Eine begleitende Qualitätsregulierung wird wie bisher dafür Sorge tragen können, dass unser „Lebensmittel Nr. 1“ weiterhin ausreichend geschützt ist. Insgesamt aber hat die zwischenzeitliche Ruhe in der Liberalisierungsdiskussion auch sein Gutes: Sie könnte dazu anregen, dass in der Reform der Wasserwirtschaft sich nicht vorschnell die pragmatischste, sondern vielmehr die volkswirtschaftlich sinnvollste Regulierungsstrategie durchsetzt.

7796 Zeichen (*Hintergrundbox*: 743 Zeichen)

** In seiner Promotion beschäftigt sich Mark Oelmann mit der Neuausrichtung der Regulierung in der deutschen Wasserwirtschaft. Voraussichtliche Publikation: Ende 2004*

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Volksw. Mark Oelmann, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Juergen B. Donges. **Kontakt:** Tel. 0221-470 3537 oder email: mark.oelmann@uni-koeln.de