

Haug, Peter; Nerré, Birger

Article

„Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft“ – Tagungsbericht über das diesjährige Hallesche Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Haug, Peter; Nerré, Birger (2005) : „Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft“ – Tagungsbericht über das diesjährige Hallesche Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 11, Iss. 10, pp. 321-328

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143422>

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.

internen Allokationsentscheidungen nicht hinreichend erklären können. Vielmehr scheinen diese überlagert zu sein durch Interessensgegensätze zwischen der Zentrale selbst und ihren externen Finanziers, durch unternehmensinterne Machtkämpfe sowie durch diskretionäres staatliches Handeln. Was im hier betrachteten Fallbeispiel bleibt, ist das Mißtrauen der Finanzmärkte. Denn es besteht Unsicherheit darüber, ob ihr eingesetztes Kapital wirklich effizient in Europa verwendet wird. Zum einen ist da der an den Finanzmärkten laut gewordene Unmut über die hohen zugesagten Abfindungsleistungen. Zum anderen wäre es aus Sicht der Finanziers vielleicht doch besser, auf die Position als weltgrößter Autoproduzent zu verzichten und einige Standorte zu schließen – damit Rendite und Risiko wieder ins Lot geraten.

Fazit

Es gibt gute Argumente dafür, warum ein Unternehmen mit vielen Tochtergesellschaften oder Standorten seine knappen Ressourcen nicht immer in die jeweils produktivsten Verwendungen leitet. Diese Argumente gründen sich zumeist auf Anreiz- und Durchsetzungsprobleme, die bei Existenz von Transaktions- und Informationskosten entstehen. Die Zentrale eines multinationalen Unternehmens kann beziehungsweise will unter Umständen eine effiziente Allokationspolitik nicht betreiben, da eine aktive Umverteilung auf der Niederlassungsebene entweder adverse Anreize auslöst oder sogar dazu führt, daß Ressourcen in solche Aktivitäten gelenkt werden, auf deren Erträge die Zen-

trale nur sehr beschränkt zurückgreifen kann. Diese adversen Anreize beruhen teilweise auf Interessenskonflikten zwischen Zentrale und Niederlassung – letztere verfolgen wohl kaum eine Maximierung des gesamten Unternehmenswertes, sondern bestenfalls den Wert der singulären Einheit.

Zudem stehen die Interessen zwischen den externen Finanziers und der Unternehmenszentrale im Konflikt. Ob die Zentrale das Unternehmen dann im Sinne der Finanziers führt, hängt von wirksam gesetzten Anreizen ab. Nur sind Finanzmarktakteure hierfür auf unternehmensinterne Informationen angewiesen. Und in der Informationsbeschaffung liegt ein wirkliches Problem: wohin und aus welchen Gründen das Kapital unternehmensintern fließt, läßt sich – auch im Einzelfall – kaum nachvollziehen. Der einzig mögliche Anreiz, den die Finanziers einer Zentrale setzen können, besteht letztlich darin, externes Kapital zu verweigern. Da hiermit aber auch nicht direkt die Kapitalallokation innerhalb des Unternehmens gesteuert werden kann, und dies zudem auch Anreize bei der Unternehmensleitung setzt, sich von externen Finanzierungsquellen unabhängig zu machen, werden unternehmensinterne Allokationen von Ressourcen kaum auf den Ausgleich der Grenzproduktivitäten des Kapitals hinwirken.

Diemo.Dietrich@iwh-halle.de

Daniel Höwer

(Diplom-Volkwirt und Aufbaustudent

(M.A. Economics) an der

Universität Duisburg-Essen, Standort Essen)

„Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft“ – Tagungsbericht über das diesjährige Hallesche Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft

Die Untersuchung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit aus ökonomischer Sicht bildet einen wesentlichen Schwerpunkt der stadtökonomischen Forschung am IWH.²⁵ Allgemein geht es dabei um die Frage nach der Vorteilhaftigkeit des heutigen Systems der wirtschaftlichen Betätigung der Kom-

munen im Bereich ihrer „Daseinsvorsorge“ und um die Möglichkeiten von alternativen institutionellen Arrangements. Besonders umstritten ist die heutige Form der kommunalen Wirtschaftstätigkeit im Bereich der Wasserwirtschaft (Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung). Dieser Bereich stand im Zentrum des diesjährigen „Halleschen Kolloquiums zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit“, das am 7. Juli 2005 im IWH stattfand.²⁶ Es wurde ver-

²⁵ Vgl. dazu z. B. HAUG, P.; ROSENFELD, M. T. W.: The Reform of Local Public Services of General Interest in Europe. *Applied Economics Quarterly* 55, 2004, S. 31-50, oder HAUG, P.: Quersubventionierung kommunaler Leistungen in Deutschland: Aktuelle Bedeutung und Beurteilung unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 9-10/2003, S. 299-305.

²⁶ Die Vorträge und die Protokolle der Diskussionen sowie der Podiumsdiskussion werden in den kommenden Monaten in einem Tagungsband in der Reihe IWH-Sonderhefte veröffentlicht. Die einzelnen Präsentationen können unter

sucht, mit den teils theoretisch orientierten, teils empirisch fundierten Vorträgen mehr Licht in die folgenden Leitfragen zu bringen:

1. In welcher Form und in welchem Umfang läßt sich kommunale Wirtschaftstätigkeit allgemein rechtfertigen?
2. Liegen Größenvorteile im Trinkwassersektor vor und läßt sich damit eine Ausdehnung kommunaler Unternehmen auf nationale und internationale Märkte rechtfertigen?
3. Wie wirken sich unterschiedliche Organisationsstrukturen bzw. Rechtsformen auf die betriebliche Effizienz und Innovationsneigung in der Wasserwirtschaft aus?
4. Welche wirtschaftlichen Probleme ergeben sich für dünnbesiedelte Regionen bei zunehmender Ungleichheit in der Infrastrukturausstattung im Wasser- und Abwasserbereich?
5. Wenn die Kommunen auch in Zukunft für die Wasserver- und Abwasserentsorgung zuständig sind und direkter Wettbewerb zwischen den Wasserversorgern nicht möglich ist, wie sollte dann ein geeignetes Benchmarkingsystem als Wettbewerbsersatz aussehen?

Kommunale Produktion nur in Ausnahmefällen?

Birger Nerré vom IWH ging in seinem einleitenden Vortrag vor allem auf die Leitfrage 1 ein.

Bezüglich des häufig angeführten Arguments zur Rechtfertigung kommunaler Bereitstellung²⁷, daß bei netzgebundenen Versorgungsbetrieben ein natürliches Monopol vorliege, stelle sich die Frage der Nachweisbarkeit von Größenvorteilen (Economies of Scale). Diese konnten in mehreren Untersuchungen für die USA, Deutschland (und auch Österreich) empirisch bisher nicht eindeutig belegt werden.²⁸ Ein sog. natürliches Monopol, und damit ein wettbewerbspolitisches Problem liege aber vor allem dann vor, wenn noch erhebliche versunkene Kosten hinzukämen, die einem potentiellen Wettbewerber das Eindringen in einen bestehenden Markt unmöglich machten.

<http://www.iwh-halle.de/c/start/veranst2.asp?Lang=d> (Rubrik „Termine – Ältere Veranstaltungen“) heruntergeladen werden.

²⁷ Unter Bereitstellung versteht man die Regelung der Beschaffenheit, des Umfangs und der Finanzierung einer öffentlichen Leistung.

²⁸ Siehe dazu die folgenden Beiträge von *Kletzan* und *Haug* sowie z. B. die Übersicht in STUCHTEY, B.: Wettbewerb auf dem Markt für leitungsgebundene Trinkwasserversorgung. Baden-Baden 2002, S. 37-40.

Selbst wenn festgestellt werden sollte, daß eine Leistung staatlich bereitgestellt werden müßte, so bedeutet dies nicht automatisch, daß auf der Produktionsebene auch der Staat tätig werden müsse. Ein natürliches Monopol rechtfertigt daher nicht zwangsweise einen kommunalen Anbieter.

Ausschlaggebend für die Entscheidung über die Art des Anbieters sei vor allem die Höhe der Kosten der Regulierung privater Produzenten im Vergleich zu den Effizienzverlusten bei kommunaler Produktion. Über die Höhe der Transaktionskosten lägen allerdings bis heute keine zufriedenstellenden empirischen Befunde vor.

Insgesamt befürwortete *Nerré* eine stärkere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips für die Kommunalwirtschaft, und zwar in dem Sinne, daß mehr Markt hier grundsätzlich positiv zu bewerten sei. Ferner sollte die künftige Rolle der Kommunen eher bei der Gewährleistung als bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen liegen.

Forschungsbedarf sah *Nerré* zum einen auf den Gebieten der Quantifizierung der Höhe der für den Fall der Liberalisierung anfallenden zusätzlichen Regulierungskosten im Vergleich zu den Effizienzverlusten der kommunalen Produktion. Zum anderen ist zu bedenken, daß die Kommunen die Wasserwirtschaft heute auch zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgabengebiete (z. B. ÖPNV) verwenden. Deshalb wäre zu bedenken, wie die Kommunen im Fall einer Privatisierung diesen Einnahmeverlust ausgleichen könnten (alternative Finanzierungsquellen).

In der anschließenden Diskussion wurde *Nerrés* Position des „Primats der Privatwirtschaft“ von anwesenden Kommunalpolitikern in Zweifel gezogen. Angesichts der historischen Gewachsenheit des kommunalen Aufgabenspektrums befände sich eher die private Wirtschaft im Rechtfertigungszwang bei der Übernahme kommunaler Aufgaben.

Größenvorteile in der Trinkwasserversorgung nicht nachweisbar – Rechtsform der Unternehmen ist wichtiger

Empirische Analysen zur betrieblichen Effizienz und Innovationsneigung im Trink- und Abwassersektor standen im Mittelpunkt der Vorträge von *Kletzan*, *Haug* und *Engel*.

Daniela Kletzan vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien stellte die Ergebnisse einer Analyse der betrieblichen Effizienz der österreichischen Wasserwirtschaft vor. Ihr Vortrag befaßte sich dabei in unterschiedlichem Ausmaß mit den eingangs formulierten Leit-

fragen 2 nach den Größenvorteilen und der Leitfrage 3 der Organisationsform. Datengrundlage bildete eine Erhebung im Rahmen eines umfangreicheren Forschungsprojekts unter der Leitung von *Angela Köppl* (WIFO). Bei dieser Querschnittserhebung konnten Daten von jeweils etwa 330 österreichischen Wasser- und Abwasserbetrieben berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse der Befragung gingen in eine Data-Envelopment-Analyse (DEA) ein. Effizienz, gemessen anhand eines relativen Effizienzmaßes, wurde hier als Minimierung des Inputeinsatzes für ein gegebenes Outputniveau interpretiert. Dabei wurden sowohl die technische Effizienz als auch die Kosteneffizienz und die Skaleneffizienz der einbezogenen Unternehmen berechnet und verglichen. Mittels Regressionsanalyse erfolgte schließlich eine Untersuchung des Einflusses exogener Faktoren auf die betriebliche Effizienz.

Für den Trinkwasserbereich ergab sich in der Untersuchung eine hohe durchschnittliche technische Effizienz, während im Abwassersektor im Durchschnitt ein zwischen 15 und 20% liegendes Effizienzsteigerungspotential ermittelt wurde. Skalenerträge ließen sich bestenfalls für den Abwassersektor und hier auch nur marginal belegen. Trotz der allgemein hohen technischen Effizienz seien Steigerungen der Kosteneffizienz durchaus möglich, wobei Sparpotentiale vor allem im Bereich Beschaffung und Vergabe vorliegen würden. Während sowohl im Trinkwasser- als auch im Abwassersektor die Siedlungsdichte erheblichen Einfluß auf die Effizienz hätte, sei die Rechtsform der Betriebe dagegen unbedeutend für die technische Effizienz.

In der Diskussion wurde von Seiten der anwesenden Wissenschaftler die Behauptung der hohen betrieblichen Effizienz aus zwei Gründen hinterfragt: Zum einen sei die Tatsache, daß von den teilnehmenden Unternehmen nur maximal ein Drittel die erforderlichen kaufmännischen Daten bereitstellen konnten, nicht unbedingt als Zeichen für betriebliche Effizienz zu sehen. Zum anderen würden nur die in der Studie enthaltenen Unternehmen als Maßstab verwendet, so daß selbst bei hier als effizient eingestuften Unternehmen möglicherweise noch erhebliche Steigerungspotentiale existierten. Frau *Kletzan* führte die Ausfallquote auf den umfangreichen Fragebogen zurück, der dazu geführt hätte, daß viele nach dem Ausfüllen der technischen Angaben den Aufwand des Herausnehmens der kaufmännischen Daten gescheut hätten. Nach Ansicht der Diskutanten sei die Tatsache, daß die Organisationsform keinen Einfluß

auf die betriebliche Effizienz hätte, nicht weiter überraschend. Es wurde teilweise die Meinung vertreten, daß allein die Einführung von Wettbewerb in der Wasserwirtschaft Effizienzsteigerungen bewirken könnte.

Peter Haug (IWH) konzentrierte sich in seinem Vortrag auf die Frage, wie sich unterschiedliche Organisationsstrukturen auf die Effizienz der Wasserversorgung auswirken (Leitfrage 3) und die empirische Überprüfung der Hypothese des Vorliegens von Skalenerträgen in der ostdeutschen Wasserwirtschaft (Leitfrage 2). Dazu wurden die Ergebnisse der Auswertung einer Befragung ostdeutscher Wasserversorgungsunternehmen präsentiert. Die Erhebung umfaßte ausschließlich kommunale Wasserversorger in der privatrechtlichen Rechtsform der GmbH sowie der öffentlich-rechtlichen Rechtsform des Zweckverbands. Ergänzend wurde bei den GmbHs nach zu 100% im kommunalen Besitz befindlichen Gesellschaften und GmbHs mit privater Minderheitsbeteiligung differenziert, bei den Zweckverbänden nach Verbänden mit und ohne Betriebsführungsvertrag.

Im Rahmen dieser Analyse wurde eine Untersuchung der Einflußfaktoren auf die Trinkwasserqualität, der Kosten sowie der betrieblichen Effizienz durchgeführt. Teilweise analog zum Vorgehen bei *Kletzan* kamen dabei sowohl induktive statistische Verfahren und DEA als auch Verfahren der Regressionsanalyse zum Einsatz.

Die Qualität des Trinkwassers der untersuchten Unternehmen erwies sich anhand des verwendeten Qualitätsindikators, wohl aufgrund der strengen deutschen Grenzwerte, in der Untersuchung als homogen. Abweichend von *Kletzans* Ergebnissen spielte nach Ansicht des Referenten die Rechtsform eine wesentliche Rolle bei der betrieblichen Effizienz: So erwiesen sich kommunale Wasserversorgungsunternehmen in privater Rechtsform als signifikant effizienter als die Vergleichsgruppe der Zweckverbände, was sowohl ein Vergleich der Stückkosten als auch der technischen Effizienz nahe lege. Folglich wirke sich die geringere „demokratische Kontrolle“ der Wasserversorgungsunternehmen in privater Rechtsform nicht negativ auf die betriebliche Effizienz aus, sondern fördere diese eher, z. B. durch die größere unternehmerische Freiheit der Geschäftsführung. Für andere potentielle Faktoren wie Bevölkerungsdichte, Querverbund, Fernwasserbezug oder Alter der Anlagen ließ sich dagegen kein signifikanter Einfluß auf die gewählten betrieblichen Effizienzmaße der Wasserversorgung nachweisen.

Analog zu den Ergebnissen der Untersuchung von *Kletzan* und vielen anderen internationalen Untersuchungen seien keine Größenvorteile im Wassersektor nachweisbar. Dies würden sowohl die Ergebnisse der DEA als auch die Schätzung einer aggregierten Produktionsfunktion für den ostdeutschen Trinkwassersektor bestätigen. Aus diesen Ergebnissen leitete *Haug* ab, daß weder eine zwangsweise Zusammenlegung von Wasserversorgungsunternehmen noch eine (wesentliche!) Durchbrechung des Örtlichkeitsprinzips der kommunalen Wirtschaftstätigkeit im Bereich der Trinkwasserversorgung mit der Begründung möglicher Größenvorteile zu befürworten sei.

In der Diskussion wurde von einigen Vertretern der ostdeutschen Wasserversorger die Eignung des gewählten Wasserqualitätsindikators in Zweifel gezogen. *Haug* wies außerdem darauf hin, daß landespolitische Vorgaben, Quantität und Qualität des verfügbaren Rohwassers, Höhenunterschiede und Reliefstrukturen im Versorgungsgebiet weitere Einflußfaktoren auf die betriebliche Effizienz der Wasserwirtschaft darstellten, die in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt werden konnten.

Dirk Engel (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen) stellte als Ausgangspunkt seiner Überlegungen fest, daß die deutschen Wasserversorger verstärkt Möglichkeiten zur Erhöhung der Effizienz bestehender Angebote bzw. Ausweitung des Leistungsangebots (unternehmerische Orientierung) erkennen und nutzen würden. Hierbei stünden Prozeßinnovationen im Vordergrund der Effizienzverbesserungen. *Engel* formulierte die These, daß der Innovationsgrad einer Unternehmung um so höher ausfalle, je ausgeprägter die unternehmerische Orientierung sei (siehe auch Leitfrage 3).

Die Autoren der zugrundeliegenden Studie (AquaSus-Projekt, unter anderem mit Beteiligung des RWI) entschieden sich für eine empirische Modellierung des Zusammenhangs zwischen unternehmerischer Orientierung und Innovation und entwickelten eine Schätzgleichung zur Erklärung der Innovationsneigung mit Hilfe ökonometrischer Schätzungen. Die Innovationsneigung eines Unternehmens wurde dabei als Funktion der unternehmerischen Orientierung und einiger Kontrollgrößen modelliert.

Hier seien – laut *Engel* – allenfalls grobe Approximationen möglich. Als Hilfsgröße wurde die Organisationsform der Wasserversorger herangezogen, wobei kommunale Versorger in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Regie- und Eigenbetriebe)

am wenigsten und in privater Rechtsform geführte Unternehmen (GmbHs oder AGs) als am meisten unternehmerisch orientiert unterstellt wurden. Ergänzend wurden einige weitere Merkmale, wie Kooperationsbereitschaft, überregionales Leistungsangebot etc., mit zur Messung der unternehmerischen Orientierung herangezogen.

Engel kommt in seiner Untersuchung zu drei Hauptergebnissen: Zum ersten wiesen Unternehmen mit privater Rechtsform eine höhere technische Innovationsneigung auf. Zweitens führten solche Unternehmen und Eigenbetriebe im Vergleich zu Regiebetrieben tendenziell eher Neuerungen ein, die höhere Kostenersparnisse ermöglichten. Und drittens beflügelte eine stärkere unternehmerische Orientierung Innovationsaktivitäten mit dem Ziel der ökonomischen Effizienz. Das Ergebnis bedeute jedoch nicht, daß unternehmerische Orientierung ähnliche Effekte impliziere wie eine weitgehende Liberalisierung des Wassemarktes.

In der Diskussion ging es vor allem um die definitorische Abgrenzung von Innovationen in der Untersuchung. *Engel* erläuterte, daß im Fragebogen ein Katalog von fünf Kategorien von Innovationen angegeben wurde, wobei Innovation im wesentlichen als investive Maßnahmen und Prozeßinnovationen definiert wurden. Nach Ansicht einiger Diskussionsteilnehmer wurde damit allerdings die Problematik der Abgrenzung zwischen technischen und organisatorischen Innovationen in der Untersuchung vernachlässigt.

Kann Benchmarking einen möglichen Wettbewerb in der Wasserwirtschaft ersetzen?

Ulrich Scheele (Universität Oldenburg und ARSU GmbH Oldenburg) konzentrierte sich dabei auf Benchmarking als Bestandteil der Modernisierungsstrategie in der deutschen Wasserwirtschaft, während *Mark Oelmann* vom Wissenschaftlichen Institut für Kommunikationsdienste (WIK) GmbH, Bad Honnef, auch internationale Vergleiche mit der niederländischen und der englischen bzw. walisischen Wasserwirtschaft anstellte. Beide bezogen sich dabei ausschließlich auf die Produktionsebene, da es für das Benchmarking irrelevant sei, wie die institutionelle Ausgestaltung auf der Bereitstellungsebene gehalten ist (siehe Leitfrage 5).

Zwei Wege zu mehr Wettbewerb in der deutschen Wasserwirtschaft hält *Oelmann* für denkbar: Zum einen die Verpflichtung zur wettbewerblichen Ausschreibung, wobei die zukünftige Rolle der Kommunen vor allem eine überwachende wäre, und zum anderen ein Modernisierungsprogramm

mit einem obligatorischen Benchmarking als Herzstück, wobei die Kommunen in aller Regel operativ tätig bleiben würden.

Bei der ersten Option, dem Ausschreibungswettbewerb, wird das Recht, einen Markt als alleiniger Anbieter eine vorgegebene Zeitperiode zu bedienen, versteigert. Vordergründig betrachtet könnte dieses Verfahren auf den gegebenen deutschen Strukturen aufbauen. Die französische Praxis des Ausschreibungswettbewerbs hätte allerdings einige Probleme offenbart, sowohl hausgemachter Natur (z. B. Oligopolisierung) als auch solche, welche die ökonomische Theorie voraussagt. So seien z. B. de facto nur Betriebsführungskonzessionen möglich. Weitere Probleme entstünden aus Informationsasymmetrien bei Nachverhandlungen und Neuausschreibungen. Ferner erfolge eine Quasi-Zementierung der vorherrschenden Strukturen. Im Ergebnis seiner Untersuchung vertrat *Oelmann* die Meinung, daß ein Ausschreibungswettbewerb besser sei als eine Situation ohne jeglichen Wettbewerb, hielt diese Option aber als alleiniges Verfahren für nicht überzeugend.

Auch *Scheele* führt an, daß ein direkter Wettbewerb im deutschen Wasserversorgungssektor aus verschiedenen Gründen nur schwer realisierbar sei: Zum einen sei Wasser ein heterogenes Gut, das zudem Qualitätsminderung bei langen Transportwegen erleide. Ferner fielen hohe Transportkosten an, wenn keine verbrauchsnahe Verfügbarkeit geeigneter Wasservorkommen bestehe. Darüber hinaus sei die Mischung unterschiedlicher Wässer problematisch, und es fehlten in der Wasserversorgung die zum Ferntransport notwendigen Verbundnetze vollständig. Und schließlich sei ein „unbundling“ von Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung nur bedingt möglich. Als Modernisierungsalternativen verblieben daher nur der Wettbewerb um den Markt und vergleichender Wettbewerb (Benchmarking als Wettbewerbsersatz).

Gemäß der zweiten Verbändeerklärung „Benchmarking“ der Wasserversorger vom Juni 2005 sind die Optimierungsziele des deutschen Benchmarking „neben der Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Kundenzufriedenheit auch Ver- und Entsorgungssicherheit, Qualität und Nachhaltigkeit der Wasserwirtschaft“. Die Verbände empfehlen ihren Unternehmen eine freiwillige Teilnahme, förderten auf unterschiedliche Weise die breitenwirksame Umsetzung und betonen die Notwendigkeit des Aufbaus internationalen Ansprüchen und Vergleichen genügender Standards. Die Sicherung des Informationsbedürfnisses von Politik und Öffent-

lichkeit solle durch ein „Branchenbild“ erreicht werden. Als Ergebnis der betrieblichen Benchmarkingprojekte sollen regelmäßig Veröffentlichungen aggregierter und anonymisierter Daten erscheinen, die gemeinsam durch die Unterzeichnerverbände der „Verbändeerklärung“ erarbeitet werden.

Oelmann sieht hierin einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung, da trotz der sinnvollen Vielfalt der Prozeßbenchmarkingsysteme zumindest die gebräuchlichsten Verfahren auf dem international abgestimmten Kennzahlensystem der International Water Association (IWA) basierten. Dies schaffe Glaubwürdigkeit in zweifacher Hinsicht: Zum einen seien die Daten „wasserdicht“ und zum anderen stelle das IWA-System eine vernünftige Grundlage für angestrebte nationale und internationale Vergleiche dar.

Scheele bewertete Benchmarking als einen interessanten und ausbaufähigen Ansatz für den Bereich der kommunalen Wasserwirtschaft. Allerdings müsse eine Neubestimmung der Rolle des Benchmarking bei zunehmender Wettbewerbsintensität erfolgen, denn in geöffneten Märkten sei ein Wettbewerb um Konzessionen wirkungsvoller als ein vergleichender Wettbewerb.

Oelmann und *Scheele* bemerkten übereinstimmend, daß das deutsche Benchmarking dennoch Gefahr laufe, in seiner derzeitigen Form nicht als wirkliche Alternative zum Ausschreibungswettbewerb wahrgenommen zu werden. Sofern man der Meinung sei, daß Benchmarking die Effizienz fördere, reiche die „Förderung einer breitenwirksamen Umsetzung“ nicht aus. Vielmehr sollte eine verpflichtende Teilnahme schnellstmöglich angeordnet werden. Ferner seien auch die ökonomischen Anreize zur Effizienzverbesserung im deutschen Benchmarking diskussionswürdig.

Generell nähmen die Ansprüche an die Regulierung zu. Ein freiwilliges oder obligatorisches Benchmarking könnte hier zumindest helfen, die Informationsgrundlagen zu verbessern, z. B. für die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht.

Um das deutsche Benchmarking im internationalen Vergleich zu betrachten, zieht *Oelmann* als Kriterium die Datentransparenz und die davon ausgehenden innovationssteigernden Effekte heran: In Deutschland würden die internen Unternehmensdaten vertraulich behandelt; es ergebe sich dadurch ein aggregiertes und anonymisiertes Branchenbild. Die Unternehmen würden effizienter, weil die Reputation der Innovatoren im eigenen Benchmarking-Kreis steige und weil die Branche erkannt habe, daß ihr nur bei Erfolg des Bench-

marking weitere Liberalisierungsdiskussionen erspart bleiben würden.

In den Niederlanden seien die internen Unternehmensdaten der interessierten Öffentlichkeit ebenfalls nicht zugänglich, aber die Ergebnisse würden in disaggregierter Form veröffentlicht. Die Unternehmen innovierten, weil sie dann von ihren öffentlichen Anteilseignern und der lokalen Öffentlichkeit bei Erfolgen gelobt würden, bzw. sich bei relativ schlechtem Abschneiden zu rechtfertigen hätten. Nehme man die Wasserpreise als Indikator für die Wirksamkeit des Benchmarkingsystems, so lasse sich feststellen, daß diese in den Niederlanden zwischen 1997 und 2003 nach Angaben des Verbandes niederländischer Wasserversorger (VEWIN) real gesunken seien.

Ähnlich wie in den Niederlanden seien auch in England und Wales die internen Unternehmensdaten vertraulich und die Ergebnisse würden in disaggregierter Form veröffentlicht. Zusätzlich würden die durch das Benchmarking generierten Informationen jedoch bei der Bestimmung von Preisobergrenzen zur Entscheidung herangezogen. Die Unternehmen hätten dadurch einen Anreiz zu innovieren, weil relative Effizienzveränderungen unmittelbar in den Geschäftsergebnissen abgelesen werden könnten.

Wünschenswert erschien *Oelmann*, daß das deutsche Benchmarking eine ausreichend lange Bewährungsprobe auch von der EU-Ebene erhält. Wesentliche Ansätze, wie z. B. die Orientierung an international abgestimmten Kennzahlensystemen, seien positiv zu bewerten. Neben der Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Kundenzufriedenheit sollten allerdings auch Ver- und Entsorgungssicherheit sowie Qualität und Nachhaltigkeit optimiert und gesichert werden. Aus ökonomischer Perspektive wären zudem eine Verpflichtung zur Teilnahme am Benchmarking sowie eine weitreichendere Transparenz angeraten.

In der Diskussion zu den beiden Vorträgen wurde zunächst auf die Praxis in den Niederlanden und Großbritannien verwiesen, wo Benchmarking im Wassersektor verpflichtend ist. Im Gegenzug dafür wird den Unternehmen allerdings ein Bestandsschutz durch die Politik gewährt. In Deutschland hingegen herrsche aus Sicht einzelner Teilnehmer bereits heute ein starker Wettbewerb auf dem Wassermarkt, auch über den Querverbund via Gas und Strom. Deshalb sei ein obligatorisches Benchmarking in Deutschland kaum durchsetzbar, da eine entsprechende Transparenz von Unternehmensdaten unter anderem den potentiellen Wett-

bewerbern Informationen liefern würde. Man könne die Situation in Deutschland nicht mit der in den Niederlanden oder Großbritannien vergleichen.

Ökonomischer Stillstand in ostdeutschen Regionen durch mangelnde Infrastrukturausstattung?

Matthias Naumann vom Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner, befaßte sich in seinem Vortrag vor allem mit den Problemen der wachsenden räumlichen Ungleichheit der Infrastrukturausstattung (Leitfrage 4). Hier ergäben sich drei Trends in der Wasserwirtschaft: Internationalisierung, Regionalisierung und Differenzierung.

Zur Internationalisierung des Wassersektors wurde auf die Liberalisierungsdebatte in der EU und die Diskussion über die EU-Wasserrahmenrichtlinie verwiesen. Das internationale Engagement von Wasserversorgungsunternehmen hätte diese Diskussion eigentlich erst initiiert. Wasser könne als „globales öffentliches Gut“ gesehen werden.

Regionalisierung zeige sich in mancherlei Facetten. So seien regionale Konzentrationsprozesse genauso zu beobachten wie regionale Kooperationen. Auf diese Art entstünden bereits „Regional Players“ und regionale Governance-Strukturen. *Naumann* wies auch besonders auf die Regionalisierung des Gewässerschutzes durch Flußgebietsmanagement hin.

Differenzierung machte *Naumann* vornehmlich in zwei Bereichen aus: Zum einen eine teilträumliche Differenzierung der Versorgungsgebiete in sogenannte „Cold Spots“ und „Hot Spots“ der Nachfrage, zum anderen in Form einer regionalen Differenzierung hinsichtlich angebotener Dienstleistungen, Investitionen, Innovationen und Umweltschutzaktivitäten. Beide Arten der Differenzierung würden eine zusätzliche Verschärfung räumlicher Disparitäten bewirken.

Ferner stellte *Naumann* für die neuen Bundesländer eine Polarisierung der Versorgungsgebiete und eine signifikante Zunahme räumlicher Disparitäten fest. Das räumliche Solidarprinzip laufe Gefahr, nachhaltig geschwächt zu werden, auch bedingt durch die geringeren kommunalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten. Ferner seien Tendenzen der Entkopplung von Infrastruktur- und Stadtentwicklung in den neuen Ländern auszumachen. Dies verstärke das ohnehin bestehende Risiko der Entstehung von Standortnachteilen im Zuge hoher Gebühren und fehlender Innovationen.

Naumann schlug einige Handlungsstrategien vor, um der seiner Ansicht nach problematischen Lage

zunehmender räumlicher Disparitäten entgegenzuwirken: Erstens sollte eine Mindestausstattung an Infrastruktur für strukturschwache Regionen beziehungsweise deren Teilräume bestimmt werden. Zweitens müßten präzise, räumlich differenzierte Berechnungen zur Prognose künftiger Bedarfsentwicklungen erfolgen. Drittens sollte eine Schwerpunktverlagerung von der Errichtung und Bewirtschaftung von Anlagen auf die Bereitstellung essentieller und innovativer Dienstleistungen erfolgen. Viertens wurde für die Förderung lokalbeziehungsweise regionspezifischer Innovationen der infrastrukturellen Ausstattung und Dienstleistungen plädiert. Und schließlich sollte im Rahmen einer reibungsfreieren Kommunikation eine bessere Verzahnung infrastruktureller Vorhaben mit der Stadt- und Regionalentwicklung angestrebt werden. Diese Handlungsempfehlungen seien nicht nur für die neuen Bundesländer, sondern allgemein für die schwächeren Regionen in Deutschland relevant.

Die nachfolgende Diskussion befaßte sich mit der Zweckhaftigkeit einer gleichwertigen Netzinfrastrukturausstattung in peripheren Regionen. Identische Wasserpreise in Agglomerationsräumen und peripheren Randgebieten seien verteilungspolitisch als problematisch zu bewerten. Ebenfalls gefordert wurde ein Umdenken bei der Netzinfrastruktur weg von der lokalen hin zur regionalen Perspektive, d. h. weg von Inselnetzen (*Naumann*) hin zu Verbundnetzen auch in der Wasserversorgung (bei allen technischen Bedenken). Schließlich wurde die Frage nach der geeigneten Förderung diskutiert, die Disparitäten in der Infrastrukturversorgung verhindern solle.

Wie sollte die Politik auf die dargestellten Befunde reagieren?

An den Vortragsteil schloß sich eine von dem Berliner Publizisten *Heik Afheldt* geleitete Podiumsdiskussion an. Teilnehmer waren *Thomas Brockmeier* (IHK Halle-Dessau), *Hinrich Lehmann-Grube* (Oberbürgermeister a. D., Leipzig) *Jürgen Leindecker* (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt), *Wolfgang Milch* (Umweltministerium Sachsen-Anhalt, Magdeburg), *Ulrich Oehmichen* (Bundesverband Gas- und Wasserwirtschaft) und *Jürgen Stadelmann* (Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt (CDU)).

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, den Verlauf der Diskussion vollständig und differenziert wiederzugeben. Deshalb kann hier nur auf einige zentrale Punkte eingegangen werden.

Ein wesentlicher Punkt in der Diskussion war die Größenstruktur der deutschen Wasserwirtschaft auf der Ebene der Produktion und der Ebene der Bereitstellung (Aufgabenträgerschaft). Eine Zwangskonzentration der Wasserversorgungsunternehmen bzw. jegliche Festlegung der Betriebsgröße „von oben“ wurde von den Teilnehmern einhellig abgelehnt. Hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft wurde vor allem auf den Widerspruch zwischen Größenvorteilen und möglicher Bürgerferne der Versorgung hingewiesen, so daß hier insgesamt wenig Änderungsbedarf gesehen wurde. Speziell die Vertreter der Kommunen waren der Auffassung, daß eine Aufweichung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in der Wasserwirtschaft nicht in Frage käme. Keineswegs als Widerspruch dazu empfand aber z. B. *Herr Brockmeier* seine Forderung, kommunalen Wasserversorgern die Möglichkeit zu eröffnen, verstärkt auf dem internationalen Wassermarkt tätig zu werden.

Bezüglich des Umgangs mit der Problematik des bevölkerungsbedingten rückläufigen Wasserverbrauchs in Ostdeutschland und den damit verbundenen Auslastungsproblemen und Gebührenanstiegen wurden kaum konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht. *Herr Oehmichen* vertrat die Auffassung, daß die Wasserpreise in Deutschland keineswegs zu hoch wären, da die anteiligen Ausgaben für Trinkwasser nur etwa 0,3 Prozent am Haushaltseinkommen ausmachen würden, was unter dem europäischen Durchschnitt liege.

Bei der Frage nach der Schaffung von mehr Wettbewerb auf dem Wassermarkt gingen die Meinungen auseinander. Einig war man sich nur weitgehend darin, daß das jüngst von den Verbänden der Wasserwirtschaft in Deutschland initiierte Benchmarkingsystem (Teilnahme auf freiwilliger Basis und in anonymisierter Form) nicht zu einer „Alibi-Veranstaltung“ (*Herr Milch*) der Wasserversorgungsunternehmen verkommen dürfe. Während *Herr Brockmeier* beispielsweise in den Ausnahmeregelungen des Kartellrechts und der Praxis des kommunalen Anschlußzwangs Wettbewerbshindernisse sah, verteidigte z. B. *Herr Stadelmann* den Anschlußzwang mit Hinweis auf die „Solidargemeinschaft“. *Herr Oehmichen* befand die Wettbewerbssituation auf dem deutschen Wassermarkt für durchaus befriedigend und verwies auf den funktionierenden Wettbewerb im Großkundenbereich sowie den „gnadenlosen Wettbewerb“ in der Wasserwirtschaft: Wasserversorger befänden sich demnach bei schlechter Performance unter permanentem Privatisierungsdruck, nicht zuletzt aufgrund

der ungünstigen finanziellen Lage der Kommunen. Im übrigen lehnte er die Liberalisierungs- und Regulierungsbestrebungen der EU für den Wassermarkt als wenig für den Wettbewerb förderlich und eher kostensteigernd ab.

Schlußfolgerungen

Zusammenfassend lassen sich im Hinblick auf die eingangs formulierten Leitfragen folgende Ergebnisse der Konferenz festhalten:

1. Während von wirtschaftswissenschaftlicher Seite die kommunale Wirtschaftstätigkeit grundsätzlich eher skeptisch beurteilt wurde, sahen die anwesenden Politiker, Verbandsvertreter und Praktiker der Wasserwirtschaft keine Notwendigkeit zu tiefgreifenden Änderungen des derzeitigen kommunalen Aufgabenspektrums, auch und gerade im Trinkwasser- und Abwasserbereich. Angeführt wurden hier als Begründung die „Einzigartigkeit“ des Gutes Wasser sowie historische Gegebenheiten.
2. Größenvorteile bzw. Economies of Scale konnten die vorgestellten empirischen Untersuchungen im Einklang mit zahlreichen anderen internationalen Analysen für die Wasserwirtschaft nicht belegen.
3. Generell erwiesen sich Unternehmen in privater Rechtsform (z. B. GmbH, AG) – zumindest für Deutschland – als innovationsfreudiger und betrieblich effizienter im Vergleich zu Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z. B. Eigen- und Regiebetriebe, Zweckverbände). Das Ergebnis ist vermutlich auf die größere unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Geschäftsführung infolge geringerer Bindung an kommunalrechtliche Vorschriften für Unternehmen in privater Rechtsform zurückzuführen.²⁹
4. Möglicherweise nehmen in Ostdeutschland die regionalen Disparitäten der Kosten der Versorgung mit Infrastrukturleistungen aufgrund des Bevölkerungsrückgangs zu. Es herrschte jedoch keine Einigkeit, ob sich aus dem Postulat des „räumlichen Solidarprinzips“ eine Pflicht des Staates zur regionalen Angleichung der Infrastrukturausstattung ableiten lasse.

²⁹ Dabei ist zu beachten, daß die vorgestellten Untersuchungen von *Engel* und *Haug* nur die betriebliche Effizienz mehrheitlich kommunaler Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen vergleichen konnten. Die Einbeziehung mehrheitlich privater Unternehmen war zum einen wegen der geringen Anzahl, zum anderen wegen fehlender Kooperationsbereitschaft dieser Unternehmen nicht möglich.

5. Ein System des Vergleichs betrieblicher Kennzahlen (Benchmarking) wurde von allen Beteiligten als positiv für die deutsche Wasserwirtschaft empfunden. Während aber vor allem von Seiten der Ökonomen ein obligatorisches, nicht-anonymisiertes Benchmarking gefordert wurde, präferierten die Vertreter der Wasserwirtschaft gemäß der Verbändeerklärung Benchmarking ein System auf freiwilliger Basis, bei dem Daten nicht einmal in aggregierter und anonymisierter Form veröffentlicht werden sollten.

Die Untersuchungen von *Engel*, *Kletzan* und *Haug* machten ferner deutlich, daß insbesondere empirische Untersuchungen im Trinkwasser- und Abwasserbereich auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Datengenerierung stoßen.

Insgesamt zeigten die Vorträge, die Diskussionsbeiträge der Teilnehmer sowie die Podiumsdiskussion auf, daß für eine abschließende Bewertung der Rolle der Kommunen im Bereich der Wasserwirtschaft noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Dies betrifft vor allem:

- die Höhe der Regulierungskosten im Falle einer Liberalisierung der Wasserwirtschaft,
- eine differenziertere empirische Untersuchung möglicher Größenvorteile in der Wasserwirtschaft,
- die Ausdehnung der Effizienzanalyse auf rein private Unternehmen,
- die Quantifizierung der Rückbaukosten im Netzinfrastrukturbereich infolge des demographischen Wandels,
- die Rechtfertigung regional identischer Infrastrukturausstattung (Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse) trotz Bevölkerungsrückgangs in ländlichen Räumen sowie
- die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere kommunale Wirtschaftsbereiche.

Peter.Haug@iwh-halle.de
Birger.Nerré@iwh-halle.de