

Bettina Mankel

Wasserversorgung: Marktöffnungsoptionen umfassend nutzen

Bei einer stärkeren Marktöffnung in der Wasserversorgung sind eine Reihe von Besonderheiten zu beachten. Stehen diese dem Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung entgegen oder kann die Entscheidung über die erzielbare Wettbewerbsintensität dem Markt überlassen bleiben?

Die Wasserversorgung in Deutschland erfolgt bis heute überwiegend durch öffentliche Unternehmen, die über eine durch § 131 Abs. 8 GWB n.F. mit Verweis auf § 103 GWB a.F. kartellrechtlich abgesicherte Monopolstellung verfügen. Die positiven Auswirkungen unterschiedlicher Formen des Wettbewerbs auf die Kostensituation und die Innovationstätigkeit der Anbieter bleiben unter diesen Bedingungen weitestgehend ungenutzt.

Die Kritik am deutschen Wassermarkt richtet sich unter anderem gegen die sehr kleinteiligen Versorgungsstrukturen, die es nicht erlauben, Größenvorteile eines überregionalen Leistungsangebotes auszuschöpfen. Anreize zu produktiver Effizienz sind zum einen dadurch begrenzt, dass öffentliche Anbieter nicht dem Wettbewerb am Kapitalmarkt unterliegen. Zum anderen sind die Versorgungsunternehmen nicht dem Wettbewerb im Markt ausgesetzt. Statt dessen können sie ihre Kosten weitgehend und ohne eigenes Risiko auf die Verbraucher überwälzen. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht über privatrechtliche Entgelte ist nicht geeignet, vorhandene Rationalisierungspotenziale systematisch aufzudecken. Eine verursachergerechte Kostenanlastung findet nicht statt. Der technische Zuschnitt der Versorgungsgebiete richtet sich nicht nach Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, sondern folgt den Verwaltungsgebietsgrenzen. Schließlich wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Wasserversorger durch die finanziellen und rechtlichen Schranken kommunaler Unternehmen begrenzt.

Unterschiedliche Wettbewerbsoptionen nutzen

Um die angeführten Defizite zu beseitigen, werden eine Reihe von Wettbewerbsoptionen diskutiert, die einzeln oder gemeinsam ergriffen werden können¹. Hierzu zählen der Wettbewerb durch Privatisierung (Wettbewerb am Kapitalmarkt), unterschiedliche For-

men des Wettbewerbs im Markt (Wettbewerb durch Eigenwasserversorgung, durch Stickleitungsbau, durch Einschaltung von Zwischenhändlern, durch gemeinsame Netznutzung), die Delegation von Versorgungsleistungen auf private Dritte sowie die wettbewerbsorientierte Regulierung mit Yardstick Competition.

Umstritten ist vor allem die Frage, ob durch die Streichung von § 103 GWB a.F. Wettbewerb durch die gemeinsame Nutzung von Wasserversorgungsnetzen ermöglicht werden sollte. In der Stromversorgung wurde dieser Schritt mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts im April 1998 vollzogen. Das Ergebnis war eine Steigerung der Wettbewerbsintensität und ein Sinken der Preise. Auch in anderen Bereichen der leitungsgebundenen Infrastruktur (z.B. Telekommunikation) wird diese Form des Wettbewerbs erfolgreich praktiziert.

In der Juliausgabe 2001 dieser Zeitschrift setzt sich Reimund Schwarze kritisch mit der Option des Wettbewerbs durch gemeinsame Netznutzung in der Wasserversorgung auseinander². Er kommt zu dem Ergebnis, dass ihr Beitrag zur Beseitigung der bestehenden Ineffizienzen vermutlich nicht groß genug ist, um die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen. Es sei zu erwarten, dass andere Maßnahmen (Privatisierung, Ausschreibung von Versorgungsleistungen, wettbewerbsorientierte Regulierung) besser geeignet seien, um die bestehenden Probleme zu überwinden. Schwarzes Empfehlung lautet, die (endgültige) Entscheidung über eine Stärkung unterschiedlicher Wettbewerbselemente in der Wasserversorgung an das Ergebnis einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse aller Alternativen zu binden. Dabei soll der Nutzen der Beseitigung von Defiziten im bestehenden System durch unterschiedliche Wettbewerbsformen den mög-

¹ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat die unterschiedlichen Optionen für mehr Wettbewerb in der Wasserversorgung in einem Forschungsvorhaben untersuchen lassen, an dem die Verfasserin mitgewirkt hat, vgl. H.-J. Ewers: Optionen, Chancen, Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, Endbericht, 2001, <http://www.bmwi.de>.

² Vgl. R. Schwarze: Wettbewerb in der Wasserwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 7, S. 395 ff.

Bettina Mankel, 33, Dipl.-Volkswirtin, war wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik an der TU Berlin.

lichen Kosten dieser Maßnahmen gegenübergestellt werden.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, ob die von Schwarze und anderen vorgetragenen Argumente einer Streichung von § 103 GWB a.F. tatsächlich entgegenstehen. Dies heißt nicht, dass auf andere Wettbewerbsoptionen verzichtet werden sollte. Das Gegenteil ist richtig. Mit der Privatisierung, der wettbewerbsorientierten Regulierung sowie dem Ausschreibungswettbewerb sind zentrale Maßnahmen angesprochen, die – unabhängig von der Streichung § 103 GWB a.F. – einen bedeutenden Beitrag zu mehr Effizienz in der deutschen Trinkwasserversorgung leisten können und sollten. Dieser Hinweis erscheint auch deshalb wichtig, weil die kontroverse Diskussion über die Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs möglicherweise den Blick auf andere „Wettbewerbsformen“ versperrt. Aber auch dann, wenn ihr Beitrag zur Überwindung von Ineffizienzen in der Wasserversorgung größer sein sollte als der von Wettbewerb im Markt, würde dies nicht gegen die Streichung von § 103 GWB a.F. sprechen.

Andere Formen der Marktöffnung können den Wettbewerb im Markt nicht ersetzen. Von Regierungsbehörden zu treffende Entscheidungen über den technischen Zuschnitt von Versorgungsgebieten, über die Höhe von Preisen sowie über Tarifstrukturen sind stets mit dem Problem mangelnder Informationen des Regulierers über die Ziele und Handlungsmöglichkeiten der Marktteilnehmer behaftet. Für die Zulassung von Wettbewerb im Markt spricht insofern, dass die bei den Akteuren vorhandenen Informationen so weit wie möglich genutzt werden sollten. Die im Wettbewerb zwischen den Vertragsparteien ausgehandelten Versorgungsbedingungen können zugleich als Anhaltspunkt für die Regulierung der verbleibenden Monopolbereiche dienen.

Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs

Bevor im Folgenden auf die Möglichkeiten und Grenzen von Wettbewerb durch die gemeinsame Netznutzung in der Wasserversorgung näher eingegangen wird, ist zunächst festzustellen, dass mit der Beibehaltung von § 103 GWB a.F. auch andere Formen des Wettbewerbs im Markt weiterhin behindert würden. Durch die Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs in der Trinkwasserversorgung würde dagegen Wettbewerb durch freien Leitungsbau sowie Wettbewerb durch die Einschaltung von Zwischenhändlern überall dort ermöglicht, wo Anschluss- und Benutzungspflichten der freien Wahl des Anbieters nicht entgegenstehen.

Wettbewerb durch freien Leitungsbau über Versorgungsgebietsgrenzen hinweg führt dazu, dass die

Verbraucher beim Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung zwischen benachbarten Anbietern wählen können. Langfristig wird erreicht, dass die Entscheidung über den technischen Zuschnitt von Versorgungsgebieten im Wettbewerb getroffen wird. Die an den Versorgungsgebietsgrenzen erzielbare Wettbewerbsintensität ist erwartungsgemäß dann am größten, wenn über den Erstanschluss von Neubaugebieten oder von Großabnehmern entschieden wird oder wenn umfassende Erneuerungsinvestitionen anstehen und die Verbraucher über kurze Sticheleitungen an das Netz eines benachbarten Versorgers angeschlossen werden können. Dabei kann allein die Möglichkeit des freien Leitungsbaus das eingesessene Unternehmen zu einer Preissetzung zwingen, die den Versorgerwechsel unattraktiv macht. Der tatsächliche Bau der Sticheleitung ist dann für die Disziplinierung des eingesessenen Versorgers nicht erforderlich.

Beim Wettbewerb durch die Einschaltung von Zwischenhändlern schließt der Wasserabnehmer einen Vertrag mit dem Zwischenhändler ab. Dieser kauft Wasser von dem eingesessenen Versorgungsunternehmen zu Großabnehmerkonditionen. Vorteilhaft ist diese Wettbewerbsform dann, wenn der Zwischenhändler Größen- und Verbundvorteile im Bereich Handel und Vertrieb realisieren kann. Dies kann dann der Fall sein, wenn er vergleichbare Leistungen in mehreren Versorgungsregionen gleichzeitig anbietet oder als Querverbundunternehmen (Multi Utility-Unternehmen) verschiedene Ver- und Entsorgungsleistungen aus einer Hand vertreibt.

Für den Kunden kann die Abnahme von Versorgungs- und Entsorgungsleistungen aus einer Hand mit Transaktionskostensparnissen verbunden sein. Dies gilt auch, wenn ein Unternehmen Wasser für Betriebsstätten in verschiedenen Regionen von einem Anbieter bezieht. In England und Wales, wo die Voraussetzungen für diese Wettbewerbsform bereits geschaffen sind, wurde ein Versorgungsvertrag zwischen Severn Trent Water und Northern Foods abgeschlossen, in dem festgelegt ist, dass Severn Trent Water die Wasserdienstleistungen für sämtliche Niederlassungen von Northern Foods im Vereinigten Königreich und Irland übernimmt³. Um den Vertrag erfüllen zu können, ist Severn Trent Water außerhalb des eigenen Versorgungsgebietes auf Wasserlieferungen von Wettbewerbern angewiesen. Die Regulierungsbehörde kontrolliert den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch den jeweiligen lokalen Wasserversorger.

Kosten der Wassermischung

Mit Blick auf die in der gegenwärtigen Liberalisierungsdiskussion umstrittene Mischung von Wasser

unterschiedlicher Herkunft ist zunächst festzustellen, dass diese bereits heute auf freiwilliger Basis stattfindet. Dies gilt etwa dann, wenn sich Wasserversorger auf mehrere lokale Vorkommen stützen, wenn sie Wasser aus unterschiedlichen Förderregionen in ein Verbundsystem einspeisen sowie beim Wasserbezug aus Fernwasser- oder Verbundsystemen und der Mischung mit in der Empfängerregion gewonnenem Wasser. Entsprechend sind auch die wasserchemischen, hydraulischen und hygienischen Folgen der Mischung von Wässern unterschiedlicher Herkunft weitestgehend bekannt.

Während aber die wasserchemischen und hydraulischen Anforderungen an die Mischung, die Aufbereitung sowie die Verteilung der Wässer in technischen Regelwerken festgeschrieben sind⁴, fehlen bislang entsprechende Vorschriften für den Umgang mit mikrobiellen Problemen der Mischung, die als Grundlage für die Genehmigung der gemeinsamen Netznutzung dienen können. Stattdessen muss die Entscheidung über die Mischbarkeit im Zweifelsfall von einem neutralen Prüfinstitut getroffen werden⁵. Die Gesundheitsbehörden entscheiden danach, ob einem Durchleitungsbegehren stattzugeben ist. Ein Durchleitungsbegehren, das als hygienisch bedenklich eingestuft wird bzw. im Widerspruch zur Trinkwasserverordnung steht, ist abzulehnen.

Insgesamt muss wohl davon ausgegangen werden, dass die Durchleitung in vielen Fällen an den Kosten für Maßnahmen scheitern wird, die erforderlich sind, um die Anforderungen an eine wasserchemisch und hygienisch unbedenkliche Mischung von Wässern zu ermöglichen (unter anderem technische Vorkehrungen, Aufbereitung). Die erzielbare Wettbewerbsintensität wird weiterhin dadurch begrenzt, dass Wasser eine hohe Masse besitzt und der Transport gerichtet erfolgt. Lokale Wasserversorger, die die Ressource verbrauchsnahe gewinnen können, verfügen über einen Wettbewerbsvorteil in Höhe der Transportkosten gegenüber Konkurrenten, die Wasser aus entfernten Vorkommen herleiten müssen. Die Höhe der Transportkosten in Verbindung mit einer allgemein guten Verfügbarkeit der Ressource mag auch als Begründung dafür dienen, dass es in der Wasserversorgung im Unterschied zur Stromversorgung in Deutschland kein nationales Verbundnetz gibt. Wettbewerb durch die gemeinsame Netznutzung wird demnach in der Wasserversorgung nicht die gleiche Intensität erreichen können wie etwa in der Stromversorgung. Entsprechend müssen auch in Zukunft weitere Maßnah-

men ergriffen werden, die der Disziplinierung der verbleibenden Monopolbereiche dienen.

Entscheidung dem Markt überlassen

Aus den vorangegangenen Überlegungen wird in der öffentlichen Diskussion vielfach vorschnell die Forderung abgeleitet, dass Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung erst gar nicht zugelassen werden sollte. Dagegen ist einzuwenden, dass die zuvor angeführten Argumente zwar geeignet sind, um zu erklären, warum diese Wettbewerbsform alleine nicht ausreichen wird, um die Anbieter von Wassergewinnungs- und Wasseraufbereitungsleistungen an der Ausnutzung ihrer marktbeherrschenden Stellung zu hindern. Sie können aber nicht als Argument gegen die Aufhebung bestehender rechtlicher Marktzutrittschranken dienen. Stattdessen kann die Entscheidung über die Vorteilhaftigkeit der gemeinsamen Netznutzung dem Markt überlassen bleiben. Dies gilt zumindest dann, wenn die unmittelbar der Liberalisierung zuzuschreibenden Zusatzkosten von den Verursachern getragen werden.

Eine Abwägung zwischen Kosten und Nutzen der Durchleitung findet unter diesen Umständen auf einzelwirtschaftlicher Ebene statt. Ein Vorteil dieser Herangehensweise besteht darin, dass sie den konkreten örtlichen Gegebenheiten (unter anderem Mischbarkeit der in Rede stehenden Wässer unterschiedlicher Herkunft, relevante Transportkosten, Ineffizienz des eingesessenen Anbieters) Rechnung trägt. Im Ergebnis kann die mit Durchleitungswettbewerb erzielbare Wettbewerbsintensität regional sehr unterschiedlich ausfallen. Auch für diese Wettbewerbsform gilt, dass bereits die erzielbare potenzielle Konkurrenz einen Beitrag dazu liefern kann, um den eingesessenen Anbieter zu disziplinieren. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass allein die öffentliche Diskussion über die Streichung von § 103 GWB a.F. dazu geführt hat, dass viele Anbieter ihr Angebot auf Rationalisierungspotenziale hin untersuchen.

In Bezug auf die Zusatzkosten, die dem Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung zuzuschreiben sind, weist Schwarze meines Erachtens zu Recht darauf hin, dass die regelmäßig vorgetragenen umwelt- und gesundheitspolitischen Vorbehalte kein spezifisches Problem dieser Wettbewerbsform darstellen. Für die Verfolgung von Zielen im Umwelt- und Gesundheitsschutz existiert ein umfassendes Regelwerk, welches für alle Wasserversorgungsunternehmen – unabhängig von dem Grad der Marktöffnung – verbindlich ist. Defizite im Gewässerschutz sowie im

³ Vgl. Severn Trent Water: STW Throws Open Door on Competition, Pressemitteilung vom 28.9.2000.

⁴ Vgl. DVGW-Arbeitsblatt W 216.

⁵ Vgl. H.-J. Ewers, a.a.O., S. 49 ff.

Vollzug des bestehenden umwelt- und gesundheitspolitischen Instrumentariums sollten unabhängig von der Liberalisierung des Wassermarktes beseitigt werden. Dies gilt zum einen, weil auch bei öffentlichen Unternehmen nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden kann, dass diese Leistungen im Umwelt- und Gesundheitsschutz freiwillig erbringen oder auch nur die geltenden Vorschriften einhalten. Zum anderen zeichnet sich bereits seit einigen Jahren ein Trend ab, verstärkt private Dritte an der Erstellung von Wasserversorgungsleistungen zu beteiligen.

Ein Verstoß gegen geltendes Recht dürfte für diese Anbieter insofern unattraktiv sein, als dieser, wenn er entdeckt wird, die Reputation beschädigen und damit die Chancen auf Ausweitung der Marktanteile unter Umständen dauerhaft beeinträchtigen kann. Dagegen können solche Leistungen, zu denen die Wasserversorgungsunternehmen gesetzlich nicht verpflichtet sind und die ihnen auch sonst keinen wirtschaftlichen Vorteil bringen, von privaten, dem Wettbewerb ausgesetzten Anbietern nicht ohne entsprechende Kompensationszahlungen erwartet werden. Allerdings ist der Umfang an Leistungen, die Wasserversorgungsunternehmen heute freiwillig erbringen, geringer als dies häufig angenommen wird. So handelt es sich bei den Entschädigungszahlungen an Land- und Forstwirte für unterlassene Stoffeinträge in Wasserschutzgebieten keineswegs um freiwillige Leistungen. Vielmehr sind diese Zahlungen für alle Anbieter aufgrund von § 19 Abs. 4 WHG verpflichtend.

Kosten der gemeinsamen Netznutzung

Dem Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung sind unmittelbar allein die Kosten des Verfahrens zur Genehmigung einer Durchleitung zuzuschreiben. Diese sollten ebenso wie die Kosten des Anschlusses, der Qualitätskontrolle und des gegebenenfalls erforderlich werdenden Netzausbaus dem einspeisenden Unternehmen angelastet werden. Dabei erscheint es plausibel davon auszugehen, dass den Kosten des Genehmigungsverfahrens für die Entscheidung über die Durchleitung nur ein untergeordneter Stellenwert zukommt.

Aus wasserchemischen und hygienischen Gründen muss die Mischung von Wasser unterschiedlicher Herkunft im Zeitablauf in einem konstanten Verhältnis erfolgen. Diese Tatsache führt zusammen mit der ho-

hen Spezifität der zu tätigen Investitionen dazu, dass die Etablierung eines Spotmarktes für die Trinkwasserversorgung nicht in Frage kommt. Stattdessen müssen langfristige Lieferbeziehungen etabliert werden. Entsprechend werden sich die Kosten des Genehmigungsverfahrens auf große Wassermengen verteilen. Für die absolute Höhe der Kosten ist entscheidend, dass für die Begutachtung keine neuen Einrichtungen geschaffen werden müssen, da entsprechende Prüfinstitute bereits bestehen.

Die von Schwarze angemahnte umfassende Kosten-Nutzen-Analyse als Maßstab für die Entscheidung über unterschiedliche Marktöffnungsoptionen erscheint dagegen nicht geeignet, um unterschiedliche Wettbewerbsoptionen zu bewerten. Eine solche Vorgehensweise würde bedeuten, dass zunächst eine große Zahl unterschiedlicher Szenarien entwickelt werden muss, die die zahlreichen möglichen institutionellen Arrangements abbilden. Für jedes dieser Szenarien wäre dann das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu bestimmen, und zwar für sämtliche Versorgungsgebiete.

Neben Problemen der praktischen Durchführung einer solchen wohlfahrtstheoretischen Analyse sieht sich diese Vorgehensweise methodologischen Einwänden ausgesetzt⁶. Diese betreffen die mangelnde Voraussagbarkeit von Marktergebnissen. So kennzeichnet von Hayek den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, dessen Ergebnis von dem unterschiedlichen Wissen und den vielfältigen, zum Teil gegensätzlichen Zielen der Marktteilnehmer bestimmt wird⁷. Die Vielzahl der Bestimmungsfaktoren führt jedoch dazu, dass eine zuverlässige Prognose konkreter Marktergebnisse nicht möglich ist. Entsprechend wurde auch der Nutzen der Liberalisierung in anderen Infrastrukturbereichen (unter anderem Telekommunikation, Strom) im Vorfeld in den meisten Analysen erheblich unterschätzt.

Fazit

Die Ermöglichung unterschiedlicher Formen des Wettbewerbs im Markt durch Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmebereichs kann ebenso wie andere Maßnahmen einen Beitrag für eine stärkere Marktöffnung leisten, um Ineffizienzen in der Wasserversorgung in Deutschland zu reduzieren. Trägt der Einspeiser die verursachten Zusatzkosten und ist sichergestellt, dass ein Durchleitungsbegehren dann abgelehnt wird, wenn es nicht den rechtlichen Anforderungen an die Trinkwassergüte genügt, stehen die Besonderheiten der Trinkwasserversorgung der Ermöglichung eines Wettbewerbs durch gemeinsame Netznutzung nicht entgegen. Vielmehr wird sich im Markt zeigen, welcher Stellenwert dieser Wettbewerbsoption zukommen kann.

⁶ Die Ausführungen von A. Brenck: Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn, in: W. Allémeier et al.: Privatisierung des Schienenverkehrs, Göttingen 1993, S. 80 ff. zu wohlfahrtstheoretischen Privatisierungskriterien gelten hier analog.

⁷ Vgl. A.F. von Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, NF 56, Kiel.