

UNIVERSITÄT LEIPZIG

Privatisierung vs. Rekommunalisierung
der Wasserversorgung aus
ordnungstheoretischer Perspektive

Dipl.-Vw. Oliver Rottmann
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

11. Juni 2010

Leipzig
Finanzwissenschaft
Institut für Öff. Finanzen
und Public Management

KompetenZentrum
Öffentliche Wirtschaft und
Daseinsvorsorge

Übersicht

1. Vorbemerkung
2. Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung/
Rekommunalisierung
3. Wasserversorgung
4. Privatisierung/Rekommunalisierung in der Wasserversorgung
5. Zusammenhang zwischen Eigentümerstruktur und Preisen
6. Fazit

1) Vorbemerkung

- Wandel vom produzierenden zum gewährleistenden Staat als Resultat der EU-Binnenmarktstrategie
 - » Bereitstellung daseinsvorsorgerelevanter Leistungen
- Rückläufiger Trend zu einer stärkeren Dominanz privater Leistungserstellung in Bereichen der Daseinsvorsorge
- In den letzten 150 Jahren immer wieder Tendenzausschläge zu mehr Privatisierungen/ Rekommunalisierungen

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb

- Öffentliches Wirtschaften folgt größtenteils anderen Prämissen als das Wirtschaften privatwirtschaftlicher Unternehmen
- Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb

Begriff: Daseinsvorsorge

- Leistungen, die über den individuellen Nutzen eines EW hinausgehen und der *Sicherung der Lebensqualität aller Bürger* sowie der *gesellschaftlichen Entwicklung* dienen
- Abhängigkeit des verstädterten Bürgers von öffentlichen Versorgungsleistungen → **Verantwortung des Staates**

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Begriff: Daseinsvorsorge

- umfasst alle **Güter**, die für die Existenz der Bürger derart **essentiell** sind, dass sie *flächendeckend* und nur zu *politischen* (öffentlich kontrollierten) *Preisen* anzubieten sind
- technische Produktionsbedingungen begünstigen z.T. Monopolisierung der Anbieterseite → **Natürliche Monopole** (Marktkonstellation, in welcher ein einziges Unternehmen ein Gut zu niedrigeren Kosten produzieren kann als mehrere Unternehmen)

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Bereiche der Daseinsvorsorge:

Abwasserentsorgung

Abfallwirtschaft

Wasser- und Energieversorgung

Krankenhäuser

Öffentlicher Personennahverkehr

Sparkassen

Museen/Theater

Altenheime

Schulen

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Europäische Binnenmarktintegration:

- **Originäres Ziel der EU:** Wohlstand der Bürger sowie wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt
→ offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb
(Art. 4 Abs. 2 EGV)
- binnenmarktzentriertes, binnenmarktgetriebenes, finalitätsoffenes Integrationsprojekt mit Auswirkungen von Wirtschaft auf Politik, Kultur und letztendlich auf den Bürger
- Kommunen *können* Daseinsvorsorgefunktion gewährleisten, *müssen* allerdings aufgrund des Primats des EU-Rechts die Monopolstellung ihrer öffentlichen Unternehmen beseitigen

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Privatisierung

- Interne Effizienz (kostenminimale Leistungserstellung) führt nicht per se zu allokativer Effizienz (folglich die Überführung dieser Minimalkostenproduktion in niedrige Preise für den Verbraucher)

Chancen im Rahmen der Privatisierung öffentlicher Unternehmen

MAKROEBENE

- Einnahmensteigerung
- Steigerung der allokativen Effizienz
- Reduktion des Einflusses von Regierungen
- Wettbewerbsstimulanz

MIKROEBENE

- Effizienzsteigerung
- Erhöhte Produktionsleistung
- Profitabilitätssteigerung
- Kostensenkung

Möglichkeit konfligierender Interessenlage

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung

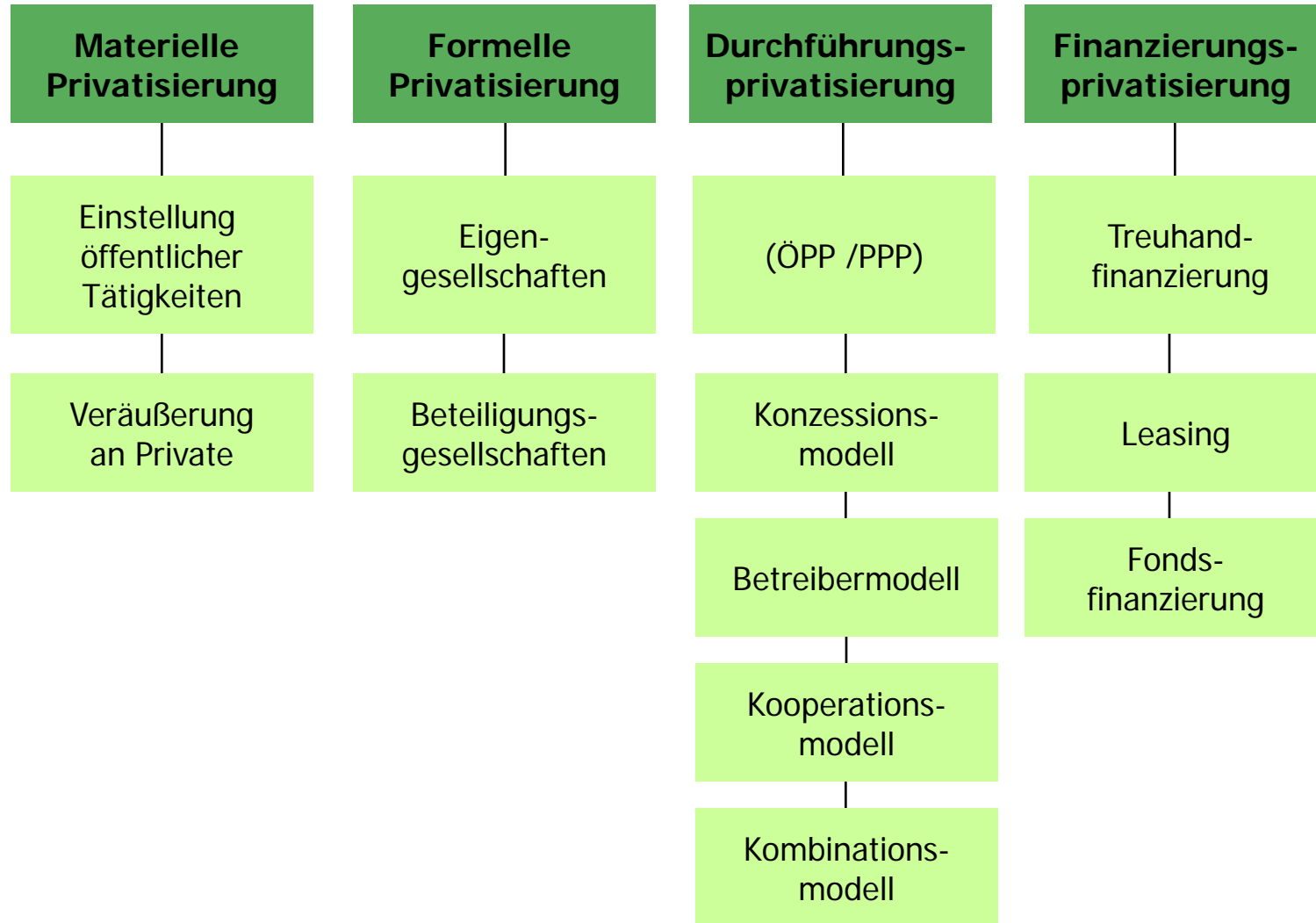
3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/ Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur und Preise

6) Fazit

Privatisierung vs. Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive



1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/ Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur und Preise

6) Fazit

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

Privatisierung vs. Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive

CHANCEN

- Effizienzsteigerung
- Einnahmengenerierung
- Wettbewerbsstimulanz
- Kostensenkung
- mglw. allokativer Effizienz

RISIKEN

- Interessendivergenzen der Partner
- Strategische vs. Finanzinvestoren
- Oligopolstrukturen
- DSV-Gewährleistung in der Fläche
- rückläufiger Steuerungseinfluss der Kommune

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/ Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur und Preise

6) Fazit

Begriff: Rekommunalisierung

- Reintegration in kommunale Tätigkeiten von ehemals öffentlich erstellten Leistungen, die im Zeitverlauf privatisiert wurden
→ gesellschafterstrukturbezogene Rückübertragungen
- Oftmals auch als horizontale Kooperationen oder Neugründungen öffentlicher Gesellschaften subsumiert

Gründe:

- Privatisierungen führten nicht monokausal zu ursprünglich intendiertem Ziel, die Qualität und Quantität der DSV-Leistung zu stärken
- Kosteneffizienz vs. allokativer Effizienz
- Fehlende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten
- Anfallende hohe Transaktionskosten bei gemischtwirtschaftlicher Leistungserstellung

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

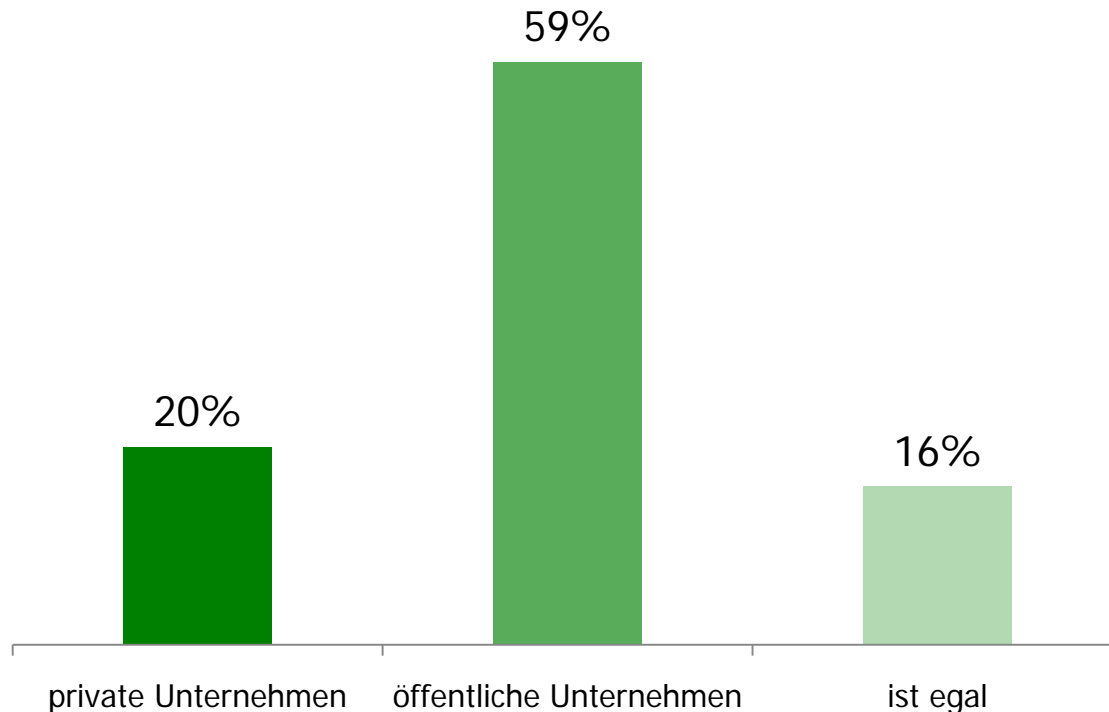
4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Versorgung mit Energie, Wasser, Abfallentsorgung und öffentlichem Nahverkehr

Die Versorgung sollte erfolgen durch...



1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

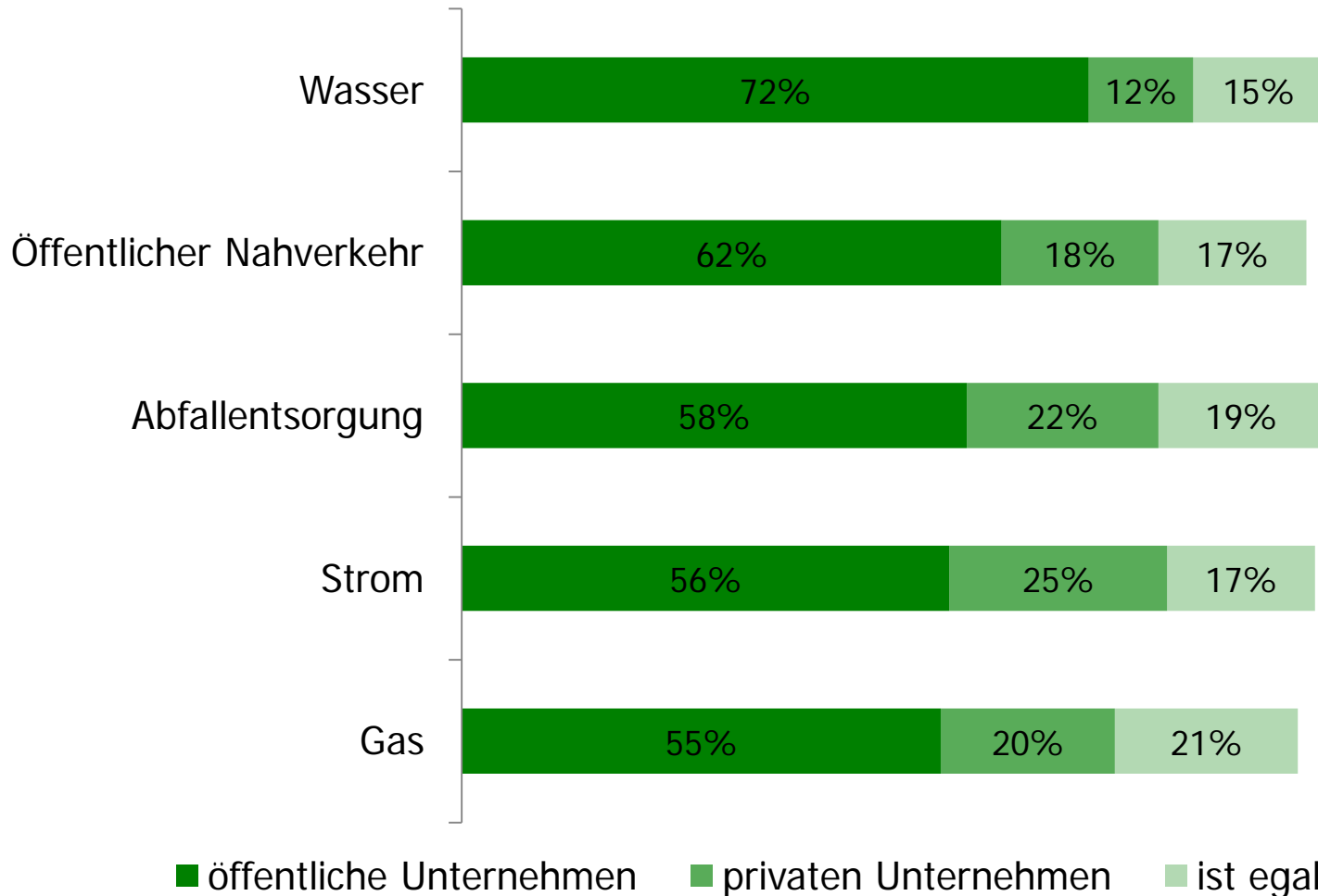
4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Bevorzugte Versorgungsunternehmen

Es beziehen lieber von...



1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

3) Wasserversorgung

- **Natürliches Monopol:** teure lokal ausgerichtete Netzinfrastruktur
 - Exit-Option für Unternehmen (Großverbraucher)
 - i.d.R. keine Exit-Option für private Haushalte
- Sektor geprägt durch öffentliche Leistungserstellung
 - tragfähige ökonomische Begründung
- im Wasserbereich Spezifika, die differenzierte Diskussion um Privatisierungsvorhaben als notwendig erachten lassen:

schutzwürdiges Gut

- **Sozialstaatsprinzip** (*Art. 20 Abs. 1 GG*) postuliert sichere, qualitativ angemessene u. flächendeckende Trinkwasserversorgung zu vertretbaren Preisen
- (*Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG*) zusätzlich besondere Schutzpflichten (Hygiene, Ökologie)

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

WASSERVERSORGUNG

BUND

Rahmengesetzgebung
(Wasserhaushaltsgesetz,
Abwasserabgabengesetz)

LÄNDER

Konkretisierung
wasserrechtlicher
Vorschriften
(Landeswasser- und
Landesabwassergesetze)

KOMMUNEN

Operative Durchführung
(Entsorgung:
Pflichtaufgabe;
Versorgung:
freiwillige Aufgabe)

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

- Einnahmen aus Betrieb der Wasserwirtschaft
 - Gebühren / Entgelte → Charakter von Marktpreisen
 - Konzessionsabgaben (bis zu **18 %** des Wasserpreises)
- Zur Gebühren-/Entgeltkalkulation dienen vom Landesgesetzgeber verabschiedete Kommunalabgabengesetze (unabhängig von Lenkungswirkung nur **Kostendeckung**)
 - *zentrale Rolle des Kostenbegriffs*
 - *Ansatz kalkulatorischer Kosten zur Erhöhung der operativen Überschüsse*
 - *kommunaler Querverbund*

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

4) Privatisierung/Rekommunalisierung in der Wasserversorgung

Wasserversorgung als **zentraler Pfeiler** der kommunalen Daseinsvorsorge

- kann aber im Gewährleistungsstaatsmodell auch von *Privaten* erbracht werden
- Staat hat dann *Kontroll- bzw. Gewährleistungspflicht* (Regulierung)

Zentrale Frage:

Wie lässt sich Anspruch des Privaten nach Daseinsvorsorge und Kostendeckungsgebot vereinbaren?

→ **kalkulatorische Verzinsung**

(juristisches und **ökonomisches** Problem:

Effizienzgewinn vs. privatisierter „öffentlicher“ Gewinn?)

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Zwei konkurrierende Behauptungen

PRO PRIVATISIERUNG

Engagement eines privaten
(Mit-)Eigentümers führt zu
Effizienzsteigerungen
(und niedrigen/stabilen Preisen)

(v.a. Kostenseite)

CONTRA PRIVATISIERUNG

Engagement eines privaten
(Mit-)Eigentümers führt zur
Privatisierung öffentlicher
Gewinne

(zu Lasten des kommunalen
Querverbands)

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Empirischer Untersuchungsgegenstand

Gesellschafterstrukturen und Endkundenpreise

- Diskussion von Gesellschafterstrukturveränderungen nicht neu, empirische Basis aber lückenhaft:
- Amtliche Statistik
 - 6.200 Wasserversorger in Deutschland
 - Preise für private Endkunden im 3-Jahres-Rhythmus (zuletzt 2007)
- Keine Angaben über Eigentümerstruktur (weder amtliche Statistik noch Branchenverbände)
 - Rechtsform kein hinreichendes Kriterium
- Untersuchung der Eigentümerstrukturen der Wasserversorger der 100 größten dt. Kommunen 2009 (30% des dt. Versorgungsvolumens u. 50% des gesamten Wasseraufkommens)
 - Direkte und indirekte Beteiligungen (Holding-Strukturen)
 - Analyse 2010 erneut vollzogen

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

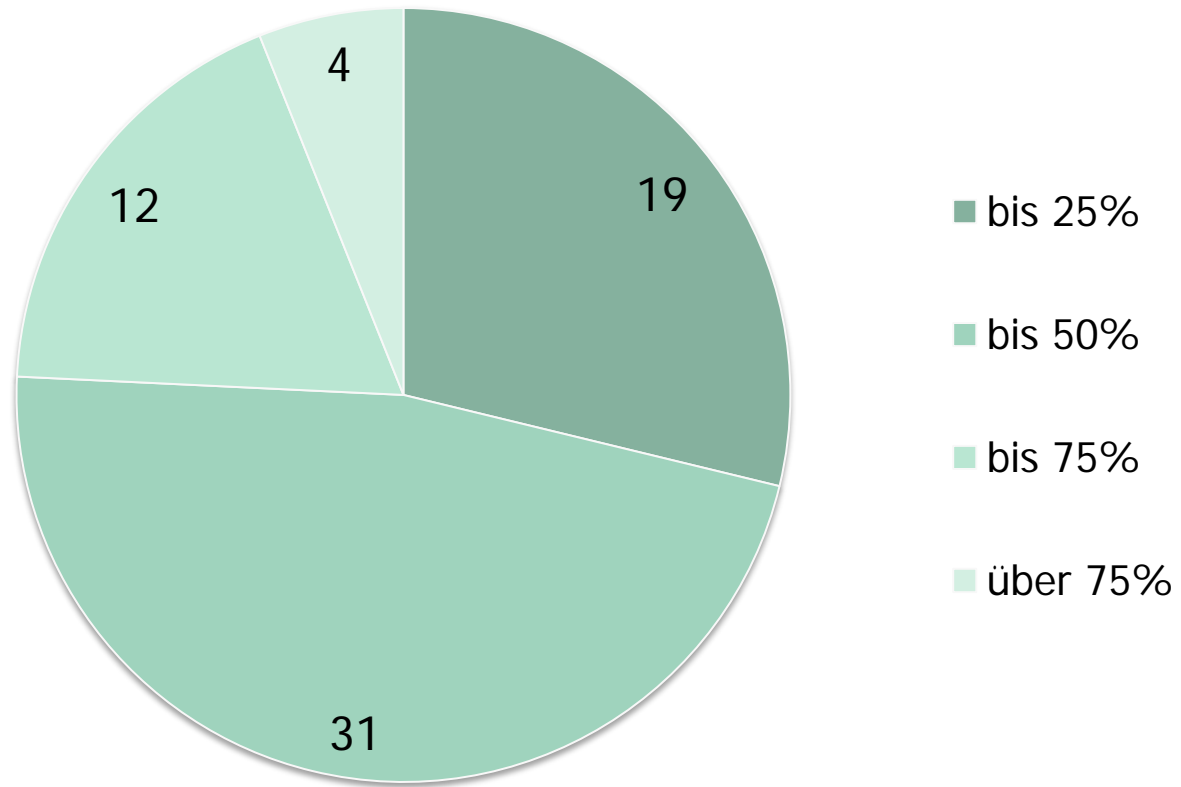
3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

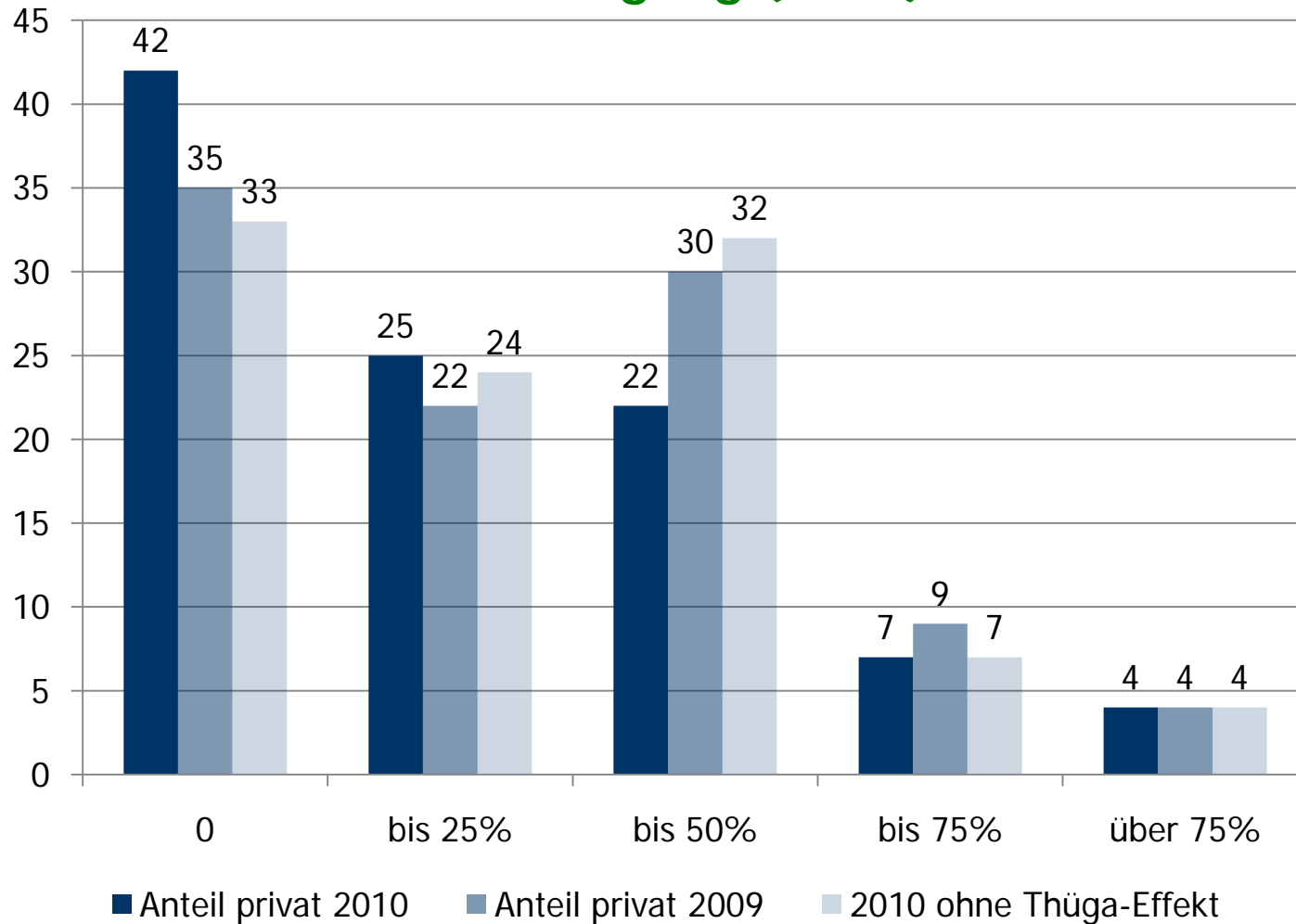
5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Eigentümerstrukturen in der Wasserversorgung (2009)



- 1) Vorbemerkung
- 2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung
- 3) Wasserversorgung
- 4) Privatisierung/ Rekommunalisierung
- 5) Eigentümerstruktur und Preise
- 6) Fazit

Eigentümerstrukturen in der
Wasserversorgung (2010)

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Versorgung privater Haushalte

2 Komponenten:

- verbrauchabhängiger Preis je m^3 Wasser
 - verbrauchsunabhängiger Preis an Zählergröße bzw. Jahresverbrauchsklasse orientiert
- individuell sehr unterschiedliche Gewichtung zwischen den beiden Entgeltkomponenten
- interregionaler Vergleich der Gesamtkosten der Wasserversorgung nur unter einer Vielzahl von Annahmen möglich (Haushaltsgröße, Verbrauchsverhalten, Wohnverhältnisse, Zählergrößen)
- Konzentration auf variable Preise je m^3 Wasser

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

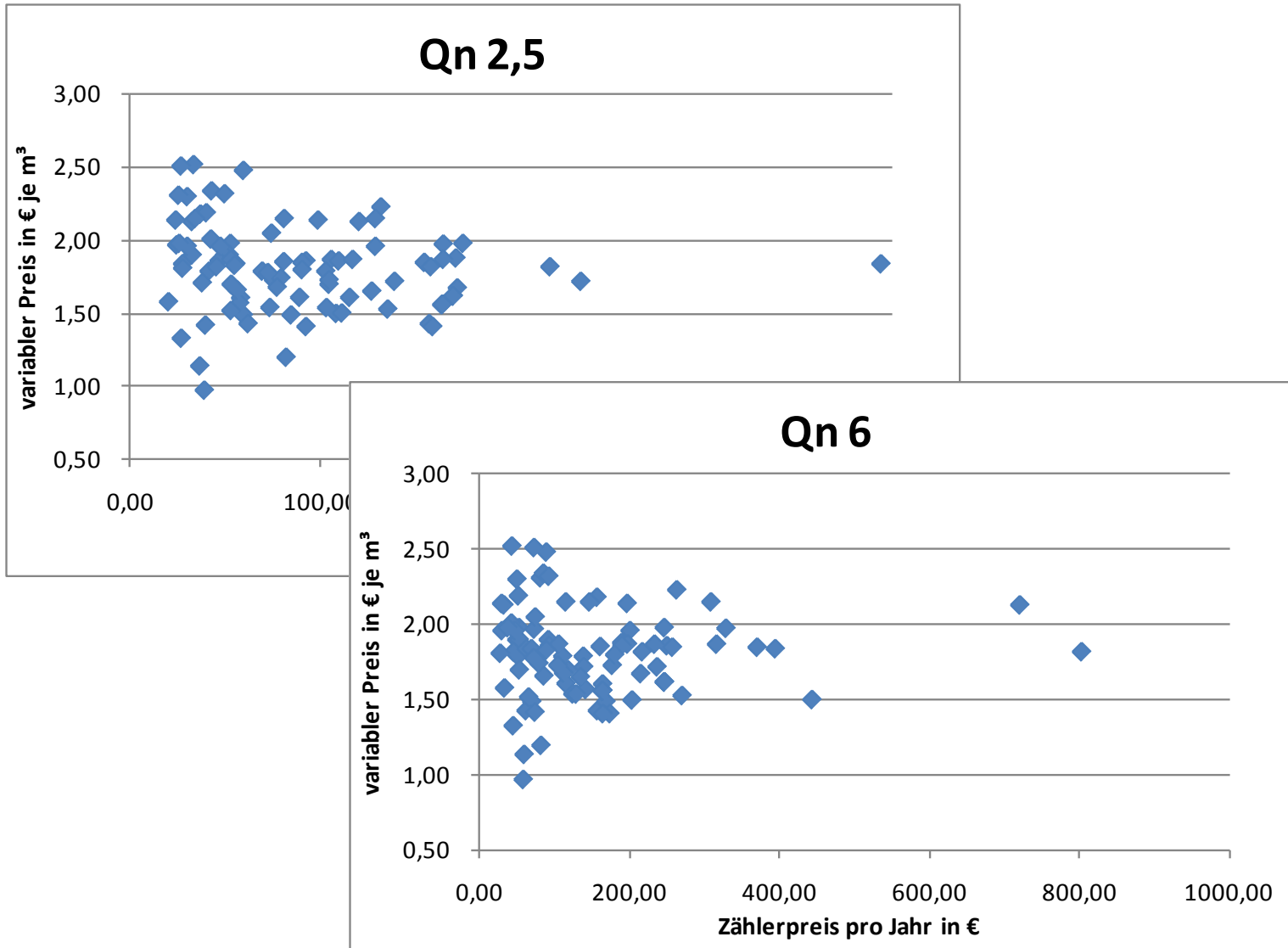
3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Privatisierung vs. Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus ordnungstheoretischer Perspektive



1) Vorbemerkung

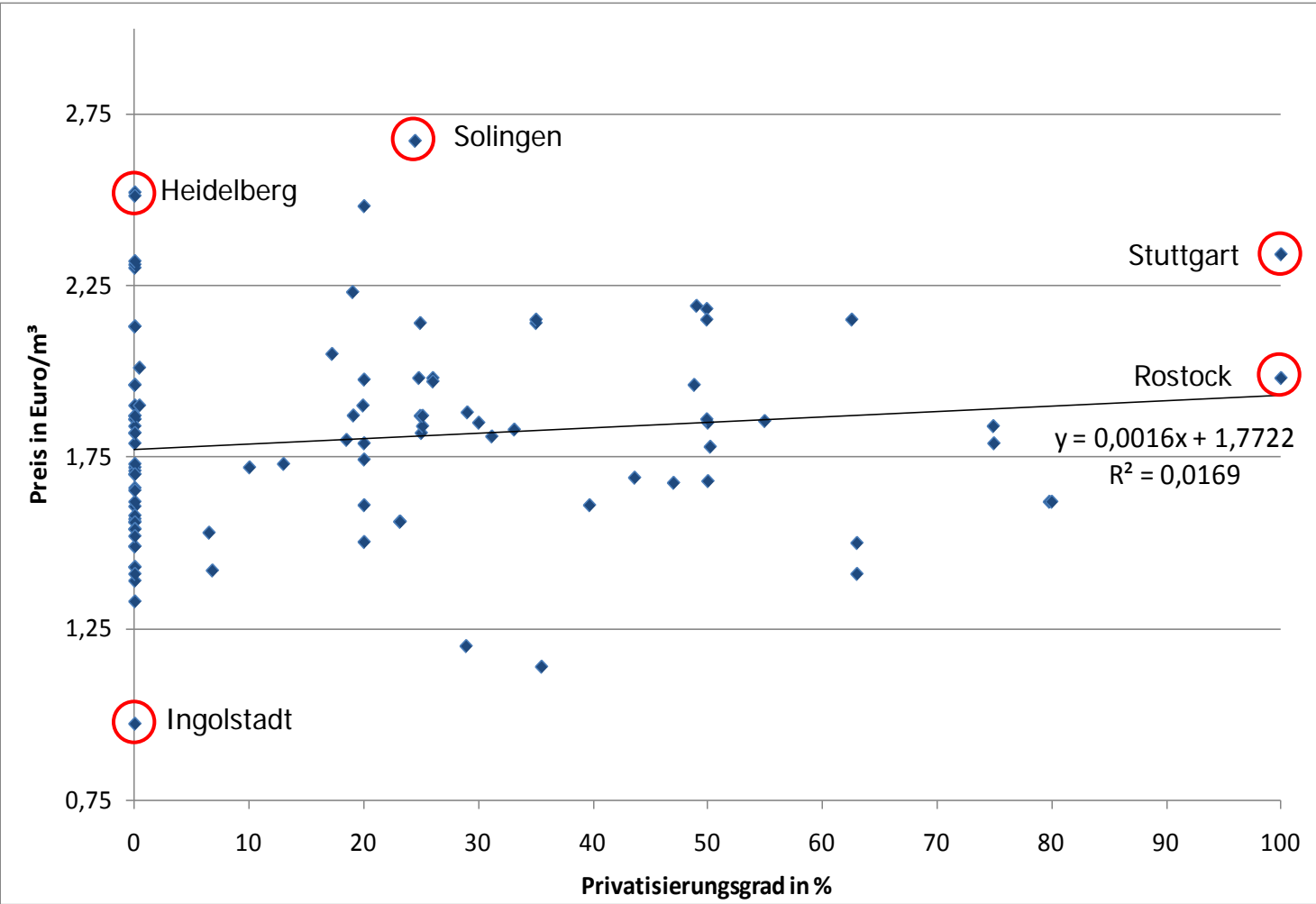
2) Daseinsvorsorge
und Wettbewerb;
Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/
Rekommunalisierung5) Eigentümerstruktur
und Preise

6) Fazit

Zusammenhangsanalyse von Privatisierungsgrad und variablen Preisen



- 1) Vorbemerkung
- 2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung
- 3) Wasserversorgung
- 4) Privatisierung/ Rekommunalisierung
- 5) Eigentümerstruktur und Preise
- 6) Fazit

6) Fazit

- Trend aus vergangenen Jahren zu mehr privater Leistungserstellung im Rahmen der Daseinsvorsorge scheint abzuebben
 - Rekommunalisierungstrend dennoch nicht klar quantifizierbar
- auch lassen sich höhere Preise nicht auf Privatisierungen und damit auf einen höheren Renditedruck zurückführen
- Einfluss der Eigentümerstruktur (noch) ungeklärt

1) Vorbemerkung

2) Daseinsvorsorge und Wettbewerb; Privatisierung

3) Wasserversorgung

4) Privatisierung/Rekommunalisierung

5) Eigentümerstruktur und Preise

6) Fazit

Kompeten**Z**entrum
Öffentliche Wirtschaft und
Daseinsvorsorge

Vielen Dank.

Dipl.-Vw. Oliver Rottmann
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und
Daseinsvorsorge
Städtisches Kaufhaus
Universitätsstraße 16
04109 Leipzig
www.uni-leipzig.de/wifa/finanzen
fiwi@wifa.uni-leipzig.de