

Holger Mühlenkamp und Britta Ammermüller

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen (bvöd) zu Kapitel V des XX. Hauptgutachtens (2012/2013) der Monopolkommission

„Kommunale Wirtschaftstätigkeit und der Trend zur Rekommunalisierung“

I. Einleitung

Die Monopolkommission beschäftigt sich in Kapitel V. ihres XX. Hauptgutachtens mit der kommunalen Wirtschaftstätigkeit und dem Trend zur Rekommunalisierung. Dieses Kapitel ist in fünf Unterkapitel gegliedert. Dort wird zunächst die aktuelle Entwicklung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit nachgezeichnet. Anschließend werden die rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen dargelegt. Im dritten Unterkapitel werden die Transparenz kommunaler Wirtschaftstätigkeit sowie die Gebühren- und Preisaufsicht behandelt. Das vierte Unterkapitel analysiert spezifische Probleme ausgewählter Wirtschaftsbereiche, während im fünften Unterkapitel aktuelle Probleme der Entsorgungswirtschaft behandelt werden.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich zunächst auf die normativ-theoretischen Grundlagen des Monopolkommissionsgutachtens und den dort berichteten empirischen Befund zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen. Dabei wird gezeigt, dass die Monopolkommission wichtige Theoriebausteine der Ökonomik außer Acht lässt und insgesamt verengend argumentiert. Die Darstellung der empirischen Ergebnisse zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen ist so stark verzerrt, dass ihr nicht nur grundsätzlich, sondern detailliert widersprochen werden muss.

Anschließend werden die sektorspezifischen Ausführungen der Monopolkommission zur Wasserwirtschaft und zur Telekommunikation aufgegriffen. Es wird aufgezeigt, dass die Forderungen der Monopolkommission wesentliche strukturelle und marktspezifische Besonderheiten der Sektoren in ihrer Analyse außer Betracht lassen und in der Folge wesentliche Schlussfolgerungen des Gutachtens in Frage zu stellen sind.

II. Normativ-theoretische Argumentationsbasis der Monopolkommission

Die Monopolkommission weist bei der Darstellung der Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen darauf hin, dass diese Betätigung einen öffentlichen Zweck im Sinne des Kommunalrechts voraussetzt. Der „öffentliche Zweck“ ist allerdings ein unbestimmter Rechtsbegriff, der vielfältige Interpretationsmöglichkeiten eröffnet.

Aus ökonomischer Perspektive erfordert die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand – damit auch der Kommunen – nach Ansicht der Monopolkommission das Vorliegen von „Marktversagen“. Marktversagen, welches die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand rechtfertigt, liegt laut Monopolkommission dann vor, wenn „ein Effizienzproblem mit einer durch den Markt organisierten Aufgabe“ besteht:

„Eine konsistente Auslegung bedarf hierbei einer konzeptionellen Unterfütterung des Rechtsbegriffs (gemeint ist der öffentliche Zweck – Anm. des Verf.). ... Danach bestimmt den öffentlichen Zweck, dass die unternehmerische Tätigkeit der Kommune aufgrund von Marktversagen erforderlich ist. ... Ein solches wohlfahrtsökonomisches Verständnis des Erfordernisses eines öffentlichen Zwecks erscheint der Monopolkommission zudem mit den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft und damit der verfassungsmäßigen Wirtschaftsordnung vereinbar“ (Ziff. 1144 des Gutachtens der Monopolkommission).

„Ökonomisch betrachtet lässt sich indes feststellen, dass als notwendige Bedingung einer effizienten öffentlichen Wirtschaftstätigkeit diese zunächst durch ein bestehendes Effizienzproblem mit einer durch den Markt organisierten Aufgabe begründet werden muss. Besteht ein solches Effizienzproblem, dann wird dies auch als Marktversagen bezeichnet. Marktversagen betrifft im Zusammenhang mit kommunalen Unternehmen insbesondere das Problem natürliche Monopole. In allen anderen Bereichen, in denen funktionsfähiger Wettbewerb möglich ist, begegnet die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen dagegen grundsätzlichen Bedenken“ (Ziff. 1157).

Darüber, dass Marktversagen eine grundsätzliche Voraussetzung für Eingriffe der öffentlichen Hand (inkl. der Kommunen) ins Wirtschaftsgeschehen – und damit auch der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen – darstellt, dürfte in der Ökonomik ein weitgehender Konsens bestehen.¹

Üblicherweise werden verschiedene Arten von Marktversagen unterschieden – insbesondere „Öffentliche Güter“, „Externe Effekte“, „Natürliche Monopole“ sowie „Informationsmängel“ und „Anpassungsmängel“.² Zur Rechtfertigung der (wirtschaftlichen) Betätigung der öffentlichen Hand aus der Marktversagensperspektive ist folgendes Prüfschema angezeigt (vgl. Abb.

1 Die Betrachtung von Marktversagen als Effizienzproblem in Verbindung mit einem wohlfahrtsökonomischen Verständnis legt im Übrigen nahe, dass der öffentliche Zweck in der Herstellung größtmöglicher Wohlfahrt zu sehen ist. Dies wiederum impliziert die Verwendung von Wohlfahrt, die üblicherweise durch das Konzept des sozialen Überschusses operationalisiert wird, als Indikator zur Beurteilung der Effizienz der öffentlichen Wirtschaft bzw. öffentlicher Unternehmen (s. Abschnitt 3 dieser Stellungnahme zur Empirie).

2 Allerdings wird diese Unterteilung nicht immer gewählt. Beispielsweise betrachtet Fritsch (2011) öffentliche Güter und natürliche Monopole nicht als spezielle Formen von Marktversagen. Vielmehr seien beide Phänomene seiner Ansicht nach durch andere Formen von Marktversagen präziser und besser zu umschreiben.

1). Danach ist im ersten Schritt zu prüfen, ob Marktversagen vorliegt. Wenn nicht, ist kein öffentlicher Eingriff und damit kein öffentliches Unternehmen angezeigt. Falls ja, ist im zweiten Schritt zu untersuchen, ob der Einsatz eines öffentlichen Unternehmens das effizienteste Instrument zur Beseitigung oder Milderung von Marktversagen darstellt. Wenn nicht, ist ein anderes Instrument zu verwenden. Falls ja, ist ein öffentliches Unternehmen einzusetzen.

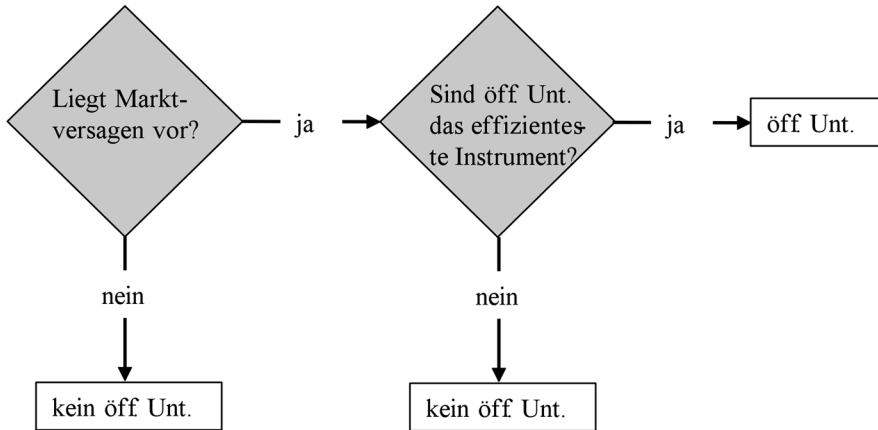


Abbildung 1: Ökonomisches Prüfschema für die (wirtschaftliche) Betätigung der öffentlichen Hand

Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich ist bei jeder Form von Marktversagen unvoreingenommen zu prüfen, welche Instrumente effektiv sind und anschließend von den effektiven das effizienteste Instrument auszuwählen. Die Monopolkommission schränkt den Einsatz öffentlicher Unternehmen bei Marktversagen auf natürliche Monopole ein (s. Zitat oben). Dies ist eine zu starke a priori-Verengung des potentiellen Einsatzgebietes öffentlicher Unternehmen, welche nicht nur nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats (WBR) des BVÖD, sondern auch durch einschlägige ökonomische Literatur nicht gedeckt ist. In der Literatur werden öffentliche Unternehmen insbesondere bei zwei Formen statischen Marktversagens – natürlichen Monopolen und externen Effekten – als mögliches Korrektiv angesehen. Auch werden öffentliche Unternehmen zur Korrektur dynamischer Formen von Marktversagen in Erwägung gezogen, z. B. falls private Investoren zu kurz-sichtig oder zu risikoavers sind (z. B. Rees 1984, S. 3 und Vickers/Yarrow 1988, S. 45).

Das Marktversagens-Paradigma ist an der Allokationseffizienz ausgerichtet. Es abstrahiert regelmäßig von stabilitäts- und verteilungspolitischen sowie sonstigen öffentlichen Zielen.³ Schließt man sich einem weit gefassten Effizienzverständnis an, welches über allokativen Betrachtungen hinausgeht, könnte man öffentliche Unternehmen ökonomisch dann rechtfertigen,

3 Häufig neben der Allokationseffizienz genannte Ziele sind Wachstum, Verteilung und Beschäftigungspolitik (vgl. z. B. Rees 1984, S. 12 ff. und Pestieau/Tulkens 1993, S. 295 f.). Weitere potentielle Einsatzfelder öffentlicher Unternehmen können die Wettbewerbspolitik, fiskalische Zwecke und die Korruptionsbekämpfung sein (vgl. Corneo 2012, S. 80).

wenn sie das effizienteste Mittel zur Erreichung (legitimer) politischer Ziele darstellen. Dann sind öffentliche Unternehmen nicht nur als ein potentielles Instrument bei Marktversagen, sondern bei allen demokratisch legitimierten öffentlichen Zielen anzusehen.⁴ Der Effizienztest ist im Einzelfall vorzunehmen. Die Beschränkung öffentlicher Unternehmen auf natürliche Monopole greift daher deutlich zu kurz.

Ein weiterer, gewichtiger (Kritik-)Punkt an den theoretischen Ausführungen der Monopolkommission ist die Tatsache, dass die Monopolkommission Erkenntnisse der modernen ökonomischen Theorie zu Privatisierungsfragen nur am Rande und bestimmte Zweige der sog. Neue Institutionenökonomik vollständig vernachlässigt.

Die Monopolkommission erkennt – zu Recht – mit Verweis auf Beiträge von Shapiro/Willig (1990), Laffont/Tirole (1991)⁵ sowie Hart/Shleifer/Vishny (1997) die Problematik unvollständiger Verträge als wichtigen Aspekt bei der Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen:

*„Wenn die Leistungen der Unternehmen gut vertraglich fixierbar sind und deren Einhaltung überprüfbar ist, hat ein privates Unternehmen Anreize, die Leistung ähnlich effizient zu erbringen, wie es im Wettbewerb der Fall wäre. Sind dagegen vertraglich schwierig regelbare Gegenstände wie die Qualität einer Leistung betroffen, haben private Unternehmen tendenziell Anreize, Spielräume zu ihrem wirtschaftlichen Vorteil auszunutzen und ihre Kosten und damit teilweise auch die Qualität zu reduzieren. Dieser Fehlanreiz ist bei öffentlichen Unternehmen gegebenenfalls weniger stark vorhanden. **Die Möglichkeiten, Leistungen der Unternehmen in Verträgen festzuschreiben, bilden damit eine wichtige Grundlage zur Beantwortung der Frage, ob die kommunale Wirtschaftstätigkeit sinnvoll sein kann** (Hervorhebung durch die Verf.)“ (Ziff. 1161).*

Die von der Monopolkommission genannten und auch die meisten übrigen Theoriebeiträge zur Privatisierung⁶ sind von der sog. Prinzipal-Agenten-Theorie inspiriert. Dabei werden Informationsasymmetrien zwischen der Politik/dem Regulator (Prinzipal) auf der einen Seite und dem Management des im öffentlichen Auftrag operierenden Unternehmens (Agent) auf der anderen Seite angenommen. Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob das Unternehmen privat oder öffentlich ist. In beiden Fällen kann das Unternehmen nicht im gewünschten Maße vom Prinzipal gesteuert werden. Die theoretischen Modelle identifizieren nun jeweils Bedingungen, unter denen private oder öffentliche Unternehmen effizienter operieren. Die Modellergebnisse hängen (nicht überraschenderweise) von den Modellannahmen und den Parameterwerten ab. Insgesamt kann aus theoretischer Sicht nicht von einer allgemeinen Überlegenheit privater oder öffentlicher Unternehmen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gesprochen werden: Es kommt auf die Konstellation im Einzelfall an.

In der Prinzipal-Agenten-Theorie und den meisten Modellen, die auf unvollständigen Verträgen basieren, entstehen lediglich indirekte Kosten in Form von Wohlfahrtsverlusten durch die man-

4 In der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre existiert in diesem Kontext der Begriff „Instrumentalthese“, welcher mit den Namen Thiemeier (1975, 1990) und Weisser (1960) zu verbinden ist.

5 Von der Monopolkommission fälschlicherweise als Laffont (1991) zitiert.

6 Übersichten über Erklärungsansätze und Modelle finden sich z. B. bei Shirley/Walsh (2000), Villalonga (2000), Mühlkamp (2006, 2012) und Cavaliere/Scabrosetti (2008).

gelnde Steuerung bzw. Fehlsteuerung der Agenten. Von unmittelbaren Kosten der Verträge wird jedoch abstrahiert. Diese Lücke schließt die Transaktionskostentheorie, welche von der Monopolkommission ignoriert wird.⁷ Die Transaktionskostentheorie geht ebenfalls von unvollständigen Verträgen aus, die den Vertragsparteien Möglichkeiten bieten, sich opportunistisch zu verhalten. Dies bedeutet, dass Vertragslücken „mit List und Tücke“ gesucht und interpretiert werden und, da die Verträge von Dritten (insbesondere ordentlichen Gerichten) nicht oder nur unvollständig verifizierbar sind, im Streitfall Informationen verschwiegen werden bzw. gelogen wird. Mit der Transaktionskostentheorie geraten die Kosten der Vertragsanbahnung (Kosten der Markterkundung, der Ausschreibung etc.), des Vertragsabschlusses und vor allem die Kosten der Beherrschung und Durchsetzung von Verträgen (Kosten der Vertragsüberwachung, der Nachverhandlungen, der Klage etc.) in den Fokus.

Die Transaktionskostentheorie erklärt, dass „die Kosten der Benutzung des Marktes“ unter bestimmten Voraussetzungen so hoch sein können, dass auch private Unternehmen stattdessen die dann günstigere „Hierarchie“ (vertikale Integration, Eigenfertigung) vorziehen. Dieser Gedanke lässt sich unmittelbar auf die öffentliche Hand übertragen. Unter bestimmten Bedingungen sind die Kosten des Einsatzes privater Unternehmen so hoch, dass es günstiger ist, öffentliche Aufgaben durch Produktionseinheiten der öffentlichen Hand (in der Hierarchie) wahrzunehmen. In der Hierarchie können nachträgliche Vertragsanpassungen nämlich transaktionskostengünstiger per Anweisung vorgenommen werden, während bei der Benutzung des Marktes das Vertragsregime gilt. Unter diesem Regime müssen Anpassungen durch transaktionskostenintensive Verhandlungen und ggf. durch die Inanspruchnahme von (Schieds-)Gerichten erreicht werden.

Die sog. neue Institutionenökonomik, zu der u. a. die Prinzipal-Agenten-Theorie, die ökonomische Vertragstheorie und die Transaktionskostentheorie zu zählen sind, zeichnet ein wesentlich differenzierteres Bild der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung durch öffentliche Unternehmen als die Monopolkommission. Die Neue Institutionenökonomik liefert auch Ansatzpunkte, um Themen, die ebenfalls in dem Monopolkommissionsgutachten angesprochen werden, wie die sog. Inhouse-Vergabe, die Rekommunalisierung, Public-Private Partnerships, Ausschreibungen und Regulierung (besser) zu verstehen. Die verschiedenen Zweige der Neuen Institutionenökonomik, die unvollständige Verträge und die damit verbundenen Probleme analysieren, liefern in der modernen ökonomischen Theorie den Hauptansatzpunkt zur Erklärung der Effizienz verschiedener institutioneller Arrangements.

Wenn man so will, kann Marktversagen darin bestehen, dass die Benutzung des Marktes ineffizient ist und deshalb bestimmte Aufgaben von der öffentlichen Hand und nicht durch private Unternehmen durchgeführt werden. Die Monopolkommission hat zwar inzwischen die Möglichkeit vertraglicher Probleme bei der Fixierung von Qualität anerkannt, aber sie erachtet sie im Wesentlichen nur bei natürlichen Monopolen als tragfähig für die Begründung öffentlicher Unternehmen:

„Öffentliche Wirtschaftstätigkeit muss auf Aufgaben beschränkt bleiben, die zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks unbedingt erforderlich sind. Derartige Aufgaben finden

⁷ Im 5. Kapitel des Monopolkommissionsgutachtens findet sich gerade einmal in Fußnote 136 der Begriff „Transaktionskosten“, ohne jedoch eine nur ansatzweise analytische Auseinandersetzung mit Transaktionskosten zu liefern.

sich vor allem in Bereichen natürlicher Monopole (insbesondere Versorgungsnetze), wenn vertraglich schwer fixierbare Qualitätskriterien eine wichtige Rolle spielen und dem Wettbewerbsversagen nicht durch eine Regulierung begegnet wird. Demgegenüber stellt die Verfolgung anderer kommunalpolitischer Ziele in aller Regel keinen öffentlichen Zweck dar, der eine unternehmerische Tätigkeit der Kommunen erfordert. Insgesamt sieht die Monopolkommission eine übermäßige öffentliche Wirtschaftstätigkeit und Tendenzen zur zunehmenden Rekommunalisierung skeptisch. Vor diesem Hintergrund hält die Monopolkommission es vor allem für wichtig, Entscheidungsträger und Aufsichtsinstanzen in die Lage zu versetzen, eine Bewertung im Einzelfall vorzunehmen“ (Ziff. 1328).

Auch nach Ansicht des WBR des BVÖD ist die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand im Einzelfall regelmäßig zu reflektieren und an Effizienzkriterien zu messen. Allerdings greift das Paradigma unvollständiger Verträge nicht nur bei natürlichen Monopolen, sondern bei jeglicher Aufgabenstellung der öffentlichen Hand.

III. Empirie zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen

Die Monopolkommission behauptet, dass erstens private Unternehmen grundsätzlich effizienter seien als öffentliche Unternehmen und dass zweitens die Überlegenheit privater Unternehmen bei natürlichen Monopolen nicht so stark ausgeprägt sei wie im Allgemeinen. Dazu folgende Zitate:

„Wissenschaftliche Studien zeigen sehr deutlich, dass – sofern keine besonderen Bedingungen vorliegen – die Leistung öffentlicher Unternehmen im Allgemeinen geringer ist als die privater Unternehmen. Die Gründe für die geringere Effizienz öffentlicher Unternehmen sind vielfältig“ (Ziff. 1156).

„Für die Bewirtschaftung natürlicher Monopole ist damit die Überlegenheit privater Unternehmen gegenüber der öffentlichen Hand nicht so klar wie in einer allgemeinen Betrachtung. Daher ist davon auszugehen, dass private Unternehmen in diesen Bereichen zumindest nicht immer über Effizienzvorteile verfügen“ (Ziff. 1161).

Beide Aussagen sind in dieser Form nicht zutreffend. Die Monopolkommission stützt sich bezüglich der ersten Aussage auf zwei Übersichtsaufsätze aus dem Jahre 2001, obwohl weitere, bessere und neuere Übersichten existieren. Darüber hinaus ist eine der zitierten Quellen, nämlich der – leider offensichtlich zumeist nicht oder nur oberflächlich gelesene – Beitrag von Megginson/Netter (2001) für die Fragestellung schlichtweg ungeeignet, weil er nur eine willkürliche Auswahl von Studien mit zudem überwiegend inadäquaten Effizienzmaßen verwendet. Unter Rückgriff auf weitere Übersichten und bei angemessen differenzierter Sichtweise stellt sich der vorliegende empirische Befund anders dar (Mühlenkamp 2013):

1. In den diversen Studien zum Thema werden unterschiedliche, zumeist einzelwirtschaftliche Effizienzmaße verwendet. Da öffentliche Unternehmen anders als Privatunternehmen nicht

oder wenigstens nicht primär⁸ das Gewinnziel verfolgen, sind alle Effizienzvergleiche, die im Durchschnitt höhere Gewinne oder Renditen privater Unternehmen – wie die eben genannte Übersicht von Megginson und Netter – als Beleg für eine höhere Effizienz privater Unternehmen ausweisen, irrelevant. Bei natürlichen Monopolen wären hohe Gewinne bzw. Renditen sogar eher ein Indikator für monopolistisches und wohlfahrtsökonomisch ineffizientes Preissetzungsverhalten („Preisineffizienz“ bzw. „allokative Ineffizienz“). Als einzelwirtschaftliche Effizienzmaße kommen dagegen die Produktions- und Kosteneffizienz in Betracht. Die empirischen Ergebnisse unter Verwendung von Produktions- und Kosteneffizienz ergeben regelmäßig keine allgemeine Überlegenheit privater Unternehmen. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht – die sich die Monopolkommission vorgeblich zu eigen macht (Ziff. 1144 des Gutachtens) – wären jedoch nicht Produktions- und Kosteneffizienz und auch nicht allein Preiseffizienz, sondern die durch den sozialen Überschuss gemessene Wohlfahrt auf dem Markt ausschlaggebend.⁹ Dazu gibt es jedoch kaum belastbaren empirischen Befund. Allerdings spricht einiges für ein wohlfahrtsökonomisch gegenüber privaten Unternehmen überlegenes Preissetzungsverhalten öffentlicher Unternehmen.¹⁰ Daher lässt sich durchaus die Hypothese wagen, dass öffentliche Unternehmen privaten Unternehmen unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten im Durchschnitt überlegen sind.

2. Das Erscheinungsdatum der inzwischen vorliegenden empirischen Untersuchungen erstreckt sich über ungefähr fünf Jahrzehnte. Während ältere Studien eher zu dem Schluss einer höheren (einzelwirtschaftlichen) Effizienz privater Unternehmen kommen, finden sich in jüngeren Untersuchungen wenig Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Dies mag zum einen an besseren Daten und Methoden der neueren Untersuchungen liegen, dürfte jedoch zum anderen auf eine Konvergenz beider Unternehmenstypen im Zeitablauf hinweisen. Dies zeigen auch neueste Metaregressionen in den Bereichen der Wasserversorgung und Abfallentsorgung.
3. Es lassen sich deutliche Unterschiede zwischen entwickelten Staaten auf der einen Seite sowie Transformations- und Schwellenländern auf der anderen Seite feststellen. Während sich in entwickelten Staaten relativ selten eine Überlegenheit privater Unternehmen feststellen lässt, scheinen die Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in den übrigen Staaten größer. Beispielsweise weisen 32 (ca. 62 Prozent) von insgesamt 52 in der zweiten von der Monopolkommission zitierten Übersicht von Shirley/Walsh (2001) eine größere Effizienz privater Unternehmen aus, 15 (ca. 29 Prozent) stellen keine signifikanten Unterschiede fest, während 5 (ca. 10 Prozent) öffentliche Unternehmen als effizienter ermitteln. Nimmt man davon die 28 Untersuchungen aus Industriestaaten, wird in 12 Fällen (ca. 43 Prozent) eine größere Effizienz privater, in 11 Fällen (ca. 40 Prozent) kein

8 Wie die Monopolkommission z. B. in Ziff. 1159 selbst schreibt.

9 Produktionseffizienz ist notwendig, aber nicht hinreichend für Kosteneffizienz. Kosteneffizienz ist gemeinsam mit Preiseffizienz notwendig und hinreichend für die Maximierung des sozialen Überschusses auf einem Markt („Markteffizienz“).

10 Dies ist zum einen rechtlich-normativ zu erwarten, weil wenigstens bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen der öffentliche Zweck regelmäßig Vorrang vor der Gewinnerzielung hat. Auch wohlfahrtsökonomisch-normativ gilt für Bereiche mit monopolistischer Preissetzungsmacht im Grundsatz das Kostendeckungspostulat (Durchschnittskostenpreise). Zum zweiten ist den Verfassern eine empirische Studie von Nikogosian/Veith (2010) zum Preissetzungsverhalten öffentlicher und privater Unternehmen im Haushaltskundenstrommarkt bekannt. Danach setzen öffentliche Unternehmen dort eher etwas niedrigere Preise als private Wettbewerber.

Unterschied und in 5 Fällen (ca. 15 Prozent) eine größere Effizienz öffentlicher Unternehmen ermittelt. Das heißt, bezogen auf Industriestaaten, weist die Mehrheit der von Shirley/Walsh herangezogenen Studien keine Überlegenheit Privater aus.

4. Der Einfluss der Wettbewerbsintensität auf die Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen scheint nicht ganz klar. Einige Übersichtsautoren kommen zu dem Ergebnis, dass der Effizienzunterschied zwischen beiden Unternehmenstypen mit zunehmendem Wettbewerb verschwindet. Andere Übersichtsautoren kommen zum gegenteiligen Schluss.
5. Ein Großteil der Übersichtsautoren kommt in Hinblick auf Marktversagen zu dem Schluss, dass hier der Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen (noch) geringer ist als in anderen Bereichen.¹¹

Die Monopolkommission weist auf oftmals bestehende signifikante Größen- und Verbundvorteile in den Sektoren hin, in denen sich Kommunen wirtschaftlich betätigen und erwartet, dass diese eher von privaten Unternehmen erschlossen werden können:

„Anbieter können prinzipiell von Größenvorteilen profitieren, wenn sie in mehr als einer Kommune tätig sind. In der Privatwirtschaft sind insoweit insbesondere integrierte Strukturen bzw. Zusammenschlüsse zu beobachten. Kommunenübergreifende Tätigkeiten der öffentlichen Hand werden teilweise in Form von Kooperationen realisiert, die jedoch i. d. R. sachlich und regional begrenzt bleiben. Daher ist die Realisierung von Größenvorteilen mit höherer Wahrscheinlichkeit im Bereich privater als kommunaler Unternehmen bspw. durch Zusammenschlüsse zu erwarten. Durch Vergabe der Bewirtschaftung natürlicher Monopole an privatwirtschaftliche Unternehmen werden daher eher Strukturen entstehen, die Größenvorteile nutzbar machen“ (Ziff. 1163).

Zu dieser speziellen Frage existiert eine recht aktuelle Metaregression, der fast ausschließlich Daten aus entwickelten Staaten aus dem Bereich der Wasserversorgung zugrunde liegen (Carvalho/Marques/Berg 2012). Diese Quelle stützt die Vermutung der Monopolkommission nicht, weil keine signifikant unterschiedlichen Größen- und Verbundeffekte von öffentlichen und privaten Unternehmen gefunden werden.

Insgesamt ist also festzuhalten: In entwickelten Staaten wie Deutschland und bei Verwendung adäquater einzelwirtschaftlicher Effizienzmaße finden sich in neueren Studien keine Hinweise auf systematische Effizienzunterschiede zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft. Es existiert darüber hinaus sogar noch ein Hinweis auf einen sog. Publication Bias, d. h., dass Studien, die keine signifikanten Differenzen feststellen, eher unveröffentlicht bleiben als Untersuchungen, welche signifikante Unterschiede ermitteln. Sofern dies zutrifft, wird die Aussage eines nichtbestehenden Effizienzunterschiedes weiter untermauert.

Daher handelt es sich bei der Ansicht einer grundsätzlichen Überlegenheit privater Unternehmen inzwischen um einen Mythos, aber nicht um einen Fakt. Das Gutachten der Monopolkommission erweckt an dieser Stelle einen durch empirische Ergebnisse insgesamt nicht gedeckten Eindruck.

11 Beschränkt man Marktversagen auf natürliche Monopole, ist Marktversagen identisch mit der Abwesenheit von Wettbewerb. Dann stützt 5) die zweite unter 4) gezogene Schlussfolgerung. Da die Autoren der empirischen Studien jedoch ein unterschiedliches Verständnis von Marktversagen haben dürften, ist eher von einem losen Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Marktversagen auszugehen.

IV. Zu den sektorspezifischen Forderungen der Monopolkommission

1. Wasserwirtschaft

Die Monopolkommission formuliert unter Verweis auf ihre Ausführungen zum Wassersektor im Rahmen des XVIII. Hauptgutachten aus dem Jahr 2010 weitreichende Empfehlungen für eine Umstrukturierung der Kontrolle von Wasserentgelten. Trotz des wiederholten Vorbringens der Vorschläge, bspw. zur Einführung einer Anreizregulierung im Wassersektor, beschränken sich die Ausführungen in weiten Teilen auf normative Setzungen und erfahren auch in diesem Hauptgutachten keinen empirischen Beleg. Wesentliche sektorspezifische Besonderheiten finden in der Bewertung keine Berücksichtigung. Kritikpunkte, die zu den Empfehlungen der Kommission seit der Veröffentlichung des XVIII. Hauptgutachtens geäußert wurden, werden zwar teilweise angeführt, aber im Rahmen der weiteren Diskussion weder geprüft noch in den Schlussbetrachtungen aufgegriffen.

a) Marktstruktur und Effizienz der Leistungserbringung von Wasserversorgungsunternehmen

Wasserversorgungsunternehmen weisen aufgrund der Leitungsgebundenheit der Trinkwasserbereitstellung, der damit verbundenen hohen versunkenen Kosten und den weitgehend subadditiven Kostenstrukturen die Eigenschaften eines natürlichen Monopolisten in ihrem Versorgungsgebiet auf (Coenen/Haucap 2014, Balance/Taylor 2005). Entsprechend stellt auch die Monopolkommission das Engagement der öffentlichen Hand in der Wasserwirtschaft nicht grundsätzlich in Frage:

„Bei den Unternehmen des Wassersektors handelt es sich zudem aufgrund der nicht rentabel duplizierbaren Infrastruktur um natürliche Monopole. Die einzelnen hier tätigen kommunalen Unternehmen sind in aller Regel keinem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt, wodurch sich auch die Aufgabe der öffentlichen Hand begründet“ (Ziff. 1233).

Sie sieht jedoch in der lokalen Struktur der Versorgungsorganisation mit 6000 Wasserversorgungsunternehmen eine ineffizient hohe Fragmentierung des Sektors:

„Bis heute ist die Trinkwasserversorgung in Deutschland stark fragmentiert. Die jüngere Statistik nennt eine Zahl von 6.065 Wasserversorgungsunternehmen; auf eine Million Einwohner entfallen in Deutschland somit erheblich mehr Wasserversorger, als dies in anderen europäischen Ländern der Fall ist. Allerdings ist die Fragmentierungsstärke der Wasserversorgung zwischen den Bundesländern nicht einheitlich. Insbesondere in Bayern befindet sich mit einer Anzahl von 2.051 etwa ein Drittel der deutschen Versorger“ (Ziff. 1234).

Eine analytische Bewertung, inwieweit diese Marktstruktur in einem natürlichen Monopol als negativ zu gelten hat, blieb die Monopolkommission schon in ihrem XVIII. Hauptgutachten

schuldig (Lenk et al. 2010) und schließt diese Argumentationslücke auch bei ihren erneuten Ausführungen nicht. Gleichwohl zitiert sie ihre alte Forderung nach einer „*bessere(n) Ausschöpfung von Größenvorteilen durch Zusammenlegung von Wasserversorgungsbetrieben; allerdings nicht zwingend durch eine physische Zusammenlegung der Netze*“ und beklagt „*dass im Hinblick auf die Kernforderungen der Monopolkommission [seit Veröffentlichung des XVIII. Hauptgutachtens] keinerlei substanzielle Fortschritte gemacht wurden*“ (Ziff. 1235).

Zunächst stellt sich die Frage nach dem Effizienzverständnis, das in der Diskussion um optimale Betriebsgrößen und Versorgungsgebiete für die Trinkwasserversorgung zugrunde gelegt werden sollte. In den Ausführungen der Monopolkommission wird einseitig auf den Aspekt der Produktionseffizienz fokussiert. Dies wird jedoch den Ansprüchen an wasserwirtschaftliches Handeln nicht gerecht. Wasserversorgungsunternehmen müssen in ihrer Dienstleistungserbringung nicht nur der Zielsetzung effizienter Produktionsbedingungen entsprechen, sondern ein breites, teilweise konfligierendes Zielspektrum sinnvoll miteinander in Einklang bringen, das in unterschiedlichen Rechtsbereichen kodifiziert ist. So sind die hohe Versorgungssicherheit, Anforderungen an die Versorgungsqualität und umweltpolitische Zielsetzungen, wie das Minimierungsgebot oder das Prinzip der ortsnahen Wasserversorgung, zentrale Zielparameter für die Dienstleistungserbringung. Auch erbringen Wasserversorgungsunternehmen im Rahmen ihrer Tätigkeit vielfältige und nach den lokalen Erfordernissen divergierende Leistungen für den Gesundheits- und Gewässerschutz.¹² Abschätzungen zum Umfang möglicher Effizienzgewinne durch größere Bewirtschaftungseinheiten in der Wasserwirtschaft müssen entsprechend auch diesen weitergehenden Zielen und den Ansprüchen an ihre effektive, effiziente und integrierte Erfüllung Rechnung tragen.

Obwohl die Monopolkommission in ihrer Argumentation mit Bezug auf ihr XVIII. Hauptgutachten von erheblichen Skaleneffekten in der Wasserwirtschaft ausgeht, findet sich auch in diesem Hauptgutachten keine empirische Untersetzung dieser These. In der Literatur mangelt es an eindeutigen empirischen Belegen, insbesondere für den deutschen Wassersektor, inwieweit Skaleneffekte die Passgenauigkeit lokal verorteter Strukturen in der Wasserwirtschaft tatsächlich überwiegen können.¹³

Darüber hinaus darf in der Diskussion nicht vernachlässigt werden, dass Fusionen von Wasserversorgungsunternehmen zwar die Struktur der Angebotsseite des Marktes verändern, aber, wie Lenk et al. (2010) ausführen, nicht „*die Eigenschaften des Marktes als natürlicher Monopolmarkt selbst. Ebenso unverändert bleiben umweltpolitische Zielsetzungen gegenüber der Wasserwirtschaft, die sich u. a. im Regionalitätsprinzip und einer ortsnahen Versorgung (§ 50 Abs. 2 WHG) niederschlagen*“. Es bedarf folglich einer integrierten Betrachtung des gesamten Regelungsrahmens für die Wasserwirtschaft.

12 Diese wurden im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Bundesgesundheitsministeriums jüngst im „Katalog vorsorgender Leistungen der Wasserversorger für den Gesundheits- und Gewässerschutz“ zusammengefasst und in diesen Tagen im Bundesanzeiger veröffentlicht (BAN vom 28.8.2014).

13 Empirische Untersuchungen von Skaleneffekten in der deutschen wie internationalen Wasserwirtschaft und Übersichten zu bestehenden Studien liefern bspw. Sauer (2005), Haug (2006), Wenban-Smith (2009), Zschille/Walter (2010). Die Ergebnisse der empirischen Studien „*liefern sehr heterogene Ergebnisse und lassen bezüglich der Existenz erheblicher Größenvorteile in der Wasserwirtschaft keinen eindeutigen Schluss zu*“ (Haug 2006). Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Studien trotz unterschiedlicher Betrachtungsrahmen auf die Produktionseffizienz fokussieren.

Soweit den Empfehlungen der Monopolkommission die Annahme zugrunde liegt, dass die von ihr vermuteten Größenvorteile eher von privaten Unternehmen erschlossen werden könnten, kann auf die bereits in Kapitel 3 angeführte Metaregression für den Bereich der Wasserversorgung verwiesen werden (Carvalho/Marques/Berg 2012), die ausdrücklich keine signifikant unterschiedlichen Größeneffekte von öffentlichen und privaten Unternehmen nachweisen konnte. Eine Diskussion zu möglichen Effizienzgewinnen durch Zusammenschlüsse von Wasserversorgungsunternehmen darf zudem nicht außer Acht lassen, dass Effizienzsteigerungen in den bestehenden Strukturen bereits durch interkommunale Kooperationen realisiert werden.

b) Anreizregulierung

Die Monopolkommission hält auch an ihrer Forderung aus dem XVIII. Hauptgutachten fest, die Wasserwirtschaft einer sektorspezifischen Anreizregulierung zu unterziehen. Für ihre bereits damals unterstellten Defizite der bestehenden Entgeltaufsicht im Bereich der Wasserversorgung bleibt die Monopolkommission nach wie vor die entsprechenden empirischen Befunde schuldig, die für das natürliche Monopol der öffentlichen Wasserversorgung dauerhafte Überschüsse ohne entsprechende Preissenkungen belegen würden.¹⁴

Die Kommission verweist zwar auf die ablehnende Haltung von Bundesrat und Bundesregierung zu der vorgeschlagenen Einführung einer sektorspezifischen Anreizregulierung im Rahmen der beiden vergangenen Hauptgutachten, kann die inhaltlich vorgebrachten Kritikpunkte, wie eine fehlende Kosten-Nutzen-Abwägung einer Regulierung für die Wasserwirtschaft (Stellungnahme der Bundesregierung), oder die Zweifel „*ob angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den Gemeinden, insbesondere in **infrastruktureller, topographischer und geologischer Hinsicht**, aussagekräftige Vergleichswerte aufgestellt werden könnten*“ (Stellungnahme des Bundesrates, Hervorhebung durch die Verf.) jedoch durch keine theoretische oder gar empirische Analyse entkräften. Auch mit Blick auf diese weitreichende Forderung bleibt es folglich bei einer normativen Setzung.

Die Monopolkommission lässt offen, wie sich die von ihr selbst angesprochenen Probleme der Berücksichtigung struktureller Rahmenbedingungen im Bereich der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle im Rahmen einer Anreizregulierung besser berücksichtigen ließen. Das methodische Rüstzeug zur empirischen Untersetzung der Kostenrelevanz von Strukturparametern wurde in den vergangenen Jahren mit grundlegenden Gutachten (Holländer 2008 und 2009) und Forschungsprojekten (Merkel et al. 2011) gelegt. Auf der Basis von Literaturlauswertungen und Benchmarkingberichten wurde untersucht, welche Strukturparameter auf die Struktur und die Höhe der Kosten für die Wasserversorgung einwirken und Erklärungspotential für Kostenunterschiede aufweisen. Trotz der sicher noch ungenügenden Datenbasis für eine abschließende Beurteilung zeichnet sich bereits ab, dass eine hohe Komplexität der Versorgungsbedingungen

14 Dazu umfassend Lenk u. a. (2010); Replik zur Drucksache 17/2006, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge, Universität Leipzig, 2010, S. 1 f. Es sei auch auf die Ausführungen von Gawel (2013) verwiesen, der mit Verweis auf den „*pluralen preispolitischen Zielfächer*“ ausführt, dass sich Wasserpreise „*gegenwärtig einerseits als ‚zu hoch‘ (weil Monopolrenten enthaltend), andererseits als ‚zu niedrig‘ (weil durch Zuschüsse subventioniert und ohne vollständige Umwelt- und Ressourcenkosten kalkuliert)*“ erweisen.

vorliegt, die in der Konsequenz eine empirische Erfassung und Berücksichtigung im Rahmen einer Regulierung erschwert. Es kann den Ausführungen der Monopolkommission insoweit zugestimmt werden, dass eine weitergehende empirische Untersetzung erforderlich ist, um die Kostenrelevanz einzelner Strukturparameter zu untersuchen und ein besseres Verständnis von für das fiktive durchschnittliche Unternehmen signifikanten, sowie auch lokal gelagerten, individuellen nicht zu beeinflussenden Kostentreibern zu erlangen.

Auch das XX. Hauptgutachten bleibt den Nachweis schuldig, warum eine Anreizregulierung im Wassersektor in einer integrierten Gesamtbewertung zu Effizienzsteigerungen führen sollte. In soweit hier die vermeintlich positiven Größeneffekte einer Konsolidierung der deutschen Wasserwirtschaft ins Feld geführt werden, kann auf die bereits gemachten Ausführungen zur Marktstruktur verwiesen werden. Zudem benennt die Monopolkommission selbst wesentliche Nachteile einer Regulierung für den Bereich der Wasserversorgung: den Regulierungsaufwand, den sie im Vergleich zu einer nachträglichen Entgeltkontrolle für Behörden und Unternehmen als erheblich einschätzt (Ziff. 1213) und die Verringerung der unternehmerischen Entscheidungsspielräume (Ziff. 1210).

Lenk et al. (2010) hatten bereits umfassend zu den im Rahmen des XVIII. Hauptgutachtens vorgetragenen Empfehlungen zur Einführung einer Anreizregulierung in der Wasserwirtschaft kritisch Stellung genommen; wesentliche Punkte werden hier in Kürze nochmals aufgegriffen und mit Blick auf aktuelle Entwicklungen vertieft. Weder von wissenschaftlicher Seite noch von der Monopolkommission wurde bislang der Nachweis erbracht, dass der Vorschlag einer Anreizregulierung mit Blick auf die bestehende heterogene und dezentrale Anbieterstruktur sowie das breite Zielspektrum überhaupt von Vorteil sein kann.¹⁵ Wie bereits oben ausgeführt, lässt sich die Komplexität der vorherrschenden Rahmenbedingungen nicht anhand weniger Strukturparameter zufriedenstellend abbilden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die für eine Ableitung von Erlösobergrenzen als Grundvoraussetzung erforderliche „Gleichheit“ der Versorger konstruiert werden kann. Die Vielzahl von Einflussfaktoren wäre ökonomisch nur mit hohem Aufwand zu erfassen, jedoch erforderlich, um zu einem treffsicheren Modell zu gelangen. Das vorliegende Informationsproblem des Regulierers, den effizienten Versorger zu identifizieren, könnte nur auf der Basis einer umfassenden Analyse der vorherrschenden Rahmenbedingungen gelöst werden.

Eine notwendige Grundvoraussetzung für die Überprüfung des theoretischen Potentials einer Anreizregulierung ist folglich eine belastbare Kenntnis darüber, welche naturräumlichen, siedlungsstrukturellen und institutionellen Voraussetzungen die Kosten des Versorgers beeinflussen, und eine Datenbasis, die diese Überprüfung zuließe. Auch Pfadabhängigkeiten wären zu berücksichtigen. Es muss daher festgehalten werden, dass die erforderlichen Grundlagen nicht vorliegen, um die Vorschläge der Monopolkommission einer Prüfung zu unterziehen und die potentiellen Effizienzsteigerungen (auch nur mit Blick auf das Ziel der Produktionseffizienz) abschätzen zu können.

Darüber hinaus ist mehr als fraglich, ob eine Anreizregulierung in der Wasserwirtschaft, die von hohen (mittelfristig) unbeeinflussbaren Kosten geprägt ist, überhaupt zu einer positiven

¹⁵ Beispielhaft sei an dieser Stelle auf Hirschhausen u. a. (2009) verwiesen, die sich ebenfalls für eine Regulierung der deutschen Wasserwirtschaft aussprechen.

Regulierungsrendite führen könnte. Lenk et al. (2010) haben bereits in einer pauschalen Näherungsrechnung dargelegt, dass sich bei einem hypothetischen Steigerungspotential durch regulierungsinduzierte Maßnahmen von 10 Prozent eine maximale Regulierungsrendite von 2 Prozent für Wasserversorgungsunternehmen ergibt.¹⁶ Davon müssten allerdings die erheblichen Informations-, Entscheidungs- und Überwachungskosten der Regulierungsaktivitäten in Abzug gebracht werden, die nach Vorschlag der Monopolkommission zum bereits bestehenden Regelungsrahmen hinzukämen. In diesem Zusammenhang kann auf die grundlegenden Ausführungen zur Transaktionskostentheorie in Kapitel 3 verwiesen werden. Wieso die Monopolkommission vor diesem Hintergrund von Effizienzsteigerungen im Sinne von tatsächlichen Preissenkungen für den Endverbraucher ausgeht, ist damit fraglich.

In der Betrachtung um eine Sinnhaftigkeit einer Anreizregulierung darf auch nicht aus dem Blick geraten, dass der durch die Festlegung von Erlösobergrenzen implizierte Renditefokus kurzfristig zu sinkenden Investitionen führen kann, mit negativen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit, und mittel- bis langfristig auch auf die Versorgungsqualität. So muss „*ein Kontrollregime, das vor allem dem Wirtschaftlichkeitsziel Raum gibt, [...] klären, wie dadurch ausgelöster regulativer Kostendruck bei den Versorgern verarbeitet wird und inwieweit dabei konkurrierende preispolitische Belange (Substanzerhalt, Gewässerschutz etc.) noch ausreichend berücksichtigt werden können*“ (Gawel 2013, S. 19).

Abschließend kann festgehalten werden, dass das vielfältige Zielspektrum der Trinkwasserversorgung, das neben Wirtschaftlichkeit und effizienter Aufgabenerfüllung genauso Aspekte der Qualität, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit umfassen muss, durch eine Regulierung kaum ausreichend berücksichtigt werden kann. Die mit einer sachgerechten Berücksichtigung verbundene hohe Komplexität der Betrachtung sowie die erforderliche Einbindung des flankierenden umweltrechtlichen Regelungsrahmens bedingen entsprechend negative Auswirkungen auf die zu erwartende Regulierungsrendite.

Da zu diesem Zeitpunkt empirisch nicht sachgerecht belegt werden kann, ob und in welchem Maße mit Effizienzsteigerungen bei (mindestens) gleichbleibender Erfüllung des übrigen wasserwirtschaftlichen Zielkanons durch eine Regulierung zu rechnen wäre, kann eine so grundlegende Änderung der bestehenden, wasserwirtschaftlich funktionierenden Organisationsstrukturen, wie sie durch die seitens der Monopolkommission angestrebten Fusionen und die Einführung einer Anreizregulierung induziert würden, nicht befürwortet werden. Kleine Wasserversorger könnten den Regulierungsaufwand in den bestehenden Strukturen nicht stemmen, so dass die Vorschläge in der Folge eine Abkehr von der lokal verorteten Wasserwirtschaft bedeuten würden, ohne dass die postulierten Effizienzsteigerungen auch nur näherungsweise bestimmt worden wären.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Aspekte ist das uneingeschränkte Petitum der Monopolkommission für eine Anreizregulierung der Wasserwirtschaft nicht nachvollziehbar.

16 Wesentliche Annahme: Effizienzsteigerungspotential kann sich nur auf die Kosten beziehen, die einen variablen Charakter haben und die durch unternehmerische Entscheidungen zu beeinflussen sind. Wasserwirtschaft durch hohe Fixkosten geprägt. Eine aktuelle VKU-Umfrage unter 300 Wasserversorgungsunternehmen bestätigt das in der Literatur anerkannt hohe Fixkostenverhältnis von 75 Prozent fixen zu 25 Prozent variablen Kosten (VKU 2014).

c) Veröffentlichung von Gebührenerlösen

Die Monopolkommission empfiehlt bezugnehmend auf ihre Ausführungen in Abschnitt 3.2 zum Thema „Gebührenaufsicht und Gebührentransparenz“ „, dass die Kommunen im Fall der Gebührenerhebung den Stückerlös verpflichtend ausweisen“ (Ziff. 1252). Mit Blick auf die bereits beschriebenen, lokal heterogen ausgeprägten wasserwirtschaftlichen Erfordernisse und die angeführten Kostenunterschiede (bspw. aufgrund struktureller Unterschiede im Versorgungsgebiet sowie unterschiedlicher Kalkulationsansätze), kann die Veröffentlichung von Gebührenerlösen in der hier vorgeschlagenen Weise keine Transparenz herstellen.

Die Monopolkommission führt richtigerweise aus, dass sich aus der sachlichen Vergleichbarkeit von Produkten (hier: Trinkwasser in bestimmter Menge) nicht automatisch eine Vergleichbarkeit der Entgelte ergibt. Grund dafür sind zum einen verschiedene Entgeltmodelle. Die mit der Wasserversorgung erzielten Erlöse sind regelmäßig nicht nur in periodische Grund-(mengenunabhängig) und Arbeitserlöse (mengenabhängig) zu unterscheiden.¹⁷ Vielmehr spielen aus Sicht der Kunden für die Beurteilung der Kostenbelastung auch einmalig oder wiederkehrend erhobene Beiträge und Zuschüsse (bspw. für Erschließungsmaßnahmen oder Hausanschlüsse) eine wichtige Rolle. Ebenso wesentliche Gründe sind zum anderen in standortbedingt unterschiedlichen, strukturellen Rahmenbedingungen zu finden. Da Wasserversorgung ortsgebunden erfolgt, stellt sich für kommunale Trinkwasserversorger – im Gegensatz zu typischen Wettbewerbsmärkten – nicht die Frage einer produktionsgünstigen Standortwahl. Vielmehr müssen sich kommunale Trinkwasserversorger an die gegebenen Rahmenbedingungen anpassen, die sich je nach günstiger oder ungünstiger Ausprägung in den Kosten der Dienstleistungserbringung niederschlagen. Kostenunterschiede weisen daher – wie die Monopolkommission selbst feststellt – nicht zwangsläufig auf Effizienzdefizite hin.

Dies lässt sich beispielhaft schon an den von der Monopolkommission vorgeschlagenen Vergleichsmaßstäben (Ziff. 1232) aufzeigen: Hinter unterschiedlichen Erlösen pro Meter Leitungsnetz verbergen sich in der Praxis u. a. auch unterschiedliche leitungsgebundene Kosten, die zum Beispiel durch unterschiedliche siedlungsstrukturelle oder geologische Verhältnisse oder auch durch unterschiedliche Investitionszeitpunkte bedingt sein können. Bei einem Vergleich der Erlöse pro Kubikmeter Trinkwasser spielt u. a. der regionale Trinkwassergebrauch eine wichtige Rolle. So können sich die spezifischen Erlöse schon deswegen deutlichen unterscheiden, weil sich die Kosten der Infrastrukturbereitstellung auf regional stark unterschiedliche Wasserverbrauchsmengen verteilen.

Die vorgeschlagene Übertragung des Erlösvergleichs auf Gebühren ohne Berücksichtigung der genannten strukturellen Zusammenhänge ist daher ungeeignet, die Transparenz der Entgeltgestaltung zu erhöhen, da die tatsächlichen Ursachen für Erlösunterschiede durch diese Betrachtung nicht ersichtlich werden können. Eine Steigerung der Transparenz muss notwendigerweise auf die Erklärung der örtlichen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Versorgungskosten abstellen sowie eine Darlegung der angewandten Kalkulationsprinzipien umfassen.

¹⁷ Zur aktuellen Praxis der Entgeltgestaltung und angewandten Entgeltmodellen siehe exemplarisch VKU (2014).

2. Telekommunikation

Wie die Monopolkommission in ihren Ausführungen zutreffend ausführt, fällt der Zugang zu einer Breitbandversorgung in das Spektrum von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Die Gewährleistung einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur hat eine hohe Bedeutung für die lokale wie regionale Entwicklung (Holznagel et al. 2010). Im Koalitionsvertrag heißt es dazu: „Für ein modernes Industrieland ist der flächendeckende Breitbandausbau eine Schlüsselaufgabe. [...] Es gilt, die digitale Spaltung zwischen den urbanen Ballungszentren und ländlichen Räumen zu überwinden. Dazu wollen wir die Kommunen im Sinne einer **kommunikativen Daseinsvorsorge** in ländlichen Räumen beim Breitbandausbau unterstützen. (Hervorhebung durch die Verf.) [...] Schnelle und sichere Datennetze sind die Grundlage für Innovation, Wachstum und Beschäftigung in einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft.“

Die positiven externen Effekte der Breitbandversorgung rechtfertigen folglich ein Engagement der öffentlichen Hand. Der Zugang zu einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur hat sich als prägende Rahmenbedingung für den individuellen Lebensstandard etabliert, dem die Breitbandziele der Bundesregierung (BMWi 2009, BMWi, BMI und BMVI 2014) Rechnung tragen. Entsprechend erfüllt die Breitbandversorgung neben dem Vorliegen externer Effekte auch die Funktion eines demokratisch legitimierten öffentlichen Ziels, das mit Hilfe öffentlicher Unternehmen erreicht werden kann.

Um den Breitbandzielen der Bundesregierung gerecht zu werden, ist öffentliches Engagement unerlässlich. Es hat sich gezeigt, dass die Bereitstellung oder der Ausbau dieser wichtigen Infrastrukturdienstleistung durch den rein privatwirtschaftlichen Markt nicht im hinreichenden Umfang oder nicht in hinreichender Qualität gewährleistet werden. Gerade im ländlichen Raum mit wenigen potentiellen Nutzern zeigt sich, dass die Erschließung dieser Gebiete für rein private Investoren wirtschaftlich nicht attraktiv ist. In dünn besiedelten Regionen ist der Ausbau oftmals wirtschaftlich nur schwer darstellbar. Kommunale Unternehmen sind hierzu in der Lage, weil sie anderen Renditeerwartungen unterliegen als z. B. börsennotierte Unternehmen und sie über eine große lokale Infrastrukturkompetenz sowie über eine regionale Verwurzelung verfügen. Gleichzeitig muss aber auch ihnen ein – wenn auch längerfristiger – *Return on Investment* ermöglicht werden. Dazu ist es erforderlich, dass Ausbaubereiche so strukturiert werden, dass Skaleneffekte erzielt und Mischkalkulationen möglich werden. Dies ist erst dann der Fall, wenn sich im betreffenden Ausbaubereich sowohl Ballungszentren als auch dünn besiedelte Regionen befinden.

Die Monopolkommission stellt in ihrer Kritik am Engagement kommunaler Unternehmen in der Telekommunikationswirtschaft darauf ab, dass mildere ordnungspolitische Eingriffsmittel, wie Subventionen oder die Vergaben von Mobilfunkfrequenzen einer direkten Betätigung kommunaler Unternehmen vorzuziehen seien. Mit Blick auf die praktische Machbarkeit dieser angeführten Alternativen ist jedoch zu bedenken, dass seitens EU, Bund und der meisten Länder nicht ausreichend Fördermittel zur Finanzierung von Deckungslücken beim Breitbandausbau in weißen Flecken bereitstehen. Folglich bleibt es in vielen Fällen ein theoretisches Argument.

Hinsichtlich der von der Monopolkommission angeführten möglichen Wettbewerbsverzerrungen durch kommunales Engagement sowohl in Wettbewerbs- wie auch in Monopolbereichen mit unzureichender Kostenzuteilung ist festzuhalten, dass diese allein geeignet sind, ein theore-

tisches Szenario zu beschreiben. Die Trennung zwischen Energie- und Telekommunikationsgeschäft unterliegt seit jeher strengen und detaillierten Regularien. So sieht § 7 Nr. 2 Telekommunikationsgesetz die ausdrückliche Verpflichtung vor, im Falle einer Tätigkeit in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen zwischen den verschiedenen Sektoren getrennt Buch zu führen. Die Einhaltung dieser Regularien wird regelmäßig durch die Bundesnetzagentur überprüft.

Literaturverzeichnis

- Balance, Tony und Andrew Taylor (2005), *Competition and Economic Regulation in Water*, IWA publishing, London.
- BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009), *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, Berlin.
- BMWi, BMI und BMVI: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern u. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Digitale Agenda 2014-2017*, Berlin.
- Coenen, Michael und Justus Haucaup (2014), *Kommunal- statt Missbrauchsaufsicht: Zur Aufsicht über Trinkwasserentgelte nach der 8. GWB-Novelle*, in: WuW, Bd. 4, S. 356-363.
- Carvalho, Pedro, Rui C. Marques und Sanford Berg (2012), *A Meta-regression Analysis of Benchmarking Studies on Water Utilities Market Structure*, in: *Utilities Policy*, Vol. 21, S. 40-49.
- Cavaliere, Alberto und Simona Scabrosetti (2008), *Privatization and Efficiency – From Principals and Agents to Political Economy*, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22, No. 4, S. 685-710.
- Corneo, Giacomo (2012), *Öffentliche Finanzen – Ausgabenpolitik*, 4. Aufl., Tübingen.
- Fritsch, Michael (2007), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 8. Aufl., München.
- Gawel, Erik (2013), *Entgeltkontrolle in der Wasserwirtschaft zwischen Wettbewerbsrecht und Kommunalabgabenrecht – eine komparative Leistungsfähigkeitsanalyse*, in: *Zeitschrift für Wasserrecht*, Jg. 52, Heft 1, S. 13-35.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer und Robert W. Vishny (1997), *The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, S. 1127-1161.
- Haug, Peter (2006), *Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland*, in: *Wirtschaft im Wandel*, 12. Jg., Heft 2, S. 42-50.
- von Hirschhausen, Christian, Matthias Walter und Michael Zschille (2009), *Effizienzanalyse in der Wasserversorgung: Internationale Erfahrungen und Schlussfolgerungen für Deutschland*, in: *Das Gas- und Wasserfach (gwf) Wasser/Abwasser*, S. 170-175.
- Holznapel, Bernd, Arnold Picot, Sebastian Deckers, Nico Grove und Marc Schramm (2010), *Strategies for Rural Broadband: An Economic and Legal Feasibility Analysis*, Wiesbaden.
- Laffont, Jean-Jacques und Jean Tirole (1991), *Privatization and Incentives*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, S. 84-105.
- Lenk, Thomas Lenk, Oliver Rottmann, Mario Hesse und Marcel Fälsch (2010), *Replik zur Drucksache 17/2006. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge, Universität Leipzig*.
- Nikogosian, Vigen und Tobias Veith (2010), *Der Einfluss öffentlichen Eigentums auf die Preissetzung in deutschen Haushaltsstrommärkten*, in: *ZEW Discussion Paper No. 10-090*.
- Meggison, William L. Meggison und Jeffry M. Netter (2001), *From State to Market – A Survey of Empirical Studies on Privatization*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, S. 321-389.
- Merkel, Wolf, Peter Lévai, Juliane Bräcker, Marina Nescovic und Matthias Weiß (2011), *Alle Wasserversorger sind vergleichbar – oder nicht? In: energie wasser praxis*, Heft 12, S. 66-73.
- Mühlenkamp, Holger (2006), *Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 29, H. 4, S. 390-417.
- Mühlenkamp, Holger (2012), *Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen*, in: Schaefer, Christina und Ludwig Theuvsen (Hrsg.): *Renaissance öffentlichen Wirtschaftens*, Baden-Baden, S. 21-47.
- Mühlenkamp, Holger (2013), *From State to Market Revisited*, in: *MPRA Paper No. 47570*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47570/>.
- Pestieau, Pierre und Henry Tulkens (1993), *Assessing and Explaining the Performance of Public Enterprises*, in: *Finanzarchiv*, Bd. 50, H. 3, S. 293-323.
- Rees, Ray (1984), *Public Enterprise Economics*, 2. nd. ed., Oxford.
- Sauer, Johannes (2005), *Strukturelle Ineffizienz im Wassersektor – Eine Empirische Analyse*, in: *Schollers Jahrbuch*, Bd. 125, Heft 3, S. 369-403.
- Shapiro, Carl und Robert D. Willig (1990), *Economic Rationales for the Scope of Privatization*, in: Ezra N. Suleiman u. John Waterbury (Hrsg.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder CO, S. 55-87.

- Shirley, Mary und Patrick Walsh (2000), Public versus Private Ownership – The Current State of the Debate, in: Policy Research Working Paper 2420, World Bank, Washington DC.
- Thiemeyer, Theo (1975), Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek.
- Thiemeyer, Theo (Hrsg.), (1990), Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, in: Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 32, Baden-Baden.
- Vickers, John und George Yarrow (1988), Privatization – An Economic Analysis, Cambridge MA/London.
- Villalonga, Belén (2000), Privatization and Efficiency – Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects, in: Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 42, No. 1, S. 47-49.
- VKU: Verband kommunaler Unternehmen (2014), Auswertungsbericht zur VKU-Mitgliederbefragung zur Wassereigentumsgestaltung, Berlin.
- Weisser, Gerhard (1960), Morphologie der Betriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Bd. 3, Stuttgart, Sp. 4036-4044.
- Wenban-Smith, Hugh Boyd (2009), Economies of Scale, Distribution Costs and Density Effects in Urban Water Supply: A Spatial Analysis of the Role of Infrastructure in Urban Agglomeration, PhD thesis, London School of Economics and Political Science.
- Zschille, Michael und Matthias Walter (2010), Cost Efficiency and Economies of Scale and Density in German Water Distribution, https://www.diw.de/documents/vortragsdokumente/220/diw_01.c.364473.de/v_2010_zsc_hille_cost_smye.pdf.