



Die Wasserkrise als Krise des Wassermanagements

Die Wirkung von Anreizinstrumenten auf Unternehmen

von Dr. Mark Oelmann

Die Wasserkrise ist im Wesentlichen eine Krise des Wassermanagements“, so lautet eine Kernthese der Vereinten Nationen. In diesem Satz liegt viel Wahrheit. Insbesondere der fehlende Wettbewerb im Wassersektor führt zu tendenziell ineffizienterem, weniger kundenorientiertem und weniger nachhaltigem Wirtschaften. Die Einführung von Anreizen für Wasserunternehmen, sich im Sinne ihrer Kunden zu verbessern, ist damit Kernaufgabe eines jeden Landes.

Diese Aussage steht nicht im Widerspruch zu notwendigen Kapitalmaßnahmen in MENA-Ländern (Middle East and North Africa) zur Erreichung von Entwicklungszielen, wie den Millennium Development Goals. Selbstverständlich ist die Wasserzählerdichte sowohl bei Produktion und Abgabe zu erhöhen. Auch sind zur Verringerung der technischen Wasserverluste, zur Erschließung neuer Wasserressourcen, zur Abwasserableitung sowie Abwasserklärung Investitionsmittel notwendig. Dass aber diese Investitionsmittel zielgerichtet und effizient verwendet werden und in jeder Situation die jeweils am besten angepassten Technologien zum Einsatz kommen, hängt zentral von der Kompetenz des Managements sowie den Anreizen, denen es jeweils durch den regulatorischen Rahmen ausgesetzt ist, ab.

Ein Beispiel für eine angepasste Technologie kann der Aufbau von Kiosk-Systemen in marginalisierten, bislang nicht angeschlossenen Stadtteilen im Gegensatz zu einem kompletten zentralen Leitungsnetz sein, wie sie bereits in Sambia genutzt werden.

Ein verbessertes Wassermanagement kann daneben auch unmittelbar, ohne große Investitionen, signifikante Verbesserungen für seine Kunden bewirken. Zu denken ist etwa an eine Verringerung der durch schlechtes Management induzierten Wasserverluste oder die Erhöhung der so genannten collection efficiency beim Eintreiben der in Rechnung gestellten Außenstände.

Im Folgenden werden Möglichkeiten vorgestellt, wie in MENA-Ländern mehr Wettbewerb eingeführt werden kann. Wichtig ist, dass dieser kein Selbstzweck ist, sondern als Anreizsystem für Unternehmen dient, sich im Sinne ihrer Kunden zu verbessern. Wichtig ist auch, dass die jeweils geeignetste Möglichkeit sich dabei von Land zu Land unterscheiden kann und zentral von der gegebenen Struktur des jeweiligen Wassermarktes abhängt.

Wettbewerb im Markt

Bei einem Wettbewerb im Markt, oder auch Durchleitungswettbewerb, wird die Wertschöpfungsstufe Netz als monopolistischer bottleneck betrachtet. Die regulatorische Aufgabe besteht dann darin, für miteinander konkurrierende Versorger einen diskriminierungsfreien Zugang zu dem Engpassfaktor Netz sicherzustellen. Ein Wettbewerb auf der dem Netz vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen wird so ermöglicht, wobei es dann Aufgabe einer regulierenden Instanz wäre, Netzzugangsentgelte zu berechnen.

Dieses Verfahren ist in anderen Netzsektoren, wie Telekommunikation oder Strom und Gas,

das Mittel der Wahl. Lediglich im Wassersektor spielt es eine untergeordnete Rolle. Zwar wird der Durchleitungswettbewerb mitunter für die Wasserwirtschaft in Industrieländern diskutiert und zum Beispiel in der englischen Wasserwirtschaft zusätzlich zu anderen Preisregulierungsverfahren tatsächlich praktiziert; die institutionellen Voraussetzungen zur Qualitätssicherung wären aber insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern so enorm, dass dieses Verfahren sich nicht wirklich eignet.

Wettbewerb durch Regulierung

Bei einem Wettbewerb durch Regulierung wird streng genommen kein Wettbewerb im engeren Sinne etabliert. Vielmehr werden die Endkundenpreise durch eine Regulierungsinstanz bestimmt. Bei der Festlegung dieser Endkundenpreise unterscheidet man, vereinfacht ausgedrückt, zwischen einer kostenorientierten Preisbestimmung und einer Preisobergrenzenregulierung.

Bei einer kostenorientierten Regulierung werden die anfallenden Kosten, die mit der Erbringung einer wasserwirtschaftlichen Dienstleistung verbunden sind, zuzüglich einer etwaigen Gewinnmarge entgolten. Unter Anreizüberlegungen ist dieses Verfahren problematisch, denn im Rahmen einer kostenorientierten Preisregulierung profitiert ausschließlich der Kunde, nicht aber das Unternehmen von sinkenden Kosten oder neuen Entwicklungen. Wenn also die Gewinne aufgrund effizienteren Wirtschaftens bei der nächsten Preisbestimmung in Form sinkender Preise komplett an die Kunden weitergegeben werden, ist nicht ersichtlich, weswegen Unternehmen zu kostenmini-





Voraussetzung für Wettbewerb ist der Zugang zum Engpassfaktor Netz. (Foto: Mike Rossmannith/Fotolia.com)

mierendem sowie zu innovierendem Verhalten motiviert sein sollten.

Dennoch beinhaltet diese kostenorientierte Regulierung auch einen wichtigen Vorteil. Es liefert den Unternehmen Planungssicherheit. Dadurch, dass sich eine regulierende Institution bindet, die anfallenden Kosten komplett zu erstatten, wird das so genannte Hold-up-Problem, das Aufschieben von Investitionen, gelöst.

Bei der Preisobergrenzenregulierung sind die erlaubten Einnahmen nicht an die Kosten gebunden. Vielmehr darf der Monopolist Gewinne erzielen, muss dabei aber die Preisvorgaben einhalten. Aufgabe der regulierenden Instanz ist folglich das Setzen dieser Preisobergrenzen, die für die Unternehmen zum einen ambitioniert, zum anderen aber auch erreichbar sein müssen. Das in England und Wales genutzte System des vergleichenden Wettbewerbs ist eine besondere Variante dieser Preisobergrenzenregulierung. Die individuellen Preisobergrenzen eines Unternehmens werden hier nicht aus den eigenen Kosten und Gewinnen der Vergangenheit abgeleitet; vielmehr ergibt sich die Preisobergrenzenvorgabe aus der Konstruktion eines fiktiven Vergleichsunternehmens. De facto bestimmt sich die relative Effizienz eines Unternehmens in einer Wertschöpfungsstufe aus dem Vergleich der Position mit allen anderen Unternehmen.

Damit werden bei diesem Verfahren zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen. Zunächst wird das Grundproblem einer jeden Regulierung – der Informationsvorsprung des regulierten Unternehmens gegenüber der regulierenden Ins-

tanz – überwunden. Angesichts der Tatsache, dass die Informationen eines Unternehmens stets nur zur Regulierung aller anderen, nicht aber zu der eigenen genutzt werden, besteht theoretisch kein Grund, eigene Informationen vorzuenthalten. Daneben hat das Unternehmen unter der Annahme einer integrierten Qualitätsregulierung genau die Anreize, sich im Sinne seiner Kunden zu verbessern, weil es durch eine Verringerung seiner Kosten seinen Gewinn erhöhen kann. Erfahrungsgemäß wirkt dieser Anreiz nicht nur bei privaten Unternehmen, sondern auch bei Unternehmen mit öffentlichen Eigenern.

So positiv sich das System – sofern ein Land ausreichend viele Unternehmen für einen solchen Vergleich hat – auf die Anreizwirkungen bei den Betriebsführungs- und Kapitalerhaltungskosten wirken mag, ist dem oben genannten Hold-up-Problem bei Neuinvestitionen dennoch Rechnung zu tragen. Bei langlebigen Investitionsgütern, die sich als versunkene Kosten darstellen, wird man nicht um eine Art der kostenorientierten Preisregulierung kommen. Eine Preisobergrenzenregulierung wird folglich immer auch Elemente einer kostenorientierten Regulierung beinhalten müssen.

Ist ein solches komplexes System, wie es in der englischen Wassermarktregulierung angewandt wird, für Länder des Nahen und Mittleren Ostens überhaupt anwendbar?

Unmittelbar im ersten Schritt wäre dies vermessen. Der wesentliche Grund besteht in den

hohen Anforderungen an die Datenqualität. Dies heißt aber nicht, dass man sich nicht auf den Weg in diese Richtung machen kann. In vielen Ländern sind mittlerweile Benchmarking-Verfahren etabliert. Hier werden Unternehmen miteinander verglichen und unternehmensindividuelle Ergebnisse werden veröffentlicht. Eine solche Veröffentlichung bei gleichzeitiger Pflicht zur Teilnahme am Benchmarking impliziert ein Naming, Faming and Shaming, das heißt, dass sich ein Unternehmen öffentlich bei schlechten Ergebnissen rechtfertigen muss, oder aber auch positive Resultate für sich vermarkten kann. Dies soll den Unternehmen die so zentralen Anreize liefern, sich im Sinne ihrer Kunden zu verbessern.

Die Niederlande machen hier positive Erfahrungen. Sambia oder auch Peru wären international betrachtet hervorstechende Beispiele. Über die Jahre zeigen die verfügbaren Berichte, wie sich die Unternehmen dort sukzessive kundenorientiert verbessert haben. Gerade das Faming – das Beschreiben von Best-Practice-Beispielen im Rahmen dieser Berichte – wirken positiv besonders auf die innovativen Vorreiter der Branche.

Wettbewerb um den Markt

Beim Wettbewerb um den Markt, oder auch Ausschreibungswettbewerb, wird das Recht, einen Markt als alleiniger Anbieter während einer vorgegebenen Zeitperiode bedienen zu dürfen, wettbewerbslich versteigert. Zum einen könnte das Recht, den Markt als Monopolist bewirtschaften zu können, meistbietend auktioniert werden. In solch einem Fall hätten die Konsumenten Monopolpreise zu entrichten. Zum anderen könnten Konzessionäre aufgefordert werden, einen Preis zu nennen, zu dem sie bereit wären, den Markt zu versorgen. Derjenige mit dem am niedrigsten verlangten Preis erhielte den Zuschlag. In einem solchen Fall würde nicht nur das effizienteste Unternehmen den Auftrag erhalten. Gleichzeitig wäre eine Begrenzung der Monopolrenten möglich.

Die Annahme, dass das effizienteste Unternehmen den Auftrag erhalten würde, unterliegt allerdings mehreren Bedingungen. So muss der Vertrag, erstens, zwischen Konzessionär und Ausschreibungsinstanz genau genug formuliert sein und seine Einhaltung effektiv überwacht werden. Für den Fall, dass der letzte Anbieter Investitionen tätigen soll, die sich als versunkene Kosten darstellen – das bedeutet, in Anlagen und Leitungsnetze gesteckt werden und damit schlecht wieder materialisierbar sind – zweitens, der Übergang der Infrastruktur bei Konzessionärswechsel zu zuvor festgelegten Bedingungen sicherzustellen. Drittens muss bei einer Ausschreibung zwischen potenziellen Konzessionären Wettbewerb herrschen, der nicht etwa durch Absprachen umgangen wird.



DIE WASSERKRISE ALS KRISE DES WASSERMANAGEMENTS



Mehr Kontrolle durch Erhöhung der Wasserzählerdichte. (Foto: Yury Maryunin/Fotolia.com)

Internationale Erfahrungen zeigen, dass diese Annahmen nicht notwendigerweise galten und viele Projekte, die mit hohen Erwartungen starteten, nicht erfolgreich beendet werden konnten. Das vermutlich renommierteste Beispiel ist in Cochabamba (Bolivien), wo die enttäuschte Bevölkerung ihre Stadtverwaltung durch Proteste unter Druck setzte, die zuvor eingeführte Privatisierung rückgängig zu machen und die Wasserversorgung wieder selbst zu übernehmen. Hieraus lässt sich gleichwohl nicht schließen, dass Ausschreibungen damit obsolet geworden sind. Vielmehr zeigen die Erfahrungen, dass eine ausreichend kompetente staatliche Überwachungsinstanz auch im Sinne privater Dienstleister sein müsste. Nur eine solche, kompetente und politisch unabhängige Regulierung vermag es, Investitionen durch Konzessionäre zu sichern und sie gegebenenfalls sogar erst zu mobilisieren.

Zusammenfassung und Bewertung

Insgesamt bleibt festzustellen, dass wasserwirtschaftliche Unternehmen klassische natürliche Monopole sind. Daher kann der Wettbewerb hier aus sich heraus nicht disziplinierend wirken. Vor diesem Hintergrund muss der Staat begleitend aktiv werden. Ganz unabhängig für welches der hier vorgestellten Verfahren man sich entscheidet, immer werden Institutionen notwendig sein, die sicherstellen, dass das Unternehmen auch tatsächlich im Sinne seiner Kunden handelt.

Im Wesentlichen wurde hier zwischen einem Wettbewerb im Markt, Wettbewerb durch Regulierung und Wettbewerb um den Markt unterschieden. Während der erste für MENA-Länder insbesondere aufgrund der institutionellen Anforderungen nicht wirklich realistisch ist, sind die anderen beiden Verfahren geeigneter. Kostenorientierte und anreizorientierte Regulierung

in den Formen der Preisobergrenzenregulierung und des Ausschreibungswettbewerbs sind hier vom Grundsatz gut miteinander verknüpfbar. Es besteht mittlerweile Konsens, dass beide Regulierungsarten in der internationalen Wasserwirtschaft Platz haben sollten. Die kostenorientierte Regulierung hat bei den Kapitalmaßnahmen, die für langfristige Investitionen notwendig werden, ihre Existenzberechtigung, bei sämtlichen Betriebsführungsaufgaben sollten gleichwohl anreizorientierte Verfahren greifen.

Der erste Schritt sollte jedoch stets der Aufbau eines funktionsfähigen regulatorischen Rahmens sein. Ohne eine mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattete Kontrollinstanz kann sich Privatisierung als sehr kontraproduktiv herausstellen. Gleichzeitig sind genau diese Kompetenzen auf regulatorischer Seite exakt die Ausgangsvoraussetzung, dass Privatisierung auch besonders positiv wirken kann. Sie ist damit auch im Interesse möglicher privater Dienstleister, denn es ist eine Mär, dass internationale Ausschreibungsprojekte vor allem an den privaten Partnern scheitern.



DR. MARK OELMANN
ist Volkswirt und Ethnologe. Er promovierte zu Fragen der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft und verantwortet nach Tätigkeiten bei der Deutschen Bank AG und Capgemini Consulting nun die

Beratungsaktivitäten im Wasser- und Verkehrssektor bei der WIK-Consult GmbH. 2009 unterstützte er u. a. die Wasserministerien in Albanien, Kenia und im Jemen.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Euro-Mediterranean Association
for Cooperation and Development e.V. (EMA)
Lederstr. 15
22525 Hamburg

Tel.: +49 (0) 40-52 01 48 89
Fax: +49 (0) 40-52 01 49 11
Email: info@ema-germany.org
Homepage: www.ema-germany.org

VERTRETUNGSBERECHTIGTER VORSTAND

Prof. Dr. Horst H. Siedentopf,
Dr. Abdelmajid Layadi

REGISTRIERUNG

Vereinsregister Amtsgericht Hamburg
VR20138

REDAKTION

Heike Hahn, Birthe Springer
Email: mediterranes@ema-germany.org

UNTERSTÜTZUNG DER REDAKTION

Johannes Hengelbrock, Dr. Abdelmajid Layadi,
Menno Preuschtaft, Miriam Shabafrouz

GESTALTUNG

Kirsten Lehm

MARKETING

Nina Lantzerath

DRUCK

OURDAS druckt!

ERSCHEINUNGSWEISE

Vierteljährlich (geplant)

MEHRERE AUFLAGEN

1. Auflage

COPYRIGHT

EMA e.V.

Zitate nur mit Quellenangabe. Nachdruck nur mit Genehmigung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Artikel geben die Meinung der Autoren wieder, nicht unbedingt die der Redaktion.

BILDNACHWEIS COVER

Stoned Wasserhahn von Bernd Boscolo
(aboutpixel.de)

BILDNACHWEIS RÜCKEN

Beleuchtete Faultürme im Hamburger Hafen von
HAMBURG WASSER

ZWEITE AUSGABE

Dezember 2009

ISSN 1869-263X

