

Wochenbericht

Fallende Preise in der Wasserwirtschaft – Hessen auf dem Vormarsch

Seite 150

Die deutschen Wasserpreise liegen zwischen 50 Cent und 4 Euro je Kubikmeter. In vielen Fällen sind diese Preise überhöht. Die hessische Landeskartellbehörde hat bereits Preissenkungen von bis zu 30 Prozent durchgesetzt. Dies hat Modellcharakter auch für andere Bundesländer.

Von Christian von Hirschhausen, Astrid Cullmann, Matthias Walter und Michael Zschille

„Die Wasserwirtschaft muss reguliert werden, um überhöhte Preise zu verhindern“

Seite 151

Sechs Fragen an Christian von Hirschhausen

BVL/DIW Logistik-Indikator im ersten Quartal 2009

Seite 159

Länderfusionen sind dringend nötig!

Seite 160

Kommentar von Klaus F. Zimmermann

Fallende Preise in der Wasserwirtschaft – Hessen auf dem Vormarsch

Prof. Dr. Christian von Hirschhausen
chirschhausen@diw.de

Astrid Cullmann
acullmann@diw.de

Matthias Walter
matthias.walter@tu-dresden.de

Michael Zschille
michael.zschille@mailbox.tu-dresden.de

Der deutschen Wasserwirtschaft könnte in naher Zukunft ein grundlegender Wandel ihrer Geschäftspraktiken bevorstehen. Durch die jüngeren Kartellverfahren gegen kommunale Wasserunternehmen in Hessen ist ein neues Kapitel im deutschen Wassersektor aufgeschlagen worden. In Verfahren gegen Wetzlar, Frankfurt und Kassel wirkte die Kartellbehörde bereits drastische Preissenkungen um bis zu 30 Prozent. Eine Reihe weiterer Verfahren befindet sich in der Vorbereitung. Diese Vorstöße der hessischen Landeskartellbehörde könnten den Anfang einer grundlegenden Wende in der Wasserwirtschaft markieren. Wie bereits im Telekommunikations-, Strom- und Gassektor zeichnet sich auch hier eine Tendenz für effizienteres Wirtschaften der Versorgerunternehmen und sinkende Preise für Verbraucher ab. Enorme Preisspannen im internationalen Vergleich, aber auch bei den innerdeutschen Wasserpreisen verdeutlichen die dringende Notwendigkeit einer angemessenen Regulierung für diesen Sektor. In den letzten Jahren zahlten Verbraucher zwischen 50 Cent und 4 Euro für einen Kubikmeter Wasser. Diese Preisabweichungen lassen sich nur bedingt durch strukturelle Unterschiede der jeweiligen Versorgungsgebiete erklären. Wegen fehlender Anreize zur Kostenminimierung sind sie zusätzlich ein Ausdruck ineffizienter Wertschöpfung. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutsamkeit einer angemessenen Regulierung ersichtlich.

Die Wasserverteilung stellt einen klassischen Fall des natürlichen Monopols dar. Um einen Missbrauch dieser Monopolstellung durch überhöhte Preissetzung zu verhindern, bedarf es einer angemessenen Regulierung. Während etwa in Großbritannien die Wasserregulierung seit längerem festgeschrieben ist und erfolgreich durchgesetzt wird, lassen effizienzorientierte Aktivitäten in Deutschland weiter auf sich warten. Das Beispiel Großbritanniens zeigt zudem, dass Regulierungserfahrungen aus anderen Sektoren durchaus auch auf den Wassersektor übertragbar sind.

Aktuelle Studien belegen, dass die Trinkwasserentgelte in Deutschland im internationalen Vergleich zu den höchsten zählen.¹ Diese Preisunterschiede können nicht nur mit der vergleichsweise hohen Qualität und Sicherheit der Trinkwasserversorgung erklärt werden.

Große Spreizung von Wasserpreisen in Deutschland

Innerhalb Deutschlands gibt es erhebliche Preisunterschiede für Trinkwasser. Besonders deutlich werden diese Differenzen bei der Betrachtung der jährlichen Trinkwasserausgaben eines durchschnittlichen Haushalts, die in der Abbildung für 765 Wasserversorgungsunternehmen dargestellt sind. Für den Standardabnahmefall von 150 Kubikmetern, wie er in Hessen angenommen wird, ergeben sich jährliche Ausgaben zwischen 88,20 Euro und 517,20 Euro, was einer Diskrepanz von etwa 586 Prozent entspricht.² Der teuerste Wasserversorger innerhalb dieser Datenbasis ist dabei in Sachsen ansässig, der günstigste Anbieter

¹ Vgl. NUS Consulting Group: International Water Survey and Cost Comparison. 2008.

² Die Angaben beruhen auf Berechnungen auf Basis der Wasserpreisstatistik 2003 des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW), Bonn.

Sechs Fragen an Christian von Hirschhausen

„Die Wasserwirtschaft muss reguliert werden, um überhöhte Preise zu verhindern.“



Prof. Dr. Christian von Hirschhausen,
Forschungsdirektor
am DIW Berlin

Herr Prof. von Hirschhausen, in einem Verfahren gegen mehrere kommunale Wasserunternehmen in Hessen setzte die Kartellbehörde hohe Preisreduktionen im zweistelligen Prozentbereich durch. Mit welcher Begründung?

Die hessische Kartellbehörde hat erstmals in der Geschichte der deutschen Wasserwirtschaft gegen drei Stadtwerke eine direkte Preiskontrolle verfügt, weil ihnen überhöhte Preise vorgeworfen wurden. Das ist eine Innovation, weil im Gegensatz zu anderen Sektoren, wie der Elektrizitäts- oder der Telekommunikationswirtschaft, die Wasserwirtschaft bisher von diesem Typus der Regulierung ausgenommen war.

Welche Preise beziehungsweise Kostenstrukturen hat die Kartellbehörde dabei zum Maßstab genommen?

In einem sogenannten Vergleichsverfahren werden Städte mit ähnlicher Bevölkerung, ähnlichen technischen Strukturen und ähnlichen Abnahmestrukturen verglichen. In einem Pilotverfahren wurden die drei Städte Wetzlar, Frankfurt und Kassel analysiert. Der jüngsten Rechtsprechung zu Folge hat der hessische Weg der Kartellverfahren Recht und wird daher in Zukunft auch auf andere Gemeinden und Städte angewandt werden.

Welche Preisunterschiede gibt es zwischen den Wasserunternehmen in Hessen?

Die Unterschiede zwischen den Wasserpreisen reichen von fünfzig Cent bis zu vier Euro pro Kubikmeter. Eine gewisse Spanne ist normal, weil unterschiedliche Versorger natürlich unterschiedliche Kosten und Wasserversorgungstypen haben. Nicht normal ist, dass bei gleichen oder ähnlichen Strukturmerkmalen weit höhere Preise genommen wurden, als in anderen Gemeinden. Das Verfahren der Kartellbehörde ist eine Einzelprüfung, aber auch für Gesamtdeutschland haben die Verfahren große Bedeutung, weil zum ersten Mal überhöhte Preise wissenschaftlich nachgewiesen wurden.

Könnte Hessen als Vorbild für alle Bundesländer dienen?

Hessen gilt bundesweit als ein Vorbild, weil es sich bei der Wasserversorgung um ein natürliches Monopol handelt. Es herrscht sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis weitgehend Einigkeit, dass dieser Sektor reguliert gehört, um überhöhte Preise zu verhindern. Es ist damit zu rechnen, dass andere Länder ebenfalls aktiv werden, was die Preiskontrolle und -regulierung der Wasserunternehmen angeht.

Welche politischen Weichenstellungen sollten erfolgen, um adäquate Wasserpreise in Zukunft garantieren zu können?

Die Länder und die Kartellbehörden sollten in Verbindung mit den zuständigen Ministerien die positiven Erfahrungen mit den Sektoren Energiewirtschaft und Telekommunikation genau studieren und die Übertragbarkeit auf den Wassersektor ernsthaft prüfen. Dazu gehört die Einbeziehung aller Preise und Gebühren in eine Anreizregulierung. Die Unternehmen müssen wie in den anderen Sektoren gezwungen werden, vergleichbare Daten zu liefern. Dies sollte nicht auf freiwilliger Basis erfolgen. Hier liegt international ausreichend Erfahrung vor, die auch für Deutschland sinnvoll genutzt werden kann.

Wie werden sich diese Maßnahmen auf die Verbraucherpreise auswirken?

Die Wasserpreise werden mit Sicherheit sinken. Die Verfügung gegen Wetzlar zum Beispiel liegt im Bereich von dreißig Prozent. Wir haben Preisunterschiede für eine normale Familie im Bereich von 100 bis 400 Euro pro Jahr identifiziert. Es ist natürlich nicht damit zu rechnen, dass überall derselbe Wasserpreis gezahlt werden wird, das ist auch nicht sinnvoll. Es geht hier um die Ineffizienzen und die überhöhten Kosten, die angesetzt werden.

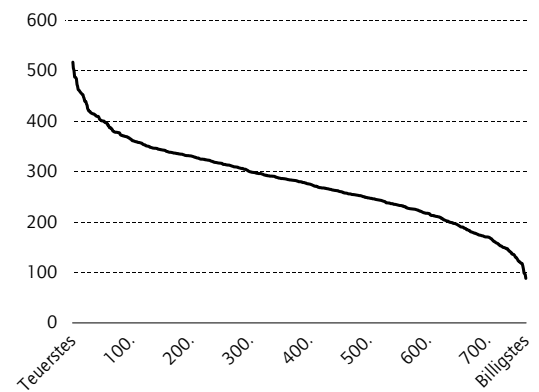
Die Wasserpreise werden mit Sicherheit sinken.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de

Abbildung

Trinkwasserausgaben 2003 eines durchschnittlichen Haushalts¹ nach Versorgungsunternehmen

In Euro pro Jahr

¹ Standardabnahmefall von 150 m³.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

in Niedersachsen. Das mit 500,52 Euro teuerste westdeutsche Unternehmen sitzt in Rheinland-Pfalz.

Die Preisunterschiede sind nicht ausschließlich auf äußere Bedingungen des Versorgungsgebietes – wie die Topographie oder die Bevölkerungsdichte – zurückzuführen. Ein Teil der Preisdifferenzen geht auch auf eine ineffiziente Leistungserstellung zurück, was ersichtlich wird, wenn strukturell ähnliche Wasserunternehmen miteinander verglichen werden.

Hessens Vorstoß für niedrigere Wasserpreise

In Deutschland werden Trinkwassergebühren erhoben, wenn Verbraucher das Trinkwasser direkt von ihrer Kommune beziehen. Die Kontrolle dieser Gebühren obliegt dann der jeweiligen Kommunalaufsicht – nicht etwa der Kartellbehörde. Die Kartellbehörde kann nur dann rechtlich gegen vermutete überhöhte Preise vorgehen, wenn das Wasserunternehmen mittels eines Konzessionsvertrags mit der Kommune ein ausschließliches Recht zur Lieferung von Trinkwasser vereinbart hat.

Eine andere Regelung liegt vor, wenn die Verbraucher einen Versorgungsvertrag mit einem eigenständigen Wasserversorgungsunternehmen, etwa einer kommunalen GmbH oder AG, eingehen. Dann werden keine *Gebühren*, sondern *Preise* für Trinkwasser erhoben. Die Kontrolle dieser Prei-

se für Trinkwasser, das auf der Grundlage der Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Wasser geliefert wird, obliegt wiederum den Landeskartellbehörden.³

Weil sie überhöhte Wasserpreise vermutet, betreibt die hessische Landeskartellbehörde seit einigen Jahren Untersuchungen. Gegen acht hessische Wasserunternehmen, die zusammen eine Million Einwohner beliefern, laufen derzeit Kartellverfahren. Die Intensität der Untersuchungen hat sich dabei in den letzten Jahren verstärkt. Nicht zuletzt auch wegen der Einführung der Anreizregulierung im Januar 2009 in der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft sowie im Eisenbahnsektor (in Vorbereitung) hat das Thema an Aktualität gewonnen.⁴

Methodisch orientiert sich die Vorgehensweise am Vergleichsmarktkonzept gemäß § 19 Abs. 4 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) (Kasten). Da es im Bereich der Wasserversorgung keine Vergleichsmärkte gibt, ist es auch zulässig, die Konditionen anderer gleichartiger Unternehmen heranzuziehen. Dabei zielt der Begriff der Gleichartigkeit einzig und allein auf die aus Kundensicht unternehmerische Tätigkeit und die wirtschaftliche Funktion des Unternehmens. Da dies bei einem Vergleich von Wasserversorgern gegeben ist, wäre es prinzipiell zulässig, alle Unternehmen ohne Berücksichtigung auf strukturelle Besonderheiten miteinander zu vergleichen. Im Rahmen der Rechtfertigung bekommen die Unternehmen aber die Möglichkeit, abweichende Preise durch besondere Umstände zu begründen. Hierbei werden unterschiedliche Preise in den Kommunen durch die Berücksichtigung von Strukturvariablen vergleichbar gemacht.

Bereits im Jahr 1999 erreichte die Landeskartellbehörde eine Preissenkung des Wasserversorgers in Darmstadt um sieben Prozent. 2001 konnten die Preise für Trinkwasserlieferungen in der Landeshauptstadt Wiesbaden um neun Prozent gesenkt werden. Trotz dieser Preissenkung zählen beide Unternehmen weiterhin zu den teuersten hessischen Wasserversorgern, weshalb eine erneute Überprüfung zur Debatte steht. Weitere moderate Preissenkungen wurden bei den Wasserversorgern in Eltville und Offenbach (2004) sowie Hanau (2005) erreicht. Eine einvernehmliche Lösung konnte mit den *Stadtwerken Geln-*

³ Die Kartellaufsicht obliegt den Landeskartellbehörden, da in der Regel die Wasserversorgung kleinräumig betrieben wird und meist Ländergrenzen nicht überschreitet.

⁴ Als Anreizregulierung bezeichnet man die Vorgabe von Preis- oder Erlösgrenzen durch die Regulierungsbehörde; das regulierte Unternehmen hat dann einen „Anreiz“, seine Kosten zu senken um seinen Gewinn zu steigern.

Tabelle

Bislang erreichte Preissenkungen bei hessischen Wasserversorgern

Ort und Unternehmen	Status des Kartellverfahrens	Gesamtpreis vor der Senkung ¹	Gesamtpreis am 9. April 2008 ¹	Preissenkung in Prozent
Darmstadt: HSE/Entega	vorläufig abgeschlossen 1999	2,66	2,47	7
Wiesbaden: Stadtwerke AG	vorläufig abgeschlossen 2001	2,96	2,69	9
Eltville: WV Oberer Rheingau	abgeschlossen 2004	2,84	2,53	11
Offenbach: EVO	abgeschlossen 2004	2,49	2,27	9
Hanau: Kreiswerke GmbH	abgeschlossen 2005	2,47	2,22	10
Frankfurt am Main: Mainova	Verfügung 2007	– ²	2,29	37
Wetzlar: Enwag	Verfügung 2007	– ²	2,52	29,4
Kassel: Städtische Werke AG	Verfügung 2008	– ²	2,30	37
Eschwege: Stadtwerke	offen		2,63	
Herborn: Stadtwerke GmbH	offen		2,45	
Gießen: Stadtwerke	offen		2,41	
Oberursel/Taunus: Stadtwerke	offen		2,41	

¹ In EUR pro m³ für einen 4-Personen-Haushalt mit einem Durchschnittsverbrauch von 150 m³ pro Jahr.

² Preissenkung ist noch nicht rechtskräftig.

Quellen: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

hausen GmbH erzielt werden, die im Jahr 2007 freiwillig ihre Preise um 20 Prozent senkten, um einer möglichen Verfügung zu entgehen.

Konkret sind seit dem Jahr 2007 Verfügungen gegen die *Mainova Frankfurt am Main AG*, die *enwag Energie- und Wassergesellschaft Wetzlar* und die *Städtischen Werke Kassel* ausgesprochen worden (Tabelle). Dabei wurde der Vorwurf besonders überhöhter Wasserpreise konkretisiert: In der Verfügung vom 16. Mai 2007 wurde die *enwag Wetzlar* zu einer Preisreduktion von 29,4 Prozent aufgefordert. Die *Mainova Frankfurt am Main AG* wurde am 10. Dezember 2007, ebenso wie die *Städtischen Werke Kassel AG* am 10. April 2008, zu einer Preisreduktion von 37 Prozent gezwungen. Nach langem Rechtsstreit wurde die Verfügung gegen die *enwag Wetzlar* vom Oberlandesgericht Frankfurt am Main am 18. November 2008 bestätigt. Daraufhin reichte die *enwag* vor dem Bundesgerichtshof erneut eine Rechtsbeschwerde gegen die Verfügung ein. Auch hier wird eine Bestätigung der Verfügung erwartet.⁵ Offen ist der Ausgang der Kartellverfahren in den Fällen Eschwege, Gießen, Herborn und Oberursel. Falls hier keine einvernehmliche Lösung gefunden wird, sind auch hier Preissenkungsverfügungen zu erwarten.

⁵ Die aktuelle Preisstruktur der *enwag Wetzlar* trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Eine im Juli 2005 in Kraft getretene Regelung (§ 32 Abs. 3 GWB) erlaube nunmehr auch die nachträgliche Feststellung einer Zuwiderhandlung. Die Verfügung der LKBEW sah eine rückwirkende Feststellung der Verfügung bis zu diesem Zeitpunkt vor. Seitens des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main wurde die Verfügung gegen die *enwag Wetzlar* dem Grunde nach anerkannt. Lediglich die rückwirkende Feststellung, welche den Kunden im Erfolgsfall die Möglichkeit nachträglicher Schadensersatzforderungen gegeben hätte, wurde vom OLG Frankfurt aufgehoben.

Wetzlar als Präzedenzfall

Der Fall Wetzlar kann als Pilot- oder Präzedenzfall für eine größere Anzahl weiterer Verfahren angesehen werden, da dort das Verfahren einer außerordentlich hohen Preissenkung am weitesten fortgeschritten ist. Bereits zu Beginn des Jahres 2002 teilte die Landeskartellbehörde der *enwag* mit, dass ein Verdacht auf missbräuchlich überhöhte Preise besteht. In diesem Schreiben wurden erste Vergleichsunternehmen benannt und der *enwag* die Möglichkeit gegeben, ihre höheren Kosten zu begründen. Mit der Art und Weise dieses Vorgangs erklärte sich die *enwag* in mehreren Punkten nicht einverstanden. Der danach überarbeitete Fragebogen wurde der *enwag* kurze Zeit später seitens der Landeskartellbehörde vorgelegt. Auch unter Berücksichtigung der in dem Fragebogen angegebenen besonderen Kostenfaktoren bestanden weiterhin Preisunterschiede zu den Vergleichsunternehmen von bis zu 80 Prozent.⁶ Eine vorgeschlagene Preissenkung im Herbst 2005 lehnte die *enwag* ab.

Zur Beurteilung des Sachverhalts hat die Landeskartellbehörde ihre Auswahlentscheidungen dargestellt, die der Wahl der Vergleichsunternehmen sowie der Vergleichspreisbildung zugrunde lag. Es wurden für die *enwag* mehrere Strukturgesichtspunkte berücksichtigt, welche sich hauptsächlich auf die Wasserverteilung (bis zu 87 Prozent Gesamtkostenanteil) beziehen. Konkret sind dies

- Versorgungs- und Abnehmerdichte,

⁶ Vgl. Hessische Landeskartellbehörde Energie und Wasser: Verfügung zur Wasserpreissenkung an *enwag Wetzlar* vom 9. Mai 2007.

Vergleichsmarktkonzept

Der Effizienzvergleich der Wasserversorgungsunternehmen basiert auf dem Vergleichsmarktkonzept. Als Vergleichspreis wird für die Unternehmen jeweils der Mischpreis aus Grund- und Arbeitspreis für verschiedene Standardabnahmefälle berechnet. Hierbei werden der Typfall 1 mit 150 m³ pro Jahr (4-Personen-Haushalt) sowie der Typfall 2 mit 400 m³ pro Jahr (Mehrfamilienhaus) betrachtet. Bei Besonderheiten in der Abnehmerstruktur eines Wasserversorgers ist die Berücksichtigung weiterer Typfälle denkbar. Zur Rechtfertigung von Preisunterschieden können strukturelle Merkmale wie Abnehmeranzahl, Charakteristik des Versorgungsgebietes oder erschwerende Bedingungen angeführt werden. Es wird dabei zwischen zurechenbaren, also individuell beeinflussbaren Umständen, und nicht zurechenbaren, also gebietsstrukturbedingten Umständen unterschieden. Nicht zurechenbar sind beispielsweise die Versorgungsdichte im jeweiligen Versorgungsgebiet, Höhenunterschiede oder das lokale Grundwasserangebot. Die Rechtsform des Unternehmens, die Unternehmensgröße oder auch Überkapazitäten zählen hingegen zu den zurechenbaren Umständen, welche

der Wasserversorger selbst zu verantworten hat. Durch Zu- und Abschlagsrechnung findet dann eine Berücksichtigung der nicht zurechenbaren Umstände bei der Bildung des wettbewerbsgerechten Preises statt. Auf dieser Basis soll eine sichere und preiswürdige Versorgung mit Trinkwasser gewährleistet werden. Es können allerdings nur Kosten, die unausweichlich sind und nach dem Grundsatz der rationellen Betriebsführung anfallen, als Rechtfertigungsgrund geltend gemacht werden. Zu diesem Zweck hat die hessische Landeskartellbehörde für Energie und Wasser eine Datenbank mit Angaben zu Wasserversorgungsunternehmen aus dem gesamten Bundesgebiet aufgebaut. Die Daten hierfür wurden auf Basis eines Fragebogens erhoben, welcher an verschiedene Wasserversorgungsunternehmen versandt wurde. Aufgrund des Enquete-Rechts (§ 32 e GWB) sind die Unternehmen hierbei verpflichtet, die geforderten Daten anzugeben.¹

¹ Daiber, H.: Wasserwirtschaft und Kundenschutz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Becker, P. (Hrsg.): Kommunale Wirtschaft im 21. Jahrhundert. 2006.

- nutzbare Wasserabgabe,
- Abgabestruktur,
- Gesamterträge der Wassersparte und
- Anzahl der versorgten Einwohner.

Im Allgemeinen gab die Landeskartellbehörde zu verstehen, Erschwernisse zur Preiserhöhung anzuerkennen, falls sie begründet vorliegen würden. Im Zuge der Bewertung wurden sechs Vergleichsunternehmen ausgetauscht. Gründe dafür waren die Wettbewerbssituation, abweichende strukturelle Gegebenheiten und ungenügende Belastbarkeit der Unternehmen. Im Hinblick auf die Preissenkung nahm die Behörde letztlich auf den geringsten, statt auf den größten Preisabstand Bezug. Somit erfolgte im Mai 2007 die Verfügung gegen die *enwag*, die Preise für die Lieferung von Trinkwasser in den betrachteten Abnahmefällen um 29,4 Prozent zu senken.

Zur Rechtfertigung der Verfügung werden zum einen diejenigen Punkte aufgezählt, die sich nicht nachweislich preiserhöhend auswirken und zum anderen jene Punkte, bei denen der *enwag* entgegengekommen wurde. Zu den nicht preiserhöhenden Punkten gehören unter anderem die Zahlung von Konzessionsabgaben (die jedoch für die *enwag* ausnahmsweise aufgrund ihrer geringen Bedeutung als preiserhöhend stattgegeben

wurden), der Betrieb eigener Gewinnungsanlagen, die mangelnde wirtschaftliche Optimierung der Wasserbeschaffung von Vorlieferanten, die Anzahl vorhandener Druckzonen, die Anzahl und Größe von Wasserbehältern zur Wasserspeicherung sowie ungünstige Bodenarten im Versorgungsgebiet.

Die ausgesprochene Preissenkungsverfügung würde für die *enwag* erhebliche Umsatzeinbußen bedeuten. Derzeit wird von Umsatzrückgängen von zwei Millionen Euro pro Jahr ausgegangen. Gleichzeitig bedeutet die verfügte Preissenkung für den Verbraucher Ersparnisse von rund 0,70 Euro pro Kubikmeter Wasser. Bezogen auf den Standardabnahmefall von 150 Kubikmetern entspricht dies einer jährlichen Ersparnis von über 100 Euro.⁷

Ausblick: Mehr Regulierung wagen

Hessen ist einen mutigen ersten Schritt in Richtung ökonomisch angemessener Wasserpreise gegangen, dem andere Bundesländer folgen wer-

⁷ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Pressemitteilung vom 14. Mai 2007 zur Preissenkungsverfügung gegen *enwag* Wetzlar.

den. So haben Bayern, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen bereits angekündigt, bei Erfolg der hessischen Landeskartellbehörde nachzuziehen und ebenfalls die Kontrolle der Wasserversorger zu verstärken. Folgt man den Erfahrungen anderer Länder im Wassersektor, aber auch anderer Infrastruktursektoren in Deutschland, zeichnen sich für die Zukunft folgende weitgehenden Reformen ab:

- **Aufhebung der Unterscheidung in Preise und Gebühren:** Speziell die Unterscheidung zwischen Wasserpreisen und Wassergebühren steht einer effizienten Missbrauchsaufsicht der Wasserwirtschaft im Wege. Ursprünglich zum Schutz des Endkunden erdacht, ist diese Trennung nunmehr eine Hürde auf dem Weg zu einer Regulierung der Wasserversorgung. Seitdem auch kommunal geführte Betriebe stärker nach Grundsätzen rationeller Betriebsführung handeln müssen, ist die Unterscheidung zwischen Wasserpreisen und Wassergebühren überflüssig, und es besteht juristischer Handlungsbedarf.⁸ Für das Bundesland Hessen würde dies die Erweiterung der Einflussmöglichkeit von derzeit lediglich 43 auf alle 399 in Hessen aktuell tätigen Wasserversorger bedeuten.
- **Übergang von der Missbrauchsaufsicht zu ganzheitlicher Regulierung:** In dem technisch komplexen und von dauerhaften Monopolen gekennzeichneten Wassersektor braucht es klare Regeln zur Preisfindung. Eine ganzheitliche Regulierung für die Wasserverteilung ermöglicht die Berücksichtigung von Sektorspezifika wie technischen Rahmenbedingungen, Umwelt- und Ressourcenaspekten.

⁸ Beispielsweise könnte die *enwag Wetzlar* im Falle einer Bestätigung des Urteils gegen sie durch den Bundesgerichtshof wieder auf das Gebührenmodell wechseln. Zwar bieten auch die Kommunalabgabengesetze Möglichkeiten, die Gebühren auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen, doch die hierbei erforderliche richterliche Preiskontrolle hat diverse Nachteile. So ist es durch die daran geknüpfte Einzelfallgebundenheit notwendig, dass sich ein Kläger findet, der gegen die überhöhten Gebühren vorgeht.

Trotz der grundsätzlich positiven Erfahrungen mit Kartellverfahren in Hessen ist eine ex-post Missbrauchsaufsicht nicht ausreichend. Eine sektorspezifische Regulierung kann von vornherein auf Preise eingehen und die richtigen Anreize setzen. Somit gestalten die Unternehmen von sich aus die Preise verbraucherfreundlicher, weil sie beispielsweise bei Kostensenkungen einen Teil als Gewinn einbehalten dürfen.

- **Technisch-ökonomisches Benchmarking mit Teilnahmeverpflichtung für alle Unternehmen:** Zur Ermittlung von Preisobergrenzen sollte im Rahmen der Modernisierungsstrategie ein verpflichtendes Benchmarking (Kennzahlenvergleich) eingeführt werden. Elementare Voraussetzung einer funktionierenden Benchmarking-Strategie zu mehr Kosteneffizienz sind die Rückkopplung und ein offener Austausch von Informationen. Nur ein verpflichtendes Benchmarking kann dabei als geeignetes Mittel angesehen werden.
- **Verwendung moderner wissenschaftlicher Benchmarkingmethoden:** In Ergänzung des Vergleichsmarktkonzepts sollten moderne wissenschaftliche Benchmarking-Methoden zur Anwendung kommen, wie sie etwa bei der Anreizregulierung der Verteilnetzbetreiber Strom und Gas bereits verwendet werden: Verfahren wie die Data Envelopment Analysis (DEA) und die Stochastic Frontier Analysis (SFA) sind für die Wasserversorgung schon in anderen Ländern eingesetzt worden und werden auch für den Einsatz in Deutschland vorgeschlagen.⁹

⁹ Data Envelopment Analysis (DEA) ist ein nicht-parametrisches Verfahren, welches sowohl in der Wissenschaft als auch in der Regulierungspraxis häufig verwendet wird; bei der Stochastic Frontier Analysis (SFA) handelt es sich dagegen um ein parametrisches Verfahren; vgl. für eine nicht-technische Einführung mit Illustrationen der Verfahren Hirschhausen, C. v., Walter, M., Zschille, M.: Effizienzanalyse in der Wasserversorgung. GWF Wasser und Abwasser, Februar/März 2009.

JEL Classification:
L5, L95

Keywords:
Water utilities,
Incentive regulation,
Hesse

Patricia Alvarez-Plata, Alicia Garcia-Herrero

To Dollarize or De-dollarize: Consequences for Monetary Policy

Discussion Paper Nr. 842

Dezember 2008

Johannes Gräß, Michael Grimm

Spatial Inequalities Explained: Evidence from Burkina Faso

Empirical evidence suggests that regional disparities in incomes are often very high, that these disparities do not necessarily disappear as economies grow and that these disparities are in themselves an important driver of growth. We use a novel approach based on multilevel modeling to decompose the sources of spatial disparities in incomes among households in Burkina Faso. We show that spatial disparities are not only driven by the spatial concentration of households with particular endowments but to a large extent also by disparities in community endowments. Climatic differences across regions also matter, but to a much smaller extent.

Discussion Paper Nr. 843

Dezember 2008

Michael Grimm

Food Price Inflation and Children's Schooling

I analyze the impact of food price inflation on parental decisions to send their children to school. Moreover, I use the fact that food crop farmers and cotton farmers were exposed differently to that shock to estimate the income elasticity of school enrolment. The results suggest that the shock-induced loss in purchasing power had an immediate effect on enrolment rates. Instrumental variable estimates show that the effect of household income on children's school enrolment is much larger than a simple OLS regression would suggest. Hence, policies to expand education in Sub-Saharan Africa, should not neglect the demand side.

Discussion Paper Nr. 844

Dezember 2008

Ruud Egging, Franziska Holz, Christian von Hirschhausen, Steven A. Gabriel

Representing GASPEC with the World Gas Model

This paper presents results of simulating a more collusive behavior of a group of natural gas producing and exporting countries, sometimes called GASPEC. We use the World Gas Model, a dynamic, strategic representation of world gas production, trade, and consumption between 2005 and 2030. In particular, we simulate a closer cooperation of the GASPEC countries when exporting pipeline gas and liquefied natural gas; we also run a more drastic scenario where GASPEC countries deliberately withhold production. The results show that compared to a Base Case, a gas cartel would reduce total supplied quantities and induce price increases in gas importing countries up to 22%. There is evidence that the natural gas markets in Europe and North America would be affected more than other parts of the world. Lastly, the vulnerability of gas importers worldwide on gas exporting countries supplies is further illustrated by the results of a sensitivity case in which price levels are up to 87% higher in Europe and North America, but non-GEC countries increase production by a mere 10%.

Discussion Paper Nr. 845

Dezember 2008

Franz Hubert, Irina Suleymanova

**Strategic Investment in International Gas-Transport Systems:
A Dynamic Analysis of the Hold-up Problem**

We develop a dynamic model of strategic investment in a transnational pipeline system. In the absence of international contract enforcement, countries may distort investment in order to increase their bargaining power, resulting in overinvestment in expensive and underinvestment in cheap pipelines. With repeated interaction, however, there is a potential to increase efficiency through dynamic collusion. In the theoretical part we establish a fundamental asymmetry: it is easier to avoid overinvestment than underinvestment. Calibrating the model to fit the Eurasian pipeline system for natural gas, we find that the potential to improve efficiency through dynamic cooperation is large. In reality, however, only modest improvements over the non-cooperative solution have been achieved.

Discussion Paper Nr. 846

Dezember 2008

Pradeep Mitra, Alexander Muravyev, Mark E. Schaffer

**Convergence in Institutions and Market Outcomes:
Cross-Country and Time-Series Evidence from the BEEPS Surveys
in Transition Economies**

This paper uses the BEEPS firm-level data to study the process of convergence of transition countries with developed market economies. The primary focus of the study is on competition and market structure, finance and the structure of lending to firms, and how firms respond to the economic environment by restructuring; we are able to do this because the BEEPS cover thousands of firms from virtually all transition countries over a long time period (1996–99 through 2002–05), as well as firms from developed market economies, thus providing a set of natural benchmarks. We find substantial evidence of convergence of transition countries with developed market economies in a number of dimensions. The pattern of growth at the country, sectoral and firm level shows rapid growth of the new private sector and of the micro- and small-firm sectors, with the size distribution of firms moving towards the pattern observed in the BEEPS surveys of developed market economies. Our interpretation of the evidence on competition is that there is an initial move by firms into niches to exploit local market power, and later in transition entry and domestic competitive pressure increases. In finance, the increasing reliance on retained earnings in transition countries reflects a maturation of the sector as new firms come to rely less on informal and family sources of finance. The scale of restructuring and innovation activity is as high or higher in transition economies as in developed market economies. Interestingly, we find evidence of an inverse-U shape pattern, with the peak of restructuring activity taking place in 2002, the middle of the period analyzed. Throughout, the regional patterns suggest greater convergence in the transition countries that joined the European Union in 2004 than in the other, lower-income transition economies.

Discussion Paper Nr. 847

Dezember 2008

Andreas Stephan, Andriy Tsapin

Persistence and Determinants of Firm Profit in Emerging Markets

The paper studies the persistence of profit and its determinants in emerging markets. We apply Markov chain analysis, dynamic panel GMM estimation, and quantile regression techniques to a panel of approximately 3,000 Ukrainian companies. The empirical results show a moderate level of profit persistence, as well as a relatively low speed of adjustment to the steady-state profit level,

thus providing no support for the hypothesis that there is a lower persistence of profits in emerging markets due to more intense competition. Regarding the determinants of firm profit in an emerging market economy, the findings from alternative methods reveal that ownership structure and regional location of the firm have a significant impact.

Discussion Paper Nr. 848

Dezember 2008

Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann

Migration in an Enlarged EU: A Challenging Solution?

The 2004 and 2007 enlargements of the European Union were unprecedented in a number of economic and policy aspects. This essay provides a broad and in-depth account of the effects of the post-enlargement migration flows on the receiving as well as sending countries in three broader areas: labour markets, welfare systems, and growth and competitiveness. Our analysis of the available literature and empirical evidence shows that (i) EU enlargement had a significant impact on migration flows from new to old member states, (ii) restrictions applied in some of the countries did not stop migrants from coming but changed the composition of the immigrants, (iii) any negative effects in the labour market on wages or employment are hard to detect, (iv) post-enlargement migration contributes to growth prospects of the EU, (v) these immigrants are strongly attached to the labour market, and (vi) they are quite unlikely to be among welfare recipients. These findings point out the difficulties that restrictions on the free movement of workers bring about.

Discussion Paper Nr. 849

Dezember 2008

Ana Rute Cardoso, Paulo Guimarães, Klaus F. Zimmermann

Comparing the Early Research Performance of PhD Graduates in Labor Economics in Europe and the USA

This paper analyzes the early research performance of PhD graduates in labor economics, addressing the following questions: Are there major productivity differences between graduates from American and European institutions? If so, how relevant is the quality of the training received (i.e. ranking of institution and supervisor) and the research environment in the subsequent job placement institution? The population under study consists of labor economics PhD graduates who received their degree in the years 2000 to 2005 in Europe or the USA. Research productivity is evaluated alternatively as the number of publications or the quality-adjusted number of publications of an individual. When restricting the analysis to the number of publications, results suggest a higher productivity by graduates from European universities than from USA universities, but this difference vanishes when accounting for the quality of the publication. The results also indicate that graduates placed at American institutions, in particular top ones, are likely to publish more quality-adjusted articles than their European counterparts. This may be because, when hired, they already have several good acceptances or because of more focused research efforts and clearer career incentives.

Discussion Paper Nr. 850

Dezember 2008

Kräftiger Einbruch der Logistikkonjunktur

Zum Jahresauftakt (Februarbefragung) hat sich die konjunkturelle Abschwächung in der deutschen Logistikwirtschaft weiter beschleunigt. Der BVL/DIW Logistikindikator markiert nunmehr mit einem Klimawert von 75,5 Punkten ein Niveau, das deutlich im kontraktiven Bereich liegt. Damit gab der Indikator gegenüber dem Vorquartal 34 Punkte ab – dieser Rückgang um 31 Prozent ist der bislang kräftigste seit Beginn der Befragung. Maßgeblich hierfür war vor allem die deutlich schlechtere Lagebeurteilung (Rückgang um 42 Prozent auf 71,4 Punkte), während die Erwartungen (minus 17 Prozent, auf 79,5 Punkte) weniger stark nachgaben. Wie schon im Vorquartal war die Klimaveränderung auf der Anbieterseite (Logistikdienstleister) ausgeprägter als bei den Anwendern aus Industrie und Handel. Damit hat sich die Schere zwischen beiden Teilindikatoren weiter geöffnet. Die Differenz beträgt nunmehr 37,4 Punkte (nach knapp 29,8 Punkten im Vorquartal). Allerdings hat das Klima bei den Anwendern mit 94,2 mittlerweile auch den kontraktiven Bereich erreicht.

Anders als im Vorquartal ist der kräftige Rückgang des Teilindikators für die *Logistikdienstleister* fast ausschließlich auf eine deutlich schlechtere Lagebeurteilung zurückzuführen (Rückgang um 64,7 Prozent auf 39,8 Punkte). Demgegenüber haben sich die Erwartungen stabilisiert (Rückgang um 3,2 Prozent auf 73,8 Punkte), was den Beginn einer Bodenbildung signalisieren könnte. Zum kräftigen Einbruch der Lagebeurteilung haben alle Teilkomponenten in ähnlichem Maße beigetragen. Die Auftrags- und Geschäftsentwicklung in den nächsten zwölf Monaten wird weniger pessimistisch eingeschätzt als im Vorquartal, allerdings weisen die erstmals negativen Beschäftigungsplanungen und die deutlicher ausgeprägten Kapazitätsabbaupläne darauf hin, dass sich die Befragten bis ins nächste Jahr hinein auf ein geringeres Aktivitätsniveau einstellen. Der Glaube an eine zwar heftige, aber rasch überwindbare Delle in der Logistikkonjunktur dürfte damit deutlich nachgelassen haben.

Das Logistikklima in *Industrie und Handel* hat zwar gegenüber dem Vormonat ebenfalls deutlich um 24,3 Prozent nachgegeben (Lageeinschätzung und Erwartungen haben sich im Verlauf gleichförmig entwickelt), es liegt aber immer noch in der Nähe einer konjunkturellen Normal-situation. Die laufende Lageeinschätzung zeigt sich mit einem Indexstand von 103 Punkten angesichts der allgemein sehr kräftigen konjunkturellen Abschwächung immer noch sehr robust. Offenbar hat die rückläufige Geschäftsentwicklung bislang nur die Überbeanspruchung der eigenen Logistikkapazitäten normalisiert. Zudem zeichnet sich ab, dass im Zuge der ungünstigeren Geschäftsentwicklung verstärkt Aktivitäten in die Eigenlogistik zurückgeholt werden und ein beträchtlicher Teil der Schwankungen im Logistikbedarf durch eine rückläufige Inanspruchnahme von Fremdleistungen abgepuffert wird. Der Erwartungsindikator signalisiert mit einem neuen Indexstand von 85,3 Punkten (Rückgang um 26,5 Prozent) erstmals deutlich eingetrübte Aussichten für den Logistikbedarf in den kommenden zwölf Monaten. Während die inländischen Aktivitäten zurückgehen dürften, zeichnet sich für die grenzüberschreitenden Leistungen nach der zurückliegenden kräftigen Expansion eine Stagnation ab. Die Anwender reagieren hierauf – ähnlich wie die Anbieterseite – mit einer Kapazitätsanpassung. Erstmals signalisieren die befragten Unternehmen rückläufige Beschäftigungsabsichten und einen leichten Rückbau ihrer sachlichen Logistikkapazitäten.

Die Finanzkrise hat die Kapitalbeschaffung der Unternehmen bislang mehrheitlich nicht negativ beeinflusst. Dies geht aus der Sondererhebung hervor. Demnach sehen 60 Prozent der befragten Anbieter und knapp 70 Prozent der Anwender keine negativen Auswirkungen. Hierbei ist zu beachten, dass die Kausalität der Finanzkrise auf die Kapitalbeschaffung mit zunehmender konjunktureller Abschwächung immer schwieriger zu isolieren ist, da Banken in ihrer Kreditvergabe, aber auch Kapitalanbieter auf den Wertpapiermärkten mit Vertiefung des Konjunkturtals zunehmend Risikokomponenten kalkulieren, die auch ohne die Finanzkrise bei einer Rezession eingetreten wären. Gesamtwirtschaftlich kann eine Kreditklemme im Bereich der Unternehmensfinanzierung in Deutschland bislang nicht diagnostiziert werden. Die Umfrage deutet darauf hin, dass dies auch für den Großteil der Unternehmen gilt, für die Logistikleistungen eine zentrale Rolle ihrer Geschäftstätigkeit ausmachen.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die
Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.



Länderfusionen sind dringend nötig!

von Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann *

In der Wirtschaftskrise rückt immer mehr der Staat als vermeintlich stabiler Retter in den Vordergrund. Dabei ist er dafür seit langem strukturell schlecht aufgestellt. Zum Abbau von Defiziten tagten in den letzten Jahren zwei Föderalismuskommissionen über eine Straffung der Verhältnisse zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch zwischen den Ländern.

Die bis jetzt gefundenen Reformen reichen aber bei weitem nicht aus. Auch angesichts der Demaskierung der Funktion der Landesbanken durch die Finanzkrise wollen die Länder nicht auf dieses teure Spielzeug verzichten. Ebenso muss den Regierungen mehr Spielraum für planvolles Handeln eingeräumt werden. Die Verlängerung der Parlamentsperioden auf sechs Jahre und die gleichzeitige Durchführung der Wahlen in den Bundesländern zur Mitte der Amtsperiode des Bundestages könnte eine nachhaltigere Politik ermöglichen.

Als Kern einer Aktivierungsoffensive sollte allerdings die Zahl der Bundesländer deutlich reduziert werden. Durch Fusionen können leistungsstarke neue Länder entstehen, die durch Verwaltungskonzentration und Bürokratieabbau zu gesteigerter Effizienz kommen und über eine wirtschaftlich handlungsfähige und finanziell unabhängige Größe verfügen. Dabei müssten nach den Erfordernissen des Grundgesetzes geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeiten sowie die Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt werden. Zur Durchführung wären ein Bundesgesetz und Volksabstimmungen erforderlich.

Zwar gelang in Deutschland erst eine Länderfusion, die von Baden und Württemberg im Jahre 1952, deren letzte Ausläufer ich 1970 als Schüler noch miterleben durfte, als 80 Prozent der Badener in einer Volksabstimmung für einen Verbleib bei Württemberg stimmten. Dagegen lehnte Brandenburg eine Fusion mit Berlin 2005 aus Angst vor den Schulden und der Übermacht der Hauptstadt ab. Weitsichtig war das nicht, denn der Erfolg Baden-Württembergs spricht für sich.

Politisch sieht dies allerdings nach einem langwierigen und mühsamen Prozess aus, da der Gestaltungswille in den Parlamenten und die Mehrheiten in den Bevölkerungen der Länder gefunden werden müssen. Ein Nordstaat aus Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, die Fusion von Berlin und Brandenburg, der Zusammenschluss von Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt, die Verbindung von Bremen und Niedersachsen und die Vereinigung von Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Hessen würden mit Baden-Württemberg und Bayern jedenfalls acht leistungsfähige Länder entstehen lassen können. Damit würde sich die Zahl der Bundesländer halbieren. Sollte in der gegenwärtigen großen Wirtschaftskrise die Reformbereitschaft der Bevölkerung dafür wachsen, dann sollte diese Chance unbedingt ergriffen werden.

* Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).