

**Privatisierungshemmnisse - dargestellt am Beispiel**  
**der deutschen Abwasserwirtschaft**  
**Kurze Zusammenfassung des Inhalts**

Die Diskussion über die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Bei einer europäischen Betrachtung wird deutlich, daß nahezu sämtliche Bereiche der öffentlichen Leistungserstellung auf dem Prüfstand der Privatisierung stehen. Nach traditioneller ökonomischer Sichtweise sollte der Staat nur da eingreifen, wo allokatives oder distributives Marktversagen vorliegt bzw. Stabilisierung geboten erscheint. Immer häufiger treten aber auch Fälle auf, in denen die öffentliche Hand als Konkurrenzanbieter am privaten Markt auftritt und angesichts zahlreicher Privilegien den Markt verzerrt. Am Beispiel der deutschen Abwasserwirtschaft läßt sich zeigen, daß Privatisierungen möglich und auch notwendig sind, zahlreiche Faktoren jedoch dazu beitragen, daß es eben nicht zu diesen Privatisierungen kommt.

Als wesentliche Privatisierungshemmnisse im deutschen Abwasserbereich sind derzeit die Felder

- der steuerlichen Privilegierung von Hoheitsbetrieben ggü. privaten Unternehmen,
- der Gebührenfinanzierung und
- der politischen Hemmnisse

anzusehen.

**Privatisierungshemmnis Besteuerung**

Eine Chancengleichheit des privaten und öffentlichen Sektors im Abwasserbereich ist schon aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung nicht gegeben. Wird die operative Abwasserbeseitigung durch die öffentliche Hand vorgenommen - in Form eines Hoheitsbetriebes - ist die Leistung steuerfrei. Die steuerliche Privilegierung der Abwasserentsorgung bei einer Durchführung durch die öffentliche Hand ist eine deutliche Markteintrittsbarriere für steuerpflichtige private Anbieter. Es besteht eine laufende Diskussion zur **Einführung einer Besteuerung von Hoheitsbetrieben im Abwassersektor**. Die Untersuchung setzt sich mit den hieraus resultierenden Effekten - auch mit Blick auf die Privatisierungsentscheidung - auseinander.

## **Privatisierungshemmnis Gebührenfinanzierung**

Die Finanzwissenschaft sieht im allgemeinen in der Gebühr ein wichtiges Finanzierungsinstrument, da bei der Gebühr - anders als bei der Steuer - dem Bürger ein direkter Gegenwert für dessen Zahlung sichtbar gemacht wird und sich hierdurch dessen Zahlungsbereitschaft erhöhen kann. Es gibt Anzeichen, daß diese positiven Effekte in der deutschen Praxis - zumindest im Abwasserbereich - nicht erzielt werden, sogar das Gegenteil der Fall ist. Mit der Gebührenfinanzierung werden in zahlreichen Fällen andere Bereiche des kommunalen Haushaltes subventioniert. Als Hauptgründe für die Fehlwirkungen der Gebührenfinanzierung lassen sich die mitunter erheblichen Gestaltungsspielräume des Kommunalen Abgabenrechtes in Deutschland erkennen. Die Rechtsformwahl und Organisationsentscheidung sind verzerrt. Monopolrenten durch Gebührengestaltungen werden erzielt und damit zum Teil ineffiziente Strukturen aufrechterhalten. Fehlentwicklungen aus verzerrten Anreizmechanismen sind zu erwarten.

## **Politische Hemmnisse**

Eine Privatisierung geht in allen Formen mit Machtverlust des Staates einher. Gerade im Abwasserbereich - als bedeutender Teil eines kommunalen Haushaltes - spricht man bei Privatisierungen sogar von der „Skelettierung des Haushaltes“. Die Untersuchung von Privatisierungsprozessen im Abwassersektor schließt somit die Frage ein, warum möglicherweise Marktteilnehmer (in diesem Fall der öffentliche Sektor) vorhandenes Produktivitätssteigerungspotential unausgeschöpft lassen, sofern unterstellt wird, daß Privatisierungen diese Effekte realisieren. Wichtige Erkenntnisse für die Untersuchung lassen sich sicherlich auch aus der „Ökonomischen Theorie der Politik“ ableiten. Danach ist der Politiker bzw. Bürokrat darauf bedacht, seinen Einflußbereich (und damit seinen Nutzen) zu maximieren.

Ein politisches Privatisierungshemmnis im weiteren Sinne ist mit Blick auf die steueroptimierte Rechtsformwahl der Kommunen das Auseinanderfallen von Nutzen- und Entscheidungskompetenz. Die Kommune hat zwar die Kompetenz zur Auslagerung der Wertschöpfung in Form der Beauftragung eines steuerpflichtigen Privatunternehmers, das hieraus resultierende Steueraufkommen (zumindest aus der Umsatzsteuer) steht aber

überwiegend Bund und Ländern zur Verfügung. Hierdurch werden verzerrte Entscheidungen zur Rechtsformwahl getroffen.

### **Leasing als Privatisierungsalternative**

Die Diskussion über die Einführung einer Besteuerung der Hoheitsbetriebe im Abwasserbereich ist weit vorangeschritten. Sofern die Besteuerung eingeführt wird, entfällt ein wichtiges Privatisierungshemmnis für die Kommunen, so daß die Zahl der Privatisierungen zunehmen dürfte. Stehen derzeit hohe Investitionen im Abwasserbereich an, gibt es aber auch bereits bei der drohenden Steuerpflicht gewichtige Gründe zu privatisieren, da andernfalls nach Einführung einer Besteuerung die Gebühr quasi doppelt mit Umsatzsteuer belastet wird (da die Kommune nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist, enthält die Gebühr bereits den nicht abzugsfähigen Vorsteueranteil; hinzu kommt die dann eintretende Umsatzsteuerbelastung, so daß es zu einer Doppelbelastung kommt). Die steuerliche Finanzierungsoptimierung mittels Leasing bietet den Kommunen aber dennoch eine Option, die vorteilhafte Privatisierungsalternative zu vermeiden.

### **England - ein Beispiel für eine abgeschlossene Privatisierung**

Mögliche Argumente für eine Privatisierung lassen sich in England und Wales finden. Die materielle Privatisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft wurde in den späten 80er Jahren in England vollständig umgesetzt. Es wird am Beispiel England gezeigt, daß privatwirtschaftlich „regulierte“ Modellkonstruktionen des natürlichen Monopols der Abwasserbeseitigung „funktionieren“, d.h., daß die hoheitliche Einstufung und damit die staatliche Aktivität, wie sie in Deutschland gegeben ist, keine zwingende Notwendigkeit darstellt. Wasser und Abwasser werden in England - anders als in Deutschland - unter dem Begriff „water industry“ (auch steuerlich) als Einheit gesehen. Hieraus lassen sich auch Schlußfolgerungen für die deutsche Debatte ziehen. Eingegangen wird auch auf das Regulierungssystem. Obwohl aus Sicht des Verfassers dieses umfassende und mit erheblichem Aufwand umgesetzte Regulierungssystem sicherlich nicht für Deutschland anzustreben ist, ließen sich einige Aspekte sicherlich nutzbringend auch in Deutschland anwenden. Weiter kann gezeigt werden, daß durch Privatisierungen der Abwasserwirtschaft Effizienzgewinne (Kostensenkungen) ermöglicht werden, die im Rahmen eines Regulierungssystems auch an die Verbraucher weitergegeben werden können. Eine wichtige Aussage ist, daß es sich bei der Privatisierung der englischen Wasserindustrie

nicht um den einfachen Ersatz eines staatlichen durch ein privates Monopol handelt (das aber bereits aus ordnungspolitischen Gründen vertretbar wäre), sondern daß durch die Privatisierung Effizienzgewinne generiert werden konnten. Nicht zuletzt aufgrund des in England geschaffenen Wettbewerbs „innerhalb“ des Monopols lassen sich positive ökonomische Effekte durch die Privatisierung ableiten.

### **Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen**

Eine Projektion der englischen Privatisierungsergebnisse auf Deutschland im Maßstab 1:1 ist nicht möglich. Aufbauend auf den internationalen Erfahrungen lassen sich für die konkrete Situation des deutschen Abwassersektors folgende **Lösungsperspektiven** identifizieren:

1. Steuerliche Gleichstellung - Besteuerung der kommunalen Hoheitsbetriebe im Abwassersektor
2. Gleiche Kalkulationsgrundlagen für Öffentliche Hand und Privatwirtschaft
3. Regelmäßige Überprüfung der Preise durch Einführung eines Wettbewerbes
4. Ausgliederung der gebührenfinanzierten Leistungen aus der Kameralistik
5. Überwindung der politischen Hemmnisse durch Schaffung von veränderten Anreizstrukturen
6. Einführung eines Profit-sharing-Systems zur Aufteilung potentieller Effizienzgewinne

Aus Sicht des Verfassers ist die derzeitige hoheitliche Qualifizierung des Abwassersektors nicht (mehr) gerechtfertigt. Moderne und effiziente Regulierungs- und Aufsichtsinstrumente erlauben es, das natürliche Monopol der Abwasserwirtschaft auch privatwirtschaftlich zu organisieren. Alles, was der Markt - auch der regulierte Markt - effizient bereitstellen kann, sollte nicht vom Staat bereitgestellt werden. Die Privatisierung des deutschen Abwassersektors ist geboten, wobei beim Staat weiterhin die Verantwortung für die ordnungsgemäße Abwasserentsorgung mit Hilfe eines entsprechenden Regulierungs- und Aufsichtssystem verbleibt. Das Nebeneinander von privilegierten öffentlich-rechtlichen und (nicht-privilegierten) privaten Anbietern in Deutschland verzerrt hingegen den Wettbewerb. Durch den Wegfall der genannten „Hemmnisse“ würde die Privatisierungsalternative in Deutschland auf einen unverzerrten Prüfstand gestellt. Daß hieraus zahlreiche Privatisierungen folgen, ist zu erwarten.