

Deregulierung der Wasserversorgung und des Verkehrs im internationalen Vergleich

Lars Kohlmorgen
Karsten Schneider

Die öffentliche Dienstleistungserstellung ist im internationalen Maßstab in Bewegung geraten. Es wird und wurde viel über Deregulierung geredet und geschrieben. Woran es aber mangelt, ist eine empirische Bestandsaufnahme über den Stand der Deregulierung sowie über Kausalbeziehungen bestimmter staatlicher (De-)Regulierungsmaßnahmen und ihren Folgen. Der folgende Beitrag hat sich zum Ziel gesetzt, für die Sektoren Wasserversorgung und Schienen- bzw. Nahverkehr diesbezügliches Material international vergleichend auszuwerten.

1

Einleitung

Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung prägen seit über zwanzig Jahren die wirtschaftspolitischen Debatten. Wofür einerseits diskutiert wird und was andererseits umgesetzt wird, ist von Land zu Land unterschiedlich. Gegenstand dieses Beitrages ist es, das Maß und die Form von Deregulierung und Privatisierung und ihren Folgen an Hand der Sektoren Wasserversorgung und Schienen- bzw. Nahverkehr nachzuzeichnen. Dazu wurden Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Schweiz, Kanada, Neuseeland und Australien ausgewählt. Dies erschien sinnvoll, weil einerseits einige europäische Staaten und mindestens ein amerikanischer in die Untersuchung aufgenommen werden (die USA bieten sich aufgrund vieler Besonderheiten für einen Vergleich nicht an), andererseits auch die in Bezug auf Deregulierungserfahrungen fortgeschrittenen Länder Neuseeland und Australien einbezogen werden sollten. Dies ist notwendig, weil es in den seit langer Zeit geführten Diskussionen eher um politische bzw. ökonomische Überzeugungen geht, es aber wenig empirische Belege für oder gegen den Nutzen von Liberalisierungen zu geben scheint. Daher wurde nach Fallstudien und vergleichenden Studien gesucht, um sich einen Überblick über den Forschungsstand zu schaffen und mittels einer Typologisierung erste Ergebnisse zusammenzufassen.

Die Begriffe *Deregulierung* und *Liberalisierung* werden häufig synonym verwendet, da sie beide die Öffnung eines vormals rigide regulierten und geschlossenen

Marktes bzw. die Umwandlung eines nicht-marktlichen Sektors in einen marktlichen beschreiben. Die Zutrittsbeschränkungen zu Märkten und staatliche Eingriffe in ökonomische Prozesse sollen beseitigt oder zumindest abgeschwächt werden und der Wettbewerb ermöglicht bzw. forciert werden. Im Feld der Daseinsvorsorge kann zwischen zwei Formen der Liberalisierung im Sinne der Ermöglichung eines *Wettbewerbs* differenziert werden: Zum einen kann es einen Wettbewerb *um* den Markt geben, in dem verschiedene Unternehmen um die Übernahme der Versorgungsleistung in einer Region oder Kommune konkurrieren. Hierbei handelt es sich in der Regel um einen Wettbewerb um regionale Monopole. Zum anderen kann der Wettbewerb *im* Markt erfolgen, bei dem unterschiedliche Unternehmen innerhalb eines Versorgungsgebietes im Wettbewerb stehen. Oftmals haben wir es in den Sektoren Wasserversorgung und Verkehr mit Liberalisierungen statt mit Privatisierungen zu tun. Bei letzteren kann zwischen einer formellen und materiellen Privatisierung unterschieden werden. Bei einer formellen Privatisierung werden öffentliche Betriebe in private Rechtsform überführt, bleiben allerdings im Besitz der öffentlichen Hand. Bei einer materiellen Privatisierung gehen öffentliche Unternehmen in das Eigentum privater Akteure über. Zudem ist zu differenzieren zwischen einer Privatisierung der Infrastruktur und des Betriebes und einer Privatisierung der Betriebsführung etwa nach Franchise- oder Konzessionsmodellen.

2

Deregulierungsfolgen im Sektor Wasserversorgung

Trinkwasser ist in seiner Zusammensetzung kein homogenes Gut, denn es unterscheidet sich hinsichtlich seiner physikalischen, chemischen sowie mikrobiologischen Beschaffenheit. Dies kann zu Problemen der Qualitätssicherung bei der Mischung von Trinkwasser unterschiedlicher Herkunft mit unterschiedlichen Parametern führen. Dabei besteht die Gefahr

Lars Kohlmorgen, Dr., arbeitet am Deutschen Übersee-Institut in Hamburg. Arbeitsschwerpunkte: Global Health Governance, Wandel der Staatlichkeit, Sozialstrukturanalyse.
e-mail: kohlmorgen@duei.de

Karsten Schneider, Dr., arbeitet am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitspolitik, öffentlicher Sektor, Steuerung.
e-mail: karsten.schneider@imail.de

Diese Veröffentlichung ist Ergebnis eines Forschungsprojektes, welches unter der Leitung von Prof. Dr. Christoph Scherrer (Universität Kassel) für die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (AK Wien) durchgeführt wurde. Dr. François Beilecke (Universität Kassel) hat die Recherchen im französischen Sprachraum durchgeführt. Beiden danken wir für interessante Diskussionen und wertvolle Hinweise; die alleinige Verantwortung für diesen Beitrag liegt aber bei den Autoren.

der Entstehung negativer Veränderungen mit Konsequenzen für die Gesundheit der KonsumentInnen. Diese Besonderheiten des Gutes Wasser machen die Wasserversorgung zusammen mit den hohen Fixkosten zu einem *natürlichen Monopol*. Eine vollständige Liberalisierung des Wasserversorgungsmarktes, ein umfassender und freier Wettbewerb *im Markt* ist daher derzeit nicht möglich (Irmscher 2001, S. 161).

Im Folgenden wird der Stand der Deregulierungen der Wasserversorgung in den einzelnen Ländern anhand dreier unterschiedlicher Typen dargestellt.

2.1 PRIVATISIERUNG UND ZENTRALE REGULIERUNG

Die Wasserversorgung in *England und Wales* wurde 1989 privatisiert. Die staatlichen Wasserversorgungsfirmen wurden an der Londoner Börse für 5,23 Mrd. £ veräußert, gleichzeitig wurden ihnen 5 Mrd. £ Schulden erlassen und eine „grüne Mitgift“ für ökologische Maßnahmen über 1,5 Mrd. £ mitgegeben. Den zehn regionalen privatisierten Wasserversorgern wird von der Office of Water Services (OFWAT) i.d.R. eine Betreiberlizenz für 25 Jahre erteilt, die mit der Einhaltung vorgegebener Qualitätsstandards verbunden ist (Correia/Kraemer 1997, S. 617 ff.; Bakker 2003, S. 6 f.).

Die Regulierung der privatisierten Wasserversorgung ist durch eine eingreifende und kontrollierende Behördenstruktur geprägt, in deren Zentrum das OFWAT steht (Correia/Kraemer 1997, S. 618 ff.; Memon/Butler 2004, S. 4 ff.), das für die wirtschaftliche Lenkung und die Festlegung der Preisobergrenzen zuständig ist. Die Privatisierung der Wasserunternehmen führte also zu einer Re-Regulierung (Bakker 2003, S. 7).

Die vollprivatisierte Wasserversorgung ist nach wie vor durch Monopole geprägt. Allerdings versucht die britische Regierung seit 2000, Wettbewerbselemente (Gewährung von Durchleitungsrechten, Wettbewerb an den Versorgungsgrenzen, freie Wahl der Versorger durch Großkunden) innerhalb der regionalen Monopole einzuführen.

Neben der Ausdehnung der Regulierung können als wesentliche Folgen der Privatisierung festgehalten werden:

– Zwischen 1989 und 1997 wurde die Anzahl der Beschäftigten der zehn Wasser-

gesellschaften (Ver- und Entsorgung) in England und Wales von 50.000 auf 37.000 MitarbeiterInnen reduziert. In der gleichen Zeit erfolgte ein leichter Anstieg der Beschäftigtenzahl in den nicht-privatisierten Wassersektoren Schottlands und Nordirlands (Zabel 2001, S. 242).

– Es kam bis Ende der 1990er Jahre zu einem Anstieg der Wasserpreise um über 40%. Die steigenden Preise führten zu sozialen Problemen: Insbesondere kurz nach der Privatisierung erfolgten bei zahlreichen Haushalten Wasserabstellungen, so z.B. im Jahr 1991/92 ca. 21.000.

– Die Trinkwasserqualität verbesserte sich, was allerdings auch auf in den 1990er Jahren wirksam gewordene EU-Normen zurückzuführen ist. Allerdings berichten Bakker (2003, S. 11) und Lobina/Hall (2001, S. 19) von negativen Effekten auf die öffentliche Gesundheit (so kam es beispielsweise 1992 zu einem Wiederaufleben von Diarrhöe).

Da die vormals großen Gewinnspannen der Unternehmen im Wassersektor kleiner wurden, überlegen inzwischen beinahe alle zehn Wasserversorgungsunternehmen, den Betrieb und den Besitz der Infrastruktur voneinander zu trennen. Teilweise sind Bestrebungen bei einzelnen Anbietern auszumachen, den kapitalintensiven Besitz der Anlagen wieder auf die öffentliche Hand zu verlagern bzw. zu rekommunalisieren (Bakker 2003, S. 20; Scheele 2000, S. 16 ff.).

2.2 KOMMUNALE VERSORGUNG MIT KOMMERZIALISIERUNGSTENDENZ

Dieser Typ ist nach wie vor durch einen großen Einfluss der Kommunen gekennzeichnet, die eine demokratische Kontrolle ausüben. Die vormals nahezu vollständig öffentliche, zumeist kommunale Versorgung wird aktuell durch unterschiedlich stark ausgeprägte Tendenzen der Kommerzialisierung und der partiellen Privatisierung verändert.

In *Deutschland* gehört die Durchführung der Wasserversorgung zu den Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Gewährleistung der Daseinsvorsorge (Correia/Kraemer 1997, S. 39). Dabei obliegt es den Kommunen zu entscheiden, in welcher Form (innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens) die Wasserversorgung organisiert wird, wie und in welchem Umfang beispielsweise privatwirtschaftliche

Unternehmen einbezogen und beteiligt werden.

Im Jahre 2000 war die dominierende Rechtsform der Wasserversorgung nicht mehr – wie bis dato – die des kommunalen Eigenbetriebes, sondern die private Rechtsform. Mehrheitlich in privatem Eigentum befinden sich bisher allerdings lediglich 1,6% aller Wasserversorgungsunternehmen (Ewers et al. 2001, S. 11). Zumeist handelt es sich bei Privatisierungen in Deutschland um partielle Privatisierungen, bei denen das private Eigentum maximal 49,9% beträgt. Es kann somit von einem Trend der Entstehung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen gesprochen werden. In Deutschland gibt es seit einigen Jahren eine recht rege Debatte über die Zukunft bzw. Privatisierung der Wasserversorgung. Im Gegensatz zur Liberalisierung der Stromversorgung scheint die vollständige Privatisierung und die Marktöffnung in der Wasserversorgung politisch deutlich umstrittener und nicht einfach durchsetzbar. Selbst die meisten Verfechter einer Privatisierung und Liberalisierung sind gegen eine hundertprozentige Privatisierung von Wasserversorgungsunternehmen, da der Einfluss der Kommunen als wichtig betrachtet wird. Zudem besteht Skepsis gegenüber einer vollständigen Deregulierung, da aufgrund der Besonderheiten des Gutes bzw. der Ware „Wasser“ bisher unklar bleibt, wie der Wettbewerb im Markt zu bewerkstelligen ist (Mohajeri et al. 2004, S. 23; Scheele 2000, S. 24). Trotz einer „offiziellen“ Absage an die Liberalisierung wird derzeit ein Wettbewerb um den Markt politisch gefördert. Es zeichnet sich in Deutschland ein Veränderungsprozess ab, der nach dem vorläufigen Scheitern der grundlegenden Neuordnung und Liberalisierung des Wassersektors eher durch unauffälligere und kleinere Veränderungen (der Gesetze und Eigentumsverhältnisse) gekennzeichnet ist, die eine allerdings langfristige Veränderung des Ordnungsrahmens bewirken können.

Bisher wurde noch keine Privatisierung, geschweige denn Liberalisierung des *Schweizer* Wassersektors vollzogen. Die Regierung will den Schweizer Wassermarkt für private Beteiligungen nicht öffnen, allerdings ist eine Debatte über ein solches Unterfangen und über den generellen Reformbedarf im Gange, und es vollzieht sich eine allmähliche Umgestaltung der Rechtsformen der Wasserversorger, die als Entregelung bezeichnet werden kann und zu

Privatisierungen führen kann (Rothenberger 2002). Interessanterweise ist die Deregulierung und Privatisierung der Wasserversorgung in *Neuseeland* am wenigsten weit fort geschritten, obwohl hier in den 1990er Jahren in anderen Sektoren weit reichende Deregulierungsschritte erfolgten. Es ist den Kommunen nicht möglich, den Besitz an den Anlagen zu verkaufen; sie können lediglich Verträge mit privaten Unternehmen abschließen, in denen der Betrieb und das Management für maximal 15 Jahre an diese vergeben wird. Dies ist bisher allerdings lediglich in zwei Fällen erfolgt. In *Kanada* ist die Wasserversorgung primär kommunal und durch die öffentliche Hand organisiert, allerdings einem zunehmendem Kommerzialisierungs- und Privatisierungsdruck ausgesetzt. Seit einigen Jahren versuchen die multinationalen Wasserkonzerne, sich – begleitet von den entsprechenden regulativen Maßnahmen kanadischer Behörden – auf dem kanadischen Markt zu platzieren, was aber durch einen vielfältigen Protest von Bürgerinitiativen und Gewerkschaften behindert wird (Bakker/Cameron 2002). Relativ weit fortgeschritten ist der Kommerzialisierungsprozess in *Australien*. Auch hier oblag (und obliegt) die Wasserversorgung zumeist den Kommunen. Seit Beginn der 1990er Jahre sind insbesondere in den Bundesstaaten Süd-Australien und Victoria Privatisierungen und Marktöffnungen an der Tagesordnung (Grant 2002).

2.3 DAS TEILPRIVATISIERTE KONZESSIONSMODELL

Die Wasserversorgung in *Frankreich* ist ebenfalls durch eine Mischung von Organisationsformen gekennzeichnet, allerdings dominiert der private Betrieb. Dieses Modell der Wasserversorgung unterscheidet sich aufgrund unterschiedlicher historischer Konstituierungsbedingungen vom deutschen Modell: Im Sektor der lokalen Dienstleistungen, der in Frankreich die Wasserversorgung und -entsorgung, den öffentlichen Nahverkehr und die Abfallbeseitigung umfasst, setzte sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg das sog. „französische Modell“ der Konzessionsvergabe an private Unternehmen durch (Uterwedde 1999; Lorrain 1995). Diese auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene praktizierte Form der *Public Private Partnership* kontrastiert insbesondere seit 1946 mit der Organisation der netz- und leitungsgebun-

denen Dienstleistungen auf nationaler Ebene, die – trotz sich abzeichnender Liberalisierungstendenzen (u.a. Telekommunikation und audiovisuelle Medien) – weitgehend von großen öffentlichen Monopolunternehmen (z.B. EDF und GDF in der Energieversorgung sowie SNCF und Air France im überregionalen Personen- und Warentransport) dominiert werden (Uterwedde 1999).

Ein entscheidendes Merkmal der französischen Wasserversorgung ist die Tatsache, dass seit Jahrzehnten drei große Privatunternehmen diesen Sektor dominieren, die übrigens auch auf dem Weltmarkt eine dominierende Stellung einnehmen (Lamothe 2004; Macquarie/Tasman 2001). Der französische Sektor der Wasserversorgung ist trotz der prinzipiell gegebenen Möglichkeit, auch andere, zum Beispiel ausländische Anbieter bei der Konzessionsvergabe zu berücksichtigen, durch eine historisch gewachsene oligopolistische Struktur geprägt.

Grundsätzlich kann folglich von Deregulierungen im Bereich der französischen Wasserversorgung nicht gesprochen werden (Oudin 1995). Da das französische Gesetz den Gemeinden die Freiheit der Verwaltungsorganisation gewährt und somit diesen die primäre Rolle als Kontroll- und Regulierungsinstanz zukommt, erscheint die Deregulierung dieses Sektors unrealistisch (Braconnier 2001).

3

Deregulierungsfolgen im Sektor Schienenfern- und Nahverkehr

Mit Beginn der Industrialisierung hat die Eisenbahn für den Transport von Gütern eine erhebliche Bedeutung erhalten. Insbesondere in den europäischen Ländern sah sich die öffentliche Hand im Laufe des 19. Jahrhunderts gezwungen, den Schienen- und Nahverkehr in Eigenregie zu betreiben. In die Krise geraten ist der öffentliche Verkehr im Laufe des 20. Jahrhunderts durch den staatlich stark subventionierten automobilen Personen- und Lastkraftverkehr. Seit Mitte der 1990er Jahre kommt es u. a. deshalb zu zahlreichen Veränderungen im öffentlichen Verkehr; Betreiber werden z. B. formal und auch materiell privatisiert. Dies hat Folgen für die Bezahlung, die Leistungsqualität, die Sicherheit, den

Anschluss von ländlichen Regionen an die Netze usw.

3.1 PRIVAT DOMINIERTER STRUKTUREN

In *Großbritannien* wurde der Nahverkehrs-Markt außerhalb Londons vollständig geöffnet. Als Folge des Wettbewerbs beherrschen heute vier Unternehmen den Markt, sie vereinen 60 % des Marktumsatzes auf sich, obwohl ihre Vorgängerinnen Ende der 1980er Jahre lediglich über 10 % Marktanteil verfügten. Die *Monopolies and Mergers Commission* kam dabei zu dem Ergebnis, dass die größeren Unternehmen am Markt verbleiben, obwohl sie gegenüber kleinen Unternehmen deutliche Kostennachteile (Betriebskosten pro Wagenkilometer) aufweisen. Verursacht ist dies durch die Kapitalkraft, welche es den Großen ermöglicht, einen Verdrängungswettbewerb durchzustehen (Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001, S. 6).

Die völlige Deregulierung (außerhalb Londons) führte zu einer Zunahme der in Wagenkilometern gemessenen Verkehrsleistung; es ist allerdings ein gleichzeitiges Wirtschaftswachstum zu konstatieren, die Kausalität ist also keineswegs zwingend. Durch die Senkung der Fahrervergütung konnte der öffentliche Zuschuss reduziert werden. Die Beförderungsentgelte stiegen an. Langfristig stellt sich die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs als Problem dar. Insbesondere kam es durch kartellähnliches Verhalten zu einem Rückgang der Bieterzahlen. Daher stellt sich die Erhaltung einer bestimmten Zahl von konkurrenzfähigen Unternehmen als sehr wichtiger Faktor heraus, der durch Fusionskontrollen und die Vorhaltung eigener Betriebshöfe realisiert wird.

In einer vergleichenden Untersuchung kommen *Ruiter und Mast* (2000, S. 10 f.) zu dem Ergebnis, dass der Kontrollverlust der öffentlichen Hand eines der größten Probleme ist. Während z. B. in Dänemark und Schweden sehr detaillierte Anforderungen definiert wurden, hat die öffentliche Hand in Großbritannien praktisch keine Einflussmöglichkeiten mehr. In der Folge kam es zu Qualitätseinbußen, Preissteigerungen und verhältnismäßig vielen Unfällen. Beispielsweise bestehen Probleme bei der Integration der lokalen/regionalen Angebote in ein landesweites Angebot; unterschiedliche Fahrkartensysteme, schlecht abge-

stimmte Übergänge, wechselndes Personal sind nur die wichtigsten diesbezüglich zu nennenden Aspekte. Dies erfordert wiederum eine Stärkung staatlicher Einflussnahme. Aufgrund ihrer Untersuchungen in vier Ländern kommen die beiden Autoren zu dem Ergebnis, dass nach einer gewissen Zeit (wieder) ein Gleichgewicht zwischen Regulierung und Deregulierung angestrebt wird. Für alle Länder konstatieren sie, dass durch die Deregulierung die durch den Staat zu tragenden Kosten reduziert wurden, was insbesondere durch den Abbau von Arbeitsplätzen und den effizienteren Einsatz von Personal möglich wurde.

Auch im Schienenverkehr hat man in Großbritannien umfassende Privatisierungen durchgeführt. Die Bahninfrastruktur wurde als reguliertes Privatmonopol nicht mehr staatlicher Kontrolle unterstellt (zur Schieneninfrastruktur vgl. im Detail: Lahounik 2001, S. 36 ff.; Schienen-Control GmbH 2001, S. 14 ff.). Am britischen Beispiel werden zwei aus der Liberalisierung folgende Schwierigkeiten deutlich. Zum einen kommt es zu einer Fragmentierung und Dysfunktionalität des Systems, zum anderen zu einer Entstehung eines privaten Monopols (Schöller 2003, S. 27 f. m. w. N.).

Die staatliche Eisenbahngesellschaft *Newseelands* wurde in den 1990er Jahren an eine private amerikanische Gesellschaft (Wisconsin Central) verkauft. Dies hat zu Preiserhöhungen und zu einem radikalen Personalabbau geführt. Letztlich wurde dabei das staatliche Monopol durch ein privates ersetzt. Anders als in Großbritannien gibt es nicht einmal einen formalen Wettbewerb um einzelne Strecken (Menz 2003 m. w. N.). Der Busverkehr wurde ähnlich wie in Großbritannien (außerhalb Londons) strukturiert, die meisten Verkehrsdienstleistungen wurden komplett ausgeschrieben (Cox/Duthion 2001, S. 25).

3.2 ÖFFENTLICH DOMINIERTE STRUKTUREN

In *Frankreich* wurden zwar sowohl beim Fernverkehr als auch beim schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) Infrastruktur und Betrieb rechtlich getrennt. Die Réseau ferré de France (RFF), welche das Netz besitzt, bzw. die Regionalräte schließen Verträge über die zu erbringenden Leistungen mit der französischen Staatsbahn SNCF. Letztlich ist diese Trennung bislang allerdings rein formaler Natur und hat an der Leistungserbringung

wenig geändert, da der Markt nicht für Wettbewerber geöffnet wurde.

Beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zeigt sich eine etwas andere Situation. Abgesehen von der *Ile de France*, in der der Staat die Aufsicht hat, müssen die Kommunen seit 1993 in gleicher Weise wie bei der Wasserversorgung entweder durch die öffentliche Hand selbst die Dienstleistung erbringen oder in einem Auswahlverfahren private Anbieter beauftragen. Letztlich bedeutet dies, dass der Verkehrssektor in Frankreich trotz erster rechtlicher Änderungen, welche eine Liberalisierung ermöglichen, weitgehend durch die öffentliche Hand dominiert und im Eigentum des Staates bzw. der Gebietskörperschaften ist.

In *Deutschland* kommt es anders als im übrigen ÖPNV – bei dem die Ausschreibung bislang eher die Ausnahme geblieben ist – im SPNV zu zahlreichen Ausschreibungen. Nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) bestehen nur Unternehmenskonzessionen. Dies hat zur Folge, dass in die Betreiberstruktur Bewegung gekommen ist. Die Tochter der Deutschen Bahn AG, die DB Regio AG, besaß allerdings 2001 noch einen Marktanteil von 90%. Die meisten Konkurrenten sind dabei ihrerseits öffentliche Körperschaften, also z. B. verschiedene Landkreise, Verkehrsgesellschaften oder auch Länder. Die erhöhte Zahl von Ausschreibungen im SPNV ist ihrerseits Folge einer klaren Trennung von Betreiber (insbes. DB Regio AG) und Auftraggeber (insbes. den Ländern). Dadurch wird die Entscheidung für Ausschreibungen erleichtert, weil es keine direkten Verbindungen zwischen beiden gibt (bei den neuen landeseigenen Betreibern ist dies aber u. U. anders). Hier zeigt sich ein Unterschied zur Struktur in den Kommunen, bei denen die Nahverkehrsgesellschaften in der Regel in kommunaler Eigentümerschaft sind, z. T. sogar noch in Form von Eigen- oder Regiebetrieben. Die Kommunen wählen allerdings zunehmend private Rechtsformen (86 %) und verkaufen Anteile (58 %) (Zahlen nach Accenture 2002).

Aufgrund der kommunalen Haushaltskrise und insbesondere der Öffnung der Energiemärkte stehen zunehmend weniger Mittel für eine Quersubventionierung des Nahverkehrs im Konzernverbund zur Verfügung. Außerdem bestand lange Rechtsunsicherheit darüber, ob die Vergabe von Verkehrsverträgen auch dann ausgeschrieben werden muss, wenn die Eigenwirtschaftlichkeit erst durch öffentliche Beihil-

fen ermöglicht wird. Grundsätzlich sind Ausschreibungen auch im Bereich des ÖPNV obligatorisch. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem „Magdeburger Urteil“ aber die deutsche Vergabepraxis weitgehend bestätigt. Nach dem EuGH-Urteil liegt keine Beihilfe im Sinne des EG-Vertrages vor, soweit öffentliche Zuschüsse zu Liniendiensten im Nahverkehr nur einen Ausgleich für ungedeckte Kosten darstellen, welche durch die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen.

Darüber hinaus lassen sich einige zentrale Ergebnisse einer im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie festhalten (Schaaftkamp 2000, S. 136):

- Auf örtlicher Ebene ist es in vielen Fällen zu einem Anstieg der Fahrgäste gekommen,
- die Lohnkosten der öffentlichen Busunternehmen sind angesichts des Wettbewerbs gefallen,
- die Kosten der Bereitstellung von Dienstleistungen im Schienenverkehr sind – soweit es zu Ausschreibungen kam – gesunken und
- das hohe Niveau der öffentlichen Zuschüsse wurde beibehalten. Aussagen über die Effektivität lassen sich u. a. wegen der Intransparenz der Finanzierung nicht machen.

Die *Schweiz* hat zwei der in der EU-Richtlinie 91/440 genannten Ziele (Öffnung der Netze und Trennung der Eisenbahnunternehmen) verwirklicht (Schienen-Control GmbH 2002, S. 6). Der Netzzugang wird vom Schweizerischen Bundesamt reguliert (Schienen-Control GmbH 2002, S. 10 ff.). Im regionalen öffentlichen Personennahverkehr wurde zu Beginn des Jahres 1996 ein Bestellrecht des Bundes und der Kantone eingeführt. Die Ausschreibung erfolgt für ein Jahr oder länger. Kommt es zu Effizienzgewinnen, sind Rückstellungen für etwaige künftige Verluste zu bilden. Die Besteller sind darüber hinaus verpflichtet, dem günstigsten Betreiber den Zuschlag zu geben. Von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist dabei die Ausschreibungspraxis, einzelne schreiben nur ausnahmsweise aus, während andere dies regelmäßig tun (Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik 2001, S. 5).

Im Vergleich ist *Kanada* das Land, in dem sich öffentliche Ausschreibungen von Linien im Busverkehr am wenigsten durch-

gesetzt haben. Nur in einer Großstadt (Montreal) und in kleineren Städten bzw. Regionen kam es bislang zu Ausschreibungen (Cox/Duthion 2001, S. 24). Die Regulierung des öffentlichen Verkehrs variiert von Provinz zu Provinz. In Provinzen mit starker Regulierung besteht ein hohes Maß an Quersubventionierung zwischen profitablen und weniger profitablen Verbindungen. Gesellschaften erhalten nur dann Lizenzen, wenn sie auch weniger profitable Strecken bedienen. Auf diese Weise bleiben einerseits auch ländliche Regionen an das Liniennetz angeschlossen, andererseits führt dies zu höheren Preisen. Viele Einwohner ländlicher Regionen befürchten als Folge einer Deregulierung, vom öffentlichen Verkehr abgeschnitten zu werden. Das Ständige Senatskomitee für Transport und Telekommunikation fordert daher eine Umkehrung der Beweislast, das heißt neu auftretende Verkehrsunternehmen sollen beweisen, dass ihre Angebote nicht zu einer Abkopplung des ländlichen Raums führen. Anschließend soll dieses Verfahren evaluiert werden (Brennan/Dion 2002, Kap. 4.4).

Die *australische* Situation ist dadurch kompliziert, dass die Bundesstaaten für Verkehr (außer zur See und in der Luft) verantwortlich sind. Der größte Teil des Frachttransports auf der Schiene und einige sehr lange Eisenbahnverbindungen (z. B. der sogenannte „Indian Pacific“ entlang der Queensland-Küste) wurden privatisiert. Die meisten zwischenstaatlichen, innerstaatlichen und städtischen Schienenverkehre werden von der öffentlichen Hand betrieben; selbst die ehemals private U-Bahn von Sydney befindet sich mittlerweile in öffentlichem Eigentum, weil der Privatunternehmer in Schwierigkeiten geraten ist. Busse und Straßenbahnen befinden sich in unterschiedlicher Eigentümerschaft, sind aber überwiegend in öffentlicher Hand.

Schienenverkehr und ÖPNV – soweit sie von der öffentlichen Hand betrieben werden – wurden in Australien z. T. in private Rechtsform überführt und in der Folge kam es auch zu materiellen Privatisierungen. In New South Wales wurde z. B. die Bahngesellschaft in eine kleine Zahl von Einrichtungen aufgespalten (der mittlerweile privatisierte Frachtbereich, die

Streckenunterhaltung, das Rollmaterial, der Verkehr). Dieses Verfahren lehnt sich an das britische Modell an. Wie im britischen Fall kam es zu einer Vielzahl von Sicherheitsproblemen, welche vor allem Folge der Fragmentierung des Gesamtsystems und des versuchten Outsourcing der Streckenunterhaltung sind und die in einigen Unfallberichten dokumentiert wurden (die Berichte für New South Wales finden sich auf der Seite www.transportregulator.nsw.gov.au/rail_investigations, Zugriff am 3. 12. 2003). Im Vergleich zur britischen Entwicklung gibt es in Australien aber keine starke Tendenz zur Privatisierung von ÖPNV und Personenbeförderung auf der Schiene. Einzelne Fälle von Rekommunalisierungen des Nahverkehrs dokumentieren dies.

4

(Teil-) Befunde zwischen Grundtendenzen und einem differenzierten Forschungsfeld

Bei der Wasserversorgung lässt sich in den meisten untersuchten Ländern – außer in England und Wales – noch keine tiefgreifende Veränderung der Organisationsformen und des Regulierungsstils feststellen. In fast allen Ländern ist bis dato die kommunale Versorgung bestehen geblieben. Auch das in Frankreich vorzufindende Konzessionsmodell hat sich grundsätzlich nicht geändert. In England/Wales ist das staatliche Monopol privaten Gebietsmonopolen gewichen, auch hier ist aufgrund der Eigenarten des Gutes Wasser keine Liberalisierung zu verzeichnen. Bei einem vergleichenden Blick auf die Wasserversorgung der verschiedenen Länder bleibt festzuhalten, dass die Leistungsfähigkeit und Qualität der Wasserversorgung zwischen den skizzierten Typen nicht gravierend differiert. Es ist allerdings anhand der englischen und walisischen Erfahrungen deutlich geworden, dass infolge von Privatisierungen negative Beschäftigungseffekte und Preissteigerungen eintreten können. Wenn es zu Privatisierungen kommt, ist eine starke Regulierung notwendig, um die Einhaltung von Qualitätsstandards zu gewährleisten.

Auch beim Nah- und Schienenfernverkehr sind die Veränderungen der Regulierung bislang noch nicht als sehr gravierend zu bezeichnen, auch hier sind Großbritannien und außerdem Neuseeland die Ausnahme. Zwar kommt es vielfach zu rechtlichen Anpassungen, welche sich als eine notwendige Voraussetzung für Wettbewerbsöffnung sehen lassen, aber darüber hinaus verändert sich der Anteil, den die öffentliche Hand am Verkehrssektor hält, (noch) nicht in gravierender Form. Materielle Privatisierungen gibt es eher in kleinem Maßstab, vereinzelt gibt es sogar eine Übernahme privater Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. Allein in Großbritannien und in Neuseeland kam es zu umfassenden materiellen Privatisierungen.

Gleichwohl zeigen sich deutliche Tendenzen, die vormalis größtenteils öffentlich erbrachten Dienstleistungen Wasserversorgung und Verkehr zu privatisieren und zu kommerzialisieren. Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge werden zunehmend in private Hände gegeben und Marktprinzipien unterworfen. Dies bedeutet allerdings nicht immer, dass die öffentliche Hand die Verantwortung abgibt. Zum einen behält sie Anteile an den Unternehmen oder sie sichert den regulatorischen Zugriff, zum anderen zeigt das Beispiel der privatisierten Wasserversorgung Englands und in Wales, dass eine Privatisierung mit einer Ausdehnung der Regulierung einhergehen kann. Auch anhand der skizzierten Deregulierungsfolgen im Verkehrssektor Großbritanniens werden Aktivitäten deutlich, die eine effektive staatliche Aufsicht wieder herstellen sollen.

Es lassen sich allerdings nur wenige generalisierbare Aussagen über die Erfahrungen und den Umgang mit Deregulierungen treffen. Die bisherigen Muster der Regulierung der Dienstleistungen in der Wasserversorgung und im Schienenverkehr/ÖPNV sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Ein wichtiges Ergebnis der Arbeit ist, dass aus den vorliegenden Daten kaum eindeutige und generalisierbare Kausalbeziehungen abgeleitet werden können, so dass es nur schwer möglich ist, von einer bestimmten Maßnahme (Deregulierung, Re-Regulierung usw.) auf bestimmte Folgen zu schließen. Es besteht also weiterer Forschungsbedarf.

LITERATUR

- Accenture** (Hrsg.) (2002): ÖPNV 2010. Eine Expertenbefragung über zukünftige Entwicklungen und Trends in ÖPNV, o. O., hekt. Mskr.
- Arthur Andersen-Branchengruppe Verkehr und Logistik** (2001): Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb. Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt. Marktstudie 2001, o. O., hekt. Mskr.
- Bakker, K.** (2003): From public to private to ... mutual? Restructuring Water Supply Governance in England and Wales, Vancouver
- Bakker, K./Cameron, D.** (2002): Setting a Direction in Hamilton: Good Governance in Municipal Restructuring of Water and Wastewater Services in Canada, Toronto
- Braconnier, S.** (2001): La régulation des services publics, in: *Revue française de droit administratif*, 17e année 1, S. 43–57
- Brennan, M./Dion, J. P.** (2002): Intercity Bus Service in Canada. Third Report to the Standing Senate Committee on Transport and Communications, o. O., URL: <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/tran-e/rep-e/rep03dec02-e.htm> (Zugriff am 1. 7. 2003)
- Correia, F. N./Kraemer, A. R.** (1997): Eurowater 1, Länderberichte, Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Heidelberg
- Cox, W./Duthion, B.** (2001): Competition in Urban Public Transport. A World View. Vortrag auf der 7. International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Norwegen, 25.–28. Juni 2001, URL: <http://www.publicpurpose.com/utthredbo7.pdf> (Zugriff am 1. 7. 2003)
- Ewers, H.-J./Botzenhart, K./Jekel, M./Salzwedel, J./Kraemer, A. R.** (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), hekt. Mskr., Berlin
- Grant, M.** (2002): Privatising and Corporatising Australia's Water; URL: <http://www.aidwatch.org.au/assets/aw00294/article%20water%20privat.PDF> (Zugriff am 15. 12. 2003).
- Irmscher, R.** (2001): Aufbruch in die Wasserwirtschaft: Der Markt. Kommunale Wasserwirtschaft in einem sich ändernden Umfeld; in: Büscher, E (Hrsg.), *Wasserwirtschaft im Aufbruch. Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger*, Köln, S. 153–166
- Lahounik, G.** (2001): Endstation Trennung. Ein Memorandum der AK und der GdE zur Trennungsdiskussion bei den ÖBB. Hrsg. durch die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Mitarbeit: K. Delfs, Chr. Kainz, S. Sarreschtehdari-Leodolter, E. Spuller, H. Voitl, URL: http://www.akwien.at/dat/endstation_trennung_lang.pdf (Zugriff am 8. 9. 2003).
- Lamothe, D.-N.** (2004): Country Report France, in: Mohajeri, S./Knothe, B./Lamothe, D.-N./Faby, J.-A. (2004), *aqualibrium. European Water Management between Regulation and Competition*, Brüssel (i. E.)
- Lobina, E./Hall, D.** (2001): UK Water Privatisation – A Briefing, URL: <http://www.psim.org/reports/2001-02-W-UK-over.doc> (Zugriff am 15. 12. 2003)
- Lorrain, D.** (1995): *Gestions urbaines de l'eau*, Paris
- Macquarie North America Ltd./Tasman Economics** (2001): *Marchés, investisseurs et fournisseurs du secteur de l'eau et des eaux usées*, http://www.superbuild.gov.on.ca/userfiles/page_attachments/Library/2/French_Study_8.pdf (Zugriff am 22. 6. 2003).
- Memon, F. A./Butler, D.** (2004): Country Report United Kingdom, in: Mohajeri, S./Knothe, B./Lamothe, D.-N./Faby, J.-A., *aqualibrium. European Water Management between Regulation and Competition*, Brüssel (i. E.)
- Menz, G.** (2003): Even Thatcher than the Real Thing: New Zealand's Neoliberal Economic Reforms, in: de Jong, Martin u. a. (Hrsg.), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Amsterdam (zitiert nach einem hekt. Mskr.)
- Mohajeri, S./Knothe, B./Kramer, A.** (2004): Country report Germany, in: Mohajeri, S./Knothe, B./Lamothe, D.-N./Faby, J.-A., *aqualibrium. European Water Management between Regulation and Competition*, Brüssel (i. E.)
- Oudin, J.** (1995): Le partenariat public-privé dans le financement des réseaux d'eau et d'assainissement, in: *Revue d'économie financière* (Sonderheft), S. 183–200
- Rothenberger, D.** (2002): Schweizerische Siedlungswasserwirtschaft. Deregulierung, Flexibilisierung, Regionalisierung; in: *gwa – Gas Wasser Abwasser*, S. 655–660
- Ruiter, E./Mast, R.** (2000): Der öffentliche Nahverkehr: Probleme und Fallstricke. Die Auswirkungen der Marktkräfte im öffentlichen Nahverkehr auf die Beschäftigten in Schweden, Großbritannien, Dänemark und Frankreich, hekt. Mskr.
- Schaafkamp, C.** (2000): Country report Germany, in: TIS.PT u. a., *Legal, organisational and financial framework of local public transport in Europe* (D2), o. O., hekt. Mskr., S. 107–154
- Scheele, U.** (2000): Auf dem Wege zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb, *Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge V.-214 – 2000* Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Oldenburg, <http://www.arsu.de/Downloads/Diskussionspapier%20214.pdf> (Zugriff am 11.12.03)
- Schienen-Control GmbH** (2001): Die Eisenbahnen Großbritanniens. Bericht, URL: http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-PUBLIKATIONEN/TEXTE/Die_Eisenbahnen_Grossbritanniens.pdf (Zugriff am 8. 9. 2003)
- Schienen-Control GmbH** (2002): Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte des Schienenverkehrs der Schweiz. Bericht, URL: http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-PUBLIKATIONEN/TEXTE/Schienenverkehr_der_Schweiz.pdf (Zugriff am 8. 9. 2003)
- Schöller, O.** (2003): Zu den Folgen einer neoliberalen Deregulierungsstrategie. Das Beispiel der britischen Eisenbahnprivatisierung, in: *Internationales Verkehrswesen* 1+2, S. 26–30
- Uterwedde, H.** (1999): Abschied vom französischen Modell? Staat und Wirtschaft im Wandel, in: Christadler, M./Uterwedde, H. (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bonn, S. 201–227
- Zabel, T.** (2001): Aufbruch in die Wasserwirtschaft: Der Markt. Erfahrungen aus den Nachbarländern; in: Büscher, E (Hrsg.), *Wasserwirtschaft im Aufbruch. Chancen der Liberalisierung – Geschäftsmodelle für Erzeuger, Verbraucher und Entsorger*, Köln, S. 227–256