

WETTBEWERB

Daseinsvorsorge – ist mehr Markt ein Segen?

von Prof. Dr. Justus Haucap, Dr. Susanne Cassel und Dr. Tobias Thomas

Wettbewerb ermöglicht es den Menschen, aus einer Vielzahl von alternativen Produkten und Dienstleistungen das Passende für sich auszusuchen und zwingt Anbieter, nach besten Lösungen zu suchen und diese günstig anzubieten. Daher stärkt Wettbewerb die Position der Verbraucher. Erleben konnte man das zum Beispiel beim Übergang des deutschen Telekommunikationsmarktes von einem Staatsmonopol hin zu einem liberalisierten Markt. Liberalisierte Märkte dürfen allerdings nicht verkürzt mit Privatisierung gleichgesetzt werden.

Insbesondere Märkte, die traditionellerweise der sogenannten „Daseinsvorsorge“ zugerechnet werden, sind oft noch immer durch deutliche Wettbewerbsmängel gekennzeichnet. Die Folge ist, dass die Versorgung der Bevölkerung in Bereichen wie Bahn, Energie, Post oder Wasser zu überhöhten Preisen oder mit vermindertem Kundenservice erfolgt. Somit wird oftmals das Gegenteil der Intention der „Daseinsvorsorge“ – eine sichere Grundversorgung zu günstigen Preisen – erreicht. Allerdings zeigen nicht wenige Privatisierungsbeispiele steigende Preisen oder schlechtere Qualität. Dies treibt mancherorts eine regelrechte „Rekommunalisierungswelle“ voran.

Ob eine Privatisierung zu sinkenden Preisen, steigendem Kundenservice und mehr Vielfalt des Angebots führt, hängt insbesondere davon ab, ob die Privatisierung in Wettbewerb mündet. Werden hingegen aus staatlichen Monopolen private gemacht, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass der private Monopolist konsequenter die Preise erhöht und Monopolgewinne abschöpft, als sein staatlicher Vorgänger. Privatisierung allein kann der falsche Weg sein. Bestehen Wettbewerbsmängel, muss die Privatisierung ggf. durch Sicherheitsstandards, Regulierung der Preise und Qualität oder des Zugangs zum Markt ergänzt werden.

Bahn: In Deutschland herrscht beim Gü-

Monopolkommission:

Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. Achtzehntes Hauptgutachten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2008/2009.

Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung. 55. Sondergutachten gemäß § 36 AEG, Bonn, 21. September 2009.

Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb. 54. Sondergutachten gemäß § 62 EnWG, Bonn, 4. August 2009.

Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen. 57. Sondergutachten gemäß § 44 PostG, Bonn, 14. Dezember 2009.

ter- und Personennahverkehr mittlerweile zumindest ein gewisser Wettbewerb. Dort kann man sinkende Preise und ein verbessertes Angebot beobachten. Eine Monopolstellung besitzt die Deutsche Bahn AG derzeit noch beim Personenfernverkehr. Problematisch ist, dass die DB AG im Besitz der Infrastruktur ist und den Zugang zur Schiene kontrollieren kann. Die Politik sollte die Infrastruktur vom Personen- und Güterverkehr trennen, die Verkehrssparte konsequent privatisieren und einen diskriminierungsfreien Zugang zur „Netzinfrastruktur“ gewährleisten. Zudem sollte die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, den weitgehenden Ausschluss von Busfernverkehr über §13 PBefG beenden.

Energie: Im Strom- und Gasmarkt sind die Angebotsstrukturen nach wie vor stark vermarktet und es bestehen erhebliche Markteintrittsbarrieren. Durch Regulierung müssen ein diskriminierungsfreier Zugang zur Netzinfrastruktur sowie Sicherheitsstandards gewährleistet werden. Versorgungssicherheit wird am kostengünstigsten durch technologieneutrale, marktliche Verfahren und Wettbewerb gewährleistet.

Und das steht im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP:

„Mit der stärkeren Unabhängigkeit des Netzes erreichen wir (...), dass der Wettbewerb auf der Schiene verbessert wird.“

„Wir wollen die wettbewerblichen Strukturen auf den Energiemärkten weiter verbessern.“

„Die Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen ist (...) so anzupassen, dass keine steuerliche Ungleichbehandlung mehr besteht. (...) die Grundversorgung der Bürger (...) (bleibt) umsatzsteuerfrei.“

statt durch Begünstigung einzelner Energieträger. Allerdings stellen niedrige Verbraucherpreise und umweltpolitisch erwünschte Lenkungswirkungen einen Zielkonflikt dar, der sich nur über die politische Willensbildung lösen lässt.

Post: Mittlerweile gibt es neben der Deutschen Post AG einige private, meist regionale Anbieter, jedoch besitzt die Post AG im Briefmarkt einen Marktanteil von 90 Prozent. Neue regionale Anbieter haben es schwer, denn sie zahlen Umsatzsteuer, während die Post AG als flächendeckender Anbieter bei vielen Produkten, wie dem Standardbrief, umsatzsteuerbefreit ist. Zudem hat die zeitweise Einführung von Mindestlöhnen den Marktzutritt neuer Anbieter erschwert. Die Politik sollte die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Briefmarkt

KERNAUSSAGEN

Politikanalyse:

- Wettbewerb stärkt die Verbraucher.
- Insbesondere auf Märkten der „Daseinsvorsorge“ herrschen oft noch immer kräftige Wettbewerbsmängel. Auf manche Privatisierung folgen steigende Preise oder schlechtere Qualität.
- Dies treibt mancherorts eine „Rekommunalisierungswelle“ voran.

Politikempfehlung:

- Aus staatlichen Monopolen private zu machen, ist der falsche Weg: Bestehen Wettbewerbsmängel, müssen ggf. Sicherheitsstandards gesetzt und Preise oder der Marktzugang reguliert werden.
- Diskriminierungsfreier Netzzugang bei Bahn und Energie gewährleisten.
- Beim Briefmarkt Wettbewerbsverzerrungen, wie durch Mehrwertsteuerbefreiungen, beenden.
- Wasserversorgung einer einheitlichen Preisregulierung durch die Bundesnetzagentur unterstellen.

abbauen und die Mehrwertsteuerbefreiungen vollständig beenden. Die Bundesregierung sollte auf eine Änderung europarechtlicher Vorgaben hinwirken. Zudem sollten die Anteile des Bundes an der Post AG veräußert werden. Es unterstützt fairen Wettbewerb nicht, wenn derjenige, der die Regeln setzt, selbst am Spiel beteiligt ist.

Wasserversorgung: Wettbewerb ist kaum möglich, da die günstigste Bereitstellung in einem Versorgungsgebiet durch ein Unternehmen erfolgt. Allenfalls kann Ausschreibungswettbewerb genutzt werden. Preise und Qualität der Versorgung müssen dennoch reguliert werden. Aktuell unterstehen öffentlich-rechtliche Versorger der Gebührenkontrolle der Kommunalaufsicht; privatrechtliche Versorger hingegen der Preisaufsicht durch Kartellbehörden. Das kann zu einer Ungleichbehandlung führen. Die Wasserversorgung sollte einer einheitlichen Preisregulierung durch die Bundesnetzagentur unterstellt und private Anbieter nicht gegenüber öffentlich-rechtlichen Versorgern benachteiligt werden.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Wollen wir wirklich mehr Wettbewerb?“ mit Prof. Dr. Justus Haucap (Monopolkommission, ECONWATCH) am 19. Juli 2010 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Impressum

ECONWATCH
Gesellschaft für Politikanalyse e.V.
Poststraße 12
10178 Berlin