

Effizienz und Wettbewerb in der deutschen Wasserwirtschaft - zwischen „Modernisierung“ und „Regulierung“



Prof. Dr. Erik Gawel
Dipl.-Vw. Norman Bedtke

UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ



Überblick

- **Die Effizienzdiskussion im Wassersektor**
- **„Modernisierungsstrategie“ und 8. GWB-Novelle als Antwort?**
- **Der ökonomische Alternativenraum**
- **Probleme einer isolierten Effizienzstrategie**
- **Fazit: Reformbedarf?**



Überblick

- **Die Effizienzdiskussion im Wassersektor**
- „Modernisierungsstrategie“ und 8. GWB-Novelle als Antwort?
- Der ökonomische Alternativenraum
- Probleme einer isolierten Effizienzstrategie
- Fazit: Reformbedarf?

Chronologie der Effizienzdiskussion

Die Sicherstellung der **Aufgaben der Daseinsvorsorge** war lange Zeit dominierende Zielstellung im deutschen Wassersektor



Weltbankstudie (1995): „hoher technischer Standard, aber relativ hohe Trinkwasserpreise sowie eine zu geringe Beteiligung am Weltmarkt“

→ **Ausgangspunkt einer anhaltenden Kosten- und Effizienzdiskussion**

Die Effizienzdiskussion im Wassersektor

Kritikpunkte:

- deutsche **Wasserpreise** werden im internationalen Vergleich als **(zu) hoch** angesehen
- Zwischen den Versorgern bestehen **erhebliche Unterschiede bei den Wasserpreisen**
- empirische Effizienzanalysen: **fehlender Wettbewerb und Effizienzmängel** tragen dazu bei:
 - abweichende Produktionsbedingungen oder rechtlich differente Kalkulationsvorgaben können dies alleine nicht erklären

Chronologie der Effizienzdiskussion

- 1995 Weltbanks
- 2000 BMWi – Gutachten
Markttöffnu
- 2000 UBA – Gutachten
Auswirkun
- 2000 SRU – Umweltschutz
Drs.14/336
- 2001 Antrag „N
- 2002 SRU – Umweltschutz
- 2002 Bundestag
- 2006 Bericht de
deutsche V
- 2010 BGH-Urteil
66/08)
- 2010/12 18./19. Hau
- seit 2011 EU – Refor
konzessio

Deutscher Bundestag Drucksache 16/1094

16. Wahlperiode 16. 03. 2006

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

		Seite
A	Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft ...	4
1	Ziele und Aufgaben einer Modernisierungsstrategie	4
2	Wasser im Kontext der europäischen Daseinsvorsorge	5
3	Einführung eines Verfahrens zum Leistungsvergleich	8
	der Abwasserentsorgung	8
4.1.1	Umsatzsteuerliche Auswirkungen Optionslösung	12
4.1.2	Ertragsteuerliche Auswirkungen	12
4.1.3	Quantifizierung der Auswirkungen	15
4.1.4	Liquiditätsmäßige Entgeltauswirkungen	15

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 15. März 2006.

Vermittelnde Strategie einer Modernisierung

Angenommen einer

versorgung -

nd“ (BT

T-Drs.14/7177)

T-Drs.14/8792)

ungsstrategie“

e für die

010, Az. KVR

HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

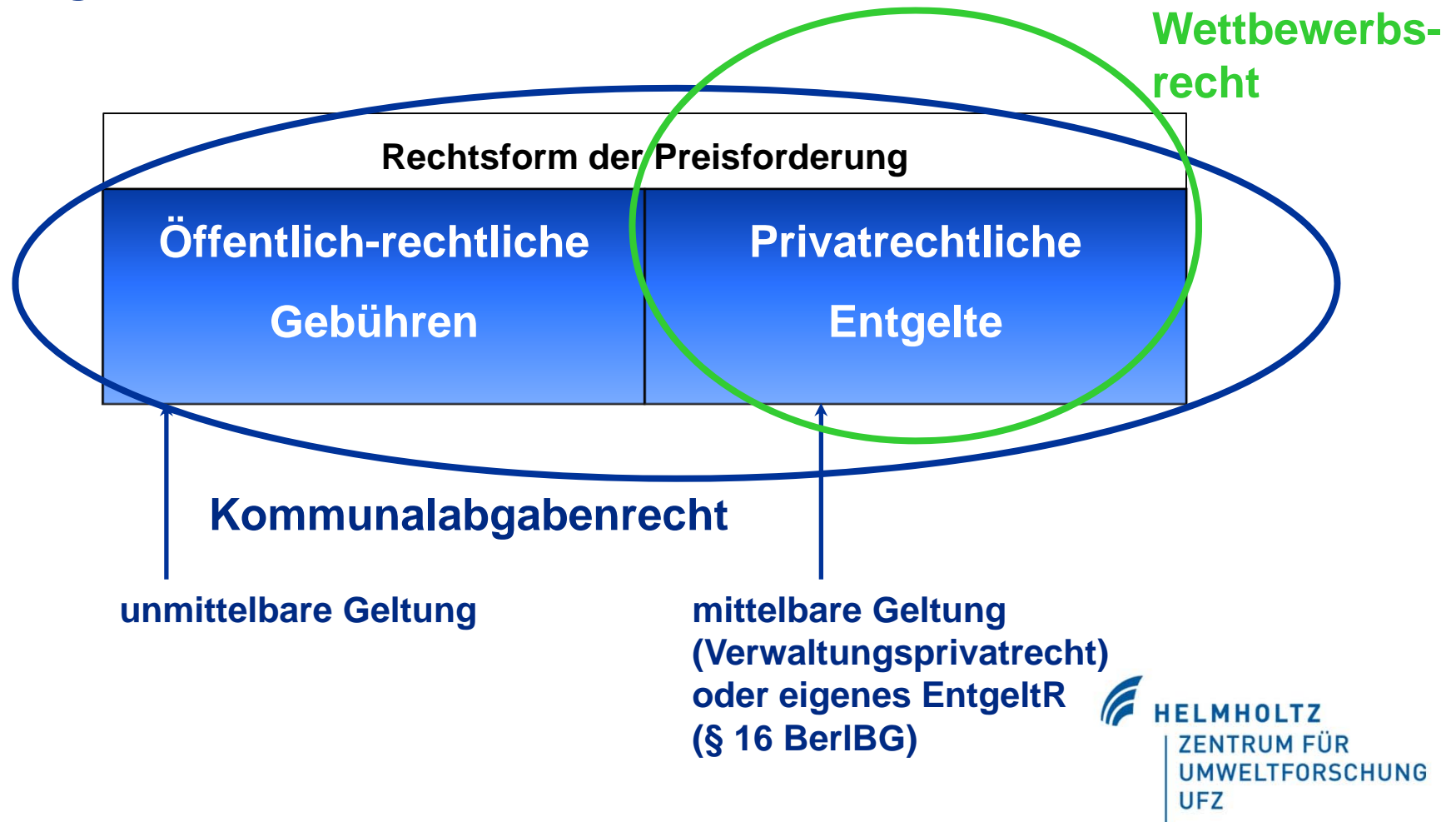
Chronologie der Effizienzdiskussion

Aktuelle Debattenstränge

- **Entgeltkontrolle**
 - **Reichweite des entgeltkontrollierenden Wettbewerbsrechts** (§ 131 VI GWB i.V.m. § 103, 103a, 105 GWB 1990)
 - **Gehalt des entgeltkontrollierenden Wettbewerbsrechts** (Missbrauchsindikationskonzept, Beweislasten, Vergleichbarkeit etc.)
 - **Einheitlichkeit der Kontrollregime** (Monopolkommission 2012)
 - **Sektorregulierung** (Monopolkommission 2012)
- **Vergaberecht** („Wettbewerb um den Markt“) (Konzessions-RL)

Regime der Entgeltkontrolle für Wasserpreise

Kommunalabgabenrecht und Wettbewerbsrecht als Regime der Entgeltkontrolle



Regime der Entgeltkontrolle für Wasserpreise

Wie steht es um die komparative Leistungsfähigkeit?

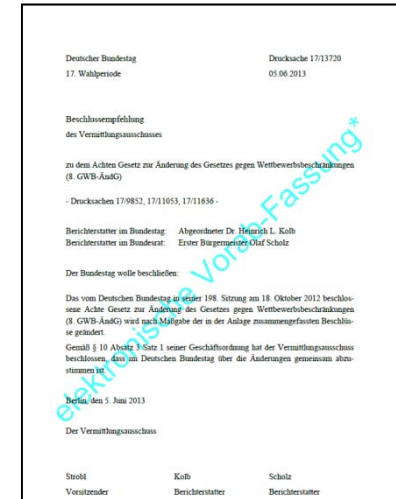
These von der funktionalen Äquivalenz und Suffizienz
(REINHARDT 2008; WOLFERS/WOLLENSCHLÄGER 2012)

„[...] neben dem kartellrechtlichen Modell einer Missbrauchskontrolle [kann] eine gleichwertige und parallele öff.-rechtl. Preismissbrauchs-kontrolle auf der Grundlage des Gebührenrechts [...] durch die Landesgesetzgeber geschaffen werden [...].

(WOLFERS/WOLLENSCHLÄGER, DVBI. 2012, 277)

Anti-These von der dreifachen Insuffizienz
(MONOPOLKOMMISSION 2012)

8. GWB-Novelle 2013



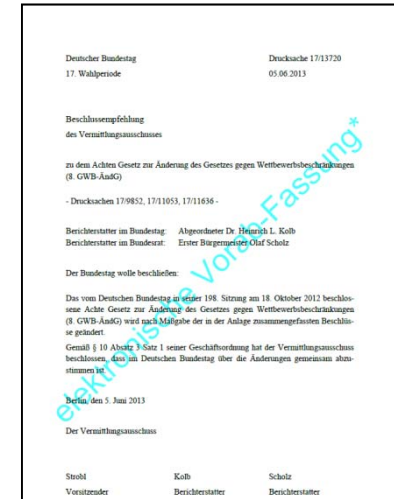
Konsequenzen der 8. GWB Novelle

- **Änderungen im Rahmen der verschärften Missbrauchsaufsicht** (§ 103 GWB 1990 bzw. § 31 GWB n. F.)
 - Einführung des **Prinzips der Kostenkontrolle**: Wasserpreiskontrolle (Kostenprüfung) ohne Vergleichsunternehmen möglich
 - Bei **rationeller Betriebsführung** dürfen Entgelte die Kosten **nicht in unangemessener Weise überschreiten** (§ 31 Abs. 4 Nr. 3)
 - **Verfahrenseinstellung** durch „**Verpflichtungszusagen**“ möglich
 - Vollständige Integration in das GWB

8. GWB-Novelle 2013

Konsequenzen der 8. GWB Novelle

- **Festlegung der Reichweite des entgeltkontrollierenden Wettbewerbsrechts** (§ 131 VI GWB i.V.m. § 103, 103a, 105 GWB 1990)
 - Bestätigung der h. M.: keine kartellrechtliche Kontrolle öffentlich-rechtlicher Gebühren (§ 130 Abs. 1 GWB n. F.)
 - Absage an die Forderungen BKartA / Antwort auf BGH
- **Verweigerung einer Durchleitung** (insb. aus technischen und hygienischen Gründen) stellt keinen Missbrauch dar (§ 31 Abs. 5 GWB n. F.)



Zwischenfazit

Offene Fragen:

„Modernisierung“ + 8. GWB-Novelle: Effizienzproblem gelöst?

- **Fragmentierung des Entgeltrechts bleibt** (nach Leistungsbereich, Rechtsnatur der Entgeltforderung und Betriebsrechtsform)
- **Komparative Leistungsfähigkeit der Entgeltkontrollregime:** funktionale Äquivalenz und jeweilige Suffizienz?
→ Effizienzproblem bleibt!
- **Regulierungsalternativen:** Theoretische Modelle, praktische Eignung und Zielkonflikte?



Überblick

- Die Effizienzdiskussion im Wassersektor
- **„Modernisierungsstrategie“ und 8. GWB-Novelle als Antwort?**
- Der ökonomische Alternativenraum
- Probleme einer isolierten Effizienzstrategie
- Fazit: Reformbedarf?

„Modernisierungsstrategie“

Zielstellungen (BT-Drs. 16/1094, S. 4)

1. **Sicherheit, Zuverlässigkeit, Nachhaltigkeit als Basis eines anerkannten Handelns dauerhaft zu gewährleisten**
2. **Der Ausbau effizienter, kundenorientierter und wettbewerbsfähiger Dienstleistungsunternehmen. Es geht um mehr Effizienz durch eine optimale betriebswirtschaftliche Bereitstellung aller Wasserdienstleistungen und um eine kritische Betrachtung der Struktur und Arbeitsweisen der Unternehmen**
3. **Ein stärkeres internationales Engagement bei der Umsetzung der Millenniumsziele im Wasserbereich**

→ **Anerkennung der Effizienzdefizite des Sektors**

„Modernisierungsstrategie“

Kernelemente (BT-Drs. 16/1094)

Deutscher Bundestag		Drucksache 16/1094
16. Wahlperiode		18. 03. 2006
Unterrichtung durch die Bundesregierung		
Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft		
Inhaltsverzeichnis		
		Seite
A	Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft	4
1	Ziele und Aufgaben einer Modernisierungsstrategie	4
2	Wasser im Kontext der europäischen Daseinsvorsorge	5
3	Einführung eines Verfahrens zum Leistungsvergleich zwischen Unternehmen (Benchmarking)	6
3.1	Verbindende Erklärung zum Benchmarking Wasserwirtschaft	6
3.2	Merkmale und Hinweisblatt zu Grundlagen, Begriffsdefinitionen und Anforderungen des Benchmarking	7
3.3	Leitfaden Benchmarking für Wasserversorgungs- und Abwasser- beseitigungsunternehmen	7
3.4	Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft	7
3.5	Unterstützende Maßnahmen	7
4	Zusammenfassende Schlussfolgerungen zu Fragen einer Steuerpflicht der Abwasserentwertung	8
4.1	Prüfung der positiven und negativen Folgen einer Steuerpflicht der Abwasserentwertung	8
4.1.1	Unstatensetische Auswirkungen Optimierung	12
4.1.2	Ertragssteuerliche Auswirkungen	12
4.1.3	Quantifizierung der Auswirkungen	15
4.1.4	Liquiditätmäßige Einflüsse	15






Zugeliefert mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 15. März 2006.

1. Einführung eines Verfahrens zum Leistungsvergleich zwischen Unternehmen
2. Steuerliche Gleichbehandlung von Trinkwasser und Abwasser
3. Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Dritte
4. Lockerung des Örtlichkeitsprinzips
5. Stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft

Kernelemente der Modernisierungsstrategie - Konzeption

Element	Ziel	Effizienzbezug
1. Leistungsvergleich zwischen Unternehmen	Optimierung der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	Verbesserungspotenziale aufdecken und heben
2. Steuerliche Gleichbehandlung	Beseitigung steuerlicher Ungleichbehandlung (zwischen privaten und öffentl.-rechtlichen Unternehmen / zwischen den Sektoren)	Wettbewerbsgleichheit (der Organisationsformen); Förderung unternehmerischer Zusammenführungen
3. Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Dritte	Einheitliche Rahmenbedingungen für den Sektor der Abwasserentsorgung	Indirekt: höhere Flexibilität bei Wahl der Organisationsform
4. Lockerung des Örtlichkeitsprinzips	Optimierung der gemeindewirtschaftlichen Strukturen	Förderung unternehmerischer Zusammenführungen
5. Stärkeres internationales Engagement	Beitrag zur Lösung der weltweiten Wasserprobleme; Teilnahme am umsatzstarken Weltmarkt	Kein direkter Bezug

Kernelemente der Modernisierungsstrategie - Implementation

Element	Beurteilung
1. Einführung eines Verfahrens zum Leistungsvergleich zwischen Unternehmen	 <p>Defizite bei Ausgestaltung</p>
2. Steuerliche Gleichbehandlung von Trinkwasser und Abwasser	 <p>Umsetzung derzeit unwahrscheinlich</p>
3. Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Dritte	 <p>Umsetzung derzeit unwahrscheinlich</p>
4. Lockerung des Örtlichkeitsprinzips	 <p>Umsetzung derzeit unwahrscheinlich</p>
5. Stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft	 <p>Fortschritte (auf anderer Baustelle)</p>

„Modernisierungsstrategie“

Beurteilung

- Kernelemente benennen **einzelne Handlungsfelder zur „Effizienzsteigerung“** des Sektors (u. a. Kleinteiligkeit)
- **Abweichender Effizienzbegriff: „leistungsfähig“ vs. kostenminimal**
- Die **instrumentelle Ansteuerung der Ziele ist aus ökonomischer Sicht allerdings schwach:**
 - **kursorischer Ansatz** (Entgeltkontrolle, Wettbewerbsdruck fehlen)
 - **ungeeignete Ausgestaltung** (z. B. anreiztheoretisch fragwürdiges Benchmarking)
 - **Umsetzungsträgheit / Umsetzungsstillstand zentraler Kernelemente**

„Die Modernisierungsstrategie wird insgesamt nur erfolgreich sein können, wenn sie in allen ihren Elementen zur Umsetzung gelangt.“ (BMWi, 2007)



HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Beitrag der „Modernisierungsstrategie“ zur Problemlösung

- **Modernisierungsstrategie = Hülle, die in der Politikgestaltung keine / wenig Berücksichtigung findet**
 - steuerliche Gleichbehandlung der Sektoren in den Koalitionsverträgen seither ausgeschlossen
 - Streichung von § 18a Abs. 2a WHG konterkariert die Ziele der Pflichtenübertragung auf Dritte
 - **Kaum überraschend, dass wenige Veränderungen im Sektor erfolgten**
 - Größenstrukturen des Sektors annähernd unverändert
 - kosteneffiziente Preise vor dem Hintergrund laufender Kartellverfahren im Trinkwassersektor fraglich
 - Historisch gewachsene sektorale Trennung von Trink- und Abwasser unverändert
- „Nebelkerze“, um weitergehende Reformen zu verhindern? Kanalisierung von Problemdruck

Beitrag der 8. GWB-Novelle zur Problemlösung

Beurteilung

- **„Druckminderung“ bei aktuellen Kartellrechts-Debatten**
 - Gebühren bleiben zugriffsfrei
 - Schwächung des Vergleichsdrucks zugunsten traditioneller Kostenprüfung
- **Keine Lösung der dahinter liegenden Probleme (beabsichtigt)**
 - Fragmentierung der Entgeltkontrolle
 - Durchgreifender Effizienzansatz fehlt / punktuelle ex-post-Kontrolle bleibt
 - Abstimmung der preispolitischen Vorgaben aus KAG, BGB, WRR, GWB, TarifR ungelöst

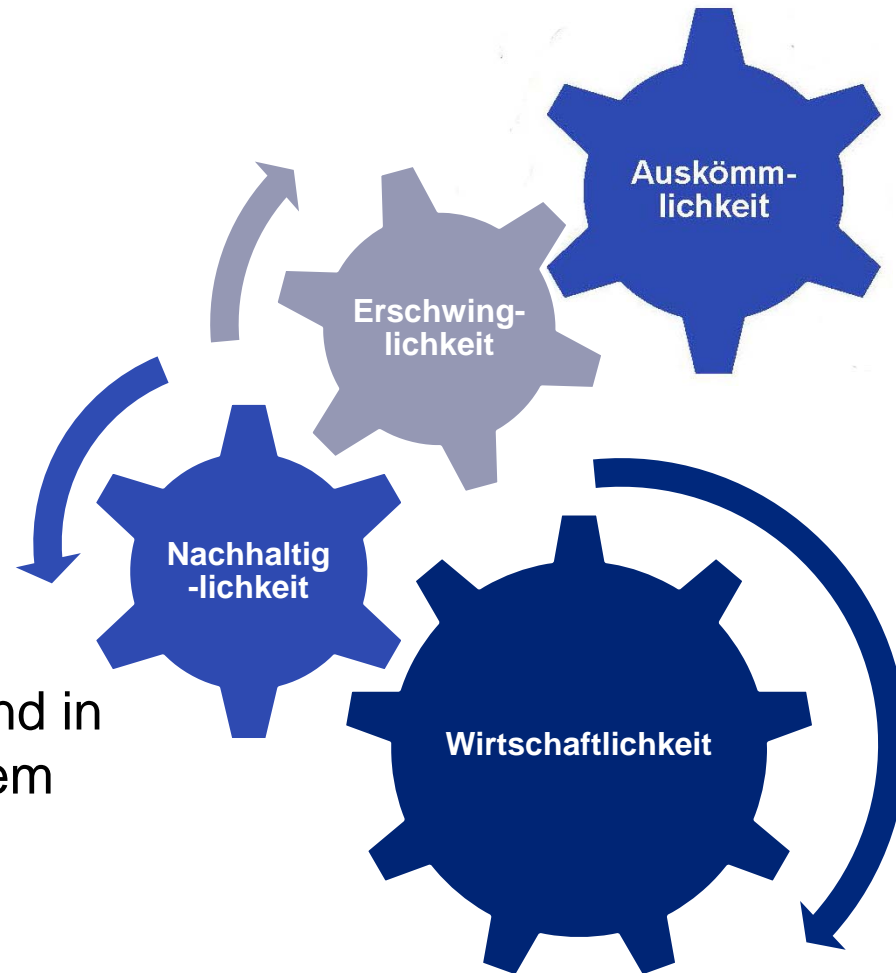


Überblick

- Die Effizienzdiskussion im Wassersektor
- „Modernisierungsstrategie“ und 8. GWB-Novelle als Antwort?
- **Der ökonomische Alternativenraum**
- Probleme einer isolierten Effizienzstrategie
- Fazit: Reformbedarf?

Preispolitisches Zielsystem

Eine Gestaltung des Ordnungsrahmens muss berücksichtigen, dass Wasserpreise nicht allein die (betriebswirtschaftliche) Effizienz der Produktion widerspiegeln sollen.



Alle Funktionen sind in einer Variablen, dem Preis, abzubilden!

Der ökonomische Alternativenraum

Fragestellung: Wie sollte der Ordnungsrahmen für die Kontrolle der Wasserpreise unter konkurrierenden Zielen künftig weiterentwickelt werden?

Perspektivverkürzung: „Wie stellt man Wirtschaftlichkeit sicher?“



Der ökonomische Alternativenraum

Fragestellung: Wie sollte der Ordnungsrahmen für die Kontrolle der Wasserpreise unter konkurrierenden Zielen künftig weiterentwickelt werden?

Perspektivverkürzung: „Wie stellt man Wirtschaftlichkeit sicher?“



Der ökonomische Alternativenraum

Vergleichs-
wettbewerb /
Benchmarking

- **Freiwilliges Benchmarking (Modernisierungsstrategie)**
 - freiwillig, anonym, aggregierte Daten
 - Effizienzzuwachs aus ökonomischer Sicht fraglich
- **Verpflichtendes Benchmarking (Modell Niederlande)**
 - **Regulierungsbehörde** bestimmt verschiedene **Leistungsindikatoren** (Effizienz, Qualität, Service, Umwelt)
 - **Veröffentlichung der Ergebnisse**
 - **Idee:** Anreiz zur Effizienzverbesserung durch öffentlichen Druck („naming and shaming“)
 - **Empirie** (DEA): deutliche Effizienzgewinne in NL (de Witte & Saal 2010)

Der ökonomische Alternativenraum

Preisregulierung
ex ante:
Anreizregulierung

Anreizregulierung eine zentrale Forderung der Monopolkommission (18./19. Hauptgutachten):

- **Instrument zur Verringerung der Kleinteiligkeit des Sektors** → Trinkwasserversorger mit ineffizient hohen Gemeinkosten würden mit anderen Unternehmen fusionieren
- **eine fallweise ex-post-Regulierung kann die grundsätzliche Problematik des Sektors nicht lösen**
- **Problem: Heterogenität** der Anbieter und Produktionsbedingungen
- **Formulierung individueller Preispfade** durch Behörde?
- **Auswirkungen des Kostendrucks auf andere Ziele?**
→ Ventiliert sich Kostendruck tatsächlich wie im eindimensionalen Modell?



HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ



Überblick

- Die Effizienzdiskussion im Wassersektor
- „Modernisierungsstrategie“ und 8. GWB-Novelle als Antwort?
- Der ökonomische Alternativenraum
- **Probleme einer isolierten Effizienzstrategie**
- Fazit: Reformbedarf?

Preispolitisches Zielsystem

Preise sollen gleichzeitig ...

- frei von aufgeblähten Monopolrenten sein und nur die Kosten effizienter Produktion widerspiegeln (**Wirtschaftlichkeit**)
- für die Abnehmer erschwinglich bleiben und keine sozialen Schieflagen erzeugen (**Erschwinglichkeit**)

... aber auch:

- Anreize zu effizienter Ressourcennutzung bei den Nachfragern setzen (Art. 9 WRRL) (ökologische **Nachhaltigkeit**)
- für die Anbieter auskömmlich sein und Anreize für langfristig nachhaltige Versorgungsstrukturen setzen (**Auskömmlichkeit** / finanzielle **Nachhaltigkeit**)

Preispolitisches Zielsystem

Sind Wasserpreise (auch) „zu niedrig“?

Refinanzierung:

- Substanzerhalt (z. B. Kanalsanierung)
- Systemumbau für klimaangepasste und schrumpfende Infrastruktur

Nachhaltigkeit:

- Vollkostendeckung nach Art. 9 WRRL
(„Umwelt- und Ressourcenkosten“): unvollständig
- Bwl. Vollkostendeckung:
nach dt. Entgeltrecht nicht zwingend oder nicht möglich

Politische Unterdeckung

- Kostenunterschreitung aus gebührenpolitischen Gründen

Preispolitisches Zielsystem

Preise sind gleichzeitig „zu hoch“ und „zu niedrig“
Monopolrente vs. externe Kosten

In der ökon. Theorie nicht ganz neu:

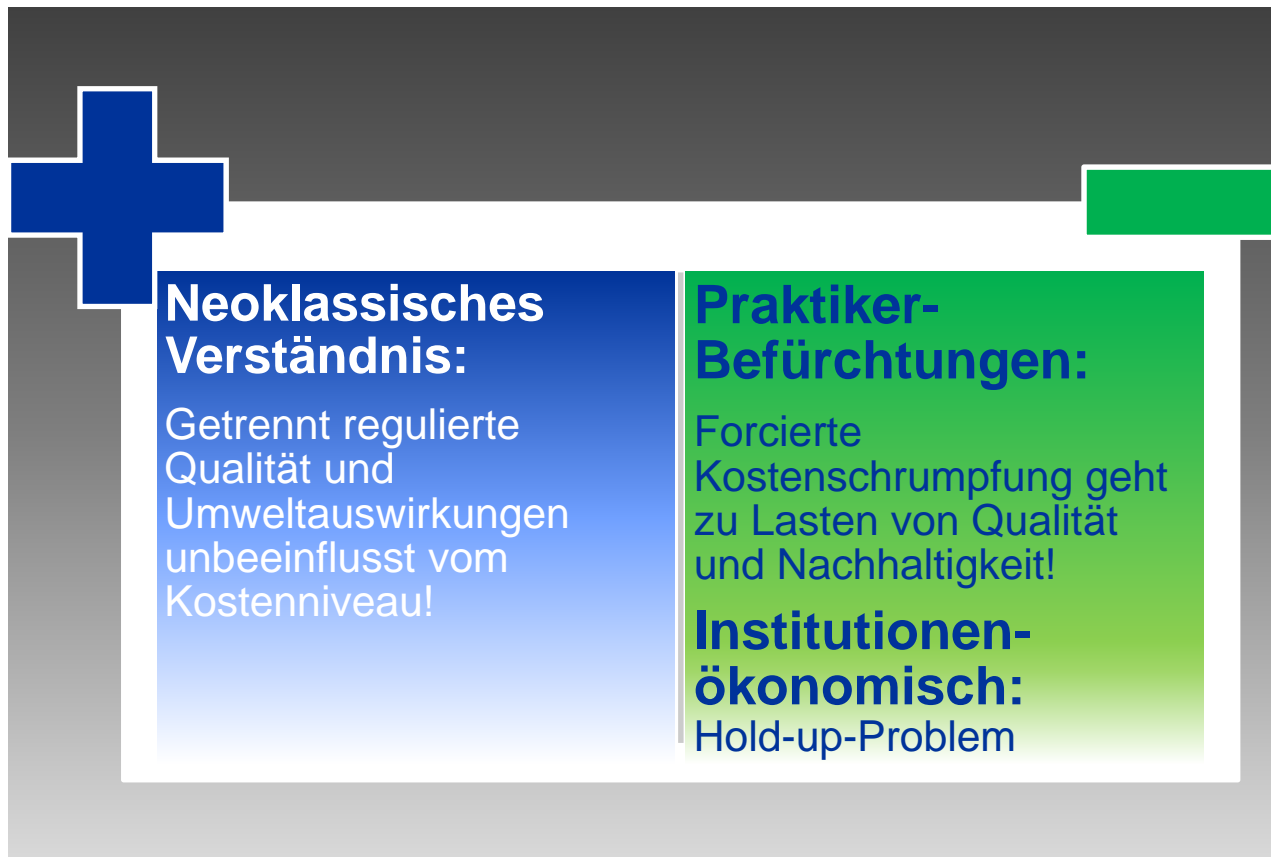
- BUCHANAN / STUBBLEBINE (1962) und BUCHANAN (1969)
- BARNETT (1980): Second-best-PIGOU-Steuer < Grenzscha-

In der Praxis:

- Völlig getrennte Diskursstränge
- Dominanz der Wirtschaftlichkeitsdebatte
- Umstritten, wie regulativer Kostendruck verarbeitet wird
- Unklar, wie eine intelligente Integration aussehen könnte

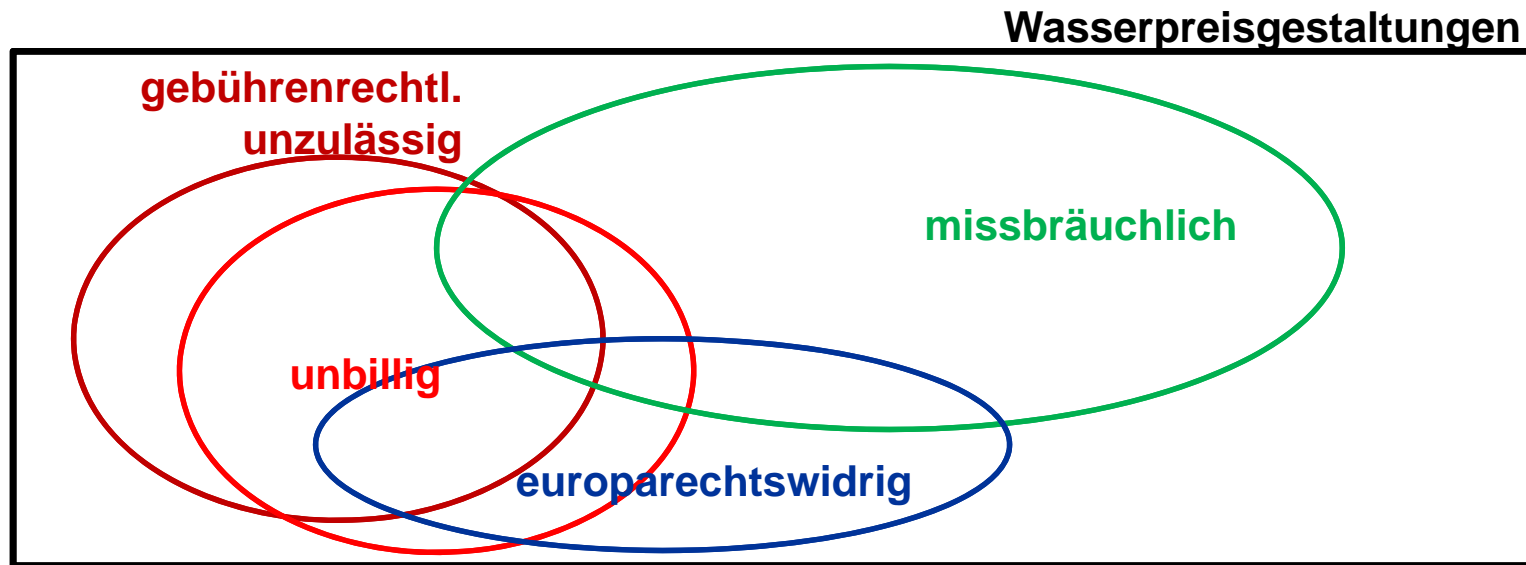
Probleme einer isolierten Effizienzstrategie

Auswirkungen des Kostendrucks auf andere Ziele?



Probleme einer isolierten Effizienzstrategie

- Ausblenden der **Notwendigkeit einer Abstimmung unterschiedlicher preisrechtlicher Wertungen**



KAG | § 315 BGB | **GWB** | Art. 9 EU-WRRL

Probleme einer isolierten Effizienzstrategie

- **Implizite Uniformität der Entgelte bei Vergleichsmarktkonzept steht im Widerspruch**
 - a) zum **kommunalen Organisationsermessen**, das über **Wahlen** kontrolliert wird (demokratische Kontrolle),
 - b) zu den **Freiheitsgraden der Kalkulation**, die gerade andere / eigene Ziele ermöglichen können/sollen.



Überblick

- Effizienzdiskussion im Wasserektor
- Modernisierungsstrategie als Antwort
- Der ökonomische Alternativenraum
- Probleme einer isolierten Effizienzstrategie
- **Fazit: Reformbedarf?**

Fazit

- Wasseresektor ist **kein effizienzfreier Ausnahmebereich**: Bemühungen um Hebung (anerkannter) Effizienzpotenziale und Abbau evidenter institutioneller Defizite sind zwingend
- Die **Strategie einer „Modernisierung“** erscheint aus ökonomischer Sicht konzeptionell und in der Umsetzung ungenügend, um Wirtschaftlichkeitsziele ernsthaft zu verfolgen.
- Die **8. GWB-Novelle** nimmt zugunsten der Ver- und Entsorger Druck aus der aktuellen Debatte, löst aber keines der Probleme, sondern perpetuiert sie (z. B. Fragmentierung).
- Die **konkurrierenden preispolitischen Vorgaben** des Gebühren-, Tarif-, Wettbewerbs- und Wasserrechts müssen dringend aufeinander abgestimmt werden.

Fazit: Mehr Effizienz – aber wie?

- **Konkrete politische Empfehlungen ausschließlich** auf der Grundlage von allg. **ordnungspolitischer Grundsätze** („mehr Wettbewerb!“, „Monopolpreise runter!“) erscheint **vorschnell**.
- **Zielkonflikte (insbes. Nachhaltigkeitsprobleme) und Praxistauglichkeit einer Effizienzregulierung** müssen stärker beachtet werden.
- **Anwendungsvoraussetzungen und Konsequenzen von simuliertem Kostendruck klären + komparative Institutionenanalyse** des dazu eingesetzten Verfahrens
- Insbesondere: **Verhältnis von Wirtschaftlichkeitsdruck und Erfüllung anderer Ziele genauer zu untersuchen!**

Vielen Dank für Ihr Interesse!

erik.gawel@ufz.de

norman.bedtke@ufz.de

UFZ-Tagungszentrum KUBUS, Leipzig

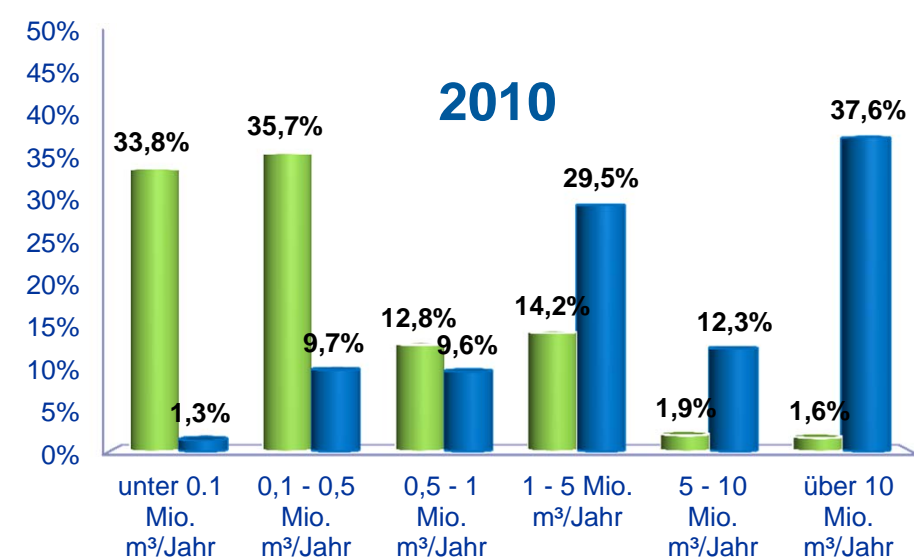
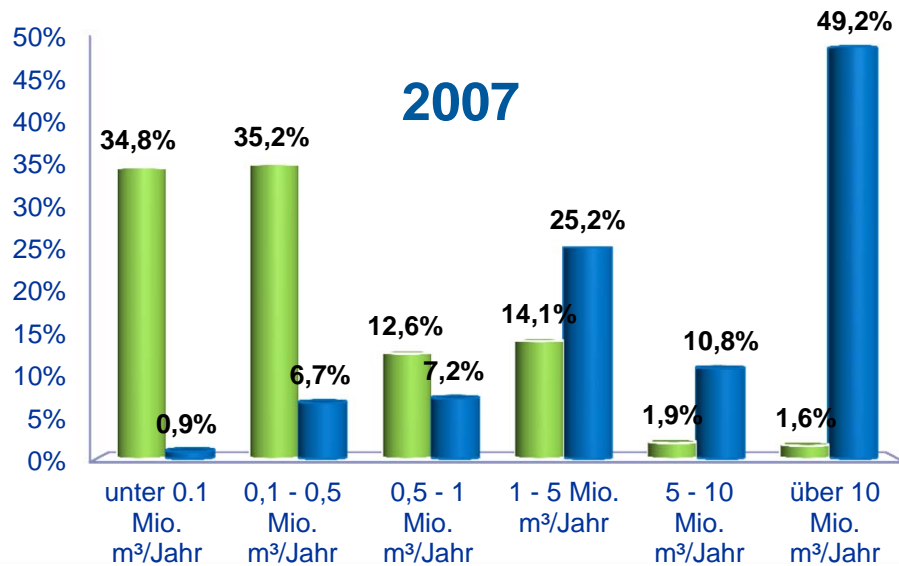
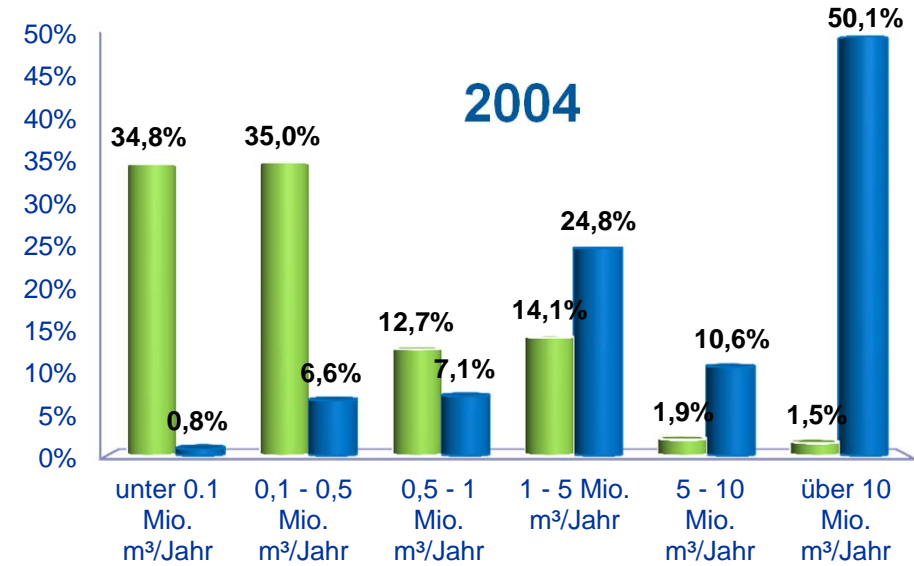
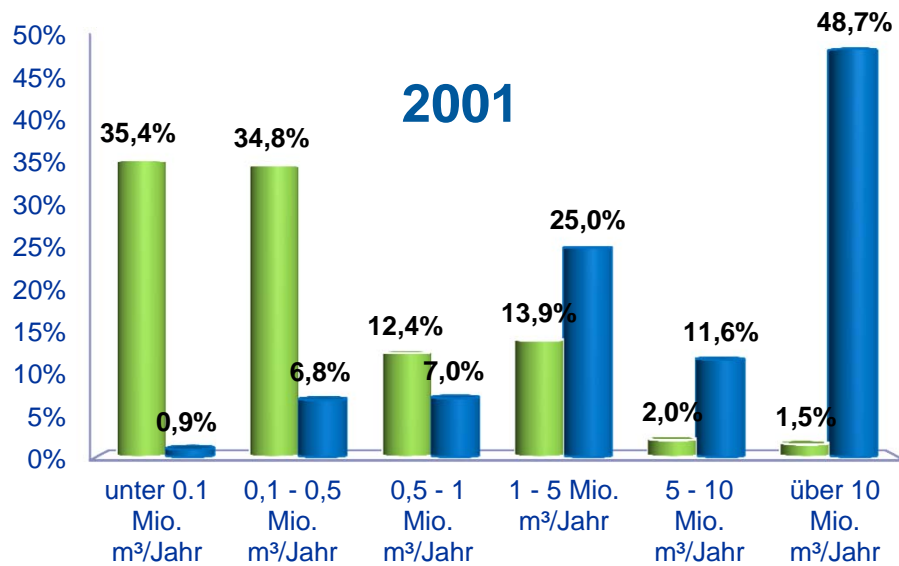
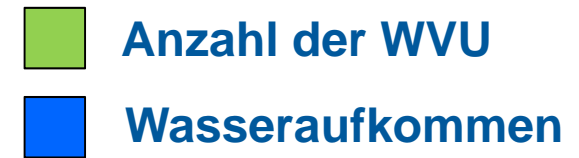


UNIVERSITÄT LEIPZIG

HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Modernisierungsstrategie

Veränderung der Größenstrukturen ?



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 2.1, Heft 2001 (erschienen 2003) / 2004 (2006) / 2007 (2009) / 2010 (2012)

Kernelemente der Modernisierungsstrategie

1. Einführung eines Verfahrens zum Leistungsvergleich zwischen Unternehmen

Ziel:

Optimierung der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen (Kostenminimierung, aber auch Versorgungssicherheit, Qualität, Kundenzufriedenheit, Nachhaltigkeit)

Umsetzung:

Freiwilligkeit, Anonymität und nur Veröffentlichung von aggregierten Daten
→ kein Vergleichswettbewerb, sondern „Lernen von den Besten“

Pro:

- Ansatz eines Leistungsvergleichs
- „Bewusstseinsveränderung“

Kontra:

- geringe Anreizwirkung
- geringe Vergleichbarkeit
- geringe Beteiligung
- am Erfolg gemessen hoher Aufwand

Fazit:

In der jetzigen Ausgestaltung bedeutende Effizienzsteigerungen zweifelhaft.

Kernelemente der Modernisierungsstrategie

2. Steuerliche Gleichbehandlung von Wasserver- und Abwasserentsorgung

Ziel:

	Trinkwasser	Abwasser
Öffentlich-rechtliches Unternehmen	7 Prozent	umsatzsteuer- bereit X
Privat-rechtliches Unternehmen	7 Prozent	19 Prozent

≠

1. Beseitigung steuerlicher Ungleichbehandlung von privaten und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsunternehmen
2. Steuerliche Ungleichbehandlung von Abwasser und Trinkwasser beenden

Pro:

- Wettbewerbsgleichheit priv. und öffentl. Unternehmen
- Begünstigung unternehmerischer Zusammenführungen

Kontra:

- Mehrbelastung für Verbraucher (bei 19 Prozent)
- Belastung des Staatshaushalts (bei 7 Prozent)

Fazit:

- Theoretisch geeignet, um größere Unternehmenseinheiten zu ermöglichen
- Wettbewerbszuwachs nicht gesichert
- Umsetzung allerdings unwahrscheinlich

Kernelemente der Modernisierungsstrategie

3. Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Dritte

Ziel:

- Einheitliche Rahmenbedingungen für den Sektor der Abwasserentsorgung schaffen
- Regelung der Voraussetzungen für den Übergang der Pflichtaufgabe der Kommunen auf Private
→ Förderung von PPP-Kooperationen durch Verfahrenserleichterungen

Pro:

- Höhere Flexibilität (Privatisierungsoption)
- Rechtssicherheit

Kontra:

Fazit:

- Bei Beibehaltung kommunaler Entscheidungsfreiheit ist das Vorhalten einer Privatisierungsoption prinzipiell zu begrüßen
- Durch Streichung von § 18a Abs. 2a WHG (2009) Verringerung des Einflusses des Bundes auf Länder → Stagnation des Prozesses

Kernelemente der Modernisierungsstrategie

4. Lockerung des Örtlichkeitsprinzips

Ziel:

- Optimierung der gemeindewirtschaftlichen Strukturen
- Verpflichtung der Länder, eine Lockerung zu prüfen
- Erweiterung des Versorgungsgebietes kommunaler Unternehmen
- Begünstigung von Unternehmenszusammenführungen

Pro:

- Ansatz gegen Kleinteiligkeit des Sektors

Kontra:

- Kompetenzen bei den Ländern
- Prüfpflicht ohne Konsequenzen

Fazit:

- Örtlichkeitsprinzip als Mitursache an Kleinteiligkeit des Sektors und Hemmnis für internationales Engagement → geeignete Stellschraube
- Kein Fortschritt, da Kompetenzen bei den Ländern → jüngere Novellierungen des Gemeindewirtschaftsrechts tragen der Strategie keine Rechnung

Kernelemente der Modernisierungsstrategie

5. Stärkung des internationalen Engagement

Ziel:

- **Stärkerer** Beitrag zur Lösung der weltweiten Wasserprobleme (Millenniumziele)
- Vermehrte Teilnahme am umsatzstarken Markt der Wasserwirtschaft
 - Deutschland in Nischensektoren führend
 - Defizite bei Großprojekten
- Ansatzpunkt: wesentliches Hindernis = Kleinteiligkeit des Sektors

Pro:

- Strategiediskussion
- Aktivitäten

Kontra:

- Forderungscharakter ohne konkrete Lösungsvorschläge

Fazit:

- Kernelement mit Forderungscharakter.
- Das Effizienzanliegen der deutschen Wasserwirtschaft nicht adressiert.
- „Kritik an Kritik“: „es war bislang auch nicht die Aufgabe der deutschen Wasserversorgung, sich auf diesem Gebiet zu engagieren“ (Mehlhorn, 2008)

Probleme des Vergleichsmarktkonzepts

Missbrauchskontrolle nach Vergleichsmarktkonzept: Warum die Preise anderer Unternehmen wenig aussagen

- **Vergleichbarkeit** der Produktionsbedingungen steht in Frage (Betriebsgröße, Beschaffungs- und Verteilungsaufwand, Aufbereitungsnotwendigkeit, auferlegte Gewässerschutzkosten)
- **Administrierte Preis-Kalkulationsregeln** nicht für **Wirtschaftlichkeitsvergleiche** geeignet!
(Altersstruktureffekte bei kalk. Kosten)
- **Keine Vergleichbarkeit** der regionalen Entgeltermittlungsregeln (16 KAGs bzw. Gebührengesetze)
→ Wertungswidersprüche drohen!

Der ökonomische Alternativenraum

Wettbewerb um
den Markt

- **Grundsätzlich: Gebietsmonopole bleiben erhalten** → durch zeitlich befristete Ausschreibungen entsteht Wettbewerb um die Gebiete
- **Theorie: Versteigerung ersetzt und antizipiert Wettbewerb, wodurch niedrigster Preis den Zuschlag erhält** (kostengünstigster Anbieter, keine Monopolrenten → $p = DK$)
- **Praxis: Modell Frankreich** zeigt, dass der Erfolg stark von der **Ausgestaltung des Vergabeverfahrens**, der **Verträge** und deren **Durchsetzung** abhängt. Problematisch:
 - Informations- und Machtasymmetrien → Nachverhandlungen
 - lange Laufzeiten
- **Idee spiegelt sich in den Forderungen der EU-Kommission (Dienstleistungskonzessionen) und Monopolkommission (2010) wider**

Der ökonomische Alternativenraum



Grundsätzlich: Alle Ansätze zur **Öffnung der Gebietsmonopole, so dass Nachfrager zwischen verschiedenen Anbietern wählen können:**

- **Freier Leitungsbau / Parallele Netz**
 - kostenintensives Parallelnetz = Markteintrittsbarriere, keine flächendeckende Lösung
- **Gemeinsame Netznutzung (analog Telekommunikations- und Energiesektoren)**
 - nicht überzeugend, technische Hemmnisse (u.a. Wasser kein homogenes Gut)
- **Einschaltung von Zwischenhändlern**
 - Netzbetrieb und Produktion schwer trennbar

Kurz, die Elemente eines Wettbewerbs im Markt sind für Wasser- und Abwassersektor weniger bedeutsam

Der ökonomische Alternativenraum

Zwischen-Fazit

- **Kostenkontrolle über Kostenpreise „schwach“**
- **Erfolg von Benchmarking von dessen Ausgestaltung abhängig**
- **Wettbewerb im Markt kaum umsetzbar**

Will man (zunächst) die Wirtschaftlichkeit verbessern, bieten sich **Missbrauchskontrolle und **Anreizregulierung** an.**

- **Verbessert sich dadurch die Effizienz (= sind die Regelungen effektiv)?**
- **Welche Probleme und Herausforderungen sind damit verbunden?**
- **Wie lassen sich die Auswirkungen auf andere (preispol.) Ziele integrieren?**