

1 Einleitung

Die Wasserwirtschaft¹ ist ein hochregulierter Wirtschaftsbereich. Der Verzicht auf Wettbewerb begründet dabei die Vermutung, dass relativ zu teuer, relativ zu kleinteilig oder zu großflächig, relativ zu wenig kundenorientiert und relativ zu wenig innovativ gewirtschaftet wird. Diese Implikationen eines fehlenden Wettbewerbs in der deutschen Wasserwirtschaft dürften damit eine zentrale Erklärungsvariable für die im internationalen Vergleich sehr hohen Kosten sein (Abbildung A.1 im Anhang). Nun ist es unbestritten, dass Gründe wie naturräumliche Gegebenheiten, der im internationalen Vergleich niedrige Wasserverbrauch pro Kopf oder der ebenfalls hohe Kostendeckungsgrad bedingt diese Kostenunterschiede mit erklären können. Diese sonstigen Gründe sind aber aus ökonomischem Blickwinkel kein Argument dafür, dass nicht – sofern möglich – ein wettbewerblicher Ordnungsrahmen implementiert werden sollte.

Zwischenzeitlich schien es so, als ob der Verfolgung des Effizienzziels in der deutschen Wasserwirtschaftspolitik vermehrt Rechnung getragen würde: Nachdem ein Gutachten im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums (Ewers et al., 2001) sowie verschiedene Publikationen der Europäischen Kommission zur Bereitstellung der sog. „Dienstleistungen der Daseinsvorsorge“ die deutsche Wasserwirtschaft aufschreckten, ist nun jedoch wieder etwas Ruhe eingeleitet. Die „Modernisierungsstrategie“ der Bundesregierung verzichtet weitgehend auf die Einführung wettbewerblicher Elemente in der Regulierung der Wasserwirtschaft. So lässt sie grundsätzlich auch die (staatlich verordneten) Gebietsmonopole der 15.000 wasserwirtschaftlichen Unternehmen unangetastet.

Es ist durchaus interessant, nach den Gründen für die erlahmende Deregulierungsbereitschaft² zu suchen. Eine Auseinandersetzung mit diesen Gründen ver-

¹ Unter „Wasserwirtschaft“ werden in dieser Arbeit öffentliche Wasserversorgungswirtschaft und Abwasserentsorgungswirtschaft subsumiert. Für andere Arten der Abgrenzung des Begriffs der „Wasserwirtschaft“ siehe Kraemer (2001, S. 265f.).

² Der Begriff der „Deregulierung“ ist nicht im Sinne einer vermeintlichen „Ent-“regulierung aufzufassen. Unter Deregulierung wird hier vielmehr mit Kruse (1989, S. 10) „die Abschaffung staatlicher Interventionen, die Reduzierung ihrer Eingriffsintensität oder ihre ander-

folgt dabei aber nicht nur den Zweck, ein allgemeines Hintergrundverständnis zu vermitteln. Von Bedeutung ist vielmehr, dass zentrale Forschungsfragen in dieser Arbeit genau aus dieser Analyse abgeleitet werden.

Grundsätzlich kann die erlahmende Deregulierungsbereitschaft auf zwei Sachverhalte zurückgeführt werden. Zum einen können ernstzunehmende Gründe vorliegen, die die Einführung eines wettbewerblichen Systems in der Wasserwirtschaft verhindern. So ist die Sorge zu nennen, dass es mit zunehmendem Wettbewerb zu einer unerwünschten Qualitätsdegression kommt. Vor diesem Hintergrund greifen tatsächlich solche Analysen zu kurz, die lediglich einzelne wettbewerbliche Preisregulierungsverfahren auf ihren möglichen Einsatz in der Wasserwirtschaft untersuchen und im Fazit lediglich auf die Notwendigkeit einer begleitenden Qualitätsregulierung verweisen. Die Argumentation ist genau andersherum zu führen: Die Gewährleistung, dass durch eine begleitende Qualitätsregulierung eine unerwünschte Qualitätsdegression vermieden werden kann, ist die Voraussetzung dafür, dass überhaupt die Einführung eines wettbewerblichen Ordnungsrahmens in Betracht kommen kann.

Zum anderen ist interessant, dass das wesentliche Argument wasserwirtschaftlicher Verbände gegen die Einführung von zunehmendem Wettbewerb und gegen eine Abkehr von der derzeitigen sehr fragmentierten Struktur ebenfalls die Sorge um die bereitgestellte Qualität ist. Während dieses Argument im ersten Fall als ernstzunehmender Grund anzusehen ist, erscheint es hier eher vorgeschobener Natur zu sein. Andere Interessen sind vielmehr leitend.

So fühlen sich deutsche Kommunen angesichts einer als sehr eng empfundenen Budgetrestriktion auf die Einnahmen wirtschaftlicher (Monopol-)Tätigkeit angewiesen. Das Institut der deutschen Wirtschaft (2002) hat jüngst wieder gezeigt, welche hohe Bedeutung den Einnahmen aus der Abwasserbeseitigung und noch viel mehr der Trinkwasserversorgung in Verbundunternehmen beizumessen ist. Es liegt nahe, dass Kommunen an diesen Einnahmequellen auch für die Zukunft gelegen ist, sofern ihnen nicht alternative Mittel zugewiesen werden. Da weder Bund noch Länder in der derzeitigen Situation bereit sein werden, zusätzliche Gelder umzuschichten, drängt sich der Eindruck auf, dass sämtliche Gebietskörperschaftsebenen ganz dankbar für eine, für den Bürger nicht unmittelbar ersichtliche, intransparente Einnahmequelle sind.

weitige Ersetzung durch institutionelle Strukturen, die eine Stärkung marktlicher Mechanismen zur Folge haben“ verstanden. Auch Begriffe wie „Liberalisierung“ oder „Marktöffnung“, die insgesamt weit weniger in dieser Arbeit gebraucht werden, sind jeweils soweit nicht anders vermerkt im Sinne der Definition des Begriffs „Deregulierung“ zu verstehen.

Am Horizont erscheinen aber bereits weitere Gruppen, die vehement die in Deutschland garantierten Gebietsmonopole zu verteidigen suchen werden. So sind mit Einnahmeausfällen kämpfende Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit dazu übergegangen, kommunale Unternehmen (anteilig) zu verkaufen und somit Einmalgewinne zu erzielen. Mittlerweile haben 40 vH der 783 im Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) organisierten Versorgungsunternehmen private Anteilseigner (Kelling, 2003, S. 8). Es wird nicht erstaunen, dass auch ein privater Anteilseigner gerne an staatlich ermöglichten Monopolrenten partizipiert. Ganz unabhängig von der Frage der materiellen Eigentümerschaft wird damit eine neue Deregulierungsinitiative mit gehörigem Gegenwind zu kämpfen haben.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Forschungsfragen zu formulieren:

1. Eignen sich wettbewerbliche Preisregulierungsverfahren grundsätzlich für den Einsatz in der Wasserwirtschaft?
2. Kann mit Hilfe einer begleitenden Qualitätsregulierung eine unerwünschte Qualitätsdegression verhindert werden?

Unter der Voraussetzung, dass sich im Weiteren beide Fragen bejahen lassen, geraten spezifischere Gestaltungsfragen ins Blickfeld:

3. Unter der Annahme, dass mehrere wettbewerbliche Preisregulierungsverfahren einsetzbar erscheinen: Welches Verfahren ist für Deutschland besonders geeignet?
4. Wie lässt sich die Qualitätsregulierung in Deutschland optimieren? Und hier speziell: Erfordert die begleitende Qualitätsregulierung notwendigerweise das Instrument einer staatlich induzierten Marktabschottung?

Vor dem Hintergrund dieser Fragen wird daher zunächst im zweiten Kapitel ein erstes Grundverständnis für wasserwirtschaftliche Zusammenhänge vermittelt. Dabei werden zunächst die Wertschöpfungsstufen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die Eigenschaften der Güter Trinkwasser und Abwasser analysiert. Unter anderem werden die hier formulierten Überlegungen die Grundlage dafür bilden, ob die erfolgreichen Modelle der Marktöffnung in Sektoren wie der Telekommunikation ebenfalls für die Wasserwirtschaft einsetzbar sind. Neben diesen technischen Zusammenhängen wird im zweiten Abschnitt dieses Kapitels in die Organisation der Wasserwirtschaft eingeführt. Dabei zeigt sich,

dass die deutsche Wasserwirtschaft im Verhältnis zu der Organisation in anderen Ländern sehr kleinteilig und wenig integriert abläuft. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung werden so zum Beispiel von getrennten Unternehmen durchgeführt. Unabhängig von der ökonomischen Sinnhaftigkeit werden die Gründe für die kleinteilige und wenig integrierte Produktionsweise untersucht.

Im dritten Kapitel ist zunächst die Regulierungsnotwendigkeit in der Wasserwirtschaft zu begründen. Hierbei wird auch die fragmentierte Struktur in der deutschen Wasserwirtschaft zu beurteilen sein. Unter Zuhilfenahme empirischer Studien wird analysiert, mit welcher Wahrscheinlichkeit die 15.000 wasserwirtschaftlichen Unternehmen nahe ihres jeweiligen Betriebsoptimums produzieren werden. Darauf aufbauend werden kriteriengeleitet verschiedene Preisregulierungsverfahren analysiert. Dies geschieht zum einen theoretisch, zum anderen fließen praktische Erfahrungen in die Analyse ein. Im Kern ist vor dem Hintergrund der ersten obigen Leitfrage zu untersuchen, ob und wenn ja welche wettbewerblichen Preisregulierungsverfahren in der deutschen Wasserwirtschaft eingesetzt werden könnten. Dabei vollzieht sich die Analyse unter besonderer Berücksichtigung dessen, ob es ein Verfahren gibt, welches sich im politischen Prozess am wahrscheinlichsten durchsetzen könnte.

Ein wie auch immer geartetes preisregulatorisches Fazit kann am Ende von Kapitel 3 allenfalls vorläufiger Natur sein. Im Zusammenhang mit der zweiten Leitfrage steht es noch unter dem Vorbehalt, dass durch eine begleitende Qualitätsregulierung eine unerwünschte Qualitätsdegression vermieden werden kann.

Somit ist im vierten Kapitel zu untersuchen, wie derzeit in Deutschland die Qualitätsbereitstellung erfolgt. Aufbauend auf einer allgemeinen Qualitätsdefinition werden für die Wasserwirtschaft Qualitätsgrößen im Produktionsprozess (Nachhaltigkeit im Umgang mit Natur einerseits und im Umgang mit wasserwirtschaftlicher Infrastruktur andererseits), der eigentlichen Produkte (Trinkwasser, [gereinigtes] Abwasser) und im Kundenkontakt hergeleitet. Für jede dieser Größen wird zum einen untersucht, wie derzeit die Ziele dieser Qualitätsgrößen festgelegt werden. Zum anderen werden die zur Erreichung dieser Ziele eingesetzten Instrumente einer kriteriengeleiteten kritischen Analyse unterzogen.

Ein Ziel dieses Kapitels ist es zu zeigen, dass sich überhaupt eine unerwünschte Qualitätsdegression durch eine begleitende Qualitätsregulierung vermeiden lässt. Daneben aber ist vor dem Hintergrund der vierten Leitfrage auch zu fragen, ob unter ökonomischem Blickwinkel die derzeitige Art der Qualitätsregulierung verbesserungswürdig ist. Dabei liegt ein zentrales Augenmerk auf denjenigen quali-

tätsregulatorischen Instrumenten, die eine staatlich induzierte Marktabstottung erfordern. Die besondere Bedeutung gerade dieses Aspekts liegt darin begründet, dass für den Fall, dass kein alternatives qualitätsregulatorisches Instrument gefunden werden kann, das wettbewerbliche Preisregulierungsverfahren eines Wettbewerbs im Markt obsolet wird.

Bislang wurde argumentiert, dass die detaillierte Analyse auch der Qualitätsbereitstellung die notwendige Voraussetzung dafür ist, ob wettbewerbliche Preisregulierungsverfahren überhaupt eingesetzt werden können. Dies ist aber, wie in dieser Arbeit entwickelt werden soll, nur eine Seite der Medaille. Vielmehr wird die These aufgestellt, dass die Auseinandersetzung mit einer zu optimierenden Qualitätsregulierung überhaupt die Grundlage für die oben formulierte dritte Leitfrage darstellt: Für die Beurteilung der relativen Vorteilhaftigkeit eines preisregulatorischen Verfahrens hat als wichtiges Kriterium zu gelten, ob sich dieses preisregulatorische Verfahren als Instrument auch für die Verfolgung von Qualitätszielen eignet.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Überlegungen wird im fünften Kapitel ein Vorschlag zur Neuausrichtung der deutschen Wasserwirtschaft formuliert. Zunächst werden in Abschnitt 5.1 die Kernelemente des preisregulatorischen Rahmens vorgestellt. Hier ist explizit auf die Leitlinien in Abschnitt 5.1.2.1 zu verweisen. Diese sollen die konkrete Umsetzung des preisregulatorischen Vorschlags unterstützen. So kann zum Beispiel sichergestellt werden, dass bei der Berücksichtigung etwaiger deutscher Besonderheiten Kerngedanken des preisregulatorischen Zielsystems nicht verletzt werden.

Abschnitt 5.2 schließt diese Arbeit inhaltlich ab. Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung wird hier zusammenfassend dargestellt, wie sich die Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft unter ökonomischen Gesichtspunkten verbessern lassen könnte. Dabei liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Regulierung derjenigen Qualitätsgrößen, für die das preisregulatorische Verfahren ein sinnvolles Instrument zur Zielverfolgung darstellen könnte. Die vom preisregulatorischen Gerüst relativ unabhängigen Größen hingegen werden weniger tief untersucht.