

Mark Oelmann

**Zur Neuausrichtung der Preis-
und Qualitätsregulierung in der
deutschen Wasserwirtschaft**

KÖLNER WISSENSCHAFTSVERLAG
Köln 2005

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Dissertation Universität zu Köln, 2004.

Alle Rechte vorbehalten

© Mark Oelmann und
Kölner Wissenschaftsverlag
Albers, Peters & Reihlen GbR
Köln, 2005

<http://www.koelnerwissenschaftsverlag.de>

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen, usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Umschlaggestaltung: Susanne Klee
Printed in Germany

ISBN 3-937404-09-0

Geleitwort

Die Wasserwirtschaft ist ein komplexer Bereich von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung, der gleich mehrere Funktionen erfüllt: die Bevölkerung mit qualitativ gutem Trinkwasser zu versorgen, die Wirtschaft mit einem wichtigen Produktionsfaktor auszustatten und die Umwelt bei der Nutzung von Grundwasser und der Reinigung von Abwasser zu schonen. Ökonomisch erwünscht ist, dass die wasserwirtschaftlichen Unternehmen möglichst kostengünstig, kreativ und gemäß den Konsumentenpräferenzen wirtschaften und dass die Verbraucher mit dem knappen Gut Wasser möglichst sorgsam und ökologisch vernünftig umgehen. Damit stellt sich in diesem Zusammenhang die grundlegende Frage nach der Schaffung eines adäquaten Anreizsystems für ökonomisch effiziente und ökologisch nachhaltige Verhaltensweisen. Nach dem Idealbild einer funktionsfähigen Marktwirtschaft würden sich die richtigen Anreize von selbst ergeben, wenn die Wasserwirtschaft mit ihren verschiedenen Produktionsstufen in einem System von Wettbewerbsmärkten stünde. Das tut sie aber nicht. Zum einen geht es nicht so ohne weiteres, weil produktionstechnische Besonderheiten ein Marktversagen begründen. Zum anderen zählt die Wasserwirtschaft – nicht nur in Deutschland – zu den Bereichen, in denen seitens der Politik dem Wettbewerb ohnehin wenig zgetraut wird und für viele eine strenge staatliche Regulierung zur Gewährleistung einer optimalen Marktversorgung als unabdingbar gilt.

Dies nimmt der Verfasser in der vorliegenden Studie zum Anlass, um die Sinnhaftigkeit der praktizierten Regulierungspolitik zu hinterfragen und Alternativen zu entwickeln. Er analysiert wissenschaftlich, ob Regulierungsaufgaben, die sich in der Wasserwirtschaft stellen, auf einem Weg zu erfüllen sind, der weniger wettbewerbsbeschränkend ist, ja, bei dem der Staat den Wettbewerb mit seiner erwie-senen Problemlösungskapazität gezielt nutzt. In vielfältiger Weise betritt der Verfasser Neuland und führt die Analyse über den Erkenntnisstand hinaus, den wir den einschlägigen Studien von z.B. Bettina Stuchtey, R. Andres Kraemer, Hartmut Clausen oder Ulrich Scheele verdanken. Das sog. Ewers-Gutachten aus dem Jahre 2001, das damals für etlichen Diskussionsstoff in der deutschen Was-

serwirtschaft gesorgt hatte, wird in dieser Untersuchung ebenfalls ausgewertet.

Der Verfasser hält eine Preisregulierung in der Wasserwirtschaft für notwendig. Aber eine rein kostenorientierte Preisregulierung, wie sie in Deutschland praktiziert wird und lange Zeit auch in der Fachliteratur einen hohen Stellenwert hatte, ist nicht zweckmäßig; die Gefahr negativer Anreizeffekte bei den Wasserversorgungsunternehmen (Kostenmachen, Unterinvestition) ist zu groß. Besser schneidet das Verfahren einer allgemeinen Preisobergrenzenregulierung ab, besser allerdings in der Theorie als in der Praxis. Als am klarsten anreizorientiert hält der Verfasser eine Regulierung nach dem System vergleichenden Wettbewerbs. Er stellt als Vorzüge heraus, dass dieses System auch die Investitionsplanung und Investitionsdurchführung in ganz anderer Weise nach Outputvorgaben überwacht und dass es offen ist für die Integration von Regelungen über den Wettbewerb im Markt und über den Wettbewerb um den Markt (Ausschreibung von Lizenzen zur Trinkwasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung).

Zu den regulatorischen Aufgaben gehört auch die Qualitätsregulierung. Der Verfasser entwirft ein komplettes System von Qualitätszielen, das am Produktionsprozess ansetzt und Umwelt und Infrastruktur betrifft, sodann die Güte der Produkte Trinkwasser und Abwasser als solche fokussiert und schließlich mehrere Merkmale der Vertragsbeziehungen zwischen wasserwirtschaftlichen Unternehmen und Nachfragern erfasst, die sich prinzipiell von den Konsumentenpräferenzen (und den jeweiligen Zahlungsbereitschaften) herleiten. Bei der Verwirklichung der Qualitätsziele muss nicht, wie derzeit in der deutschen Wasserwirtschaft üblich, in erster Linie auf das Ordnungsrecht gesetzt werden. Vielmehr zeigt der Verfasser, dass sich in vielen Bereichen marktwirtschaftliche Instrumente einsetzen lassen, die effektiver und effizienter sind. Mit einer wettbewerblichen Preisregulierung, wie sie der Verfasser befürwortet, ist die gegenwärtige Qualitätsregulierung nicht kompatibel.

Die Studie stellt einen konkreten und operationalisierbaren Vorschlag für eine Reform der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft zur Diskussion. Es handelt sich um eine ganzheitliche Reform, die beide Regulierungsverfahren wettbewerbskonform miteinander kombiniert. Die vorgegebenen Qualitätsziele werden in das System vergleichenden Wettbewerbs integriert. Der Verfasser macht sich dabei die Erfahrungen mit dem englischen Regulierungsmodell zunutze, das er vor Ort studiert hat. In Anbetracht der starken Fragmentierung der deutschen Wasserwirtschaft schlägt er vor, die neue Regulierung zunächst für die großen Unternehmen vorzusehen und bei den kleinen Unternehmen (und den betroffenen Kommunen) erst einmal Anreize zu schaffen, damit

diese sich zu größeren Einheiten zusammenschließen; dann soll auch hier das reformierte Regulierungsverfahren zur Anwendung kommen. Es ist zu wünschen, dass dieser Reformentwurf der öffentlichen Debatte über die künftige Wasserpolitik in Deutschland (und der Europäischen Union) Orientierung gibt.

Köln, im Januar 2005

Juergen B. Donges