

Die Feststellung von Preismissbräuchen im Bereich der Trinkwasserversorgung

Berlin, 4. April 2011

Prof. Dr. Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Heinrich-Heine Universität Düsseldorf

Bestandsaufnahme

- Hohe Anzahl von Wasserversorgern (etwa 6500).
- Etwa 2/3 der Unternehmen stellen 4% der Wassermenge bereit, versorgen im Durchschnitt zwischen 50 und 3000 Einwohner.
- Etwa 5000 Versorger als Regie- und Eigenbetrieb.
- Bei einer Stichprobe von 1377 Wasserversorgern erwirtschaften 42,7% einen Jahresfehlbetrag – Frage der politischen Preise.

(Quelle: Janda/Waider, *InfrastrukturRecht*, 11/2010)

- Modernisierungsbericht der Bundesregierung (2006): „Es geht um mehr betriebswirtschaftliche Effizienz durch eine optimale betriebswirtschaftliche Bereitstellung aller Wasserdienstleistungen und um eine kritische Betrachtung der Struktur und Arbeitsweisen der Unternehmen.“

Ökonomie der Wasserversorgung

- Wasserversorgung ist in den allermeisten Fällen ein sog. „Natürliches Monopol“, d.h. in einem bestimmten Gebiet kann ein Wasserversorger die Trinkwasserversorgung günstiger/effizienter anbieten als ein oder mehrere Anbieter im Wettbewerb.
- Daraus folgt:
 - Wettbewerb *im* Trinkwassernetz ist in den meisten Fällen nicht nur schwierig, sondern ökonomisch auch gar nicht wünschenswert,
 - Eine vertikale Entflechtung der verschiedenen Wertschöpfungsstufen ist aus ökonomischer Sicht tendenziell nicht geboten.
 - Aber: es bestehen die typischen Monopolprobleme, nämlich das Risiko produktiver, allokativer und dynamischer Ineffizienz.
 - Der Anpassungsdruck für die Wasserversorger ist de facto gering.

Der ordnungspolitische Rahmen

- Privatrechtlich organisierte Unternehmen verlangen als Entgelt Preise, welche der kartellrechtlichen Aufsicht (meist auf Landesebene) unterliegen.
- Wasserversorger, die als Eigen- bzw. Regiebetrieb organisiert sind, erheben (typischerweise) Gebühren, die nach herrschender Meinung wohl nicht der kartellrechtlichen Aufsicht unterliegen, sondern nur der kommunalen Gebührenaufsicht.
- Faktische Ungleichbehandlung kommunalrechtlicher und privatrechtlicher Versorger ökonomisch nicht zu begründen.
- Darüber hinaus sind Gebühren und Preise intransparent – einige sind zu hoch, andere zu niedrig (politisch) und wohl nur wenige effizient (im Sinne einer nachhaltigen Wasserversorgung zu Kosten der effizienten Leistungserstellung).
- Kostendeckungsprinzip löst bei Monopolen negative Anreize bzgl. der Effizienzsteigerung (auch durch organisatorische Veränderungen) aus.

Preisaufsicht

- Feststellung von Preismissbräuchen ist in der Tat aus einigen Gründen nicht ganz einfach:
 - Metermengenwert ist (zwangsläufig) eine einfache Heuristik, auch unter Hinzuziehen weiterer Kriterien
 - Vergleich von Monopolpreisen mit Monopolpreisen,
 - Viele Besonderheiten der lokalen Trinkwasserversorgung (Bedingungen der Trinkwassergewinnung, Reinheit, demographische Entwicklung, etc.)
 - Problematik „politischer Preise“ in vielen Kommunen.
- Aus ökonomischer Sicht dürften eine ganze Reihe von Trinkwasserpreisen zudem *zu niedrig* sein – auch das verursacht volkswirtschaftliche Ineffizienzen.
- Wie also lässt sich sicher stellen, dass Preise / Gebühren ökonomisch effizient sind?

Preisaufsicht aus ökonomischer Sicht

- Problematisch sind vor allem eine zu hohe variable Komponente des Wasserentgelts – dies verursacht Ineffizienzen.
- Eine zu hohe feste Komponente verursacht direkt keine Ineffizienz, sondern verursacht „lediglich“ Umverteilungseffekte.
- Kartellrechtsdurchsetzung hier primär Instrument des Verbraucherschutzes, nicht der Sicherstellung von Wettbewerb oder Effizienz.
- Niedrige variable Gebühren sind oft politisch nicht opportun, selbst wenn ein Durchspülen der Leitungen aufgrund rückläufigen Verbrauchs erforderlich wird.
- Indirekte Effizienzwirkung ergeben sich aus der Notwendigkeit der Versorger, Kosten nicht ausufern zu lassen.
- Exakte Feststellung der effizienten Kosten kaum möglich anhand Vergleichsmarktkonzept.

Wettbewerbsrecht vs. Regulierung

	Wettbewerbsrecht	Regulierungsrecht
Ziele	<ul style="list-style-type: none">• Konsumentenwohlfahrt• Effizienz• Wettbewerbsfreiheit	<ul style="list-style-type: none">• Verbraucherinteressen• Unverfälschter Wettbewerb• Universaldienst• Effiziente Investitionen• Innovationen
Aufgreifschwelle	Marktbeherrschung, SIEC	unterschiedlich
Frequenz	Punktuelle Interventionen	Ständige Marktregulierung
Informationen	Keine kontinuierliche Marktbeobachtung	Kontinuierliche Marktbeobachtung
Instrumente	(Ex post) Untersagungen, kaum positive Preisfestlegungen	Ex ante Kontrolle, positive Preisfestlegungen

Wettbewerbsrecht vs. Regulierung

	Wettbewerbsbehörden	Regulierungsbehörden
Unabhängigkeit	Auf Landesebene nicht hoch, auf Bundesebene hoch	Auf Landesebene nicht hoch, auf Bundesebene höher
Einflussnahme durch Untern.	Nicht so hoch	Hoch
Branchen- kenntnisse	Nicht so hoch	Hoch
„Kultur“	Wettbewerbsverzerrungen sind die Ausnahme wie auch behördliche Interventionen	Wettbewerbsverzerrungen sind die Regel wie auch behördliche Interventionen

Verbesserungsmöglichkeiten

- Kurzfristig: Entgeltvergleiche und *verpflichtendes* Benchmarking (zumindest ab einer bestimmten Betriebsgröße).
- Auch Gebühren sollten mit Hilfe des Kartellrechts überprüft werden.
- Langfristig: Weder kommunale Gebührenaufsicht noch Aufsicht durch Landeskartellbehörden ideal. Besser wäre eine sektorspezifische Anreizregulierung, -gepaart mit Qualitäts- und Umweltregulierungen.
- Materielle Privatisierungen sind demgegenüber nicht nur zweitrangig, sondern sollten im Grunde *nach* einer Reform der Entgeltkontrolle erfolgen.
- Privatisierung von staatlichen Monopolen verschärft ggf. das allokativen Effizienzproblem (Risiko des Ausbeutungsmisbrauchs), auch wenn die produktive Effizienz steigen mag.

Fazit

- Die Trinkwasserversorgung ist weitgehend ein natürliches Monopol, einer Liberalisierung des Marktes (Schaffung von Wettbewerb) sind enge natürliche Grenzen gesetzt.
- Weil die Monopolprobleme fortbestehen, ist eine effektive Entgeltkontrolle notwendig.
- Das Nebeneinander von kartellrechtlicher Preiskontrolle und kommunalrechtlicher Gebührenkontrolle ist nicht effizient und ökonomisch nicht sinnvoll. Auch Gebühren sollten durch die Kartellbehörden überprüft werden.
- Mehr Transparenz bei den Entgelten ist notwendig, Benchmarking sollte mindestens verpflichtend sein.
- Langfristig ist eine sektorspezifische Anreizregulierung geboten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Professor Dr. Justus Haucap
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Universitätsstr. 1
D-40225 Düsseldorf

Fax: 0211 81-15499

email: justus.haucap@dice.uni-duesseldorf.de

<http://www.dice.uni-duesseldorf.de>

<http://www.monopolkommission.de>