

Berlin, den 14. September 2010

Stellungnahme
zum
XVIII. Hauptgutachten der Monopolkommission
Thema: „Mehr Effizienz bei der Bereitstellung von Trinkwasser!“

I. Die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW)

Die AöW ist die Interessenvertretung der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland. Gegründet im Jahr 2007 kommen unsere Mitglieder aus allen Bundesländern. Wir sind ein Zusammenschluss von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Wasser- und Bodenverbände sowie des Flussgebietsmanagements, die ihre Leistungen ausschließlich selbst oder durch verselbstständigte Einrichtungen in öffentlichrechtlichen Organisationsformen erbringen. Zweck des Vereins ist die Förderung der öffentlichen Wasserwirtschaft durch die Bündelung der Interessen und Kompetenzen der kommunalen und verbandlichen Wasserwirtschaft und die Interessenvertretung gegenüber der Öffentlichkeit, der Politik, der Verwaltung und der Wirtschaft sowie die Stärkung und Optimierung der Strukturen der öffentlichen Wasserwirtschaft.

II. Allgemeines

Die Monopolkommission schlägt in ihrem 18. Hauptgutachten (BT-Drs. 17/2600) eine wettbewerblich orientierte Regulierung über den Sektor der Trinkwasserversorgung, insbesondere durch eine von einer Bundesbehörde durchzuführende Preis- bzw. Effizienzregulierung vor. Die Diskussion um Effizienz durch wettbewerbliche Impulse ist in der deutschen Wasserwirtschaft nicht neu. Bereits vor rund 10 Jahren wurden diese Elemente im Rahmen der Diskussion um die „Liberalisierung der Trinkwasserversorgung“ zur Diskussion gestellt. Ergebnis dieser Diskussion war, dass derartige Vorhaben auf verschiedensten politischen Ebenen abgelehnt oder nicht mehr weiterverfolgt wurden: insbesondere von dem Europäischen Parlament, von der Europäischen Kommission, vom Bundesrat, vom Bundestag und von der Bundesregierung. Zu begrüßen ist, dass auch die Monopolkommission bestimmte Wettbewerbsoptionen nunmehr kritisch durchleuchtet (vgl. Ziff. 5, 6, 18, 21 d. Hauptgutachtens). Inhaltlich beruhte die Entscheidung gerade nicht allein auf ökonomischen Aspekten, sondern auf Aspekten der Nachhaltigkeit und inwieweit sich dies mit wettbewerblichen Elementen in der Wasserbranche verträgt sowie auf welcher Ebene dies am Effektivsten wahrgenommen werden kann. Es besteht in der Wasserbranche ein breiter Konsens darüber, dass ökologische, ökonomische und

soziale Nachhaltigkeit durch die kommunalen Gebietskörperschaften gewährleistet wird und dass eine stärker ausgeprägte wettbewerbliche Ausrichtung mit dem wasserwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsgedanken nicht zu vereinbaren ist. Hinsichtlich der BGH-Entscheidung zur Preissenkungsverfügung in dem Fall „Wetzlar“ hat die Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auch klar zum Ausdruck gebracht, dass sie derzeit keinen Handlungsbedarf sieht (Antwort zu Punkt 7.; BT-Drs. 17/1046 v. 16.3.2010). Die Wasserwirtschaft ist dynamisch und durchläuft ständig eine Modernisierung. Dies belegen die umfangreichen Ergebnisse und Statistiken der deutschen Wasserwirtschaft, wovon die Trinkwasserversorgung einen wichtigen Teil bildet. Es besteht somit kein Anlass, das bestehende System grundlegend zu verändern. Die Gefahren für die gesamte Wasserwirtschaft durch wettbewerbliche Elemente in der Trinkwasserversorgung sind weiterhin vorhanden, mit den konkreten Vorschlägen würden unnötig Kosten und Aufwand verursacht werden sowie für die Nachhaltigkeit – einschließlich der Preise für den Verbraucher – nichts gewonnen werden. Insoweit besteht bei der Monopolkommission ein grundlegend anderes Verständnis von „Effizienz“, das von der AöW nicht geteilt wird:

Reine ökonomische Effizienz durch bundeseinheitliche Ordnungsrahmen und eine Entgeltregulierung wird den wasserpolitischen Ansprüchen an Nachhaltigkeit – auch im Interesse der Verbraucher – nicht gerecht werden!

III. Im Einzelnen

Zu 1.1 (Fragmentierte Trinkwasserversorgung in Deutschland)

Die öffentliche Wasserwirtschaft steht vor allem für eine sehr gute Trinkwasserqualität, hohe Standards der Abwasserreinigung sowie eine internationale Vorreiterrolle in Sachen Gewässergüte und Versorgungssicherheit. Sie nimmt hierfür ihre Aufgabe ganzheitlich wahr: Unterschiedliche Interessen werden durch eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Wasserwirtschaft vereinbar gemacht. Niedrige Leitungsverluste beim Trinkwassertransport, hoher Anschlussgrad, Investitionen in nachhaltige Wasserwirtschaft, regionalwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Wasserwirtschaft, kommunaler Gestaltungsraum sowie Partner und Motor für Forschung und Entwicklung sind nur einige Merkmale, wofür die öffentliche Wasserwirtschaft zahlreiche Referenzen aufweisen kann. Dies wird durch das in regelmäßigen Abständen erscheinende „Branchenbild der Wasserwirtschaft“ und verschiedenste Studien bestätigt. Die vorbildlichen Ergebnisse sind vornehmlich der Zuordnung der Wasserwirtschaft – einschließlich der Trinkwasserversorgung – in die kommunalen Aufgaben zuzurechnen. Die Einschaltung einer Bundesregulierungsbehörde würde die bestehende bewährte Struktur zerstören.

Der Vergleich von Preisen, wie es die Monopolkommission zur Rechtfertigung ihrer Untersuchung als Argument aufzeigt, ist irritierend und die Begründung zur weiteren Prüfung ist nicht plausibel. Die Monopolkommission setzt den durchschnittlichen Tagesverbrauch einer Kleinfamilie mit den Jahreskosten gleich. Dadurch entsteht ein verzerrtes Bild. Dieses Bild sieht entzerrt folgendermaßen aus: Eine durchschnittliche Kleinfamilie verbraucht im Jahr 136.875 Liter (365 Tage * 375 Liter/Tag) Trinkwasser in bester Qualität – in einer Qualität, die meistens höher ist oder mindestens der von abgepacktem Wasser (Mineral- oder Tafelwasser) entspricht. Die Qualität und die Anforderungen an das Leitungswasser sind sogar strenger als bei abgepacktem Wasser, so muss es z.B. ständig kontrolliert werden.

Im Preis bedeutet dies, bei den von der Monopolkommission vorgelegten Vergleichswerten, pro Liter Wasser einen Vergleich von 0,00116 Euro (bei Jahreskosten von 159,00 Euro niedrigster Wert) und 0,00317 Euro pro Liter (bei Jahreskosten von 434,00 Euro höchster Wert). Dies sind die Kosten für den gesamten Wasserverbrauch im Jahr, Trinkwasser und Wasser für den gesamten Haushalt (Badewasser, Toilettenspülung etc).

Bei abgepacktem Mineralwasser aus der Flasche schwankt der Preis zwischen 0,20 bis 30,00 Euro pro Liter, sogar noch höhere Preise sind möglich. Dies auf Jahreswerte hoch gerechnet ergibt weit höhere Summen nur für Trinkwasser (bei einer Kleinfamilie von 3 Personen und 3 Liter abgepacktem Wasser pro Tag einen Jahreswert von 657,00 Euro bis Jahreswerten von 98.550,00 Euro nur für Trinkwasser). Aber niemand würde wegen der großen Preisunterschiede im Markt für Mineral- und Tafelwasser auf die Idee kommen, die gesamte Struktur in Frage zu stellen.

Eine Diskussion um Regulierung kann Einbußen für die gesamte Wasserwirtschaft bedeuten, sowohl bei Innovation, bei Investitionen und bei Arbeitsplätzen. Einen so gravierenden Handlungsbedarf, wie es die Monopolkommission vorschlägt, sieht die AöW aus den vorgenannten Gründen deshalb nicht. Es bestehen bereits heute Möglichkeiten zur Umstrukturierung des Wassermarktes, die weniger einschneidend sind. Diese Möglichkeiten wurden im Rahmen der Modernisierungsmaßnahmen der Wasserwirtschaft angegangen und werden weiter entwickelt. Diese Bemühungen der letzten Jahre werden in den Vorschlägen der Monopolkommission nicht berücksichtigt.

Zu Ziffer 3

Bereits am Anfang des Gutachtens geht die Monopolkommission davon aus, dass durch Größenvorteile mehr an Effizienz erreicht werden könnte. Hierauf bauen die Überlegungen zu Regulierungsmöglichkeiten. Diese Effizienz lässt sich, da wo geboten, bereits heute durch freiwillige interkommunale Zusammenarbeit erreichen. Die Bundesregierung, die Bundesländer und das EU-Recht unterstützen und befürworten derartige Vorhaben (vgl. zuletzt BReg, BT-Drs. 17/2625) und die Kommunen machen davon Gebrauch – soweit es sinnvoll ist. Denn in ökonomischer Hinsicht ist eine interkommunale Zusammenarbeit bzw. „Größenvorteile“, durch Zusammenschluss oder -arbeit, nur erstrebenswert, wenn es für alle Beteiligten von Nutzen ist. Dies bedarf zwischen den Beteiligten einer umfassenden Verhandlungsphase, in die allein wettbewerblicher Druck nicht passt.

Es gibt in der Wasserversorgung keinen ökonomischen Vorteil durch Größe, so werden tatsächlich in den Bundesländern, in denen kleinteilige Wasserversorgungsstrukturen vorherrschen, wie in Bayern, die niedrigsten Gebühren erhoben. Der ehemalige Vorstandsvorsitzende von RWE hat beim Verkauf der britischen Wasserversorgungssparte erklärt: „Die Rendite in der Wasserwirtschaft ist relativ gering, weil viel Kapital gebunden wird.“ Dies lässt sich auch durch Größenvorteile nicht ändern.

Zu 1.2 (Technologische Rahmenbedingungen)

Die Monopolkommission stellt die Trinkwasserversorgung als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge in Frage (Ziffer 4). Dabei wird übersehen, dass erstens die Trinkwasserversorgung in der letzten Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes erstmalig als Teil der Daseinsvorsorge erwähnt wird und zweitens nicht in Frage gestellt werden kann, dass es sich bei dem Trinkwasser um ein existenziell wichtiges Gut für den Menschen handelt. Für die Gebietskörperschaften gilt es, ständig die Versorgung mit Trinkwasser in bester Qualität nachhaltig sicherzustellen, denn davon hängen die Menschen ab. Deshalb ist die Trinkwasserversorgung eines der typischen Beispiele für eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Übersehen wird auch, dass die UN-Generalversammlung am 28.7.2010 eine Resolution für das Recht auf sauberes Wasser und Sanitärversorgung und die Aufnahme dieses Rechts in die Allgemeinen Menschenrechte angenommen hat. Ziel dieser Resolution ist die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung durch die Staaten, weshalb dieser Aspekt bei der Beurteilung der Aufgaben der Daseinsvorsorge eingebracht werden muss. **Folgerichtig handelt es sich bei der Trinkwasserversorgung gerade um kein marktfähiges Gut, denn die Versorgung muss auch dort sichergestellt werden, wo für**

wettbewerbliches Verhalten von Unternehmen keine wirtschaftlichen Anreize bestehen. Deshalb hat die Trinkwasserversorgung in öffentlich-rechtlicher Hand zu erfolgen.

Bei den Überlegungen zu den Rahmenbedingungen legt die Monopolkommission Instrumente zugrunde, die in anderen netzgebundenen Sektoren (zumindest) theoretisch verwendet werden. Der gesamte Ordnungsrahmen wird von der Zuständigkeit bzw. dem rechtlichen Rahmen (vgl. im Hauptgutachten Punkt 1.3) isoliert betrachtet. Deshalb wird es als möglich gesehen, die Regulierung auf eine andere Ebene (hier Bundesnetzagentur) zu verlagern. Für den Bereich der Wasserwirtschaft – insbesondere der Trinkwasserversorgung – ist eine derartige Handhabung jedoch nicht zweckmäßig. Dies liegt insbesondere an der engen Verknüpfung von Ökologie und Ökonomie in der Wasserwirtschaft. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, dass die Zuständigkeiten – auch wenn eine Regulierung tatsächlich erwogen würde – möglichst regional angesiedelt werden müssen, ansonsten könnten die örtlichen Belange und Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigt werden. Alles andere wäre, wie erwähnt, mit Einbußen für den hohen Standard verbunden. Eine isolierte Betrachtung der technologischen Rahmenbedingungen ist deshalb nicht möglich.

Gerade für die Trinkwasserversorgung hat die jetzige Struktur den Sinn, dass durch den rechtlichen Rahmen die nachhaltige Ausrichtung der Wasserwirtschaft – auch im Hinblick auf die technischen, quantitativen und qualitativen Standards – gesichert werden kann. Dies war auch die Begründung, weshalb der Ausnahmetatbestand gemäß § 131 Abs. 6 GWB iVm. §§ 103, 103 a und 105 GWB 1990 fortgeführt wurde. Es war nicht abzusehen, inwieweit eine wettbewerbliche Ausrichtung Auswirkungen auf die Fachgesetze haben könnte (vgl. BT-Drs. 13/9720, S. 70, Begr. zu § 98 Abs. 2).

Bei den Plausibilitätsüberlegungen zur Effizienz (Ziffer 7.) sind in die umfassende Effizienzprüfung die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit einzubeziehen. Eine derartige Betrachtung hat das Umweltbundesamt bereits beim Thema der „Liberalisierung“ vorgenommen und geht von negativen Auswirkungen aus. Eine Entgeltregulierung muss deshalb in der Wasserwirtschaft unter Einbeziehung dieser Gesichtspunkte langfristig nicht unbedingt Effizienz bedeuten, denn zunächst eingesparte Kosten können später zu erheblichen finanziellen Belastungen führen, wenn der Nachhaltigkeitsgesichtspunkt außer Acht gelassen wurde. Vorausschau und

ggf. rechtzeitige Reaktion auf Ineffizienzen können hingegen auf regionaler Ebene am Besten erreicht werden. Eine Diskussion über mögliche Effizienzpotenziale durch Regulierungsmaßnahmen auf Bundesebene ist insoweit überflüssig und kontraproduktiv.

Die Monopolkommission stellt in den Raum, dass bei nicht hinlänglich regulierten Monopolen sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht erhebliche produktive Ineffizienzen beobachtbar seien (Ziff. 7.). Dies bedarf für die Unternehmen in kommunaler Hand einer Klarstellung. Öffentlich-rechtlich organisierte Versorger handeln im „öffentlichen“ Interesse und im Interesse des Gemeinwohls. Für die öffentliche Wasserwirtschaft bedeutet dies deshalb, die „Nachhaltigkeit“ ernst zu nehmen und nicht als etwas Abstraktes anzusehen. Das Verständnis von Nachhaltigkeit ist auf Dynamik angelegt: Es geht nämlich immer wieder in jeder Situation um den Ausgleich zwischen den Komponenten Ökologie, Ökonomie und Soziales. Hinzu kommt eine Zeitachse, wonach Vorkehrungen für die Herausforderungen von Morgen getroffen werden müssen. Reine Mindeststandards oder technische Vorgaben reichen hierfür nicht allein aus. Die Entscheidungen müssen möglichst regional steuerbar und kontrollierbar sein. Es liegt deshalb nahe, den Begriff von Nachhaltigkeit mit Innovation und nachhaltiger Investition gleich zu setzen. Die Zahlen der deutschen Wasserwirtschaft sprechen hierbei für sich. Ausschließliche Wettbewerbselemente hingegen, nur anhand von vergleichbaren Preisen, würden die gesamte Aufgabenorientierung allein auf die ökonomische Komponente verlagern. Gerade deshalb wäre zu befürchten, dass die zuvor genannte allumfassende dynamische Ausrichtung der öffentlichen Wasserwirtschaft verhindert würde. Bei den Entscheidungen käme es zu einer reinen ökonomischen Verlagerung auf der zeitlichen, örtlichen und qualitativen Achse. Die ökologischen und die sozialen Erfordernisse würden nicht in Ausgleich gebracht werden. Insbesondere würden Investitionen zurückgefahren werden.

Zu 1.3 (rechtliche Rahmenbedingungen)

Die Monopolkommission stellt die rechtlichen Rahmenbedingungen in sachlich unzulässiger Weise erst nach Darstellung der technischen Rahmenbedingungen voneinander unabhängig dar. Dies impliziert für den Leser zunächst – wie dargestellt – die Möglichkeit von Deregulierungsmaßnahmen, wie in anderen netzgebundenen Sektoren. Dies ist aber verfassungsrechtlich aus unserer Sicht nicht möglich.

Die Wahlfreiheit der Kommunen über die Organisationsstruktur der Wasserversorgung ist nicht angreifbar. Es handelt sich dabei um eine kommunale

Angelegenheit im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Gründe der Wirtschaftlichkeit rechtfertigen keinen Eingriff in diesen Schutzbereich (BVerfGE 79, 127, 153). Selbst eine Entgeltregulierung durch eine Bundesnetzagentur hätte Einfluss auf diese Freiheit. Gerade deshalb ist eine Aufgabenzuweisung an die Bundesnetzagentur abzulehnen.

Die Monopolkommission geht bei ihren Ausführungen zur faktischen Ungleichbehandlung (Ziffer 10) von nicht erwiesenen Prämissen aus:

Sie geht unzutreffend davon aus, dass die Organisationsstrukturkosten bei einer privat-rechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisation gleich sind.

Sie geht sachlich unzulässig davon aus, dass die Gebührenkontrolle sich an der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle orientieren müsste um Ineffizienzen aufzudecken. Bei der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle werden Preise verglichen, bestehende Kosten spielen nur eine Rolle bei der Rechtfertigung und nur wenn sie vorgebracht werden. Damit geht die Aufdeckung von Ineffizienzen keineswegs einher.

Die Gebührenkontrolle ist vielschichtig und der Bürger ist vor unverhältnismäßig hohen Preisen geschützt (vgl. hierzu aktuell und von der Monopolkommission nicht berücksichtigt: Reinhardt, LKV 2010, 296). Entscheidend ist zunächst, dass bei der Festsetzung von Gebühren demokratisch legitimierte Vertreter mit eingebunden werden. Auch die Kontrolle basiert auf mehreren Säulen: Einerseits besteht während der Festsetzung von Gebühren durch demokratisch legitimierte Vertreter im Gemeinderat eine Aufsichts- und Kontrollfunktion. Dieselben Funktionen werden auch auf einer weiteren Ebene durch die Kommunalaufsichtsbehörden überprüft. Nicht außer Acht zu lassen ist schließlich der Verwaltungsrechtsweg, der dem einzelnen Bürger eröffnet wird. Hierbei muss die Kalkulationsgrundlage für den Bürger transparent und verständlich sein. Im Rahmen einer Gebührenkontrolle werden deshalb die Kosten direkt kontrolliert. Neben dem Äquivalenzprinzip gilt das Kostendeckungsprinzip. Die Gebühren haben die Funktion der Einnahmenerzielung zu dem Zweck, die Kosten der individuellen zurechenbaren öffentlichen Leistungserbringung ganz oder teilweise zu decken und die dem Bürger dabei entstandenen Vorteile abzuschöpfen. Daneben ist anerkannt, dass Gebühren in bestimmten Grenzen auch Nebenzwecke der sozial ökonomischen oder ökologischen Verhaltenssteuerung verfolgen können; d.h. eine Lenkungsfunktion erfüllen. Diese

Freiheit kann im Einzelfall sogar soweit gehen, dass die Kommune über die gesetzlich vorgeschriebenen Standards hinausgehen kann: durch Gewährleistung einer höheren Reinheit über den lebensmittel- und umweltschutzrechtlichen Standard, z.B. auch vor radioaktiven Belastungen; durch Einsatz von Enthärtungsanlagen, die auch den Haushalten und der Industrie zugute kommen; durch Bereitstellung von Vorhaltekapazitäten zur Gewährleistung vorbeugender Versorgungssicherheit; Anstrengungen zur Verringerung von Wasserverlusten uvm. Folglich kommen sämtliche Kosten bei rein öffentlichen Unternehmen vor allem den Nutzern, den Bürgern und der Umwelt zugute. Die Monopolkommission geht hingegen allein von einer betriebswirtschaftlichen Effizienz aus, weshalb eine derartige Ausrichtung verheerende Folgen für die Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft und für den Bürger haben könnte.

Zu Ziffer 11, 12 (Anwendung des GWB auf Gebühren)

Im Gebührenrecht werden im Rahmen einer Gebührenkontrolle die Kosten direkt kontrolliert. Auch bei einer Überdeckung der Kosten kommen die Einnahmen der Allgemeinheit wieder zugute. Aus dem Kostendeckungsprinzip ergibt sich, dass eine auf Gewinnerzielung ausgerichtete Kalkulation unzulässig ist. Von einem Preis"missbrauch" kann deshalb bei Gebühren nicht die Rede sein. Für eine Preishöhenmissbrauchskontrolle ist deshalb kein Platz und deshalb passt die Anwendung des GWB auf Gebühren nicht. Es könnte allenfalls überlegt werden, ob die Grundsätze des Gebührenrechts auch auf die Entgelte Anwendung finden.

Die Überlegungen zur Anwendung des GWB auf Gebühren treffen nicht zu. Die Bereichsausnahme nach § 103 GWB a.F. wurde mit dem Ziel des GWB, die Freiheit des Wettbewerbs zu sichern, gerechtfertigt. Hiervon wurde u.a. die Wasserversorgung durch private Unternehmen ausgenommen (vgl. BT-Drucks. 2/1158, S. 57 zu § 77, BT-Drucks. 2/3644).

Die Gefahr einer Flucht ins Gebührenrecht um sich der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht zu entziehen ist nicht zu befürchten, denn für die sachgerechte Aufgabenerledigung ergäben sich keine Nachteile. Der Befürchtung der Monopolkommission liegt zunächst die unzutreffende Prämisse zugrunde, die Kontrolle im Gebührenrecht wäre nicht in gleicher Weise effizient (siehe zuvor). Anzumerken ist, dass diese Gefahr lediglich dann besteht, wenn ein privates Unternehmen im Rahmen einer organisatorischen Konstruktion, in denen Gebühren erhoben werden können, mit der Betriebsführung beauftragt wird. Hierfür bedarf es aber keiner Bundesnetzagentur, sondern der absoluten Transparenz der Verträge

zwischen der Kommune und dem privaten Unternehmen, denn auch eine Regulierungsbehörde könnte nur Maßnahmen gegen das regulierte Unternehmen treffen, nicht jedoch gegen das zur Durchführung beauftragte Unternehmen. Zu diesem Themenkomplex laufen bereits Diskussionen und Maßnahmen.

Zu 1.4 (Wasserpreise Wetzlar)

Aufgrund der BGH-Entscheidung zu der Missbrauchsverfügung der hessischen Landeskartellbehörde geht die Monopolkommission davon aus, dass sich durchaus ein positiver Effekt erwarten lässt, „als die Unternehmen nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofs nun gezwungen sind, zusätzliche Anstrengungen auf eine transparente und an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung orientierte Preisgestaltung zu verwenden“ (Ziffer 16 a.E.). Tatsächlich hat sich in der gesamten Branche eine große Verunsicherung verbreitet. Es besteht die Befürchtung, dass aufgrund der Entscheidung insbesondere Strukturunterschiede, der schwankende Wasserverbrauch, Auswirkungen der demographischen Entwicklung und Unterschiede in der örtlichen Geländetopografie, Unterschiede bei der zeitlichen Investitionstätigkeit, deren Finanzierung und Unterschiede bei den Zuschüssen sowie abweichende Kalkulationsgrundlagen bei einer kartellrechtlichen Prüfung nicht sachgerecht berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, hat zu diesem Themenkomplex klar zum Ausdruck gebracht, dass sie derzeit keinen Handlungsbedarf sieht (Antwort zu Punkt 7.; BT-Drs. 17/1046 v. 16.3.2010).

Zu Ziffer 17 (sektorspezifische Regulierung)

Eine dauernde und nicht punktuelle Kontrolle durch eine sektorspezifische Regulierung erscheint überflüssig. Die Kontrolle von sog. signifikanten Ausreißern, die Anlass für eine Preishöhenkontrolle geben, sind bereits bei einer punktuellen Überprüfung, wie derzeit, möglich. Eine sektorspezifische Regulierung hingegen wäre im Hinblick darauf mit erheblichen Kosten und Kapazitäten von öffentlichen Mitteln und öffentlichem Personal verbunden.

Zu 1.5 (Anreizregulierung und Ausschreibungskonkurrenzen)

Die Monopolkommission schlägt eine Regulierung vor, die die gesamte Branche grundlegend verändern würde. Auf die hier eingangs erwähnten vorbildlichen Merkmale der deutschen Wasserwirtschaft und der trotzdem überaus angemessenen Gebühren ist eine derartige Handlungsoption nicht überzeugend. Die Folgekosten einer derartigen Maßnahme sind im Hinblick auf den Nutzen und im Hinblick auf die Gefahren für die Wasserwirtschaft nicht außer Acht zu lassen und dürfen nicht unterschätzt werden.

Zu Ziffer 18

Die Unternehmen im Bereich der Trinkwasserversorgung sind auf die nachhaltige Ausrichtung hin effizient. Dies wurde hier bereits an mehreren Stellen betont (vgl. II); zu Ziff. 3; zu 1.2; zu 1.3) .

Einsparpotenziale werden bereits heute durch die Kommunen in Betracht gezogen. Geeignete Möglichkeiten stehen den Kommunen zur Verfügung - Stichwort: interkommunale Zusammenarbeit. Diese Möglichkeiten werden auf unterschiedlichen Ebenen unterstützt und gefördert. Hierbei befindet sich die deutsche Wasserwirtschaft in einem Modernisierungsprozess (vgl. Branchenbild der Wasserwirtschaft, 2008).

Zu Ziffer 19

Die „Struktur der deutschen Wasserversorgung“ wurde schon im Rahmen der Liberalisierungsdiskussion einer Prüfung unterzogen. Eine „explizite“ Ausrichtung an einer effizienten Leistungsbereitstellung ist mit einer umfassenden Nachhaltigkeitsausrichtung in der Wasserwirtschaft nicht zu vereinbaren.

Eine faktische Ungleichbehandlung, wie bereits behandelt, besteht nicht (siehe zu 1.3). Die Gebührenzahler machen von der Klage vor den Verwaltungsgerichten Gebrauch und sie sind vor unverhältnismäßig hohen Preisen geschützt. Hierbei gibt es für die Gerichte gut handhabbare Überprüfungsmöglichkeiten, die akzeptiert sind.

Zu Ziffer 20

Die Monopolkommission schlägt eine sektorspezifische Regulierung vor. Dabei soll zunächst die gesamte Handlungskompetenz bei der Bundesnetzagentur liegen. Sie unterstellt zu Unrecht, ohne eine fundierte sachliche Grundlage zu haben, dass die Bundesnetzagentur als eine unabhängige Behörde von politischer Einflussnahme weniger berührt sei als eine Landesbehörde. Auf die Bundesländer könne das

Regulierungshandeln deshalb nur übertragen werden, sofern es sich innerhalb geringfügiger Ermessensspielräume an einheitlichen Standards orientiere. Hiermit verkennt die Monopolkommission, dass gerade durch eine flexible Handhabung die Anforderungen an die Wasserwirtschaft erreicht werden können. Damit würde die bestehende dynamisch nachhaltig ausgerichtete Wasserwirtschaft verhindert werden.

Die Monopolkommission stellt sich vor, dass bei einer Bundesbehörde möglichst viele Daten gesammelt und entsprechend verarbeitet werden könnten. Auch hierzu ist aber eine Bundesnetzagentur mit den dafür erforderlichen finanziellen und personellen Kapazitäten nicht notwendig. Das In-Aussicht-Stellen der Handlungskompetenz auf die Länder macht nur deutlich, dass bei Ineffizienz der Bundesnetzagentur, die finanziellen Lasten den Bundesländern aufgebürdet werden sollen. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass in einer zentralistisch ausgerichteten und geführten Behörde die föderalen und kommunalen Gegebenheiten im Bereich der Wasserwirtschaft nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden können. Es kann auch nicht tatsächlich gewollt sein, Einheitspreise für das leitungsgebundene Trinkwasser herzustellen, dies wäre mit dem Gedanken des Verursacherprinzips nicht mehr zu vereinbaren. In Konsequenz führte dies bei den privaten Unternehmen zu einem „Rosinenpicken“ um die lukrativ wirtschaftlichen Monopolgebiete. Nur dieses Rosinenpicken würde mit einer Bundesnetzagentur gefördert werden.

Zu Ziffer 21

Die Monopolkommission geht davon aus, dass die technische Regulierung wettbewerbsneutral ist und deshalb diesbezügliche Regelungen als Outputgrößen für eine Regulierung vorgegeben werden können. Die jetzige Handhabung der technischen Regelungen lässt dies nicht zu, ohne dass das hohe Qualitätsniveau der gesamten Wasserwirtschaft darunter leiden würde. Gerade die örtliche Zuständigkeit erlaubt es dem Entscheidungsträger, sich nicht nur auf Outputgrößen bzw. auf Standards zu beschränken, vielmehr lässt das bestehende System im Rahmen der weitestgehenden regionalen Zuständigkeit es zu, auch über die Standards hinaus zu gehen und z.B. auch Non-Profit-Aufgaben zu übernehmen. Dies stärkt nicht nur die Nachhaltigkeit für eine sichere und qualitativ hohe Wasserversorgung, sondern auch die Sensibilität der Bürger für das wertvolle Gut. Ein Effizienzverständnis der Wasserwirtschaft im Sinne der Beschränkung auf die Outputgrößen würde die Wasserwirtschaft zurückentwickeln. Eine Dynamik zu einem mehr an Nachhaltigkeit und der damit verbundenen (technischen) Innovation wäre damit verloren.

Zu Ziffer 22

Um eine Vollkostenkontrolle zu vermeiden, schlägt die Monopolkommission eine Anreizregulierung vor. Dieser Vorschlag wurde ebenfalls während der Liberalisierungsdiskussion behandelt. Der Stichpunkt lautet hier „yardstick-competition“. Die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen auf, dass eine Anreizregulierung lediglich dazu führt, nur unbedingt notwendige Investitionen vorzunehmen, um nicht in eine Regulierung zu geraten. Im Gebührenrecht, das öffentliche Unternehmen anwenden, müssen Kosteneinsparungen über das Kostendeckungsprinzip direkt zur Gebührensenkung führen. Private Unternehmen hingegen werden die Preise nur in dem Maße senken, wie die Regulierung abzuwenden ist, und können trotz „Erlösbergrenzen“ hohe Renditen erzielen. Preishöhenmissbrauch wird damit nicht verhindert werden. In einer Struktur mit privaten und öffentlichen Unternehmen, die unterschiedliche Ziele verfolgen, wirkt sich eine Anreizregulierung somit nicht gleich aus. Eine „praktische“ Lösung dieses Verhaltens, ohne dass das hier in Deutschland bestehende Niveau an Nachhaltigkeit eingeschränkt werden würde und ohne dass die kommunalen Freiheiten beschränkt würden, ist nicht bekannt. Auch lässt sich mit einer derartigen Regulierung keine Aussage darüber treffen, wie mit Anreizregulierung ein hohes Niveau an Ineffizienz vermieden wird. Es entsteht lediglich Druck auf wirtschaftlich ineffiziente Unternehmen, ob diese jedoch dann im Sinne der Nachhaltigkeit ihr Unternehmen umstrukturieren, bleibt offen.

Die Monopolkommission erklärt nicht, aufgrund welcher rechtlichen Mechanismen eine Fusion bewerkstelligt werden soll. Die Sinnhaftigkeit eines Zusammenschlusses wurde bereits kritisch beleuchtet (zu Ziff. 3). Soweit dies mit einer Verpflichtung verbunden sein sollte, dürfte dies im Regelfall mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren sein. Dies wurde ebenfalls bereits im Rahmen der Liberalisierungsdiskussion diskutiert. Diese Prüfung nochmals durchzuführen, ist abwegig.

Zu Ziffer 23

Die Monopolkommission geht davon aus, dass durch eine Anreizregulierung die Verbraucher vor unangemessenen Preisen geschützt werden. Dies kann nur in dem Sinne verstanden werden, dass die Preise sinken werden. Die langfristigen Auswirkungen hinsichtlich des Preises, der Versorgungssicherheit und der Qualität sind jedoch bei einer Anreizregulierung kritisch zu hinterfragen.

Zu Ziffer 24

Die Überlegungen zu Ziffer 24 bezüglich der Forderung von mehr Zusammenschlüssen und mehr an Outsourcing sind für die Wasserwirtschaft nicht neu. Hierbei befindet sich die Branche in einem ständigen Modernisierungsdruck und es wird bereits heute von diesen Möglichkeiten freiwillig Gebrauch gemacht (vgl. zu Ziffer 3).

Zu Ziffer 25

Schließlich schlägt die Monopolkommission vor, vermehrt von einem Ausschreibungswettbewerb Gebrauch zu machen. Allerdings stellt sie selbst in Frage, wie die optimale Investition und Instandhaltung gesichert werden könnte. Die AöW als Vertreter der Interessen der öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen sieht diese nur gesichert, wenn die Aufgabe in kommunaler Hand bleibt. So können „optimal“ Steuerung und Einfluss ausgeübt werden. Ein „Bonus/Malus-System“ besteht bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bereits heute im Rahmen der kommunalen Zuständigkeit. Bei der Festsetzung der Gebühren haben die demokratisch legitimierten Vertreter unmittelbar einen Einfluss, welche geplanten Kosten gedeckt werden sollen. Diese Entscheidung kommt immer der Allgemeinheit zugute und dient dem Gemeinwohl.

Eine Trennung von Netz und Betrieb würde für den Verbraucher nicht zwangsläufig mit günstigeren Preisen verbunden sein und es würden sich, wie bekannt, auch Abhängigkeiten ergeben.

Forderung der AöW

Die AöW nimmt die Vorschläge der Monopolkommission zur Kenntnis. Die Auswertung der Vorschläge führt zu dem Ergebnis, dass – insbesondere durch eine Bundesnetzagentur – weder für die Verbraucher noch für die Wasserwirtschaft etwas gewonnen wäre. Viele Aspekte sind bereits zu einem früheren Zeitpunkt im Rahmen der Liberalisierungsdiskussion behandelt worden. An der Situation der Wasserwirtschaft hat sich seitdem nichts Nachteiliges verändert. Vielmehr steckt die öffentliche Wasserwirtschaft nach wie vor in einem sich positiv entwickelnden Modernisierungsprozess. Das Gegenteil hat die Monopolkommission nicht dargelegt. Dies wäre aber notwendig gewesen, um einen neuen Handlungsbedarf zu begründen. Die Vorschläge der Monopolkommission würden für diesen bestehenden positiven Trend Gift sein, weil sie gerade die regionalen Belange nicht berücksichtigen und selbst von Ineffizienz geprägt sein würden.

Zu aller Letzt möchte die AöW nochmals deutlich zum Ausdruck bringen, dass sich die Diskussion um bestes Trinkwasser aus der Leitung dreht. Werden Qualität und Sicherheit gegenüber den bestehenden Preisen abgewogen, so wird die angeregte Diskussion der Monopolkommission den Interessen des äußerst sensibel zu behandelnden lebenswichtigen Trinkwassers nicht gerecht.

Die AöW fordert deshalb die Bundesregierung auf:

- **die Vorschläge der Monopolkommission nicht weiter zu verfolgen,**
- **den Modernisierungskurs der Wasserwirtschaft zu unterstützen und zu fördern sowie**
- **sich weltweit im Rahmen der Bemühungen für das Menschenrecht auf Trinkwasser und Sanitärversorgung einzusetzen. Ebenso die in der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland gewonnenen Innovationen als Referenzen für eine effektive und effiziente regional geprägte Wasserwirtschaft bekannt zu machen und dafür zu werben.**

Christa Hecht
Geschäftsführerin

Dr. Durmus Ünlü
stellv. Geschäftsführer

Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstr. 18a, 10117 Berlin
Tel. 0049/39 74 36 06
Fax: 0049/39 74 36 83
hecht@aoew.de www.aoew.de