

Berlin, den 10. September 2012

Stellungnahme

XIX. Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011 „Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen“ (BT-Drs. 17/10365 v. 20.7.2012)

Die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW) nimmt hiermit als Interessenvertretung der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland zu oben genanntem Hauptgutachten der Monopolkommission Stellung.

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

Die AöW ist die Interessenvertretung der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland. Zweck des Vereins ist die Förderung der öffentlichen Wasserwirtschaft durch die Bündelung der Interessen und Kompetenzen der kommunalen und verbandlichen Wasserwirtschaft.

AöW-Mitglieder sind Einrichtungen und Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die ihre Leistungen selbst oder durch verselbstständigte Einrichtungen erbringen und vollständig in öffentlicher Hand sind. Ebenso sind Wasser- und Bodenverbände sowie wasserwirtschaftliche Zweckverbände und deren Zusammenschlüsse in der AöW organisiert. Außerdem sind Personen, die den Zweck und die Ziele der AöW unterstützen, Mitglied.

II. Allgemeines

Die Trinkwasserversorgung in Deutschland wurde bereits bei dem letzten Hauptgutachten der Monopolkommission untersucht. Hierzu hat sich die Bundesregierung kritisch geäußert (BT-Drs. 17/4305 v. 17.12.2012). Trotzdem ist die Kontrolle von Trinkwasserpreisen immer noch im Fokus des Berichtes der Monopolkommission geblieben (S. 62 ff. und Kapitel IV des Hauptgutachtens). Die Monopolkommission fordert weiterhin eine Anreizregulierung über Wasserversorgungsunternehmen und die Ausweitung der kartellbehördlichen Kontrolle auf gebührenerhebende Wasserversorger.

Ferner werden die Kontrollmaßstäbe der Kartellbehörden über die Wasserpreise und die Wirksamkeit von Benchmarking untersucht.

III. Im Einzelnen

1. Anreizregulierung

Bereits im 18. Hauptgutachten (BT-Drs. 17/2600 v. 22.7.2010) hat die Monopolkommission die Forderung nach einer Anreizregulierung aufgestellt. Die Bundesregierung hat sich zur Anreizregulierung deutlich ablehnend positioniert (BT-Drs. 17/4305 v. 17.12.2012). Nunmehr begründet die Monopolkommission ihre Forderung aus den ihrer Meinung nach unzureichenden kartellbehördlichen Kontrollmöglichkeiten (siehe S. 65 f. und Ziffern 47*, 91*, 173, 607, 612 des Hauptgutachtens).

Die AöW lehnt eine Anreizregulierung, wie von der Monopolkommission vorgeschlagen, auch weiterhin – wie in der Stellungnahme zum 18. Hauptgutachten – ab.

Die Wasserwirtschaft in Deutschland arbeitet auf einem hohen Niveau an Qualität, Versorgungssicherheit und Umweltstandards. Im Vergleich hierzu sind die Wasserpreise angemessen und fair. Durch eine Regulierung ist hingegen eine nachhaltige Entwicklung der Wasserwirtschaft unsicher. Die Erfahrungen z.B. aus Großbritannien belegen dies. Der Aufwand für die Errichtung und den Betrieb einer Regulierungsbehörde kann nach unserer Auffassung nicht durch die vermuteten Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden. Auch folgt aus dem Bericht der Monopolkommission gerade nicht, weshalb eine Regulierung notwendig ist. Der von der Monopolkommission behauptete Bedarf der Verbesserung der kartellbehördlichen Kontrolle ist kein plausibles Argument für eine Anreizregulierung.

Eine Diskussion um Regulierung kann Verschlechterungen für die gesamte Wasserwirtschaft bedeuten, sowohl bei Innovation, bei Investitionen und bei Arbeitsplätzen. Einen so gravierenden Eingriff in die vorhandenen Strukturen, wie es die Monopolkommission vorschlägt, sieht die AöW aus den vorgenannten Gründen nicht.

Es besteht außerdem die Gefahr, dass in einer zentralistisch ausgerichteten und geführten Behörde die föderalen und kommunalen Elemente im Bereich der Wasserwirtschaft nicht mehr ausreichend zur Geltung kommen. Bei der Wasserversorgung handelt es sich 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 Bundesregulierungsbehörde würde in die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen. Das lehnen wir ab. Die kommunale Verantwortung und Gestaltungsfreiheit ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie.

2. Kartellbehördliche Kontrolle über Trinkwassergebühren

Die Monopolkommission stellt die Missbrauchskontrolle der Wasserentgelte sowohl über Preise als auch über Gebühren für essenziell dar und fordert eine sektorspezifische Regulierung, da ansonsten eine Flucht ins Gebührenrecht zulasten der Verbraucher drohe (Ziffern 80*, 173, 413 f., 602 des Hauptgutachtens). Hierzu hat sich der Bundesrat im Rahmen der 8. GWB-Novelle bereits aktuell ablehnend positioniert (BR-Drs. 176/12(B) v. 11.5.2012, Nr. 20).

Die jetzige strikte Trennung der Missbrauchskontrolle nach GWB und die Überprüfung der Wassergebühren durch die Kommunalaufsicht und die Verwaltungsgerichte wahrt die unterschiedlichen Rechtskreise zwischen den öffentlichen Strukturen und öffentlich-rechtlichen Regelungen sowie dem privat-rechtlichen Bereich. Öffentlich-rechtliche Abgaben und privatrechtliche Entgelte von Wasserversorgern in öffentlicher Hand stehen selbstständig nebeneinander und unterliegen einer jeweils eigenständigen Kontrolle. Die Kontrollmechanismen sind verschieden, jedoch beide grundsätzlich in der Lage, ungerechtfertigte übermäßig belastende Entgelte für die Bürger zu verhindern. Während die privatrechtlichen Entgelte sowohl einer Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden, als auch einer gerichtlichen Billigkeitskontrolle und einer eventuellen - rein vergleichenden - kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle unterliegen, greift bei den öffentlich-rechtlichen Abgaben das strenge Prüfungsregime des Kommunalabgabenrechts ein. Neben den Aufsichtsbehörden prüfen hier die Verwaltungsgerichte, wobei deren Anforderungen an den Kostennachweis sehr hoch sind. Zusammen mit den Vorab-Prüfungen in den demokratisch legitimierten Beschlussorganen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften wird bei beiden Abrechnungsformen gewährleistet, dass angemessene Kalkulationen vorgenommen werden. Einer zusätzlichen kartellbehördlichen Kontrolle von Wassergebühren bedarf es deshalb nicht.

Eine „Flucht“ ins Gebührenrecht, um trotz einer drohenden kartellrechtlichen Preissenkungsverfügung oder nach einer solchen Verfügung missbräuchlich hohe Trinkwasserentgelte zu erheben, ist insbesondere wegen des Kostenüberschreitungsverbots auch nicht anzunehmen.

Der AöW ist es wichtig, die vorrangige Zuordnung der Wasserversorgung in die kommunalen Strukturen, darunter gehört auch die Satzungshoheit über Gebühren, weiterhin beizubehalten und zu respektieren. Hierfür ist eine Klarstellung notwendig, wonach auf öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle keine Anwendung findet. In dieser Frage unterstützen wir die Forderung des Bundesrats (BRat, aaO.).

3. Wirksamkeit von Benchmarking

Die Monopolkommission erachtet Benchmarking-Projekte grundsätzlich für geeignet, die Effizienz in der Wasserwirtschaft zu verbessern (Ziffern 613-615 des Hauptgutachtens). Hinsichtlich der Wirksamkeit wird jedoch die Verpflichtung zur Teilnahme, jedenfalls für einen Großteil der Betriebe, Transparenz der Ergebnisse sowie echte Vergleichbarkeit und ein bestimmter Detaillierungsgrad der verwendeten Kriterien für erforderlich erachtet. Die Benchmarking-Projekte in der heutigen Form, folgert die Monopolkommission, seien bestenfalls geeignet, die kartellbehördliche Missbrauchsaufsicht oder „besser Regulierung zu komplementieren“.

Die AöW wirbt in der Wasserwirtschaft für die freiwillige Teilnahme an Benchmarking-Projekten. Mit den erst kürzlich bekannt gemachten Ergebnissen kann belegt werden, dass die teilnehmenden Unternehmen ihre Potenziale zur Effizienzerhöhung erkennen und diese auch nutzen. Auch gibt es Benchmarking-Projekte, in denen in Zusammenarbeit mit den Landesministerien die gewünschten – durchaus detaillierten – Vergleichskriterien sowie Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit erreicht werden (Bsp. Rheinland-Pfalz, www.wasserbenchmarking-rp.de).

Die Erfolge von Benchmarking-Projekten basieren vor allem auf der Freiwilligkeit der teilnehmenden Unternehmen. Es werden vertrauliche Unternehmensdaten ausgetauscht und dafür ist eine aktive Teilnahme – insbesondere bei der Umsetzung – notwendig. Auch sind die Optimierungen nicht ausschließlich auf Wirtschaftlichkeit, sondern daneben auf die Ziele Qualität, Sicherheit, Kundenzufriedenheit und Nachhaltigkeit ausgerichtet. Deshalb sind bei der Umsetzung flexible freiwillige Lösungsstrategien erforderlich. Ebenso ermöglicht die Freiwilligkeit eine hohe Bereitschaft zum Bilden von Netzwerken zwischen den teilnehmenden Unternehmen und eine hohe selbstkritische Auseinandersetzung mit der eigenen Position.

Benchmarking bildet nach Ansicht der AöW durchaus eine Alternative zu Methoden der Regulierung. Aus neuesten Berichten aus Großbritannien, wo eine Regulierung stattfindet, ist zu entnehmen, dass gerade die Regulierungsbehörde selbst die zentrale Sammlung immens vieler Daten und deren Auswertung ohne Beteiligung der Unternehmen für nicht zielführend erachtet und die Unternehmen auffordert, eigene Instrumente zu entwickeln (vgl. Ofwat (2011), Regulatory compliance – a proportionate and targeted approach a consultation, S. 1 f.).

Benchmarking-Projekte gehen über den Vergleich von Kennzahlen oder Kriterien hinaus. „Lernen vom Besten“ bedeutet nicht nur Positionierung, Leistungsbeurteilung und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, sondern den Einsatz der Ergebnisse für kontinuierliche Optimierungsmaßnahmen.

Hierdurch können sich unter anderem auch innovative Ideen und Verfahren schneller verbreiten.

Eine „verpflichtende“ Teilnahme an Benchmarking-Verfahren sieht die AöW als problematisch an. Bei einem erzwungenen Verfahren würden die wirtschaftlichen Erfolge womöglich nicht mehr in gleicher Weise wichtig sein, wie bisher bei einer freiwilligen Teilnahme: Denn die Kosten für die freiwillige Teilnahme müssen gegenüber den Kontrollgremien gerechtfertigt werden.

Nach Ansicht der AöW ist es wichtiger, die freiwillige Teilnahme am Benchmarking voranzutreiben. Einer Diskussion über mehr öffentliche Information zum Benchmarking-Verfahren steht die AöW offen gegenüber.

4. Kontrollmaßstäbe der Kartellbehörden über die Trinkwasserpreise

Schließlich untersucht die Monopolkommission die Vorgehensweisen der Kartellbehörden bei der Missbrauchskontrolle von Trinkwasserpreisen (Ziffern 607, 610-612, 616-625 des Hauptgutachtens). Sie kritisiert, dass aus den bisherigen wenigen kartellbehördlichen Fällen keine Preissetzungsmaßstäbe für dritte Unternehmen ableitbar seien. Dies resultiere auch aus dem unterschiedlichen Vorgehen der Landeskartellbehörden, insbesondere bei der anzuwendenden Kontrollmethode.

Die Wasserversorger in öffentlicher Hand stellen sich der intensiven Kontrolle sowohl durch die Aufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichte im Falle öffentlich-rechtlicher Abrechnung über Gebühren und Beiträge, wie auch der Kontrolle durch Aufsichtsbehörden, Zivilgerichte und Kartellbehörden im Falle privatrechtlicher Entgelte. Sie benötigen dabei verlässliche Preissetzungsmaßstäbe.

Die Gebühren für die Trinkwasserversorgung werden auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze der Bundesländer (KAG) festgesetzt. Diese Grundsätze könnten auch auf Preise angewandt werden. Ein Missbrauch, der bei Preisen durch kartellbehördliche Kontrollen unterbunden werden soll, wird durch die KAG und die Kommunalaufsicht wirksamer verhindert, als durch ein Kartellverfahren.

Durch das Kostendeckungsprinzip der KAG ist ein Missbrauch ausgeschlossen. Als Grundvoraussetzung gilt, dass die Gebühren und Preise, die nach KAG kalkuliert werden, kostendeckend sein müssen mit einer Grenze nach oben, dem Kostenüberschreitungsverbot. Entsteht im Nachhinein trotzdem ein Überschuss, muss er den Nutzern wieder zugutekommen. Es gibt in der Praxis gut handhabbare Normen und eine Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen, nach denen die Kostenansätze für die Gebührenerhebung anerkannt werden. Grundlage sind die Prinzipien der Betriebsbedingtheit und der Erforderlichkeit von Kosten. Die Verbraucher werden so vor dem Missbrauch eines natürlichen Monopols geschützt und die Unternehmen sind zur Wirtschaftlichkeit

angehalten. Spürbar ist in der Wasserwirtschaft seit Jahren der Druck und ständige politische Wille auf Gebührenstabilität bis sogar hin zu Gebührensenkung bei steigenden Kosten und Ansprüchen an die Nachhaltigkeit sowie den Umweltschutz.

Für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung müssen kostendeckende Entgelte verlangt werden können. Das wird durch eine Konkretisierung des Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in den nächsten Jahren sicher eine noch größere Rolle spielen. Die Diskussion darüber, was unter dieser Kostendeckung zu verstehen ist, hat gerade erst begonnen. Nach dem Verständnis aus vielen Stellungnahmen und Positionen für die Wasserwirtschaft fallen darunter auch Kosten für den Ressourcenschutz und die Verbesserung des Umweltschutzes. Dies wird sich regional unterschiedlich stark auswirken. Denn die Datenerhebungen über die nach der WRRL zu erreichenden mengenmäßigen und chemischen und ökologischen Zustände der Gewässer in Deutschland belegen sehr unterschiedliche Ausgangssituationen. Insoweit muss auch die nachhaltige Entwicklung der Wasserwirtschaft stärker in den Fokus der kartellbehördlichen Kontrolle rücken. Die Umsetzung des Wasserhaushaltsgesetzes muss gesichert sein, wo nach § 6 Abs. 1 S. 1 die nachhaltige Bewirtschaftung der Gewässer als Ziel formuliert ist.

Die Anwendung der Regeln und Kriterien des Gebührenrechts als Grundlage für die Preisgestaltung verschafft den Versorgungsunternehmen mehr Sicherheit bei der Erzielung kostendeckender Entgelte als die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle. Dies ist ein Gewinn an Rechtssicherheit. Um gleiche Verhältnisse für Gebühren und Preise zu erreichen, müssten sämtliche Versorgungsunternehmen nach den Grundsätzen des jeweiligen KAG einer Preisprüfung unterzogen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Christa Hecht
Geschäftsführerin

Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstr. 18a, 10117 Berlin
Tel.: 0 30/39 74 36 06
Fax: 0 30/39 74 36 83
hecht@aoew.de www.aoew.de