

Konferenz Kommunales Infrastruktur-Management
Berlin, 22. September 2017

Ökonomische Regulierung von Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland

Die (institutionen-)ökonomische Perspektive

Prof. Dr. Thorsten Beckers
TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Anna Wallbrecht,
Nils Bieschke und Ann-Kathrin Lenz.*

Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem – Fragestellungen

A) Ohne Berücksichtigung der (Option der) Fernwasserversorgung

A.1) Governance von Infrastruktur

A.1.1) Öffentlich oder Privat? Make-or-Buy?... Und die Bedeutung von Konzessionen

A.1.2) Ausgestaltung der Regulierung

... speziell bei privaten Unternehmen?

... speziell bei öffentlichen Unternehmen?

A.1*) ... unter besonderer Berücksichtigung der Interdependenzen mit der natürlichen Umwelt und dabei auch mit weiteren Sektoren (insb. Landwirtschaft)

A.2) Zentrale Vorgaben und Aktivität mit Bezug zur Governance der Wasserversorgung

A.3) Mechanismen zur Festlegung der Größe von Wasserversorgungsunternehmen und von Gebieten, in denen Kosten kollektiv getragen werden

B) Speziell zu Fragen der Fernwasserversorgung und des Wasserhandels

B.1) Umfang der (übergeordneten [zentralen]) öffentlichen Planung und Entscheidung bezüglich Fragen des „Wassertransfers“ im Kontext von ökologischen Aspekten und Verteilungsfragen, die Option des „Wasserhandels“ und Interdependenzen zur Regulierung

B.2) Separate Regulierung von Fernwasserunternehmen oder „indirekte Regulierung“ (als Zulieferer der Wasserversorgungsunternehmen)?

B.3) Governance-Frage bei Fernwasserunternehmen (analog zu A.1)

Fokus auf das Ziel der (langfristigen) Kosteneffizienz

Zu differenzieren (i):

- aus Nachfragerperspektive?
- aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive?
- oder Zwischenlösung (Konsumentenperspektive, aber Berücksichtigung von Transaktionskosten des Instrumenteneinsatzes und von Umverteilungseffekten)?

Zu klären: Gesonderte Berücksichtigung von Haushaltseinnahmen bei den Gebietskörperschaften, die Eigentümer öffentlicher Unternehmen sind?

Zu differenzieren (ii):

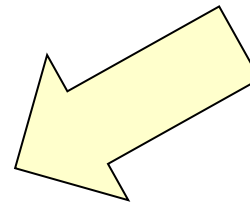
- Zentrale (nationale) Perspektive?
- oder dezentrale (kommunale) Perspektive?
 - Kommune ?
 - Landkreis, Gemeinschaft mehrerer Kommunen, ... ?

Agenda

- 1) **Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem – Fragestellungen**
- 2) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der „ökonomischen (Monopol-)Regulierung“ und die Eignung des „Vergleichsmarktansatzes“**
 - 2.1) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der (Monopol-)Regulierung**
 - 2.2) **Anmerkungen zur grundsätzlichen Eignung von Regulierungsverfahren im Kontext einer hohen Kapitalintensität, weiten Verbreitung von technisch-systemischem Wissen und eher schlechten Kontrahierbarkeit**
 - 2.3) **Eignung des Vergleichsmarktansatzes**
- 3) **Empfehlungen für die Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem im Allgemeinen und deren „ökonomische Regulierung“ im Speziellen**
 - 3.1) **Ohne Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten**
 - 3.2) **Konkrete kurzfristige Handlungsvorschläge (zur Diskussion)**
- 4) **Anmerkungen zur Regulierung der Fernwasserversorgung**
- 5) **Fazit**

Zentrale Gestaltungsfragen bei der (Monopol-)Regulierung

Idealtypische Regulierungsverfahren		Bundling / Unbundling bei der Regulierung	
		Bundling	Unbundling
Anreizregime	Kostendurchreichung	Kostendurchreichung	
	Monitoring-Regulierung	Monitoring-Regulierung	
	„Harte“ Anreizregulierung	Totex-Anreizregulierung	Differenzierte Anreizregulierung



Verfahren zur Vergütungshöhenfestsetzung bei Anreizregulierungsverfahren		Verfahren	
		Empirischer Ansatz (math./stat./ökonometr. Methoden)	Ingenieurwiss. Ansatz (analytisches Kostenmodell)
Zeitpunkt	ex-ante		
	ex-post	auch: Vergleichsmarktansatz	

Anmerkungen zur grundsätzlichen **Eignung von Regulierungsverfahren** im Kontext einer **hohen Kapitalintensität, weiten Verbreitung** von **technisch-systemischem Wissen** und **eher schlechten Kontrahierbarkeit**

- **TOTEX-Anreizregulierung ungeeignet**
 - Commitment-Probleme
 - Methodische Probleme bei der Vergütungshöhenfestsetzung gehen mit erheblichen „Sicherheitszuschlägen“ einher
- **Differenzierte Anreizregulierung – zumindest für einzelne Aufgabenbereiche – häufig grundsätzlich geeignet**
- **Eignung einer Monitoring-Regulierung wird oftmals unterschätzt**

Zu beachten:

- Im Kontext von (in der Vergangenheit erheblich unterschätzten) Schwierigkeiten bei der Regulierung gewinnorientierter Unternehmen
 - ... ist es – wie es ähnlich auch von Dieter Helm (Univ. Oxford) empfohlen wird – zunächst regelmäßig grundsätzlich sinnvoll, Investitionen (zumindest weitgehend) mit „öffentlichem Kapital“ zu finanzieren und somit kein „im Risiko stehendes Kapital“ Privater einzubeziehen
 - ... ist es darüber hinausgehend regelmäßig grundsätzlich sinnvoll, auf öffentliche Unternehmen zurückzugreifen und keine unnötigen Auslagerungen über ÖPP-Modelle durchzuführen
- Die Regulierung öffentlicher (Wasserversorgungs-)Unternehmen sollte eher als Bestandteil eines Transparenz und gesellschaftliche Kontrolle fördernden Systems von „Checks and Balances“ angesehen und dementsprechend ausgerichtet werden

Eignung des Vergleichsmarktansatzes

- **Übliche Konstellationen, in denen der kartellrechtliche Vergleichsmarktansatz sinnvollerweise angewendet wird**
 - Marktmachtproblematik (oftmals) nicht ex-ante absehbar
 - Geringes technisch-systemisches Wissens-Niveau beim Regulierer (hier: Kartellamt)
 - Aufbau eines dauerhaften Regulierungssystems tendenziell nicht sinnvoll
 - Marktmacht vermutlich (oder zumindest eventuell) nicht dauerhaft vorhanden
 - Hohe Dynamik
 - Ggf. auch Ausmaß der Gesamtnachteile für Nachfrager begrenzt und – speziell wenn es nicht um Angebote der „Daseinsvorsorge“ geht – auch keine breite Betroffenheit der Verbraucher
- **Eignung des Vergleichsmarktansatzes bei Wasserversorgungsunternehmen**
 - Vergleichsmarktansatz als spezielle Form einer TOTEX-Anreizregulierung ist absolut ungeeignet für Wasserversorgungsunternehmen.
 - Dies gilt auch bei optimierter Ausgestaltung (einheitliche Buchführungsstandards, umfassende Informationsbereitstellung für Regulierung). Aber es gilt natürlich umso mehr, wenn Vorgehen wie bei üblicher Anwendung des Vergleichsmarktansatzes.

Agenda

- 1) **Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem – Fragestellungen**
- 2) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der „ökonomischen (Monopol-)Regulierung“ und die Eignung des „Vergleichsmarktansatzes“**
 - 2.1) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der (Monopol-)Regulierung**
 - 2.2) **Anmerkungen zur grundsätzlichen Eignung von Regulierungsverfahren im Kontext einer hohen Kapitalintensität, weiten Verbreitung von technisch-systemischem Wissen und eher schlechten Kontrahierbarkeit**
 - 2.3) **Eignung des Vergleichsmarktansatzes**
- 3) **Empfehlungen für die Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem im Allgemeinen und deren „ökonomische Regulierung“ im Speziellen**
 - 3.1) **Ohne Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten**
 - 3.2) **Konkrete kurzfristige Handlungsvorschläge (zur Diskussion)**
- 4) **Anmerkungen zur Regulierung der Fernwasserversorgung**
- 5) **Fazit**

3) Empfehlungen zur Governance und Regulierung:

3.1) Ohne Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten (1/2)

Eigentümerschaft

- Öffentliche Eigentümerschaft grundsätzlich sinnvoll
- Interkommunale Kooperationen oftmals sinnvoll
- Größere langfristige (ÖPP- oder ÖPP-ähnliche) Verträge mit privaten Auftragnehmern vermutlich nur selten sinnvoll, wobei dann größere Investitionen grundsätzlich weitgehend mit „öffentlichem Kapital“ finanziert werden sollten und insofern kein „im Risiko stehendes Kapital“ Privater einbezogen werden sollte
- „Metaregeln“ zur Eigentümerschaft (und dabei ggf. Regelungen zu Konzessionen) im Kontext des recht gesicherten Wissensstandes durchaus grundsätzlich zu empfehlen

Regulierung (I)

- Regulierung öffentlicher Unternehmen vornehmlich darauf ausrichten, Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten
- Regulierung privater Unternehmen geht im Vergleich mit öffentlichen Unternehmen mit deutlich größeren Herausforderungen einher
 - Haftungsfreistellung bezüglich eines Großteils des Kapitals vorteilhaft (ähnlich dem Vorschlag der „Regulated Asset Base“ von Dieter Helm (Univ. Oxford))
 - Vornehmlich Elemente einer Monitoring-, aber auch einer Differenzierten Anreizregulierung sollten zur Anwendung kommen
- Benchmarking-Aktivitäten, durch die die Unternehmen lernen „besser“ zu werden, sollten gefördert und nicht (infolge contra-produktiver Anreize) verhindert werden
- Einrechnung der Regulierungskosten (der „Regulierer-Seite“) in Entgelte / Gebühren dürfte mit deutlich mehr Vor- als Nachteilen einhergehen

3) Empfehlungen zur Governance und Regulierung:

3.1) Ohne Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten (2/2)

Eigentümerschaft

Regulierung (I)

Regulierung (II): ... im Mehrebenensystem

- Grundsätzliche Regulierungsverantwortung auf Landesebene erscheint im Kontext der hohen Bedeutung dezentralen Wissens und dabei auch der Interdependenzen mit der Planung und Genehmigung von größeren Investitionsvorhaben und der Zuordnung von Wasserentnahmerechten sinnvoll
- Gleichwohl sollten bestimmte Standards bundesweit etabliert werden und es sollte ein bundesweites Wissensmanagement auf der regulatorischen Seite existieren

Zu beachten: Hier keine Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte

3.2) Konkrete kurzfristige Handlungsvorschläge – zur Diskussion

- **Trennung in Regulierung nach dem Gebührenrecht und dem Kartellrecht hat nicht nur Nachteile**
- **Regulierung nach dem Gebührenrecht kann auf die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen ausgerichtet werden bzw. bleiben**
 - Zu beachten: Gefahr, dass durch große ÖPP-Verträge „unterhalb“ öffentlicher Unternehmen die Regulierung ausgespielt wird
 - Bessere Ressourcenausstattung und besseres Wissensmanagement auf regulatorischer Seite zu empfehlen
- **Regulierung nach dem Kartellrecht**
 - Keine Anwendung des „Vergleichsmarktansatzes“
 - (Grobe) (Kosten-)Prüfung sämtlicher Unternehmen
 - Etablierung von Standards hinsichtlich Buchführung etc., was Transaktionskosten durch (Kosten-)Prüfungen bei Unternehmen erheblich senken kann
 - (Monitoring-)Regulierung sollte auch ex ante Abstimmungen zu „großen“ (Investitions-)Entscheidungen beinhalten können
 - Bessere Ressourcenausstattung und besseres Wissensmanagement auf regulatorischer Seite geboten
- **Übergreifendes Wissensmanagement**

Agenda

- 1) **Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem – Fragestellungen**
- 2) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der „ökonomischen (Monopol-)Regulierung“ und die Eignung des „Vergleichsmarktansatzes“**
 - 2.1) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der (Monopol-)Regulierung**
 - 2.2) **Anmerkungen zur grundsätzlichen Eignung von Regulierungsverfahren im Kontext einer hohen Kapitalintensität, weiten Verbreitung von technisch-systemischem Wissen und eher schlechten Kontrahierbarkeit**
 - 2.3) **Eignung des Vergleichsmarktansatzes**
- 3) **Empfehlungen für die Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem im Allgemeinen und deren „ökonomische Regulierung“ im Speziellen**
 - 3.1) **Ohne Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten**
 - 3.2) **Konkrete kurzfristige Handlungsvorschläge (zur Diskussion)**
- 4) **Anmerkungen zur Regulierung der Fernwasserversorgung**
- 5) **Fazit**

Anmerkungen zur Regulierung der Fernwasserversorgung

Wdh.: Fragestellungen

- B.1) Umfang der (übergeordneten [zentralen]) öffentlichen Planung und Entscheidung bezüglich Fragen des „Wassertransfers“ im Kontext von ökologischen Aspekten und Verteilungsfragen, die Option des „Wasserhandels“ und Interdependenzen zur Regulierung
- B.2) Separate Regulierung von Fernwasserunternehmen oder „indirekte Regulierung“ (als Zulieferer der Wasserversorgungsunternehmen)?
- B.3) Governance-Frage bei Fernwasserunternehmen (analog zu A.1)

Agenda

- 1) **Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem – Fragestellungen**
- 2) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der „ökonomischen (Monopol-)Regulierung“ und die Eignung des „Vergleichsmarktansatzes“**
 - 2.1) **Zentrale Gestaltungsfragen bei der (Monopol-)Regulierung**
 - 2.2) **Anmerkungen zur grundsätzlichen Eignung von Regulierungsverfahren im Kontext einer hohen Kapitalintensität, weiten Verbreitung von technisch-systemischem Wissen und eher schlechten Kontrahierbarkeit**
 - 2.3) **Eignung des Vergleichsmarktansatzes**
- 3) **Empfehlungen für die Governance von Wasserversorgungsunternehmen im Mehrebenensystem im Allgemeinen und deren „ökonomische Regulierung“ im Speziellen**
 - 3.1) **Ohne Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten**
 - 3.2) **Konkrete kurzfristige Handlungsvorschläge (zur Diskussion)**
- 4) **Anmerkungen zur Regulierung der Fernwasserversorgung**
- 5) **Fazit**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers

(tb@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-23243 und 0163-8479465)

Nils Bieschke

(nb@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-78506 und 0151-14929544)