

Ewers, Hans-Jürgen; Mankel, Bettina; Pluge, Wolf; Roth, Petra; Heymann, Erich

**Article**

## Liberalisierung der Wasserversorgung - soll das letzte Versorgungsmonopol in Deutschland fallen?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ewers, Hans-Jürgen; Mankel, Bettina; Pluge, Wolf; Roth, Petra; Heymann, Erich (2001) : Liberalisierung der Wasserversorgung - soll das letzte Versorgungsmonopol in Deutschland fallen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 14, pp. 3-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163660>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Die deutsche Wasserwirtschaft ist im Umbruch. Bereits 1999 startete das Bundeswirtschaftsministerium die Diskussion um eine Liberalisierung der Wasserversorgung in Deutschland, und mittlerweile verkaufen immer mehr Kommunen Anteile an den in ihrem Eigentum befindlichen Wasserversorgungsunternehmen an private Investoren. Können auch bei der Wasserversorgung Effizienzvorteile durch mehr Wettbewerb genutzt werden?

## Stärkere Marktöffnung führt zu Effizienzgewinnen<sup>1</sup>

Die leitungsgebundene Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser wird bis heute mit dem Begriff der Daseinsvorsorge in Verbindung gebracht. Allerdings kann aus dem Umstand, dass es sich bei Wasser um ein lebensnotwendiges Gut handelt, keineswegs geschlossen werden, dass die Leistungserstellung durch öffentliche Monopolunternehmen erbracht werden muss. Erfahrungen mit der Einschaltung Privater in anderen Bereichen, die typischerweise dem Bereich der Daseinsvorsorge zugerechnet werden (z.B. Strom, Gas, ÖPNV), belegen vielmehr anschaulich, dass sich das Angebot entsprechender Leistungen im Wettbewerb positiv auf die Kostensituation und die Innovationstätigkeit der Unternehmen auswirkt, ohne dass Versorgungsengpässe zu befürchten wären. Entsprechend sollten staatliche Maßnahmen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung nur dann ergriffen werden, wenn Marktversagen die Funktionsfähigkeit wettbewerblich organisierter Märkte behindert. Die Eingriffe sind dabei so zu wählen, dass sie den marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus nicht unnötig einschränken.

Die heutige Ordnung der Wasserversorgung in Deutschland ist nicht durch ökonomische Notwendigkeiten begründet. Zu den Defiziten des bestehenden Systems gehört die Vielzahl sehr kleiner Versorgungsunternehmen im kommunalen Eigentum. Größenvorteile eines überregionalen Angebotes werden auf diese Weise nur unzureichend genutzt. Die über eine rechtlich geschützte Monopolstellung innerhalb ihres Versorgungsgebietes verfügenden Unternehmen unterlie-

gen allenfalls sehr eingeschränkt Kostensenkungsanreizen. Auch die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht ist nicht geeignet, Rationalisierungspotentiale systematisch aufzudecken. Schließlich behindert der begrenzte finanzielle und rechtliche Handlungsspielraum kommunaler Unternehmen die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter auf dem Weltmarkt.

Für mehr Wettbewerb in der Trinkwasserversorgung kommen vor allem zwei Optionen in Frage, die einzeln oder zusammen zum Tragen kommen können:

- Wettbewerb der Wasserversorgungsunternehmen um Endverbraucher kann durch den Bau von Stickleitungen an den Versorgungsgebietsgrenzen, durch die gemeinsame Nutzung vorhandener Netze und/oder durch die Einschaltung von Zwischenhändlern ausgeübt werden. Ebenso trägt die Möglichkeit für Großverbraucher, sich frei zwischen dem Anschluss an das öffentliche Wasserversorgungsunternehmen und der Wassergewinnung in eigenen Anlagen zu entscheiden, dazu bei, den Wettbewerbsdruck auf das etablierte Unternehmen zu erhöhen. Dabei ist der gemeinsamen Netznutzung nur dann statt zu geben, wenn sie aus wasser-



Hans-Jürgen Ewers\*



Bettina Mankel\*\*

\* Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers ist Präsident der Technischen Universität Berlin und Leiter des Instituts für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht an der TU Berlin.

\*\* Bettina Mankel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht an der TU Berlin.

<sup>1</sup> Die Ausführungen beruhen auf einem Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft: Ewers, H.-J., K. Botzenhart, M. Jekel, J. Salzwedel, ECOLOGIC et al. (2001), Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Vorläufiges Thesenpapier, Stand: 21.2.2001. Das Gutachten kann unter [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) abgerufen werden.

chemischer und hygienischer Sicht unbedenklich ist. Die Zunahme an tatsächlicher oder potentieller Konkurrenz sowie an Substitutionskonkurrenz wird die dem Wettbewerb ausgesetzten Anbieter von Trinkwasser dazu veranlassen, Rationalisierungspotentiale aufzudecken und diese stärker als bislang zu nutzen. Nicht wettbewerbsfähige Anbieter sind gezwungen, aus dem Markt auszuscheiden. Auf der Anbieterseite ist eine stärkere Konzentration zu erwarten. Aufgrund der Besonderheiten der Trinkwasserversorgung sowie der daraus resultierenden Kostenstrukturen ist jedoch davon auszugehen, dass auch nach der Aufhebung rechtlicher Marktzutrittschranken Monopolbereiche fortbestehen, die der ökonomischen Regulierung unterworfen werden müssen (u.a. Netz, Versorgungsgebiete, in denen kein Wettbewerb zustande kommt, gebundene Kunden). Ein Vorteil gegenüber einer Situation mit geschlossenen Versorgungsgebieten besteht allerdings darin, dass sich die Regulierungsbehörde nicht auf den Vergleich von Monopolunternehmen beschränken muss, sondern aus Versorgungsbedingungen in Bereichen, in denen Wettbewerb wirksam ist, auf die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gegenüber Kunden schließen kann, für die ein Anbieterwechsel nicht in Frage kommt.

- Wettbewerb durch die Ausschreibung von Versorgungsleistungen bietet die Möglichkeit, die Anbieter in Wettbewerb um innovative, kostengünstige Versorgungslösungen zu setzen. Der Ausschreibungswettbewerb führt dazu, dass Größenvorteile auch bei dezentralen Versorgungsstrukturen genutzt werden. Die Delegation von Versorgungsleistungen ermöglicht den Gemeinden eine schnelle und unbürokratische Mittelbeschaffung sowie eine bessere Leistungserfüllung durch die Einbeziehung von Fachpersonal, das versorgungsgebietsübergreifend tätig ist. Erfahrungen mit entsprechenden Modellen im Inland können dazu beitragen, die Wettbewerbsposition deutscher Versorger bei internationalen Ausschreibungen zu verbessern. Die Vorteilhaftigkeit dieser Lösung hängt von der konkreten Vertragsgestaltung ab (u.a. Regelung des Eigentumsübergangs am Ende der Vertragslaufzeit, Aufteilung von Risiken zwischen den Vertragspartnern, Verfolgung nicht-erwerblich-wirtschaftlicher Ziele). Für den Fall der Schlechterfüllung muss sich die Gemeinde Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sichern.

Darüber hinaus bestehen eine Reihe weiterer Maßnahmen, die – unabhängig von einer stärkeren Öffnung der Wasserversorgung für den Wettbewerb – geeignet sind, Effizienzsteigerungen zu realisieren:

- Die Entscheidung der Kommunen für eine materielle Privatisierung der Wasserversorgung kann dadurch begünstigt werden, dass der Bund einen Ordnungsrah-

men für vollprivatisierte Wasserversorgungsunternehmen schafft. Private Unternehmen unterliegen im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen dem Wettbewerb am Kapitalmarkt. Größen- und Verbundvorteile werden durch Unternehmensübernahmen und -beteiligungen realisiert. Gleichzeitig verfügen private Unternehmen über weitere finanzielle und rechtliche Spielräume hinsichtlich der Beteiligung im internationalen Wettbewerb. Um zu vermeiden, dass private Wasserversorgungsunternehmen ihre Marktmacht ausnutzen und Monopolpreise verlangen, müssen sie der ökonomischen Regulierung unterworfen werden. In dem Maße wie Wettbewerb im Markt greift, kann die Regulierung zurückgenommen werden.

- Defizite der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht können durch den Übergang zu einer wettbewerbsorientierten Preisregulierung, bei der eine Preisobergrenze unter Berücksichtigung der Kostensenkungspotentiale in der Branche festgesetzt wird (yardstick competition), überwunden werden. Ein Anreiz zur Kostensenkung ergibt sich bei den Unternehmen daraus, dass sie die Differenz zwischen Kosten und Preisobergrenze als Gewinn für sich verbuchen können.
- Mit der Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips können auch öffentliche Versorgungsunternehmen außerhalb der eigenen Versorgungsgebietsgrenzen tätig werden. Die Zahl der Wettbewerber wird erhöht. Diese Lösung ist ordnungspolitisch jedoch insofern problematisch, als Risiken aus dem wirtschaftlichen Engagement kommunaler Unternehmen auf die Steuerzahler überwälzt werden.
- Durch Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften und die Gründung von Zweckverbänden bzw. Wasser- und Bodenverbänden können größenbedingte Kostenvorteile in der Trinkwasserversorgung erschlossen werden.
- Mit der Aufhebung der steuerlichen Ungleichbehandlung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung könnte ein Hemmnis bei der Zusammenfassung dieser Leistungen innerhalb eines Unternehmens beseitigt werden. Ggf. bestehende Verbundvorteile der gemeinsamen Leistungserstellung könnten realisiert werden.
- Das Instrument des Benchmarking kann sowohl für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Versorgungsunternehmen herangezogen werden, um Kostensenkungspotentiale aufzudecken, als auch für den Vergleich anderer Leistungsmerkmale (z.B. Umweltschutz).

Für die Verfolgung der Ziele im Umwelt- und Gesundheitsschutz besteht ein umfassender Ordnungsrahmen, der für alle Wasserversorgungsunternehmen – unabhängig von der Organisation des Wassermarktes – verbindlich ist. Werden die vorhandenen Vorschriften durchgesetzt und die bereits heute bestehenden Defizite im Gewässerschutz beseitigt, ist eine Gefährdung der Trinkwassergüte sowie des Um-

weltschutzes in Folge der Zunahme des Wettbewerbs in der Trinkwasserversorgung nicht zu erwarten. Dabei sind die Kosten der Beseitigung von Defiziten im bestehenden System nicht der Liberalisierung anzulasten. Die Trennung zwischen der umwelt- und gesundheitspolitischen Regulierung als staatlicher Aufgabe einerseits und der Leistungserstellung durch im Wettbewerb stehende öffentliche und private Anbieter andererseits führt dazu, dass die politischen Ziele im Zweifel besser und billiger erreicht werden können als unter dem bestehenden Ordnungsrahmen. In dem Maße, wie eine stärkere Marktöffnung zu Effizienzgewinnen führt, werden Ressourcen freigesetzt, die an anderer Stelle volkswirtschaftlich sinnvoll eingesetzt werden können.



Wolf Pluge\*

### Die reale Entwicklung des Wettbewerbs hat die Diskussion um eine Liberalisierung längst überholt

Die Unternehmen der deutschen Wasserwirtschaft betreiben Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung absolut und im internationalen Vergleich auf höchstem Niveau. Die Anforderungen an die Qualitäten von Trinkwasser und gereinigtem Abwasser gehen über das von der Europäischen Union gesetzlich geforderte Maß in der Regel weit hinaus. Trinkwasser ist in Deutschland das Lebensmittel Nr. 1, emotional stark besetzt und damit politisch relevant. Die Wassergewinnung ist im wahrsten Sinne des Wortes ökologisch bei nachhaltiger Sicherung der Ressourcen. Die Branche arbeitet auf höchstem, sich ständig dynamisierendem technischen Stand. Für die Preisbildung gilt grundsätzlich das Kostendeckungsprinzip. Internationale Preisvergleiche belegen die Effizienz der deutschen Wasserwirtschaft, wenn sie überlegene Qualität, Ökologie, Kostendeckungsprinzip und Auswirkungen des Wassersparens in Deutschland berücksichtigen. Der hohe Stand der Trinkwasser- und Abwasserentsorgung in Deutschland und seine Dynamisierung ist gesetzlich vorgeschrieben, politisch gewollt und ursächlich für das empirisch festgestellte gute Image beim Kunden.

#### Wettbewerb im Markt

Der Begriff »Liberalisierung des Wassermarkts« umfasst Wettbewerb im Markt und Wettbewerb um den Markt. Der alte § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen schließt brancheninternen Wettbewerb durch konkurrierenden Leitungsbau nahezu aus. Da Trinkwasser- und Abwasserentsorgung natürliche Monopole sind, sind nach mitt-

\* Dr. Wolf Pluge ist Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.

lerweile übereinstimmender Expertenmeinung paralleler Leitungsbau und Durchleitung aus wirtschaftlichen, in bestimmten Fällen auch aus technischen Gründen, in der Regel nicht darstellbar. Deshalb werden Durchleitung und konkurrierender Leitungsbau eher die Ausnahme bleiben.

### Wettbewerb um den Markt

Die reale Entwicklung des Wettbewerbs um Märkte hat die Diskussion um eine rechtsformale Liberalisierung längst überholt. Wir erleben Prozesse des Wettbewerbs im gesamten Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge national und international. Der Wettbewerb beim Wasser ist in vollem Gange. Wer heute beim Wasser zu hohen Kosten produziert, ob groß oder klein, wird sich bei der heutigen Transparenz den Marktnotwendigkeiten anpassen, oder er wird Teil einer anderen Struktur. Denn kein Eigentümer hat in der heutigen Zeit der knappen Mittel etwas zu verschenken, insbesondere nicht an eine ineffiziente Struktur. Dies gilt sowohl für den öffentlich-rechtlichen wie auch für den privaten Teil der Wasserwirtschaft. Im öffentlichen Bereich dominiert das Diktat der leeren Kassen. Die Kämmerer werden immer mehr zu den eigentlichen Value Shareholdern in Deutschland. Die Bereitschaft, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungen anderen zu überlassen, um damit die leeren Kassen zu füllen, wächst rapide. Dieses umsatzwerbende Angebot trifft auf eine wachsende Nachfrage nach Beteiligungen und Käufen, die ihren Ursprung zum einen in der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte, zum anderen generell in der Globalisierung haben. Im Rahmen der Anpassungsstrategie an ein liberalisiertes Umfeld erleben wir zurzeit eine beispiellose Renaissance des Querverbundgedankens, d.h. die Profilierung der Unternehmen als Mehrprodukten-Lebensqualitätsunternehmen. Dies vollzieht sich im Rahmen der Stadtwerke genauso wie auf überregionaler Ebene, wo klassische Stromverbundunternehmen in fast allen Ländern Europas sich zu Multi Utility-Unternehmen mausern. Zur Vervollständigung des Querverbund-Dienstleistungsportfolios werden heute Preise für Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungen bezahlt, die zum Teil um ein Mehrfaches über dem Ertragswert liegen. Auch die Stadtwerke als die Hauptbetroffenen des Liberalisierungsschubs bemühen sich vermehrt, die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung in ihren Querverbund aufzunehmen. Gäbe es hier die Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung der Ver- oder Entsorgungskonzessionen, hätten die Stadtwerke oder auch andere Körperschaften keine realistische Chance. Mehr noch: Ein Zwang zur Ausschreibung der Konzessionen wäre dazu geeignet, den Querverbund zu zerstören. Und dies ist politisch nicht durchsetzbar.

Ihren Namen hat die Liberalisierungsdiskussion erst im Zusammenhang mit der Abschaffung des § 103 erhalten. Doch seien wir ehrlich: Die Liberalisierungsdiskussion hat an sich

schon zu dem Zeitpunkt eingesetzt, als die deutsche Wasserwirtschaft für das Recht der Kommunen kämpfte, die Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung befreiend auf Dritte übertragen zu können. Denn sie bedeutet nichts anderes als eine Öffnung des Marktes als Urmutter jedes Liberalisierungsbegehrens. Und dies wird heute erneut gefordert: In **allen** Bundesländern, und zwar ohne Ausnahme, müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Kommunen das Recht erhalten, die Aufgabe der Wasserver- und Abwasserentsorgung befreiend auf Dritte zu übertragen. Auch dadurch, dass kommunale Unternehmen außerhalb der kommunalen Grenzen, z.B. als Wasserlieferant oder Abwasserentsorger, tätig werden könnten, würde Marktöffnung geschaffen. Die Zusammenführung von Trinkwasser und Abwasser ist gleichfalls eine Kategorie von Marktzutritt, der zusätzlich zur Nutzung von Synergien und zur Optimierung der Struktur führt. Dies ist bekanntlich durch die Steuergesetzgebung gebremst, und deshalb fordert die deutsche Wasserwirtschaft, dass die steuerliche Gleichbehandlung bei einem ermäßigten Steuersatz von 7% endlich realisiert wird.

50% des deutschen Trinkwassers wird von Stadtwerken und großen überregionalen Unternehmen, die sich als Multi Utility-Unternehmen verstehen, geliefert. Die Stadtwerke als klassische Querverbundunternehmen stehen wegen der Energiel liberalisierung unter erheblichem Rationalisierungsdruck. Dieser wird logischerweise nicht-liberalisierte Sparten kaum ausklammern. Dies betrifft auch die Abwasserentsorgung. Wer das Mehrfache des Ertragswertes für ein Unternehmen bezahlt, wird die Dinge besonders kritisch unter die Lupe nehmen. Vielerorts haben die Wasserpreise ihren Zenit erreicht, so dass Ertragssicherungen nur über die Kostensenkung gehen. Preiserhöhungen werden von der Öffentlichkeit nach Privatisierungen, nach Beteiligungstransaktionen oder nach der Vergabe von Betriebsführungen besonders kritisch betrachtet. Die gesamte deutsche Wasserwirtschaft steht heute annähernd unter dem gleichen Kostendruck, als wenn brancheninterner Wettbewerb eingetreten wäre.





Petra Roth\*

## Trinkwasserversorgung ist eine öffentliche Aufgabe

### Die politische Debatte

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt findet auf jeder Ebene eine intensive öffentliche Debatte über eine – behauptete – Notwendigkeit der Liberalisierung der Trinkwasserversorgung (und der Abwasserversorgung) statt.

In Deutschland wurde die Debatte im letzten Jahr vor allem ausgelöst durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das die Aufhebung des § 131 Abs. 8 GWB und damit auch die Streichung der noch für die Wasserversorgung in alter Fassung geltenden §§ 103, 103a, 105 GWB angeregt hatte. Durch den Wegfall dieser Regelungen entfielen die bisherigen ausschließlichen Wegerechte, und die Öffnung und damit der Wettbewerb im oder auf dem Wassermarkt wäre die Folge. Aufgrund zahlreicher massiver Proteste – unter anderem auch des Deutschen Städtetages – hat das Bundeswirtschaftsministerium diese Änderung zurückgestellt bzw. wenn man jüngsten Äußerungen Glauben schenken mag – aufgegeben. Es hat allerdings ein Gutachten zu möglichen Liberalisierungsmodellen im Auftrag gegeben.

In einer ersten Bewertung kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass die derzeit bestehende Rechtslage im Bereich der Wasserversorgung nicht geeignet sei, Rationalisierungspotentiale zu nutzen und die Kostenvorteile in Form von niedrigen Preisen an die Verbraucher weiterzugeben, Größen- und Verbundvorteile zu nutzen, Entscheidungen über den Zuschnitt von Versorgungsgebieten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen und die Kosten verursachungsgerecht den Verbrauchern anzulasten. Diese Ziele könnten nur durch stärkere Marktöffnung erreicht werden.

Dabei kämen in erster Linie zwei Wettbewerbsmodelle als denkbare Lösungsmodelle in Betracht: der Wettbewerb im Markt, d.h. Bau von Direktleitungen bzw. von Stickleitungen und Durchleitung von Wasser, und der Wettbewerb um den Markt, d.h. die zeitlich befristete Ausschreibung der Trinkwasserversorgungskonzessionen. Zur Verwirklichung des Wettbewerbs im Markt bedürfte es der Streichung des § 103 GWB alter Fassung, der den Gemeinden die Möglichkeit gibt, Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen für die öffentliche Wasserversorgung innerhalb ihres Gebietes zu treffen.

Das Lösungsmodell eines Wettbewerbs um den Markt dürfte im Übrigen der Vorschlag sein, der von der EU-Kommission befürwortet werden würde, wenn die Kommission die politische Chance zu seiner Verwirklichung sähe – sei es über eine Sektorenrichtlinie, sei es – unverfänglicher – über den Weg einer Veränderung der Regeln über Konzessionen und Ausschreibungen.

Der Deutsche Städtetag hält jedoch beide Vorschläge für wenig sinnvoll.

Vielmehr bietet die bestehende derzeitige Rechtslage genügend Möglichkeiten, die Strukturen in der Wasserwirtschaft zu verbessern. Natürlich sehen auch die Städte, dass die Wasserversorgungsunternehmen neue Wege gehen müssen, um die Kosten zu senken und ihr Angebot zu verbessern. Dieses kann aber ebenso gut und besser durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den städtischen Wasserversorgungsunternehmen sowie durch die unternehmerische Zusammenführung der Wasserver- und Abwasserentsorgung geschehen. Nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit ist es den Städten bereits heute erlaubt, zur Erledigung bestimmter Aufgaben z.B. Zweckverbände und Gesellschaften des Privatrechts wie GmbH und AG zu gründen. Durch einen derartigen Zusammenschluss mehrerer Städte entstehen die von der Politik gewünschten größeren Strukturen. Einige Städte haben bereits reagiert und die Abwasserentsorgung und die Wasserversorgung zusammengeführt. Als flankierende Maßnahme fordert der Deutsche Städtetag die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips in den Gemeindeordnungen. Diese schränken die Städte, außer in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, auf die örtliche Betätigung ein.

Natürlich sind auch Einzelfälle bekannt, in denen die Städte durchaus Interesse daran haben, ihre Wasserversorgung durch Private wahrnehmen zu lassen oder ganz zu verkaufen. Diese Entscheidung muss den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung freigestellt bleiben. Da es sich bei der Aufgabe der Wasserversorgung um eine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge handelt, stellt die Liberalisierung einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar, da die Städte nicht mehr frei in ihren Entschei-

\* Petra Roth ist Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main und Vizepräsidentin des Deutschen Städtetages.

dungen sind, in welcher Art und Weise die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung sichergestellt werden soll. Dieses gilt insbesondere im Hinblick auf die vorgeschlagene Verpflichtung zur Ausschreibung.

Unterstützung findet der Deutsche Städtetag in seiner Auffassung auch durch die Innenministerkonferenz. Diese hat anlässlich ihrer 167. Sitzung am 10. Mai 2001 in Schierke/Harz ebenfalls auf die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Wasserversorgungsunternehmen durch interne Maßnahmen und Bündelung ihrer Kräfte sowie auf die bereits bestehenden Möglichkeiten des geltenden Rechts zur Kooperation der Kommunen untereinander und mit der privaten Wirtschaft hingewiesen. Auch sie lehnen die erzwungene Liberalisierung ab.

### Argumente aus Sicht der Städte

Aus Sicht der Städte steht – bei der Wasserversorgung wie bei allen anderen kommunalen Leistungen – die Frage im Vordergrund, wie die Bürgerinnen und Bürger am besten und unter Beachtung von Gemeinwohlaspekten, wie z.B. dem Umweltschutz, mit Leistungen versorgt werden können. Ob die jeweilige Leistung am besten durch die Städte oder ihre Unternehmen selbst erbracht werden, sich die Städte ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber auf eine Leistungsgarantie beschränken, die Leistung selbst aber von privaten Unternehmen erbringen lassen oder ob sich die Städte ganz aus der Verantwortung herauslösen (können), ist von der einzelnen Leistung abhängig – und im Übrigen auch von der eigenverantwortlichen Entscheidung jeder Stadt.

Im Bereich der Trinkwasserversorgung (und der Abwasserentsorgung) sprechen jedenfalls alle an dieser Grundfrage ausgerichteten Argumente dafür, dass eine – durch Vorgaben der EU oder des Bundes – erzwungene Liberalisierung nicht im Sinne der Bürgerinnen und Bürger ist.

### Wasserqualität

Im Vordergrund steht dabei ohne Zweifel die Frage nach der Wasserqualität. Wasser ist in erster Linie ein Lebensmittel, diese Einstufung bestimmt die Anforderungen an seine Güte. Die Wasserqualität wird zunächst durch europäische Standards vorgegeben. Die deutschen Standards gehen noch erheblich weiter, und viele Wasserversorger in Deutschland übererfüllen auch noch diese strengen Kriterien. Insgesamt ist daher nicht davon auszugehen, dass eine Liberalisierung oder eine weitergehende Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland zu einer Verbesserung der Qualitätsstandards führen wird. Im Gegenteil. Jedenfalls beim Durchleitungsmodell wäre mit einer erheblichen Qualitätsverschlechterung des Wassers zu rechnen.

Zwar ist die Behauptung, dass Wasser eines bestimmten Herkunftsortes nicht mit anderem Wasser vermischt werden darf, weil dies letztlich zu einer Verkeimung des Wassers im Netz führen würde, weit überzogen – schließlich ist das Mischen von Wasser unterschiedlicher Herkunftsorten in den bestehenden Netzen gang und gäbe. Allerdings setzt eine hygienisch unproblematische Wasserversorgung voraus, dass die Zusammensetzung des Wassers – auch wenn es vermischt ist – stabil bleibt, weil sonst in der Tat wechselnde Belagsbildungen bzw. Ablösungen bestehender Beläge in den Netzen entstehen, die zu einer Verkeimung des Wassers führen können. Eine Durchleitung von Wasser würde aber gerade zu solchen instabilen, ständig wechselnden Mischungsverhältnissen führen, deren Folgen zwar chemisch bekämpfbar wären; dies hätte aber erhebliche Kosten und Qualitätsverschlechterungen zur Folge. Darüber hinaus sind in Deutschland die Kommunen für die hygienische Qualität des Wassers ab der Zapfstelle, also dort, wo das Wasser aus dem Hahn läuft, verantwortlich. Dieser Verantwortung können Kommunen jedoch nur dann gerecht werden, wenn sie Einfluss auf die Zusammensetzung des Wassers haben oder zumindest für sie nachvollziehbar ist, an welcher Stelle etwaige Verkeimungen ihren Ausgang genommen haben. Eine solche Nachvollziehbarkeit ist jedoch bei Modellen, bei denen jederzeit an vielen Stellen die Wasserzusammensetzung geändert werden kann, nicht gegeben.

### Wasserpreis

Die Liberalisierung der Wasserversorgung wird auch keinesfalls zu einer Senkung des Wasserpreises führen. Vielmehr gilt es zu beachten, dass die privaten Wasserversorger Gewinnmargen in ihre Preise einrechnen wollen. Auch eine Preisobergrenze, wie es in Großbritannien vorgesehen ist, wird daran nichts ändern. In diesem Fall wollen die Privaten ebenfalls Gewinne erzielen. Dann allerdings auf Kosten der Qualität und der Sicherheit.

### Umweltschutz

Auch unter dem Aspekt des Umweltschutzes sind beide Modelle der Neuordnung der Wasserversorgung nicht unproblematisch. Insbesondere das Durchleitungsmodell würde im Ergebnis zu einer Entkoppelung des Quellschutzes einerseits und der Wasserversorgung andererseits führen. Beim Durchleitungsmodell ist – sofern es sich um einen lukrativen Markt handelt – unabhängig von der in der Region vorhandenen Wassermenge immer sichergestellt, dass das Gebiet mit Wasser versorgt wird – sei der Verbrauch auch noch so hoch. Die einzelne Region ist daher nicht mehr gezwungen, mit ihren Wasserressourcen sparsam und umweltschonend umzugehen. Zwar gibt es auch bisher in Deutschland schon für Regionen mit nicht ausreichendem Wasservorkommen Fernwasserlei-

tungen; dieses sind aber Ausnahmen. Auch die Wasserversorgungsunternehmen wären, da sie nicht mehr auf die natürlichen Ressourcen in ihrem Versorgungsgebiet angewiesen sind, weniger als bisher an dem Erhalt ihrer Quellen interessiert. Sie würden, ja müssen unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten stärker als bisher auf eine Steigerung des Umsatzes d.h. auf einen erhöhten Wasserverbrauch setzen.

Letztlich würde aber auch das Ausschreibungsmodell potentiell das Interesse der Städte an Quellschutzmaßnahmen wie etwa der Ausweisung von Wasserschutzgebieten senken, zumal diese Maßnahmen mit Kosten verbunden sind und die Flächen alternativ verwendet werden können.

#### *Sicherheit und Dauerhaftigkeit der Wasserversorgung*

Hinsichtlich der Sicherheit und Dauerhaftigkeit der Wasserversorgung ist zunächst der in der Debatte vielfach aufgestellte Behauptung zu widersprechen, die Finanzschwäche der Städte in Deutschland habe zu desolaten Wasserversorgungsnetzen geführt. Das Gegenteil ist der Fall, zumal die Wasserversorgungsnetze nicht aus den allgemeinen Haushalten finanziert werden.

Auch die gleichmäßige Versorgung aller Bürgerinnen und Bürger mit Wasser wäre bei beiden Modellen nicht ohne weiteres gewährleistet. Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass es in dünn besiedelten bzw. wirtschaftlich wenig interessanten Regionen nur mit Mühe gelingt, die Wasserversorgung aufrecht zu erhalten. Zwar ließe sich dies in beiden Modellen über Leistungsvereinbarungen oder -auferlegungen sicherstellen, dies zeigen schon entsprechende Beispiele in Frankreich. Aber erstens sind diese – aus Sicht der Unternehmen – Belastungen zu bezahlen, und zweitens gibt es auch in Frankreich keine Regelung etwa für den Fall eines Konkurses von Wasserversorgungsunternehmen, geschweige denn, dass es entsprechende rechtliche Instrumente in Deutschland gibt.

#### *Kundengerechte Angebote*

Schließlich bleibt die Fähigkeit von Wasserversorgungsunternehmen, kundengerechte Angebote etwa über die komplette Ver- und Entsorgung von Grundstücken zu machen. Hier liegt zweifellos ein Schwachpunkt der kommunalen Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland. Häufig werden in einzelnen Städten schon die Abwasserentsorgung und die Wasserversorgung von verschiedenen Unternehmen, Betrieben und Zweckverbänden durchgeführt. Um so unüblicher ist es, dass ein einzelnes Unternehmen auch die Abfallentsorgung, die Strom- und Gasversorgung oder gar die Gebäudereinigung mit übernimmt. Dies hängt zum einen mit der umsatzsteuerlich unterschiedlichen Behandlung der Wasserversorgung einer-

seits und der Abwasserentsorgung andererseits und den am örtlichen Bezug ausgerichteten und nicht an den im Wettbewerb wahrgenommenen Aufgaben orientierten Gemeindeordnungen der Länder zusammen. Zum anderen fehlt es den Unternehmen aber auch häufig an der Bereitschaft, auf veränderte Kundenwünsche entsprechend zu reagieren. Hier ist neben einer Änderung der Gemeindeordnungen – insbesondere hinsichtlich des Örtlichkeitsprinzips – ein Umdenken in den Städten und ihren Unternehmen erforderlich. Es ist stärker als bisher notwendig, zumindest die Bereiche Abwasserent- und Wasserversorgung trotz der steuerlich unterschiedlichen Behandlung unternehmerisch als einen Bereich zu sehen und – wo diese Leistungen von unterschiedlichen Unternehmen angeboten werden – zumindest in diesen beiden Bereichen stärker zusammenzuarbeiten. Es ist notwendig – und häufig trotz der Gemeindeordnung möglich –, stärker als bisher zwischen den Städten und ihren Unternehmen zusammenzuarbeiten, um Kunden, die überörtlich agieren – unabhängig von der konkreten Frage der Leistungserbringung –, gemeinsame Leistungen anbieten zu können.

Zu solchen Reformnotwendigkeiten gehört im Übrigen auch, dass sich städtische Unternehmen stärker als bisher so genannten Benchmarking-Modellen öffnen – wie z.B. in den Niederlanden. So wird es für die Unternehmen wie für die Bürgerinnen und Bürger möglich, Kosten und Leistungen zu vergleichen. Damit würde dann auch Druck erzeugt, noch besser zu werden.

#### *Betroffenheit weiterer kommunaler Aufgaben*

Schließlich sei noch auf ein weiteres Problem hingewiesen, das bei der Liberalisierung der Wasserversorgung innerhalb Deutschlands offen bleibt. Bisher wird ein großer Teil kommunaler Aufgaben inzident von den kommunalen Wasserversorgungsunternehmen miterledigt. Dazu gehören vor allem die Bereitstellung von Löschwasser, was etwa 30% der Brandschutzkosten ausmacht, oder die Absenkung des Grundwassers in sonst von Vernässung bedrohten Gebieten. Diese Leistungen werden bisher ohne in Rechnungsstellung gesonderter Kosten von den kommunalen Unternehmen übernommen, führen allerdings zu einer entsprechenden Minderung des Gewinns. Bisher hat sich niemand die Mühe gemacht zu untersuchen, welche Maßnahmen erforderlich sind – gegebenenfalls auch in finanzieller Hinsicht – um diese Aufgaben weiterhin für die Städte erfüllbar zu machen.

#### *Das ultimative Argument*

Wenn man sich mit den oben beschriebenen Argumenten ernsthaft auseinandersetzt und mit Vertretern aus Wirtschaft und Politik darüber debattiert, wird sehr schnell deutlich, dass das Ziel der Liberalisierung der Trinkwasserver- und



Abwasserentsorgung ein anderes ist: Letztlich geht es nicht um Kostensenkungen oder Leistungsverbesserungen für Bürgerinnen und Bürger, sondern um die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserver- und Entsorgungsunternehmen auf dem Weltmarkt, der von zwei französischen Unternehmen beherrscht wird. Um insoweit konkurrenzfähig zu sein, bedarf es eben nicht nur eines überzeugenden lokalen Wasserversorgungskonzeptes – hier können sich die kommunalen Unternehmen sehen lassen –, sondern in der Regel eines Angebotes, in dem sowohl die Herstellung eines Wasserver- und eines Abwasserentsorgungsnetzes als auch der Betrieb dieser Netze über einen längeren Zeitraum sowie ein Finanzierungskonzept einschließlich der Übernahme eines erheblichen Risikos durch den Anbieter selbst enthalten sind. In allen drei Punkten – vor allem im letztgenannten – gibt es erhebliche Defizite. Für derartige Angebote sind die deutschen Wasserversorgungsunternehmen in der Regel zu klein, hinderlich ist zudem die in Deutschland übliche Trennung von Wasserver- und Abwasserentsorgung, und schließlich fehlt es – gerade bei kommunalen Unternehmen – an der Möglichkeit, im Ausland finanzielle Risiken eingehen zu können – aber auch mittelständische Unternehmen kommen hier schnell an Grenzen.

Diese Defizite lassen sich aber auch anders beseitigen, als allein aus diesem Grund die bestehenden lokalen bzw. regionalen Strukturen der Wasserversorgung in Deutschland zugunsten weniger, größer, rein oder weitgehend privater Unternehmen zu zerschlagen. Nichts spricht dagegen, dass sich private und kommunale Unternehmen der Wasserwirtschaft für Exportzwecke in Organisationsformen verbinden, in die die kommunalen Unternehmen vor allem ihre Erfahrungen bei Erstellung und Betrieb kleiner Netze einbringen. Wenn dem Bund zudem so an einer Stärkung der Exportfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft gelegen ist, wie er anlässlich seiner Forderungen nach Liberalisierung immer behauptet, ist er hier durch entsprechende Hilfestellung zur Exportförderung gefordert.

Aber auch mit diesen Maßnahmen sind ganz große Aufträge – etwa die Erstellung, Finanzierung und Betrieb von Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen in asiatischen oder südamerikanischen Mega-Städten nur schwer zu erringen. Die Frage ist nur: Will man zu diesem Zweck Strukturen zerschlagen und Nachteile für die eigene Wasserversorgung in Kauf nehmen?

## Fazit

Es bleibt festzuhalten: Eine gesetzlich verordnete Liberalisierung der Wasserwirtschaft ist nicht erforderlich, sie hätte im Gegenteil mit Blick auf gesundheitliche und ökologische Aspekte nachteilig Auswirkungen. Notwendig sind aller-

dings erhebliche Reformen – insbesondere eine unternehmerische Zusammenführung von Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie eine verstärkte Zusammenarbeit der städtischen Unternehmen.

Im Übrigen: Schon heute entscheiden sich Städte dafür, ihre Trinkwasserversorgung ganz oder teilweise in die Hände privater Unternehmen zu legen, wenn sie zu dem Ergebnis kommen, die Qualität der Leistung für ihre Bürgerinnen und Bürger am besten gewährleisten zu können. Nichts spricht dagegen, wenn damit – gleich – aber nicht vorrangig – die Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen verbessert wird. Eine Pflicht zur Liberalisierung ist dazu allerdings nicht erforderlich.



Eric Heymann\*

### Effizienzvorteile durch Wettbewerb auch bei der Wasserversorgung nutzen!

Die deutsche Wasserwirtschaft ist im Umbruch. Zum einen verkaufen immer mehr Kommunen Anteile an den in ihrem Eigentum befindlichen Wasserversorgungsunternehmen (WVU) an private Investoren. Zum anderen startete das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) schon 1999 die Diskussion um eine Liberalisierung der Wasserversorgung in Deutschland.

Eines der wichtigsten Ziele, die das BMWi bei den Plänen zur Liberalisierung der Wasserwirtschaft verfolgt, ist eine »Bereinigung« der deutschen Versorgungsstruktur, um so die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu erhöhen. In der Tat ist das atomistisch geprägte deutsche System mit seinen gut 6 600 WVU – hinzu kommen noch etwa 8 000 Abwasserentsorgungsunternehmen – im internationalen Vergleich antiquiert. Das nahezu gänzliche Fehlen von Wettbewerb und Konkurrenz verlangsamt den Konzentrationsprozess in der Branche erheblich. Das Tempo der notwendigen Strukturanpassungen wird damit gedrosselt.

Die geringe Größe deutscher Unternehmen ist der entscheidende Hemmschuh für eine stärkere Partizipation am Wachstum des Weltmarktes Wasser. Ferner sind in Deutschland die verschiedenen Sektoren der Wasserwirtschaft nur selten in einem Unternehmen konzentriert. Keinesfalls mangelt es dagegen an qualifizierten Fachkräften oder am technischen Know-how der Branche, das im Gegenteil weltweit Maßstäbe setzt. Dennoch kommen deutsche Unternehmen aus der Wasserwirtschaft z.B. bei Privatisierungsprojekten auf internationaler Ebene bislang fast ausschließlich als Zulieferer zum Zug. Komplettange-

bote aus einer Hand scheitern an der mangelnden Kapitalkraft und an der fehlenden branchenübergreifenden Erfahrung. Will ein Anbieter bei internationalen Großprojekten den Zuschlag erhalten, muss er alle Wertschöpfungsstufen abdecken (Planung, Bau, Betrieb, Instandhaltung, Service, Abrechnung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Forschung usw.). Ein weiterer Negativfaktor ist, dass die wenigsten deutschen Unternehmen Referenzprojekte vorweisen können, die in der Regel zwingend notwendig sind, um größere Aufträge zu erhalten. Ein stärkeres Auslandsengagement kommunaler Unternehmen wird schließlich auch durch die Restriktionen der Gemeindeordnungen verhindert.

Der entscheidende Vorteil einer Liberalisierung der Wasserversorgung besteht u.E. darin, dass Wettbewerb die Markteffizienz und den Druck auf die Preise erhöht. Wettbewerb schützt die Handlungsfreiheit der Marktbeteiligten, erleichtert den Marktzutritt und erschwert die Entstehung bzw. den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Erst der Wettbewerb um Kunden zwingt Unternehmen dazu, ihre Kostensenkungspotentiale voll auszuschöpfen und gute Qualität zu günstigen Preisen zu liefern. Dies kommt den Verbrauchern zugute.

Das Hauptargument für eine Liberalisierung der Wasserversorgung ist aus unserer Sicht dagegen nicht die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher WVU. Zwar würde Wettbewerb im Inland den Konzentrationsprozess in der Branche beschleunigen und zu größeren Unternehmenseinheiten führen. Diese könnten eher Angebote aus einer Hand abgeben und somit ihr Auslands-geschäft erweitern. Die breite Masse der deutschen Wasserversorger wird aber auch nach einer Aufhebung der inländischen Gebietsmonopole keine bedeutende Rolle bei internationalen Großprojekten spielen. In diesem Geschäft mischen auch in Zukunft nur eine Handvoll inländischer Unternehmen mit. Dazu zählen die wenigen großen WVU, die zum Teil auch heute schon im Ausland präsent sind, sowie die Energiekonzerne, die sich über ihre Wassersparten ein neues Standbein aufbauen bzw. eine Multi-Utility-Strategie verfolgen. Insgesamt bleiben die englischen und vor allem die französischen Konkurrenten bis auf weiteres Marktführer in der Welt.

### Formen des Wettbewerbs

Natürlich ist die Wasserversorgung ein besonderer Markt. Trinkwasser ist nun mal das Lebensmittel Nr. 1. Dies hebt die Diskussion um die Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung auf eine andere Ebene als z.B. bei Energie oder Telekommunikation. Die Befürchtungen, die Wasserqualität könne durch den Strukturwandel in Mitleiden-schaft gezogen werden, sind aufgrund der Bedeutung des

\* Eric Heymann ist Branchenanalyst bei Deutsche Bank Research in Frankfurt am Main.

Gutes durchaus nachzuvollziehen. Sie müssen bei Lösungsvorschlägen genauso berücksichtigt werden wie die Besonderheiten der Wasserversorgung im technischen und juristischen Bereich. Hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, mit entsprechenden Rahmenbedingungen und Vorschriften etwaige Verschlechterungen der Trinkwasserqualität, Versorgungssicherheit und der Umweltstandards sowie eine Ausbeutung von Grundwasservorkommen zu verhindern. Insgesamt stellt sich die Frage, wie Wettbewerb in der Wasserversorgung überhaupt aussehen kann. Im Folgenden sollen einige mögliche Wettbewerbsformen sowie deren Vorteile und Probleme erläutert werden.

**a) Durchleitung durch fremde Netze:** Die Benutzung des Rohrleitungsnetzes in einem Versorgungsgebiet steht heute lediglich einem Versorger zu. Der Netzzugang ist für Dritte nicht möglich. Die Erlaubnis der Durchleitung durch fremde Netze ist eine Möglichkeit, das »natürliche Monopol« Wasserversorgung für den Wettbewerb zu öffnen. Auch im Energiemarkt werden die Rahmenbedingungen für eine Durchleitung kontrovers diskutiert. Die Unterschiede zwischen der Wasser- und der Stromversorgung sind aber bekannt: Bei Trinkwasser existiert kein deutschlandweites Verbundnetz, Wasser ist ein weniger homogenes Gut als Strom; die Mischung unterschiedlicher Wasserqualitäten oder die Änderung der Verweildauer von Trinkwasser im Netz kann daher problematisch sein. Ferner existiert in Deutschland grundsätzlich ein Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung. Auch ist die Wasserversorgung an Oberflächen- oder Grundwasservorkommen gekoppelt, während Strom quasi überall produziert werden kann.

Notwendig für die Durchleitung in der Trinkwasserversorgung wäre der Bau von Verbundleitungen zwischen einzelnen Versorgungsgebieten. Es entstünden größere Gebiete, zu denen mehrere WVU Zugang hätten; die Bedeutung von Fernleitungssystemen stiege. Die Durchleitung und damit die Mischung unterschiedlicher Wässer ist nach Auffassung von Experten machbar. In einzelnen Fällen sind jedoch hohe Investitionen erforderlich, um eine Beeinträchtigung der Trinkwasserqualität auszuschließen. Unter der Bedingung, dass die Qualitätsstandards eingehalten und die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, treten Wasserversorger mit der Durchleitung durch fremde Netze in den direkten Wettbewerb um Verbraucher. Letztere haben dann die Wahl zwischen mehreren WVU und können sich für den Anbieter mit den günstigsten Preisen oder dem besten Service entscheiden.

Insgesamt dürfte die Durchleitung durch fremde Netze von heute auf morgen und deutschlandweit kaum zu einer dominierenden Wettbewerbsform in der Wasserversorgung werden. Die Schaffung eines geeigneten Regulierungsrahmens und die notwendigen Investitionsmaßnahmen brauchen auch nach einer faktischen Liberalisierung noch viel

Zeit. Dennoch kann die Durchleitung regional und längerfristig gängige Praxis werden. Dass regionale Lösungen allein an der technischen Machbarkeit scheitern, ist nicht zu erwarten. Eher dürften zu hohe Kosten ein Hinderungsgrund sein.

**b) Paralleler Leitungsbau:** Bei dieser Variante wird das Gebietsmonopol durch den Bau paralleler Rohrleitungen für den Wettbewerb geöffnet. Die Problematik der Mischung verschiedener Wässer entfällt somit. Diese Wettbewerbsform dürfte in der Realität allenfalls langfristig zum Zuge kommen, da ein flächendeckender Neubau eines Parallelleitungssystems mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist. Lediglich in Einzelfällen könnte der Bau eines solchen Leitungssystems profitabel sein. Denkbar ist beispielsweise, dass ein regional konzentrierter Großabnehmer (z.B. ein Industriepark) von einem Wasserversorger außerhalb seines eigentlichen Versorgungsgebietes über eine extra gebaute Verbindungsleitung beliefert wird. Einzelne private Haushalte dürften dagegen nicht von dieser Möglichkeit profitieren.

**c) Ausschreibung von Versorgungsgebieten:** Die Kommunen legen bei der Ausschreibung von Versorgungsgebieten bestimmte Anforderungen fest, die von den Unternehmen, die den Zuschlag erhalten wollen, erfüllt werden müssen. Die Anforderungen beziehen sich auf Trinkwasserqualität und -preis, Umweltstandards, Höhe der Wasserentnahme, Entwicklung der Beschäftigung, Investitionshöhe usw. Wettbewerbselemente bestehen darin, dass nur das Unternehmen zum Zuge kommt, das die geforderten Leistungen am günstigsten anbietet und dass die Verträge zeitlich befristet sind. Ferner sollte während der Laufzeit der Verträge die Möglichkeit bestehen, bei gravierenden Änderungen der Geschäftsgrundlage die aktuell gültigen Vertragsbedingungen neu zu verhandeln; im Extremfall kann dies sogar eine Neuausschreibung des Versorgungsgebietes bedeuten.

Die Ausschreibung von Versorgungsgebieten läuft auf eine stärkere Beteiligung von Privatunternehmen an der Wasserversorgung hinaus. Die öffentliche Hand setzt die Rahmenbedingungen und überlässt die unternehmerische Tätigkeit den Privaten. Je nach Ausgestaltung der Verträge ändern sich die Eigentumsverhältnisse. Bei der Vergabe von Konzessionen, die nach aktueller Rechtslage allerdings nicht ausschreibungspflichtig sind, bleibt die Kommune Eigentümer der Anlagen. Dies ist bei einer vollständigen Privatisierung der WVU durch Verkauf dagegen nicht der Fall.

Der Vorteil der Ausschreibung von Versorgungsgebieten liegt darin, dass ein solches System relativ schnell in der Wasserversorgung eingeführt werden könnte und damit sehr praxisnah ist. Der Wettbewerbsgrad steht und fällt mit der Effizienz des Ausschreibungsverfahrens und der Ausge-

staltung der Verträge. Hierin liegen Chancen, aber auch erhebliche Risiken, wenn ein Vertragspartner die in der Ausschreibung festgelegten Anforderungen nachträglich ändern will. Kritisch anzumerken ist auch, dass die Gebietsmonopole erhalten bleiben. Ein direkter Wettbewerb um Verbraucher findet demnach nicht statt. Die Wettbewerbselemente verringern jedoch die Gefahr, dass der Wasserversorger seine Monopolstellung missbraucht.

**d) Benchmarking:** Beim Benchmarking basiert der Wettbewerb, unabhängig von der betrachteten Branche, auf dem Vergleich einzelner Unternehmen mit dem im Idealfall besten Konkurrenten. Dabei werden Produkte, Preise, Service und Prozesse der Betriebe gegenübergestellt, um etwaige Leistungslücken aufzudecken. Unternehmen, die im Vergleich mit ihren Wettbewerbern schlecht abschneiden, müssen ihre Ergebnisse verbessern, um nicht ihre Kunden zu verlieren.

In der englischen Wasserversorgung existiert ein auf Benchmarking beruhendes Wettbewerbssystem. Die WVU müssen unter der Aufsicht des Office of Water Services (OFWAT) ihre internen Zahlen offen legen. Es erfolgt in jedem Jahr eine detaillierte Überprüfung der einzelnen Unternehmensergebnisse, eine unabhängige Zertifizierung des Datenmaterials sowie abschließend die Erstellung einer Effizienz-Matrix, mit deren Hilfe die WVU in eine Rangliste eingeordnet werden können. In die Beurteilung gehen unterschiedliche Kriterien ein: Wasserpreise, Kundenzufriedenheit (z.B. Anzahl der Beschwerden), Kapitalerhaltungseffizienz (z.B. Höhe der Rohrleitungsverluste), betriebliche Effizienz (Gewinn, Kosten usw.). Mit Hilfe der Rangliste sind die Verbraucher in der Lage, Druck auf ihren eigenen Wasserversorger auszuüben, wenn dieser im Branchen-Ranking einen hinteren Platz einnimmt. Ferner kann das OFWAT direkt auf die Preisbildung und die Investitionsplanungen der Unternehmen Einfluss nehmen. Alles in allem ist Benchmarking ein geeigneter Ansatz, um auf Missstände bei einzelnen WVU aufmerksam zu machen und damit Druck auf diese ausüben zu können. Zu bemängeln ist unter anderem, dass unzufriedene Kunden ihr Versorgungsunternehmen nicht wechseln können, da die Gebietsmonopole bestehen bleiben.

### Zunehmende Privatisierung programmiert

Während die Liberalisierung der Wasserversorgung in Deutschland noch diskutiert wird, ist die Privatisierung national und besonders international schon gängige Praxis. Künftig werden immer mehr Kommunen Anteile ihrer WVU an Privatunternehmen verkaufen und sich damit privates Kapital und Know-how sichern. Dies zeigt, dass der Privatisierungsprozess auch ohne staatliche Verordnung in Gang gesetzt ist.

Der aus unserer Sicht entscheidende Vorteil einer Privatisierung der Wasserwirtschaft ist die stärkere Beteiligung von privatem Kapital: Die Bundesregierung schätzt den Finanzierungsbedarf zur Sanierung und zum Erhalt des deutschen Wasser- und Abwassersystems auf EUR 150 bis 250 Mrd. in den nächsten 15 bis 20 Jahren; die Investitionen fließen hauptsächlich ins teilweise bis zu 100 Jahre alte Rohrleitungs- bzw. Kanalisationsnetz. Dem hohen Investitionsbedarf stehen chronische finanzielle Engpässe der Kommunen gegenüber, die sich in den nächsten Jahren wohl kaum auflösen lassen. Die genannten Investitionssummen können daher von staatlicher Seite allein kaum aufgebracht werden; es bedarf der Unterstützung durch Private.

Neben der Entlastung der öffentlichen Haushalte sprechen weitere Faktoren für eine stärker privatwirtschaftliche Organisation der Wasserwirtschaft. Dazu zählen weniger bürokratische Barrieren, kürzere Entscheidungswege und damit schnellere Abwicklung von Investitionsmaßnahmen sowie deren betriebswirtschaftliche Optimierung, ein ausgeprägteres Kostenbewusstsein, höhere Kostentransparenz oder eine bessere Mitarbeitermotivation. Schließlich können sich private Unternehmen leichter am Kapitalmarkt finanzieren. Nach unserer Auffassung muss die Privatisierung der Wasserwirtschaft zudem mit einer zunehmenden (vertikalen und horizontalen) Konzentration in der Branche einhergehen, um mehr Synergieeffekte und Kostensenkungspotentiale (z.B. bei Innovationen oder im Einkauf) zu realisieren.

Gegner einer Privatisierung der Wasserwirtschaft befürchten, dass gewinnorientierte Unternehmen eine Vernachlässigung der Qualitäts- und Umweltstandards, eine Ausbeutung der Ressource Wasser sowie eine mangelnde Substanzerhaltung der Anlagen in Kauf nehmen würden, um ihre finanziellen Ergebnisse zu verbessern. Auch stehen sie der »Kontrolle« über das Gut Wasser in privaten Händen skeptisch gegenüber. Wir halten diese Befürchtungen jedoch für unbegründet, da die Risiken durch geeignete Regulierungs- und Kontrollinstrumente und/oder Ausschreibungsbedingungen nach unserer Auffassung beherrschbar sind.

Die Gefahr, dass bei einer Privatisierung lediglich ein kommunales durch ein privates Monopol ersetzt wird, ist in einem System ohne Wettbewerb nicht von der Hand zu weisen. Vor diesem Hintergrund sind auch Public Private Partnerships (PPP) kritisch zu beurteilen. Sie sind zwar grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Es besteht jedoch die Gefahr, dass nur die Kommunen (vom privaten Kapital und Know-how) und die privaten Unternehmen (aufgrund der Monopolstellung im Versorgungsgebiet) von diesem Konstrukt profitieren, die Verbraucher dagegen leer ausgehen, da sie sich gegen eventuelle Preiserhöhungen nicht wehren können. PPP sind daher aus unserer Sicht keine Ideallösung. Eine Verknüpfung von Privatisierung mit Wettbewerbselementen halten wir für unerlässlich.

## Literatur

- Beckereit, M. (1999), »Effizienz durch Privatisierung – leere Kassen zwingen zum Umdenken«, *Wasser & Boden* 51 (7+8), 110–111.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2000), *Aktionskonzept: Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft*, Karlsruhe.
- Gimbel, R. (2000), *Wasserversorgungstechnik im Wettbewerb – naturwissenschaftliche und technische Aspekte*, Vortrag zu den 2. Fresenius Wasser- und Abwassertagen vom 12. bis 13. April.
- Heymann, E. (2000), »Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung«, Deutsche Bank Research (Hrsg.), *Aktuelle Themen* Nr. 176.
- Rudolph, K.-U. (1999), *Kooperation und Investitionen: Chancen der deutschen Wirtschaft auf dem Sektor der Wasserver- und -entsorgung in Entwicklungs- und Transformationsländern*, DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, Bonn.
- Webster, W. (Economic Advisor OFWAT, 2000), *Privatisation and Regulation in GB – Experience since 1989*, Vortrag zu den 2. Fresenius Wasser- und Abwassertagen vom 12. bis 13. April.