

*Kluge, Thomas / Alexandra Lux (2003): Umbruch in der Wasserwirtschaft. Wasser ein handelbares Gut? In: Schluchter, Wolfgang / Stephan Elkins (Hg.): Wasser - Macht - Leben. Band zur Vortragsreihe des Humanökologischen Zentrums der BTU Cottbus, S. 47-58 (auch online verfügbar unter: [http://www.tu-cottbus.de/BTU/ZE/Hoez/publikationen\\_wasser.htm](http://www.tu-cottbus.de/BTU/ZE/Hoez/publikationen_wasser.htm))*

## **Umbruch in der Wasserwirtschaft. Wasser ein handelbares Gut? Thomas Kluge und Alexandra Lux**

**Zusammenfassung:** Ausgehend von den Diskussionen um Privatisierung und Liberalisierung in der Wasserwirtschaft der letzten Jahre werden im folgenden Beitrag ausgewählte Problemfelder illustriert, die aufgrund der starken Polarisierung im Diskurs nicht auf die Agenda kommen. Mit der Bewertung von Durchleitungsmodellen und Benchmarking-Systemen werden zu Beginn zwei in der Debatte befindliche Wettbewerbsinstrumente herausgegriffen und kritisch beleuchtet. Im Anschluss wird auf die faktischen Veränderungen in der Wasserwirtschaft fokussiert. Es lassen sich derzeit starke Tendenzen in den Kommunen beziehungsweise kommunalen Unternehmen hin zu privatwirtschaftlichen Lösungen mit unterschiedlich starker Einflussmöglichkeit der Kommunalpolitik und -verwaltung finden. Es wird auf verschiedene Dynamiken hingewiesen, die diesen Trend forcieren. Ein Exkurs zeigt exemplarisch ausgewählte Probleme auf, die sich aus der oftmals schwerfälligen Veränderungsfähigkeit von (technischen) Infrastrukturen an veränderte Randbedingungen ergeben. Anschließend wird der Fokus auf die Unternehmen in der Wasserwirtschaft gerichtet und der Frage nachgegangen, welche Veränderungen und Transformationen derzeit eigentlich angelegt sind, welche Chancen und Risiken sich hieraus für kommunale wie private Unternehmen ergeben. Es werden einige in der Privatisierungsdiskussion befindliche Argumente (zum Beispiel Effizienz, Skaleneffekte, Konzentrationsprozesse) aufgegriffen und hinterfragt. Abschließend wird die Frage gestellt, welche Anforderungen sich aus den beschriebenen Transformationen an die Regulation, die (kommunale) Steuerung und Kontrolle der Wasserversorgung ergeben können und wie diesen Herausforderungen begegnet werden kann. Mit diesem problemorientierten Beitrag sollen neue Impulse für die Diskussion um die Privatisierung in der Wasserwirtschaft gegeben werden. Es zieht sich durch das gesamte Papier das Plädoyer, den Blick zu weiten, intendierte wie nicht-intendierte Wirkungen von Veränderungen zu eruieren, die sich für Gesellschaft und Natur ergeben können.

### **1 Einleitung**

Die politische Debatte darüber, was in der deutschen Wasserwirtschaft geändert werden sollte, ist vor einiger Zeit unter dem Titel 'Privatisierung und Liberalisierung' aufgenommen. Zu Beginn ließen sich zwei Positionen ausmachen: Die einen fragten nach den Gründen für Veränderungen. Die existierende Wasserversorgung mit vorwiegend kommunalen Unternehmen habe hohe soziale und zum Teil auch ökologische Eigenstandards entwickelt, wie zum Beispiel das Streben nach der Minimierung der Schadstoffgehalte im Trinkwasser. Deren Entwicklung sei nur in den geschlossenen Gebietsmonopolen möglich gewesen, wie sie im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (§131 beziehungsweise §103 GWB) festgelegt sind. Die hohe Akzeptanz des Produkts 'Trink-

wasser' sehe man in Gefahr, wenn die informellen Eigenstandards der kommunalen Wasserversorger durch das Wegbrechen der Gebietsmonopole bedroht würden und der Liberalisierung, sprich der Gewinnmaximierung Tür und Tor geöffnet seien. Außerdem wird der Verlust der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie befürchtet. Ebenso werden durch das Aufbrechen der bestehenden Strukturen Qualitätsverluste und mögliche Gesundheitsgefahren befürchtet (vgl. etwa UBA 2000). Die andere Seite der politischen Auseinandersetzung kritisierte zu hohe Kosten und die mangelnde Flexibilität in der Anpassung an veränderte Märkte. Mit Blick auf den Weltmarkt wird die mangelnde Präsenz deutscher Unternehmen angemahnt; generell wird der zu geringe Wettbewerb auf dem nationalen Wassermarkt und zu wenig Transparenz bei der Quersubventionierung innerhalb von Stadtwerken mit Erträgen aus rentableren Sparten wie der Wasser- oder Energiewirtschaft für andere, weniger rentable Sektoren, zum Beispiel den Nahverkehr, beanstandet (vgl. etwa BMWI 2001).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich an der Frage Beibehalt oder Aufgabe der Gebietsmonopole in der Wasserwirtschaft die Geister sieden. Es lässt sich aber auch zeigen, dass durch diese Positionierungen wichtige Probleme nicht auf die Agenda kamen. Auf einige dieser Aspekte soll im Folgenden näher eingegangen werden.

## **2 Wettbewerbsoptionen für die Siedlungswasserwirtschaft?**

Wird über Wettbewerb in der Wasserwirtschaft gesprochen, gilt als Vergleichsmarkt oftmals die – scheinbar erfolgreiche – Liberalisierung des Energie- oder Telekommunikationssektors. Diesem Vergleich sind aber Grenzen gesetzt, denn Wasser als Ressource und Lebensmittel kann nicht ohne weiteres ersetzt werden und es wird in allen Lebensbereichen benötigt. Gleichzeitig ist es empfindlicher Bestandteil der Ökosphäre und elementar für deren Aufrechterhaltung.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich, wenn man sich die technischen Voraussetzungen in der Verteilung durch Netze betrachtet: Für Wasser existiert kein Verbundnetz wie etwa das europäische Stromnetz. Gewinnung und Verteilung des Wassers sind allenfalls an regionalisierte Netze gebunden. Größere Verteilungsnetze finden sich häufig nur in Ballungsgebieten (Ausnahme ist Bayern), die meisten Versorgungsgebiete werden aber jenseits der sogenannten Fernversorgung bedient.

Zieht man trotz der hier genannten Differenzen den Vergleich zur Energieversorgung oder der Telekommunikation, so stellt die Trennung von Verteilungsnetz und Anlagenbetrieb eine mögliche Wettbewerbsoption dar. Dies würde bedeuten, dass bestehende Strukturen der 'Versorgung aus einer Hand' aufgelöst würden und dass zwischen Netzbetreibern und Anlagenbetreibern zu unterscheiden wäre. Der Netzbetreiber wäre zuständig für die Pflege und den Ausbau der Leitungsnetze sowie die Zugangssicherung für einen oder mehrere Versorgungsunternehmen. Rein rechtlich ist diese Wettbewerbsoption zum Beispiel in England und Wales für die Wasserversorgung bereits möglich, wird aber kaum genutzt. Eine andere Möglichkeit des Wettbewerbs wäre der Bau paralleler Leitungen für einzelne Großabnehmer (zum Beispiel produzierende Unternehmen) oder Abnehmer-Gruppen (Neubaugebiete, Industrieparks etc.). Für einzelne Kundengruppen wird es so in einigen Regionen zum Teil zu liberalisierten Bedingungen kom-

men können. Für sie kann sich unter spezifischen Bedingungen zukünftig eine eigene Zuleitung, die parallel zum bestehenden öffentlichen Leitungssystem gebaut wird, ökonomisch lohnen. Denn bei großen Abnahmemengen können sich die hohen Kosten, die mit dem Bau von Parallelleitungen verbunden sind, durchaus amortisieren.

Aufgrund der oben skizzierten Netzstrukturen in der Wasserwirtschaft sind diese beiden Optionen aber nur kleinräumig möglich, und dort auch nur unter sehr eingeschränkten technischen, hydrochemischen Bedingungen beziehungsweise ökonomischen Restriktionen. So kann beispielsweise bei der Mischung verschiedener Wässer im Leitungssystem eine aufwändige chemische Aufbereitung notwendig werden. Das Bild, also dass man als Endkunde wie bei Strom oder Telefon zwischen mehreren Wasseranbietern wählen kann, versagt am Beispiel "Wasser"; der vollen Liberalisierung des Wassermarktes sind hiermit Grenzen gesetzt.

Man kann also als ein erstes strukturelles Ergebnis festhalten, dass das generelle Aufbrechen der Gebietsmonopole mit dem Ziel, mehr Wettbewerb in den Markt zu bringen, als wenig wahrscheinlich gilt, sieht man von der erwähnten Ausnahme für die Großkunden ab. Die Wettbewerbsdiskussion lässt sich mit diesem Ergebnis aber nicht vom Tisch wischen. Vielleicht werden politisch, gerade weil die Wettbewerbsbedingungen im Markt selbst solch restriktiven Randbedingungen unterliegen, zur Anhebung der Wettbewerbsbedingungen Benchmark-Systeme eingeführt. Dies erscheint auf Basis der bisherigen Debatte und der politischen Rahmenbedingungen wahrscheinlich. Idee ist es, ein aus der Betriebswirtschaftslehre bekanntes betriebliches Optimierungsinstrument auf eine gesamte Branche anzuwenden. Benchmarking bedeutet dann die Einführung von vergleichenden Kennzahlen an denen sich die verschiedenen Ver- und Entsorgungsunternehmen messen müssen. Denkbar wäre auch, auf Basis verschiedener Indizes "Mindeststandards" zu formulieren. Diese Zahlen würden veröffentlicht und sind somit für alle Interessierten zugänglich. Ziel ist es, dass die Unternehmen durch ihr Interesse an einem guten Resultat im Vergleichstest dazu animiert werden, Verbesserungsprozesse in Gang zu setzen. Solche Verfahren werden beispielsweise in den Niederlanden oder in Österreich für den Wassersektor bereits entwickelt (VEWIN 1999, ÖWAV 2000).

Auffällig ist erst einmal, dass sich alle in der deutschen Debatte, sowohl die Befürworter von mehr Wettbewerb als auch die Gegner, gleichermaßen für Benchmark-Systeme aussprechen. Wenig diskutiert ist aber, dass ein Benchmark-System gegenüber dem geltenden Ordnungsrahmen sowohl für kommunale Unternehmen wie auch für Private eine erhebliche Veränderung bedeuten würde. Es würde auf Dauer zu eindeutigen Gewinnern und Verlierern im Marktgeschehen führen, und zur Durchführung eines solchen Benchmarking müssten im Gegensatz zur gegenwärtigen Struktur der Siedlungswasserwirtschaft ein staatlicher beziehungsweise neutraler Regulator die Kennzahlen auswählen und festlegen. Allerdings werden weder solch staatliche Regulationen noch die wirklichen sachlichen Voraussetzungen für ein solches System bislang in die öffentliche beziehungsweise politische Debatte eingebracht.

Eine Voraussetzung für die Entwicklung nachvollziehbarer Vergleichsmaßstäbe ist die Offenlegung entsprechender betriebswirtschaftlicher Kennzahlen aller Unternehmen.

Auf dieser Basis könnten dann Effizienzkorridore festgelegt werden, innerhalb derer sich die Unternehmen mit ihren Kennzahlen bewegen müssten. Für viele würde das entweder eine Adaption durch organisationsinternen Wandel oder durch betriebliche Kooperationen, Bündnisse und Beteiligungen bedeuten, um die ökonomischen und organisationspezifischen Herausforderungen besser bewältigen zu können. Es ist also Skepsis angesagt, wenn sowohl Gegner als auch Befürworter der Marktöffnung gleichermaßen Benchmarking als ein Kompromiss-Instrument betrachten, dass man sozusagen nebenbei mit erledigt, weil man sich ohnehin, was Effizienz und Nachhaltigkeit angeht, auf der sicheren Seite sieht. Das alles sieht nach einem faulen Kompromiss aus.

Aus Sicht einer nachhaltigeren Siedlungswasserwirtschaft ist Benchmarking aber nicht nur auf ökonomische Kriterien zu beschränken, wie es bislang die Diskussionen nahe legen. Es wären ebenso ökologische wie soziale Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen (sozialökologisches Benchmarking). Bei den sozialen Kriterien sind zum Beispiel die Sozialverträglichkeit von Preisen und Tarifstrukturen und entsprechende Vergleichsbedingungen von Bedeutung. Auf der Seite der Ökologie ist zum Teil Neuland zu betreten, insbesondere bei der Produktökologie. Hier könnte das in der Trinkwasserverordnung festgehaltene Minimierungsgebot so eingebracht werden, dass man im Zeitverlauf eine kontinuierliche Verbesserung der Wasserqualität erreicht. Bezüglich Ressourcen und Landschaftsschutz sowie wassergebundener Ökologie könnten Kriterien wie 'Mindestgrundwasserstände' und 'Mindestfließwassermengen in Oberflächengewässern bei Trockenzeiten' geeignete Maßstäbe bilden. Die besondere Herausforderung läge somit in der Formulierung von qualitativen Benchmark-Kriterien für die Einbettung des Wassers in den Naturhaushalt. So könnten auch Standards, die über reine Ressourcen-Management-Regeln hinausgehen, etabliert werden. Denn gegenwärtig wird Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft sehr stark unter die Management-Regel der nachhaltigen Bewirtschaftung gestellt – salopp formuliert: Es ist nicht mehr Wasser zu entnehmen, als sich langfristig wieder neu bildet. Damit kann aber Wasser nicht in all seinen Funktionen erfasst werden. Seine Bedeutung als Element der Landschaft bleibt hier unberücksichtigt. Ein Bewertungssystem – im Sinne einer Unterstützung von nachhaltiger Entwicklung – könnte bedeuten, die gegenwärtige Diskussion aus der Ecke des faulen Kompromisses herauszuholen, wenn mit Benchmarking diese drei Elemente, nämlich die ökonomische Seite, die Sozialverträglichkeit und Wasser als Element des Naturhaushaltes unter Vergleich gestellt würden. Sollte aber das Benchmarking wirklich nach diesen Vorschlägen gestaltet werden, ist zu befürchten, dass die gegenwärtig breite Akzeptanz schwinden würde.

### **3 Aktuelle Privatisierungstendenzen in den Kommunen**

Auf der faktischen Ebene lassen sich derzeit dynamische Entwicklungen beobachten, die weitgehend unabhängig von der Debatte um Wettbewerb und Privatisierung ablaufen und deren Resultat oft jenseits der öffentlichen Wahrnehmung liegen. Während bislang noch öffentlich-rechtliche Rechtsformen bei den Unternehmen der Wasserwirtschaft dominieren, findet in letzter Zeit eine Verschiebung hin zu eher privatwirtschaftlichen Lösungen mit unterschiedlich starkem Einfluss der öffentlichen Hand statt. Re-

giebetriebe, die sehr eng an die Kommunalverwaltung gebunden sind, werden durch Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften in kommunaler Hand zunehmend abgelöst. Sie haben dann oft die Rechtsform einer AG oder GmbH, und der Schritt zur Beteiligung privaten Kapitals an diesen Gesellschaften scheint nicht mehr sehr groß zu sein.

So hat sich bereits heute ein Wettbewerb um ganze Versorgungsgebiete so etwa im Rahmen von Konzessionen, Betriebsführungs- und Betreibermodellen oder bei Unternehmensbeteiligungen beziehungsweise Käufen von ganzen Unternehmen ergeben. Prominent ist hier die Übernahme von Thames Water in Großbritannien durch die deutsche RWE, aber auch im nationalen Maßstab finden hier zum Teil spektakuläre Übergänge statt. Anzuführen sind hier die Versorgungsgebiete Rostock, Berlin, aktuell Köln oder auch die Rücknahme der Privatisierung in Potsdam. Kommunale Versorgungsunternehmen werden durch unterschiedliche Privatisierungsmodelle umstrukturiert. Getragen wird diese Entwicklung zum Beispiel auch durch das Aktionskonzept für die Wasserwirtschaft (BMBF 1999).

Dabei bleiben aber wichtige Punkte außer Acht: Für eine Leistungsdelegation der Versorgung und der Abwasserentsorgung an Private sind nicht alle Gebiete gleichermaßen geeignet. Insgesamt wird der Trend forciert, dass sich die großen privaten Unternehmen die lukrativen Märkte der Ballungsgebiete oder Industriestandorte teilen und dort ein starker Konzentrationsprozess in Form von "privaten Monopolen" stattfindet. Folglich werden sich gleichzeitig auch Verlierer-Regionen heraus kristallisieren. Es ist zu vermuten, dass in diesen Verlierer-Regionen gerade solche Kommunen liegen, die nur über schwer zugängliche Wasservorkommen oder Vorkommen mit schlechter Wasserqualität verfügen – verbunden mit hohen Gebühren und hohen Investitionen für Erneuerung und Sanierung. Hier ist beispielsweise an die ehemaligen Braunkohle-Tagebaugebiete zu denken. Für diese Kommunen wird es schwer sein, künftig Kooperationen einzugehen – sei es mit anderen öffentlichen Unternehmen oder auch mit privaten. Mit dem Blick auf das Gemeinwohl und den Verbraucherschutz bedürfen diese Gebiete besonderer Aufmerksamkeit. Es sind Instrumente zu entwickeln, die einerseits eine Verschlechterung der Qualität des zur Verfügung gestellten Trinkwasser verhindern und andererseits ist die Kostenentwicklungen für eventuell notwendige zusätzliche Aufbereitungsmaßnahmen zu kontrollieren, da hiervon die Preise für den Endkunden abhängen. Transparenz bezüglich Qualität und Leistung scheint hier besonders dringlich, um Missstände in der Versorgung offen zu legen.

Insgesamt stellt sich hier die Frage nach den Dynamiken für diesen gegenwärtigen Strukturwandel. Wesentlichen Einfluss hat hier der europäische Kontext: Der europäische Binnenmarkt erfordert in zunehmendem Maße einen sich dynamisierenden grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen, was eine räumliche Ausweitung des Leistungsaustauschs bedingt und überdies durch eine Diskussion um Privatisierung und Liberalisierung der Märkte weiter beschleunigt wird. Die Vergaberichtlinie, die Transparenzrichtlinie und die Konzessionsrichtlinie wirken ebenfalls dynamisierend in Richtung eines beschleunigten grenzüberschreitenden Leistungsaustausches. Der Wassermarkt bleibt von dieser Entwicklung nicht gänzlich unberührt. Im europäischen Parlament fand eine Debatte darüber statt, ob überhaupt und falls ja, inwieweit Leistungen der so genannten Daseinsvorsorge privatisiert werden sollen oder

müssen (EP 2001). Die Wasserrahmenrichtlinie hat mit der Festlegung der Wasserbewirtschaftung auf Flussgebietseinheiten, zumindest was Deutschland angeht, auch eine Dynamik in Richtung einer räumlichen Ausweitung des Wassermanagements freigesetzt, wobei hier die Rechtsform der Versorgungsunternehmen offen gehalten ist. Begleitet wird die von ebenfalls auf Liberalisierung und Privatisierung setzenden Verhandlungen von GATS und andere WTO-Handelsregeln (o.V. 2002).

Auf nationaler Ebene liegen die Dynamiken in erster Linie im Bereich kommunaler Interessen. Hier sind als Triebfedern die Finanznöte und die Haushaltslücken der Kommunen zu nennen. Der Verkauf der Wasserver- und -entsorgung bringt schnelles Geld zur kurzfristigen Aufbesserung des Haushalts. Die Schärfe des gegenwärtigen Wettbewerbs, der hierbei existiert, drückt sich darin aus, dass die Verkaufserlöse oft über dem Restbuchwert liegen. Neben der Finanznot der Städte sind Antriebsmomente oft auch die hohen Investitionsaufwendungen für Instandhaltung und Erneuerung der Anlagen. Hinzu kommt das Interesse privater Konzerne (meist mit originärem Betätigungsfeld im Energiesektor), durch eine Angebotsdiversifizierung Effizienzvorteile zu erlangen (vgl. dazu genauer unten).

#### **4 Exkurs: Probleme bei der Adaption der Infrastruktur an veränderte Randbedingungen**

Gerade die Fragen von Instandhaltung und Erneuerung bestehender Infrastruktursysteme stellt eine große Herausforderung für die Planung dar. Dies lässt sich exemplarisch für die deutsche Siedlungswasserwirtschaft zeigen: Durch einen Bedarfsrückgang in der Wasserversorgung existieren bei vielen Anlagen Überkapazitäten. So sank der Trinkwasserverbrauch in den letzten Jahren kontinuierlich bei gleich bleibend hohen Fixkosten für die Anlagen, da diese kurzfristig nicht flexibel genug auf diese Tendenz reagieren können. Da diese Kosten an den Kunden weiter gegeben werden, hat dies zu Unmut über steigende Wasser- und Abwasserkosten geführt.

Plastisch wird dies, wenn man sich die Entwicklung in der Abwasserbeseitigung in den neuen Bundesländern seit der Wende genauer ansieht: Grund für stattfindende Veränderungen nach der Wende war die verfassungsrechtlich abgeleitete Kommunalisierung beziehungsweise Re-Kommunalisierung der Abwasserbewirtschaftung. Das heißt, die regional, an Flusseinzugsgebieten orientierten Wasser-Abwasser-Verbände, die sich zu DDR-Zeiten etabliert hatten, wurden aufgelöst und in kleinere Einheiten überführt, die auf Basis der kommunalen Verwaltungsgrenzen gebildet wurden. Bei der Anpassung der Strukturen an die westdeutschen Planungseinheiten wurden allerdings die damals aktuellen Diskussionen um eine europäische Wasserrahmenrichtlinie, in der die Wasserbewirtschaftung an eben diesen Flusseinzugsgebieten ausgerichtet werden sollte, nicht berücksichtigt. Heute ist die Wasserrahmenrichtlinie in Kraft und es stehen neue Umstrukturierungen an. In Gesamt- Deutschland scheint es aber nur wenig Bereitschaft dazu zu geben, die bestehenden administrativen Einheiten aufzulösen – was eigentlich konsequent, aber nicht dringend praktikabel ist.

Im Zuge des durch gesetzliche Vorgaben bedingten Umbaus der Abwasserbeseitigung haben sich zum Teil mehrere Kommunen in überörtlichen Verbänden zusammenge-

geschlossen, um gemeinsame Anlagen zu betreiben. Diese Verbünde sind aber damit durch lange Zuleitungen und damit verbundene hohe Kosten gekennzeichnet – sowohl beim Bau als auch beim Betrieb und der Unterhaltung der Anlagen. Diese Lösung weist oftmals den Mangel auf, dass einerseits die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung der Anlagen an unterschiedliche Entwicklungen fehlt (zum Beispiel Bedarfsveränderungen), und dass andererseits die Möglichkeit zur Trennung von verschiedenen Abwasserfraktionen wie zum Beispiel Siedlungsabwasser, industrielle Abwässer und Regenwasser nicht gegeben ist. Hier ist zu sagen, dass eine solche getrennte Bearbeitung der verschiedenen Abwässer auch in den westlichen Bundesländern heute nur sehr selten erfolgt. Aber in den östlichen Ländern hätte man im Rahmen des Umbaus der Abwassersysteme die Chance gehabt, solch umweltverträglichere Lösungen (zum Beispiel mittels modular aufgebauten Anlagen) umzusetzen, wenn man in die Entscheidungsfindung verschiedene Systemalternativen gegeneinander abgewogen hätte. Bedauerlich ist auch, dass Umweltschutzverbände – aus West und Ost – auf diesen Mangel hingewiesen haben, aber kein Gehör fanden.

Der Umbau der Abwasserbeseitigungsanlagen und -systeme erfolgte nicht nur unter dem Druck, die bestehenden Systeme auf den so genannten Stand der Technik zu bringen, sondern auch vor dem Hintergrund von Prognosen über den zukünftigen Bedarf, die sich heute als fehlerhaft erweisen. Begründet sind diese Fehler durch falsche Erwartungen zur Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung. Dadurch ergeben sich heute zum Teil erhebliche Überkapazitäten in den Anlagen. Kommunen sehen sich nun den sehr hohen Kosten der Abwasserbeseitigung gegenüber, verbunden mit der langfristigen, vertraglich übernommenen Verpflichtung zum Anschluss an die (überörtlichen) Systeme. Dies bedeutet, die Kosten der Überkapazitäten müssen von den Kommunen beziehungsweise den Bürgern über die Abwassergebühren getragen werden.

Daraus ergibt sich ein generell geringer Handlungsspielraum der Kommunen für Veränderungen. Die getroffenen Systemscheidungen scheinen nur schwer revidierbar; die Möglichkeiten für einen behutsamen Umbau der bestehenden Systeme zum Beispiel in Form dezentraler Abwasserbeseitigungsanlagen in Verbindung mit ökologischen und gemeinwirtschaftlich tragbareren Alternativen sind somit sehr begrenzt – im Westen wie im Osten. Ironischerweise scheinen Gemeinden, die sich in den neunziger Jahren nicht an dem großen Umbau beteiligt haben und damals als nicht modern und wenig innovativ galten, heute mehr Handlungsspielraum für umwelt- und sozialverträgliche Lösungen zu haben, als solche, die unmittelbar nach der Wende aktiv wurden.

## **5 Transformationen in der Wasserwirtschaft – Risiken und Chancen**

Privatisierung gerät im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Infrastrukturumbau immer wieder in die Diskussion: Die kommunalen Leistungsträger wollen sich mit der Delegation von verschiedenen Infrastrukturleistungen oft von lästig gewordenen Aufgaben befreien. Kommunen sind – wie schon erwähnt – oftmals ein wesentlicher Faktor bei Privatisierungsprozessen. Auf der anderen Seite sind es bereits existierende, privatwirtschaftliche (Energie-) Konzerne, die hier starke Interessen an einer Beteiligung am Wassermarkt haben. Bei diesen Unternehmen gibt es so etwas wie eine Idealkonstrukti-

on, das "Multi- Utility-Unternehmen". Mehrere Infrastrukturleistungen wie Strom, Wärme, Abfallbeseitigung, Telekommunikation und eben auch Wasserver- und Entsorgung sollen aus einer Hand erfolgen.

Es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung als (linearer) Modernisierungsprozess beschrieben werden kann oder ob hier nicht ein Umbruch stattfindet, der die Siedlungswasserwirtschaft neu strukturiert. Im Falle der linearen Modernisierung würde vielleicht das öffentliche Monopol durch ein privates ersetzt und der bekannte kommunale Querverbund bliebe in seinen Grundstrukturen bestehen, läge lediglich in privater Hand.

In kommunale Unternehmen werden klassischerweise mehrere Infrastruktursparten wie Energie, Wasser, Abwasser, Öffentlicher Personennahverkehr usw. betrieben. Es haben sich innerhalb der Sparten vertikale Aggregationen von Wertschöpfungsketten herausgebildet. So umfasst beispielsweise die Wasserversorgung durch ein Stadtwerk Gewinnung und Aufbereitung von Trinkwasser, den Rohrnetzbetrieb, die Vorratssteuerung und -haltung sowie die Verteilung des Wassers bis hin zu den Privathaushalten und die Abrechnung mit den Kunden. Ähnliche Beschreibungen ließen sich für Abwasser, Energie und Nahverkehr finden. Innerhalb der einzelnen Versorgungssparten, entlang der vertikal aufgebauten Wertschöpfungsketten von Gewinnung, Aufbereitung und Netzverteilung haben sich in den Unternehmen spezifische Wissenskombinationen herausgebildet. Wird ein so organisiertes Unternehmen nun nach den Grundsätzen des Multi-Utility überführt, hat dies weitreichende Folgen: Alte Wissenskombinationen werden aufgebrochen und neu zusammengesetzt und es ergeben sich neue, horizontale Verknüpfungen. Nicht mehr die Versorgungssparten oder die Produkte sind das ordnende Element, sondern die Prozesse. So wird beispielsweise in Multi-Utility-Unternehmen nach Anlagen, Netze, Vertrieb usw. unterschieden. Im Bereich Anlagen werden über alle Versorgungsbereiche hinweg die Wassergewinnung und -aufbereitung, die Energieerzeugung, die Müllverbrennung usw. zusammengefasst. Im Bereich Netze werden Gas, Strom, Wasser und Telekommunikation unter Netz- Gesichtspunkten bewirtschaftet. Der nächste Bereich fasst alles zusammen, was hinter dem Zähler passiert: ablesen, abrechnen sowie individuelle Angebotszuschnitte für Tarife und Preise ('Customer-Relationship-Management'). Was hinter diesen neuen Bereichszuschnitten des Multi-Utility steht, nämlich die Neu-Zusammensetzung aus alten Elementen der Querverbundssparten, vergrößert die Einheiten; Skaleneffekte werden erwartet und dadurch verspricht man sich auch entsprechende Effizienzvorteile.

Geht man von dieser Beschreibung eines Multi-Utility-Unternehmens aus, so zeigt sich, dass sie nicht 1:1 mit dem kommunalen Querverbund aufgehen. Das Neue bei Multi-Utility ist die Ausdifferenzierung der Leistungen und die Entwicklung neuer Produkte, die spezifischer auf unterschiedliche Kundenbedürfnisse eingehen, die aber auch neue Marktsegmente aufschließen und die neue Synergiepotenziale zwischen den Sparten wie zum Beispiel Wasser und Telekommunikation ermöglichen können. Wie bereits angedeutet, wird das größte Synergiepotenzial im Arbeiten mit größeren Skalen und daran geknüpfte Effizienzvorteile erwartet. Hier findet sicherlich so etwas wie ein Transformationsprozess statt, in dem alte Koppelungsstrukturen des kommunalen Quer-

verbunds aufgehoben werden und in neue Verknüpfungen überführt werden (Kluge/Lux 2002).

Fraglich ist aber, ob die Grundidee der gegenwärtigen Transformation der Wasserwirtschaft flächenweit gelingt und ob man von grundsätzlich gesicherten, ökonomischen Vorteilen ausgehen kann. Es scheint Multi-Utility-Unternehmen mit Chancen und großen Erfolgen zu geben, aber auch solche, bei denen die neuen Verknüpfungsleistungen durchaus auch auf Dauer misslingen können. Das Misslingen betrifft auch die innere Effizienz des Unternehmens. Dabei drängen sich Fragen auf: Sind größere Skalen wirklich immer von Vorteil und effizienzfördernd? Klappt das Wissensmanagement in den neuen Einheiten des Multi-Utility und wie sieht es mit der Kundenbindung aus? Haben hier die kommunalen Unternehmen gegenüber Multi-Utility nicht entscheidende, in der Zeit gewachsene Vorteile? Wie ist die Ausgangsbasis der kommunalen Unternehmen? Gerade durch ihre ökonomischen Rahmenbedingungen verfügen sie über Vorteile gegenüber den Privatunternehmen: Einerseits ist von der Sozialisierung der Risiken im Falle eines Konkurses auszugehen, zum anderen verfügen die Kommunen generell über die günstigeren Kreditzugänge sowie über steuerliche Privilegien. Ferner ist die öffentliche Refinanzierung durch fortlaufende Kapitalerhöhung möglich.

Diese Vorteile können sich aber in Nachteile verwandeln, wenn man sich die Rahmenbedingungen für kommunales Wirtschaften ansieht. Wesentlich ist hier die so genannte fiskalpolitische Schrankentrias: kommunales Wirtschaften muss sich demnach auf den örtlichen Wirkungskreis und den öffentlichen Zweck beschränken. Darüber hinaus muss die wirtschaftliche Tätigkeit im ausgewogenen Verhältnis zur Größe und Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Kommunen und kommunale Unternehmungen können demnach nicht unbegrenzt wirtschaftliche Tätigkeiten und Ziele verfolgen. Die ökonomische Beschränkung durch kommunale Verwaltungsgrenzen stellt in einer Situation der sich ausweitenden Märkte ein starkes Hindernis für die Absicherung kommunal- bzw. stadtwirtschaftlicher Interessen dar. Dies ist eine insgesamt unbefriedigende Situation und hier muss mindestens, was die räumliche Ausdehnung der Wirtschaftsaktivitäten von Kommunen angeht, Chancengleichheit für die Stadtwirtschaft mit der Privatwirtschaft hergestellt werden. Nur so kann Effizienz durch Beteiligungen, Kooperationen aber auch Fusionen als Gegengewicht zu den privatwirtschaftlichen Tendenzen der Konzentration ermöglicht werden. Dies gilt insbesondere gegenüber solchen Modernisierungsstrategien vieler Stadtwerke, die den Verkauf einzelner Sparten oder das "Outsourcen" ganzer Teilsysteme betreiben. Hier werden nicht nur Wissenskombinationen und Kundenbindungen aufgegeben, es findet gleichzeitig eine politische und wissensbezogene Kompetenzausdünnung statt. Am Ende steht eine kommunale Selbstverwaltung, deren Kompetenz sich nur noch auf "Planungshoheit und Sozialamt" (Hennerkes 1999) beschränkt und die dann nicht einmal mehr in der Lage sein wird, sachgerecht Aufgaben zu delegieren, sei es nun in Form eines Konzessionsvertrags oder gar in Form von Eigentumsübergängen. Zusätzlich ist sie nicht mehr in der Lage, durch Kontrolle der Investitionen und Kosten der privaten Unternehmerschaft, kompetent die Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

Das eigentliche Faustpfand der kommunalen Leistungsträger, das oftmals nicht ausreichend Beachtung findet, ist das schon angesprochene Verhältnis zu dem Kunden. Die

kommunalen Leistungsträger müssen diesen Vertrauensvorschuss ihrer Kunden weiterentwickeln, in dem sie ihre Unternehmen durch Verbundstrukturen stärken und sich einem hierauf ausgerichteten unternehmensinternen Wandel öffnen. Gerade die erfolgreichen Bürgerentscheide in Städten wie Hamm, Düsseldorf oder Bielefeld, in denen sich mehrheitlich gegen den Verkauf von Stadtwerken beziehungsweise Stadtwerksteilen ausgesprochen wurde, spiegeln das hohe Vertrauenskapital, die hohe Kundenbindung an die Stadtwerke wider. Eine gute Kundenbindung scheint eine geeignete Basis für Synergievorteile in kommunalen Unternehmen zu sein. Dies ist ein Potenzial das gegenwärtig von der Mehrzahl der kommunalen Entscheidungsträger nicht produktiv aufgenommen und umgesetzt wird. Der Bürger möchte oftmals eine verlässliche Rundum-Versorgung haben und setzt hier im Grunde ein hohes Vertrauen in die Stadtwerke, insbesondere in die Versorgungssicherheit. Aber auch die Qualität des Trinkwassers scheint höher bewertet zu werden als Kostengesichtspunkte. Ähnliche Vertrauensvorschlüsse lassen sich auch zum Beispiel im Energiemarkt vermuten, da sich die KundInnen nur zögerlich auf die neue Angebotsvielfalt und den Wechsel des Stromanbieters einlassen. Es scheint so, als ob die KundInnen eher an langfristigen Bindungen und Transparenz interessiert sind und auch bereit sind, sich dieses Vertrauen einiges kosten zu lassen. Vertrauen bedeutet aber auch eine hohe Bindung an die Qualität des Produktes. Selbst wenn man den Punkt etwas pessimistischer bewertet und argumentiert, dass die KundInnen in einem kommunalen Unternehmen nur das kleinere Übel sehen, liegen hierin auch Potenziale, die es weiterzuentwickeln gilt. Insgesamt ist ein solcher Wandlungsprozess in den kommunalen Unternehmen, der die unternehmensinterne Entwicklung von Kundenservice und Produktbewusstsein forciert, oft schmerzhafter als sein Verkauf oder die Delegation der Aufgaben.

## **6 Ausblick: Neue Strukturen bedürfen neuer Regulationen**

In dem hier skizzierten Spannungsfeld zwischen verschiedenen Veränderungsprozessen und Anforderungen ist die deutsche Wasserwirtschaft zu sehen. Problematisch ist hierbei, dass in der Situation des Transformationsprozesses – gerade auch unter Beibehaltung des Gebietsmonopols – alte Absprachen und Konventionen nicht mehr greifen. Deutlich werden sollte, dass sich in der gegenwärtigen Situation kein eindeutiges Bild zeichnen lässt.

Das Aufbrechen alter Strukturen führt zu Gestaltungspotenzialen, aber es birgt auch Gefahren in sich. Die sich immer stärker formierenden Multi-Utility-Unternehmen versprechen zwar hohe Wirtschaftlichkeit, können aber auch ebenso an der Neu-Zusammensetzung der Wertschöpfungsketten, was auch mit der Neu-Zusammensetzung der Wissenskombinationen verbunden ist, scheitern. Es ist nicht zu unterschätzen, dass auch die kommunalen Unternehmen an anderer Stelle als die Privaten Synergievorteile einbringen können. Gerade die kommunalen Unternehmen müssen die aktuellen Transformationsprozesse aktiv aufnehmen und in internen Entwicklungsprozessen zu ihrem Vorteil nutzen. Dabei müssen auch sie auf den Ausbau und die Sicherung bestehenden Wissens achten.

Dennoch sind es nicht allein die Versorgungsunternehmen, die eine wichtige Rolle im gegenwärtigen Wandel der Wasserwirtschaft spielen. Kommunalverwaltungen und Staat müssen sich auf neue Strukturen einstellen und die stetige, qualitative Verbesserung der Versorgungsleistungen forcieren und unterstützend begleiten. Neue Regulationsformen werden notwendig.

In Deutschland ist der Staat oberster Hüter des Wassers. Aber viele seiner Obhutsaufgaben hat er an die Wasserwirtschaft, das heißt an die kommunalen Wasserunternehmen delegiert. So sind die Unternehmen beispielsweise für die Sicherung der Daten über die Grundwasserqualität, entsprechende Vorfelduntersuchungen und das, was man unter Vorsorge und Überwachung zusammenfassen kann, zuständig. Resultat ist eine starke Vermischung von hoheitlichen Überwachungs- und operativ-betrieblichen Aufgaben. Zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung im Bereich der Wasserwirtschaft ist diese unübersichtliche Situation nicht hilfreich. Es müssten kurzfristig bei der Vergabe der Wasserrechte klare und transparente Vorsorgekriterien (über die bestehenden Umweltverträglichkeitsprüfungen hinaus) entwickelt werden, die die Einbettung der Ressource Wasser in den Naturhaushalt, aber auch soziale Kriterien mit umfassen.

Gerade bei einer zunehmenden Aufspaltung des Marktes in private und öffentliche Unternehmen muss Transparenz geschaffen werden, und eine neutrale, staatliche Überprüfungsleistung ist zu garantieren. Inwiefern dies möglich ist, wenn wie eben beschrieben Wissenskombinationen durch Privatisierungen aus den Kommunalverwaltungen heraus gebrochen werden, ist derzeit noch unklar. Mit der Verlagerung der Leistungserbringung an private Unternehmen ist es nicht getan: Um Privatisierungsprozesse vernünftig, zum Beispiel unter Beachtung des Gemeinwohls und des Ressourcenschutzes, entwickeln zu können, ist die langfristige Sicherung der Wissensbasis und der Gestaltungskompetenz auf kommunaler Seite notwendig. Die Kommunen sind weiterhin in der Pflicht, die Einhaltung von vertraglichen Auflagen (zum Beispiel Umwelt- und Ressourcenschutzmaßnahmen, Vereinbarungen zu Investitionen und Preisentwicklungen) zu überwachen.

Mit Blick auf eine gerechtere Chancenverteilung zwischen öffentlichen Leistungsträgern und privaten Unternehmen, müssen transparente national verbindliche Spielregeln entwickelt werden. Der Staat hat hier steuernde Rahmenbedingungen zu setzen, und zwar auch schon vor der betrieblich-operativen Umsetzung, nämlich bei der Vergabe der Wasserrechte durch die Landesbehörden. Darüber hinaus scheint auf betrieblich-operativer Ebene ein am Nachhaltigkeitspostulat orientiertes Benchmarking ein sinnvoller Weg der Regulation zu sein.

Vor allen Dingen müssen aber auch die Bürger an solchen Prozessen auf kommunaler und lokaler Ebene wie auch auf Regionsebene beteiligt werden, da viele wasserpolitische Entscheidungen derzeit jenseits der öffentlichen Wahrnehmung getroffen werden. Ob die Wasserrahmenrichtlinie mit ihren Partizipationsvorschlägen hier hilfreich ist, muss sich in der Praxis noch zeigen.

Abschließend bleibt also festzuhalten, dass sich die öffentlichen Leistungsträger zu ändern haben, aber eben auch die staatliche hoheitliche Wasservergabe muss sich an die komplexen Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung adaptieren. Es müssen also

mit Blick auf die gegenwärtigen Transformationen gemeinsame transparente Spielregeln für die öffentlichen wie privaten Versorgungsunternehmen und verbesserte Kriterien für die rahmengebende Regulation entwickelt werden (Kluge/Lux 2002). Veränderungen auf der ökonomischen Seite, die Entwicklung weg vom öffentlichen Monopol hin zu mehr Wettbewerb auf dem Wassermarkt, wirken sich auch auf andere Bereiche aus. So zum Beispiel die Veränderung der Wasserqualität durch die Aufgabe kleinerer Wasserwerke; es fallen dadurch Wasserschutzgebiete weg und somit gehen dem Naturschutz wichtige Flächen verloren. Das Aufbrechen bisheriger Umgangsformen mit Wasser, die Veränderung der Rahmenbedingungen für die Wasserbewirtschaftung wie die Wassernutzung erfordert neue integrierte Formen der Regulation, die die Bereiche Gesellschaft, Wirtschaft und Natur miteinander verbinden. Diese veränderten Regulationen – für die die oben beschriebene neue Gestaltung der Vergabe von Wasserrechten nur ein Beispiel ist – werden Wirkungen auf Verwaltung und Kommunen, auf die Unternehmen der Wasserbranche insgesamt und die EndverbraucherInnen haben. Aber auch der Ressourcenschutz und die Einbindung des Wassers in den Naturhaushalt muss beachtet werden.

### **Literatur**

- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.) (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht Juli 2001. BMWi-Forschungsvorgaben (11/00). Berlin.
- EP – Europäisches Parlament (2001): Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa" (KOM(2000) 580 – C5-0399/2001 – 2001/2157(COS)) vom 13. November 2001.
- Hennerkes, Jörg (1999): Für eine Zukunft der Stadtwirtschaft. 13 Thesen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften Nr. I. Stuttgart : Kohlhammer: 65-70.
- Kluge, Thomas/ Lux, Alexandra (2002): Privatisierung in der Wasserwirtschaft im Kontext sozial-ökologischer Transformationen. In: Balzer, Ingrid/ Wächter, Monika (Hrsg.), Sozial- ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBFFörderschwerpunkt. München: ökom-Verlag: 11-28.
- o.V. (2002): Wem gehört der Regen? GATS: Privatisierung ohne Ende. In: Pharma-Brief Nr. 2, 3-4.
- ÖWAV – Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (2000): Benchmarking in der Siedlungswasserwirtschaft. Wien.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz. Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft. Texte 2/00 des Umweltbundesamtes. Berlin.
- VEWIN – The Netherlands Waterworks Association (1999): Reflections on Performance. Benchmarking in the Dutch Drinking Water Industry. Rijswijk.