



Thomas Kluge,
Alexandra Lux

**Privatisierung in der
Wasserwirtschaft**

Sozial-ökologische
Forschungsperspektiven

ISOE-DiskussionsPapiere, Nr. 17
ISSN 1436-3534

Privatisierung in der Wasserwirtschaft

Sozial-ökologische Forschungsperspektiven

Thomas Kluge, Alexandra Lux

©Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) GmbH
Hamburger Allee 45
60486 Frankfurt am Main

Frankfurt am Main, August 2001 (Nachdruck)

Inhalt

1. Vorbemerkungen	3
2. Die wissenschaftliche und politische Debatte zur Privatisierung und Liberalisierung in der Siedlungswasserwirtschaft	5
2.1 Gutachterstreit – unterschiedliche Problemwahrnehmung und -lösungen	6
2.2 Umweltbundesamt – Gewässerschutz durch Gebietsmonopol	7
2.3 Bundeswirtschaftsministerium – Lenkung durch mehr Markt	8
2.4 Überschneidungen und Differenzen in den Gutachten	11
3. Offene Fragen für die sozial-ökologische Forschung	3
4. Begründung der Forschungsperspektiven	15
4.1 Ressourcenschutz und -allokation bei Privatisierung. Von quantitativen Distributionslogik zur integrierten Ressourcenbewirtschaftung und Raumentwicklung	15
4.2 Gemeinwohlorientierung und Integration als notwendige Elemente für kommunale Kompetenzen – Nachhaltigkeitsanforderungen an private Unternehmen in der Wasserwirtschaft	17
4.3 Liberalisierung von Netzindustrien – Potentiale und Restriktionen bei der Trennung von Netz und Betrieb	22
4.4 Deutsche Wasserwirtschaft und internationaler Wettbewerb	24
5. Ausblick	25
6. Quellen- und Literaturverzeichnis	26
7. Summary	31

1. Vorbemerkungen

Derzeit konzentriert sich die Debatte um Liberalisierung und Privatisierung in der Wasserwirtschaft um die Auflösung der durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) abgesicherten Monopolgebiete (§ 103 GWB a.F.¹). Letztlich geht es im Falle der Liberalisierung um den direkten Wettbewerb zwischen den Anbietern. Idealtypisch soll dann der Endkunde – ähnlich wie im Fall der Energie – zwischen unterschiedlichen Anbietern wählen können. Eine klare Linie, ob die Monopolgebiete fallen oder bleiben, oder ob sich mit der Zeit modifizierende Varianten eines graduellen Übergangs durchsetzen, ist derzeit nicht absehbar. Innerhalb dieser Diskussion lässt sich feststellen, dass viele mit der Frage der Gebietsmonopole verknüpften (sozial-ökologischen) Problemlagen nicht thematisiert und infolgedessen auch keine entsprechenden Lösungsoptionen erarbeitet werden.

Bislang sind im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft alle Stufen der Wertschöpfung vertikal integriert, von der Wassergewinnung und -aufbereitung über den Transport bis hin zur Wasserverteilung; meist in Form des sog. Universalbetriebs, durch den ökonomisch hohe Synergie-Effekte erreicht werden können. Die Liberalisierung der Bereiche Telekommunikation und Energie zeigt jedoch, dass unter den Bedingungen des zunehmenden Wettbewerbs eine starke vertikale Disaggregation die Folge ist. Auch in der Wasserwirtschaft deuten erste Indizien auf ähnliche Entwicklungen hin, bei denen es nicht unmittelbar davon abhängt, ob der Gebietsschutz (das Monopol nach § 103 GWB a.F.) aufgehoben oder beibehalten wird.

Ein solcher Strukturwandel der Siedlungswasserwirtschaft lässt sich an den Veränderungen ihrer Organisationsstruktur ablesen. Es gibt vereinzelte, z.T. spektakuläre Fälle des Übergangs von öffentlichem in privates Eigentum (in der Debatte wird zwischen formaler und materieller Privatisierung unterschieden²). Es entwickeln sich also bereits Ansätze von Wettbewerbsformen um den Markt. Der Formenreichtum der Organisationen in der deutschen Wasserwirtschaft ist sowohl auf öffentlich-rechtlicher als auch auf privatisierter Ebene recht groß und differen-

1 Aufgrund der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbestimmungen (GWB) ist der Fortbestand der Gebietsmonopole in der Wasserwirtschaft zwar weiterhin gültig, hat aber keine eigene Bestimmung im Gesetzestext. In § 131 GWB (Übergangsbestimmungen) wird darum in diesem Zusammenhang auf den Fortbestand der Gültigkeit von § 103 der alten Fassung (a.F.) des GWB verwiesen. Im Folgenden wird darum die Notation §103 GWB a.F. verwendet.

2 Bei der formellen Privatisierung befindet sich die Organisation noch mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand, während bei der materiellen Privatisierung das Eigentum mehrheitlich in privater Hand liegt.

ziert. So ist bei Regie- und Eigenbetrieb, bei Eigengesellschaft, öffentlich-rechtlichen Beteiligungen, Boden- und Wasser-Zweckverbänden, bei AGs und GmbHs in öffentlicher Hand der kommunale Einfluss noch gegeben. Es finden sich aber auch Unternehmen, die sich ganz in privatem Eigentum befinden und bleiben (hier existiert dann keine öffentliche Einflußnahme mehr).

Neben diesem zu verzeichnenden Formenreichtum in der Organisation der Wasserwirtschaft lässt sich der Trend beobachten, dass die Eigenbetriebe ebenso wie die Eigengesellschaften als AGs sowie GmbHs in öffentlicher Hand zunehmen. Die Übergänge zu den vollprivatisierten Unternehmen sind dann oft gradueller Natur und durch die gegenwärtigen Entwicklungen eher indiziert.

Die sich bereits abzeichnende Verschiebung weg vom direkten Einfluss der Kommune hin zu mehr eigengesellschaftlichen Strukturen oder auch zu Verbundlösungen (Zweckverbänden, Anteilsbeteiligungen wie gemischt öffentlich-private Gesellschaften als GmbHs oder AGs bis hin zu Multi-Utility-Unternehmen), zeigen erste Merkmale einer Disaggregation in der Wertschöpfungskette durch Spezialisierung auf einzelne Elemente wie technisches System (Anlagen) oder Abrechnungswesen, Einkauf, Transport oder auch einer branchenübergreifenden Neuggregation. So vereinigt ein (privatwirtschaftliches) Multi-Utility-Unternehmen durch verschiedene Infrastrukturleistungen wie Wasser, Abwasser, öffentlicher Nahverkehr, Müllentsorgung und Energie mehrere Wertschöpfungsketten gleichzeitig in einer Hand. Die Neukombination bzw. Segregation unterschiedlicher Stufen in der Wasserwertschöpfungskette deuten, so unsere Hypothese, nicht nur auf eine Teilmodernisierung in der Wasserwirtschaft hin, sondern auch auf eine Neukombination im Sinn einer grundlegenden Transformation. Unter diesen Bedingungen scheinen auch die traditionellen Beziehungen zwischen (vertikal integrierten) Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen und den Verbrauchern und Verbraucherinnen ebenfalls einem Transformationsprozess unterworfen zu sein. Die Beziehungen werden komplexer; das homogene Bild der Akteursstruktur löst sich zunehmend auf.

Im Folgenden werden diese Veränderungen nachgezeichnet und die damit verbundenen sozial-ökologischen Forschungsperspektiven skizziert. Grundlage dafür sind die Ergebnisse, die durch die Sondierstudie "Privatisierung in der Wasserwirtschaft" gewonnen werden konnten.³ Dabei danken wir allen TeilnehmerInnen⁴ der beiden Workshops,

³ Das dieser Veröffentlichung zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 07SOE20 gefördert. Die

die im Rahmen der Sondierungsarbeit durchgeführt wurden. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass insbesondere durch den interdisziplinären Austausch zwischen Unternehmensvertretern und Organisationen aus den Bereichen Umwelt-, Natur- sowie Verbraucherschutz wertvolle Vorstrukturierungen der nachfolgend vorgestellten Untersuchungskomplexe geleistet werden konnte.

2. Die wissenschaftliche und politische Debatte zur Privatisierung und Liberalisierung der Siedlungswasserwirtschaft

In der BRD existiert derzeit eine kontroverse Debatte über eine Privatisierung und Liberalisierung des Wassermarktes. War die Diskussion seinerzeit (Briscoe 1995) durch eine Weltbankstudie angestoßen worden mit dem Tenor, dass trotz des hohen technischen Standards die Wasserpreise zu hoch und Deutschland wasserwirtschaftlich auf dem Weltmarkt nicht präsent seien, so hat sich jüngst die Debatte zugespitzt und verschärft. Das Ansinnen der Bundesregierung (Bundeswirtschaftsministerium) den Wettbewerbsschutz (des § 103 GWB a.F.) auch für den Wassersektor aufzuheben, bildet den Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzung. Daneben gibt es Signale aus Europa, die den Wettbewerb um öffentliche Leistungen forcieren sollen: Das Zusammenwachsen des europäischen Marktes, die Konzessions- und Transparenzrichtlinie sind Anzeichen hierfür und im Europa-Parlament steht die Privatisierung der kommunalen Daseinsvorsorge zur Debatte (Europäisches Parlament 2001).

In diesem Diskurs haben sich zwei gegnerische Lager herausgebildet: Auf der einen Seite sind die Gewerkschaften, Umweltschutzverbände, Verbraucherschutz, das Netzwerk UNSER Wasser, kommunale Spitzenverbände, zum überwiegenden Teil auch das BMU sowie einzelne Fraktionsgruppen (z.B. AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Fraktion) zu nennen, die – unterschiedlich intensiv – jegliche

Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen.

- 4 Hans-Joachim Fietkau/Wissenschaftszentrum Berlin, Egon Harms/Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband Brake, Stefan Helming/Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit Eschborn, Klaus Lanz/International Water Affairs Hamburg, Bernhard Michel/Cooperative Darmstadt, Timothy Moss/Institut für Raumentwicklung und Strukturplanung Erkner, Eckard Rehbinder/Universität Frankfurt, Björn Rickert/Verbraucher-Zentrale NRW Düsseldorf, Dieter Rothenberger/damals MVV Energie AG Mannheim, Martin Schnitzler/Harzwasserwerke GmbH Hildesheim, Jean Shaoul/University of Manchester (UK), Meike Spitzner/Institut für Klima, Umwelt und Energie Wuppertal, Klaus Traube/Bund für Umwelt- und Naturschutz, Thomas Zabel/Water Resource Centre Bucks (UK).

Besonderer Dank für die kritische Durchsicht des vorliegenden Papiers gilt Ulrich Scheele/Universität Oldenburg und Engelbert Schramm/Institut für sozial-ökologische Forschung Frankfurt.

Marktöffnung und Kommerzialisierung ablehnen (UBA 2000, BBU 2000, BVZV 2001, Geiler 2000a, Geiler 2000b, Grüne Liga 2000, Netzwerk UNSER Wasser 2000b, Schönauer 2000). Auf der anderen Seite stehen die Befürworter einer weiteren Privatisierung und auch der Marktöffnung; hier reicht das Spektrum vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW 2001) über den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI 2000) bis hin zur angewandten Finanzwissenschaft (DB Research 2000).

Wissenschaftlich-systematisch untersucht wurden die Folgen und Voraussetzungen einer eventuellen Marktöffnung bislang noch nicht. Zwar lassen sich – wie in dem jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU 2000) – einzelne Betrachtungen zu einer verstärkten Privatisierung und Liberalisierung finden, oder auch einige organisatorische Analysen zu Liberalisierungstendenzen wie im "Euro-Water-Bericht" (Correia/Kraemer 1997a und 1997 b), aber im Ergebnis stützen diese jedoch nur den Befund einer fehlenden systematischen Untersuchung.

2.1 Gutachterstreit – unterschiedliche Problemwahrnehmung und -lösungen

Das Umweltbundesamt hat – gerade mit Blick auf die z.T. negativen Erfahrungen in der Liberalisierung der Stromwirtschaft – ein Gutachten über die Folgen für Umwelt- und Gesundheitsschutz vorgelegt. Auch das Bundeswirtschaftsministerium hat ein Vorgutachten in Form eines vorläufigen Thesenpapiers zu "Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft" (BMW 2001) in die Diskussion gebracht. Die beiden Gutachten sind prototypisch für den gegenwärtigen Stand der Debatte, da sich an ihnen der gegenwärtige Konflikt- und Problematisierungsstand gut ablesen lässt.

Im Folgenden werden aus beiden Gutachten einige Grundargumentationen verdichtet wiedergegeben, und die in der Diskussion thematisierten Problemgegenstände herausgearbeitet. In beiden Gutachten wird – wie auch schon beim SRU in seiner Stellungnahme – zwischen einem ‚Wettbewerb um den Markt‘ und einem ‚Wettbewerb im Markt‘ unterschieden. Beim ‚Wettbewerb um den Markt‘ muss das Gebietsmonopol nicht aufgelöst werden. Dagegen ist beim ‚Wettbewerb im Markt‘ diese Auflösung Voraussetzung für einen direkten Wettbewerb, so dass der Endkunde idealtypisch die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Anbietern hat.

2.2 Umweltbundesamt – Gewässerschutz durch Gebietsmonopol

In der Studie des Umweltbundesamtes (UBA) wird konstatiert, dass es gegenwärtig – ganz jenseits der Fragen um die Streichung des § 103 GWB a.F. – eine Tendenz zur Privatisierung mit der Folge der Unternehmenskonzentration gebe. Der eigentliche Gefahrenpunkt wird in der Liberalisierung gesehen: “[D]ie bereits erreichten Erfolge auf dem Wege zu einer nachhaltigen Wasserwirtschaft sind hierdurch gefährdet” (UBA 2000: 83). Denn weil viele der erbrachten Leistungen für den Umwelt- und Gesundheitsschutz rechtlich im einzelnen nicht fixiert seien, könnten diese bei einer fortschreitenden Liberalisierung ganz wegfallen oder sich zumindest verringern.

Zum einen führe der Konzentrationsprozess zu

- einer Verringerung von Maßnahmen zum Ressourcen- und Umweltschutz (einschließlich Naturschutz),
- einem erhöhten Anteil an Versorgung aus nicht-ortsnahen Vorkommen,
- einer verminderten Überwachung der Grundwasserbeschaffenheit und
- einer geringeren Einbindung der Öffentlichkeit und der Betroffenen (UBA 2000:83).

Zum anderen seien durch erhöhten Preisdruck Einsparungen nötig und es entfielen insofern vor allem die rechtlich nicht vorgeschriebenen, aber derzeit von den (kommunalen) Unternehmen freiwillig erbrachten Leistungen. Die Folge seien Einbußen bei Trinkwasserqualität und daraus resultierende hygienische Risiken, wobei folgende Bereiche betroffen seien

- der Ressourcen-Schutz,
- die Überwachung der Ressourcen-Beschaffenheit,
- die Trinkwasseraufbereitung,
- die Rohrnetzpflege und Instandhaltungsinvestitionen (analog zum Investitionsrückgang infolge der Liberalisierung des Strommarktes) sowie
- die Umsetzung des Minimierungsgebots der Trinkwasserverordnung. (UBA 2000: 83f.)

Darüber hinaus verschlechtere der direkte Wettbewerb in einem Leitungsnetz – aufgrund der Mischung unterschiedlicher Wässer – die Trinkwasserqualität. Rechtliche, wirtschaftliche, technische und hygienische Probleme ließen sich dann nicht befriedigend lösen. Ferner verhindere zunehmende Privatisierung und Liberalisierung die Beteiligung gewählter Repräsentanten (Gemeinderäte/Werksausschüsse) an wasserwirtschaftlichen Entscheidungen in der Kommune, obwohl eine verstärkte Einbindung der Bevölkerung in die Aufgaben der Daseinsvor-

sorge (z.B. Wasserver- und -entsorgung) eine zentrale Forderung der Agenda 21 sei.

Überdies befürchten die UBA-Gutachter im Zuge der Liberalisierung eine Erosion und Gefährdung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts – insbesondere auf die Satzungshoheit der Gemeinde bezogen, einen Anschluss- und Benutzungszwang erlassen zu können.

Schließlich betonen die UBA-Gutachter (in einer Art Auffangposition), wenn die Liberalisierung nicht zu vermeiden sei, sei eine “sorgfältige rechtliche Flankierung” unverzichtbar. Es müsse ein aufwendiges Regelwerk geschaffen werden, das auch eine entsprechende Vollzugskontrolle nach sich ziehe (dies widerspreche auch der Annahme, dass Liberalisierung gleichbedeutend mit Deregulierung ist).

Die Gutachter des UBA plädieren insbesondere dafür, dass die zu erlassenden Regelungen dem Erhalt und Ausbau der regionalen Wasserversorgung und damit dem Ressourcenschutz dienen sollen. Diese Zielsetzung sei bundesrechtlich im Wasserhaushaltsgesetz und im Bundes-Infektionsschutzgesetz festzuschreiben, ihre inhaltliche Ausfüllung und Operationalisierung müsse durch die Länder und Wasserversorgungspläne erfolgen. Die Aufstellungspflicht der Pläne soll bundesrechtlich festgehalten sein; ebenso soll die Einbindung der Kommunen und der städtischen Interessen gewährleistet sein.

Die Kritik der UBA-Gutachter bezieht sich zentral auf die Erfahrung des Gebietsschutzes nach § 103 GWB a.F.. Da dieser letztlich die Standards des Gewässerschutzes und der Vorsorgepraxis ermöglicht sowie die Entwicklung des Minimierungsgebots der Trinkwasserverordnung ermöglicht habe, sei “Gesundheits- und Umweltschutz hier mit Hilfe des Kartellrechts verwirklicht worden” (UBA 2000: 75).

2.3 Bundeswirtschaftsministerium – Lenkung durch mehr Markt

Die Argumentationen im Gutachten des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) bewegen sich ebenfalls in den Optionen des Wettbewerbs um und im Markt. Zunächst wird die Aussage getroffen, dass es im Umwelt- und Gesundheitsschutz durch Liberalisierung und Privatisierung keine Abstriche geben dürfe, und dass entsprechende Regulationen greifen müssten, wo dies zu befürchten sei. Der Wettbewerb im Markt biete durch die wachsende Konkurrenz und durch Wettbewerb insgesamt interessante Ansätze zur Aufdeckung brachliegender Rationalisierungspotentiale sowie Effizienzgewinne und trage so zur Wohlbildung bei. Überdies werde im gegenwärtigen Ordnungsrah-

men Wettbewerb im Markt verhindert, "sofern

- die Gemeinden von der kartellrechtlichen Möglichkeit ausschließliche Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen abzuschließen Gebrauch machen (§ 103 GWB a.F.) und / oder
- sie die satzungsrechtliche Ermächtigung der Gemeindeordnungen der Länder nutzen und Anschluss- und Benutzungszwänge verhängen." (BMWi 2001: 2)

Wettbewerb um den Markt findet nach Meinung der BMWi-Gutachter bereits statt. Er solle aber forciert durch Leistungsausschreibungen zum Einsatz kommen, z.B. wenn Kommunen (über längere Zeit) offensichtlich unwirtschaftlich arbeiten, etwa im Fall dauerhafter Inanspruchnahme staatlicher Zuschüsse bzw. bei Erhebung chronisch überhöhter Wasserpreise. Welche der beiden Wettbewerbsformen den Vorzug aufgrund besserer Effizienzgewinne genieße, brauche im Sinn der BMWi-Gutachter nicht entschieden werden (das wäre prognostisch auch schwierig), weil sich die Kommunen für unterschiedliche Lösungswege (kommunale Leistungsstellung, Delegation, Übertragung auf private Dritte) entscheiden können.

Die synchrone Einführung beider Wettbewerbsformen (in und um den Markt) sei möglich, weil die Gemeinden (auch bei Wegfall des § 103 GWB a.F.) immer noch das verbriefte Satzungsrecht auf Anschluss- und Benutzungszwang zu Gunsten eines privaten Dritten verhängen könnten und hierdurch Versorgungsgebiete gesichert werden könnten (etwaige Kundenausfälle im nicht mehr geschützten Gebiet müsse der private Anbieter als zu kalkulierendes Risiko jeweils in sein Angebot integrieren).

Die Kommunen sollten über das Recht verfügen, über den örtlichen Wirkungskreis hinaus tätig zu sein (jedoch nur, wenn das Landesrecht die Gegenseitigkeit – Grundsatz der Reziprozität – verwirkliche). In begründeten Ausnahmefällen sollen Wettbewerbsbeschränkungen durch gesetzliche Regelungen zugelassen sein (z.B. im Fall von strukturschwachen Räumen, wenn kein Wettbewerb zustande kommt). Die BMWi-Gutachter zählen eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen zur stärkeren Wettbewerbsförderung und Öffnung des Wassermarktes auf, z.B. Benchmarking, Aufhebung der steuerlichen Ungleichbehandlung von Wasser und Abwasser, Preisregulierung durch Preisobergrenzen.

Spezifisch für den Gesundheitsschutz werden bundesrechtlich normierte Anforderungen für die Qualifikation privater Anbieter und für den Ausbau der Gesundheitsüberwachung verlangt. Bei der Durchleitung durch gemeinsam genutzte Netze sollen Fachgutachten neutraler

technischer Anstalten eingeholt werden, um eventuelle Durchleitungsrisiken festzustellen und beherrschbar zu machen.

Für die Absicherung des Umweltschutzes argumentieren die Gutachter des BMWi, dass diejenigen freiwilligen ökologischen Leistungen der Wasserwirtschaft, die nicht unmittelbar der Wasserversorgung zugute kommen, aus Steuermitteln aufzubringen seien (Umkehr des Verursacherprinzips aushebeln). Die Beibringung von Umweltdaten durch die Wasserversorgung könne hingegen bei der Verleihung von Wasserrechten zur Auflage gemacht werden. Gewässerschutz müsse flächendeckend (unabhängig von Marktöffnungsmaßnahmen) durch die Universalisierung der Kriterien der Wasserschutzgebietszone III stabilisiert werden. Dort, wo regionale Wasserversorgungsengpässe auftreten, könnten Mengenbegrenzungen und die Integration der Umwelt- und Ressourcenkosten durch Wasserentnahme-Entgelt bzw. durch den Handel von Wasserrechten erfolgen. Staatliche Umwelt- und Wirtschaftsverwaltungen sollten gestärkt werden. Eine Sonderbehörde zur Ahndung von Umweltvergehen sollte installiert werden.

Hinter diesem Maßnahmenkatalog zum Umwelt- und Gesundheitsschutz steht die Grundthese der BMWi-Gutachter, dass durch die "Trennung zwischen der umwelt- und gesundheitspolitischen Regulierung einerseits und der Leistungserstellung andererseits führt dazu, dass die politischen Ziele besser und billiger erreicht werden könnten, als unter dem bestehenden Ordnungsrahmen." (BMWi 2001: 6)

Dieser Funktionstrennung stehe die Situation gegenüber, dass die umwelt-, gesundheits- und wirtschaftspolitischen Ziele in der Wasserwirtschaft vor allem über die Organisation der Wasserversorgung (Leistungserstellung durch Gebietsmonopole im öffentlichen Eigentum) erreicht würden. Weiterhin argumentieren die Gutachter des BMWi: "Aus Sicht der Verbraucher wird im Falle einer Privatisierung ein sinkender Einfluss auf die Wasserversorgung befürchtet. Dabei ist zu beachten, dass die freie Wahl des Anbieters grundsätzlich das demokratischste Mittel ist, um die eigenen Bedürfnisse zu artikulieren und Wettbewerb der effektivste Weg, um Verbraucher vor hohen Preisen zu schützen. Angesichts der Kostenstruktur in der Trinkwasserversorgung ist allerdings nicht davon auszugehen, dass jeder Verbraucher den Wasserversorger frei wählen kann. Dieser Mangel kann in Analogie zur englischen Lösung durch die Einrichtung von Verbraucherkomitees aufgefangen werden". (BMWi 2001: 27)

2.4 Überschneidungen und Differenzen in den Gutachten

Die Grundlinie der Differenz zwischen den beiden hier dargestellten Gutachterpositionen verläuft also zwischen Gebietsmonopol versus Marktmechanismus und Funktionstrennung. Bei aller unterschiedlichen Bewertung zu Privatisierung und Liberalisierung im Wasserbereich weisen die Argumentationen der beiden Gutachten und insofern auch die ihnen entsprechenden gesellschaftlichen Positionen Überschneidungen auf: Beide gehen davon aus, dass der Wettbewerb um den Markt bereits im Gange ist. Der Prozess der Konzentration nimmt auf Grund von Privatisierung zu. Daher wird hier von einem sich bereits vollziehenden Prozess ausgegangen.

Für die Gutachter des UBA ebenso wie für die Umweltschutzverbände und Gewerkschaften (ÖTV/ver.di) verläuft hier die Scheidelinie: Solange sich die Privatisierung – die formelle wie die materielle – noch in Konvergenz mit dem kartellrechtlichen Gebietsschutz des § 103 GWB a.F. vollzieht, scheinen die umwelt- und gesundheitsbezogenen Nebenfolgen der gegenwärtigen Dynamisierung noch beherrschbar.

Die Gutachter des BMWi teilen diese Grenzziehung zwischen Privatisierung und Liberalisierung in dieser Weise nicht. Sie halten die kommunale Satzungshoheit zur Verleihung des Anschluss- und Benutzungszwangs für eine ausreichende Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie, selbst bei Aufhebung des Gebietsschutzes nach § 103 GWB a.F.. Die von den Gutachtern des BMWi vorgeschlagenen funktionalen Äquivalente zu den freiwilligen, ökologischen Leistungen der Wasserwirtschaft – wie Bezahlung von Gewässerschutz durch die öffentliche Hand bzw. durch die Universalisierung der Wasserschutzgebiets-III-Kriterien – sind zwar denkmöglich, stehen aber in einem starken Gegensatz zur bisherigen Rechtssystematik.

§ 19 Abs. 4 WHG legt grundsätzlich die Ausgleichsregel fest, dass innerhalb von Wasserschutzgebieten Landwirten für grundwasserschützende Mehraufwendungen ein finanzieller Ausgleich zusteht. Diese Ausgleichsregel impliziert auch die Differenz von Wasserschutzgebieten und Nichtwasserschutzgebieten (also Schutz- und Schmutzzonen). Eine Änderung dieser Unterscheidung hätte für viele unterschiedliche Rechtsgebiete und Sachbereiche entscheidende Veränderungen zur Voraussetzung (z.B. gute fachliche, landwirtschaftliche Praxis, entsprechende Veränderung im Düngemittel- und Naturschutzgesetz, Änderung des Pflanzenschutzgesetzes usw.). Überdies müsste die Universalisierung der Kriterien für die Wasserschutzgebietszone III auch standörtlich sehr unterschiedlich ausgeführt werden. Diese vorgeschlagenen Instrumente zum flächendeckenden Grundwasserschutz sind insofern

sehr idealistisch und wenig anschlussfähig an die gegebenen Rechtssituationen.

Die Gutachter des BMWi sehen bei regionalen Nutzungskonkurrenzen (und entsprechenden Ressourcen-Engpässen) Steuerungsmöglichkeiten durch handelbare Wasserrechte (Zertifikate) oder auch durch die Flexibilisierung der Grundwasserentnahme-Entgelte. Diese Steuerungsvorstellungen der BMWi-Gutachter stehen in einer grundsätzlichen Gegenposition zu den UBA-Gutachtern, die eine regional nachhaltige Bewirtschaftung des Wassers, vorrangig durch geschützte Monopolgebiete, gewahrt wissen wollen.

3. Offene Fragen für die sozial-ökologische Forschung

Wurde in der ersten Diskursbeschreibung besonderer Wert auf die Herausarbeitung der Differenzen bzw. Überschneidungen in diesem Diskurs gelegt, werden im Folgenden wichtige bisher ungelöste sozial-ökologische Fragestellungen präzisiert. Diese liegen in den Themenfeldern Ressourcenschutz und -allokation, Neupositionierung der Kommunalwirtschaft, Trennung von Netz- und Anlagenbetrieb und internationale Wassermärkte.

Wir gehen davon aus, dass die Lösungsperspektiven im BMWi-Gutachten (handelbare Nutzungsrechte, Flexibilisierung der Grundwasserentnahme-Entgelte) und im Gutachten des UBA (Nachhaltige Gewässerbewirtschaftung durch Gebietsmonopole) in dieser Weise nur unzureichende Problemlösungsansätze darstellen: Die Instrumentierungen der BMWi werfen methodische Grundlagenprobleme auf und zudem fehlt für eine Implementierung der vorgeschlagenen Instrumente spezifisches Grundlagenwissen. Wenn, grob gesprochen, das BMWi von der Steuerung durch Marktrationalität und Wettbewerb ausgeht, was den "optimalen" Zuschnitt eines Versorgungsgebietes angeht (bei Einführung des Wettbewerbs im Markt) (vgl. BMWi 2001:24), oder eine Lenkungswirkung durch handelbare Rechte annimmt, so bleiben die regulativen Rahmenbedingungen solcher Instrumente dennoch unklar. Uns scheint darum das Plädoyer für handelbare Rechte zu stark aus der US-amerikanischen Debatte inspiriert, ohne die deutschen rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen ausreichend zu berücksichtigen.

Im Ansatz des UBA, einen optimalen Schutz der Gewässer durch wasserplanerische Vorgaben zu gewährleisten, ist dieser Aspekt berücksichtigt. Allerdings ist anzumerken, dass die normativen Grundlagen für ein solches Vorgehen zwar existieren, aber nicht umgesetzt wurden bzw.

keine Wirkung entfaltet haben. Hinter dieser sich hier abzeichnenden Regulierungslücke steht ein grundlegendes Forschungsproblem, das sich aus mehreren Facetten zusammensetzt: Es geht um das institutionelle, formelle wie informelle Vorverfahren zur Vergabe von Wasserrechten bis einschließlich zur rechtlichen Genehmigung einer Wasserinfrastruktur (Bau von Brunnen und Fernleitungen, Wasserversorgungsabsprachen, Abwasserkanalisationstrassen usw.). Bei einer solch umfassenden Betrachtung sind vor allem sich verändernde Raumbezüge (interkommunale Zusammenarbeit, Lockerung der Gebietsmonopole u.ä.) und widersprüchliche raumordnerische, soziale, ökologische sowie wasserwirtschaftliche Raumnutzungsansprüche zu integrieren und entsprechende institutionelle Antworten zu entwickeln.

Auch für den marktorientierten Wettbewerb fehlen die institutionellen, wasserbezogenen Voraussetzungen. So sind bei den handelbaren Rechten die Verantwortlichkeiten für die Datenlage und die Datenträgerschaft hinsichtlich des handelbaren "Grundwasserkörpers" völlig unklar. Gegenwärtig existiert hier eine starke Vermischung von hoheitlichen Kontroll- und Erhebungsaufgaben mit operativen Funktionen der Wasserrechtsinhaber (Wasserversorger). Für die Etablierung adäquater Institutionen spielt die Frage der Integration widersprüchlicher Nutzungsinteressen im Raum eine wichtige Rolle. Der Arbeitstitel dieses Forschungskomplexes lautet daher: *Ressourcenschutz und -allokation bei Privatisierung. Von der quantitativen Distributionslogik zur integrierten Ressourcenbewirtschaftung und Raumentwicklung.*

Ein weiterer zentraler Punkt, der in der Debatte generell und in den gutachterlichen Stellungnahmen sehr different gesehen wurde, ist die Stellung der Kommunen, das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die kommunale Gewährleistungspflicht basaler Daseinsvorsorge, zu der auch die Wasserver- und -entsorgung zählt. Im Fall einer Liberalisierung weisen die UBA-Gutachter vor allen Dingen auf fundamentale Probleme einer adäquaten Interessensrepräsentation und Einbindung des Bürgerwillens sowie auf eine nicht hinzunehmende Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen hin. Der "bescheidene Wohlfahrtsgewinn" (UBA 2000: 69) durch Einführung eines unbeschränkten Wassermarktes stelle kein so gewichtiges Gemeinwohlinteresse dar, das eine Einschränkung der Selbstverwaltungsautonomie rechtfertigen könnte. Die Gutachter melden daher insgesamt grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dieser Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts an. Das Gutachten des BMWi sieht im Fall des Wettbewerbs um den Markt nicht nur alle umwelt- und gesundheitsbezogenen Folgen über Verträge regelbar, sondern auch kommunalpolitische Essentials im Fall des Wettbewerbs im Markt. Vor

allen Dingen sehen sie die Sicherung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten durch das Recht zur Verhängung des Anschluss- und Benutzungszwangs zu Gunsten eines privaten Dritten gewährleistet. Die Gutachter des UBA halten dem entgegen, dass der Wettbewerb im Markt langfristig die Wirkmöglichkeiten des kommunalen Abgabengesetzes (und des Anschluss- und Benutzungszwangs) erodiert.

Auch hier zeigen sich starke Auffassungsunterschiede, deren Ursachen in einem weiteren Untersuchungskomplex analysiert werden sollen. Es geht um die Handlungskompetenz und Gestaltungsmacht von kommunalen Dienstleistern und Kommunalverwaltungen in der Wasserwirtschaft. Auch in dieser Kontroverse kommt den Fragen nach der Selbstverwaltungsautonomie, dem Satzungsvorbehalt bei Anschluss- und Benutzerzwang, nach der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge und der Integration unterschiedlicher Nutzungsinteressen im Wasserschutzgebiet große Bedeutung zu. Eine veränderte Rollenwahrnehmung der Kommunen auch auf Basis neuer institutioneller Organisationsformen sowie neue und veränderte Muster der Wassernutzung können neue Effizienzpotentiale im Umgang mit der Ressource Wasser erschließen. Die hier dargestellten Zusammenhänge fassen wir unter dem folgenden Titel zusammen: *Gemeinwohlorientierung und Integration als notwendige Elemente einer Neupositionierung der Kommunalwirtschaft.*

In den beiden Gutachten von BMWi und UBA ist die Abweichung der Ansichten hinsichtlich der Institutionalisierung eines Wettbewerbs im Markt besonders auffällig. Idealtypisch müsste Wettbewerb im Markt zu einer gemeinsamen Nutzung des Wassernetzes führen, damit die Endverbraucher die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Anbietern hätten. Während das BMWi-Gutachten eher auf technische Aspekte abhebt, macht das UBA mögliche gesundheitliche Folgen geltend. Letztlich ist bei direktem Wettbewerb die Trennung von Netz- und Anlagenbetrieb logische Voraussetzung, was mit Blick auf Telekommunikation, Energie und Transport im Wasserbereich jedoch eine ganze Reihe ungeklärter Forschungsfragen aufwirft: Durchleitungsprobleme (hygienische, wasserchemische Folgen), Infrastrukturplanung, sich verfestigende Tendenzen bereits bestehender Netzstrukturen, dichtere Vermaschung statt Rückbau. Daran schließt sich ein juristischer, technischer und ökonomischer Forschungskomplex an: *Liberalisierung von Netzindustrien – Potenziale und Restriktionen bei der Trennung von Netz und Betrieb in der Wasserwirtschaft.*

Die Diskussion um Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft wurde durch das Gutachten der Weltbank angeregt (Briscoe 1995), und zwar anhand von zwei zentralen Hinweisen: Erstens wird be-

hauptet, dass die deutsche Wasserwirtschaft auf dem Weltmarkt nicht präsent sei, zweitens wird festgestellt, dass die Produkte der Wasserwirtschaft zu teuer seien. Zwar weist das BMWi in seinem Gutachten die These der Überteuerung mit differenzierten Argumenten zu Recht zurück, begründet dies aber mit dem Hinweis auf das Aktionskonzept "Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft" (BMBF 1999) wie folgt: "Es zeigt sich, dass die Chancen der Anbieter im internationalen Wassermarkt entscheidend von der Größe sowie Finanzkraft der Unternehmen abhängen. Während deutsche Wasserversorger über ein hohes fachliches Know-how verfügen, fehlt den Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand der erforderliche finanzielle und rechtliche Handlungsspielraum für ein entsprechend risikoreiches Auslandsengagement. Dabei kann der begrenzte finanzielle Handlungsspielraum z.T. dadurch überwunden werden, dass diese sich mit Anbietern von Planungs-, Bau- und Finanzierungsleistungen zu Konsortien zusammenschließen." (BMWi 1999:14)

Im Gegensatz zum BMWi sehen die Gutachter des UBA Liberalisierung bzw. Privatisierung bei den Unternehmen nicht als Vorbedingung für eine verbesserte Positionierung und Präsenz im Weltwassermarkt.

Im vierten Untersuchungskomplex "*Nachhaltige Wasserwirtschaft und Weltmarkt*" könnten die organisatorischen Bedingungen für einen verbesserten Wissenstransfer sowie die Funktionsbedingungen für dezentrale Kreislauftechnologien im Wassersektor untersucht werden.

4. Begründung der Forschungsperspektiven

4.1 Ressourcenschutz und -allokation bei Privatisierung. Von der quantitativen Distributionslogik zur integrierten Ressourcenbewirtschaftung und Raumentwicklung

Die Diskussion um Privatisierung und Liberalisierung in der Wasserwirtschaft ist vor dem Hintergrund vielfältiger paralleler Veränderungen zu sehen:

- Die nationale Umsetzungspflicht der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie ist zwar noch neueren Datums, oftmals wird sie aber lediglich als eine Art Berichtspflicht gesehen, die neben der Meldung von Gewässergütedaten auch administrative Veränderungen in der behördlichen Anpassung an Flusseinzugsgebiete zur Folge hat.⁵

⁵ Deutschland war es, das bei der europäischen Gesetzgebung (Wasser-Rahmenrichtlinie) entscheidenden Einfluss nahm, um die Rechtsverbindlichkeit neuer Behörden auf der Flusseinzugsgebietsebene zu verhindern. So kam es zu dem gegenwärtigen Kompromiss, dass die alten Behördenstrukturen die neuen Aufgaben mit übernehmen sollen.

- Die Einbeziehung der Umwelt- und Ressourcenkosten, die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung, die Regelung von Investitionszuschüssen und die wirtschaftliche Analyse der Infrastrukturmaßnahmen bleiben in der bisherigen Rechtspraxis weitgehend unberücksichtigt. Diese Harmonisierung des Ordnungsrahmens durch EU-Recht wird die bisherige Praxis des Wasserrechts stark verändern, ohne dass derzeit eine Implementierung dieser wirtschaftlichen Instrumente in der Wasserpolitik absehbar ist. Die Adaption an das EU-Recht böte überdies die Möglichkeit, das Wasserrecht in Deutschland grundsätzlich zu reformieren. Eine solche Situation böte sich an, zumal in der Siedlungswasserwirtschaft, sowohl in den Versorgungs- wie auch in den Entsorgungssystemen, hohe Investitionen anstehen (ifo 1999); der Kostendruck auf die Investitionen wächst und damit auch die Bedeutung der Effizienzsteigerung der Wasserwirtschaft bei gleichzeitig fallendem Wasserverbrauch (und damit auch sinkendem Abwasseranfall).
- Bei der Vergabe der Wasserrechte spielen bislang Fragen der wirtschaftlichen Analyse der Wasserindustrie, insbesondere der Kostenstruktur der unterschiedlichen Systemtypen von Wasserver- und -entsorgung (je nach ihrer räumlichen Auslegung) keine Rolle. Hierzu liegen keinerlei Forschungen vor (zumal hier forschungsmethodisches Neuland zu betreten ist). Neben zunehmender Ökonomisierung des Wassersektors produzieren die veränderten Rahmenbedingungen auch neue Raumbezüge für die Wasserbewirtschaftung. Ganz handgreiflich ist dies zunächst wieder bei der Wasser-Rahmenrichtlinie, die eine Regionalisierung der Wasserwirtschaft nach Flussgebietseinheiten vorsieht. Dies verändert die räumliche Organisation der wasserwirtschaftlichen Planung und setzt Anreize für Abstimmungsprozesse über Verwaltungsgrenzen hinaus zwischen verschiedenen Wasserbehörden sowie zwischen Wassersektor und anderen Sach- bzw. Politikbereichen.

Um die hier angesprochene Planungsverantwortung praktisch einlösen zu können, müssten methodische wie wissenschaftliche Grundlagen für strukturelle Veränderungen/Reformen zur Erweiterung des gesellschaftlichen Handlungsvermögens erarbeitet werden:

- Auf der Ebene von Raumordnung, Raumplanung und wasserwirtschaftlicher Fachplanung sollte den veränderten Raumbezügen Rechnung getragen werden, vor allem den unterschiedlichen Tendenzen der Regionsentwicklung und der damit zusammenhängenden Regionalisierung. Die so entstehenden Querschnittsaufgaben haben sich von der "Fläche" zu lösen und die Nutzungen, Interessensgegensätze und Verflechtungen zu regulieren.

- Der Grund für das Scheitern der klassischen Planungsmethoden (funktionsräumliche Arbeitsteilung und entsprechende Standortausweisung) und für die oft dezisionistische Dominanz der örtlichen Bauleitplanung ist in der gewachsenen Komplexität (zum Teil konfligierender) Interessenslagen zu sehen.
- Bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen für diese Probleme ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Grundlagen einer Wasserrechtsentscheidung und insofern auch der vorgelagerten Planungsprozesse der Vergleiche von räumlich differenzierten und technisch diversifizierten Systemen mit je unterschiedlicher Kostenstruktur (Umwelt- und Ressourcenkosten; betriebswirtschaftliche Analyse) bedürfen.
- Bei den technisch diversifizierten Systemen müssen Aspekte wie zentrale versus dezentrale Auslegungen von Netzstrukturen, klassische und neue Abwasserverfahren, der Umgang mit Regenwasser unter verschiedenen Optionen, Brauchwassersysteme etc. geprüft werden. Für die Bewertung sind solche Alternativpositionen von gewachsener Bedeutung, weil die klassischen angebotsorientierten Grundlagen der monopolwirtschaftlich gestützten Wasserversorgungsstrukturen zunehmend ins Wanken geraten:
 1. Es ist eine Stagnation bzw. ein Rückgang des Wasserverbrauchs festzustellen.
 2. Es existiert eine schwierig zu realisierende Finanzierungssituation, weil wachsender Investitionsbedarf vor allem für die Entsorgungssysteme der Kernstädte entstanden ist.
 3. Es mangelt an Planungssicherheit für die angesprochenen je unterschiedlichen räumlichen Veränderungen.
 4. Es ist ein zunehmender Druck in Richtung Wettbewerb trotz noch geschützter Monopolgebiete zu konstatieren.

4.2 Gemeinwohlorientierung und Integration als notwendige Elemente für kommunale Kompetenz – Nachhaltigkeitsanforderungen an private Unternehmen in der Wasserwirtschaft

Auch bei Fortbestand des § 103 GWB a.F. mit der Wirkung geschützter Monopolbereiche steht die kommunale Wasserwirtschaft (und das sind mehr als 2/3 der Unternehmen in Deutschland in diesem Sektor) unter starkem Veränderungsdruck. Mit dem durch § 103 GWB a.F. geschützten Gebietsmonopol ist die lang gehegte Rechtsauffassung verbunden, dass sich durch kartellartige Absprachen die Machtbeziehungen bzw. der Markt beruhigen sollte und langfristig planbar ist. In Deutschland hat sich nach dem ersten Weltkrieg und dann schubweise in der Phase des Wiederaufbaus der Bundesrepublik auf Basis dieser geschützten Monopolgebiete der "kommunale Querverbund" herausgebildet. Zwischen den Sparten Energie, Gas, Wasser, Nahverkehr wurde versucht, Vor-

teilsstrukturen zu realisieren und insbesondere verlustträchtige Sparten der Daseinsvorsorge zu subventionieren. Der kommunale Querverbund kann aber auch Steuervorteile und Vorteile bei gemeinsamem Einkauf, Kreditzugang, Rechnungsstellung usw. realisieren (Krabbe 1980, Püttner 1995: 437). Hinter dem kommunalen Querverbund in Verbindung mit dem gesicherten Monopolgebiet kam es zur Ausbildung einer dynamischen Angebotspolitik: Kapazitätserweiterung durch Netzwerkausbau, um möglichst flächendeckend alle Versorgungsansprüche abzudecken. So sollte gewährleistet sein, dass (unabhängig von Land- und Stadtdifferenzen) in die Gesamtfläche hinein Infrastruktursysteme der Wasserver- und -entsorgung für sämtliche Siedlungsbereiche bereitgestellt und die Investitions- und Betriebskosten pauschal (und verteilungsgerecht) auf alle Verbrauchergruppen verteilt werden (Anschluss- und Benutzerzwang, Gebührenwesen, Äquivalenzprinzip). Auf diese Weise sind sowohl in verdichteten Siedlungsgebieten als auch auf dem Land eher zentralisiert organisierte Infrastruktursysteme (gebündelte Kläranlagen, Wasserverbundstrukturen, Fernwassersysteme) entstanden, deren Zuständigkeit und Betrieb im Regelfall in kommunaler öffentlich-rechtlicher Hand (Kommunen, Boden- und Wasserverbände, Zweckverbände) lag. Auf der Ressourcenseite hat sich das System in einer wenig differenzierten top-down-Planung verfestigt. Diese Systemkonkordanz von "kommunalem Querverbund" und Monopolgebiet kommt aus unterschiedlichsten Ursachengeflechten auf die unterschiedlichen Akteure bezogen in Veränderungsdruck:

Ver- und Entsorgung

Die kommunalen Unternehmen haben hohen Investitionsbedarf und sind somit oftmals selbst Motor von Privatisierungsvorhaben mit möglichst hohen Gewinnrealisierungen (bei oft überhöhtem Restbuchwert der Anlagen). Sie stehen unter Druck, die Kostenminimierung und die Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen zu realisieren. Es müssen zum Teil neue Märkte erschlossen werden (z.B. Brauchwassermarkt), zumal die Kundenansprüche sich differenzieren.

Aufsicht, Planung

Auf Seiten der Aufsichts- und Planungsbehörden gewinnt verstärkt die leistungsüberwachende Regulierung, z.B. durch die Kartellämter, an Bedeutung.

Kunden, Nutzer/innen, Verbraucher/innen

Die Nutzer/innen und Verbraucher/innen setzen sich oft mit zu hohen Gebühren auseinander (so in den neuen Bundesländern, wo z.T. besonders hohe Gebühren anfallen), mit Problemen von Anlagenstandorten (bzw. Trassenbauten) und sind an einer eigenen Verbrauchsreduzie-

rung interessiert. So besteht teilweise ein Interesse an Eigenver- und-entsorgung (z. B. durch Regen- und Brauchwassersysteme oder eigene Abwasserklärung) und der Anschluss- und Benutzerzwang wird z.T. abgelehnt.

Neben diesen Dynamiken der wachsenden Anspruchsdifferenzierung und -vielfalt sind es vor allem die Finanznöte der Kommunen, die Prozesse der weiteren Marktöffnung und der damit einsetzende Wettbewerbsdruck, die dem System der kommunalwirtschaftlichen Leistungsverwaltung zusetzen.

Dennoch können die ökonomischen Rahmenbedingungen der kommunalen Unternehmen als komperative Vorteile gelten, wenn man die Sozialisierung der Risiken im Falle eines Konkurses, die generell günstigen Kreditzugänge, die steuerlichen Privilegien und die öffentliche Refinanzierung durch fortlaufende Kapitalerhöhung betrachtet. Sie können sich aber in ihr Gegenteil – in komparative Nachteile – verwandeln, wenn man auf die fiskalpolitische Schranken-Trias abhebt, nach welcher sich eine kommunalwirtschaftliche Tätigkeit

- a) auf den örtlichen Wirkungskreis und
- b) auf den öffentlichen Zweck beschränken muss,
- c) und die wirtschaftliche Unternehmung zur Leistungsfähigkeit der Kommune in Beziehung stehen sollte.

Föderale Gesetzgebung und Kommunalaufsicht der Innenministerien der Länder bewerten die Entwicklungen kommunalwirtschaftlicher Aktivitäten sehr unterschiedlich. “[W]ährend die normativ besonders restriktiven Gemeindeordnungen der südlichen Länder sehr liberal angelegt werden, werden die normativ relativ liberalen Gemeindeordnungen zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen sehr restriktiv ausgelegt”. (Hennerkes 1999:68)

Hier kommt eine merkwürdige, genauer zu untersuchende Antinomie zum Ausdruck: Objektiv unterstützen die Wirkungszusammenhänge zwischen europäischem Binnenmarkt und dem sich dynamisierenden Austausch von Waren und Dienstleistungen die räumliche Ausweitung. Ebenso verstärkt die ordnungspolitische Privatisierungsdiskussion die Tendenzen zur räumlichen Ausweitung des Leistungsaustausches (s.o.). Darüber hinaus versteht sich die kommunalwirtschaftliche Tätigkeit zunehmend im Sinn einer unternehmerischen Ausrichtung mit mehr Kostenbewusstsein, Effizienz, Service- und Kundenbewusstsein (die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben steht zurück). In der gegenwärtigen Entwicklungstendenz wirkt so das Bild einer kontrollierenden Kommunalaufsicht (Begrenzung, Kontrolle) gegenüber einer auf unter-

nehmerische Autonomie ausgerichteten Versorgungsaktivität merkwürdig antiquiert.⁶

Diese Antinomie ist letztlich ein Ausdruck dafür, dass ehemals sinnvolle Aufsichtsstrukturen für Monopolwirtschaften noch nicht an veränderte, am Wettbewerb und an mehr Unternehmensautonomie ausgerichtete Wirtschaftsformen angepasst wurden. Ebenso wie in den Bereichen öffentlicher Nahverkehr, Müllentsorgung und Energie stehen auch in der Wasserwirtschaft die kommunalwirtschaftlichen Restriktionen des Territorialprinzips im Gegensatz zu den gegenwärtigen Strukturveränderungen. Die Beschränkung durch kommunale Verwaltungsgrenzen (auch wenn diese als ideal zu betrachten sind) stellt in einer Situation der sich auch auf die Wasserwirtschaft ausweitenden Märkte ein starkes Hindernis für die Absicherung kommunal- bzw. stadtwirtschaftlicher Interessen dar. Zwar gilt das Territorialprinzip im strengen Sinn nur für die hoheitlichen Tätigkeiten der Kommune (wie z.B. Abwasserwirtschaft), dennoch schränkt es generell auch die wirtschaftlichen Tätigkeitsfelder und Aktionsradien der Kommunen ein, solange das Territorialprinzip in den Gemeindeordnungen festgelegt ist. Allerdings wirft die Veränderung der räumlichen Bezüge (wie dies in dem ersten Untersuchungskomplex dargelegt wurde) für die Kommunen in der Leistungsverwaltung (Energie, Müll, Verkehr, Wasser, Abwasser) die Frage nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf. Viele Kommunen betreiben hier eine Ausweitung ihrer Wirtschaftstätigkeit weit über die Stadtgebiete hinaus: z.B. in Form von Beteiligungen und anderen kommunalen Kooperationsformen, aber auch in Form der Fusion (vgl. zum Überblick StMLU 1999). Wie relevant die Ausfüllung dieser neuen Handlungsspielräume ist, allein hinsichtlich der sich verändernden Raumbezüge, wird im Folgenden kurz skizziert.

Aus den geschilderten potentiellen Interessensgemeinschaften können sich gemeindliche Kooperationen bilden und zwischen Versorgern und Kommunen können sich neue Konstellationen aus veränderten Raumbezügen ergeben, welche auch bessere Abstimmungen zwischen Raumplanung und Infrastrukturplanung ermöglichen würden (vgl. auch Kap. 4.1).

Die sog. Modernisierung vieler Stadtwerke erfolgt gegenwärtig in der Segregation einzelner Sparten sowie im Verkauf und Outsourcen ganzer Teilsysteme. Hier werden nicht nur Wissenskombinationen, die wichtigste Basis für Synergievorteile, verkauft, es findet auch gleichzeitig

⁶ Die gesetzlichen Rahmenvorschriften der Länder zur Kommunalaufsicht müssten diesen neueren Entwicklungen besser angepasst werden.

eine politische und wissensbezogene Kompetenzausdünnung statt, an deren Ende eine kommunale Selbstverwaltung steht, deren Kompetenz sich nurmehr auf "Planungshoheit und Sozialamt" beschränkt (Hennerkes 1999). Regionalisierung impliziert in unserem Verständnis zum einen politische Kooperation mit anderen Gemeinden, zum anderen die entsprechende Operationalisierung der politischen Ziele. Sie umfasst die Ausführungen in Kapitel 4.1 zur nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung: Die Verbindung kostengünstiger Anlagen/Infrastrukturen mit möglichst geringem Ressourceneinsatz (Aspekt der Umweltverträglichkeit unter der Berücksichtigung externer Effekte). Für eine umsichtige Kommunalpolitik hat dies meist zur Folge, den Bedarf durch Maßnahmen der rationellen Ressourcen-Verwendung in einem nachfrageorientierten Ressourcen-Management zu steuern. Ein solches kommunales Management gelingt nur, wenn – durch die Geschäftspolitik – nicht nur rein erwerbswirtschaftliche, auf den Markt bezogene Unternehmensstrategien realisiert werden, sondern auch Fragen des integrierten Interessenausgleichs Teil der institutionellen wie informellen Kommunalpolitik sind. Nimmt man diese Perspektive zur Grundlage, so ist zweifelhaft, warum im Kontext der Privatisierungsdebatte immer wieder von der politischen Entmachtung der Kommune durch Privatisierung gesprochen wird (was bei einer materiellen Privatisierung ohne Zweifel der Fall ist).

Dem entgegen steht die Tendenz, dass die politischen Vorgaben durch die Gemeindeparlamente abnehmen, ebenso der Einfluss der Gemeinderäte und Werksausschüsse bei kommunalen Beteiligungen. Dies sind zusammengenommen Indizien für einen geringen politischen Einfluss wasserwirtschaftlicher Entscheidungen. Dieser Beobachtung entsprechen auch inneren Strukturen: Eine jüngst vorgenommene, empirisch gestützte Untersuchung (Liesek et al. 2001) veranschaulicht, wie sehr die kommunalen Verwaltungsspitzen, das Management öffentlicher Unternehmungen, sich selbst in der Rolle von Ingenieuren bzw. Kaufmännern sehen, die ihre Aufgabenwahrnehmung ganz an den Anforderungen des Marktes ausrichten und politische Vorgaben eher als ideologisch bzw. sachfremde Behinderung auffassen. Sie verstehen politische Vorgaben als Behinderung des eigentlichen Geschäfts – zumal wenn sie erwerbsbiographisch nicht von der Politik her kommen, sondern über eine kaufmännische bzw. technische Ausbildung und Laufbahn verfügen. Der Autor einer anderen Studie (Sitter 2001) spricht daher von der Krise des öffentlichen Managers, weil es nicht mehr um die Vermittlung von Markt und politischer Vorgabe geht, sondern um die Erfüllung marktlich gebotener Anforderungen.

Die für die Kommunalwirtschaft vorgestellten Standards zur Überwindung der Innovationskrise müssten auch dann Geltung haben, wenn sich die Kommunen der direkten operativen Aufgabendurchführung durch Delegation in Form von Leistungsausschreibungen sowie durch Beteiligung anderer Kommunen entledigen wollen. In diesem Falle wären gemeinwirtschaftliche Aspekte für Leistungsausschreibungen und Beteiligungen so zu konkretisieren, dass die unterschiedlichen Privatisierungsformen in den Kommunen nicht zur Verschlechterung der sozialen, ökonomischen, ökologischen Zustände führen.

Derzeit existiert für die Kommunen bei der Delegation von Aufgaben, gerade auch aus dem Aspekt der Tarifstruktur für Gehälter heraus, eine große Kompetenz- und Wissenslücke zur Wahrnehmung der komplexen Aufgaben wie die Überwachung von Investitionsplanungen und Kostenberechnungen (Gebührenreihen usw.). Dies macht verkaufs- bzw. delegationswillige Kommunen oft zum Spielball der wesentlich "besser informierten" Verkaufspartner. Die hier bereits vorliegenden Beratungskompendien bzw. Beratungsleitfäden für Kommunen im Fall von Verkauf oder Delegation heben entweder auf Umweltaspekte ab (BMU 2000) oder betreffen lediglich die Rechtsformwahl bei möglichen Stadtwerke-Kooperationen (StLMU 1999).

4.3 Liberalisierung von Netzindustrien – Potentiale und Restriktionen bei der Trennung von Netz und Betrieb

Die Erfahrungen der Liberalisierung anderer netzgebundenen Infrastrukturen zeigen, dass Wettbewerb eine Trennung des Netzbetriebs von der Erstellung der eigentlichen Leistung (z.B. Strom) voraussetzt. Es stellt sich die Frage, inwiefern hier eine Übertragung dieser Erfahrungen auf die Siedlungswasserwirtschaft möglich ist. Einerseits sind die Umsätze in der Wasserwirtschaft gegenüber den netzgebundenen Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation, Energie und ÖPNV geringer (Statistisches Bundesamt 2001). Jedoch die Netzkosten in der Wasserwirtschaft sind im Vergleich zu anderen Netzindustrien sehr hoch (hoher Anteil der verbauten Fixkosten). Aufgrund dieser Kostenstrukturen wären es allemal nur die Großkunden, die von Durchleitungen⁷ Nutzen ziehen könnten. Die Tarife der Privatkunden müssten dann die durch die Preissenkung für Großverbraucher nicht gedeckten (Fix-)Ko-

⁷ Solche Durch- und Einleitungen in Netzteile oder Sticheleitungen wären auf eine kooperative Grundlage (z.B. Absprachen über hygienische/chemische Parameter des eingeleiteten Wassers) zu stellen. Da die Einleiter aber auch Konkurrenten sind, ist eine freiwillige Kooperation (gerade in der Anfangsphase) nicht zwingend zu erwarten; an dieser Stelle müsste regulierend eingegriffen werden (vgl. auch Netzregulierung im Bereich Telekommunikation oder Bahn).

sten aufgefangen. Eine solche Tendenz führt gerade für Universaldienstleister (z.B. Stadtwerke, die für Wasserver- und -entsorgung auch bis in Landregionen hin zuständig sind) zu unvertretbarem Kostendruck und zu einer starken Tariffdifferenzierung (z.B. zwischen verschiedenen Kundengruppen oder Gebieten innerhalb eines Versorgungsgebiets). So könnte es passieren, dass sich die interessierten Konzerne und Multi-Utility-Unternehmen⁸ zunehmend auf das Geschäft der verbleibenden lukrativen Großkunden konzentrieren und hier wäre die Tendenz eines großen Konzentrationsprozesses angelegt.

Bei einer Liberalisierung wäre es möglich, daß weitere Investitionen in die Netze vorgenommen würden, um eine Radius-Vergrößerung und eine bessere Verflechtung der Netze zu erreichen. Dies würde insgesamt eine vorhandene Struktur verfestigen und stabilisieren.⁹ Aus betriebswirtschaftlicher Sicht kann ein weiterer Netzausbau zwar interessant, volkswirtschaftlich aber nicht optimal sein. Da bislang keine volkswirtschaftlichen Untersuchungen zum Vergleich der Kostenstrukturen von Nah- und Fernversorgung existieren, ist bei einer volkswirtschaftlichen Optimierung die Frage zu stellen, ob und wie im Wasserbereich Netzstrukturen anzulegen sind.

Offen ist, ob es aus unternehmensstrategischer Sicht auch zu einer dynamischen Disaggregation kommen kann, bei der sich Spezialisten wie z.B. reine Netzbetreiber herausstellen. Haben in dieser Marktstruktur dann nur noch entsprechend große öffentliche Versorgungsunternehmen eine Chance und würden die kleineren (kommunalen) Unternehmen ihre Selbstständigkeit trotz vorhandener guter eigener Ressourcen verlieren? Kapitalintensität und -bindung der Netzinfrastruktur scheinen hier eine Schlüsselposition zu haben, da deren dominanter Charakter auch auf den weiteren Ausbau – also die Verknüpfung und Expansion von Netzen – rückwirkende Effekte haben kann.

Neben den hier beschriebenen Konzentrationsprozessen kann Dezentralisierung und Relokalisierung der Wasserinfrastruktur und-wirtschaft gerade unter ressourcenökonomischen Umweltaspekten von

⁸ Das Engagement der Konzerne und Multi-Utility-Unternehmen im Bereich der Wasserwirtschaft kann spezielle Motivationen haben. So z.B. die Entwicklung vollkommen neuer Geschäftsfelder für die Ver- und Entsorger (oder andere (neue) Unternehmen) durch die zunehmende (horizontale) Spezialisierung, die nicht nur (Ab-)Wasserleistungen, auch andere Infrastrukturbereiche umfassen kann. Sowohl die Netzbetreiber als auch Dienstleistungsunternehmen können einzelne spezielle Aufgaben bzw. Leistungen aus der Wertschöpfungskette übernehmen (z.B. Ablesedienste, Abrechnungserstellung, Reparaturdienste etc.).

⁹ Hier wären überdies neben ökonomischen Fragen die der Zugangsberechtigung, der Qualitätsversicherung, Haftungsfragen bei der Durchleitungsproblematik (wer haftet an welchem Punkt für welche Qualität usw. Leckagen) und die ökologischen Implikationen zu klären.

Relevanz sein. Es ist dann die Frage zu beantworten, ob bei einer wirtschaftlichen Trennung von Netzbetrieb und Anlagenbetrieb (Produktion) noch infrastrukturelle Veränderungsspielräume denkmöglich sind, oder ob ein Strukturkonservatismus der sich bereits durchgesetzten Infrastrukturen Veränderungsprozesse ausschließt bzw. verhindert. Hinzu kommt das Problem der 'Trägheit' in der Wasserwirtschaft bzw. der (verfestigten) Netzstrukturen. Es ist offen, wie schnell die Spezialisierung im Netzbereich erfolgt, und ob ein reiner Netzbetreiber die Netzauslegung in der gleichen Geschwindigkeit anpassen kann, in der sich der Transformationsprozess vollzieht (Langfristigkeit der Investitionen vs. schnelle Konzentrations- und Disaggregationsprozesse).

Ferner ist offen, inwiefern das Wassernetz zum Aufbau der z.T. fehlenden Ortsnetze für andere netzgebundene Dienstleistungen (z.B. Telekommunikation, Internet, Kabelfernsehen) durch die Kombination der Netze zu nutzen ist (Verlegung von Glasfaser-Kabeln in Abwasserrohren und ähnliches). Durch eine derartige Neukombination der Netze könnten sich auch neue strategische Optionen für das Netzmanagement und die Nachfragesteuerung ergeben (z.B. Nutzung neuer IuK-Technologien zur Messung von Verbrauchswerten). Deren Auswirkungen auf die Netzinfrastuktur und das mögliche Dezentralisierungspotential sind – zumindest für die Wasserwirtschaft – bislang noch nicht thematisiert.

Bei einer Aufhebung des Gebietsschutzes nach § 103 GWB a.F. sind jedenfalls beide hier skizzierten Entwicklungsrichtungen denkbar: Konzentration der Unternehmen bei gleichzeitiger Trennung von Netz und Betrieb (und Beibehaltung des Anschluss- und Benutzungszwangs) sowie Dezentralisierung im Wasserver- und -entsorgungsbereich (Etablierung differenzierter dezentraler Wasserkreisläufe) bei Aufhebung des Anschluss- und Benutzungszwangs.

4.4 Deutsche Wasserwirtschaft und internationaler Wettbewerb

Es ist unbestritten, dass die deutsche Wasserwirtschaft – trotz der internationalen Anerkennung ihres technischen Niveaus – im internationalen Wettbewerb (von Beratungsleistungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit abgesehen) keine wesentliche Rolle spielt. Dieser internationale Markt wird vornehmlich von wenigen französischen und britischen Systemanbietern beherrscht, die im Übrigen ihre Geschäftspolitik durch Sichern von Konzessionsgebieten betreiben (eher französisches Modell), bzw. ganz auf die Eigentumsübertragung und entsprechende Gesamtleistungserbringung (eher britisches Modell) ausgerichtet sind.

Es wäre zunächst in einer kritischen Bestandsaufnahme zu bearbeiten, ob nicht ein Spezifikum der deutschen Marktpositionierung sein könnte, neben diese beiden dominierenden Systemmodelle eine dritte Modellvariante ins Spiel zu bringen, nämlich eine Hybridkonstruktion aus öffentlich-rechtlichen und privaten Beteiligungen. Bei einer solchen Hybridkonstellation wären die Stärken der öffentlich-rechtlichen Partner in den Partnerländern auszubauen und ihre Schwächen durch die (deutsche) Privatisierungsbeteiligung aufzufangen und umzuarbeiten. Es könnte dafür gesorgt werden, dass staatliche Subventionen Zug um Zug von kostendeckenden Systemvarianten abgelöst würden und dennoch soziale Ausgewogenheit gesichert wäre. Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal im internationalen Markt für deutsche Anbieter könnten nachhaltige Infrastruktursysteme mit neuen umwelttechnologischen Ansätzen in der Wasserver- und -entsorgung sein (z.B. Regenwasserbereich, anaerobe Abwasserbeseitigung, Water-Recycling). Rudolph (1999) räumt den deutschen Unternehmen in diesen (kombinierten) Formen des Public-Private-Partnership (bzw. Private Sector Participation) gerade bei kleineren bis mittleren Projekten gute Wettbewerbschancen ein.

5. Ausblick

Kennzeichnend für die Diskussionen um Privatisierung und Liberalisierung in der Wasserwirtschaft ist eine enge Verflechtung des gesellschaftlichen Diskurses, des politischen Handlungsbedarfs und der wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Dies führt zu einer Überlagerung der gesellschaftlichen, politisch-administrativen und wissenschaftlichen Problemwahrnehmung. Daraus resultiert – so unsere These – dass die gesamte (verflochtene) Debatte eher durch Pro- und Contra-Positionen geprägt ist als durch eine differenzierte Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Dimensionen des Problemgegenstandes ‘Privatisierung und Liberalisierung’ (bzw. den Ursachen für und den Folgen der Problemlagen). Bemerkenswert ist allerdings, dass trotz der engen Verflechtung der unterschiedlichen Diskussionsebenen (gesellschaftlich, politisch und wissenschaftlich) sowie der starken Polarisierung unter allen Akteuren innerhalb des Diskurses scheinbar Einigkeit darüber besteht, dass sich die Wasserwirtschaft derzeit verändert und dass auch entsprechende Transformationen notwendig sind.¹⁰ Allerdings herrscht hinsichtlich der Motive und Maßnahmen für einen solchen Wandlungsprozess zwischen den verschiedenen Akteuren Dissens.

¹⁰ Die ökonomischen, ordnungsrechtlichen und organisatorischen Veränderungen führen unter Umständen zu erheblichen, nicht beabsichtigten Abänderungen im materiellen Wassermanagement, im Gewässerschutz und auch im Umgang mit den technischen Netzen mit erheblichen sozial-ökologischen Auswirkungen.

Aus diesem Grund liegen auch unterschiedliche Wahrnehmungen und Einschätzungen hinsichtlich der Problemlagen und deren Dringlichkeit vor.

Auch wenn alle Zeichen dafür sprechen, dass der Privatisierungstrend und die damit verbundenen Konzentrationsentwicklungen anhalten, so gibt es doch eine Reihe von unbearbeiteten (sozial-ökologischen) Problemlagen. Dieses Papier sollte einen relevanten Ausschnitt dieser ungelösten Fragen offenlegen. Am dringlichsten scheinen uns die Fragen der Regulation zu sein. Damit diese nicht allein auf wissenschaftlicher, sondern auf breiter gesellschaftlicher Basis geklärt werden können, schlagen wir ein Moratorium vor (vgl. Kluge/Lux 2000). So wird es möglich, nicht nur eine Liberalisierung – in welcher Form auch immer – vorzubereiten, sondern auch die bereits stattfindenden Veränderungsprozesse zu konturieren, denn die Effekte dieser sozial-ökologischen Transformation hängen weitestgehend von den Rahmenbedingungen ab.

6. Quellen- und Literaturverzeichnis

- AG Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit (SPD-Fraktion) (2001a): Wasserwirtschaft braucht Modernisierung, keine Liberalisierung. Pressemitteilung Nr. 226 vom 13. März 2001. o.O.
- AG Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit (SPD-Fraktion) (2001b): Wasserwirtschaft: Nachhaltigkeit statt Liberalisierung als Ziel. Pressemitteilung Nr. 265 vom 22. März 2001. o.O.
- Akademie für Raumforschung und Raumplanung (1994): Wassergütwirtschaft und Raumplanung. Probleme der Zusammenarbeit und Lösungsansätze. Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 192, Hannover
- Arbeitskreis Wasser im Bundesverband der Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V. (BBU) (Hg.): BBU Wasserrundbrief, gesamter 20. Jahrgang (2000).
- Bauer, S. (2000): Kommunen und Abfallentsorgungsunternehmen. Marktwirtschaftliche Ansätze forcieren den Konzentrationsprozeß. In: Soziale Technik 3/2000, 7-9
- BDI (2000): Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für den Verbraucher. Berlin
- Becker, E./Th. Jahn/E. Schramm (1999): Sozial-ökologische Forschung – Rahmenkonzept für einen neuen Förderschwerpunkt. Gutachten im Auftrag des BMBF. Frankfurt/Main
- BGW (2001a): Trinkwasser – Marktdaten & Fakten. http://www.bundesverband-gas-und-wasser.de/publik/trinkwasser/marktdaten_fakten.htm (12. Februar 2001)

- BGW (2001): 51 Milliarden DM seit 1990 investiert. Presserklärung (http://www.bundesverband-gas-und-wasser.de/publik/trinkwasser/mitte_2.htm) (9.3.2001)
- BMBF (2000): Aktionskonzept Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft. Fachberichte. 2. Auflage. Karlsruhe
- BMU (2000): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Deutschland. BMU-Broschüre. Entwurf/Manuskript vom November 2000. Bonn
- BMWi (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Vorläufiges Thesenpapier, Stand 21. Februar 2001
- Briscoe, J. (1995): Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland. Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer. In: Das Gas- und Wasserfach (gwf) Wasser – Abwasser, 136 (1995) Nr. 8, 422-432
- Brösse, U. (1994): Ökonomische Instrumente für eine langfristige Sicherung der Gewässergüte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Wassergütewirtschaft und Raumplanung. Probleme der Zusammenarbeit und Lösungsansätze. Hannover, 187 – 201
- BVZV – Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e.V. (2001): Stellungnahme zum vorläufigen Thesenpapier Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung (Gutachten im Auftrag des BMWi) vom 26. März 2001. Berlin/Bonn (download unter www.agv.de; 5. April 2001)
- Correia, F.N./ R.A. Kraemer (Hg.) (1997a): Eurowater. 1. Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Berlin, Heidelberg, New York
- Correia F.N./R.A. Kreamer (Hg.) (1997b): Eurowater. 2. Dimensionen Europäischer Wasserpolitik, Themenberichte. Berlin, Heidelberg u.a.
- Cosack, T. (1999): Erhebung von Gebühren und privatrechtlichen Entgelten im Wasser- und Abwasserbereich – Pro und Contra. In: Kommunale Steuer-Zeitschrift 3/1999, 47-51
- Daiber, H. (2000): Wasserpreise und Kartellrecht. Zur Fortentwicklung der Mißbrauchsaufsicht über Wasserversorgungsunternehmen. In: Wirtschaft und Wettbewerb 4/2000, 352-365
- Deutsche Bank Research (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung. Aktuelle Themen Nr. 176 vom 25. August 2000. Frankfurt
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Wasserversorgung muss kommunale Aufgabe bleiben Vorrang von Gesundheits- und Umweltschutz dauerhaft sichern, Pressemitteilung Nr. 14/2001 vom 11. März 2001. Berlin

- Edeling, Th. (2000): Kommunale Unternehmen zwischen Marktliberalisierung und öffentlichem Auftrag. In: Berliner Debatte INITIAL Nr. 11/2000, 50-59
- Europäische Kommission (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (COM 2000 – 580). Brüssel
- Europäisches Parlament (2001): Entwurf eines Berichts über die Mitteilung der Kommission "Leistung der Daseinsvorsorge in Europa" (vorläufige Fassung vom 8. Mai 2001). Ausschuss für Wirtschaft und Währung. Brüssel
- Faßbender, K (1996): Rechtsprobleme der Privatisierung in der Wasser- und Entsorgungswirtschaft. In: Natur und Recht 2/1996, 79-82
- Geiler, N., (BBU) (2000a): Wird Wasser gelb? Gegen die Kommerzialisierung der kommunalen Wasserwirtschaft. Demokratische Gemeinde 6/2000
- Geiler, N., (BBU) (2000b): Wasser – Liberalisierungswelle gestoppt. punkt.um 9/2000: 2
- Geiler, N./ M. Ladstaetter (2000) Eine "Optimierungsstrategie" für die kommunale Wasserwirtschaft als Alternative zur Privatisierung und "Liberalisierung" des Wassermarktes. o.O.
- Grüne Liga (2000): Kampagnenpapier zur Privatisierung der Wasserwirtschaft. Berlin
- Hames, H./H.-W. Krüger (1999): Aktuelle Diskussion um Wettbewerb und Privatisierung in der Wasserversorgung. gwf Wasser/Abwasser 140: 604-612
- Hennerkes, J. (1999): Für eine Zukunft der Stadtwirtschaft. 13 Thesen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften I/1999, 65-70
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (o.J): Europas Wasser. Die Wasser-Rahmenrichtlinie der Europäischen Union– European Water. The European Water Framework Directive. 3. Wiesbadener Wassersymposium. Frankfurt/Main
- ifo – Institut für Wirtschaftsforschung (1999): Wasserwerke investieren wieder mehr als 5 Mrd. DM. Ausgabenzuwachs nur in Westdeutschland. In: ifo-Schnelldienst 31/99, 7-12
- Jasper, U. (1999): Spielräume mit Grenzen. Privatisierung im Abfall- und Abwasserbereich als Rechtsfall. In: Entsorga-Magazin 1-2/1999, 18-20
- Kämper, N./M. Heßhaus (2000): Die Organisationshoheit der Städte ist zu beachten. In: Der Städtetag 5/2000, 36-42
- Kandler, J. (1999): Möglichkeiten und Grenzen der Dezentralisierung in öffentlichen Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 22, H. 4, 401-416
- Kluge, Th. (2000a): Wasser und Gesellschaft. Von der hydraulischen Maschinerie zur nachhaltigen Entwicklung. Ein Fallbeispiel. Reihe Soziologie und Ökologie Band 3. Opladen

- Kluge, Th. (2000b): Wenn Wasser zum "normalen" Wirtschaftsgut wird. In: Frankfurter Rundschau Nr. 3 vom 05.01.2000, 8
- Kluge, Th. (2000c): Wasserblase. Noch ist Berlin Selbstversorger – das könnte bald anders werden. Interview. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 175 vom 01.08.2000, 9
- Kluge, Th./ (2000d): Hauptziel der Marktberreinigung ist die Konzentration – Liberalisierung in der Wasserwirtschaft bedeutet Abbau demokratischer Kontrolle. Interview. In: Impuls 12/00-01, 18-19
- Kluge, Th./A. Lux (2000): Liberalisierung der Wasserwirtschaft. Für ein aktives Moratorium. In: Ökologisches Wirtschaften 3-4/2000, 4
- Krabbe, W.R. (1980): Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung städtischer Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Dortmund, Stuttgart
- Kraemer, R. A./R. Piotrowski (1998): Wasserpreise im europäischen Vergleich. Kurzfassung. Berlin (download unter: <http://www.ecologic.de>)
- Kraemer, R. A. (2001): Vortrag am 5.2.2001 auf der Tagung "Wasser und Wirtschaft – Handlungsoptionen gegenüber dem Liberalisierungsdruck" der Evangelischen Akademie Loccum
- Leck, D. (2000): Five requirements for common carriage. In: Water Competition Insight. Issue 2, November, 2-3 (download unter: <http://www.logica.com>)
- Leist, H.-J./G. Magoulas (2000): Die Preisstruktur ist nicht sozialverträglich. Vom Umgang mit der Ressource Trinkwasser in Deutschland. In: Frankfurter Rundschau Nr. 298 vom 22. Dezember 2000, 9
- Lieske, S./K. Rogas/R. Sitter (2000): Leitbild Privatwirtschaft? Selbstverständnis des Stadtwerkmanagements in Zeiten von Deregulierung und Marktliberalisierung. In: Th. Edelin et al. (Hg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen
- Mutschmann, J./F. Stimmelmayer (1991): Taschenbuch der Wasserversorgung. Stuttgart
- Netzwerk UNSER Wasser (2000a): Presseerklärung zum Tag des Wassers 2000. Berlin 21.3.2000
- Netzwerk UNSER Wasser (2000b): Positionspapier zur Liberalisierung und Privatisierung in der Wasserwirtschaft. o.O.
- o. V. (1999): Was wird aus der Stadtwirtschaft? In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 1/1999, 10
- ÖTV (2001): Bewertung des vorläufigen Thesenpapiers zum BMWi Forschungsvorhaben (11/00) "Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft". o.O.
- Plassmann, R. (2000): Kommt jetzt für die Städte der totale Wettbewerb? In: Der Städtetag 6/2000, 36-41
- Püttner, G. (1995): Der kommunale Querverbund. Baden-Baden

- Rapsch, A. (1993): Wasserverbandsrecht. München
- Rudolph, K.-U. (1999): Kooperationen und Investitionen: Chancen der deutschen Wirtschaft auf dem Sektor der Wasserver- und -entsorgung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Herausgegeben von DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft. Köln
- Scheele, U. (2000): Auf zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb. Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. V.-214-2000. Oldenburg
- Schönauer, S. (2000) Privatisierung der Trinkwasserversorgung – NEIN DANKE! Liberalisierung ist die Zerschlagung der deutschen Wasserwirtschaft. (Statement des BUND anlässlich der Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion).
- Schramm E./Th. Kluge (1998): Urbane Wasserkreisläufe. In: Ipsen, D./G. Cichorowski/E.Schramm (Hg.): Wasserkultur. Beiträge zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Stadtökologie Band 2, Berlin, 48-56
- Severn Trent Water (2000): Network Access Code. Download unter <http://www.stwater.co.uk> (23. Februar 2001)
- Shaoul, J. (1998): Water Clean Up and Transparency: The Accountability of the Regulatory Processes in the Water Industry. Manchester
- Sitter, R. (2001): Die Mitgliedsrolle des Managers im öffentlichen Unternehmen. In: Edeling, Th./W. Jann/D. Wagner (Hg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung? Schriftenreihe 'Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 6. Opladen (im erscheinen)
- SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart
- Statistisches Bundesamt (2001): Umsatzsteuerstatistik 1999. Wiesbaden
- StMLU et al. (Hg.) (1999): Betriebliche Kooperationen. Ein Leitfadens für Wasserversorgungsunternehmen. München
- UBA (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz. Skizzierung eines Ordnungsrahmen für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft. Berlin
- Vest, P. (1998): Die formelle Privatisierung öffentlicher Unternehmen – Eine Effizienzanalyse anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien der Rechtsformwahl. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 21, H. 2, 189-202
- Wanka, W. (1999): Privatisierung öffentlich-rechtlicher Unternehmen in der Wasserver- und -entsorgung nach der Novelle des WHG. In: Das Gas- und Wasserfach (gwf) Wasser – Abwasser, 140 (1999) Nr. 13, 121-123

Wolfers, B. (2000): Privatisierung unter Wahrung der öffentlich rechtlichen Rechtsform: Der Modellfall Berliner Wasserbetriebe. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Heft 7/2000, 765-767

7. Summary

Privatisation in Water Industry. Perspectives for a Social-Ecological Research

The discussion paper "Privatisation in Water Industry. Perspectives for a Social-Ecological Research" aims at the necessities of a social-ecological perspective in the discussion on privatisation and liberalisation of (German) water supply and sewage.

At present the (German) water industry (drinking water supply and sewage) is under structural change: The formerly municipal dominated branch (where water is often combined with other utility services) seems to be under pressure of investment deficits and the need of increasing cost efficiency. To solve those problems, privatisation and placing concessions is more and more an option for local governments; sometimes short-term budget deficits may also influence the decision for sharing private capital on the utility companies. Parallel to this trend of privatisation there is a rising debate on the liberalisation of water markets (particularly concerning drinking water supply) – more competition should lead to more efficiency.

First, there is a short description of the discourse on privatisation and liberalisation of German Water markets. After this, missing topics and issues in those discussions are identified from a social-ecological perspective. Our view on these issues is scientifically dominated and the main focus is on research needs.

The paper concentrates on four social-ecological research perspectives:

- Protection and allocation of water resources under privatisation – From the quantity oriented distribution of water resources and rights to an integrated resource management and spatial development
- Common benefit and welfare as well as integration and participation as necessary elements of new local government policies
- Liberalisation of net industries – Potentials and restrictions for differentiation of production and distribution
- Sustainable water industry and international competition.

ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung

Das ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung ist ein unabhängiges, transdisziplinäres Forschungsinstitut in Frankfurt am Main. Wir entwickeln sozial-ökologische Konzepte für eine nachhaltige Entwicklung. Durch unsere Forschung liefern wir fundierte Entscheidungsgrundlagen für Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. Zu den Forschungsthemen gehören Wasser, Energie, Klimaschutz, Mobilität, Urbane Räume, Biodiversität und sozial-ökologische Systeme.

Unsere Informationsangebote:

<http://www.isoe.de>

<http://www.isoe.de/medien/newsletter>

<https://twitter.com/isoewikom>