

Volker Lang

Die künftige Rolle kommunaler Unternehmen in der Wasserwirtschaft

Nach der Liberalisierung der europäischen Strom- und Gaswirtschaft richten sich auch die kommunalen Unternehmen der Wasserwirtschaft auf sich ändernde ordnungspolitische Rahmenbedingungen und mehr Wettbewerb ein. Welche Trends sind erkennbar? Welche alternativen Regulierungsmodelle gibt es im europäischen Ausland? Inwieweit lassen sie sich auf Deutschland übertragen?

Der Wandel in der deutschen Versorgungswirtschaft hat zunehmend auch die Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erfaßt. Nachdem sich in den letzten Jahren die kommunalen Energieversorgungsunternehmen (EVU) intensiv auf die sich wandelnden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und den Wettbewerb vorbereitet haben, ist nun auch im Bereich der Wasserversorgung bzw. der Abwasserbeseitigung eine intensive Diskussion über die zukünftige Rolle der kommunalen Unternehmen zu beobachten¹. Den Hintergrund dieser Diskussion liefern vor allem die Liberalisierung im Bereich der europäischen Strom- und Gaswirtschaft², die im Vergleich zu Deutschland stärkere Nutzung wettbewerblicher Mechanismen in Frankreich und England sowie die zunehmend als ineffizient empfundene Unternehmensstruktur der deutschen Wasserwirtschaft.

Dieser Artikel stellt zunächst die gegenwärtige ordnungspolitische Struktur der deutschen Wasserwirtschaft dar. Hier steht die Rolle der Gemeinden und der kommunalen Unternehmen im Mittelpunkt. Ausgehend von der Darstellung alternativer europäischer Regulierungsmodelle und der gegenwärtigen ordnungspolitischen Diskussion über die Neuordnung der deutschen Wasserwirtschaft werden die wesentlichen Ansatzpunkte für die Neuordnung der kommunalen Wasserwirtschaft in Deutschland herausgearbeitet. Hierzu gehören insbesondere die zunehmende Privatisierung und Konzentration im Bereich der kommunalen Wasserwirtschaft. Abschließend erfolgt aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine Bewertung dieser Ansatzpunkte und Entwicklungslinien.

Im Mittelpunkt dieses Artikels steht die kommunale Wasserwirtschaft, die aus der öffentlichen Wasserversorgung und der öffentlichen Abwasserbeseitigung besteht. Die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung liegt in der Bereitstellung von Trinkwasser für die an das öffentliche Versorgungsnetz angeschlossenen

Haushalte, Gewerbe- und Industriebetriebe sowie die Landwirtschaft. Im Rahmen der Abwasserbeseitigung werden die verbrauchten Wassermengen gesammelt, aufbereitet und dem natürlichen Wasserkreislauf zugeführt.

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht Konsens darüber, daß sowohl die Wasserversorgung als auch die Abwasserbeseitigung zu den volkswirtschaftlichen Sektoren zählen, in denen eine Allokation der Ressourcen im Wettbewerb aus volkswirtschaftlicher Sicht zu suboptimalen Ergebnissen führt. Es handelt sich um öffentliche Güter. Ausschlaggebend hierfür sind vor allem ihre Leitungsgebundenheit und das Vorliegen hoher Economies of scale³. Die ordnungspolitische Struktur der deutschen Wasserwirtschaft ist durch ein komplexes Zusammenspiel zwischen den föderativen Ebenen EU, Bund, Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden gekennzeichnet⁴.

Die Aufgaben der EU liegen vor allem im Bereich der Harmonisierung des Gewässerschutzes und der Trinkwasserqualität sowie der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes. Im Gegensatz zur Entwicklung im Strom- oder auch im Gasmarkt hat die EU allerdings im Wasserbereich noch keine explizite Gesetzgebung zur Schaffung einer EU-einheitlichen Wettbewerbsordnung verabschiedet.

¹ Siehe beispielhaft H. Stihl: Liberalisierung der Märkte: Wettbewerb auch in der Wasserwirtschaft?, in: Der Städtetag, 51. 1998, H. 4, S. 331-336; oder auch W. Pluge (Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft): Vortrag anlässlich der Wasserfachlichen Aussprachetagung 2000 am 28. März in Hamburg.

² Siehe zu den Auswirkungen der Deregulierung des Strommarktes auf die kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen V. Lang: Die Rolle kommunaler Unternehmen im Strommarkt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 4, S. 245 ff.

³ Siehe hierzu und zum folgenden genauer beispielsweise S. Cowan: Competition in the water industry, in: Oxford review of economic policy, Vol. 13 (1997), S. 83 ff.; sowie I. Byatt: The future of competition, Rede bei The Economist Conference am 29.10.1999 in London.

⁴ Für eine übersichtliche Darstellung der föderativen Kompetenzverteilung in der deutschen Wasserwirtschaft siehe F. Nunes Correia, R. Krämer: Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Berlin 1997, insbes. S. 17 ff.

Dr. Volker Lang, 29, ist als Unternehmensberater bei A.T. Kearney in Berlin tätig.

Als Resultat der Bundesgesetzgebung haben vor allem das Kartellrecht und die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) eine wichtige Bedeutung für die Wasserwirtschaft. Die übrigen rechtlichen Vorgaben des Bundes lassen den Ländern einen hohen Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Regelungen zur Wasserwirtschaft und zur Kommunalgesetzgebung. Die unterschiedlichen landesrechtlichen Bestimmungen haben zur Folge, daß keine bundesweit einheitliche ordnungspolitische Struktur der deutschen Wasserversorgung vorliegt.

Die besonders wichtige Stellung der Gemeinden hat sich in der historischen Entwicklung nicht zuletzt dadurch ergeben, daß sie beim Aufbau der deutschen Wasserwirtschaft eine wichtige Rolle gespielt haben. So waren die ersten kommunalen Abwasseranlagen Teil des kommunalen Straßennetzes und unterstanden somit der kommunalen Regelungshoheit⁵. Die wichtige Rolle der Gemeinden leitet sich heute aus dem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28, Abs. 2 GG ab, das die Bestandteile der örtlichen Daseinsvorsorge betrifft und nach allgemeiner Auffassung auch für die öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gilt. Die Gemeinden sind berechtigt, die notwendigen institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um diese Aufgaben innerhalb des von den Ländern durch die Kommunalgesetzgebung vorgegebenen Rahmen zu erfüllen. Diese Aufgaben nehmen die deutschen Gemeinden fast ausschließlich direkt durch die kommunale Verwaltung oder durch kommunale Unternehmen wahr. Nur in Einzelfällen sind Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung bzw. der Abwasserbeseitigung durch eine langfristige Konzessionsvergabe an private Unternehmen übertragen worden.

Dabei hat sich eine Struktur herausgebildet, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher und privatwirtschaftlicher Rechtsformen im öffentlichen Eigentum geprägt ist⁶. Im Bereich der Trinkwasserversorgung dominieren dabei privatwirtschaftliche Rechtsformen, wobei bei den größeren überregionalen Unternehmen die AG besonders häufig ist, bei den lokalen Unternehmen die GmbH (z.B. im Querverbund), während die öffentlichen Rechtsformen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Zweckverband, Anstalt des öffentlichen Rechts etc.) eher die Ausnahme sind. Dagegen dominieren im Bereich der Abwasserbeseitigung öffentliche Rechtsformen, insbesondere der Regiebetrieb, was hauptsächlich daran liegt, daß die Abwasserentsorgung nach wie vor als hoheitliche Tätigkeit eingestuft wird und die Unternehmen von Steuern (Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer) befreit sind, solange sie in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen geführt werden.

Bemerkenswert ist außerdem die Vielzahl an sehr kleinen Unternehmen, die sich im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung betätigen. So existierten 1995 nach Zählung des Statistischen Bundesamtes in Deutschland insgesamt ca. 6650 Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen⁷.

Ordnungspolitische Diskussion

Gegenwärtig steht die ordnungspolitische Neuordnung im Mittelpunkt der politischen und ökonomischen Diskussion über die künftige Entwicklung der kommunalen Wasserwirtschaft. Dafür gibt es zumindest vier wichtige Gründe.

□ Zum ersten sind in den letzten Jahren die Trinkwasser- und Abwasserpreise in Deutschland stark angestiegen. Bei regional stark schwankenden Preisen und Preisentwicklungen stieg der Durchschnittspreis für einen cbm Trinkwasser seit 1992 um ca. 40%, und die Gebühr pro cbm Abwasser um ca. 7% pro Jahr⁸. Hierbei kann die Belastung je nach Region (z.B. Brandenburg und Thüringen) doppelt so hoch sein. Der internationale Vergleich zeigt zudem, daß die Trinkwasserpreise in Deutschland im europäischen Vergleich am höchsten sind⁹. Aus diesem Grund hat sich die Senkung der Wasser- und Abwasserpreise in vielen Gemeinden zu einem wichtigen politischen Thema entwickelt.

□ Zum zweiten ist in den letzten Jahren der Sparzwang für die Gemeinden enorm gestiegen. Vor dem Hintergrund der sich dramatisch verschärfenden Finanznot, die unter anderem auf sinkende Einnahmen aufgrund der Steuerreform und der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zurückzuführen ist, und der Bedrohung der Wirtschaftlichkeit vieler kommunaler Unternehmen durch die Liberalisierung des deutschen Strommarktes erwächst auch im Bereich der kommunalen Wasserwirtschaft ein Handlungszwang. Alternative Möglichkeiten zur Erfüllung kommunaler Aufgaben, zur Senkung der Ausgaben und zur Finan-

⁵ Siehe K.-U. Rudolph: Organisatorische Entwicklungsstrategien der kommunalen Wasserwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 21, H. 4, 1998, S. 413.

⁶ Siehe zum folgenden K.-U. Rudolph, a.a.O., S. 420 ff.

⁷ Siehe Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1998, S. 703; die Zahl der Unternehmen ist allerdings leicht rückläufig. Gegenüber den Zahlen für 1991 ergibt sich 1995 ein Rückgang von ca. 4,5%. Auch für die Zeit seit 1995 ist ein Rückgang zu verzeichnen.

⁸ Siehe Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft: BGW-Wasserstatistik 1992-1998, Bonn.

⁹ Siehe hierzu genauer M. Schmitz: Wasserpreise in Europa: Fakten, Hintergründe, Konsequenzen, Bonn 2000.

¹⁰ Siehe etwa B. Kreuzberg: Neuer Kostenschub im Abwasser?, in: Umwelt Technologie Aktuell, 10/1999.

zierung notwendiger Investitionen in die Infrastruktur rücken dadurch stärker in den kommunalen Blickpunkt. Insbesondere die zum Teil erheblichen Investitionen zur Sanierung der bestehenden Rohrnetze und zur Einhaltung der schärfer werdenden Umweltstandards sind von vielen Gemeinden kaum noch zu finanzieren¹⁰.

□ Drittens haben sich die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in der deutschen Versorgungswirtschaft in den letzten Jahren nachhaltig in Richtung Deregulierung und Privatisierung verändert. Dies betrifft nicht nur die Bereiche Strom- und Gasversorgung, sondern beispielsweise auch den Verkehr oder die Entsorgung. Konsequenterweise erwächst aus dieser Entwicklung auch für die kommunale Wasserwirtschaft ein Veränderungsdruck.

□ Weiterhin zeigt die Situation in anderen Mitgliedstaaten der EU, daß die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung nicht zwingend eine Aufgabe öffentlicher Unternehmen in Versorgungsmonopolen sein muß. Im Zuge der zunehmenden Bemühungen um eine Harmonisierung im Europäischen Binnenmarkt erwächst auch hier Veränderungsdruck für die deutsche Wasserwirtschaft. Vor diesem Hintergrund werden im nächsten Abschnitt die Regulierungsmodelle der englischen und französischen Wasserwirtschaft kurz vorgestellt und es wird untersucht, inwieweit sie auf die deutsche Situation übertragbar sind.

Regulierungsmodelle

Über die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Regulierung und den geeigneten Einsatz wettbewerbspolitischer Instrumente wird gegenwärtig eine lebhafte ökonomische Debatte geführt. Dabei stehen als mögliche Regulierungsmodelle für die deutsche Wasserwirtschaft vor allem das englische und das französische Modell im Mittelpunkt der Diskussion¹¹. Die Tatsache, daß diese Regulierungsmodelle zumindest in Teilbereichen mehr Raum für Wettbewerbs-elemente bieten, zeigt mögliche Entwicklungslinien für die deutsche Wasserwirtschaft auf.

In England¹² wurden 1989 die staatlichen Flußbehörden privatisiert und zehn private Gesellschaften geschaffen, die für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung verantwortlich sind. Diese Unternehmen werden einer speziellen ökonomischen und umweltpolitischen Regulierung durch Regierungsbehörden unterworfen. Zentrale Aufgabe der ökonomischen Regulierungsbehörde OFWAT ist das Verhindern eines monopolistischen Machtmißbrauchs der in regionalen Versorgungsgebieten agierenden privaten Unternehmen. Hierzu dienen neben einer Preiskontrolle auch die Schaffung von geeigneten Rahmen-

bedingungen für einen partiellen Wettbewerb, etwa durch die Eigenversorgung bzw. -entsorgung, Versorgung aus einem benachbarten Versorgungsgebiet über parallele Leitungen oder Common carriage¹³. Im Gegensatz zur Stromwirtschaft weisen diese Wettbewerbsmechanismen in der Wasserwirtschaft aber nur eine begrenzte Wirkung auf. Ursächlich hierfür sind vor allem das Fehlen eines überregionalen Transportnetzes und die hohen Kosten eines Wassertransportes über weite Distanzen. Allerdings ist ein weiterer Wettbewerbsmechanismus im englischen Regulierungsmodell angelegt, nämlich der Wettbewerb der privaten Unternehmen am Kapitalmarkt. Die privatisierten Unternehmen werden von ihren Anteilseignern gezwungen, hohe Renditen zu erwirtschaften. Dies führt zu verstärkten Anreizen, die interne Effizienz zu steigern. Angesichts des nach wie vor starken Monopolcharakters der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in England kommt allerdings der Preisregulierung nach wie vor die entscheidende Bedeutung zu.

Das französische Regulierungssystem¹⁴ weist stärkere Parallelen zum deutschen System als das englische System auf. Wie in Deutschland fällt die Aufgabe, Trinkwasser zur Verfügung zu stellen und Abwasser zu beseitigen den Kommunen zu. Im französischen Modell haben die Kommunen die Möglichkeit, diese Aufgaben durch einen eigenen Regiebetrieb wahrzunehmen oder im Rahmen einer Konzession an private Unternehmen zu vergeben. An die Stelle einer dauerhaften staatlichen Regulierung der privaten Unternehmen tritt somit in regelmäßigen zeitlichen Abständen (typischerweise ca. 20 Jahre) ein Ausschreibungswettbewerb um Versorgungs- und Entsorgungsmonopole. Zwischen Kommunen und privaten Konzessionsnehmern hat sich eine Vielzahl von Vertragsformen entwickelt, die die Rechte und Pflichten der privaten Unternehmen über die Laufzeit der Konzession regeln. Dabei können die Anlagen Eigentum der Kommunen bleiben und den privaten Unternehmen wird lediglich der Betrieb dieser Anlagen im Rahmen eines Pacht- oder Konzessionsvertrags übertragen. Zum Teil treten die Privaten aber

¹⁰ Die Diskussion dieser Modelle besitzt in der deutschsprachigen Literatur deswegen auch ein großes Übergewicht. Siehe beispielsweise: F. Nunes Correia, R. Krämer: Dimensionen europäischer Wasserpolitik, Berlin 1997, insbes. S. 274 ff.

¹¹ Siehe zum englischen Regulierungsmodell ausführlich U. Scheele: Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 20, 1/1997, S.35 ff.

¹² Als weitere Wettbewerbs-elemente im englischen Regulierungsmodell sind der Wettbewerb über den Kapitalmarkt und der „yardstick-competition“ zu nennen.

¹⁴ Siehe zum folgenden besonders F. Nunes Correia, R. Krämer, a.a.O., insbes. S. 208 ff.

auch als Eigentümer und Bauherren der Anlagen auf. Ein wichtiger Regelungsgegenstand der Verträge ist außerdem die Höhe der Wassergebühren.

Die große Bedeutung der Konzessionen zeigt sich nicht zuletzt daran, daß der französische Wassermarkt von vier privaten Unternehmen dominiert wird, die insgesamt über 50% der Kommunen und mehr als 75% der Verbraucher versorgen.

Wie der Vergleich mit England und Frankreich zeigt, steckt die deutsche Wasserwirtschaft hinsichtlich Wettbewerb und Privatisierung noch in den Kinderschuhen. Sowohl das französische Konzept des Ausschreibungswettbewerbs als auch der englische Ansatz einer staatlichen Regulierung privatisierter Unternehmen ist in der deutschen Praxis kaum zu finden.

Eine Regulierung englischer Prägung erfordert allerdings erhebliche Vorbedingungen. Nicht zuletzt müßten die (eigentums-)rechtlichen Voraussetzungen für dieses Regulierungsmodell geschaffen werden. Deswegen wird sich für die deutsche Wasserwirtschaft eher ein Modell durchsetzen, das Charakteristika des Ausschreibungswettbewerbs aufweist. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß sich die Rahmenbedingungen für einen Ausschreibungswettbewerb in Deutschland in den letzten Jahren weiter verbessert haben¹⁵. Außerdem erleichtert die starke Stellung, die die kommunale Ebene auch im französischen Regulierungsmodell innehat, eine Übertragbarkeit auf Deutschland.

Trends in der deutschen Wasserwirtschaft

Trotz aller praktischer Hindernisse ist die zunehmende Privatisierung kommunaler Unternehmen der wichtigste Trend in der deutschen Wasserwirtschaft¹⁶. Dabei muß zwischen der Privatisierung im Sinne der Wahl privater Rechtsformen für die kommunalen Unternehmen und einer Privatisierung im Sinne eines Verkaufs von Unternehmensanteilen an private Unternehmen unterschieden werden.

Vor allem in der öffentlichen Wasserversorgung ist in den letzten Jahren ein starker Trend hin zu privaten Rechtsformen festzustellen, die eine stärkere Unabhängigkeit des Unternehmens von der kommunalen Entscheidungshoheit und damit stärkere unternehmerische Entscheidungsspielräume bieten. Außerdem wird durch die Wahl einer privaten Rechtsform die Voraussetzung für den Einstieg privater Anteilseigner geschaffen. Sie kann somit auch als eine Vorstufe des Verkaufs von Unternehmensanteilen an private Eigner verstanden werden.

Die Wahl einer privaten Rechtsform erfolgt nicht zwingend für das gesamte Unternehmen. Vielmehr ist zu beobachten, daß häufig nur ein Teil der kommunalen

Unternehmen in eine neue Rechtsform überführt wird. Dies geschieht insbesondere mit den Unternehmensteilen, die für die Bereitstellung der Infrastruktur (insbesondere Rohrnetze und Anlagen) verantwortlich sind. Durch die Nutzung der Rechtsform der Kapitalgesellschaft ergeben sich hier häufig erhebliche Vorteile bei der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen.

Während private Rechtsformen in der Wasserversorgung bereits gang und gäbe sind, spielen sie in der Abwasserentsorgung eine untergeordnete Rolle. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, daß die steuerliche Behandlung der Abwasserentsorgung von der Organisationsform abhängt. Wird die Entsorgung als kommunaler Hoheitsbetrieb betrieben, liegt keine Umsatzsteuerpflicht vor. Bedient sich die Kommune jedoch privater Rechtsformen, liegt eine Umsatzsteuerpflicht vor¹⁷.

Die eigentumsrechtliche Privatisierung steckt in Deutschland im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern noch in den Kinderschuhen. Gegenwärtig sind nur ca. 2% der deutschen Abwasserentsorgung und ca. 5% der deutschen Trinkwasserversorgung in privater Hand¹⁸. Eine Signalwirkung hat allerdings die beschlossene Teilprivatisierung des größten deutschen Wasserversorgers, der Berliner Wasserbetriebe (BWB). Hier hat das Land Berlin 49,9% der Anteile an ein privates Konsortium verkauft. Allgemein wird davon ausgegangen, daß sich das Privatisierungsvolumen in Deutschland bis 2005 gegenüber 1997 mehr als verdoppelt. Auch auf internationaler Ebene ist eine starke Zunahme von Privatisierungen festzustellen.

Ein zweiter wichtiger Trend besteht in der zunehmenden Konzentration. Der internationale Vergleich zeigt, daß die deutsche Wasserwirtschaft sehr fragmentiert ist. Während in Deutschland insgesamt ca. 6000 Unternehmen in der Wasserwirtschaft tätig sind, wird die gesamte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in England von nur ca. 30 privaten Unternehmen wahrgenommen. In Frankreich versor-

¹⁵ Siehe hierzu K.-U. Rudolph, a.a.O., S. 417 ff., der insbesondere die 6. Novelle des WHG nennt.

¹⁶ Siehe etwa W. Pluge: Die öffentliche Wasserversorgung zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb, Rede auf der wasserfachlichen Aussprachetagung 2000 am 28. März 2000 in Hamburg.

¹⁷ Eine vergleichbare Situation existiert in einigen weiteren Mitgliedstaaten der EU. Siehe Positionspapier des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft zur steuerlichen Gleichbehandlung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Abwasserentsorger, Bonn 2000.

¹⁸ Dies gilt unter anderem für die Städte Rostock, Bremen und Potsdam, die von privaten Gesellschaften versorgt werden. Siehe hierzu M. Beckereit: Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Rostock in privater Hand, in: Kommunalwirtschaft, H. 3/1999, S. 111 ff.

gen die vier größten privaten Unternehmen ca. 77% der Bevölkerung, in Deutschland sind dies weniger als 10%. Diese Dominanz kleiner Unternehmen hat sich in Deutschland historisch entwickelt.

Die geringe Größe der Unternehmen geht in der Regel mit erheblichen Kostennachteilen einher. Kostensenkungspotentiale durch eine zunehmende Unternehmensgröße liegen etwa in der zentralen Bündelung von Servicefunktionen, in der Zentralisierung des Einkaufs und im Vertrieb. Weitere Economies of scale ergeben sich zum Beispiel in den technischen Bereichen, etwa durch eine verbesserte Auslastung der Anlagen¹⁹. Angesichts des steigenden Kostendrucks der Gemeinden ist die Zunahme von Kooperationen und Fusionen zwischen Unternehmen der deutschen Wasserwirtschaft nicht weiter verwunderlich. In den kommenden Jahren wird allgemein mit einer stark wachsenden Anzahl an Unternehmenszusammenschlüssen gerechnet.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch die zunehmende Internationalisierung der Wasserwirtschaft die Konzentration vorantreibt. Insbesondere die französischen Wasserkonzerne bauen ihre internationalen Engagements kontinuierlich aus und sehen sich zunehmend als „global player“. Auch die großen deutschen Unternehmen folgen diesem Trend²⁰.

Ein weiterer Trend in der Wasserwirtschaft liegt in der zunehmenden umweltpolitischen Regulierung. Im Rahmen der Neufassung ihrer Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch²¹ hat die EU die Voraussetzungen für europaweit harmonisierte Mindeststandards in der Trinkwasserqualität geschaffen. Die Umsetzung dieser Richtlinie in deutsches Recht durch eine neue Trinkwasserverordnung läuft gegenwärtig und wird aller Voraussicht nach zu einer weiteren Verschärfung der einzuhaltenen Grenzwerte führen. Im Bereich der Abwasserentsorgung hat etwa die Umsetzung der Europäischen „Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser“ zu jährlichen Investitionen von ca. 10-15 Mrd. DM geführt²².

Privatisierung vorantreiben

Der Blick auf das englische und das französische Regulierungsmodell zeigen, daß zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft die Existenz öffentlicher Unternehmen nicht zwingend ist. Vielmehr können öffentliche Belange auch durch das Setzen rechtlicher Rahmenbedingungen für die Tätigkeit privater Unternehmen durchgesetzt werden. Dies kann durch die Tätigkeit einer Regulierungsbehörde oder durch die entsprechende Gestaltung der

öffentlichen Anforderungen im Rahmen der Ausschreibung von zeitlich begrenzten Monopolstellungen geschehen. So folgt das englische Regulierungsmodell explizit dem Grundgedanken einer intensiven öffentlichen Regulierung privater Unternehmen. Auch das französische Modell kommt weitgehend ohne öffentliche Unternehmen aus, da die wichtigsten öffentlichen Belange im Rahmen der Konzessionsvergabe an private Unternehmen festgeschrieben werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte die öffentliche Hand stets die minimale Eingriffsintensität wählen, um eine möglichst weitreichende Allokation der Produktionsfaktoren im Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen zu ermöglichen. Somit ist eine verstärkte Privatisierung ein Gebot des normativ verstandenen Subsidiaritätsprinzips²³.

Auch mit Blick auf die Finanznot der Gemeinden und Städte erscheint eine Privatisierung sinnvoll. Der Verkaufserlös kann einen wichtigen Beitrag zur Sanierung der kommunalen Haushalte leisten, insbesondere wenn er direkt zum Abbau von Schulden eingesetzt wird. Weiterhin können für die Finanzierung der anstehenden Investitionen in das öffentliche Kanalsystem²⁴ private Mittel erschlossen werden.

Im Abwasserbereich sollten Hemmnisse für eine Privatisierung beseitigt werden. Für eine selektive Umsatzsteuerbefreiung öffentlich-rechtlicher Unternehmensformen existiert aus volkswirtschaftlicher Sicht keine Rechtfertigung. Um die Effizienz der Unternehmensstruktur zu erhöhen, sollte keine Vorzugsbehandlung einzelner Rechtsformen existieren.

Ausschreibungswettbewerb forcieren

Es wurde bereits herausgestellt, daß wesentliche rechtliche Voraussetzungen für eine weitergehende Anwendung des Ausschreibungswettbewerbs in der

¹⁹ Zur betriebswirtschaftlichen Bedeutung der Fixkostendegression sei hier darauf hingewiesen, daß der Fixkostenanteil eines Wasserwerkes etwa bei 85% liegt. Siehe etwa R. Kramer et al.: Vergleich der Trinkwasserpreise im europäischen Rahmen, Forschungsbericht des Umweltbundesamtes, Berlin 1998, S. 51.

²⁰ Beispielhaft sei hier auf die Übernahme der Thames Water plc. in England durch die RWE hingewiesen. Siehe FAZ vom 22. Sept. 2000, S. 22.

²¹ Siehe Richtlinie 98/83 des Rates vom 3. November 1998. Definiert werden Grenzwerte für 48 Parameter, die am Zapfhahn des Verbrauchers eingehalten werden müssen.

²² Siehe W. Kreuzberg, a.a.O.

²³ Zum Subsidiaritätsprinzip siehe T. Döring: Subsidiaritätsprinzip, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 23, S. 243 ff.

²⁴ Gemäß der Kanalumfrage 1997 der Abwassertechnischen Vereinigung sind ca. ein Drittel der Kanäle in Deutschland jünger als 25 Jahre, ca. ein Drittel zwischen 25 und 50 Jahren und ca. ein Drittel älter als 50 Jahre. Diese Altersstruktur läßt einen hohen Sanierungsbedarf vermuten.

deutschen Wasserwirtschaft vorhanden sind. In diesem Verfahren wird das Recht, den lokalen Markt im Bereich Trinkwasserversorgung oder Abwasserbeseitigung zu bedienen im Wege einer Ausschreibung an private Unternehmen vergeben. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte dieser Mechanismus in Zukunft stärker genutzt werden. Dafür sprechen insbesondere folgende Gründe:

□ Zum ersten kann durch die Ausschreibung sichergestellt werden, daß die Anbieter die Leistung Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung zu Wettbewerbspreisen bereitstellen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind²⁵. Dies führt zu wesentlichen Effizienzvorteilen im Vergleich zur gegenwärtigen Situation, die sich dadurch kennzeichnet, daß die öffentlichen Aufgabenträger keiner wirksamen Konkurrenz ausgesetzt sind.

□ Außerdem können privatwirtschaftliche Ausschreibungsnehmer erhebliche strukturelle Vorteile gegenüber den kommunalen Betreibern aufweisen. Sie können Spezialisierungsvorteile erreichen, da sie in mehreren Versorgungsgebieten parallel tätig sind und somit ein überregionaler Wissenstransfer ermöglicht wird. Dieser kann sogar noch stärker ausfallen, wenn ein internationaler Ausschreibungsnehmer tätig wird, der Erfahrungen aus den Ländern, in denen die Ausschreibung von Monopolstellungen bereits praktiziert wird, einbringen kann. Hierfür hat die EU durch ihre Richtlinie zur Harmonisierung der Qualitätsstandards für Trinkwasser wichtige Voraussetzungen geschaffen. Darüber hinaus können private Ausschreibungsnehmer positive Skaleneffekte realisieren, indem Aufgaben für mehrere Versorgungsgebiete wahrgenommen werden.

□ Ein weiterer Grund, der für eine forcierte Anwendung des Ausschreibungswettbewerbs spricht, ist die erhöhte Transparenz der Leistungserbringung, die sich durch die Beauftragung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens ergibt. Bei der Ausschreibung fehlt die für die kommunale Wirtschaft typische Vermischung von fiskalischen Elementen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Diese fördert eine Aufgabewahrnehmung durch die öffentlichen Träger, bei der eine explizite Kosten-/Nutzenabwägung durch die Bürger nicht stattfindet²⁶.

Die genannten Argumente sprechen dafür, dem Ausschreibungswettbewerb auch in Deutschland in Zukunft einen höheren Stellenwert einzuräumen. Erfahrungen in anderen Staaten zeigen, daß dieses Konzept in der Praxis funktioniert. Für eine weiterreichende Anwendung des Konzeptes in Deutschland müssen aber in erster Linie polit-ökonomische Hemmnisse überwunden werden.

Kommunale Handlungsspielräume

Angesichts der weitgehend vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten ist der Grund für die bisher geringe praktische Relevanz der Ausschreibung in Deutschland eher im polit-ökonomischen Bereich zu suchen.

Aus der Tatsache, daß es sich bei fast allen Betrieben der kommunalen Wasserwirtschaft um öffentliche oder zumindest gemischtwirtschaftliche Betriebe handelt, resultiert eine enge personelle Verflechtung zwischen den Betrieben der kommunalen Wasserwirtschaft einerseits und den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern andererseits. So werden Aufsichtsgremien und Leitungsfunktionen dieser Betriebe zumindest teilweise mit Personen aus der kommunalen Politik besetzt. Bei diesen Personen ist eine Interessenvermischung zwischen öffentlichem Interesse und dem Interesse des jeweiligen Betriebes zu erwarten. Es erscheint evident, daß die Interessenvertreter der kommunalen Wasserwirtschaft ihren guten Zugang zu den Entscheidungskanälen der kommunalen Politik nutzen, um den Fortbestand des eigenen Betriebs unter dem kommunalen Dach zu sichern. Da in den Gemeinden bereits Organisationseinheiten mit den Aufgaben Trinkwasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung beauftragt sind, würde die Beauftragung eines privaten Dienstleisters die Gefahr eines Verlusts von Arbeitsplätzen und des eigenen Einflusses in der Wasserwirtschaft bedeuten. Auch aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zieht eine Privatisierung einen erheblichen Verlust diskretionärer Handlungsspielräume nach sich. Eine gezielte, einzel-fallbezogene Einflußnahme wird erheblich erschwert, da dem privaten Träger höhere unternehmerische Freiräume eingeräumt werden müssen.

Aus Sicht der normativen Theorie der Constitutional economics ist ein solche Einschränkung der kommunalen Handlungsspielräume allerdings zu begrüßen, da nicht davon ausgegangen werden kann, daß die gegenwärtig existierenden Spielräume grundsätzlich zum Wohlergehen des Bürgers genutzt werden.

²⁵ Zur Diskussion der mit der Ausschreibung von Monopolstellungen (franchise bidding bzw. Ausschreibungswettbewerb) verbundenen Probleme und Vorteile aus allokativer Sicht siehe J. Borrmann: Die Ausschreibung von Monopolstellungen – Probleme und Lösungsansätze, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 22, Heft 3, 1999, S. 256 ff.

²⁶ Dagegen werden bei der Ausschreibung die zu erbringenden Leistungen einschließlich des zu erbringenden Qualitätsniveaus genau spezifiziert und somit auch hinsichtlich ihrer Kostenwirksamkeit genau sichtbar.

²⁷ Siehe als Überblick zu den constitutional economics S. Voigt: Positive Constitutional Economics – A Survey, in: Public Choice, 90, S. 11-53, 1997.