Verbraucher-Zentrale NRW

Projektbericht – Online-Version

Marktöffnung bei der Trinkwasserversorgung - Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen

Teil II: ***Ökologische, ökonomische, soziale und allgemeine rechtliche Fragestellungen***

Verbraucher-Zentrale NRW
B 3 - *Gruppe Umwelt* -
Projektmitarbeiter:
Björn Rickert (Projektleitung)
Hendrik Erkelenz (rechtliches Gutachten)

Mintropstraße 27
40215 Düsseldorf

Januar 2002
Version 3.0 (Online-Version)

Projektbericht – Online-Version: Teil II

Marktöffnung bei der Trinkwasserversorgung - Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen

- Download-Version, aufgeteilt in 3 Dokumente -

Dokument	Inhalt	Seiten
Teil I	*Einleitung, Inhalt, Positionen*	
	Gesamt-Inhaltsverzeichnis	I
	Einleitung und Überblick	II-III
	Ableitung verbraucherpolitischer Positionen aus den Projektergebnissen	IV-V
	Positionspapier *„Privatisierung und Liberalisierung bei der Trinkwasserversorgung - Eckpunkte für den Verbraucher- und Umweltschutz-* 1/2002	8
Teil II	***Ökologische, ökonomische, soziale und allgemeine rechtliche Fragestellungen***	**77**
	Studie des Instituts für sozial-ökologische Forschung (ISOE): Anlass, Grundlagen, rechtliche Rahmenbedingungen, Organisationsstrukturen, Trinkwasserqualität, Ressourcenschutz, Partizipation, ausländische Erfahrungen, Szenarienentwicklung, verbandspolitische Positionierung	
Teil III	*Individualrechtliche Fragestellungen*	89
	1. Gutachten der Verbraucher-Zentrale NRW zu rechtlichen Fragestellungen: Individuelle Ansprüche und Pflichten der Verbraucherinnen und Verbraucher	
	2. Zusammenfassung des rechtlichen Gutachtens der Verbraucher-Zentrale NRW	3

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

Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung – Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen

Auftrag durch die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen

AutorInnen:
Dr. Thomas Kluge
Alexandra Lux
Dr. Engelbert Schramm

Frankfurt am Main, 11. April 2001

Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung – Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen

Inhalt

1.	Einleitung	1
1.1	Projekthintergrund und Vorgehensweise	1
1.2	Die aktuelle Diskussion um die Privatisierung und Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung	2
1.3	Projekt-Workshop	4
2.	Die deutsche Trinkwasserversorgung – ein Markt im Umbruch	8
2.1	Eckpunkte der heutigen Trinkwasserversorgung	8
2.2	Fortschreibung dieser Entwicklungslinien	14
3.	Zur systematischen Unterscheidung von Privatisierung und Liberalisierung	17
3.1	Privatisierung	17
3.2	Wettbewerb um den Markt	20
3.3	Wettbewerb im Markt	21
3.4	Weitere wettbewerbliche Formen in der Wasserwirtschaft	23
3.5	Zwischenfazit	28
4.	Szenarien für die Wasserversorgung 2020 – Verbraucherschutz im Wandel	29
4.1	Grundannahmen für beide Szenarien	30
4.2	Szenario ‘Wettbewerb um den Markt’	32
4.3	Szenario ‘Wettbewerb im Markt’	46
5.	Neue Herausforderungen und Aufgaben für den Verbraucherschutz durch die Veränderung im Trinkwassermarkt	57
5.1	Vorschlag einer differenzierten Position	57
5.2	Neue Aufgaben und Herausforderungen für den Verbraucherschutz	65
	Abkürzungsverzeichnis	69
	Quellen- und Literaturverzeichnis	70

Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung – Entwicklung von Verbraucherschutzpositionen

1. Einleitung

1.1 Projekthintergrund und Vorgehensweise

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Diskussion um Veränderungen auf dem Markt der Trinkwasserversorgung und der speziellen Debatte um die Etablierung und Umsetzung neuer rechtlicher Anforderungen der Europäischen Union initiierte die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen (VZ-NRW) ein Projekt zur besseren Positionierung des Verbandes in diesen Diskursen. Das Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) wurde in diesem Rahmen beauftragt, die Positionierung und die Entwicklung möglicher Schwerpunkte für ein Beratungskonzept wissenschaftlich zu begleiten.

Die wesentliche Aufgabe dieser wissenschaftlichen Beratung bestand darin, den Diskusisonsstand um die Marktöffnung der Trinkwasserversorgung aufzuarbeiten und einen Workshop bei der VZ-NRW durchzuführen und die potentiellen Marktveränderungen in Form von Szenarien darzustellen. Literatur und Stellungnahmen verschiedener Akteure von Wissenschaft über Politik bis hin zu einzelnen Interessengruppen (z.B. Natur- und Umweltschutz) werden hier ausgewertet und die Modifikationen und Neuerungen in der Gesetzgebung berücksichtigt (z.B. Wasser-Rahmenrichtlinie der EU (WRRL), Trinkwasserverordnung (TVO), Nordrhein-Westfälische Gemeindeordnung (GO) usw.). Erfahrungen mit Privatisierung und Liberalisierung im internationalen Raum, insbesondere aus Frankreich, England/Wales und den Niederlanden müssen berücksichtigt werden, da dort die Veränderung und Öffnung des Marktes der Siedlungswasserwirtschaft bereits seit mehreren Jahren auf unterschiedlicher Basis diskutiert werden und teilweise umgesetzt worden sind. Diese Quellen werden vor dem Hintergrund der Erfahrungen des ISOE dazu benutzt, die Veränderung für die Trinkwasserversorgung in Deutschland zu antizipieren und mögliche Entwicklungslinien der Trinkwasserversorgung, ihrer Organisation und Institutionen, in Form von zwei Szenarien zu beschreiben. Jedes Szenario zeigt eine Entwicklungslinie einer ‘Wasserversorgung 2020’ und deren Implikationen für die Verbraucherschutz-Politik auf.

Ein weiteres Ziel war es, sozial-empirische Befunde über die Verbrauchersicht zu Privatisierung und Liberalisierung in anderen Ländern auszuwerten, um so ein mögliches Meinungsbild zu den Ansprüchen der VerbraucherInnen an eine einwandfreie Trinkwasserversorgung der deutschen VerbraucherInnen vergleichsweise abschätzen zu können.

Diese Intention konnte nicht realisiert werden, da bei der Recherche festgestellt wurde, daß sich die Ausgangsvoraussetzungen in den einzelnen Ländern gravierend von den hiesigen unterscheiden.[1] In der zur Verfügung stehenden Zeit wurde Kontakt zu Fachleuten in Frankreich, England und Spanien aufgenommen, und herausgefunden, daß hier keine Verbraucherstudien zugänglich sind.[2] Wir gehen davon aus, daß in den angesprochenen Ländern zu unserer Fragestellung selbst eine Forschungslücke existiert. Ohne ein eigenes sozial-empirisches Untersuchungsdesign sind hier keine sinnvollen empirisch gestützten Vergleichsaussagen möglich. Die Ergebnisse der Recherche fließen als Erfahrungswissen insgesamt in die Studie ein, sind aber nur in gesonderten Fällen explizit ausgewiesen.

1.2 Die aktuelle Diskussion um die Privatisierung und Marktöffnung in der Trinkwasserversorgung

Die Diskussion um die Privatisierung der Siedlungswasserwirtschaft ist nicht neu, sondern wird seit den siebziger Jahren geführt (Hames/Krüger 1999). Verschiedene Triebfedern haben die aktuelle Diskussion um Marktöffnung, Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung in der Trinkwasserversorgung angestoßen:

- Die finanziellen Spielräume der Kommunen sind aufgrund von Veränderungen im Steuersystem und zunehmenden Verpflichtungen im Bereich der Sozialhilfe, aber auch des Anstiegs der Verschuldungen sehr gering geworden. Daher sind viele Städte und Gemeinden daran interessiert, daß sich die Privatwirtschaft finanziell an den kommunalen Versorgungsunternehmen beteiligt bzw. für sie die Versorgungsaufgaben übernimmt.
- Die EU-Kommission ist der Ansicht, daß öffentlich-rechtliche Versorgungsaufgaben ab einer bestimmten Größenordnung europaweit ausgeschrieben werden müssen (vgl. Plassmann 2000). Die für derartige Leistungsausschreibungen der Kommunen erforder-

---

1 Die Vergleichbarkeitsprobleme vom Tatsächlichen her liegen in Frankreich darin, daß hier schon sehr lange Privatisierungsformen existieren. In England hingegen wurde zwar die Privatisierung unlängst eingeführt, aber die Wasserinfrastruktur selbst war in einem zu Deutschland unvergleichbar schlechteren Zustand und ist es auch heute noch – trotz markanter Verbesserungen.

2 In Frankreich werden derzeit die ersten Verbraucherstudien konzipiert (z.B. durch Service Public 2000), aber auch mit einer anderen Zielsetzung, nämlich die Preisakzeptanz und Kostentransparenz abzufragen. In Frankreich sind mehrere Gesetzgebungen zu dem Thema erfolgt: Einerseits eine Berichtspflicht privater Unternehmen zu Investitionsvorhaben und zur Kostenstruktur und andererseits zur Dauer der Konzessionsverträge (diese wurde auf 12 Jahre reduziert, um mehr Wettbewerb zu forcieren). Auch in England gibt es eine breite Kritik an der Privatisierung, aber hier auch in erster Linie an der Preisentwicklung und Intransparenz der Investitionsvorhaben (vgl. National Consumer Council 1997, 1998, 1999).

lichen europarechtlichen Instrumentarien (Vergaberichtlinie, Transparenzrichtlinie) liegen vor bzw. sind in der rechtlichen Umsetzung.

- Bereits im Jahr 1995 erschien eine Studie der Weltbank, die auf internationaler Ebene die Wasserver- und -entsorgungssysteme verglich. Die deutsche Siedlungswasserwirtschaft sei im internationalen Vergleich zu teuer; Kosten, Effektivität und andere Anreize würden zu wenig beachtet – obgleich die Qualität der Versorgung und der Anschlußgrad gelobt wurden (Briscoe 1995). Diese Art von reinen Preisvergleichen vernachlässigt allerdings Unterschiede in den Tarifstrukturen (Grundpreis, variabler Arbeitspreis), unterschiedlich weitgehende gesetzliche Anforderungen für den Gesundheits- und Umweltschutz, differierende Steuern- und Abgabensysteme, mögliche Subventionierungen und Quersubventionierungen, sowie den unterschiedlichen Ausbaugrad der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, differierende Kosten für Ressourcenschutz und Qualitätsunterschiede in der Versorgung; daneben verfälschen aber auch unterschiedliche Erhebungsmethoden und Durchschnittsbildungen das Bild (BMBF 2000, Kluge 2000a, Kraemer/Piotrowski 1998). Aus Sicht der VerbraucherInnen ist im übrigen der Wasserpreis alleine weniger interessant als die Ausgaben für Trinkwasser; die tatsächlich zu zahlenden Kosten pro Haushalt liegen aufgrund der in Deutschland wesentlich niedrigeren Verbrauchsmengen nicht über dem Durchschnitt in anderen Ländern (allerdings die Kosten pro Kopf). Ein internationaler Vergleich sagt jedoch wenig aus, da die Bandbreite der Wasserpreise in den einzelnen Ländern sehr groß ist (Kraemer/Piotrowski 1998).
- Die sog. Weltbank-Studie war sicherlich ein wesentlicher Motor für die Kontroverse, ob kommunale Unternehmen die Wasserversorgung (und auch -entsorgung) ausreichend effizient, kostengünstig und sicher erbringen können und ob private Unternehmen die Leistungen mindestens genauso gut, oder vielleicht sogar besser, erbringen könnten. Zunehmend wird in diesem Diskurs auch die Frage nach der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft gestellt (BMBF 2000, vgl. aber Kluge 2000a).
- Andererseits wird die oftmals als erfolgreich bewertete Liberalisierung anderer Infrastrukturbereiche angeführt, die – zumindest in den Bereichen Energie und Telekommunikation – zu einer erheblichen Senkung der Preise führte. Zum Teil werden die Leistungen der privatwirtschaftlichen Unternehmen in diesen Sektoren generell als qualitativ besser, vielfältiger und günstiger beurteilt (BDI 2000: 13). Aufgrund der Liberalisierung sind für die

Stromtarife Preissenkungen von bis zu 20% bei Privatkunden und sogar bis zu 50% bei Großkunden feststellbar, während Ferngespräche sich um 80-93% verbilligt haben (BDI 2000: 32f.). Doch stellt sich die Frage, ob diese phantastischen Ergebnisse auch durch die Liberalisierung der Trinkwasserversorgung zu erreichen sind. Dem steht im wesentlichen die Kostenstruktur in der Wasserwirtschaft entgegen, da das Verhältnis zwischen fixen Kosten (Anlagen und Netze) und variablen Kosten (insbesondere Wassergewinnung und -transport) sich im Vergleich zu den hier genannten Infrastruktursektoren im wesentlichen umgekehrt verhält: Die Netze und Anlagen machen über 70% der Kosten aus, während nur ein vergleichsweise geringer Teil der Kosten von der Menge des Wassers abhängt (SRU 2000: Tz. 163). Demzufolge wird bei der Einführung von Wettbewerb lediglich ein Preisrückgang von 10-15% erwartet (Deutsche Bank Research 2000: 15).

Die Kostenstruktur ist aber nur ein Aspekt, der die Vergleichbarkeit der Wasserwirtschaft mit anderen Infrastrukturbereichen einschränkt. Aus Sicht der VerbraucherInnen wenigstens ebenso weitreichend ist die Frage der Qualität des Trinkwassers, mit der die Gesichtspunkte der Akzeptanz als Getränk (im Vergleich zu Mineralwasser und anderen abgepackten Wässern) und vor allem des Gesundheitsschutzes verbunden sind. Gesundheitliche Risiken treten in einer solch gravierenden Form wie im Bereich der Wasserversorgung auf dem Energie- oder Telekommunikationsmarkt vermutlich nicht auf. Doch auch die Netzstruktur ist in der Wasserwirtschaft vollkommen anders gestaltet; während in den Vergleichsmärkten europäische Verbundnetze bestehen, sind die Versorgungsnetze für Trinkwasser häufig rein lokal. Auch dort, wo in den Bundesländern Fernwasserversorgungen vorherrschen, sind die Infrastrukturen noch nicht einmal zu einem Verbundnetz des Landes ausgebaut. Die Gründe hierfür liegen in der Sensibilität des Rohstoffes Wasser und in den zu bewegenden Massen (hohe Energiekosten); der Transport von Wasser über weite Distanzen ist aus hygienischer und chemischer Sicht problematisch und mit hohem Transportaufwand (Netzkosten, Pumpenergie) verbunden; aufgrund der langen Transportzeiten wird dann auch eine – seitens der VerbraucherInnen unerwünschte – chemische Desinfektion (Sicherheitschlorung oder -ozonierung) erforderlich. Auch können unterschiedliche Wässer nicht ohne weiteres gemischt werden (s.u.).

1.3 Projekt-Workshop

Um bereits während des Projektverlaufs wesentliche Aspekte dieses Diskurses in die Verbraucher-Zentrale NRW zu tragen, sollte mit einem

eintägigen Workshop am 25.1.2001 der interne Dialog angestoßen werden. Dazu wurden externe und interne Referenten geladen, die zu folgenden Themen Stellung nahmen:

- Juristische Rahmenbedingungen für die Privatisierung und Liberalisierung der Trinkwasserversorgung – Implikationen für die Kommunen und ihre Bedeutung im Verbraucherschutz (Dr. Engelbert Schramm, ISOE)
- Verbraucheransprüche im Bereich der Trinkwasserversorgung – heute und zukünftig (Hendrik Erkelenz, VZ-NRW)
- Das Privatisierungsmodell Berlin und welche Veränderungen des Handlungsspielraums von (kommunalen) Unternehmen sind durch eine Liberalisierung zu erwarten? (Peter Weber, Berliner Wasserbetriebe)
- Gefährdet die Liberalisierung der Wasserversorgung ökologische Standards und die Gesundheit der Verbraucher? (Dr. Klaus Lanz, International Water Affairs)

Diese Vorträge wurden vor dem Hintergrund eines Thesenpapiers aus der Gruppe Umwelt der VZ-NRW gehalten und diskutiert.

1.3.1 Vortrag: "Juristische Rahmenbedingungen für die Privatisierung und Liberalisierung der Trinkwasserversorgung – Implikationen für die Kommunen und ihre Bedeutung im Verbraucherschutz"

Engelbert Schramm stellte zunächst das Umfeld der kommunalen Daseinsvorsorge und die Bedeutung der Wasserversorgung im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen (Querverbund) auch in seiner historischen Entwicklung dar. Der Bund hat die rahmenrechtliche Kompetenz (WHG), die Ausfüllung dieses Rahmens ist aber Ländersache (Landeswassergesetze). Die Kommunen müssen im Versorgungsgebiet die Wasserversorgung sicherstellen. Im Gegensatz zur Abwasserbeseitigung ist jedoch die Versorgung mit Trinkwasser keine hoheitliche Aufgabe, aber eine "pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe" der Kommunen. Diese können die Ausfüllung dieser Aufgabe frei bestimmen, so daß sie sich (immer schon) Dritter bedienen konnten. Es wurde deutlich, daß gerade die Ausschreibungs- und die Vertragsbedingungen sowie die Frage von Transparenz für die VerbraucherInnen und deren Partizipation entscheidende Punkte in der Frage um die Privatisierung in der Kommunalwirtschaft darstellen. Die Kommunen müssen bei einer vollständigen Übertragung der Aufgabenstellung an die Privatwirtschaft unbedingt sachkompetent bleiben.

Grundsätzlich ist zwischen Privatisierung und Liberalisierung zu unterscheiden. Als Liberalisierungsform existiert bereits die Marktöffnung, bei der das Gebietsmonopol bestehen bleibt, aber das öffentliche Mo-

nopol durch ein privates Monopol auf Zeit ersetzt wird. Die VerbraucherInnen können Transparenz über die Ausschreibung einfordern und den Gebührenbescheid anfechten, wenn nicht der Bestbieter den Zuschlag erhalten hat.

1.3.2 Vortrag: "Verbraucheransprüche im Bereich der Trinkwasserversorgung – heute und zukünftig"

Hendrik Erkelenz ging insbesondere der Frage nach, welche Stellung die einzelne VerbraucherIn im Falle der Privatisierung bzw. Liberalisierung gegenüber den Versorgungsunternehmen hat. Anhand der leitenden These "Der Verbraucher möchte aus eigenem, durchsetzbarem Anspruch Trinkwasser zu einem günstigen Preis mit möglichst hoher Qualität von einem soliden Anbieter beziehen" wurden die wesentlichen zivilrechtlichen Ansprüche der VerbraucherInnen dargestellt bzw. Lücken und Regulierungsbedarf aufgezeigt.[3]

Derzeit haben die VerbraucherInnen keinen expliziten Anspruch auf die Versorgung mit Trinkwasser; dieser läßt sich aber aus dem Prinzip der öffentlichen Daseinsvorsorge und den zivilrechtlichen Regelungen (§ 826 BGB) herleiten. Im Falle der Liberalisierung ist aber ein solcher Rechtsanspruch zu sichern, um auch im Falle der Insolvenz eines Anbieters die Versorgung zu sichern. Die Netzzugangsregelung per Verordnung wird vorgeschlagen, ebenso ist der Erhalt des Einflusses der Kommunen auf die Rohrqualität zu sichern. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Notwendigkeit des Ausbaus von Informationsansprüchen der einzelnen VerbraucherInnen hingewiesen. Gegen eine unredliche Preisfestsetzung eines privaten Anbieters kann sich die VerbraucherIn aufgrund individueller, zivilrechtlicher Ansprüche zur Wehr setzen; dennoch sind nachteilige Regelungen für die VerbraucherInnen vor dem Hintergrund materieller Privatisierungen und der Liberalisierung zu überdenken (Haftungsbeschränkung des Anbieters, Vertragsstrafen, Verjährung und die Möglichkeit der Versorgungseinstellung nach den 'Allgemeinen Bedingungen für Versorgung mit Wasser'). Hinsichtlich der Qualität wurde betont, daß die derzeitige Formulierung des Minimierungsgebotes in der Trinkwasser-Verordnung als Soll-Bestimmung den Versorgungsunternehmen einen vergleichsweise großen Spielraum für die Bestimmung der Qualität des Trinkwassers läßt. Darum wird vorgeschlagen, zur Sicherung der jetzigen hohen Qualität das Minimierungsgebot der Trinkwasserverordnung als hartes Kriterium in die Privatisierungsverträge zu integrieren.

---

3 Vgl. auch die Darstellung von Hendrik Erkelenz im Rahmen des Projektes der VZ-NRW.

1.3.3 Vortrag: "Das Privatisierungsmodell Berlin und welche Veränderungen des Handlungsspielraums von (kommunalen) Unternehmen sind durch eine Liberalisierung zu erwarten?"

Peter Weber stellte für die privatisierten Berliner Wasserbetriebe dar, welcher (aufwendige) rechtliche Rahmen hier letztlich gewählt wurde, um die resultierende Mischform in Einklang mit den Anfordernissen von Gemeindeordnung und Gebührenrecht zu bringen.

Mittlerweile sind die Berliner Wasserbetriebe sowohl innerhalb der Grenzen der Stadt Berlin (als Anstalt öffentlichen Rechts) als auch (in anderer Rechtsform) als Betreiber von Wasserversorgungen und auch von Abwasserbeseitigungen im Brandenburgischen Umland tätig; weiter ist das Unternehmen über Konsortien mit weiteren privatwirtschaftlichen Unternehmen auch an internationalen Projekten beteiligt; weitere Töchter des Konzerns sind für Multi-Utility-Aufgaben gegründet worden.

Im weiteren wurde die These vertreten, daß gerade kleine Ver- und Entsorgungsbetriebe (z.B. im Berliner Umland) ihr mangelndes technisches und wirtschaftliches Knwo-How insbesondere durch die betriebliche Kooperation mit einem großen Unternehmen/Konzern ausgleichen und so Kostensenkungen realisieren könnten. Je nach Art der Konzession (Betrieb alleine der Versorgung oder zusätzliche Übernahme der technischen Infrastruktur) seien aufgrund der unterschiedlichen Investitionsbindungen Laufzeiten von 10 bzw. 25 Jahren erforderlich.

1.3.4 Vortrag: "Gefährdet die Liberalisierung der Wasserversorgung ökologische Standards und die Gesundheit der Verbraucher?"

Klaus Lanz beleuchtete kritisch die Folgen einer Marktöffnung für Umwelt und Natur, aber auch für die Gesundheit der VerbraucherInnen. Er betonte, daß aus Sicht der VerbraucherInnen die wirtschaftlichen Implikationen einer Veränderung der Marktordnung weniger bedeutend sind als die Frage einer umweltschonenden Wassergewinnung und einer sicheren, qualitativ guten[4] und fair bepreisten Wasserversorgung. Im internationalen Vergleich sei festzustellen: Für den Umwelt- und den Verbraucherschutz sei der Ist-Zustand der deutschen Siedlungswasserwirtschaft im Großen und Ganzen beispielhaft.

---

4 Das schließt hier sowohl Trinkwasser- als auch Servicequalität ein.

Entscheidend hierbei sei das ökologische Engagement der Wasserwerke beim vorsorgenden Schutz ihrer Wasserressourcen, das durch das Minimierungsgebot befördert werde. Das Minimierungsgebot sei in der Trinkwasser-Verordnung unzureichend operationalisiert und nur durch das informelle Zusammenspiel der Experten im Wasserfach und durch Spielräume bei der Gestaltung der Kosten zu sichern. Schon die derzeitige Liberalisierungsdiskussion bedrohe die bisherige Selbstverständlichkeit der Wasserversorger, sich für eine konsequente Verwirklichung des Vorsorgegedankens einzusetzen.

Um weiterhin für die VerbraucherInnen einen vorsorgenden Ressourcenschutz, eine umweltschonende Wassergewinnung sowie eine sichere, qualitativ gute und fair bepreiste Wasserversorgung zu garantieren, müßten diese Anforderungen in einem 'good water governance'-Indikator zusammengeführt werden, der mindestens die hier genannten Bereiche umfasse.

1.3.4 Knappe Zusammenfassung der Diskussion

In der Diskussion der Vorträge stellte sich besonders intensiv die Frage nach Möglichkeiten zur Sicherung der bisherigen Standards für VerbraucherInnen und Umwelt vor dem Hintergrund verschiedener Modelle zur Marktöffnung. Die bisherigen Standards umfassen z.B. freiwillige ökologische Leistungen (z.B. Realisierung des Minimierungsgebots durch Vorfeldsicherung), den Anreiz von Wasserspar-Initiativen, die Sozialverträglichkeit der Preise usw. Es bestand weitgehender Konsens darüber, daß die kommunale Entscheidung für oder gegen eine Privatisierung der Trinkwasserversorgung langfristige Folgen aufweist und gerade deswegen der Schutz der VerbraucherInnen besonderen Stellenwert haben muß. Besonders die langfristigen Investitionsentscheidungen der neuen, privaten Versorgungsunternehmen haben Konsequenzen für die Sicherung der Versorgung, die Qualitätssicherung usw., aber auch Fragen der Haftung der Unternehmen und die rechtlichen Ansprüche der VerbraucherInnen müssen fixiert werden.

2. Die deutsche Trinkwasserversorgung – ein Markt im Umbruch

2.1 Eckpunkte der heutigen Trinkwasserversorgung

2.1.1 Akteure auf dem Markt um die Trinkwasserversorgung

– *Kommunen*, die im Rahmen ihrer "pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe" zur Daseinsvorsorge die Versorgung innerhalb eines (derzeit über ein "natürliches Monopol" geschlossenen) Versorgungsgebietes für die ordnungsgemäße Belieferung innehaben (Art. 28 (2) GG in Verbindung mit § 103 GWB a.F.).

– *Versorger*, die kommunale bzw. privatwirtschaftliche Unternehmen sein können. Grundsätzlich können drei Arten von Unternehmen unterschieden werden:
a) Versorgungsunternehmen, die vollständig im Besitz der öffentlichen Hand sind (Stadtwerke o.ä.). Dies ist derzeit noch die häufigste Organisationsform auf dem Markt der Trinkwasserversorgung, wenn man von der Anzahl der Unternehmen ausgeht (derzeit haben rund 85% der Versorgungsunternehmen eine öffentlich-rechtliche Rechtsform, auf sie entfallen aber nur rund 52% der abgegebenen Wassermenge (BMWi 2001: 7)).
b) Unternehmen, die (teilweise oder voll) privatisiert wurden, indem Kapitalanteile von den Gemeinden auf einen privaten Investor[5] übergegangen sind. Im allgemeinen wird hier ein kommunaler Einfluß über den Aufsichtsrat gewährleistet. Eine derartige Konstruktion wurde z.B. bei der Privatisierung der MVV Mannheim (MVV Energie AG) gewählt. Anders in der Berliner Trinkwasserversorgung; hier wurde für das die Stadt Berlin versorgende Unternehmen die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts eingeführt. Diese Anstalt ist aber in einen gemischt-wirtschaftlichen Konzern Berliner Wasserbetriebe eingebunden.[6]
Ist das Unternehmen zu 100% in kommunaler Hand, firmiert aber in einer privatwirtschaftlichen Rechtsform, spricht man von einer formellen Privatisierung. Gehen die Eigentumsrechte voll oder teilweise an private Investoren über, so liegt eine materielle Privatisierung vor.
c) Private Wasserversorgungsunternehmen, die schon immer als privatrechtliche Unternehmen firmieren und lediglich im Auftrag von Kommunen die Wasserversorgung übernehmen. In Nordrhein-Westfalen ist ein prominentes Beispiel die Gelsenwasser AG, die heute Teil des E.ON-Konzerns ist. Hier gibt es sehr lange Konzessionsverträge (30-40 Jahre) und es existieren Anlagen im Eigentum der AG. Insgesamt ist anzumerken, daß private Versorgungsunternehmen ohne kommunale Beteiligungen (als Anteilseigner oder in anderen institutionellen Organisationseinheiten) derzeit auf dem Trinkwassermarkt nur eine marginale Rolle spielen.[7]

---

5 Derartige Investoren sind bisher insbesondere Unternehmen der Energieversorgung, z.B. die Thüga, heute Tochter der E.ON AG, oder die RWE AG, die neben Gebietskörperschaften des Ruhrgebietes Eigner der Rheinisch-Westfälischen Wasserwerke und in Köln Miteigner der RGW ist.

6 Durch diese Konstruktion liegt rund ein Viertel der Anstalt des öffentlichen Rechts in der Hand privater Investoren, die aber an der Konzernmutter eine Beteiligung von 49 % besitzen.

7 Der BDI geht bundesweit von einem Marktanteil von 1,6% der rein privatwirtschaftlichen Wasserversorgungsunternehmen aus (BDI 2000: 41); für Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil allerdings heute schon wegen der führenden Stellung der Gelsenwasser AG wesentlich

- Industrielle/gewerbliche und private *Endkunden* (wobei zu den privaten Endverbrauchern z.B. auch die Entnahmen öffentlicher Einrichtungen wie Schwimmbäder, Stadtverwaltung etc. gerechnet werden).
- *Unternehmen aus anderen Infrastrukturbereichen* (öffentliche und private Unternehmen), die Interesse an der Wasserversorgung haben, um Synergieeffekte mit anderen Sparten (insbesondere Gas, Energie und Telekommunikation, ggf. auch Abwasser oder Müll) erreichen und ein Portfolio als Multi-Utility-Unternehmen entwickeln zu können[8].
- *Behörden und Verwaltungsebenen,* die für die Überwachung der Versorgungsleistungen zuständig sind. Insbesondere sind dies unter den derzeitigen Marktstrukturen die Umweltministerien bzw. nachgeordnete Behörden (Gewässerschutz; Entnahmerechte), die Gesundheitsämter (Einhaltung der Trinkwasserqualität) und die Kommunalaufsicht (Gebühren) bzw. die Landeskartellämter (Preiskontrolle). Dem Bund kommt hierbei nur eine rahmengebende Funktion zu, die Ausführung findet auf Länder- bzw. kommunaler Ebene statt.
- Weitere *Interessenverbände,* beispielsweise lokale, regionale und bundesweite Umweltschutz-Organisationen, Industrielobbies und der Verbraucherschutz.

Dieser Kreis der Beteiligten auf dem Trinkwassermarkt wird sich bei zunehmender Liberalisierung vermutlich erweitern und verändern, und es werden sich die Funktionen einzelner Stakeholder (Anspruchsgruppen) verändern. Je nachdem, ob es bloß zu mehr "Wettbewerb um den Markt" (private Betreiber von Versorgungsunternehmen) oder auch zu "Wettbewerb im Markt" (Wegfall des Gebietsmonopols) kommt, wird sich der Kreis der Stakeholder unterschiedlich weiterentwickeln:

- Beim "Wettbewerb um den Markt" werden die derzeit bestehenden regulierenden Institutionen aufgrund sich ergebender Anforderungen erweitert bzw. umgestaltet werden, um effektiver als heute eine Preisaufsicht vornehmen zu können bzw. die Ausschreibungen überwachen zu können. Auch der Unternehmenskreis kann sich verändern: Fernversorgungsunternehmen oder auch neue Aufgabenträger, die derzeit nicht in der deutschen Trinkwasserversorgung aktiv sind (z.B. Netzbetreiber), können größere Relevanz auf dem Markt erhalten.

---

höher.

8 Während die kommunalen Spartenverbünde (Stadtwerke) zunehmend aufgelöst werden, nimmt die Bedeutung der privaten Spartenverbünde (Multi-Utility-Unternehmen) zu.

- Beim "Wettbewerb im Markt" werden neben einer Regulierungsbehörde (nach dem Vorbild der Liberalisierung des Kommunikationsmarktes) unter Umständen auch weitere Institutionen, die beispielsweise Zugang zu den wesentlichen Informationen und Partizipation absichern, notwendig werden. Weiterverteiler, die aufbereitetes Wasser beziehen und an verteilende, nachgelagerte Unternehmen verkaufen und Wasserdienstleister, die beispielsweise europaweit für einen Industriekunden die Wasserversorgung übernehmen, werden zudem als neue Akteure bei einem Wettbewerb im Markt auftreten (vgl. 3.4.2).

In beiden Wettbewerbsfällen werden zudem (private) Multi-Utility-Unternehmen auf dem Markt aller Infrastrukturbereiche an Bedeutung gewinnen.

2.1.2 Struktur des deutschen Trinkwassermarktes

Die Strukturen der Trinkwasserversorgung liegen im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 GG und Gemeindeordnung, Gesundheitsvorschriften von EU und Bund (Trinkwasserrichtlinie, Infektionsschutzgesetz, Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, Umwelt- und Wasserrecht von Bund und Ländern (z.B. WHG, Landeswassergesetz) und wettbewerblicher Regulierung durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§103 GWB a.F.). Unter diesen rechtlichen Bedingungen hat sich aufgrund der Siedlungsstruktur und der naturräumlichen Besonderheiten eine Organisationsstruktur herausgebildet, die als kleinteilig bezeichnet wird.

Die Versorgung wird innerhalb der Versorgungsgebiete, die sich in der Regel an den Grenzen der Gebietskörperschaft orientieren[9], geregelt. Als 'Standardmodell' hat sich hier zunächst durchgesetzt, daß kommunale Unternehmen die Versorgungsleistung erbringen (vgl. Krabbe 1985). In der BGW-Statistik werden derzeit 6.655 Versorgungsunternehmen gezählt, die zusammen 17.849 Wasserwerke betreiben (n. BMWi 2001: 7).

2.1.3 Hintergründe der derzeitigen Tendenz zur Privatisierung

Ausgangssituation in Deutschland ist, daß die Trinkwasserversorgung im wesentlichen durch viele (überwiegend kleine) Versorgungsunter-

---

9 Gerade in weniger dicht besiedelten Gebieten ist es möglich, daß Teile des Gemeindegebietes nicht an das Versorgungsnetz angeschlossen sind (z.B. Einsiedlerhöfe); hier greift dann das Recht zur Eigenversorgung dieser Grundstücke in Form von eigenen Brunnen und Sickergruben.

nehmen geleistet wird, die entweder eine öffentlich-rechtliche Rechtsform haben oder privatrechtliche Unternehmen mit einer starken kommunalen Kontrolle sind (z.B. Eigenbetriebe/Eigengesellschaften, die als GmbH/AGs geführt werden).

In Nordrhein-Westfalen scheint die Unternehmensstruktur von diesem kleinteiligen Bild abzuweichen. In den Agglomerationsräumen von Nordrhein-Westfalen sind ohnehin überwiegend überörtliche gemischt- oder privatwirtschaftliche Unternehmen tätig; aufgrund der Talsperrenwirtschaft in den Mittelgebirgen sind dort in der Trinkwasserversorgung zumeist Verbände tätig, die sich im Besitz der Gebietskörperschaften befinden. Dennoch wird auch in diesem Bundesland der Trend zu weiteren Privatisierungen anhalten. Dies betrifft sowohl die Ballungsgebiete (z.B. Köln) als auch den ländlichen Raum.

In der aktuellen Diskussion werden vor allem die finanziellen Situationen in den Kommunen und ihren öffentlichen Unternehmen als Grund für die immer mehr zunehmende Anzahl von Privatisierungen in der Trinkwasserversorgung genannt:

- Einerseits die angespannte Etatsituation, die die Kommunalverwaltung zu Handlungen zwinge, da anstehende Investitionen nicht ausreichend finanziert werden können (z.B. SRU 2000: Tz. 181).
- Andererseits versprechen sich Kommunen durch die bei der Veräusserung ihrer Versorgungsbetriebe erzielbaren Einnahmen kurz- bis mittelfristig Entlastungen im eigenen Finanzhaushalt.
- Zum Dritten verfügen sehr kleine Unternehmen nicht über das notwendige Know-How für eine Umweltvorsorge und für Maßnahmen eines (umwelt- und kosten-)effizienten Managements, so daß dies entweder staatlich abgefangen werden muß oder mittelfristig zu einer Konzentration führen wird.
- Desweiteren geraten die Organisationstrukturen öffentlicher Verwaltungen zunehmend in die Diskussion (Stichwort: ‘Lean Administration’). Nicht nur Effizienz-, Qualitätssteigerung sowie Kostenreduzierung stehen hierbei zur Debatte, sondern auch die Übertragung staatlicher Aufgaben an Private bzw. neue Formen der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft. Dazu gehört die Verringerung der Rechtsvorgaben, die auch mit einer Reduzierung des Vollzugs- und Kontrollaufwands verbunden ist (Deregulierung). Durch diese Entlastung von Behörden wird auch die Möglichkeit gesehen, neue Handlungsspielräume für diese zu schaffen (Bundesregierung 2000).

Schon die Diskussion um die Veränderung der Verwaltungsstrukturen hat innerhalb der Kommunalverwaltungen und den kommunalen Un-

ternehmen zum Umdenken geführt. Das öffentliche Management, das ursprünglich durch den politischen Einfluß geprägt war, wird mehr und mehr an betriebswirtschaftlichen Modellen und Kriterien ausgerichtet; die praktische Wirkung gemeinwirtschaftlicher und politischer Prinzipien verringert sich (Sitter 2001). Dadurch verschärft sich die Bewertung eines Effizienzvergleichs von privaten und kommunalen Unternehmen, die sich zwar umstrukturieren, aber dennoch in den bestehenden (bürokratischen) Strukturen agieren müssen.

Vor allem die Etatsituation, Effizienzbemühungen und Bestrebungen einer Verschlankung des Öffentlichen Dienstes haben Relevanz für die Privatisierungsdiskussion, soweit diese aus den Kommunen und ihren Unternehmen heraus angestoßen und geführt wird. Neben der Lösung der Konflikte durch eine materielle Beteiligung Dritter könnten auch zwischenbetriebliche Kooperationen Lösungen darstellen (vgl. 3.1).

2.1.4 Europäischer Vergleich

Ähnlich wie in Deutschland ist die Trinkwasserversorgung in Italien und Luxemburg ebenfalls eher kleinteilig und durch öffentliche Unternehmen abgedeckt (Scheele 2000b). In Frankreich hingegen sind zwar auch die (rund 36.000) Kommunen für die Versorgung verantwortlich, woraus sich ebenfalls eine dezentrale Struktur ergibt, allerdings wird die Leistung im städtischen Raum vornehmlich an private Dritte übertragen. Somit ergibt sich, daß ca. 70% der Bevölkerung durch nichtkommunale Unternehmen versorgt werden, obgleich die Mehrheit der Wasserversorgungen auch in Frankreich kommunal betrieben wird. Den französischen Trinkwassermarkt dominieren die beiden international tätigen Multi-Utility-Konzerne Suez Lyonnaise des Eaux und Vivendi (Nunes Correia/Kraemer 1997a, Rudolph 1999). Eine vergleichbare Dominanz einzelner ist für Deutschland (noch) nicht zu verzeichnen.

Die Versorgung in Großbritannien, den Niederlanden und Spanien folgt eher dem Prinzip der Zentralisierung (Scheele 2000b). Jedoch wird nur in England und Wales die Trinkwasserversorgung durch private Unternehmen erbracht. Dort wurde im Jahre 1989 der Markt privatisiert, was zur Folge hat, daß die ebenfalls früher kleinteilige Struktur der Versorgung (und auch Entsorgung) einem Konzentrationsprozeß unterworfen wurde (Nunes Correia/Kraemer 1997a). Derzeit findet eine Debatte um die Einführung von (weiteren) Wettbewerbselementen (vor allem die Durchleitung) statt.[10] In Nordirland und Schottland ist die

---

10 Zur Darstellung der Wettbewerbsmodelle vgl. Abschnitt 3.

Versorgung mit Trinkwasser Aufgabe öffentlicher Unternehmen geblieben; in Wales steht eine Revision der Privatisierung an (Kraemer 2001). In Spanien gibt es neben der Kundenversorgung durch öffentliche und privatisierte Unternehmen vereinzelt auch die Versorgung auf der Basis von (veräußerbaren) Anteilen am Unternehmen.

In den Niederlanden fand in den letzten 10 Jahren ein (politisch gewollter und geförderter) Konzentrationsprozeß statt. Statt der 111 kommunalen Versorgungsunternehmen, die 1975 die Trinkwasserversorgung gewährleisteten, sind heute nur noch 22 regional orientierte, aber immer noch öffentliche Unternehmen tätig (Nunes Correia/ Kraemer 1997a, BMWi 2000: 25). Wesentliche Gründe für diese Entwicklung waren einerseits der steigende Wasserverbrauch (Zunahme der Bevölkerung, wachsende Industrialisierung) und andererseits die zunehmende Belastung der Flüsse (Nunes Correia/Kraemer 1997a, Scheele 2000b: 7). Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen haben auch in den Niederlanden (insbesondere im Westen) die Oberflächengewässer eine größere Bedeutung als die (dort naturräumlich begrenzten) Grundwasservorkommen. Für die Zukunft wird ein weiterer Konzentrationsprozeß der niederländischen Versorgungsunternehmen erwartet. Ebenso wie in vielen europäischen Ländern wird auch in den Niederlanden über die Einführung von Wettbewerbselementen in der Wasserversorgung nachgedacht, doch die Regierung zeigt sich zögerlich mit der Umsetzung der Vorschläge. Unter anderem wird befürchtet, daß die Intensivierung des Wettbewerbs nur Großkunden zugute käme und somit die Tarifkunden (privaten Haushalte) benachteilige bzw. unter Umständen zu Preissteigerungen für diese Kundengruppe führe (Scheele 2000b: 9, 25).

2.2 Fortschreibung dieser Entwicklungslinien

Im folgenden wird abgeschätzt, wie sich die Trinkwasserversorgung verändern könnte, wenn die derzeit zu beobachtenden Trends anhalten, aber keine weitreichende Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen stattfindet. In der in diesem Abschnitt vorgenommenen prognostischen Abschätzung zukünftiger Entwicklungslinien wird davon ausgegangen, daß die Gebietsmonopole in gleicher Weise wie heute fortbestehen werden (keine Veränderung des GWB) und die Bestimmungen in den Gemeindeordnungen zur Regelung der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen in ihren wesentlichen Zügen nicht verändert werden. Die EU-Wasser-Rahmenrichtline ist auf Bundes- und Länderebene umzusetzen; die Richtlinie selbst hat aber keine unmittelbaren Bedeutungen für die Organisationsformen in der Wasserwirt-

schaft, da sie hinsichtlich der Marktordnung neutral formuliert ist.[11] Mittelbar wird die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie mit ihren Anforderungen an die gemeinsame Bewirtschaftung des Einzugsgebietes dazu führen, daß die Kooperationen verschiedener Wasserwerke in einem Flußeinzugsgebiet zunehmen werden.

Bei Fortsetzung des Privatisierungstrends werden immer mehr privatisierte und private Unternehmen in der Trinkwasserversorgung vertreten sein. Damit geht ein zunehmender Konzentrationsprozeß einher: Die Anzahl der Versorgungsunternehmen wird auf langfristige Sicht abnehmen und durch Fusionen werden sich dominierende Konzerne[12] herausbilden. Dennoch werden in einigen Regionen die bisherigen Wasserversorgungsunternehmen erhalten bleiben; sie können trotz – oder unter geeigneten regionalen/lokalen Bedingungen auch wegen – ihrer kleineren, dezentralen Organisation eine effiziente und kostengünstige Trinkwasserversorgung anbieten. Für Nordrhein-Westfalen wird dies vermutlich nur in Teilen der Mittelgebirge gelten, sofern dort ursprünglich ein relativ robustes System (z.B. Quellfassung und Gravitationsleitung) aufgebaut worden ist, kein sehr großer Erneuerungsbedarf zu erwarten ist und nur eine mäßige Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung (und damit geringere Nachfragesteigerung) stattfindet und das Einzugsgebiet der Ressource nicht durch Umweltchemikalien oder Mikroorganismen aus Kanalisation oder Landwirtschaft sehr stark in Mitleidenschaft gezogen werden kann. Derart robuste Wasserversorgungen können auch mit relativ geringen Investitionen betrieben und renoviert werden. Ein Ausbau der betrieblichen Kooperationen kann für die öffentlichen Versorgungsunternehmen ebenfalls eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition bedeuten.

Folge der vermehrten Privatisierungen ist vermutlich, daß die Vertragstechnik immer ausgefeilter wird. Durch die Erfahrungen der Kommunen mit der Gestaltung von Privatisierungsverträgen kann ihre Verhandlungsstärke wachsen, wenn es zum Austausch über die kommunalen Zusammenschlüsse und über die juristischen Berater kommt. In diesem Fall können auch Fehler beim Vertragsabschluß vermieden werden. Dies gilt z.B. für bestimmte Risikopunkte (z.B. Leistungsausfall

---

11 Allerdings kann der Fall eintreten, daß große und kleine Unternehmen durch die Kosten der Umsetzung der WRRL unterschiedlich stark belastet werden; es ist davon auszugehen, daß kleinere Unternehmen stärker betroffen sind.

12 Es ist davon auszugehen, daß diese privatwirtschaftlichen Konzerne nicht nur auf dem Wassermarkt, sondern auch in anderen Infrastrukturbereichen tätig sein werden (Multi-Utility-Unternehmen). Nicht nur Konzerne mit ihrem Hauptsitz in Deutschland werden um die Versorgung konkurrieren, sondern auch internationale (z.B. französische oder englische) Unternehmen werden zunehmend auf den Markt treten.

durch Konkurs), im weiteren für die Verpflichtung der Unternehmen für Maßnahmen im Gewässerschutz und der Qualität des Trinkwassers zu sorgen, aber auch hinsichtlich der Ausrichtung an anderen Gemeinwohlzwecken.

Dennoch werden nicht alle ökologischen Standards erhalten bleiben und alle kommunal erforderlichen Gemeinwohlzwecke erfüllt werden, da erstens die bis zu dem Zeitpunkt, wo in allen Kommunen die Fehler der Privatisierungsverträge erkannt worden sind und vermieden werden können, geschlossenen Verträge vermutlich nicht nachgebessert werden können. Zum anderen wird im Zuge der Konzentration der Bezug von Fernwasser an Bedeutung gewinnen.[13] Aufgrund der weiteren Transportwege und des damit zunehmenden Verkeimungsrisikos werden wieder vermehrt Maßnahmen zur chemischen Desinfektion (mit Chlor oder Ozon) erforderlich, die die Akzeptanz des Fernwassers zum Trinken einschränken können (ein neuerlicher Imageverlust des Trinkwassers – ähnlich wie in den 80er Jahren – und eine neuerliche, für die VerbraucherInnen sehr kostenträchtige Substitution durch abgepacktes Wasser ist zu vermuten).

Aus Sicht des Verbraucher- und des Umweltschutzes stellt sich die Frage, ob und wie hinsichtlich der Privatisierungen Transparenz und Partizipation verwirklicht wird. Es ist festzustellen, daß derzeit keine Instrumente institutionalisiert sind, mit denen sich derartige Anforderungen erreichen lassen.[14]

Hinsichtlich der Entwicklung der Kosten und Preise wird eine Privatisierung allein nicht zwingend dazu führen, daß die Produktionskosten sinken und vor allem nicht dazu, daß Kosteneinsparungen über sinkende Preise auch an die VerbraucherInnen weitergegeben werden. Zwar wird der beteiligte Dritte daran interessiert sein, daß im privatisierten Unternehmen die Produktionskosten sinken; es wird aber u.U. der Fall sein, daß das gemischtwirtschaftliche Unternehmen beim Dritten selbst oder dessen Töchtern Dienstleistungen, z.B. Beratung, Software-

---

13 Beispielsweise ist denkbar, daß private Unternehmen ihre zentralen Ressourcen aus Wirtschaftlichkeitsgründen intensiver bewirtschaften (z.B. Gelsenwasser den Halterner See) und daher an Unternehmen, an denen sie sich beteiligen, Wasser aus ihren zentralen Ressourcen verkaufen. Die Ressourcen in der Gemeinde, wo sie sich am Wasserversorgungsunternehmen beteiligen, werden dann möglichst weitgehend geschont.

14 Die Wasser-Rahmenrichtlinie sieht zwar die Information und Anhörung der Öffentlichkeit vor (vgl. 4.2.3; Ausführungen zu Transparenz und Partizipation), es ist aber noch nicht abzusehen, wie diese Anforderungen in der Praxis umgesetzt werden. Darüber hinaus bezieht sich die WRRL hier vornehmlich auf die Erstellung der Bewirtschaftungspläne für Gewässer; andere Bereiche der Wasserversorgung – etwa die Festlegung von Grenzwerten oder kommunale Entscheidungen für oder gegen eine Privatisierung – sind hiervon nicht berührt.

Werkzeuge oder die Bilanzerstellung, zu höheren Preisen als den Marktpreisen einkaufen muß. Vermutlich werden sich die Preiskontrollen durch die Landeskartellämter verstärken. Der jetzt schon spürbare Trend der hessischen Kartellaufsicht, zunehmend die Preise für Haushaltskunden zu überprüfen, wird sich auch in anderen Bundesländern fortsetzen.[15]

Über formelle und materielle Privatisierungen hinaus werden sich – nicht zuletzt aufgrund der europäischen Gesetzgebung zur Steigerung des Wettbewerbs – erste Ansätze zur Marktöffnung ergeben (europaweite Ausschreibung, Verhindern von Quersubventionierungen innerhalb kommunaler Verbundunternehmen etc.).

3. Zur systematischen Unterscheidung von Privatisierung und Liberalisierung

In den derzeitigen Diskussionen um die Marktveränderungen in der Wasserwirtschaft – aber auch in anderen Infrastrukturbereichen wie zum Beispiel dem Öffentlichen Personennahverkehr – gibt es zwei wesentliche Felder, die strikt zu trennen sind, da sie unterschiedliche Rahmenbedingungen implizieren: Privatisierung und Liberalisierung. Der Begriff Privatisierung bezieht sich im wesentlichen auf die Rechts- und auch Eigentumsform der Unternehmen, die die Versorgungsleistung erbringen; dagegen wird mit Liberalisierung die Marktstruktur und -organisation beschrieben. Liberalisierung bedeutet insofern die wettbewerbliche Organisation der Allokation/Verteilung von Leistungen (z.B. durch Wegfall eines Gebietsmonopols) und Ressourcen. Überspitzt wäre zu formulieren, Liberalisierung ist auch ohne Privatisierung denkbar, und ebenso umgekehrt.

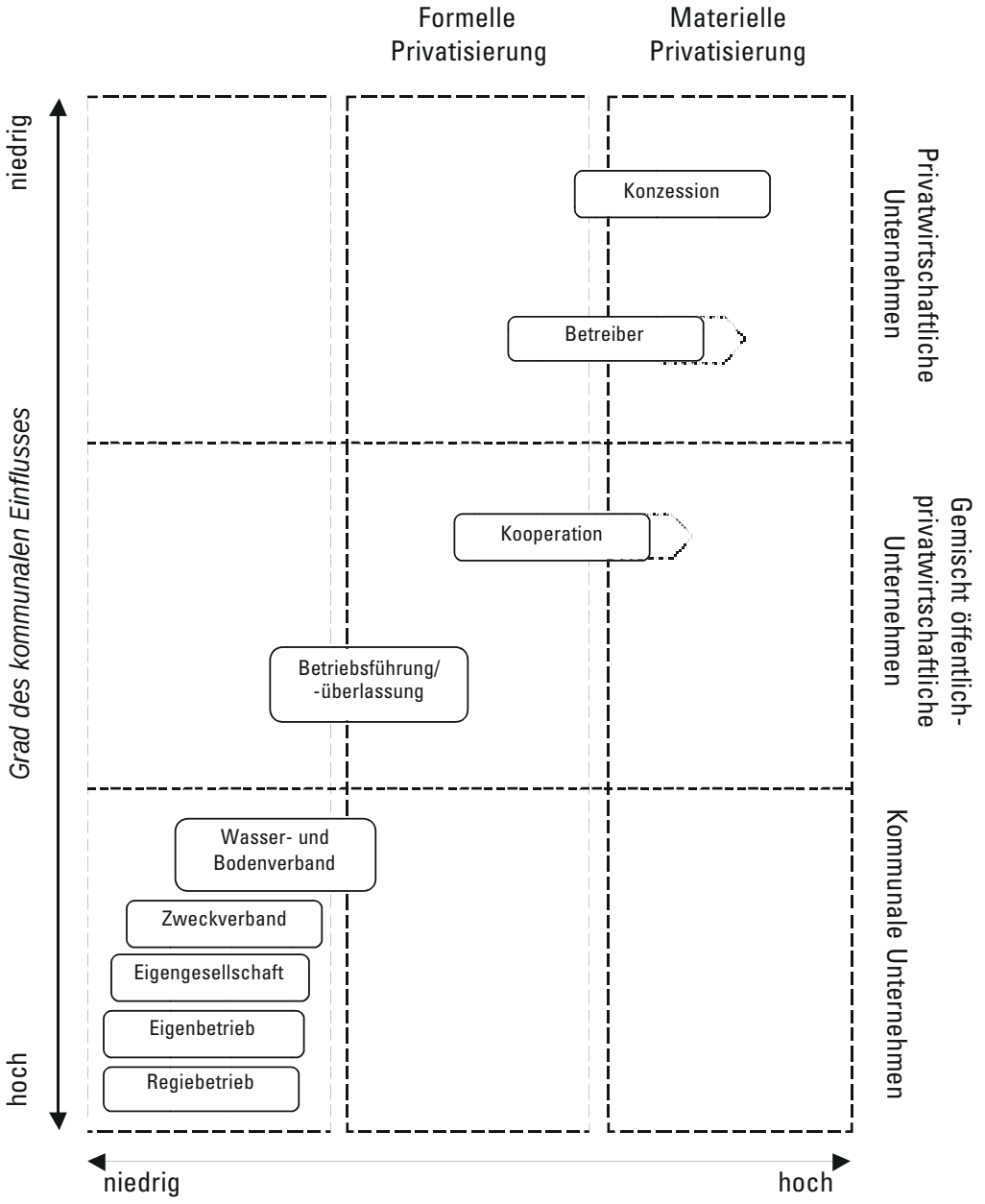
3.1 Privatisierung

Privatisierung betrifft mithin nur die Rechts- bzw. Eigentumsform eines Versorgungsunternehmens; es werden keine Aussagen über die Marktstruktur, die Existenz von Wettbewerb oder Deregulierung getroffen. Für die derzeitige Organisation des Wassermarktes ist festzustellen, daß Privatisierung in unterschiedlichem Maße bereits umgesetzt wird. Zahlreiche Versorgungsunternehmen in Deutschland firmieren als Kapitalgesellschaft (z.B. AG oder GmbH), wobei der kommunale Einfluß unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

---

15 Dennoch muß einschränkend festgestellt werden, daß die gegenwärtige kartellrechtliche Preisaufsicht sich immer noch als nachträgliche Mißbrauchskontrolle versteht. Eine ex ante Preisprüfung steht gesetzgeberisch noch aus.

Um die unterschiedlichen Privatisierungsformen zu unterscheiden, ist einerseits der Anteil des privaten Kapitals am Versorgungsunternehmen und andererseits der Grad des kommunalen Einflusses auf die Versorgungsleistung und den Betrieb der Anlagen zu beachten. In der Praxis sind die verschiedenen organisatorischen Lösungen (vom Regiebetrieb bis hin zum Konzessionsmodell; siehe unten stehende Grafik) nicht immer eindeutig den möglichen Rechtsformen zuzuordnen; Betreiber- und Kooperationsmodell bewegen sich derzeit tendenziell in Richtung zur materiellen Privatisierung. Gerade die Überschneidungsbereiche zwischen formeller und materieller Privatisierung (in ihren unterschiedlichen Rechtsformen) sind relevant, da hier Grauzonen entstehen können, die entscheidenden Einfluß auf die kommunale Gestaltungsmacht haben.



Bei den verschiedenen Privatisierungsmodellen ist zu beachten, daß unabhängig vom Grad der Privatisierung, d.h. dem Anteil privaten Kapitals an einem Versorgungsunternehmen, die Kommunen für die Wasserversorgung zu sorgen haben. Die Gemeinden und Städte haben das Ob der Wasserversorgung zu gewährleisten, sind aber frei in der Umsetzung dieser Selbstverwaltungsaufgabe, dem Wie. Im allgemeinen geht man davon aus, daß eine einwandfreie Versorgung vorliegt, wenn Trinkwasser in ausreichender Menge, von einwandfreier Beschaffenheit, jederzeit, mit ausreichendem Druck, an jeder Stelle des Versorgungsgebiets geliefert wird (Mutschmann/Stimmelmayr 1991).

Diese Gewährleistungsaufgabe impliziert aber nicht, daß Kommunen zwingend den Betrieb der Anlagen und die Erstellung der Leistung übernehmen müssen. Anders als im Bereich der Abwasserbeseitigung haben Kommunen das Recht, sich zu entscheiden, ob sie in einem Versorgungsgebiet (das nicht notwendigerweise mit dem gesamten Gemeindegebiet übereinstimmt) die Wasserversorgung selbst übernehmen oder an andere weitergeben wollen.[16]

Grundsätzlich können betriebliche Kooperationen – sei es nur zwischen kommunalen oder auch in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen – Hilfestellungen zur Erreichung von Unternehmenszielen und auch von übergeordneten regionalen Zielen bieten. Als Vorteile werden die Stärkung der Leistungsfähigkeit und Eigenverantwortung, die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, der Ausbau der Fachkompetenzen, Qualitätssicherung und Verbesserung der Versorgungssicherheit, Ausbau der KundInnen-Orientierung und der Öffentlichkeitsarbeit gesehen. Dabei kann zwischen den Kooperationsformen *mit* und *ohne* Ausgliederung und Zusammenlegung von gleichartigen Tätigkeitsbereichen unterschieden werden (StMLU et al. 1999).[17] Die Kooperation kann prinzipiell alle Unternehmensbereiche betreffen – von der Wasser-

---

16 Da die Abwasserbeseitigung eine hoheitliche Aufgabe ist, kann dort nur der Betrieb der Anlagen an Dritte übertragen werden.

17 Derartigen überörtlichen Kooperationen kann die Gemeindeordnung entgegen stehen. Denn wenn kommunale Unternehmen ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten ausweiten, ist für nordrhein-westfälische Gemeinden festgelegt, daß sich das wirtschaftliche Engagement nur außerhalb der Gemeindegrenzen abspielen darf, wenn der öffentliche Zweck diese Betätigung erfordert, sie im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und nicht durch andere Unternehmen besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann (§107 GO NRW). Diese Regelung scheint nicht zwingend den neuen Kooperationsformen entgegen zu stehen, aber eine solche Zusammenarbeit muß ausreichend begründet werden.

gewinnung über die -verteilung bis hin zu Verwaltung und Betriebsführung. Auch wenn einzelne Tätigkeitsfelder ausgegliedert werden, ist zu betonen, daß betriebliche Kooperationen die Eigenständigkeit der Unternehmen stärken und eine Alternative zum Konzentrationsprozeß (rechtliche Verschmelzung von Unternehmen) darstellen können.

3.2 Wettbewerb um den Markt

Wo bereits in der Vergangenheit die Kommunen Betreiber für das Wasserversorgungsunternehmen gesucht haben, war dies keineswegs immer das Ergebnis eines Wettbewerbs mehrerer Konkurrenten. Vielmehr ist hier im Regelfall die Entscheidung gefällt worden, ohne daß eine Auslese über marktliche Mechanismen stattgefunden hätte. Damit tatsächlich eine ökonomisch rationale Entscheidung möglich wird, muß ein Vergleich zwischen verschiedenen Bietern stattfinden. Dieser wird durch eine Leistungsausschreibung initiiert.

Die von den Kommunen gewünschte und möglichst präzise ausgeschriebene Leistung der Wasserversorgung wird an (privat- oder gemischtwirtschaftliche) dritte Unternehmen weitergegeben. Diese kann sowohl die Verantwortung für den Betrieb als auch für den Unterhalt der Anlagen in der Hand des beauftragten Unternehmens umfassen. Die Kommune muß dafür Sorge tragen, daß sie sich im Konzessionsvertrag ausreichend Kontroll- und Eingriffsrechte gesichert hat, um im Falle der Nicht- oder Schlecht-Versorgung einschreiten zu können, wäre aber erst einmal nicht verpflichtet, unmittelbar selbst eine einwandfreie Leistung bereit zu stellen.

Die Ausschreibung von Konzessionen ist vor allem in Frankreich perfektioniert worden. Auf eine Laufzeit von 20 bis 30 Jahren werden dort Leistungen durch Konzessionen an private Dritte übertragen. Durch die zahlreichen internationalen Aktivitäten der großen, privaten französischen Versorgungsunternehmen wurde das Konzessionsmodell auch in andere Länder exportiert und findet mittlerweile seinen Niederschlag in der Philosophie der Europäischen Kommission, was die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge betrifft (vgl. Plassmann 2000).

Durch die europarechtlichen Regelungen (Vergaberichtlinie) muß ein solches Vergabeverfahren auch in Deutschland mittlerweile EU-weit ausgeschrieben werden und ist zukünftig auch transparent überprüfbar. Sollte nicht der Bestbieter zum Zuge kommen, sind sowohl Schadensersatzklagen seitens konkurrierender Bieter möglich als auch Anfechtungsmöglichkeit des Gebührenbescheids durch VerbraucherInnen

gegeben. Der Bestbieter erhält eine zeitlich begrenzte Konzession zum Betrieb der Wasserversorgung.

Ähnlich wie die Entscheidung für oder gegen eine Privatisierung liegt auch die Entscheidung über einen "Wettbewerb um den Markt" alleine in der Hand der Kommunen. Für die Zeit der Konzession (10 - 30 Jahre) wird so das bis dahin öffentliche Gebietsmonopol durch ein privates Monopol ersetzt. Die Wettbewerbssituation um den kommunalen Trinkwassermarkt findet eigentlich nur zum Zeitpunkt der Ausschreibung statt (und dann auf Jahre nicht mehr).

3.3 Wettbewerb im Markt

Bisher ist dagegen ein "Wettbewerb im Markt" nicht möglich, da kartellrechtlich Gebietsmonopole geschaffen worden sind. Über eine künftige Öffnung oder ein weiteres Geschlossenhalten des Trinkwassermarktes entscheidet der Bundesgesetzgeber; insbesondere ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen relevant. Eine Streichung dieser Bestimmung – in Analogie zur Liberalisierung anderer Infrastrukturbereiche (z.B. Telekom- oder Energiemarkt) – würde eine Aufhebung der Gebietsmonopole gestatten, aber kurz- bis mittelfristig noch nicht zwingend flächendeckend dazu führen, da die Kommunen die satzungsrechtliche Ermächtigung der Gemeindeordnungen nutzen und Anschluß und Benutzerzwang verhängen können. Im Anschluß an die kartellrechtlichen Änderungen sind weitere Regelungen des Bundes und der Länder im Bereich des Wasserrechts oder der Gemeindeordnungen denkbar, mit denen die Öffnung der Gebietsmonopole forciert würde.

Das bisherige (durch meist kommunale/öffentliche Unternehmen) besetzte Monopol für die Wasserversorgung würde somit fallen und der Zugang müßte dann auch anderen Unternehmen als den bisherigen Versorgern ermöglicht werden. (Dieser Schritt wäre zunächst unabhängig davon, ob diese Unternehmen eine private oder öffentliche Rechtsform haben.) Gerade in Ballungsräumen mit einer großen Zahl von Abnehmern ist zu erwarten, daß die Aufhebung der Gebietsmonopole die Konkurrenz zwischen den Anbietern in der Trinkwasserversorgung intensiviert. Für den ländlichen Raum mit geringerer Siedlungsdichte sind wesentlich geringere marktliche Effekte zu erwarten.

Im Gutachten des UBA werden schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer Liberalisierung (Wettbewerb im Markt) geltend gemacht, weil diese Art der Marktöffnung einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgut

der kommunalen Selbstverwaltung darstelle; ein solcher Eingriff sei nicht hinnehmbar, weil wirtschaftliche Effizienzsteigerung (im Sinne der Marktöffnung) keinen ausreichenden Grund für ein übergreifendes Gemeinwohlinteresse darstelle, um einen solch nachhaltigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht zu legitimieren (vgl. UBA 2000: 26 ff.). Bei anderer Rechtsauslegung ließe sich zwar auch die Auffassung vertreten, daß die neu etablierte Konkurrenzsituation die Kommunen lediglich dazu anhielte, wirtschaftlicher zu arbeiten; überdies könnten die Kommunen für die Übertragung ihrer Versorgungsaufgaben auf andere nun auch auf mehr konkurrierende Anbieter im Markt zurückgreifen. Ohne diese Rechtsauffassungen im einzelnen vertiefen zu wollen, sollten jedoch grundsätzlich die vom UBA geäußerten Verfassungsbedenken einer vertieften Prüfung unterzogen werden.

In England finden derzeit intensive Diskusisonen um die Liberalisierung des Wassermarktes statt. Nachdem 1989 das staatliche Monopol mittels Konzessionsverträgen mit 25-jähriger Laufzeit durch ein privates ersetzt wurde, soll nun der Wettbewerb auch innerhalb dieser geschlossenen Versorgungsgebiete ermöglicht werden. Dies setzt idealtypisch eine Trennung von Netz und Betrieb voraus. Die britischen Regulierungsbehörden haben zum gemeinsamen Netzbetrieb einen Kriterienkatalog entwickelt, der durch die Unternehmen gefüllt werden muß (vgl. Krämer 2001). Zu diesem Zweck veröffentlichen die Versorgungsunternehmen (die auch im Besitz der Netze sind) die ersten sog. ‘Network access codes’. Diese umfangreichen Werke regeln neben der Beschaffenheit des Wassers weitere möglichen Berührungspunkte zwischen dem Netzbetreiber und dem Durchleitenden (vgl. z.B. Severn Trent Water 2000). So umfassen sie beispielsweise Fragen des Rohwassertransports, -speicherung und der Aufbereitung, des Transports und der Verteilung von Trinkwasser sowie die Definition von wirtschaftlichen und technischen Dienstleistungen. Während all dieser Prozesse kann ein konkurrierendes Unternehmen in das Netz des Betreibers einleiten und den ‘Access Codes’ die entsprechenden Bedingungen dafür entnehmen. All diese Schritte befinden sich in der Vorbereitung; die tatsächliche Umsetzung der Durchleitung wurde aber bislang noch nicht realisiert. Größtes (ökonomisches) Problem bei der Umsetzung von Durchleitungsmodellen sind die Bestimmung der Netzpreise, die Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs der (neuen) Marktteilnehmer zum Netz und Risikofragen.

So müssen bei den Risikoverteilungen wichtige Haftungsfragen geklärt werden. Um zu klären, ob der Einleitende oder der Netzbetreiber für eventuelle Störfälle haftet, wird in England vorgeschlagen, mindestens zwei Meßpunkte einzurichten; am Punkt der Einleitung und an den

einzelnen Hausanschlüssen.[18] Werden die festgelegten Standards und Vereinbarungen schon am ersten Meßpunkt nicht eingehalten, ist der Einleitende dafür verantwortlich. Tritt hingegen später eine Störung auf, so haftet der Netzbetreiber. Treten an beiden Meßstellen Unregelmäßigkeiten auf, sind auch beide Parteien in der Pflicht (Leck 2000).

3.4 Weitere wettbewerbliche Formen in der Wasserwirtschaft

3.4.1 Ökonomische Regulierung des Zugangs zur Ressource

Derzeit sind die Wasserentnahmerechte im weitesten Sinne nicht mit Preisen belegt[19]. Beispielhaft können folgende Instrumente den Zugang zur Ressource Wasser steuern:

- Vergabe festgeschriebener, zeitlich befristeter Zugangsrechte, die durch Behörden vergeben und ggf. wieder entzogen werden;
- Lenkungsabgaben zur besseren Allokation von Grundwasserressourcen. Durch geeignet hohe Abgaben auf das entnommene Grundwasser verteuern sich insbesondere für die industriellen Eigenwasserversorger die Wasserkosten erheblich. In der Folge kommt es zu einer rationellen Wassernutzung und damit zu einem teilweisen Rückzug aus den in Ballungsgebieten z.T. übernutzten Grundwasserressourcen. Ähnliche Effekte treten auch im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung auf (Bergmann/Kortenkamp 1988). Die Abgabe selbst kann auch erfolgreich zur Finanzierung von Maßnahmen des Grundwasserschutzes genutzt werden (Neumüller 2000);
- Wasserbons, die die Gewinnung einer bestimmten Menge an Rohwasser erlauben, und durch erstmalige Versteigerungen durch Kommunen und anschließenden börsenähnlichen Handel unter den Wasserversorgern auf andere Unternehmen übertragen werden können. Steigt der Bedarf an Wasser (z.B. durch Neuerschließung von Grundstücksflächen), steigt auch die Nachfrage nach den Wasserbons und damit ihr Preis. Die Knappheit der Ressource Wasser wird dann auch ökonomisch, materiell (be)greifbar (Brösse 1994).

Ein derartiges Zertifikatsmodell erfordert, daß für die verschiedenen Wasservorkommen im vorhinein von der Genehmigungsbehörde die ökologisch verträglich entnehmbare Menge definiert werden kann. Diese Menge wird dann in Form von kleinteiligen Wasserbons bzw. Zertifikaten verbrieft. Um eine Flexibilisierung der gewinnbaren Mengen zu erhalten, ist die Gültigkeit der Zertifikate zeitlich zu begrenzen. Wird

---

18 Weitere Meßpunkte sind an relevanten Knotenpunkten im Netz zu installieren.

19 Zwar werden in vielen Bundesländern Wasserentnahmeentgelte erhoben (jedoch nicht in Nordrhein-Westfalen), diese bepreisen aber nicht die Ressource Wasser, sondern lediglich deren Entnahme.

aus ökologischen oder sonstigen Gründen eine quantitative Verringerung der Wasserentnahmen erforderlich, so kann dies über das 'Ablaufdatum' der Zertifkate gesteuert werden. Zudem kann die Verlängerung bzw. Erneuerung der Zertifikate an stattfindende Maßnahmen zum Gewässerschutz geknüpft werden; nur wenn der Erfolg entsprechender Maßnahmen nachgewiesen wird, erhalten die Versorgungsunternehmen die (erneute) Möglichkeit, Wasserentnahmerechte zu erstehen.

Die Erstvergabe erfolgt in Form von Versteigerungen, um eine Benachteiligung von Unternehmen, die bisher nicht in dem Versorgungsgebiet tätig waren, auszuschließen. Für sie ergibt sich ohnehin eine Zutrittsschranke durch das eventuelle Nicht-Vorhandensein von Anlagen zur Aufbereitung des Wassers.

Zur Vergabe der Rechte ist es notwendig, die umweltverträgliche Gewinnung der beantragten Menge an Rohwasser nachzuweisen. Dieser Nachweis ist im derzeitigen Genehmigungsverfahren von den (potentiellen) Wasserwerken zu erbringen. Mithin liegt ein Großteil der Datenerhebung, Auswertung und Bewertung der Ressourcenvorkommen in den Händen der Versorgungsunternehmen. Soll der Zugang zur Ressource Wasser ökonomisch reguliert werden, ist es notwendig, daß die Kommunalverwaltung ihre Kenntnisse, Kompetenzen und Einflußbereiche ausweitet.

Eine Bepreisung des zu extrahierenden Wassers wäre für Oberflächen-, Quell- und Grundwasser erforderlich. Um zu einem echten Wettbewerb um Wasserrechte zu kommen, ist weiter ein Instrumentarium zu schaffen, das den Handel von Wasserressourcen zwischen den verschiedenen Wasserwerken ermöglicht. Dies impliziert nicht, daß Rohwasser über Fernleitungen transportiert werden soll, sondern daß unterschiedliche Unternehmen die Möglichkeit haben sollen, Zugang zu ein und dem selben Vorkommen zu erhalten.

So plausibel erst einmal die Modellkonstruktion von Zertifikatslösungen (handelbaren Wasserrechten) auch klingen mag; sie ist aber in der Realität der deutschen wasserrechtlichen Ausgangssituation nicht umsetzbar. Im Gegensatz z.B. zur Situation in den USA, existiert in Deutschland eine ganz anders verrechtlichte Situation, die sehr komplex ausgestaltet ist. So greifen hier neben dem Planungsrecht und wasserwirtschaftlichem Fachrecht (Raumordnungsgesetz, Regionaler Raumordnungsplan, Wasserwirtschaftlicher Fachplan) auch die einschlägigen Wasserrechte (WHG, Landeswassergesetze usw.). Aber neben diesen rechtlich sehr komplexen Anforderungen gibt es auch derzeit unüberwindbare Hindernisse in der Umsetzung. So fehlt es für nicht

genutzte Grundwasserleiter in der Regel an verfügbaren Daten, die den Umfang (Quantität) und die ökologischen Folgen (z.B. auf Basis numerisch-technischer Grundwassermodellierungen) hinreichend genau beschreiben. Gerade aus ökologischen Gründen werden zur Zeit neue Wasserrechte ab einer bestimmten Größenordnung nur unter Vorbehalt und auf Basis langfristiger Umweltverträglichkeitsprüfungen und entsprechender Beweissicherungsprogramme vergeben. Unter solchen Voraussetzungen kann sich die gewinnbare Grundwassermenge in der Zeit verändern, was z.B. der festgelegten Menge für ein Zertifikat (Wasserbon) widerspräche. Aus den vorgenannten Gründen liegen die grundsätzlichen Probleme der Zertifikatslösung weniger im Modellbereich als vielmehr in den fehlenden anwendungsorientierten Umsetzungsmöglichkeiten.

3.4.2 Weiterverteilung und spezifische Wasserdienstleistungen

Ausgehend von der Dreiteilung Wassergewinnung, Wasserverteilung/ Netzbetrieb und Verkauf ist eine vierte Instanz auf dem Wassermarkt denkbar: die sog. Weiterverteiler. Dabei handelt es sich um Fernversorgungsunternehmen, die verkaufende Unternehmen beliefern; man kann sie als Zwischenhändler verstehen. Ihnen kommt dann besondere Bedeutung zu, wenn durch die Fernversorgung kostengünstiger Roh- oder aufbereitetes Wasser bezogen werden kann. Wenn ein Wasserversorger das Wasser nicht mehr selbst gewinnen muß, wird (bei abgeschriebenen Anlagen) sich das Verhältnis zwischen fixen und variablen Kosten günstiger gestalten (als Faustzahl gilt das Verhältnis 60% zu 40%).

Diese Wettbewerbsform ist bereits realisiert, hat aber derzeit aufgrund der Ressourcenverfügbarkeit, Gewinnungskosten und Transportkosten (noch) eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Auch aus diesem Grund ist die Anzahl der Unternehmen, die um die Weiterverteilung konkurrieren, eher gering. Derzeit konkurrieren die Weiterverteiler auf der Großhandelsstufe. Der Wettbewerb bezieht sich hier auf die Wasserlieferung an Stadtwerke, die das Wasser der Fernversorger als Vorprodukt beziehen.

Eine mögliche weitere Gruppe von Unternehmen auf dem Trinkwassermarkt ist die der Wasserdienstleister. Bestimmte Aufgaben aus dem Bereich der Wasserversorgung (z.B. Ablesen der Zähler, Erstellung der Abrechnungen, Ausführung von Reparaturen oder ähnliches) wird von den eigentlichen Versorgungsunternehmen an andere weiter gegeben (contracting out). Diese Modelle sind auch aus der Energiewirtschaft oder dem Telekommunikationsmarkt bekannt.

Auf dem Energiemarkt haben sich die Energiedienstleister noch weiter vorgewagt und durch die "Rund-um-sorglos-Versorgung" der Endkunden eine Marktnische erschlossen. Hier wird beispielsweise nicht nur Strom geliefert, sondern für die Beheizung oder Beleuchtung von Gebäudekomplexen gesorgt. Denkbar ist es auch, im Sinne eines Contracting anzubieten, daß der Dienstleister vom Kunden für eine zu wählende Raumtemperatur bezahlt wird (egal ob der Dienstleister dies durch Energiezufuhr oder durch verbesserte Wärmedämmung erreicht). In Anlehnung an Laker/Herr (1998: 358) sind u.a. folgende Kategorien von Dienstleistungen unterschieden:

- Dienstleistungen, die kostenlos angeboten werden und das Kerngeschäft (die reine Versorgung) stützen (z.B. Tarifberatung);
- Dienstleistungen, für die sowohl hohes Interesse als auch von Seiten der KundInnen eine hohe Zahlungsbereitschaft bestehen (z.B. Gebäudemanagement inkl. Heizung und Beleuchtung).

Eine analoge Übertragung auf den Bereich Wasserver- und -entsorgung ist hier denkbar; allerdings ist der Begriff des Wasserdienstleisters noch nicht entwickelt. Immerhin haben die Stadtwerke Kassel erste Erfahrungen mit einem Contracting gesammelt.

3.4.3 Benchmarking der Wasserversorgungsunternehmen

Ziel des Benchmarkings ist es, die Leistung der Versorgungsunternehmen zu vergleichen, um so beispielsweise Einspar- und Verbesserungspotential in den Versorgunsunternehmen zu identifizieren. Dazu werden ausgewählte Indikatoren und Indizes der einzelnen Unternehmen erhoben und gegenübergestellt; Vergleichsbasis ist dann der Branchen-Beste. Aber auch andere Referenzwerte sind denkbar, z.B. der Branchen-Durchschnitt, vorab formulierte Zielwerte oder auch Werte aus anderen Ländern oder Branchen.[20]

Das Benchmarking-System in den Niederlanden ist für den europäischen Raum vermutlich am weitesten entwickelt. Dort hat der Verband der Wasserversorgungsunternehmen (VEWIN) zur Verbesserung von Transparenz und Effizienz ein prozeßorientiertes Indikatorensystem entwickelt, das die vier großen Bereiche Wasserqualität, Service, Umwelt sowie Finanzierung und Effizienz umfaßt (VEWIN 1999). Auch in Großbritannien werden die Versorgungsunternehmen miteinander verglichen. Hier ist es Aufgabe der Regulierungsbehörde OFWAT, die

---

20 Der Vergleich mit anderen Ländern und Branchen ist mit Vorsicht zu genießen, da oftmals unterschiedliche Rahmenbedingungen vorliegen und so eine einwandfreie Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. Als einzige Referenz scheinen diese Vergleiche wenig geeignet, können aber eine Ergänzung zu brancheninternen Benchmarks darstellen.

Leistungsfähigkeit der Unternehmen hinsichtlich technischer, ökonomischer und ökologischer Kriterien zu vergleichen (vgl. Kraemer 2001).

In Deutschland gibt es rudimentäre Ansätze im Rahmen der Preiskontrollen durch die Landeskartellämter, die zu einem Benchmarking ausgebaut werden könnten. Die Überprüfung der Preise für private Endverbraucher wird anhand des sog. Vergleichsmarktkonzepts vorgenommen (Daiber 1999). Der Mißbrauch der Monopolstellung durch ein Versorgungsunternehmen gilt in der Rechtsprechung als nachgewiesen, wenn es höhere Preise als ein vergleichbares Unternehmen verlangt[21] (Ludwig/Odenthal 1999). Im Rahmen eines Benchmarking-Systems könnte die Perspektive vom ausschließlichen Vergleich der Preise noch um weitere Komponenten – ähnlich wie das Konzept von VEWIN – erweitert werden.[22]

Die Diskussion im Vorfeld der Privatisierung in England und Wales ging dahin, daß der Vergleich von Unternehmen eine zentrale Rolle einnehmen kann (Littlechild 1986); man spricht in diesem Zusammenhang von 'yardstick competition'. Das Benchmarking findet hier im Sinne eines Preis-Leistungs-Vergleichs im Rahmen der Preisregulierung statt (ex ante). Zentral ist, daß die maximal zulässigen Preisobergrenzen auf Basis der Kosten des effizientesten Anbieters durch die Regulierungsbehörde OFWAT festgelegt werden. Durch diese Preispolitik werden den Unternehmen Anreize zur Kosteneinsparung gegeben, da sich jede Senkung der Kosten bei fixierten Höchstpreisen unmittelbar positiv auf den Gewinn auswirkt. Die Effektivität dieses Instruments zur Schaffung von Wettbewerb ist aber in der englischen Diskussion durchaus strittig; ein Problem bildet dabei auch die niedrige Zahl der in England aktiven Versorgungsunternehmen, da dies statistisch zu Validitätsproblemen der gewonnenen Aussagen führt (Kraemer 2001, Scheele 2000a).

---

21 "Nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB liegt ein Mißbrauch insbesondere dann vor, wenn '... ein Versorgungsunternehmen ungünstigere Preise ... fordert als gleichartige Versorgungsunternehmen, es sei denn, das Versorgungsunternehmen weist nach, daß der Unterschied auf abweichenden Umständen beruht, die ihm nicht zurechenbar sind; ...'" (Ludwig/Odenthal 1999: Tz. 1.2.2.3)

22 Denkbar wäre auch ein Audit-Verfahren, das die Performance der Versorgungsunternehmen in den verschiedenen Phasen der Angebotskette bewertet. Durch ein Mindestmaß an Standardisierung wäre die Vergleichbarkeit in wesentlichen Punkten zu ermöglichen. Ein solches Audit müßte mindestens die ökologischen, sozialen und auch ökonomischen Aspekte in den Bereichen Wassergewinnung, -aufbereitung, -transport und -verteilung berücksichtigen und Verwaltung und Organisation der Unternehmen in der Lieferkette (z.B. Arbeitsplatzbedingungen) umfassen; im Sinne des Stoffstrom-Managements könnte es auch auf die Nutzung des Wassers ausgeweitet werden.

3.5 Zwischenfazit

Die hier exemplarisch vorgestellten Wettbewerbselemente für eine liberalisierte Trinkwasserversorgung zeigen, daß eine Aufhebung der Gebietsmonopole für die Herstellung von Wettbewerb und Konkurrenz zwischen verschiedenen Versorgungsunternehmen nicht zwingend notwendig ist. So lassen sich ebenso wie der Wettbewerb um den Markt beispielsweise Benchmarking, Dienstleistungsmodelle und Weiterverteilung auch schon heute, ohne eine Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung, verwirklichen. Ähnliches gilt für zwischenbetriebliche Kooperationen und Public-Private Partnerships.

Oftmals wird mit einer Liberalisierung auch die Vorstellung der Deregulierung verbunden. Doch wie die exemplarische Aufstellung der möglichen Wettbewerbs- und Liberalisierungsinstrumente aufzeigt, werden durch die Marktöffnung zahlreiche neue, anders als heute gelagerte Regulierungen notwendig. Einerseits sind formale institutionelle Veränderungen und Neuerungen erforderlich, andererseits das Bewußtwerden der bislang informellen Regelungen zur Funktionsweise und Organisation der Trinkwasserversorgung.

Summarisch werden hier folgende regulierende Institutionen und Organisationen erwähnt:

- Kartellrechtliche Preis- und Gebührenkontrolle und Regulationen für die koordinierte Durchleitung;
- Ausbau der kommunalen Kompetenzen;
  a) im Bereich der Ausschreibungsmethoden mit der Formulierung von Gemeinwohlzielen für die Übertragung der Leistungserstellung auf private Dritte (oder privatisierte Unternehmen),
  b) (Rück-)Übertragung von Datenmonitoring und -bewertung in den staatlichen Handlungsradius,
  c) für eine kommunale Kontrolle der Einhaltung der Verträge;
- Regionale Kooperationslösungen für eine nachhaltigere Wasserbewirtschaftung, die sich nicht an den Grenzen lokaler Gebietskörperschaften, sondern an Einzugsgebieten der Wasserressourcen orientieren;
- Institutionalisierung der Unterteilung der Versorgungswirtschaft in Ressourcenbewirtschaftung, Wasserwerke, Weiterverteiler, Netzbetreiber und Lieferanten für die Endkunden und weitere Dienstleistungsunternehmen mit jeweils angepaßten Planungs- und Kontrollinstanzen; auch wenn unter Umständen alle Prozesse in einem Unternehmen vereinigt sind, ist im Rahmen der Eröffnung von Wettbewerb an diesen Stellen potentielle Konkurrenz möglich;

- Verstärkte Kontrollen der Trinkwasserqualität durch die Gesundheitsämter im Rahmen des Übergangs von einer Gefahrenabwehr (mit vollem Vertrauen auf die Redlichkeit des zu überwachenden Unternehmens) auf das Vorsorgeprinzip im Verbraucherschutz;
- Schaffung von Instrumenten zur Gewährleistung von Information und Transparenz (Überwachungsmöglichkeit der Trinkwasserversorgung durch interessierte Gruppen und Personen), sowie Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten für diese Kreise;
- Etablierung von Benchmarking-Systemen oder anderen Controlling-Instrumenten, die die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Versorger abbilden und Anreize für Verbesserungen des Ressourcenschutzes, der Qualität des Roh- und Trinkwassers sowie der Kosteneffizienz schaffen.

Müßten alle diese Institutionen und Organisationen geschaffen und betrieben werden, würden sie die durch Wettbewerb erzielbaren Kostenreduktionen für Trinkwasser auf gesamtwirtschaftlicher Ebene möglicherweise vollständig verzehren.

4. Szenarien für die Wasserversorgung 2020 – Verbraucherschutz im Wandel

Szenarien bieten die Möglichkeit, ergebnisoffen die Zukunft zu denken, ohne genaue Kenntnis über die tatsächlichen Entwicklungen zu haben. Zwar werden derzeit auf politischer (und wissenschaftlicher) Ebene unterschiedliche Möglichkeiten der Veränderungen von Marktbedingungen und -ordnung in der Trinkwasserversorgung diskutiert, aber eine sichere Vorhersage über zukünftige Zustände kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht getroffen werden. Darüber hinaus lassen sich Marktkräfte und Wettbewerbsmechanismen nur schwer planen, geschweige denn vorhersagen.

Im folgenden werden Annahmen über unterschiedliche Rahmenbedingungen getroffen; anschließend werden die bis 2020 eintretenden Effekte und die möglichen Folgen für die VerbraucherInnen antizipiert. Es ist aber zu betonen, daß die Wahrscheinlichkeit, daß ein Szenario in der hier beschriebenen Form auch wirklich eintritt, sehr niedrig ist; die Kenntnisse sind zu gering, die Unsicherheit bezüglich der (politischen) Entscheidungen und die Komplexität der Zusammenhänge in der Trinkwasserversorgung sind zu groß, um eine Prognose mit Validitätsansprüchen zu wagen. Auch können nur sehr wenige der möglichen (sich z.T. ausschließenden) Maßnahmen zur Erreichung einer Liberalisierung der Trinkwassermärkte in die Szenarien eingestellt werden.

Ziel ist es, mögliche Zukünfte in der Trinkwasserversorgung zu beschreiben. In die vorliegenden Szenarien gehen die wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen des ISOE, auch mit Technikfolgenabschätzungen, ein. Daher sollte es möglich werden, im Sinne einer 'Früherkennung' Handlungsmöglichkeiten für die Verbraucher-Zentrale zu entwickeln und auch zu plausibilisieren, wie eine Positionierung angesichts des derzeitigen Richtungsstreits aussehen sollte.

Der zentrale Fokus liegt in beiden Szenarien auf einer hochwertigen Versorgung zu günstigem Preis, die durch Mitgestaltungspotentiale (Partizipation) zu ergänzen sind. Bei der Formulierung der Rahmenbedingungen wird eine eher gesamtwirtschaftlich orientierte Sichtweise eingenommen. Insofern wird auf die institutionellen Grundlagen eingegangen, die sich verändern, wenn die Marktöffnung Wirklichkeit wird.

Aufwandsbedingt sind die Szenarien skizzenhaft. Zwei Ausgangspunkte wurden hierbei gewählt und weiter ausgearbeitet: Zum einen wurde eine Forcierung des Trends durch gezielte Initiierung des Wettbewerbs um einen geschlossenen Markt ausgemalt, zum anderen die flächendekkende Einführung eines Wettbewerbs im geöffneten Markt. Diese Szenarien geben relevante Positionen in der derzeitigen Diskussion um die Liberalisierung und Privatisierung wieder. Die Konsequenzen aus der sich ergebenden Dynamik werden aus dem Blickwinkel der VerbraucherInnen dargestellt.

Die Szenarien sollen Phantasie freisetzen; sie sollen es ähnlich wie Schaubilder im Theater erlauben, daß die Leserinnen und Leser sich ein eigenes Bild von zukünftigen Zuständen im Trinkwassermarkt Nordrhein-Westfalens machen können.

4.1 Grundannahmen für beide Szenarien

Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung

Die Bevölkerung wächst nur geringfügig. Migration aus anderen Mitgliedsländern der EU führt zu einem leichten Wachstum der in den Ballungsräumen zu versorgenden Bevölkerung. Im Bereich der Wirtschaft ist ein weiterer Rückgang von produzierender Industrie insbesondere im Bereich der klassischen Branchen zu erwarten; Dienstleistungen nehmen weiter zu. Das Bruttosozialprodukt wächst jährlich um 2%.

Wasserverbrauch

Der Wasserverbrauch ist abhängig von Bevölkerungs- und Wirtschafts-

entwicklung. Aufgrund der oben formulierten Annahmen kann der zukünftige Wasserverbrauch als konstant (Ballungsgebiete) bzw. nur leicht abnehmend (ländlicher Raum) angenommen werden, auch wenn seit 1990 der Verbrauch in allen Sektoren gesunken ist. Der zu beobachtende Rückgang des Wasserverbrauchs in der letzten Dekade (ca. 10% pro Einwohner, bezogen auf den gesamten Verbrauch), wird weitgehend auf verändertes Verbraucherverhalten, strukturelle Veränderungen und moderne Haushaltstechnologien zurückgeführt (BGW 2001a). Aufgrund bereits realisierter Einsparpotentiale sind zukünftig möglicherweise nur noch Reduktionen in der gleichen Größe möglich, die insbesondere bei Versorgern im ländlichen Raum zu einem Rückgang der Verbrauchsmengen führen werden. In den Ballungsgebieten werden die künftig zusätzlich realisierten Einsparpotentiale durch die Bevölkerungsentwicklung "aufgefressen".

Umwelt und Klima
Ab dem Jahr 2010 stagnieren die Emissionen in die Umwelt; ab 2020 greift das durch die EU-Wasserpolitik (Wasser-Rahmenrichtlinie) beabsichtigte Management im Bereich der Flußeinzugsgebiete, so daß nun auch gegenüber sog. diffusen Emissionen (insbesondere aus der Landwirtschaft) ein flächendeckender Schutz der Gewässer zu erwarten ist.

Die Veränderungen im Weltklima werden sich bis 2020 noch nicht direkt auf die Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen auswirken, da z.B. die Gletscher im Bereich der alpinen Rheinzuflüsse noch nicht gänzlich abgeschmolzen sein werden und der Rhein auch zu den Trockenabflußzeiten des Hochsommers noch über ausreichend Wasser verfügt.

Kommunalpolitische Rahmenbedingungen
Es ist unwahrscheinlich, daß es künftig zusätzliche Finanztransfers von Bund und Ländern hin zu den Städten und Gemeinden geben wird. Daher wird davon ausgegangen, daß sich die finanziellen Spielräume der Kommunen – ebenso wie auch ihre rechtliche Verfassung, ihre Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten – nicht wesentlich verändern.

Investitionsbedarf der Siedlungswasserwirtschaft
Unabhängig von der Entwicklung des zukünftigen Wasserverbrauchs in den verschiedenen Sektoren (Industrie, Landwirtschaft, Haushalte, Energieerzeugung) und den weiteren Privatisierungs- und Liberalisierungstrends werden Investitionen notwendig. Dabei ist entscheidend, daß in der Wasserversorgung der größte Teil der Investitionen auf die Netzpflege entfällt. So entfielen 1999 von den Investitionen der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbands Gas- und Wasserwirtschaft

(BGW) im Bereich Wasserversorgung mit einem Umfang von 5,3 Mrd. DM etwa 61% auf das Rohrnetz und 25% auf die Gewinnung, Aufbereitung und Speicherung von Trinkwasser. Die verbleibenden 14% wurden für die Aufrechterhaltung der Betriebsabläufe[23] aufgewandt (BGW 2001b). Leider können dabei die Investitionen für die Verbesserung der Trinkwasserqualität (z.B. Kauf von Flächen im Wasserschutzgebiet) nicht isoliert ausgewiesen werden.

In der Fortschreibung der Investitionen der letzten Dekade prognostiziert der Sachverständigenrat für Umweltfragen einen Bedarf von jährlich ca. 5 Mrd. DM in den kommenden 10 Jahren in der Wasserversorgung (ifo 1999; SRU 2000: Tz. 160). In den Szenarien nicht berücksichtigt werden zusätzliche Investitionen, die beispielsweise bei Wettbewerb in einem geöffneten Markt durch den Bau von Parallelleitungen notwendig werden könnten.

Preiskontrolle

Derzeit werden die Entgelte für die Wasserversorgung durch die Kommunalaufsicht (im Falle von Gebühren) bzw. der Landeskartellbehörden (bei Preisen) kontrolliert. 1997 wurde von den Landeskartellbehörden, die für die kartellrechtliche Mißbrauchskontrolle der Wasserpreise für Haushaltskunden zuständig sind, eine Entschließung verabschiedet, in der die zulässigen Rechtfertigungsgründe für Wasserpreise, die über dem Durchschnittspreis liegen, vereinheitlicht wurden (Daiber 1999, Ludwig/Odenthal 1999). Eine Streichung des § 103 GWB a.F. würde bedeuten, daß die Rechtsgrundlage für den kartellrechtlichen Eingriff zunächst wegfiele. An seine Stelle träte dann § 19 GWB, im Falle der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens. Es ist zu erwarten, daß trotz Änderung der Rechtsgrundlage die Grundsätze zur Rechtfertigung der ungünstigeren Preise analog angewandt werden, da davon auszugehen ist, daß trotz der Aufgebung der Gebietsmonopole nur wenige Versorgungsunternehmen miteinander konkurrieren und somit eine marktbeherrschende Stellung anzunehmen ist.

4.2 Szenario 'Wettbewerb um den Markt'

4.2.1 Kennzeichen des Szenarios

Die Darstellung der verschiedenen Wettbewerbsmodelle hat bereits gezeigt, daß die Marktöffnung – also die Einführung von Wettbewerb um den Markt der Trinkwasserversorgung – auch ohne eine Aufhebung

---

23 Betriebs- und Geschäftsausstattung, Fahrzeuge, Werkzeuge, Zähler und Messgeräte sowie Gebäude, Grundstücke, Maschinen und maschinelle Anlagen, die den anderen Bereichen nicht eindeutig zugeordnet werden können.

der Gebietsmonopole funktioniert. Aus diesem Grund wird im ersten Szenario davon ausgegangen, daß der Schutz der geschlossenen Trinkwasserversorgungsgebiete nach GWB bestehen bleibt, aber zusätzlich politisch die Einführung des Wettbewerbs um diese kommunalen Gebietsmonopole weiter gefördert wird.

Bei derzeitiger Rechtslage wäre die Einführung von Wettbewerb, wie sie hier beschrieben ist, grundsätzlich ohne gesetzliche Änderungen möglich. Ausgehend von der kommunalen Selbstverwaltung liegt die Entscheidung – ähnlich wie bei der Privatisierung – für eine Marktöffnung innerhalb eines Versorgungsgebietes bei den Kommunen. In der derzeitigen Debatte wird in diesem Zusammenhang beispielsweise vorgeschlagen, eine Ausschreibungspflicht einzuführen, die in Kraft tritt, wenn durch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung gezeigt werden kann, daß die Versorgung im ursprünglichen Zustand ineffizient und/oder zu teuer ist (BMWi 2001: 21). Eine solche Regelung könnte landesrechtlich festgeschrieben werden. Es wird für das Szenario davon ausgegangen, daß eine solche Regelung in den jeweiligen Landeswassergesetzen getroffen wurde. In gleicher Weise wird davon ausgegangen, daß Kommunen, die bereits heute von privaten Unternehmen versorgt werden, diese Konzessionen spätestens nach 25 Jahren wieder ausschreiben müssen.

Im folgenden werden zunächst wesentliche Kennzeichen des sich dann entwickelnden Trinkwassermarktes beschrieben, der wettbewerbliche Elemente bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der geschützen Gebietsmonopole enthält.

Wettbewerb mittels Konzessionen

Ausschreibung und Vergabe von Konzessionen für ein geschlossenes Versorgungsgebiet stellt das zentrale Instrumentarium dar, um Wettbewerb um den Markt der Trinkwasserversorgung zu gestalten. Dies bedeutet, daß das bislang öffentliche Monopol durch ein privates, zeitlich begrenztes Monopol ersetzt wird. Die Laufzeit der Konzessionsverträge ist individuell festzulegen. Doch wenn davon ausgegangen wird, daß der Konzessionsnehmer auch für die Investitionen zum Erhalt der Anlagen und Netze verantwortlich ist, kommen hier eher langfristige Bindungen in Frage. Ansonsten ist ein ‘Fahren auf Verschleiß’ wahrscheinlich, da sich Sanierung und Neuausbau nicht innerhalb kurzfristiger Planungsperioden amortisieren können. Auf der anderen Seite muß aber auch der Vorteil kürzerer Konzessionslaufzeiten realisierbar sein: Die Konzessionsnehmer können sich nicht dem dauerhaften Fortbestand ihrer Versorgungstätigkeit sicher sein und sind deshalb gezwungen, ihre Leistung so zu erbringen, daß sie auch bei der

nächsten Ausschreibungswelle gute Chancen haben, erneut die Konzession zu erhalten. Fehler und schlechte Leistungen könnten so unmittelbarer sanktioniert werden. Zwischen diesen beiden Zielsetzungen – Investitionsanreize vs. Sanktionsmöglichkeiten – muß bei der Festlegung der Laufzeit in der Ausschreibung ein Ausgleich geschaffen werden. Hierfür gibt es vermutlich keine einheitliche Lösung; lokale und regionale Bedingungen müssen berücksichtigt werden (etwa der Zustand von Anlagen, Zuverlässigkeit des Anbieters oder der politische Wunsch nach Kontinuität). Im folgenden wird sich an einer Laufzeit von 10 Jahren bei ausschließlichem Betreiben der Versorgung und von 25 Jahren bei zusätzlicher Übernahme auch der technischen Infrastruktur orientiert.

Vor der Konzessionsvergabe muß eine Ausschreibung mit einer von den Kommunen gestalteten Leistungsbeschreibung stehen. Bei der Ausschreibung hat die europäische Vergaberichtlinie (98/4/EG für den Wassermarkt bzw. die allgemeine Vorschrift 92/50/EWG) Relevanz, da hier festgehalten ist, daß die Ausschreibung öffentlicher Leistungen ab einer bestimmten Größenordnung zur Vergabe an Dritte europaweit erfolgen muß.[24] Inhalt einer Ausschreibung sollte neben rein betriebswirtschaftlichen Determinanten auch die Festlegung sozialer und ökologischer Mindeststandards sowie die Festlegung evtl. weiterer, zu verfolgender Gemeinwohlziele sein. Dazu gehören dann Fragen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, der Sozialverträglichkeit der Preise und die Versorgungssicherheit, aber auch Festlegungen, ob der Betreiber ausschließlich die Wasserversorgung betreiben soll oder einen Querverbund von bisher kommunalen Unternehmen (z.B. Schwimmbad, Abwasserbeseitigung, Energieversorgung, Schülerbusse und weitere Nahverkehrsangebote).

Diese Zielsetzungen sind zunächst auf parlamentarischer Ebene festzulegen. Allerdings ist zu befürchten, daß in den Kommunalparlamenten vorrangig das Ziel verfolgt wird, den Gemeindehaushalt zu entlasten, und die weiteren Gemeinwohlziele nicht in den Blick kommen, wenn hier keine zusätzliche Aufklärungsarbeit durch eine engagierte Verwaltung, durch Institutionen des Landes oder andere Einrichtungen, z.B. den Verbraucherschutz, geleistet wird.

Damit die Kommunen anschließend in der Ausschreibung eine Leistungsbeschreibung mit sozialen, ökologischen und weiteren gemein-

---

24 Die Vergaberichtlinie wird derzeit überarbeitet. Es wird erwogen, die Bestimmungen zur Ausschreibungspflicht zu lockern, wenn es sich um einen liberalisierten Markt handelt (Europäische Kommission 2000a). Solange die Gebietsmonopole aber weiter bestehen, ist dieser Passus nicht anzuwenden.

wirtschaftlichen Bedingungen formulieren und die eingehenden Angebote prüfen können, sind entsprechende Sachkompetenzen erforderlich. Die derzeitige Tarifstruktur für den öffentlichen Dienst läßt aber nicht immer eine ideale Besetzung der entsprechenden Stellen mit hoch qualifiziertem Personal zu. Es ergibt sich folglich ein Markt für Rechtsanwälte und andere Berater, um hier das notwendige Know-How mit einzubringen.

Damit aber die Gemeinden nicht nur auf externen Sachverstand angewiesen sind (und damit sie auch im laufenden Betrieb kontrollieren können, ob die Konzessionsverträge seitens des Betreibers eingehalten werden), sollten die eigenen Kompetenzen der Kommunen gestärkt werden. Eine interne Modernisierung wird zwingend notwendig, um den Herausforderungen des Wettbewerbs gewachsen zu sein. Insbesondere in Gemeinden mit einer zuvor ineffizient betriebenen Wasserversorgung ist es wenig wahrscheinlich, daß dieser Modernisierungsprozeß selbstorganisiert ablaufen wird. Wenn hier weder Anstöße von außen noch Hilfestellungen erfolgen, wird eine solche Gemeinde die Ausschreibung so formulieren, daß die eigentlich erforderlichen gemeinwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielstellungen nicht mehr verfolgt werden.

Marktöffnung und Privatisierung in Kombination

Die Rechtsform der Unternehmen, die sich auf dem geöffneten Markt befinden, ist im wesentlichen unerheblich, da sich sowohl privatrechtliche als auch die öffentlich-rechtlichen Unternehmen den gleichen Marktbedingungen gegenüber sehen[25]. Die Konkurrenz um die Wasserversorgung in einem Gebiet ist unabhängig von den gesellschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen. Dennoch darf nicht vernachlässigt werden, daß kommunale Unternehmen durch die Beibehaltung der wesentlichen Bestimmungen in der Gemeindeordnung – insbesondere der Bindung an den örtlichen Wirkungskreis und den öffentlichen Zweck – nur in ihren bisherigen Versorgungsgebieten tätig werden dürfen. Eine regionale Ausrichtung der Tätigkeiten ist vom Grundsatz her nicht einfach, doch es sind Ausnahmebereiche in den Gemeindeordnungen vorgesehen (z.B. Bildung von Verbänden).[26] Zu erwähnen ist aber auch, das bei der derzeitigen Praxis der Kommunalaufsicht Verstöße gegen diese Bestimmungen nicht sehr restriktiv

---

25 Hierbei ist anzumerken, daß oftmals Versorgungsunternehmen, die unter (mehr oder minder) starkem kommunalen Einfluß stehen (z.B. Eigengesellschaften) als privatrechtliche Unternehmen (z.B. GmbH) geführt werden. Es kommt also nicht auf die Rechts-, sondern die Eigentumsform an.

26 Neben Kooperationen sind auch Fusionen möglich, aber auch Mitgliedschaft in Wasser- oder Zweckverbänden. Vgl. hierzu die Übersicht in StMU (1999).

verfolgt werden. Diese Vorgehensweise wird auch für die kommenden Jahre angenommen.

Grundsätzlich ist für die nächsten Jahre davon auszugehen, daß zunehmend die in kommunaler Hand gehaltenen Versorgungsunternehmen weiter privatisiert werden: sowohl in Richtung formeller Privatisierung als auch materieller Privatisierung. Bei letzterem Fall bietet sich für private Multi-Utility-Unternehmen vermehrt die Chance, sich einzukaufen. Im Rahmen der eingeführten Wettbewerbselemente ist es somit für einen privaten Mehr-Sparten-Anbieter möglich, Kompetenzen im Bereich der Wasserversorgung aufzubauen und so weitere Synergie- und Rationalisierungeffekte zu nutzen. Diese Tendenz wird beschleunigt durch den Wegfall des Gebietsmonopols bei der Versorgung mit elektrischer Energie und die sich daraus ergebenden Dynamiken, wie sich derzeit beispielsweise an der Entstehung eines neuen regionalen Versorgers aus den (dann vereinigten) Stadtwerken Köln und der RWE im Großraum Köln zeigt.

4.2.2 Resultierende Effekte für 2020 aus dem Szenario 'Wettbewerb um den Markt'

In den Jahren bis 2020 werden fast überall in den Kommunalparlamenten die (zumeist) kommunalen Anbieter mit ihren möglichen nationalen und auch mit europäischen Konkurrenten verglichen. Damit die kommunalen Versorger dieser Konkurrenz mit Unternehmen aus Frankreich oder Großbritannien, die über vielfältige Erfahrungen mit der Übernahme der Trinkwasserversorgung verfügen, gewachsen sind, müssen sie der Kommunalpolitik ihre Spezifika und Vorteile explizit deutlich machen, weil nur so diese Unternehmen – in kommunaler Regie, wenn möglicherweise auch formell privatisiert – fortbestehen bleiben. Derartige Vorteile wären etwa das über viele Jahre aufgebaute Vertrauen der KundInnen, Gemeinwohlorientierung, lokale und regionale Kenntnisse (Wasservorkommen und evtl. bestehende Problemlagen, Kunden- und Marktstruktur usw.), Vorteile bei Vertriebs- und Verteilungswegen, bestehende Beziehungen zu anderen Versorgern in der Region, ein Rückgriff auf örtliche Bauunternehmen (und damit Garant für die Sicherung lokaler Arbeitsplätze in anderen Branchen) und ähnliches.

In den großen Städten wird es dennoch keine klassischen Stadtwerke (Regie-, Eigenbetrieb) mehr geben, sondern entweder privatisierte Unternehmen, z.B. Eigengesellschaften als GmbH bzw. AG (in weiterhin prosperierenden Städten mit deutlich gemeinwirtschaftlicher Ausrichtung in der Kommunalpolitik), oder Konzessionäre, die die Wasserversorgung übernommen haben. Die Unternehmensstruktur in der

Trinkwasserversorgung wird sich daher verändert haben. Durch Unternehmenszusammenschlüsse wird in lukrativen Versorgungsgebieten ein Konzentrationsprozeß stattgefunden haben.

Es ist davon auszugehen, daß einerseits besonders attraktive Versorgungsgebiete (beispielsweise solche mit relativ neuen Anlagen und Netze mit großen Wasserabgabemengen) stark umkämpft sein werden. Andererseits können Gebiete, in denen ein kommunaler Wasserversorger besonders ineffizient wirtschaftet und hier eine Ausschreibung wünschenswert wäre, für private Betreiber wirtschaftlich so wenig interessant sein, daß überhaupt kein Angebot eingeht. Dies wird insbesondere für strukturschwache Gemeinden im ländlichen Raum gelten.

Gemeinden mit einer derzeit ineffizienten Wasserversorgung können jedoch in bestimmten Fällen auch interessante Objekte für private Betreiber von Wasserversorgungen sein. Im allgemeinen wird in derartigen Gemeinden jedoch eine adäquate Sachkompetenz in der Verwaltung fehlen, um die Marktöffnung zu begleiten und selbst die erforderlichen Gemeinwohlziele festzulegen. Selbst bei Unterstützung bis zum Vertragsabschluß durch externe Berater und damit einem Abschluß adäquater Verträge wird es für derartige Gemeinden nicht möglich sein, zu kontrollieren, ob der Betreiber alle Zielsetzungen des Vertrages zu erfüllen versucht. In diesen Fällen kann sich also die Versorgung weiter verschlechtern.[27]

Spätestens in 2020 wird es zu zahlreichen Neuausschreibungen der Konzessionen kommen (z.B. auf Grund der Ablösung alter Wasserrechte). Dort, wo Ballungsräume oder in ihnen enthaltene Kommunen für mehrere Anbieter wirtschaftlich interessant sind, werden sich überörtliche, bisher gemeinsam von einem Unternehmen betriebene Versorgungsräume in ihrem Zuschnitt stark verändern (Auflösung alter Demarkationsabsprachen). Dadurch können erzielte Synergien verloren gehen[28] (z.B. die gemeinsame Nutzung einer Talsperre als Ressource). Damit dies nicht geschieht, wird es erforderlich sein, daß Kom-

---

27 Hier wäre anstelle einer Konzession die klassische Lösung der Integration in einen Zweckverband angebrachter.

28 Der Verlust eines Demarkationsgebietes könnte u.a. dazu führen, daß bestehende private Versorgungsunternehmen wirtschaftlich geschwächt werden, da Gewinnungsanlagen und Verteilungsnetze plötzlich suboptimal bewirtschaftet werden, z.B. jenes, das bisher im östlichen Ruhrgebiet von der Gelsenwasser AG betrieben wird. In solchen Fällen können in der Folge – je nach Vertragsgestaltung mit dem Konzessionär – die Preise im verkleinerten Versorgungsgebiet ganz erheblich steigen, da neue technische Infrastrukturen aufgebaut werden müssen bzw. weitere Akteure am Markt teilnehmen (z.B. Zwischenhändler), von denen das Wasser nun bezogen wird.

munen eines Demarkationsgebietes koordiniert ausschreiben und sich hinsichtlich der gemeinwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ziele abstimmen. Für eine geordnete Koordination der Ansprüche unterschiedlicher Gemeinden und die damit einhergehenden Kompromißfindungen werden in der Regel geeignete politische Institutionen in der Region (z.B. Regionalparlament, Regionalkonferenz, regionale Planungsversammlung) erforderlich.

Insgesamt wird aber der Trend forciert, daß sich die großen Multi-Utility-Unternehmen die lukrativen Märkte der Stadtagglomerationsgebiete teilen und dort ein starker Konzentrationsprozeß von öffentlichen zu privaten Monopolstrukturen stattfindet. Gleichzeitig werden sich aber auch öffentlich kontrollierte 'Verlierer-Regionen' herauskristallisieren – mit hohen Gebühren und hohen Investitionen für Erneuerungen und Sanierungen.

4.2.3 Bewertung des Szenarios 'Wettbewerb um den Markt aus Sicht des Verbraucherschutzes

In diesem Abschnitt wird eine Abschätzung der Auswirkungen des temporären Wettbewerbs innerhalb der Konzessionsgebiete auf die VerbraucherInnen vorgenommen. Darüber hinaus wird abgeschätzt, wo eine Verbesserung nötig und möglich ist bzw. welche verbraucherpolitischen Handlungsstrategien zu verfolgen sind.

Steigerung von Effizienz und Senkung der Kosten

Im Rahmen des Konzessionsmodells ist es schon bei der Ausschreibung wichtig, Anreize für die Kostenreduktion und Effizienzsteigerungen zu setzen. Eine Möglichkeit wäre die Vergabe der Konzession an den kostengünstigsten Anbieter, der die größten Effizienzgewinne in Aussicht stellen kann. Aus Sicht des Verbraucherschutzes wäre aber eine solche Verengung der Vergabekriterien nicht zu befürworten. Die wesentlichen Aspekte des Gesundheits- und Umweltschutzes (aber auch weitere Gemeinwohlziele) würden hier unter Umständen zu Gunsten einer ausschließlich betriebswirtschaftlich orientierten Vergabepraxis vernachlässigt.

Versorgungssicherheit

Generell ist nicht davon auszugehen, daß bis 2020 die Versorgungssicherheit in Teilen des Landes gefährdet ist.[29] Bis zu diesem Zeitpunkt

---

[29] Hier wird zunächst die Versorgungssicherheit im engeren Sinn erörtert. Faßt man Versorgungssicherheit in einem weiteren Sinne als die jederzeitige Verfügbarkeit von Trinkwasser, kommen Aspekte wie Qualität des Trinkwassers – auch oberhalb der gesetzlichen Minimalanforderungen – und vorsorgender Gesundheitsschutz mit in den Blick.

werden Redundanzen in der Versorgung noch nicht abgebaut sein. Dies kann jedoch zu einem späteren Zeitpunkt u.U. der Fall sein, so daß dann beispielsweise in extremen Spitzenlastzeiten (z.B. in sehr trockenen Sommern) die Versorgung zeitweilig unterbrochen sein wird.

Durch die Konzession werden Unternehmen beauftragt, die Trinkwasserversorgung zu übernehmen und damit die Verpflichtung der Kommunen zur ordnungsgemäßen Aufrechterhaltung der Versorgung innerhalb des Konzessionsgebietes. Die gemeindliche Gewährleistungspflicht umfaßt auch die Aufgabe, für den Risikofall Vorsorge zu treffen.

Insbesondere stellt sich die Frage nach der Risikosicherung der in der Regel privatwirtschaftlichen Unternehmen, die die Wasserversorgung übernommen haben. Grundsätzlich sind private Unternehmen einem wesentlich größeren Konkursrisiko ausgesetzt als öffentliche, da das System der Kommunalkredite Insolvenzen leichter ausgleichen kann. Aufgrund der Garantenstellung der Kommunen sind diese verpflichtet, im Falle eines 'Totalausfalls' des Konzessionärs eine adäquate Versorgung sicher zu stellen. Auf Seiten der Gemeinden sollte Vorsorge für die Sicherstellung der Versorgung im Falle eines Ausfalls oder einer Schlechterfüllung des Vertrages getroffen werden. Das bedeutet keinesfalls, daß z.B. Ämter oder andere kommunale Leistungsträger selbst Anlagen für Reservezwecke vorhalten müssen (und insofern Doppelstrukturen aufzubauen wären). Dennoch sind hier weitergehende Konkretisierungen schon bei Vertragsabschluß zu treffen. Hierbei hat die Kommune vertraglich vor allem darauf zu achten, daß sie über ausreichende Kontroll- und Eingriffsrechte verfügt, um sowohl Mängel der Aufgabenausführung zu vermeiden (oder gar zu unterbinden) als auch das Ausfallrisiko zu verhindern. Es kommt dann insbesondere darauf an, daß zur Sicherung der "pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe Trinkwasserversorgung" sich die Gemeinde ausreichende Kompetenzen vertraglich[30] sichert, damit die delegierten Aufgaben auch tatsächlich durchgeführt werden können.

Diese werden weiter unten behandelt.

30 Bei Konzessionen hat diese Sicherung in der Regel vertraglich zu erfolgen; realisiert die Kommune ihre Versorgungspflicht über eine Beteiligung, ist eine Möglichkeit zur Sicherung des kontrollierenden Einflusses die Mehrheitsbeteiligung (51%). Im Idealfall wären die Durchgriffs- und Kontrollrechte vertraglich zu sichern, um so auch die Wirksamkeit von Sperrminoritäten bei wesentlichen Geschäftsentscheidungen (2/3-Mehrheiten sind hier in den entsprechenden Gremien notwendig) zu verhindern. Diese vertragliche Sicherung kann z.B. in Form von staatlichen Musterverträgen, durch staatliche Aufsicht über die Konzessionsverträge (oder auch nach französischem Vorbild das Recht zur einseitigen Vertragsveränderung um Nachsicherung und Risikoverteilung zu ermöglichen) erleichtert werden.

Trinkwasserqualität und Gesundheitsschutz

Maßgebend für die Qualität des Trinkwassers ist auf gesetzlicher Seite die Trinkwasserverordnung (TVO). Zur Operationalisierung der Qualitätsansprüche werden dort einerseits physikalische, chemische und mikrobiologische Grenzwerte formuliert und andererseits wird das sog. Minimierungsgebot (§ 2 (3) TVO) festgeschrieben. Das Minimierungsgebot verfolgt das Ziel, die chemischen Schadstoffeinträge so niedrig zu halten, wie es dem Stand der Technik nach möglich ist.

Zur Erhaltung einer einwandfreien, wünschenswerten Trinkwasserqualität ist auf die Einhaltung und die konsequente Umsetzung der Bestimmungen der TVO zu achten. Zukünftig werden Kontrollen seitens der Gesundheitsämter notwendig, die das heutige Vollzugsmaß bei weitem übersteigen. Heute wird weitgehend darauf vertraut, daß das Gegenüber auf Seiten des Versorgers ja auch Öffentlicher Dienst und somit gemeinwohlorientiert ist. Kontrollen, z.B. die Entnahme von Proben und eigene Analysen in den Labors der Gesundheitsbehörden, beschränken sich heute im Regelfall auf sehr wenige Situationen der Gefahrenabwehr (Grenzwertüberschreitung, wasserbürtige Epidemien). Bei einem Übergang an Fremdunternehmen ist diese Haltung der Gesundheitsbehörden überhaupt nicht mehr hinnehmbar. Ab 2010 resultiert hieraus ein erhebliches Personalproblem auf Seiten der Gesundheitsämter, die für die Kontrollmaßnmahmen zuständig sind, und damit ein Vollzugsdefizit. Dann kann nur die Einhaltung der Grenzwerte kontrolliert werden, nicht aber, wie weit das Wasserversorgungsunternehmen konsequent versucht, im Einzugsgebiet und bei der Aufbereitung der Rohwässer das Minimierungsgebot einzuhalten. Die Verringerung des Schutzes in den Einzugsgebieten und die Aufbereitung von Rohwässern nur bis zu den Grenzwerten der TVO sind jedoch für den Konzessionär Potentiale zur Verringerung von Betriebskosten. Es ist daher dort mit einer Verringerung der Trinkwasserqualität zu rechnen, wo nicht seitens der Kommune entsprechende Bestimmungen in die Konzessionsverträge aufgenommen worden sind bzw. deren Einhaltung auch überprüft wird.

Die Einhaltung des Minimierungsgebots würde bei seiner Operationalisierung in Form von technischen Regeln für Aufbereitung und die Sicherung der Wasserqualität im Wasserschutzgebiet vereinfacht. Dann wäre es auch möglich, dies in einen ordnungspolitischen Rahmen (z.B. des Landes Nordrhein-Westfalen) zu übernehmen; auch wird es mit weiteren technischen Regeln, die das Minimierungsgebot operationalisieren, einfacher, sich im Rahmen der Ausschreibung und Vertragsgestaltung verbindlich auf das Minimierungsgebot zu beziehen und dieses auch “gerichtsfest” zu machen.

Zum Erhalt der Trinkwasserqualität unter 'temporären' Wettbewerbsbedingungen (Wettbewerb um den Markt durch Ausschreibungen) lassen sich in der Literatur unterschiedliche Lösungsansätze finden. Beispielsweise kommen die Gutachter des BMWi zu dem Schluß, daß die Qualität des Trinkwassers durch die Übertragung der Versorgungsaufgabe an große private Dritte verbessert werden kann. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um Regionen mit bestehenden Qualitätsdefiziten handelt, welche auf Defizite in der Technik oder in der personellen Besetzung zurückzuführen sind (BMWi 2001: 35f). Doch speziell aus Sicht des Verbraucherschutzes scheint es fragwürdig, ob dieser Effekt zwangsläufig eintritt und ob es ausreicht, sich bei Fragen der Qualitätssteigerung auf eher unsichere Mechanismen zu verlassen.

Daneben wird zunehmend dem Benchmarking (im Sinne von 'naming and shaming') ebenfalls eine wichtige Rolle zukommen. Damit dieses Instrument vollständig greifen kann, ist jedoch vor allem ein hohes Maß an Transparenz notwendig: Erstens ist das Bewertungssystem so zu gestalten, daß es für jeden Interessenten nachvollziehbar ist. Dies beinhaltet einerseits die Transparenz in der Aufbereitung und Darstellung der unternehmensspezifischen Daten und Fakten sowie die Gewährleistung einer gewissen Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Versorgungsunternehmen. Zweitens ist dafür Sorge zu tragen, daß durch die Veröffentlichung der Kennzahlen eine allgemeine Diskussion initiiert wird; nur wenn das Benchmarking und die Berichte darüber wahrgenommen werden, wird sich ein sehr gutes oder schlechtes Abschneiden im Benchmarking/Rating auch auf das Verhalten der Versorger auswirken. Kennzeichen des Benchmarkings sollten die zu verbessernde Qualität beim Rohwasser umfassen sowie auch Umweltschutzmaßnahmen im Vorfeld (Vorsorgeprinzip).

Ein besonders hoher Einfluß des Benchmarking auf die Unternehmenspolitik (besonders bei privaten Unternehmen) wäre zu erreichen, wenn die Beurteilung durch Börsen-Analysten erfolgte; eine 'schlechte Note' hätte dann unmittelbaren Einfluß auf die Börsennotierung der Versorgungsunternehmen, sofern diese selbst (wie z.B. die französischen Unternehmen) oder die Konzernmütter (z.B. E.ON bei der Gelsenwasser) als börsliche AG geführt werden.

Umwelt- und Ressourcenschutz und Regionalisierung

Das hier beschriebene Benchmarking-System zur Sicherung der Trinkwasserqualität scheint in ähnlicher Weise auch auf den Umwelt- und Ressourcenschutz übertragbar zu sein.

Zentrale gesetzliche Grundlage für Fragen des Umwelt- und Ressourcenschutzes ist das Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Dieses Bundesgesetz stellt den Rahmen für die Gestaltung des Gewässerschutzes in den Ländern dar. Für NRW ist das Landeswassergesetz (LWG) für Nordrhein-Westfalen maßgebend.

Auf Grundlage des Wasserhaushaltsgesetzes und der Landeswassergesetze können insbesondere für Flüsse Pläne zur Gewässerbewirtschaftung aufgestellt werden. Ziel von diesen klassischen Bewirtschaftungsplänen ist es einerseits, einen Rahmenplan für den Gewässerschutz und andererseits einen Abwasserbeseitigungsplan aufzustellen. (Cichorowski 2000: 50). Unterschiedliche Nutzungsarten werden koordiniert, wobei im wesentlichen auf die Entnahme aus den Gewässern (Wasserversorgung, Gewerbe und Industrie), Einleitung in Gewässer (Abwasserbeseitigung), Energieerzeugung, Schiffahrt und Fischerei sowie Freizeit und Erholung eingegangen wird.

Die zukünftige Planung der Wassernutzung muß aber weitere Funktionen der Gewässer berücksichtigen; beispielsweise die Bedeutung der Gewässer auf räumlicher Ebene, ihre Bedeutung für die Gliederung von Landschaftsräumen und ihr Beitrag zum Erhalt des Naturhaushalts. Diese Funktionen wurden in der Vergangenheit vernachlässigt; in dem Ballungsgebiete und Stadtgebiete durch Verlagerung der Wasserver- und -entsorgung in die Randgebiete entlastet wurden, entstanden dort und in den umliegenden Regionen neue Umweltprobleme (z.B. Altlasten, Grundwasserabsenkung und Belastung mit Abwasser, verbunden mit weitreichenden ökologischen Folgen) (Kluge 2000b: 81ff.).

Diese regionalisierten Aufgaben erfordern eine überörtliche Kooperation. Verschiedene Wasserversorger der Region müssen zusammenwirken, um die sich stellenden Herausforderungen zu bewältigen. Die in der WRRL festgeschriebenen Notwendigkeiten der Kooperation im Einzugsgebiet könnte entweder dazu führen, daß Wasserwerke beim Ressourcenschutz vermehrt informell oder in speziellen regionalen Institutionen zusammenarbeiten oder aber sich ökonomisch zusammenschliessen.

Eine Kooperation ist für Wasserversorger mit flußbürtigem Wasser denkbar nach dem Vorbild der ‘Arbeitsgemeinschaft der Rheinwasserwerke e.V.’. Dagegen könnten für Wasserwerke, die gemeinsam einen Grundwasserleiter bewirtschaften, die zuerst in Bayern etablierten “Wasserwerksnachbarschaften” die geeigneten Institutionen sein. Für beide Ressourcen ist eine Fusion von kommunalen und privatwirtschaftlichen Unternehmen prinzipiell ebenso denkbar wie der Zusam-

menschluß bisher kommunaler Unternehmen in Form von Zweckverbänden.

Eine regionale Kooperation auf informeller Ebene und auch in neuen Institutionen kann allerdings im Szenario immer dann sehr schwierig werden, wenn dabei potentielle wirtschaftliche Konkurrenten, die jeweils die Versorgung für Gemeinden in der Region übernommen haben, Informationen austauschen müssen. Insbesondere im Vorfeld neuer Ausschreibungen ist zu vermuten, daß die verschiedenen Konzessionäre keinen freien Informationsaustausch mehr praktizieren, da diese Informationen sonst unter Umständen dazu führen können, daß die Konkurrenten Insider-Wissen erhalten würden, welches sie in die Lage versetzen könnte, das bessere Angebot auf die Ausschreibung abzugeben.

Partizipation und Transparenz
Bislang ist die deutsche Wasserwirtschaft nicht durch ein hohes Maß an Information und Beteiligung der Öffentlichkeit geprägt. Wenn die Versorgungsunternehmen als AG firmieren, sind sie verpflichtet, einen Geschäftsbericht zu verfassen, aber für viele mögliche Interessensbereiche der Öffentlichkeit (insbesondere der VerbraucherInnen, deren VertreterInnen und Umweltorganisationen) sind die darin enthaltenen Informationen nicht ausreichend. Zwar kann hier die finanzielle Basis, die einen wesentlichen Aspekt der (quantitativen) Versorgungssicherheit darstellt, überprüft werden, aber es wird nur mangelhaft Auskunft über Maßnahmen im Bereich der Qualitätssicherung, des Ressourcenschutzes, der geplanten Investitionen usw. gegeben. Von besonderem Interesse für VerbraucherInnen scheint es auch zu sein, für welche Zwecke die von ihnen entrichteten Zahlungen ausgegeben werden.

Dieses Maß an Transparenz ist heute noch nicht verwirklicht. Darum wäre es unabhängig von einer Marktöffnung wünschenswert, daß sowohl öffentliche als auch private Versorgungsunternehmen über ihre Mittelverwendung Auskunft geben. Für öffentliche Unternehmen bzw. die Kommunen kann vorgeschlagen werden, daß sie ihren Gebührenhaushalt offenlegen und insbesondere die Betriebskosten auszuweisen[31]. Es muß zudem dargestellt werden, welcher Anteil der verbleibenden Einnahmen in den allgemeinen Etat, in den Netzausbau und/oder

---

31 So zum Beispiel die in den Konzessionsverträgen festgelegten Gebührenreihen und vor allem ihre kalkulatorischen und statistischen Grundlagen.
Auch unter heutigen Bedingungen ist es den einzelnen VerbraucherInnen nicht möglich, die Umsetzung des Kostendeckungsprinzips, das der Preis- und Gebührenkontrolle zugrunde liegt, zu überprüfen. Lediglich die Äquivalenz von Kosten und Preisen kann auf Nachfrage nachvollzogen werden.

neue Anlagen, in den Umwelt- und Ressourcenschutz fließt oder in den Ausbau anderer Infrastrukturbereiche (Stichwort Quersubventionierung von Nahverkehr, Schwimmbädern und anderen nicht unmittelbar selbsttragenden öffentlichen Wirtschaftsbereichen) etc. eingeht. Desweiteren wären Angaben über mittel- bis langfristig geplante Maßnahmen von Interesse. Für private Unternehmen sind ähnliche Angaben denkbar. So zum Beispiel dezidierte Angaben über Gewinnverwendung, Investitionsplanung (Anlagen- und Netzausbau, aber auch Kapitalbeteiligungen an anderen Unternehmen), Aufwendungen für Vorfeldsicherung etc. (vgl. beispielhaft National Consumer Council 1997).

Die Einführung eines Benchmarking-Systems könnte auch hier einen deutlichen Beitrag zu Information und Transparenz leisten. Wie schon für den Bereich Trinkwasserhygiene beispielhaft dargestellt, sind auch für die anderen Interessensbereiche Indikatoren und Vergleichswerte denkbar.

Ausreichende Informationsmöglichkeiten sind zwar eine Voraussetzung, aber noch keine hinreichende Bedingung für 'echte' Partizipation – also Beteiligung an Entscheidungen bezüglich Investitionen oder anderen Ausgaben. Die neue EU-Wasser-Rahmenrichtlinie (Europäische Union 2000) sieht in Artikel 14 explizit die Information und Anhörung der Öffentlichkeit vor. Dies gilt für die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Wasserbewirtschaftungspläne in den einzelnen Einzugsgebieten (Art. 14 (1) WRRL); ebenso ist eine frühzeitige Anhörung der "interessierten Stellen" – also auch der Vertretungen der VerbraucherInnen – vorgesehen (Art. 14 (1a) WRRL). Auf Antrag müssen auch Dokumente und Informationen zur Verfügung gestellt werden, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplans verwandt wurden. Ein weiteres Maß an Partizipation, das über die Methode der Anhörung hinaus geht, ist in der WRRL nicht vorgesehen. Doch betrachtet man die derzeitigen Mitsprachemöglichkeiten von Umweltverbänden oder Verbraucher-VertreterInnen, so ist dies ein weiter Schritt nach vorn. Da aber die WRRL noch nicht in nationales Recht umgewandelt ist, können derzeit noch keine Aussagen dazu getroffen werden, wie stark die Partizipation tatsächlich ausgeprägt sein wird.

In diesem Prozeß sollte die VZ-NRW darauf achten, daß sie die Position, die sie durch den Koalitionsvertrag bei der Umsetzung der WRRL zugesprochen bekam, nutzt und für Nordrhein-Westfalen ein aktives Beteiligungsverfahren fordert. Für die Wasserwirtschaft im allgemeinen gibt es kaum Erfahrungen mit Partizipation und entsprechend keine erprobten Modelle.

Man könnte auf Erfahrungen aus der Abfallwirtschaft zurückgreifen, wo oftmals mit der Methode der Mediation gearbeitet wurde[32]. Einschränkend ist aber zu sagen, daß Mediation sich auf Konfliktfelder bezieht, die sowohl inhaltlich genau definiert als auch zeitlich und räumlich sehr begrenzt sind (z.B. Entscheidung für oder gegen den Bau einer Mülldeponie). Mediation wird nur dann virulent, wenn in der Umsetzung konkrete Streitfragen auf lokaler Ebene auftreten (z.B. wenn ein Versorgungsunternehmen aufgrund des Kostendrucks seine Maßnahmen im Bereich des Ressourcenschutzes verringern oder einstellen will).

Es gibt aber im Bereich der Partizipation einen sehr großen Formenreichtum (Konsensusgespräche, Kooperationen, Planungszellen etc.). Bei der Erstellung von Wasserbewirtschaftungsplänen scheint auch nicht unbedingt von vornherein ein Konflikt aufzutreten; das Entscheidungsspektrum ist weitreichender und geht über die Frage nach einem 'einfachen' Für und Wider hinaus. Andere diskursive Planungs- und Entscheidungsmethoden sind notwendig (Runde Tische oder Zukunftswerkstätten, vgl. hierzu ausführlicher Schramm 1998).

4.2.4 Zwischenfazit für den Verbraucherschutz für das Szenario 'Wettbewerb um den Markt'

Um den Verbraucherschutz bei einem forcierten Wettbewerb um die Gebietsmonopole zu garantieren, sind folgende Mindestanforderungen durchzusetzen:

- Den Kommunen kommt eine Schlüsselstellung bei der Marktgestaltung durch Konzessionen zu. Damit ein effektiver Verbraucherschutz überhaupt möglich wird, ist es notwendig, die Kommunen bei der Ausschreibung und der Konzessions- und Vertragsformulierung hinsichtlich ökologischer, hygienischer und sozialer Standards sowie bei der Gestaltung von Informations- und Partizipationsinstrumenten durch externe Berater zu unterstützen. Es könnte sinnvoll sein, hier seitens des Landes einen Beratungspool aufzubauen.
- Damit die Sicherung der Trinkwasserversorgung durch die Kommunen im Falle des Ausfalls eines Konzessionärs oder der Schlechterfüllung gewährleistet ist, sind besondere vertragliche Vereinbarungen über Kontroll- und Eingriffsrechte zu treffen; gegebenenfalls sind vorab Vereinbarungen mit Nachbargemeinden oder anderen Versorgungsunternehmen zu vereinbaren.

---

32 Mediation ist ein Vermittlungsverfahren in Konfliktsituationen; ein unparteiischer, neutraler 'Schiedsrichter' (Mediator) versucht die Verhandlungen zwischen den Beteiligten zu lenken. Ziel ist es, zu einer Lösung zu kommen, die von allen beteiligten Parteien getragen werden kann.

- Der Erhalt der Standards für die gute Qualität des Trinkwassers in chemischer und hygienischer Hinsicht ist durch stärkere Kontrollen und andere Anreizsysteme (z.B. Benchmarking) abzusichern. Ausreichende Kompetenzen in den Gesundheitsämtern sind aufzubauen. Das Minimierungsgebot muß zumindest in Form von technischen Regeln besser operationalisiert sein; eine anschließende Verankerung im Landesrecht[33] kann dazu führen, daß eine Verschlechterung der Trinkwasserqualität weitgehend auszuschliessen ist.
- Bei der Umsetzung der WRRL ist darauf zu achten, daß Institutionen (regional orientierte Gremien oder auch Verhandlungsplattformen) gegründet werden, die geeignet sind, einerseits erfolgreiche regionale Kooperationen trotz der Konkurrenzen zwischen verschiedenen Konzessionären zu initiieren, andererseits auch die Öffentlichkeit sachgerecht beteiligen und einen wirksamen Schutz der VerbraucherInnen verankern.

4.3 Szenario 'Wettbewerb im Markt'

4.3.1 Kennzeichen des Szenarios 'Wettbewerb im Markt'

Die Einführung des direkten Wettbewerbs im Trinkwassermarkt stellt die weitreichendere Veränderung der heutigen Marktstruktur dar. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen geht in seinem Gutachten für das Jahr 2000 davon aus, daß eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz nur möglich wird, wenn dominanten Versorgungsunternehmen durch das Verhalten konkurrierender Anbieter Anreize gesetzt werden (SRU 2000: 155). Dies impliziert die Einführung und differenzierte Gestaltung des Wettbewerbs in den geöffneten Gebietsmonopolen. Während im vorangegangenen Szenario nur während der Phase der Ausschreibung ein direkter Wettbewerb stattfindet, wird in diesem zweiten Szenario eine Kombination an Wettbewerbselementen vorgestellt, die einen direkten Produktwettbewerb ermöglichen. Damit Konkurrenz dauerhaft und systematisch möglich wird, wird angenommen, daß die Regelung für die Gebietsmonopole im GWB aufgehoben werden und den Kommunen zudem rechtlich untersagt wird, einen Anschluß- und Benutzungszwang für die Wasserversorgung auszusprechen. Insofern entspricht dieses Szenario der aktuellen Entwicklung im Energie- und im Telekommunikationsmarkt.

---

33 Beispielsweise in den Landeswassergesetzen, oder aber auch in Verwaltungsvorschriften, die das Infektionsschutzgesetz und das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz weiter konkretisieren.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden in der Darstellung des Szenarios einige es prägende Elemente wie der Wettbewerb um Konzessionen, um die Weiterverteilung und Dienstleistungen sowie das Benchmarking nur soweit vorgestellt, wie dies für das Verständnis des Szenarios relevant ist.[34]

Aufhebung der Gebietsmonopole durch koordinierte Durch- oder Einleitung[35]
Die Analogie zum geöffneten Telekommunikations- und zum Elektrizitätsmarkt oder auch zum derzeit entstehenden Gasmarkt ist dann am größten, wenn die Durchleitung von Wasser ermöglicht wird. Allerdings fehlen zumeist die großen Verbundnetze, die eine flächendeckende Durchleitung landesweit ermöglichen könnten. Aufgrund dieses Fehlens eines zusammenhängenden, nationalen (oder gar europäischen) Netzes in der Wasserversorgung, kann sich folglich eine Durchleitung nur auf einzelne Versorgungsnetze beziehen. In den Ballungsgebieten, aber auch in Gebieten mit gestörtem Grundwasserhaushalt (linksrheinisches Braunkohlenrevier, Ruhrgebiet) oder Talsperrenwirtschaft existieren regionale Verbundnetze; ansonsten sind die Netze lokal dimensioniert.

Zum Zeitpunkt des Gebietsschutzes sind diese kommunalen bzw. regionalen Netze in Hand der Monopolbetriebe. Eine Eröffnung des Wettbewerbs in einem Versorgungsgebiet würde zunächst diese Situation nicht verändern. In Analogie zur Elektrizitätsversorgung sollten diese Netze im Besitz der jetzigen Versorger bleiben, müßten aber für weitere Versorgungsunternehmen geöffnet werden, die Wasser in diese Netze ein- oder sogar (in andere Netze) durchleiten dürfen. Hierdurch entsteht ein erheblicher Koordinationsbedarf. Denn anders als z.B. elektrische Energie sind Wässer aus unterschiedlichen Vorkommen keineswegs homogen. Bei einer Vermischung kann es zu chemischen Reaktionen mit Ausfällungen, Verfärbungen und evtl. sogar Geruchsbeeinträchtigungen kommen. Andererseits können beim Mischen unterschiedlicher Wässer sich auch Mikroorganismen (z.B. Krankheitserreger) sehr stark vermehren. Außerdem kommt es unter Umständen zur Entstehung von Biofilmen an Leitungen und Apparaturen. Um dies zu vermeiden, müssen die verschiedenen Wässer chemisch aufeinander “eingestellt” werden.

Vor der Einleitung des Wassers eines Konkurrenten sind daher kooperative Absprachen über Qualität und Beschaffenheit zu treffen, damit

---

34 Für das Benchmarking wird auf die Darstellung in 4.2. verwiesen.

35 Diese Durchleitungsform wird in der wasserwirtschaftlichen Fachsprache auch als kooperative Durchleitung bezeichnet.

entsprechende Konditionierungen der verschiedenen Wässer möglich werden und so unerwünschte chemische Reaktionen (Anteil gelöster Stoffe, Trübung oder Verfärbungen etc.) und hygienische Probleme (Verkeimung etc.) verhindert werden. Auch sind Absprachen über die Stellen und die Zeiten der Ein- bzw. Durchleitung ins Netz und über den zu verwendeten Betriebsdruck zu treffen, damit weitere technische Probleme in der Leitung (Ablösen von Belägen in Versorgungsleitungen, die Armaturen verstopfen können) durch eine unkoordinierte Umkehr der Fließrichtung usw. vermieden werden. Es ist von der Netzstruktur abhängig, ob eine Durchleitung noch wesentlich mehr Koordination als der punktförmigen Einleitung bedarf (z.B. bei Gefahr einer Umkehrung der Fließrichtung und entsprechenden Risiken für die Qualität und die Aufrechterhaltung der Versorgungsleistung).

Um zu einer koordinierten Durch- oder Einleitung zu gelangen, muß folglich im Bereich der Wasserversorgung kommunal bzw. regional ein extrem ausdifferenzierter Regulierungsrahmen geschafffen werden. Bei einer echten Durchleitung bzw. Einleitung von Wasser ist beständig eine Kooperation zwischen den verschiedenen einleitenden Unternehmen und dem Netzbetreiber zu gewährleisten. Dabei wäre zudem sicherzustellen, daß nicht die netzbetreibenden Stadtwerke von wirtschaftlich wesentlich stärkeren Einleitern, die über mehr Erfahrungen verfügen, dominiert werden.

Aufhebung der Gebietsmonopole durch Verkauf von Wasser Anderer
Grundsätzlich ist es auch möglich, daß die weiteren Wasserversorger im Versorgungsgebiet vom Netzbetreiber selbst oder vorzugsweise von einem Zwischenhändler, über den sich auch der Netzbetreiber versorgt, (im Nachhinein) Wasser in den Mengen kaufen, in denen sie selbst Versorgungsverträge mit Kunden und Kundinnen abgeschlossen haben. Es hängt folglich neben den strategischen Ausrichtungen des Versorgungsunternehmens von den Preisen des Netzbetreibers und des Wasserzwischenhändlers sowie der Verbrauchsstruktur im Netz ab, ob dies für die einzelnen Versorger ein attraktiver Weg ist.

Aufhebung der Gebietsmonopole durch Teilversorgung mit Stichleitungen
Ein direkter, zeitgleicher Wettbewerb mehrerer Versorgungsunternehmen wird nach Aufhebung der Gebietsmonopole und des Anschluß- und Benutzungszwanges auch möglich, indem einzelne Kunden von weiteren Unternehmen versorgt werden. Der einfachste Fall ist das große Industrieunternehmen, das sich selbst mit Wasser für ihren Betrieb/ihre Produktion versorgt und aufgrund des Wegfalls des Anschluß- und Benutzungszwangs für sich selbst zusätzlich die Trinkwasserversorgung übernimmt. Es werden unter Umständen auch Lehr-

lingsheime, Kantinen, Werkssiedlungen oder Neubaugebiete mitversorgt, die bislang vom Monopolisten beliefert wurden. Durch die Übernahme von Aufgaben der Trinkwasserversorgung können die Aufsichtsbehörden dem Unternehmen nicht mehr die Überlassung von Rechten zur Bewirtschaftung von Grundwasservorkommen verweigern.

Ebenso werden Versorgungsunternehmen Interesse an der Mitversorgung von Randbereichen des Nachbargebietes entwickeln. Wirtschaftliche Bedeutung wird dies vor allem in Ballungsräumen, dessen Randgebieten oder neu zu erschließenden Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten haben, die am Rande des "angestammten" eigenen Versorgungsgebietes liegen. Im Regelfall werden auf diese Weise lukrative Teilgebiete aus dem benachbarten Versorgungsgebiet herausgebrochen. Für diese Teilgebiete wird ein echter Markt entstehen. Voraussetzung ist hier, daß die neuen Anbieter die notwendigen Stichleitungen von ihren Gebieten oder Aufbereitungsanlagen und Parallelleitungen zu den Einleitungsstellen ins Netz bauen. Im Falle von Neubaugebieten kann es dazu kommen, daß das dortige Versorgungsnetz nicht vom bisherigen Monopolisten errichtet wird, sondern von einem anderen Betreiber, so daß im Bereich der Kommune mehrere Netze und damit unterschiedliche Versorgungsgebiete entstehen. Wo es zu einer Konkurrenz verschiedener Anbieter in einem Netz kommt, muß die Einleitung der verschiedenen Wässer koordiniert werden.

4.3.2 Resultierende Effekte für 2020 aus dem Szenario 'Wettbewerb im Markt'

Es ist festzustellen, daß auch 2020 nur in Teilen der geöffneten Monopole ein Wettbewerb im Trinkwassermarkt stattfindet. Es gibt ganze Regionen von Nordrhein-Westfalen (ländlicher Bereich), aber auch innerhalb von verstädterten Kommunen große Teilgebiete, die für Konkurrenten der Netzbetreiber grundsätzlich nicht attraktiv sind. Obwohl der Gebietsschutz zwar prinzipiell aufgehoben ist, wird dennoch das alteingestammte Unternehmen dort faktisch weiterhin die Monopolstellung haben, weil unter den spezifischen Bedingungen keine weiteren Unternehmen die Versorgung an VerbraucherInnen anbieten wollen:

- In vielen Versorgungsgebieten wird es ökonomisch nicht attraktiv sein, eigene Gewinnungsanlagen aufzubauen oder Fremdanlagen zu kaufen. Als Ausweg bleibt dann der Verkauf von Wasser anderer Unternehmen. Dies wird in der Regel dann möglich sein, wenn das Wasser (ganz oder teilweise) von Zwischenhändlern bezogen werden kann (statt vom evtl. zu teuren örtlichen Wassergewinner).
- Der erhoffte Markt beschränkt sich – auch bezogen auf die weiteren Lösungen (koordinierte Durchleitung, Konzentration auf Teile des

Versorgungsgebiets) – auf Teilregionen; in den restlichen Gebieten wird das Wasser unter Umständen wesentlich teurer, weil die dort tätigen Wasserversorger in der Folge der Marktöffnung zu wesentlich erhöhten Kosten produzieren und diese auf die Minderprivilegierten, die in einem nicht-wettbewerblichen Gebietsteil des Marktes versorgt werden müssen, umgelegt werden.[36] Durch das "Rosinenpikken" kommt es also zu verschiedenen Wasserpreisen innerhalb des gleichen Versorgungsgebietes, zwischen denen jedoch nur ein Teil der VerbraucherInnen (in der Regel Großkunden) wählen kann, während der Rest höhere Preise als bisher zahlen wird.

Fast überall haben in Mietshäusern die einzelnen Haushalte/VerbraucherInnen keine Verträge mit dem Versorgungsunternehmen, sondern nur die Hauseigentümer. Eine Wahlfreiheit der einzelnen VerbraucherInnen analog zum Telekommunikations- und Elektrizitätsmarkt wird technisch nur dann möglich sein, wenn die einzelnen Haushalte eigene Zähler haben, die vom Wasserversorger abgelesen wird.[37] Diese Vorbedingung ist realisierbar (Beispiel Hamburg), so daß es Haushaltsverträge mit dem Versorgungsunternehmen geben kann. Vermutlich würde es notwendig sein, die Netzbetreiber hierzu zu verpflichten; die dabei entstehenden erheblichen Kosten für Installation, Kontrolle und Ablesen der Wasserzähler müßten auf alle Unternehmen im Versorgungsgebiet umgelegt werden. Es ist damit zu rechnen, daß eine derartige technische und organisatorische Umstellung etwa 10 Jahre dauern wird.

Die Abrechnung mit den einzelnen Haushalten führt auch zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Versorgungsunternehmen. Die wesentlich höheren Kosten würden voraussichtlich, legt man Erfahrungswerte der Kabelbetreiber zugrunde, zu Kostensteigerungen um etwa 1/6 führen, die voll an die VerbraucherInnen weitergegeben werden. Damit würde eine Marktöffnung – auch wenn die Kosten für die

---

36 Im Unterschied zu den spezifischen Betriebskosten für die Gewinnung und den Verkauf in den jeweiligen Teilgebieten können jedoch die Betriebs- und Investitionskosten für das gesamte Netz vom Netzbetreiber auf alle Unternehmen, die das Netz nutzen, umgelegt werden. Ähnlich wie im Bereich der Umlage der Kosten für Energie- und Telekommunikationsnetze ist zu erwarten, daß es hier zu kartellaufsichtlichen und gerichtlichen Überprüfungen kommen wird. Diese können im Extremfall auch damit enden, daß ein Netzbetreiber nicht sämtliche entstehenden Kosten auf die anderen Unternehmen umlegen kann, weil sich die Rechtsaufsicht an Durchschnittspreisen für die Netzbetreibung orientiert, die lokale Besonderheiten nicht berücksichtigt. Die nicht auf die anderen Versorger umlegbaren Kosten werden dann entweder über das Steueraufkommen beglichen oder auf die vom Netzbetreiber versorgten VerbraucherInnen umgelegt.

37 In solchen Fällen bleibt jedoch eine qualitative Gewährleistungspflicht des Hauseigentümers bestehen, da auch er für die Einhaltung der TVO verantwortlich ist (Bleiproblematik, Temperaturproblematik).

erforderliche Neu-Regulierung nicht mit betrachtet werden – zu einer Erhöhung der Wasserpreise führen, wenn nicht die Vermieter die kostengünstigsten Verträge zur Trinkwasserversorgung aus eigenem Interesse (oder durch rechtliche Bestimmungen, verbraucherpolitische Hinweise usw. veranlaßt) ohnehin schließen.

4.3.3 Bewertung des Szenarios 'Wettbewerb im Markt' aus Sicht des Verbraucherschutzes

Versorgungssicherheit

Im folgenden werden Modellüberlegungen eingeführt, um die Diskussion zu konturieren, die aber selbst auf ihren rechtlichen Gehalt noch zu überprüfen sind.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Versorgungsunternehmen eines geöffneten Trinkwassermarktes daran interessiert sind, die Versorgungssicherheit aufrecht zu erhalten, da dies eine relevante Bedingung dafür ist, daß sie langfristig ihr Überleben auf dem Markt sichern. Dennoch können der Wettbewerb und der damit zusammenhängende Kostendruck dazu führen, daß ein Unternehmen nicht mehr konkurrenzfähig ist und aus dem Markt ausscheidet. Folglich sind entsprechende Sicherungsmechanismen einzuführen. Hierzu sind zwei Modelle denkbar: Entweder treten alle Anbieter, die in einem Versorgungsgebiet bzw. einem Bundesland als Trinkwasserversorger tätig sind, gegenseitig als Garant für den Ausfall eines Unternehmens ein, oder einem Versorger wird die Versorgungspflicht im Falle des Ausscheidens eines Marktteilnehmers auferlegt. Dieser 'Pflichtversorger' wäre dann einer besonderen Aufsicht zu unterstellen, um sein Konkursrisiko zu minimieren.[38] Möglicherweise kommt dem derzeitigen Monopolversorger eine solche Stellung zu. Denn in Analogie zur Liberalisierung des Strommarktes bedeutet eine Aufhebung der Gebietsmonopole nicht, daß die bisherigen Versorger automatisch aus dem Markt ausscheiden, wenn ein neues Unternehmen auftritt.[39] Die bestehenden Versorgungspflichten des bisherigen Anbieters bleiben solange bestehen, bis der Grundstückseigentümer die vertragliche Beziehung löst und das Versorgungsunternehmen wechselt (ähnlich wie bei der Stromversorgung oder im Bereich der Telekommunikation). Es muß jedoch gewährleistet werden, daß auch neue KundInnen aufgenommen werden.

---

38 Hier könnte eine Wettbewerbsverzerrung eintreten, die den Pflichtversorgern Marktvorteile verschafft.

39 Dies wäre nur für den Fall des Wettbewerbs um Konzessionen bei Beibehaltung der Gebietsmonopole zutreffend.

Um zukünftig die Versorgung in Gebieten zu gewährleisten, die für den Wettbewerb weniger attraktiv sind, müßte weiterhin, also nach Aufhebung von Monopol einerseits, Anschluß- und Benutzungszwang andererseits eine Gewährleistungspflicht der Kommunen (des Staates) zur Trinkwasserversorgung greifen. Zudem müßte ein rechtlicher Anspruch der VerbraucherInnen, wie er vor der Liberalisierung aus dem Prinzip der öffentlichen Daseinsvorsorge in Kombination mit den Bestimmungen des BGB ableitbar war, explizit als Rechtsnorm, z.B. im Landeswassergesetz, gefaßt werden. Die Kommunen werden in der Folge ein Unternehmen, z.B. ihr Stadtwerk, einen Zweckverband oder einen Konzessionär, damit beauftragen, unter den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin das kommunale Netz zu betreiben.[40] Dieses Unternehmen muß als "Pflichtversorger" auch in jenen Netzteilen versorgen, die betriebswirtschaftlich so unattraktiv sind, daß sich dort kein Wettbewerb entfaltet.

Wechsel des Anbieters

Doch unabhängig von der Frage nach der tatsächlichen Versorgungssicherheit ist sicherlich auch eine sozial-psychologische Komponente bei der Wahrnehmung der Versorgungssicherheit durch die VerbraucherInnen zu erwarten. Während in den vergangenen Jahren der kommunalen Versorgung eine starke Bindung zwischen den Kommunen bzw. ihren kommunalwirtschaftlichen Unternehmen und den VerbraucherInnen aufgebaut wurde[41], wird diese Beziehung durch stattfindende, aber unter Umständen auch schon allein durch die Diskussion um eine mögliche Marktöffnung gestört. Während früher – nahezu automatisch – ein Paket geliefert wurde, das die Versorgung des Haushalts mit Strom, Gas, Wasser und gegebenfalls auch Fernwärme umfaßte, müssen die VerbraucherInnen bzw. Hauseigentümer nun im Falle eines tatsächlichen Wettbewerbs über die Wahl der Versorger in den einzelnen Bereichen nachdenken; Preise für die Versorgungsleistungen sind zu vergleichen und weitere Vor- und Nachteile durch einen Wechsel des Versorgungsunternehmens müssen identifiziert und abgewogen werden.

Wie die Liberalisierung der Stromversorgung gezeigt hat, ist die Wechselbereitschaft der VerbraucherInnen weitaus geringer als zunächst angenommen. Die Leistungen der einzelnen Anbieter sind nicht eindeutig zu durchschauen, und es herrscht Unsicherheit bezüglich

---

40 Der Wettbewerb im entsprechenden Gemeindeversorgungsgebiet sollte erst beginnen, wenn diese Rahmenbedingung geregelt ist.

41 Dies ist letztlich verständlich, weil die meisten Bereiche der Grundversorgung (Wasser, Strom, Gas, Verkehr etc.) aus einer Hand – nämlich der der Kommunen – angeboten wurden.

des Risikos bei einem Anbieterwechsel. Das angesprochene Vertrauen der VerbraucherInnen in den bisherigen (kommunalen) Versorger ist vergleichsweise groß, die Zuverlässigkeit bei Versorgung, Abrechnung und Netzreparaturen ist bekannt. VerbraucherInnen mit einer solchen Bindung an ihren bisherigen Versorger werden den Anbieter nur wechseln, wenn der Wechsel einfach zu vollziehen ist, sie ein entsprechendes Beratungsangebot bezüglich Vor- und Nachteile der einzelnen Versorgungsunternehmen nutzen können, und wenn neue Verträge für sie flexibel zu handhaben sind (kurze Bindungsdauer).[42] Anders sieht jedoch die Situation für jene Haushalte in Mehrfamilienhäusern und im Geschoßwohnungsbau aus. Falls es hier zu keiner einzelvertraglichen Beziehung der Haushalte mit dem Wasserversorgungsunternehmen (nach dem Hamburger Vorbild) kommt, wird alleine der Hauseigentümer bzw. die Wohnungsgesellschaft über den Wechsel entscheiden. Hier sind einerseits (vereinzelt) Mißbrauchssituationen denkbar, so daß nicht in jedem Fall das günstigtste Angebot gewählt wird. Andererseits kann es im Interesse einiger Mietparteien liegen, nicht Trinkwasser zum günstigsten Preis zu beziehen, sondern Trinkwasser in bester Güte.[43]

Preise für private VerbraucherInnen

Dort, wo im seltenen Einzelfall private VerbraucherInnen (ähnlich wie zumeist industrielle oder gewerbliche Großverbraucher) vom "Rosinen-Pick"-Effekt profitieren werden, werden für sie die Preise deutlich sinken. Dies wird ähnlich wie kostengünstigere Bezüge von Trinkwasser externer Lieferanten nur in einem kleinen Teil der Versorgungsgebiete der Fall sein.

Der SRU stellt in seinem Jahresgutachten 2000 fest, daß eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz der Wasserwirtschaft durch direkten Wettbewerb erreicht werden könnte; eine reine Privatisierung der Versorgungsunternehmen würde nicht ausreichen, um entsprechende Effizienzgewinne zu erzielen (SRU: Tz. 155). Dennoch bleibt es fraglich, in welchem Maße sich die Effizienzgewinne auf das Preisniveau niederschlagen. Es bleibt zu befürchten, daß sich die oligopolen Marktstrukturen (denn ein rein wettbewerblicher Markt mit atomistischer Struktur ist auch nach der Liberalisierung nicht zu erwarten) des liberalisierten Marktes nur bedingt für die Steigerung des Preis-Leistung-

---

42 Die bisherigen (kommunalen) Versorgungsunternehmen müssen sich darauf mit ihrem Leistungsangebot einstellen. Hier ist es wichtig, daß die alte Verlässlichkeit erhalten bleibt und mit neuen Zusatzleistungen (z.B. Beratungsangebot für Wasserspar-Maßnahmen, ökologische Verträglichkeit der Wassergewinnung als Marktvorteil etc.) gepaart werden.

43 Eine Differenzierung über die Trinkwasserqualität ist nur möglich, wenn parallele Leitungssysteme gebaut werden.

Verhältnisses eignen. Letztendlich werden (fast) nur Großverbraucher in den Genuß von Preissenkungen kommen, für private Tarifkunden hingegen ist unter Umständen sogar mit einer Preissteigerung zu rechnen.

Trinkwasserqualität
Die im ersten Szenario gemachten Aussagen zur Trinkwasserqualität sind weiterhin gültig, verschärfen sich aber durch die Einleitung mehrerer Versorgungsunternehmen in ein Trinkwassernetz. Es ergibt sich ein erheblicher Regulierungsbedarf.

Zwar ist theoretisch auch für den Fall der Einleitung mehrerer Anbieter in ein Versorgungsnetz davon auszugehen, daß das gelieferte Trinkwasser bei gleichmäßiger Mischung im Netz an allen Entnahmestationen zum gleichen Zeitpunkt eine homogenisierte Qualität hat. Voraussetzung dafür wäre allerdings, daß eine koordinierte Einleitung immer gewährleistet wird. Wie die Erfahrung zeigt, informieren jedoch bereits heute Fernwasserlieferanten die von ihnen belieferten Wasserversorgungsunternehmen nicht immer und vor allem nicht immer rechtzeitig (vor dem Einleiten ins Versorgungsnetz des Kunden) über auftretende Qualitätsprobleme, z.B. Trübungen, schlechten Geschmack, oder auch über nicht-tolerierbare Schwankungen im Betriebsdruck usw.

Wie bereits im ersten Szenario dargestellt, ist die Qualität des Trinkwassers im wesentlichen durch die TVO geregelt. Zusätzlich schlägt das UBA in seinem Gutachten die Stärkung des Multi-Barrieren-Systems vor; mehrere Sicherheitsstufen, die bei der Vermeidung von Wasserverschmutzung beginnen und über die Desinfektion bis hin zur technischen Aufbereitung des (Roh-)Wassers reichen, sollen hier die Qualität des Trinkwassers erhalten und dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragen (UBA 2000: 55ff.). Zur Umsetzung eines effektiven Systems zur Sicherung der Trinkwasserqualität scheint einerseits eine ordnungsrechtliche Regulierung notwendig. Doch die Fragen der Durchleitung können nicht allein auf den Gesetzgeber abgewälzt werden; eine ähnliche Regelung wie die britischen ‘access codes’ wird notwendig (vgl. dazu 3.3).

Damit ist festzustellen, daß die heutigen Institutionen zur Regulierung der Trinkwasserqualität nicht ausreichen werden, um diese auf einem vergleichbar hohen Stand zu halten.

- Die im ersten Szenario entfaltete Problematik um das Minimierungsgebot verschärft sich in diesem Szenario weiter.
- Die Durch- bzw. Einleitungsbestimmungen dürfen nicht allein auf Unternehmens- oder Verbandsebene (in Analogie zum Strommarkt)

ausgehandelt werden, sondern sind zumindest durch externe Gutachter zu überprüfen. In den Überprüfungsbereich fällt einerseits die Formulierung der Vereinbarungen, also die Feststellung, ob die getroffenen Vereinbarungen ausreichen, um die Anforderungen der TVO zu erfüllen.

- Weitaus wichtiger ist dann aber die Überwachung der Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen und eine rechtzeitige Informationspflicht von einleitenden Unternehmen an den Netzbetreiber sowie evtl. an die weiteren ins Netz einleitenden Versorgungsunternehmen/Wasserlieferanten. Zudem muß hier gewährleistet werden, daß im Falle derartiger Schwankungen in den Lieferleistungen, die Auswirkungen auf die Wasserqualität haben werden, auch kleinere Netzbetreiber in allen Situationen (z.B. an Wochenenden, an denen nur der Wassermeister, nicht aber der Geschäftsführer anwesend ist) unverzüglich die richtigen Managemententscheidungen in diesen komplexen Entscheidungssituationen treffen[44], ohne daß hier für die VerbraucherInnen teure redundante Personalstrukturen auf der Managementebene aufgebaut werden.

Der Vollzugsaufwand kann hier nicht alleine Sache der Gesundheitsämter auf Ebene der Gebietskörperschaften sein, da hier in seltenen Fällen auch wasserchemisch sehr komplexe Probleme behandelt und sehr rasch entschieden werden müssen. Eine weitere Regulierungsbehörde bzw. der Aufbau einer andersartigen landesweiten Managementstruktur für Beratungs- und Krisenfälle scheint hier unerlässlich.

Über die in Kapitel 3.3 angesprochenen Haftungsfragen hinaus sind Sanktionsmechanismen zu errichten, die den Unternehmen Anreize geben, die Trinkwasserqualität in einem gemeinsamen Netz so hoch als möglich zu erhalten. Eine zusätzliche Steuerung über die Gütekriterien, die in Verbindung mit den handelbaren Wasserrechten formuliert werden können, kann nur ergänzend wirken, wird aber nicht ausreichend sein.

Dort, wo es zu Einleitungen von Wässern unterschiedlicher Qualität ins Netz kommt, könnte z.B. ein sehr billiger Anbieter Wasser mit einer stark erhöhten Nitratbelastung (z.B. knapp unter dem TVO-Grenzwert von 50 mg/l) ins Netz einspeisen; je besser sich dieser Anbieter aufgrund seines günstigen Preises auf dem Markt positionieren könnte,

---

44 Beispielsweise kann die Entscheidungssituation auftreten, ob dann Teilnetze hydraulisch voneinander getrennt und unabhängig versorgt werden, um eine Kontamination gebietlich zu beschränken. Es kann u.U. auch sinnvoll sein, bis zum Ende des Qualitätsproblems die Einleitung des problematischen Wassers zu unterbinden und dafür mehr Wasser aus anderen Ressourcen zu fördern und ins Netz zu leiten.

um so weniger wäre das Trinkwasser im Netz z.B. für die Zubereitung von Babynahrung geeignet, da nun das unbedenkliche Wasser des ursprünglichen Betreibers vermischt und der zunächst nie erreichte trinkwasserhygienische Unbedenklichkeitswert von 10 mg/l für die Ernährung von Kleinkindern weit überschritten würde.

Gerade vor dem Hintergrund einer Durchmischung von Trinkwässern unterschiedlicher Qualität im Netz ist verstärkt eine Transparenz für die VerbraucherInnen und für die Politik notwendig: Die VerbraucherInnen haben hier ein berechtigtes Interesse an einem ausführlichen Monitoring der hygienischen Qualität und an der entsprechenden Veröffentlichung der Daten. Zustände der Qualitätsverschlechterung durch ein kostengünstigeres, aber schlechteres Trinkwasser, die aufgrund der Vermischung im Netz alle BezieherInnen betreffen, müssen allen bekannt gemacht werden, damit hier zumindest eine kommunal- und verbraucherpolitische Debatte stattfinden kann. Für die VerbraucherInnen vor Ort stellt sich auch als dringende Frage, ob die Beschaffenheit des Trinkwassers tatsächlich konstant ist bzw. ob und in welchen Situationen aufgrund der koordinierten Einleitungen mit Schwankungen zu rechnen ist, die eine eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit des Wasser zur Folge haben.

Umwelt- und Ressourcenschutz
Im Prinzip gelten hier die Ausführungen, die im ersten Szenario getroffen wurden.

4.3.4 Zwischenfazit für den Verbraucherschutz aus dem Szenario 'Wettbewerb im Markt'

Sollte trotz der schwerwiegenden Bedenken der Wettbewerb im Markt in der Trinkwasserversorgung eingeführt werden, sind folgende Minimalanforderungen eines Verbraucherschutzes unbedingt zu sichern:

- Jenseits der verfassungsrechtlich zu überprüfenden Frage, ob nicht die Marktöffnung durch Streichung des § 103 GWB a.F. und des Anschluß- und Benutzungszwangs einen unzulässigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen darstellt, muß die Gewährleistungspflicht der Kommune zur Trinkwasserversorgung rechtlich besser verankert sein.
- Der Wechsel des Anbieters ist einfach zu gestalten (Formalitäten, kurze Bindungsdauer).
- Die Sicherheit der Versorgung (in quantitativer Hinsicht) ist durch Kooperationen oder Versorgungspflichten (einzelner) Unternehmen oder geeignetere Strukturen, die noch nicht identifiziert sind, zu sichern.

- Eine externe Unterstützung für (insbesondere die kleineren) Netzbetreiber bei Problemen mit der koordinierten Ein-/Durchleitung (wasserchemische Beratung, Krisenmanagement) ist durch das Land z.B. als Kooperationsnetzwerk oder Regulierungsbehörde aufzubauen.
- Transparenzen über die Qualität der verschiedenen Einleitungen ins Netz, über auftretende Schwankungen in der Trinkwasserqualität und über die Absicherung des Netzmanagements auch im Gefährdungsfall müssen hergestellt werden.
- Ein funktionierendes Benchmarking ist landesweit zu implementieren.

5. Neue Herausforderungen und Aufgaben für den Verbraucherschutz durch die Veränderung im Trinkwassermarkt

Wasser ist neben Luft das einzige Lebensmittel, das nicht ersetzt werden kann und täglich benötigt wird; es ist darum von elementarer Bedeutung für alle Lebensbereiche. Hieraus werden in der Agenda 21 die zentralen Anforderungen für eine nachhaltigere Trinkwasserversorgung abgeleitet: Trinkwasser muß dauerhaft allen Menschen in guter Qualität und ausreichender Menge zur Verfügung stehen. Gewässerbewirtschaftung (Wasserentnahmen, aber auch Zuleitungen von Abwasser) und vorsorgender Gewässerschutz müssen dieses Ziel sichern helfen. Darüber hinaus darf die Frage der fairen Preisbildung nicht aus dem Blickfeld geraten, um allen VerbraucherInnen ausreichenden Zugang zum Trinkwasser zu gestatten. Außerdem ist eine ausreichende Mitsprache bei der Gestaltung der Wasserversorgung zu sichern (vgl. auch Schramm 1998).

5.1 Vorschlag einer differenzierten Position

Differenzierte Auseinandersetzung mit dem Thema Marktöffnung

Jede Marktveränderung erfordert mithin eine erhöhte Aufmerksamkeit bezogen auf Trinkwasserqualität, Gewässerschutz, Preisentwicklung und demokratische Kontrolle/zivilgesellschaftliche Beteiligung. Seitens der Umwelt- und Naturschutzverbände wird derzeit im öffentlichen Diskurs z.T. zwischen Privatisierung und Liberalisierung nicht systematisch unterschieden, sondern vielmehr beide gleichgesetzt und vor allem jede weitere “Kommerzialisierung” bekämpft (vgl. Geiler 2000 a,b, Geiler, Lanz et al 1999, Netzwerk UNSER Wasser 2000 a, b, Schönauer 2000). Marktliberale Befürworter und wirtschaftliche Interessenten an einer Marktöffnung tragen mit völlig überzogenen Hoffnungen (vgl. Kluge 2000a) ebenfalls dazu bei, daß derzeit dieser Diskurs tendenziell Züge eines “Glaubenskrieges” trägt.

Es ist festzustellen, daß Privatisierungen bereits in großem Maßstab stattfinden; auch übertragen Kommunen die Wasserversorgung mit Konzessionen an Dritte. Beides ist ohne die derzeit diskutierte Änderung der kartellrechtlichen Rahmenbedingungen möglich. Schon vor diesem Hintergrund ergeben sich neue Aufgabenfelder für den Verbraucherschutz (vgl. auch 5.2).

Für die Gewinnung von Positionen des Verbraucherschutzes angesichts der bereits realisierten und der derzeit diskutierten Veränderungen auf dem Trinkwassermarkt ist es jedoch notwendig, eine exakte Unterscheidung der möglichen Formen einer Marktöffnung zu treffen und vor allem zwischen Privatisierung, Wettbewerb im Markt und Wettbewerb um den Markt zu differenzieren. Nur so ist es möglich, die verschiedenen Folgen und Wirkungen der unterschiedlichen Wettbewerbsformen für die VerbraucherInnen hinreichend zu unterscheiden und gegeneinander abzugrenzen. Diese Differenzierung ist unerläßlich, weil sich in jedem Fall deutlich unterscheidbare Aufgaben für den Verbraucherschutz ergeben. Außerdem können so unterschiedliche Positionen in Bezug auf die verschiedenen Wege zu mehr Wettbewerb im Trinkwassermarkt vertreten werden. Dies ermöglicht auch, daß die Verbraucher-Zentrale sich im derzeitigen Diskurs um die “Kommerzialisierung” der Trinkwasserversorgung nicht glaubensbekenntnishaft entweder auf die Pro- oder die Kontra-Seite schlagen muß, sondern konsistent und glaubwürdig alle Aspekte des Verbraucherschutzes in die Debatte eintragen kann, um so eventuelle negative Folgen durch wirksame Handlungsstrategien abzuwehren.

Indirekte, langfristige Effekte – Herausforderung für den Verbraucherschutz
Der klassische Verbraucherschutz baut auf den direkten Zusammenhang des Produkts mit seinen Eigenschaften bezüglich Qualität, Gesundheit und Preis auf. Wasser ist aber eine erneuerbare Ressource. Und daß sich die Qualität des Wassers nicht auf dem Weg vom Wasserwerk zum häuslichen Wasserhahn verschlechtert, ist zudem vom Zustand der Netze und von der hygienischen Effizienz und der Koordination des Netzmanagements abhängig. In Bezug auf Trinkwasser muß daher die klassische Orientierung des Verbraucherschutzes durch Langfristbetrachtungen und die Berücksichtigung indirekter Kausalitäten ergänzt werden. Nicht nur die Produkte in ihrer Aktualität sind von Belang, sondern ihr langfristiger Entstehungszusammenhang und Kontext. Die Verbraucher-Zentrale muß hier folglich, weitaus stärker als bei der Öffnung des Strom- oder des Telekommunikationsmarktes, Neuland betreten.

Schon die ohnehin stattfindenden Privatisierungen und die Diskussion über eine Marktöffnung führen derzeit dazu, daß der Gesamtkontext von Trinkwasserversorgung innerhalb der Öffentlichen Dienste der Kommunen aufbricht. Resultate dieser Kontextveränderung können z.B. zu einer Veränderung des Managements im Trinkwasserschutzgebiet und zu anderen Reparaturintervallen bei Netz, Verteilungs- und Aufbereitungsanlagen führen. Daraus ergeben sich langfristig erhebliche Folgen - für die Qualität des Trinkwassers ebenso wie für Kostensprünge (z.B. wenn "plötzlich" das Gesamtnetz vollständig erneuert werden muß, weil über längere Zeit substantielle Reparaturen nicht stattgefunden haben).

Im Gegensatz zu den klassischen Bereichen des Verbraucherschutzes werden verstärkt indirekte Kausalitäten das Dreieck von Qualität, Gesundheit und Preis beeinflussen. Durch den Trend zu mehr Wettbewerb um den Markt sowie durch eine mögliche Einführung von Wettbewerb im Trinkwassermarkt verschärfen sich hier die Problemlagen abermals.

Revision von günstigen Kostenerwartungen und Verteilung dieser Kosten
Als Ergebnis der Szenarien ist festzustellen, daß die erwarteten Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen durch Wettbewerb sowohl um die Märkte als auch in ihnen vermutlich nur für einige Regionen von Nordrhein-Westfalen realisiert werden können. Da die Deregulierung neue Regulierungen erfordert, sind hier auch die Kosten der Re-Regulierung durch die Marktöffnung (Kontrollaufwand, Regulierungsbehörde u.ä.) zu berücksichtigen. Diese Kosten liegen in einer nicht zu vernachlässigenden Größenordnung. Aus diesen Gründen ist davon auszugehen, daß die gesamtwirtschaftliche Kostensenkung nicht bei den in der Vergangenheit prognostizierten 10 - 15% liegen wird, sondern eher in einstelliger Höhe zu erwarten sind.[45]

Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist es angesichts einer nicht landesweiten Wirkung nicht hinnehmbar, wenn die bei einer Reregulierung entstehenden Kosten auf die Allgemeinheit abgewälzt werden; die Kosten für Regulierungsbehörden und ähnliches sollten vielmehr internalisiert werden. Das heißt sie werden (z.B. durch eine Erhebung

---

45 Das Effizienzpotential von 10-15% kursiert mit einer Studie der Deutsche Bank Research vom September 2000; doch dabei handelt es sich um spekulative Prognosen mit Plausibilitätscharakter und keinesfalls um wissenschaftlich fundierte Prognosen.

von Gebühren) auf diejenigen[46] umgelegt, die sie verursachen und auch den möglichen geldwerten Vorteil davon haben.

Mögliche Position der Verbraucher-Zentrale zur Privatisierung

Prinzipiell können Wasserversorgungsunternehmen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Rechtsformen (ausgenommen die Fälle der materiellen Privatisierung) so betrieben werden, daß die Zielsetzungen des Verbraucherschutzes erreicht werden. Bei der Übertragung der kommunalen Aufgaben an privatrechtliche Dritte, im Sinne der materiellen Vollprivatisierung, sind Verbraucherinteressen und kommunaler Einfluß gänzlich unreguliert. Dies wird bei Wettbewerb um den Markt näher angesprochen. Der Einfluß der kommunalpolitischen Entscheidungsträger und die demokratische Kontrolle kann gesichert werden. Die unterschiedlichen Rechtsformen führen hier zu verschiedenen Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten.[47] Bereits unter den öffentlichen Bedingungen ist der Einfluß der Kommunalvertreter auf die Geschäftspolitik der Trinkwasserversorger und deren Ausrichtung an den Interessen des Verbraucherschutzes manchmal unzureichend. Bei Eigen- und Regiebetrieben ist noch von einer vergleichsweise großen Einflußmöglichkeit der Kommunalparlamente bzw. deren Werksausschüsse auf die Versorger auszugehen, doch wird häufig seitens der Kommunalpolitik zu wenig Einfluß genommen bzw. das Unternehmen z.T. nur unzureichend kontrolliert. Der kommunalpolitische Einfluß auf Eigengesellschaften ist geringer; es ist nicht zwangsläufig gegeben, daß die Geschäftspolitik durch die Gemeinwohlziele der Kommune geprägt wird; in den Verwaltungsgremien (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat) sitzen nur noch wenige Kommunalvertreter, die im allgemeinen den Parlamenten gegenüber nicht unmittelbar rechenschaftspflichtig sind. Bei Vergabe von Konzessionen wird der kommunale Einfluß auf das Tagesgeschäft an das Unternehmen abgegeben.[48]

---

46 Zwar könnte u.U. auch aus Teilen der Erlösen von Beteiligungen Dritter/Konzessionierungen ein Fonds gebildet werden, aus dem die Regulierungsbehörden zu finanzieren wären. Diese Finanzierung würde jedoch im Fall des Wettbewerbs im Markt nicht funktionieren. Auch um die Unabhängigkeit der Preis- und Qualitätskontrollen zu bewahren, sollten diese Aufgaben auf Länderebene belassen werden.

47 Das Beispiel Berliner Wasserbetriebe zeigt, daß über das Holding-Modell durchaus unternehmenspolitischer Einfluß privater Unternehmen (hier RWE/ Vivendi) auf die Anstalt des öffentlichen Rechts besteht. Wie dieser genutzt wird (vor allem da es sich um eine 'atypische stille Beteiligung' handelt), ist von außen nicht unmittelbar ersichtlich. Mit zunehmender Privatisierung, Konzessionsvergaben und Beteiligungen wird das Dickicht undurchschaubarer und die Nachvollziehbarkeit ist unzulänglich.

48 Lediglich zum Zeitpunkt der Ausschreibung können kommunalwirtschaftliche Zielsetzungen formuliert und in die Konzessionsverträge mit aufgenommen werden.

Mögliche Position der Verbraucher-Zentrale zum Wettbewerb um den Markt
Dem im ersten Szenario dargestellten Wettbewerb um den Markt kann nur sehr eingeschränkt zugestimmt werden, da hier erheblicher Regulationsbedarf aussteht, der vor allem Verbraucherschutzinteressen betrifft. So ist unter den gegenwärtigen Umständen aus Verbrauchersicht eine Trinkwasserversorgung im Einfluß öffentlich-rechtlicher Unternehmensform vorzuziehen. Die zentralen Instrumente, mit denen dieser Wettbewerb erreicht werden kann, – Ausschreibung und Kontrolle der erbrachten Leistung – erfordern die Aufrechterhaltung bzw. Entwicklung von zusätzlichen Fachkompetenzen direkt bei den Kommunen. Nur so können die langfristigen und indirekten Effekte dauerhaft gut reguliert werden. Nur auf diese Weise lassen sich auch evtl. weitergehende gemeinwohlorientierte Zielsetzungen, die kommunalpolitisch mit der Trinkwasserversorgung verfolgt werden, sichern.

Mögliche Position der Verbraucher-Zentrale zum Wettbewerb im Markt
Eine Auflösung der Gebietsmonopole und der direkte Wettbewerb im Markt ist aus Sicht des Verbraucherschutzes abzulehnen. Zu viele Regulationsmechanismen (insbesondere die Bedingungen für eine koordinierte Ein-/Durchleitung und deren effektive Kontrolle) sind hier noch ungeklärt; insbesondere fehlen auch geeignete Regulationsmechanismen für die Qualität der Trinkwasserversorgung.

Anders als bei Elektrizität können sich MieterInnen nicht selbst für ein Angebot entscheiden, sondern sind von der Wahl des Hauseigentümers abhängig. Attraktiv ist der Wegfall der Gebietsmonopole dagegen vor allem für Großunternehmen, deren Wasserkosten in der Folge sinken würden und deren Versorgung auch über Parallelleitungen rentabel sein kann; in der Folge hätte dies aufgrund des hohen Fixkosten-Anteils in der Wasserversorgung steigende Preise für Privatkunden zur Folge.

Beim derzeitigen Kenntnisstand wären die Folgen eines Wettbewerbs im Markt für Nordrhein-Westfalen negativ zu bewerten. Bei vermehrtem Einsatz von Fernwasser und den hygienischen Problemen einer koordinierten Durchleitung könnten die negativen Wirkungen durch direkten Wettbewerb die positiven Wirkungen überwiegen. Auch wenn sich durch den Wettbewerb im Markt u.U. auch neue Chancen beispielsweise für eine Versorgung mit ortsnahem Wasser ergeben, hat dies für Nordrhein-Westfalen nur wenig Relevanz, da ein wesentlicher Teil der Grundwasservorkommen durch den Bergwerksbetrieb nicht unmittelbar für die Trinkwasserversorgung geeignet sind; im Münsterland ist teilweise die Bewirtschaftung oberflächennaher Grundwasservorkommen infolge landwirtschaftlicher Tätigkeit (Massentierhaltung)

problematisch. Die Nutzung von Oberflächenwasser als Ressource von Trinkwasser ist vermutlich in Nordrhein-Westfalen bereits weitgehend ausgereizt; die Versorgung aus kleineren, weniger gut kontrollierten Gewässern ist zudem aus Vorsorgeperspektive abzulehnen.

Bezogen auf eine Abschaffung der Gebietsmonopole und einen Wettbewerb im Markt ist solange ein Moratorium anzuraten, bis die flankierenden Regulationen überhaupt erarbeitet und anschließend wissenschaftlich begründet eingeschätzt werden können. Mit Hilfe des Moratoriums könnten auf sachbezogener Ebene auch besser die Möglichkeiten für die Umsetzung regional differenzierter Strategien einer nachhaltigeren Wasserwirtschaft und die dann notwendigen Regulationen diskutiert werden.

Funktionale Trennung von hoheitlicher Verwaltung und Wasserversorgung durchsetzen

Im Bereich der Trinkwasserversorgung ist bezogen auf den Gesundheits- und den Ressourcenschutz das staatliche Kontrollsystem derzeit tendenziell ausgehöhlt.

- Staat bzw. Landesbehörden kommen der hoheitlichen Aufgabe als 'Treuhänder des Wassers' nicht in ausreichendem Maße nach. Im Bereich des Grundwasserschutzes sind große Teile des Monitorings an die Wasserversorgungsunternehmen delegiert worden. Vor allem vorsorgender Grundwasserschutz findet so auf informeller Basis und ganz überwiegend durch die (noch) öffentlich-rechtlichen Unternehmen statt (§ 50 (1) LWG NRW).
- Im Bereich der Trinkwasserqualität finden eigene Kontrollen durch die Gesundheitsämter im wesentlichen nur dann statt, wenn ein begründeter Verdacht auf Grenzwertüberschreitungen (z.B. Bleileitungen in Häusern) oder Infektionsrisiken besteht. Ansonsten wird auch hier fast ausschließlich auf die Labordaten der öffentlichen Wasserversorgung zurückgegriffen.

Man kann hier von einer 'Treuhänderkrise in der Siedlungswasserwirtschaft' sprechen, da die hoheitlichen Verantwortlichkeiten und die operativen Aufgaben der Trinkwasserversorgung nicht mehr ausreichend getrennt werden. Eine Prüfung der Qualität und eine Prospektion der Entwicklung der Wasserressourcen alleine durch das bewirtschaftende Unternehmen selbst ist nicht neutral, sondern in hohem Maße interessensgeleitet. Ausreichende Transparenz und Information für die VerbraucherInnen kann so nicht geschaffen bzw. dauerhaft ge-

währleistet werden.[49] Schon heute sind die Kontrollmaßnahmen durch neutrale Instanzen (Gesundheitsamt bzw. Wasserbehörden, evtl. unterstützt durch von ihnen beauftragte Dritte) auszubauen.

Die Zukunft der Kontrollen unter Wettbewerbsbedingungen wird ungewiß, da sie einen Kostenfaktor darstellen, der den Gewinn der Versorgungsunternehmen schmälert. Für den Fall des Wettbewerbs um den Markt werden freiwillige Kontrollen durch die Unternehmen selbst fraglich, da nur die in den Konzessionen festgehaltenen Aufwendungen für Kontrollmaßnahmen aufgebracht werden.[50] Findet Wettbewerb im Markt statt, kann eine effektive Kontrolle nur durch staatliche, unabhängige Instanzen durchgeführt werden, da vor dem Hintergrund von angestrebten Kostensenkungen der Kontrollaufwand der Versorgungsunternehmen auf ein Minimum reduziert wird. Eine Neuordnung der staatlichen Überwachung wird unerläßlich; in der Folge werden die Kosten für Qualitätssicherung und vorsorgenden Gewässerschutz zwischen Wasserversorgungsunternehmen und Land neu aufgeteilt statt einfach auf die Wasserwerke überwälzt. Es kommt zu mehr Kostengerechtigkeit[51] und zu einer Ersparnis bei den (direkten) Trinkwasserkosten für die VerbraucherInnen.

Mithin ist zum Schutze der VerbraucherInnen eine funktionale Trennung der hoheitlichen Kontroll- und der operativen Versorgungsaufgaben bzw. die Rückführung der Kontrollaufgaben an die zuständigen Behörden zu fordern. Das stetige (und auch notwendige) Monitoring der Versorgungsunternehmen ist durch regelmäßige Kontrollen der Gesundheits- und Wasserbehörden zu komplettieren, um zu einer kontinuierlichen, zuverlässigen und vertrauensvollen Überwachung der Unternehmen zu gelangen. Darüber hinaus wird bei den Gesundheitsämtern so auch eine Abkehr von der derzeitigen Praxis der Gefahrenabwehr (Kontrolle erst, wenn Schaden eingetreten ist) hin zur Umsetzung

---

49 Derzeit können sich VerbraucherInnen nur bei ihrem Wasserwerk über den Zustand des lokalen Trinkwassers informieren. Schwankungen in der Wasserqualität, die z.B. bei Einleitung von Wasser aus mehreren Wasserwerken ins Netz eintreten können, werden im Regelfall auch auf Nachfrage nicht mitgeteilt. Eine unabhängige Auskunft ist derzeit nicht zu erhalten.

50 Daher könnten sich z.B. Untersuchungsintervalle verändern, wenn sie nicht im Konzessionsvertrag vorgeschrieben sind. Messungen auf Umweltchemikalien, die nicht in der TVO parametrisiert, aber für eine einwandfreie Qualität sinnvoll sind, würden nur dann stattfinden, wenn deren Notwendigkeit bereits anerkannt ist. Für Oberflächengewässer, wie insbesondere den Rhein, würden die Trinkwasserversorger ihre herausragende und eigenständige Stellung beim Aufdecken und der Bewertung von industriellen Immissionen verlieren.

51 Da die Kosten für hoheitliche Verwaltung und Kontrolle nun in einem landesweiten Durchschnitt verteilt mit dem Steueraufkommen erhoben werden und nicht Wasserwerke mit ressourcenbedingt erhöhtem Kontrollaufwand und deren Kunden "bestraft" werden.

des Vorsorgeprinzips als wesentlicher Maxime des Verbraucherschutzes möglich. Voraussetzung ist die ausreichende Ressourcenausstattung der Behörden.

Geeignete Transpararenzsysteme aufbauen
Für die Kommunalpolitik und für den Verbraucherschutz ist erforderlich, daß ohne großen Rechercheaufwand ersichtlich wird, welches Unternehmen die kommunale Versorgung übernimmt und wie es sich in anderen Regionen verhält. Hierzu wird es erforderlich sein, sehr aktuell Beteiligungsübersichten fortzuschreiben; bei der derzeit stattfindenden Beteiligungs-, Fusions- und Ausgründungsdynamik reichen die herkömmlichen gedruckten Nachschlagewerke nicht mehr aus. Es sollte eine Datenbank im Internet geben, die die Verbraucherschutzorganisation eines Bundeslandes für die aller anderen Länder führt und die evtl. auch den in den Kommunalparlamenten vertretenen Parteien und Wählervereinigungen sowie (z.B. kostenpflichtig) anderen Internetnutzern zur Verfügung steht. Auch die Qualitäts- und Leistungsdaten der Unternehmen und ihr verbraucherschutz-relevantes "Ranking" sollten aus einer solchen Datenbank entnommen werden.

In gleicher Weise sollte auch ein Überblick über die Wasserpreise und über die Wassergüte in den unterschiedlichen Versorgungsgebieten als Transparenzinstrument für die Information der VerbraucherInnen geschaffen werden. In einer solchen Datenbank sollten möglichst auch Maßnahmen zum Ressourcenschutz, zum Qualitätsmanagement, zu Gemeinwohlverpflichtungen und zu regionalen Kooperationen enthalten sein.

Wie an mehreren Stellen der Studie angeführt, sollte weiterhin ein Benchmarking-System entwickelt werden, das nicht nur eindimensional auf Preise abzielt, sondern einen integrierten Leistungsbegriff zugrunde legt. Ausgehend von der These, daß durch die Marktöffnung das Kostenbewußtsein der Versorgungsunternehmen wächst, ist zwar auch ein Sinken der Endpreise zu erwarten. In Relation dazu muß aber das Verhältnis von Preisen und Leistungen gesehen werden. Denn wenn die Preissenkung nicht auf Rationalisierungsmaßnahmen beim Betrieb der Anlagen, sondern auf Einsparungen in den Bereichen Umwelt- und Ressourcenschutz oder der qualitätserhaltenden Maßnahmen der Trinkwasserhygiene zurückzuführen ist, ist diese Entwicklung als eindeutig negativ zu bewerten.

Von daher sollte ein Benchmarking-System formale Besserungen auf derzeitige Unternehmen, wie auch auf Unternehmensformen des Wettbewerbs um den Markt, folgende Eckpunkte erfassen: Neben den öko-

nomischen, betriebsökologischen Kennzahlen sind auch differenzierte produktökologische Kennzahlen erforderlich, die Auskunft geben über einen kontinuierlichen Verbesserungsprozeß der Wasserdaten, aber auch des Ressourcenschutzes. Daten über die Einbindung gesellschaftlicher Anspruchsgruppen, wie auch über die betriebsinternen sozialen Verbesserungspotentiale sind Bestandteil eines solchen Benchmarkings. All dies soll einen Dialog und Wettbewerb zur Anhebung der Qualität des Elementes Wasser erlauben, ohne die ökologische und soziale Dimension gegeneinander auszuspielen.

5.2 Neue Aufgaben und Herausforderungen für den Verbraucherschutz

Verbraucherschutz bei Marktänderungen systematisch verankern

Um die derzeitigen ökologischen und hygienischen Leistungen der Wasserversorgungsunternehmen zu sichern, ist aus Sicht des Verbraucherschutzes darauf zu achten, daß die heutigen Standards wenigstens erhalten bleiben. Neben der gesetzlichen Regulierung stellt die Gestaltung der Ausschreibungen und Verträge und deren Offenlegung ein weiteres zentrales Element dar. Hier sollten die wesentlichen Aspekte des Verbraucherschutzes festgeschrieben werden. Einschränkend ist hier zu sagen, daß die verbraucherpolitische Wirksamkeit der Verträge mit dem Geschick, der Verhandlungsstärke und den Kompetenzen der Kommunen steht und fällt. Damit sich Verbraucherschutzorganisationen bei der Vertragsgestaltung einbringen können, ist ein Beteiligungs- oder mindestens Anhörungsverfahren wünschenswert (beispielsweise im Rahmen externer Beratungen) und rechtlich abzusichern (Voraussetzung ist hier aber ein Ausbau der Ressourcen innerhalb der Verbraucherschutzorganisationen). Vorstellbar wäre eine rahmenrechtliche Vorgabe im Wasserhaushaltsgesetz, die durch die jeweiligen Landeswassergesetze auszufüllen ist. Derzeit ist eine Stärkung der entsprechenden Kompetenzen der Kommunen auf jeden Fall notwendig.[52] Als Hilfestellung für die Kommunen sollten seitens des Landes Musterverträge erarbeitet werden, die für unterschiedliche räumliche Bedingungen und Ressourcen (Grundwasser, flußbürtiges Wasser, Talsperren) die Aspekte des Verbraucherschutzes beinhalten.

Der Fokus sollte aber nicht nur auf der erstmaligen Vertragsgestaltung liegen. Gerade bei langen Laufzeiten können sich notwendige Änderungen (ggf. auch Nachverhandlungen) ergeben.[53] Um hier zu ausgewo-

---

52 Diese kann einerseits durch eine interne Umgestaltung und Verwaltungsreformen erfolgen, andererseits durch externe Beratungsleistungen (Rechtsanwälte, Ingenieure etc.).

53 Um diese ebenfalls kompetent durchführen zu können, ist Fachwissen in den Kommunalverwaltungen zu binden.

genen Verhandlungen zu kommen, wird vorgeschlagen, einen 'Vertragsrat' einzurichten. Die Begleitung der Konzessionsverträge wird in dieses Gremium delegiert, das sich aus Kommunal- und Unternehmensvertretern sowie anderen Interessengruppen – zu denen auch Organisationen des Verbraucher-, Umwelt- und Naturschutzes gehören – zusammensetzt; hier ist eine rechtliche Absicherung einzufordern.

Von staatlicher Seite sollte bei einer Marktöffnung unbedingt der Einfluß der VerbrauchervertreterInnen ausgebaut werden. Ein Vorbild könnten die englischen, von der (ökonomischen) Regulierungsbehörde OFWAT eingesetzten 'Consumer Committees' (werden bei Preisverhandlungen in England/Wales miteinbezogen) und die Vertreter des National Consumer Councils (britische Verbrauchervertretung auf nationaler Ebene) sein. Insbesondere letztere beobachten von einer unabhängigen Warte aus die Entwicklungen in der Trinkwasserversorgung und nehmen auch durch ihre Tätigkeit Einfluß auf die politische Willensbildung.

Gemeinwohlorientierung im Wettbewerb sichern

Wohl die größte Herausforderung bei der Formulierung der Ausschreibung dürfte das Einbeziehen gemeinwohlorientierter Leistungen sein. Für die Trinkwasserversorgung fehlt eine angemessene Definition dieser Leistungen vollkommen, da bislang die Diskussion vorwiegend auf ökonomische Aspekte (Preise, Kosten, Effizienz) beschränkt ist. So wird die Frage der Sozialverträglichkeit der Preise sowie Trinkwasserqualität und Ressourcenschutz nur unzureichend thematisiert. Ziel wäre eine Integration von ökologischen, sozialen und ökonomischen Perspektiven. Darüber hinaus ist eine Verschiebung des Schwerpunktes von der Gefahrenabwehr, wie sie beispielsweise durch die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung und das Infektionsschutzgesetz fixiert ist, hin zu einem Ressourcenmangenemt und einer Wasserpolitik mit Vorsorgeorientierung zu forcieren. Das Minimierungsgebot der Trinkwasserverordnung stellt hier ein wesentliches Element dar. Zur Sicherung der erreichten Qualitätsverbesserungen ist für alle Versorgungsunternehmen ein verpflichtendes Qualitäts- und Umweltmanagement einzufordern.

Die Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten ist ebenfalls ein Bestandteil einer vorsorgeorientierten Wasserpolitik. Bei Ausschreibungen kann sich hier ein Regelungslücke ergeben, da sie nur durch die Konzessionsvereinbarungen integriert werden können. Da aber heute der Umgang mit ihnen nicht geklärt ist und sie im Rahmen der Preiskontrollen durch die Landeskartellämter nicht als Kosten anerkannt werden, die in die Preisbildung mit eingehen müssen (Ludwig/

Odenthal 1999: Tz. 1.2.2.3, Daiber 1999), ist zu befürchten, daß sie bei der Formulierung der Ausschreibung nicht beachtet werden. Bei direktem Wettbewerb im Markt ist mit ihrem Wegfall – und damit mit einem Wegfall vorsorgender Maßnahmen um Umwelt- und Ressourcenschutz – zu rechnen, da unter diesen Bedingungen der Funktionsträger vollkommen fehlt.

Qualitätsmanagement sichern - Minimierungsgebot genauer bestimmen
Von wirtschaftsliberaler Seite her wird argumentiert, der Markt werde für den Erhalt von erreichten Leistungs- und Qualitätsnormen sorgen. Doch ist zum Schutz der privaten KonsumentInnen nicht allein auf diesen (unsicheren) Mechanismus zu vertrauen, denn im Falle des klassischen Marktversagens sind für die VerbraucherInnen keine Verschlechterungen hinnehmbar. Ordnungsrechtlich müssen daher bei einer Marktöffnung auf jeden Fall flankierende Sicherungs-, Kontroll- und Sanktionsinstrumente installiert werden. Diese können von wettbwerblichen Mechanismen (z.B. Benchmarking) begleitet werden, um nicht nur bestehende Standards zu sichern, sondern auch weitere ökologische und soziale (ggf. auch ökonomische) Verbesserungen und Optimierungen für die VerbraucherInnen zu erreichen.

Hierbei sind die Instrumente zum Qualitätsmanagement (z.B. ISO 9000, Öko-Audit) hervorzuheben. Beim ökologischen Qualitätsmanagement, insbesondere zur Sicherung bzw. zum Ausbau des bisherigen ökologischen Leistungen der Wasserversorger, sollte ergänzend auf das Minimierungsgebot nach der Trinkwasserverordnung (TVO) zurückgegriffen werden. Um diesen unbestimmten Rechtsbegriff genauer zu fassen, ist der dort erwähnte 'Stand der Technik' (§ 2 (3) TVO) zu operationalisieren. Die hier bisher bestehenden technischen Regelwerke (z.B. DIN 2000 mit Leitsätzen für die Anforderungen an Trinkwasser, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen) sind – über die ergänzende technische Normen hinaus (z.B. W-Arbeitsblätter des DVGW) – insbesondere bezogen auf das Management in den Wasserschutzgebieten (und darüber hinaus), die Vorfeldsicherung und die Wahl von geeigneten Aufbereitungsverfahren weiter zu entwickeln und kontinuierlich zu verbessern.[54]

Agenda 21 umsetzen - Verbraucher beteiligen
In der Agenda 21 ist eine Beteiligung der VerbraucherInnen ebenso wie die Beteiligung der Bevölkerung in den Wasserliefergebieten völker-

---

54 Gemeint sind hier auch Inititativen, die über die Wasserschutzgebiete hinaus gehen (im Sinne des flächendeckenden Gewässerschutzes) und die Sicherung von gewässerschützenden Kooperationen (z.B. mit der Landwirtschaft).

rechtlich verbindlich vorgeschrieben (vgl. Schramm 1998). Insbesondere der Lokale-Agenda-Prozeß sollte sich unbedingt mit der Veränderung des Trinkwassermarktes beschäftigten; dort kann die Position der Verbraucher-Zentrale gestärkt werden.

Bei der Umsetzung der neuen EU-Wasser-Rahmenrichtlinie gibt die Erstellung der regional orientierten, an den Flußeinzugsgebieten ausgerichteten Wasserbewirtschaftungsplänen u.U. eine Möglichkeit, weitere, der Agenda 21 gemäße Beteiligungsformen auszubauen. Derzeit sind für Deutschland mindestens sechs Einzugsgebiete vorgesehen (Rhein, Donau, Elbe, Ems, Weser und Oder). Diese Einzugsgebiete sind zum Teil wesentlich größer als Bundesländer. Viele lokale Initiativen im Bereich des Gewässerschutzes werden hier das Problem haben, von der kommunalen/lokalen Ebene auf die regionale zu abstrahieren. Aber die Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen kann den Blickwinkel von den Geschehnissen auf Gemeindeebene lösen und u.U. die regionalen Erfordernisse für das Management von Flußgebieten aus Sicht von Verbraucherinnen und Verbrauchern in den Mittelpunkt stellen.

Die regionale Ausrichtung des Managements von Wasserressourcen und der betrieblichen Kooperationen in der Trinkwasserversorgung hat zwei Seiten: Durch diese Kooperationen wird es Gewinner- und Verlierer-Gebiete geben. Die im ersten Szenario (Wettbewerb um den Markt) beschriebenen Hemmnisse für Kooperationen durch (potentielle) Konkurrenz bei den Ausschreibungen stellen nur einen Problembereich dar. Es ist aber davon auszugehen, daß nur diejenigen Versorgungsgebiete zusammenarbeiten, die eine gute Kundenstruktur und gute Ressourcenvorkommen und Versorgungsleitungen haben. Benachteiligte Gemeinden oder Regionen mit schlechter Wasserqualität und/oder schwer zugänglichen Wasservorkommen werden nicht in diese Kooperationen eingebunden werden. Dort ist eine Verschlechterung der Versorgung zu erwarten; sowohl in qualitativer Hinsicht als auch hinsichtlich der Kosten (und Preise für die EndverbraucherInnen), da zusätzliche Aufbereitungsmaßnahmen notwendig werden können.

Gerade diese Verlierer-Regionen muß der Verbraucherschutz im Blick behalten; hier können die möglichen Instrumente zur Verbesserung der Transparenz (Qualitäts- und Leistungsdaten, Beteiligungsübersicht, Benchmarking etc.) helfen, auf Mißstände aufmerksam zu machen und die BürgerInnen dieser Region über die Hintergründe der Veränderungen ihrer Wasserversorgung aufklären. Die Verbraucher-Zentrale könnte von daher eine wichtige und katalysierende Funktion in den Beteiligungsprozessen nach Agenda 21 einnehmen, sofern diese neuen Aufgaben finanziert werden können.

Abkürzungsverzeichnis

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
DVGW	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfachs e.V.
DIN	Deutsche Industrienorm
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
ISOE	Institut für sozial-ökologische Forschung
LWG NRW	Landeswassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
OFWAT	Office of Water Services (Regulierungsbehörde in Großbritannien)
StMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
TVO	Trinkwasserverordnung
UBA	Umweltbundesamt
VEWIN	The Netherlands Waterworks Association
VZ-NRW	Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasser-Rahmenrichtlinie der EU (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik)

Quellen- und Literaturverzeichnis

Arbeitskreis Wasser im Bundesverband der Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V. (BBU) (Hg.): BBU Wasserrundbrief, gesamter 20. Jahrgang (2000).

BDI (2000): Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für den Verbraucher. Berlin

Bergmann, E./L. Kortenkamp (1988): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Allokation knapper Grundwasserressourcen. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen 3227. Opladen

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

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), 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

Bundesregierung (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Zwischenbilanz – Chancen und Veränderungen (Kabinettsbeschluß vom 22. November 2000). Berlin

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e.V. (BVZV) (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)

Cichorowski, G. (2000): Gewässerbewirtschaftungspläne nach § 36 WHG. Kurs WW 50 – Kapitel 3, Management von Wasserressourcen. Bauhaus-Universität Weimar

Daiber, H. (1999): Die Wasserpreisaufsicht in Deutschland. In: Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (Hg.) Europas Wasser. Die Wasserrahmen-Richtlinie der Europäischen Union. 3. Wiesbadener Wassersymposium. Wiesbaden 171-178

Deutsche Bank Research (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung. Aktuelle Themen Nr. 176 vom 25. August 2000. Frankfurt

Europäische Kommission (2000a): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung. COM(2000) 276 final/2. Brüssel

Europäische Kommission (2000b): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Brüssel

Europäische Union (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 327 vom 22.12.2000, 1-72

Geiler, N.(BBU)/ K. Lanz (Greenpeace) et al. (1999): Einige Thesen zur Vorbereitung des Gesprächs am 13. Sept. mit Frau Staatssekretärin SIMONE PROBST (down load unter http://home.dinx.de/members/11172/notizen/wirtschaft/privati.htm)

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

ifo – Institut für Wirtschaftsforschung (1999): Wasserwerke investieren wieder mehr als 5 Mrd. DM. Ausgabenzuwachs nur in Westdeutschland. In: ifo-Schnelldienst 31/99, 7-12

Kluge, Th. (2000a): Wenn Wasser zum “normalen” Wirtschaftsgut wird. In: Frankfurter Rundschau Nr. 3 vom 05.01.2000, 8

Kluge, Th. (2000b): Wasser und Gesellschaft. Von der hydraulischen Maschinerie zur nachhaltigen Entwicklung. Ein Fallbeispiel. Opladen

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

Laker, M./S. Herr (1998): Intelligente Preis- und Dienstleistungspolitik. Maßnahmen zur Vermeidung von Preiskriegen. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 48. Jg., Heft 6, 382-386

Leck, D. (2000): Five requirements for common carriage. In: Water Competition Insight. Issue 2, November, 2-3 (download unter: http://www.logica.com)

Littlechild, S. (1986): Economic Regulation of Privatised Water Authorities. A Report Submitted to the Depratment of Environment. London

Ludwig W./H. Odenthal (Hg.) (1999): Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung. Kommentar, Stand April 1999, einschl. 57. Erg.Lfg. (insbesondere Tz. 1.2.2.3). Kriftel/Ts.

Mutschmann, J./F. Stimmelmayr (1991): Taschenbuch der Wasserversorgung. Stuttgart

National Consumer Council (1997): Unclear Waters. Consumer prices and water company financial information. London

National Consumer Council (1998): Finding a Basis for Water Charges. Balancing social, economic and environmental needs. London

National Consumer Council (1999): Prospects for Prices: Consumer Concerns. The National Consumer Council's response to the Ofwat consultation. London

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.

Neumüller, J. (2000): Wirksamkeit von Grundwasserabgaben für den Grundwasserschutz. Am Beispiel des Bundeslandes Hessen. Darmstadt, Schriftenreihe WAR 120

Nunes Correia, F./ R.A. Kraemer (Hg.) (1997a): Eurowater. 1. Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Berlin, Heidelberg, New York

Nunes Correia F./R.A. Kreamer (Hg.) (1997b): Eurowater. 2. Dimensionen Europäischer Wasserpolitik, Themenberichte. Berlin, Heidelberg u.a.

Plassmann, R. (2000): Kommt jetzt für die Städte der totale Wettbewerb? In: Der Städtetag 6/2000, 36-41

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. (2000a): Auf zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb. Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. V.-214-2000. Oldenburg

Scheele, U. (2000b): Zur Diskussion um einen neuen Ordnungsrahmen in der niederländischen Wasserwirtschaft. Kurzstudie im Auftrag des Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverbandes. 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)

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

StMLU et al. (Hg.) (1999): Betriebliche Kooperationen. Ein Leitfaden für Wasserversorgungsunternehmen. München

UBA (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz. Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft. Berlin

Verbraucher-Zentrale Nordrhein-Westfalen (2001): Anhörung des "Ausschusses für Europa- und Eine-Welt-Politik des Landtags NRW" am 31. Januar 2001. Stellungnahme zum Thema "Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge". Düsseldorf

VEWIN (1999): Reflections on Performance. Benchmarking in the Dutch Drinking Water Industry. Rijswijk

Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LWG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 1995 (GVBl. NW. S. 384; ...; GVBl. NW. 1995 S. 248)

Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts in der Fassung vom 25. August 1998. BGBl. Teil I, S. 2455